

Sídlo:

Lidická 57, CZ - 602 00 Brno
tel.: +420-541 425 555, fax: 541 213 156
e-mail: brno@justicia.org

Kancelář Praha:

Senovážné nám. 23, CZ - 110 00 Praha 1
tel.: +420-224 142 235, fax: 224 142 322
e-mail: praha@justicia.org

Kancelář Bratislava:

Kladnianská 45, SK - 821 05 Bratislava
tel.: +421-2-48 20 63 00, fax: 48 20 63 50
e-mail: bratislava@justicia.org

Nepředchází

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	25-05-2006
Č.j.	1805/06 příl. SA - 3:PH
Vyřizuje:	<i>Cytrn</i>

Ústavní soud České republiky
Joštova 8
660 83 Brno 2

V Praze dne 23. května 2006

Navrhovatel: Skupina senátorů označená v závěru tohoto návrhu

právně zastoupení JUDr. Milanem Vašíčkem, advokátem
se sídlem Lidická 57, 602 00 Brno

Účastníci řízení: Parlament České republiky

Poslanecká sněmovna
Sněmovní 4
118 26 Praha 1

Senát
Valdštejnské nám. 17/4
11801 Praha 1

Návrh na zrušení části zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře (čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy)

Trojmo



PF4006606417

Přílohy: - plná moc

Partneři: • JUDr. Milan Vašíček, reg.ČAK č.osv.3251, IČ: 66217377 • JUDr. Karel Frimmel, reg.ČAK č.osv.7858, IČ: 16337701 •
Mgr. Jiří Honěk, reg.ČAK č.osv.4726, IČ: 66242576 • JUDr. Zlana Múšová, reg.ČAK č.osv.3079, IČ: 66216214 •
JUDr. Jana Gregorová, reg.ČAK č.osv.3392, IČ: 66220939 • Mgr. Filip Leder, reg.ČAK č.osv.8781, IČ: 66248272 •
JUDr. Ing. Martin Flara, Dr., reg.ČAK, č.osv.9184, IČ: 62623364 • Kooperující advokát: • Mgr. Zdeněk Brimčík, reg.ČAK č.osv.10590

I.

Skupina senátorů specifikovaná v závěru tohoto podání tímto podává návrh na zrušení části zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře (dále jen „zákon“). Zákon byl usnesen Českou národní radou dne 8. května 1991 a uveřejněn ve Sbírce zákonů v částce 44/1991. Zákon byl dvakrát novelizován zákony č.: 160/1992 Sb. a 285/2002 Sb., žádná z novelizací se nedotýká ustanovení, jehož zrušení se navrhuje.

Dle ustanovení § 3 odst. 1 zákona: „Každý lékař, který vykonává na území České republiky lékařské povolání v léčebné a preventivní péči, musí být členem České lékařské komory.“

Navrhovatel je přesvědčen, že toto ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Navrhovatel naopak nijak nezpochybňuje legislativní postup, jakým byl zákon vydán a publikován. Rozpor ustanovení s ústavním pořádkem ČR spatřuje navrhovatel v materiální rovině.

II.

Dle ustanovení čl. 20 odst. 1 LZPS: „Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích“

Dle ustanovení čl. 27 odst. 1 LZPS: „Každý má právo svobodně se sdružovat s jinými na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů.“

Obě ustanovení regulují svobodu sdružovacího práva v České republice, když prvé z nich je obecnější povahy a druhé v sobě zahrnuje též účel takového sdružování.

Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že pod právo svobodně se sdružovat je zapotřebí též vztáhnout právo se naopak nesdružovat, pakliže o to daný subjekt nemá zájem, podobně jako pod právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými (čl. 16 odst. 1 LZPS) bezesporu patří též právo neprojevovat náboženství žádné. Jinými slovy právo svobodně se sdružit obsahuje též právo se nesdružit, které dosahuje stejné intenzity ústavní ochrany.

České lékařská komora je veřejnoprávní korporace sdružující všechny lékaře v České republice. Členství v této komoře je pro každého činného lékaře povinné a toto členství vytváří určitou bariéru v přístupu ke svobodnému výkonu povolání dle čl. 26 odst. 1 LZPS. Podle ustanovení čl. 26 odst. 2 LZPS je přípustné zákonem stanovit omezení pro výkon určitých povolání a činností. Navrhovatel proto v obecném rovině nijak nezpochybňuje právo (a povinnost) státu vytvořit vhodný regulační rámec pro výkon povolání lékaře, tím spíše že toto povolání vyžaduje mimořádnou odbornost a pečlivost na straně jedné a jeho výkon se bezprostředně dotýká elementárních zájmů jednotlivých fyzických osob na zachování jejich zdraví na straně druhé. Navrhovatel je však přesvědčen, že tento rámec nesmí být vytvořen neústavním a nepřiměřeným způsobem.

III.

Při omezování základních práv a svobod dle LZPS je zapotřebí šetřit jejich podstaty a smyslu. Je nutno uchýlit se k omezením nejmenším, která ještě vedou k dosažení kýženého cíle a je zapotřebí volit omezení přiměřená významu sledovaného cíle. Celý systém omezení je pak ovládan zásadou subsidiarity, kdy není možno provést omezení tam, kde by bylo lze dosáhnout žádaného účelu bez omezení.

V předkládaném případě je zvoleným omezením postaven každý lékař před volbu mezi dvěma ústavně garantovanými právy. Chce-li čerpat své právo na **svobodný výkon povolání**, musí se vzdát práva na svobodu sdružování a nuceně se sdružit v organizaci, s níž se (např.) identifikovat nechce. Chce-li naopak požívat svého práva svobodně se „nesdružit“, nezbyvá mu než se vzdát práva na výkon svého povolání.

S ohledem na znění čl. 26 odst. 2 ve spojení s čl. 4 odst. 4 LZPS je nutnost takové volby přijatelná jen tehdy, je-li **nutná** k dosažení **ústavně legitimního cíle** a je-li **proporcionální** k významu sledovaného účelu. Svévolně, bezdůvodně a neproporcionálně naopak jednotlivce před volbu mezi dvěma ústavními právy stavět nelze.

Navrhovatel je přesvědčen, že tyto podmínky zde splněny nejsou.

Je zajisté legitimním a ústavně akceptovatelným cílem státu usilovat o přiměřenou regulaci poskytování lékařské péče a dohlížet na kvalitu poskytovaných služeb. Je nepochybné, že zásahy do tělesné integrity jednotlivců, které vykonávají lékaři, představují často odborně a eticky mimořádně náročné a zároveň nevratné či těžko reparovatelné postupy. Dohled státu nad touto oblastí je proto legitimním zájmem, který je způsobilý odůvodnit omezení základních práv a svobod. Nejedná se však o „bianco šek“ pro zákonodárce, aby pod rouškou tohoto legitimního zájmu přijímal jakákoli opatření omezující jakákoli základní práva.

Ani z tohoto legitimního důvodu nelze omezit ústavně garantovaná práva **neproporcionálně** – tedy způsobem, kdy přijaté opatření je zcela neúměrné významu sledovaného cíle.

Stejně tak z tohoto legitimního důvodu nelze omezit ústavně garantovaná práva neúčelně, zbytečně. Je tedy **nepřípustné, aby bylo zákonem do základních práv zasaženo, pokud takový zásah není nutný k dosažení sledovaného legitimního cíle – pokud tohoto cíle lze dosáhnout jinak, bez omezení.**

Navrhovatel je přesvědčen, že se zákonodárce tímto postulátem neřídil a ústavně garantovaná práva jednotlivců omezil sice za legitimním účelem, nicméně zcela zbytečně, a proto nepřipustně.

IV.

Nucené sdružení v České lékařské komoře není jedinou možností, jak spravovat věci veřejné ve zdravotnictví, zejména jak dohlížet na výkon povolání lékaři a garantovat jejich odbornou kvalifikaci. Stejně efektivní regulace je možno dosáhnout bez nuceného sdružování v lékařské komoře přímým výkonem státní správy, tedy bez zásahu do ústavně garantovaného práva na sdružování (a „nesdružování“). Zákonodárce proto zvolil cestu, která sice sleduje legitimní cíl, ale omezuje jednotlivce na jeho ústavně garantovaných právech, ačkoli to není nutné. „Zbytečné“ či „svévolné“ omezení ústavních práv není ústavně přípustné. Zákonodárce je vždy povinen postupovat tak, aby se omezení ústavních práv vyhnul, pakliže se mu taková cesta nabízí.

Model povinného členství v ČLK není jediný možný. Stát může stanovit odborné a další požadavky na výkon lékařského povolání a kontrolovat svými výkonnými orgány jejich dodržování, aniž by nutil jednotlivé lékaře identifikovat se stavovskou organizací. Model s nepovinným členstvím v lékařské komoře je v Evropě značně rozšířen a nevykazuje žádné zvláštní nevýhody proti systému v ČR. **Přitom se takový model nedotýká ústavně garantovaného práva na sdružování a je tedy z hlediska ústavního pořádku ČR přijatelnější.** Pakliže zákonodárce zvolil model, který zasahuje do ústavně garantovaných práv jednotlivců, ačkoli toho nebylo třeba, zvolil model protiústavní a tedy nepřipustný. Napadené ustanovení je příkladem takového neústavního postupu, protože zavádí nucené členství, ačkoli stejného výsledku lze dosáhnout též jinak, bez omezení základních práv.

V.

Zákonodárce opomněl zvážit nutnost zakotvení povinného členství v ČLK ve srovnání s intenzitou zásahu do sdružovacích práv občanů. Je zapotřebí zdůraznit, že mohou existovat legitimní oblasti, v nichž je sdružení v korporátním orgánu typu profesní komory jednoznačně nutné, neboť danou oblast nelze spravovat jinak. Naproti tomu ovšem existují oblasti, v nichž takový požadavek neexistuje, protože zde může bez problémů vystupovat stát jako neutrální nositel veřejné moci.

Příkladem prvního typu je správa věci advokacie Českou advokátní komorou. Postavení advokáta bezesporu musí být nějak regulováno a usměřováno, tedy existuje zde důležitý zájem na výkonu veřejné správy. Na druhou stranu však výkon advokacie velmi často směřuje proti státu, jeho zájmům a orgánům, ať už se jedná o obhajobu v trestním řízení, žaloby proti státu o náhradu škody, správní žaloby apod. Bylo by tedy obtížně představitelné, aby v tomto silně ambivalentním vztahu stát v rámci správní činnosti rozhodoval o právech a povinnostech advokátů. Profesní samospráva je proto jediným způsobem, jak na jednu stranu zajistit nutnou správu v advokacii a na druhou stranu zajistit nezávislost advokáta na státu.

Na druhou stranu neexistuje žádný ústavně ospravedlnitelný důvod pro zřízení povinného členství např. v hypotetické České pekařské komoře. I zde bezesporu existuje veřejný zájem na výkonu veřejné správy – je jistě nutné dohlížet na kvalitu a nezávadnost pekařské produkce. Jelikož zde ale neexistuje problematický vztah této profese ke státu, neexistuje zde ani důvod pro odmítnutí státní správy jako základního modelu správy věci veřejných v této oblasti.

Obdobně je tomu i u české lékařské komory. Neexistuje dostatečně ambivalentní vztah lékařů ke státu, který by odůvodňoval jejich nutnou izolaci od státní správy – a tím si vynucoval také jejich povinné sdružení v komoře. Jestliže je takové povinné sdružení na újmu jejich ústavně garantovaným právům a jestliže je možno stejného správního efektu dosáhnout bez takového sdružení, není možné ústavně garantované právo lékařů „nesdružovat se“ omezovat.

VI.

Členství v lékařské komoře není pouze evidenčního rázu a nelze proto tvrdit, že mezi např. vydáním živnostenského oprávnění a členstvím v ČLK není faktického rozdílu, že se v obou případech jedná o prosté administrativní, neutrální, omezení výkonu lékařského povolání.

ČLK je korporace, tedy právnická osoba s vlastním jednáním, vlastní „vůli“, vlastními postoji, pověstí, cíli a hodnotami. Česká lékařská komora provozuje faktickou činnost, komunikuje se svým okolím a podílí se na akcích, které jsou veřejností určitým způsobem vnímány. Toto povědomí, tato pověst a „vznesení“ ČLK se zákonitě více či méně přenášejí na členy komory. Je zřejmé, že činnost České lékařské komory přesahuje její správní rámec dle zákona. Komora vystupuje politicky, vyjadřuje se ke ekonomickým a politickým otázkám, zaujímá politická stanoviska, podporuje tu či onu vládní či nevládní koncepci zdravotnictví, preferuje postupy, s nimiž řada lékařů souhlasí a řada nesouhlasí atd. Komora je úzce personálně propojena s Ministerstvem zdravotnictví, které na ni vykonává přímý vliv.

Nelze předpokládat, že komora takovou aktivitu vykonávat vůbec nebude. Je v pořádku, že ČLK zaujímá stanoviska k tomu, jak si představuje koncepci zdravotnictví v ČR. Není však v pořádku, že jejími členy musejí být i osoby, které s takovým postojem nesouhlasí a které jej považují za útok na své vlastní zájmy. Každý člen organizace je s ní zákonitě identifikován a jako takový nese nelibě, že je spojován s aktivitami, se kterými bytostně nesouhlasí.

Nelze spravedlivě požadovat po jednotlivcích, aby se nuceně sdružovali v organizaci, jejíž hodnoty nesdílejí, jejíž aktivity nepodporují a s jejímiž postoji se neztotožňují. Není-li takové sdružení nutné – a srovnání se zahraničím ukazuje, že není – nelze než označit takové nucené sdružení za neústavní požadavek.

S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Ústavní soud vydal

N á l e z:

Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře se zrušuje.

Navrhovatel dále navrhuje, aby Ústavní soud popřípadě odložil vykonatelnost tohoto nálezu na vhodnou dobu, aby zákonodárce mohl uzpůsobit koncepci správy zdravotnictví nepovinnému členství v ČLK.

JUDr. Milan Vašíček
advokát