116

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 25/12 dne 17. dubna 2013 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jana Musila (soudce zpravodaj), Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného a Michaely Židlické o návrhu skupiny senátorů, zastoupené Pavlem Uhlem, advokátem, se sídlem Kořenského 15, 150 00 Praha 5, podaném podle článku 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky, na zrušení vyhlášky Ministerstva spravedlnosti ze dne 18. prosince 2000 č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších vyhlášek, eventuálně o návrhu na zrušení § 3 odst. 1 a § 12 vyhlášky č. 484/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, za účasti 1. Ministerstva spravedlnosti jako účastníka řízení a 2. Dory Drdové, zastoupené Pavlem Uhlem, advokátem, se sídlem Praha 5, Kořenského 15, jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Vyhláška Ministerstva spravedlnosti ze dne 18. prosince 2000 č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších vyhlášek, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.
Rekapitulace návrhu

1. Ústavní soud obdržel návrh skupiny jedenácti senátorů (dále jen „navrhovatel“) podle článku 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) a podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, na zrušení vyhlášky Ministerstva spravedlnosti ze dne 18. prosince 2000 č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších vyhlášek, (dále jen „vyhláška č. 484/2000 Sb.“ nebo „přísudková vyhláška“).

2. Alternativním petitem je navrhováno zrušení alespoň § 3 odst. 1 a § 12 vyhlášky č. 484/2000 Sb.

3. Ve věci projednávané Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 18/13 byl usnesením ze dne 17. 4. 2013 pro překážku litispendence odmítnut akcesorický návrh stěžovatelky Dory Drdové, spojený s její ústavní stížností ze dne 30. 1. 2013 sp. zn. III. ÚS 420/13, domáhající se dle ustanovení § 64 odst. 2 písm. d) ve spojení s ustanovením § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") zrušení ustanovení § 3 odst. 1 a § 12 vyhlášky č. 484/2000 Sb. Stěžovatelka Dora Drdová má ve smyslu ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 25/12 postavení vedlejší účastnice.

II.
Argumentace navrhovatele

4. Navrhovatel se domáhá zrušení napadené vyhlášky z těchto důvodů:

a) Napadená vyhláška umožňuje přiznávat náhradu nákladů právního zastoupení (přísudek) v takové výši, která zatěžuje neúspěšnou stranu sporu nespravedlivě a nepřiměřeně s ohledem na předmět sporu. Takto je porušen princip zákazu sankce bez zákona.

b) Napadená přísudková vyhláška stanovením paušálních sazeb výše odměny za zastupování účastníka advokátem nezohledňuje formálněprocesní variantu skončení řízení, nepřihlíží k tomu, že formálně zjednodušená řízení představují fakticky sníženou náročnost vedení sporu; míra paušalizace odměny tak přesahuje akceptovatelnou míru nespravedlnosti. Je porušen princip přiměřenosti.

c) Napadená přísudková vyhláška nezohledňuje faktickou odbornou a časovou náročnost vedení sporu, a míra paušalizace sazeb odměny tak přesahuje akceptovatelnou míru nespravedlnosti s přihlédnutím k možným variantám nezbytnosti vedení sporu. Je porušen princip přiměřenosti.

d) Míra paušalizace vytváří situace, kdy je vedení určitého sporu (typicky vymáhání menších pohledávek) výhodné už ze samotného důvodu přiznání přísudku, čímž je v tržním prostředí vyvoláno větší množství takových řízení, aniž by pro to byl věcný důvod ve světle subsidiární povahy soudního řešení sporu. Tento účinek pak neúměrně zatěžuje justici jako celek a vytváří nepřiměřené dopady na adresáty právních norem. Napadená norma pak selhává v testu vlastní racionality.

e) Paušalizace stanovená vyhláškou vychází z nesprávných předpokladů (domněnek, fikcí), čímž popírá rozumnou funkci domněnky v právu.

f) Napadená přísudková vyhláška vytváří akcesorickou účastenskou nerovnost ve vztahu k jiným typům řízení a typům právní pomoci. Napadená norma touto disproporcí porušuje obecné předpoklady uskutečnění práva na spravedlivý proces.

g) Napadená přísudková vyhláška v kontextu soudní praxe není s to vytvářet prostředí právní jistoty.

h) Napadená norma se hrubě vymyká principům právního státu a rozumného nastavení pravidel vedení sporů, jak jsou obecně vnímány v jiných zemích se srovnatelnou právní kulturou.

5. Navrhovatel uvádí, že přísudková vyhláška vytváří v nižších pásmech hodnoty sporu situace, ve kterých je přiznaná úhrada nákladů obecně zjevně nepřiměřená povaze a obsahu sporu. Přitom právo obecně je ovládáno principem přiměřenosti.

6. Navrhovatel poukazuje na to, že každý má nárok na to, aby byla jeho věc projednána soudem, i když jde o spor nepatrné hodnoty. Naopak neexistuje rozumný důvod se domnívat, že každý by měl mít nárok na to, pokud žalobce usiluje o projednání sporu nepatrné hodnoty, aby mu v případě úspě-

chu náležela úhrada všech skutečných nákladů na vedení sporu. Obsahem práva na spravedlivý proces není absolutní úhrada všeho, co s vynaložením na jeho vedení účastník řízení musel nést. V platném právu pro takovou úvahu není opora, což plyne mimo jiné i z toho, že v mnoha jiných řízeních neexistuje vůbec žádný nárok na úhradu nákladů pro případ úspěchu. Jako příklad mohou sloužit řízení trestní, správní a před Ústavním soudem.

7. Podle navrhovatele je z hlediska ústavního pořádku přípustné jak přiznání, tak nepřiznání nákladů, přičemž pokud právo v podobě zákona či vyhlášky předpokládá nějakou obvyklou situaci, musí se soudní orgán při odchýlení se od ní s takovým postupem argumentačně vypořádat. Je tedy teoreticky možné postulovat situaci opačnou, kdy se náklady v zásadě nepřiznávají, kdežto ve výjimečných situacích se po odůvodnění přiznávají. Na této rovině setrvává například přiznávání nákladů řízení v řízení o ústavní stížnosti vedené před Ústavním soudem.

8. Zákonodárce tedy má poměrně široké pole úvah pro stanovení obecného pravidla za předpokladu, že se od něj lze odchýlit s uvedením důvodů. Samotná možnost odchýlení se ovšem nedává možnost stanovit zcela libovolné obecné pravidlo. Pokud normotvůrce stanoví obecná pravidla, nemohou tato obecná pravidla být v rozporu s obecnými principy přiměřenosti a principem neukládání sankce bez zákona.

9. Podle navrhovatele právní úprava nemůže učinit náklady řízení natolik výhodnými, aby bylo z principu výhodné se soudit i o předměty plnění, jejichž neplnění je z hlediska obecné spravedlnosti marginální. Justice má mít subsidiární povahu a měla by přicházet v úvahu až v okamžiku, kdy selžou jiné nástroje řešení porušení práva (dohoda, kompromisní ujednání, snaha o dohodu o plnění ve splátkách). Pokud naopak v určitém segmentu sporů je justice cíleně používána jako první nástroj řešení sporu, což je případ naprosté většiny bagatelních sporů, tak to svědčí o tom, že do hry vstupuje nepřípustný motivační mechanismus pro vedení sporů – totiž nepřiměřenost přiznávaných nákladů.

10. Konkrétní výši přiznávaných nákladů dle vyhlášky považuje navrhovatel za nepřiměřenou, a to ve vztahu ke všem sporům bagatelním a rovněž ve vztahu ke sporům v pásmu nad 10 000 Kč, a to zhruba do výše 200 000 Kč (dále též jako „nižší pohledávky“), protože teprve od částky 200 000 Kč výše se výpočet nákladů dostává pod 20 % vymáhané jistiny a lze hovořit o jeho rozumné přiměřenosti.

11. Přiznaný přísudek by podle navrhovatele neměl za žádných okolností být nepřiměřený povaze a hodnotě sporu. To znamená, mimo jiné, že přiznané náklady nesmí být v hrubém nepoměru k požadované hodnotě sporu. Přiznání nepřiměřeně vysokých nákladů řízení působí dominantně mimo jiné i jako sankce, což je stav, který je v právním státě nepřípustný. Zákaz sankční povahy přiznaných nákladů vyplývá podle navrhovatele ze dvou právních, na sobě nezávislých důvodů.

12. Platí obecná právní zásada, která se neomezuje pouze na trestní právo, a sice princip, že nesmí existovat sankce (trest) bez zákona; v oblasti smluvních vztahů pak může sankce být podložena ujednáním, které se nepříčí zákonu. Výše uložených nákladů podle přísudkové vyhlášky dosahuje fakticky sankční povahy, což je nepřípustné. Vyhláška, která není zákonem, nemůže zavádět samostatný sankční režim, který by mnohonásobně převyšoval zákonem uloženou civilněprávní sankci, jíž je sankční úrok z prodlení. Zákon – občanský soudní řád – nepředpokládá, že by přísudková vyhláška mohla vytvořit režim ukládání sankcí.

13. Za problematické je podle navrhovatele třeba považovat i to, že stávající judikatura se kloní k tomu, že žalobně je způsobilá (*actio nata*) každá pohledávka po splatnosti bez ohledu na to, zda se žalující subjekt pokusil o jednání s dlužníkem či o jiné řešení sporu. Dle § 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“) jsou soudy v zásadě příslušné k řešení sporů, přičemž sporem se myslí spor, který má věcný a faktický obsah, a nikoliv pouhá existence prodlení. Soudy nicméně rozhodují o sporech bez ohledu na to, zda je naplněn požadavek subsidiarity, a nefungují ani tak mnohdy jako subjekt rozhodující spory, ale jako subjekt obsluhující

pohledávky. Tato role, kterou na sebe soudy formalizací procesních postupů do značné míry převzaly, by z hlediska ústavního pořádku neměla vyvolávat v oblasti přísudkové rozhodovací činnosti zbytečné, nepřiměřené a sankční dopady.

14. S ohledem na uvedené tedy považuje navrhovatel značnou část normativního dopadu vyhlášky za protiústavní, protože vytváří obecně nepřiměřený následek, který zatěžuje subjekty způsobem, který neodpovídá účelu občanského soudního řízení a vytváří faktickou nepřiměřenou sankci. To je samo o sobě v rozporu s principem proporcionality, jenž je obecnou náležitostí právního státu dle článku 1 Ústavy, zákazem sankce bez zákona a je rovněž v rozporu s účelem civilního řízení, jak je vymezen v § 2 o. s. ř.

15. Od doby přijetí napadené přísudkové vyhlášky se podle navrhovatele proměnila struktura rozhodovaných věcí a způsob zpracování soudní agendy. V případě sporů o peněžité plnění se mezitím vyvinul zjednodušený způsob podávání návrhů (elektronický platební rozkaz), který umožňuje dávkové automatické zpracování mnoha návrhů, které systém automatického zpracování žalob vkládá jako proměnné do datových sestav jednotlivých návrhů, které poté, co jsou opatřeny elektronickou značkou (či podpisem), podává elektronickou cestou soudům.

16. V rovině vyřízení takového návrhu justice preferuje vydání (elektronického) platebního rozkazu. Pokud jeho vydání selže, pokouší se soud zpravidla procesně dosáhnout rozhodnutí bez jednání, přičemž usiluje o vydání rozsudku pro uznání. Teprve pokud to není možné, soud obvykle nařídí jednání, na kterém je možné vydat mj. rozsudek pro zmeškání. Aby tomu žalovaný účinně zabránil, musí se kvalifikovaně bránit, a to podáním odporu, poté vyjádřením se k žalobě, kde pohledávku neuzná, poté se musí vyjádřit, že nesouhlasí s upuštěním od jednání. Nadto musí polemizovat s tvrzením a argumentací žalobce. Není-li s to provést tyto procesní kroky, je vydán proti němu exekuční titul, při jehož vydání soud nerozhodoval skutkový spor a neřešil zpravidla právní otázky.

17. V mnoha případech žalovaný pohledávku během řízení zaplatí a soud poté řízení zastaví, přičemž v takovém případě soud rovněž přizná žalobci náklady řízení.

18. V souvislosti se stoupající složitostí právních a ekonomických vztahů, obtížnou dohledatelností všech pohledávek a snižující se kooperací věřitelů s dlužníky je běžné, že formálně vymezené spory nesplňují parametry materiálního sporu a jsou pouze justicí obhospodařovanou upomínkovou službou, která je fakticky zpoplatněna formou přiznaných nákladů.

19. V případě, že je nařízeno jednání, čelí prohravší strana zpravidla rozhodnutí, které podle navrhovatele „trpí mnohdy poněkud zjednodušeným pojetím spravedlnosti“, protože v bagatelních sporech soudu nehrozí, že bude muset obhajovat svůj postoj v odvolacím nebo jiném přezkumném řízení.

20. Nazíráno komplexně, adaptovala se justice, mj. i díky proměně procesního práva a zavedením mnoha nových procesních nástrojů, na vymáhání pohledávek, přičemž při srovnání s dobou, kdy byla přijata přísudková vyhláška ve svém prvním znění, je v dnešní době vyřízena naprostá většina sporů bez jednání a způsobem, který nepředpokládá reálné dokazování či řešení právního sporu. Pokud se přísudková vyhláška této skutečnosti nepřizpůsobila a vyměřuje přísudek identicky pro případ vydání (elektronického) platebního rozkazu jako pro případ, kdy je ve věci nařízeno jednání a provedeno dokazování, je tato situace v rozporu s principem přiměřenosti a míra paušalizace nákladů dosahuje nepřípustného zjednodušení.

21. Zmíněné způsoby skončení řízení představují podle navrhovatele naprosto odlišnou úroveň náročnosti právní obsluhy a skutečnost, že to přísudková vyhláška nezohledňuje, vytváří takovou nerovnoměrnost, že to vytváří i faktické překážky v přístupu k právu. Atraktivita nesporných pohledávek, které je snadné vymáhat i hromadně, vede k tomu, že se právní služby orientují právě na tyto pohledávky a opomíjejí spory, které se předem jeví jako skutečně sporné. Trh v podstatě nutí advokacii, aby se transformovala v inkasní servis, aniž by byla pozitivně hodnocena za službu veskrze právní.

22. Tato míra nepřiměřenosti odměny ve vztahu k formální obtížnosti sporu podle navrhovatele vytváří takovou míru nespravedlnosti, která není nijak racionálně odůvodnitelná. Stát v podstatě favorizuje takové chování spotřebitelů práva, které jim umožňuje využívat stát jako inkasní a vymáhací agenturu. V konečném důsledku to pak vede i k úpadku práva a k jeho nepřípustné redukci na inkasní vztah.

23. V konkrétní podobě porušuje přísudková vyhláška rovněž princip přiměřenosti, jenž je náležitostí právního řádu demokratického a právního státu ve smyslu článku 1 Ústavy.

24. Navrhovatel poukazuje na to, že ačkoliv se jednotlivá řízení liší věcnou a právní náročností sporu, tak vyhláška tyto rozdíly v podstatě neodlišuje, stejně jako neodlišuje například počet úkonů, které musí advokát provést při vedení sporu, ať už jde o žalobu nebo obranu. V podstatě je znevýhodňováno takové nalézání práva, které hledá spravedlnost skrze právní dialog a argumentaci, a naopak je zvýhodněna taková právní aktivita, která je skutkově a právně nenáročná. V praxi tak jsou advokátskou obcí preferovány spory s minimálním počtem úkonů a jednodušší argumentací, které ovšem mnohdy opomíjejí potřebu právní péče o spory právně složitější, což vede k obecnému podceňování právní argumentace a důrazu na formální náležitosti podání, které jsou sice důležité, ale nikoliv klíčové.

25. Za velmi přiléhavé vyjádření tohoto dopadu přísudkové vyhlášky navrhovatel považuje sjednocující stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2008 sp. zn. Cpjn 201/2008, dle něhož „při určování odměny za zastupování advokátem nebo notářem nejsou důvodem pro postup podle ustanovení zvláštního právního předpisu o mimosmluvní odměně okolnosti, že advokát činil v řízení úkony formou automatizovaných výstupů a podání, že spor je veden o nízkou částku, že projednávaná věc není právně složitá nebo náročná, že řízení bylo krátké, že se jedná o obdobné žaloby nebo že nároky mohly být uplatněny jednou žalobou, anebo jiné typové charakteristiky věci, nýbrž jen konkrétní (individuální) okolnosti případu.“ V této interpretaci navrhovatel tuto míru paušalizace, která je napadené vyhlášce zcela vlastní a prochází celou její normativní logikou, zcela odmítá jako nepřípustnou.

26. Za specifickou a nejproblematičtější formu abstrakce od formální náročnosti sporu navrhovatel považuje ustanovení § 12 napadené přísudkové vyhlášky, která přiznává poloviční přísudek (oproti nalézacímu řízení) za řízení exekuční. Toto pravidlo pokládá za zcela absurdní: Jestliže lze v případech, kdy jde o nalézací spor, mít pochybnost, že náročnost sporu není závislá na výšce sporné částky, tak v případě exekučního řízení je tento závěr zcela jistý. V exekučním řízení se do unifikovaného návrhu, který nepřipouští příliš tvůrčího vkladu, promítají proměnné, které jsou obsaženy v nalézacím titulu. Právní obtížnost podání exekučního návrhu je nulová; takové řízení by bylo možné redukovat na vyplnění předtištěného formuláře. Jedinou otázkou, kterou musí oprávněný řešit, je volba exekutora, což se navrhovateli nejeví jako otázka právní, nehledě na to, že volba soudního exekutora, který de facto plní funkci soudu, jednou ze stran sporu se jeví být na hranici ústavnosti.

27. Jestliže redukce formálněprocesní vede k redukci sporů na inkasní vztahy, tak redukce materiální podle navrhovatele redukuje právní pomoc na pouhou administraci sporu bez důrazu na věcný způsob jeho vedení. V tomto směru se vyhláška výslovně příčí zákonu, a to občanskému soudnímu řádu, dle něhož se mají přiznávat náklady potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva (§ 142 odst. 1 o. s. ř.). Ve světle tohoto zákonného pravidla nemůže napadená přísudková vyhláška obstát. Sama totiž popírá svou konstrukcí jakoukoliv úvahu nad účelností právního zastoupení, kterou naopak zákon předepisuje. Tento důvod protizákonnosti tak navazuje na ostatní důvody, které tkví v rozporu s ústavním pořádkem a zákonem.

28. **N**avrhovatel má za to, že paušalizace sama není v rozporu s ústavním pořádkem (a zákonem). Naopak, pokud je rozumně nastavena, tak má za následek racionalizaci procesů, které reguluje. V ideálním případě může vést k minimalizaci nákladů na vedení jednoduchých sporů.

29. Původním motivem přijetí přísudkové vyhlášky byla podle navrhovatele skutečnost, že se mnohá řízení zbytečně protahovala z důvodů neúčelného řetězení úkonů, jejichž počet určoval výši nároku na náklady řízení. Zavedením paušálu za celé řízení se měl odstranit tento tlak na protahování. Výsledek této snahy se však navrhovateli jeví jako sporný, protože předpokládaného cíle v podstatě nebylo dosaženo. Postupem času bylo účelu zrychlení řízení dosaženo prostřednictvím koncentrace řízení a jiných procesních nástrojů a stálým tlakem na justici a na její rychlost. Základní legislativní motiv přijetí přihlášky tedy dle navrhovatele již odpadl.

30. V obecné rovině má navrhovatel za to, že pokud by byla paušalizace nastavena tak, aby bylo pro aktéry ekonomicky výhodné jednání, které je účelné z hlediska efektivity justice (včetně materiální stránky efektivity – tedy udržování a zvyšování míry spravedlnosti), tak může paušalizace splnit svůj účel a v dlouhodobém horizontu snižovat obecnou finanční náročnost vedení sporů. To se však přijetím napadené vyhlášky nestalo, neboť paušalizace obsahuje prvky, které vytvářejí vyšší procentní sazbu nákladů u pohledávek nižších. Takový prvek zákonitě vede ke drobení pohledávek. Pokud by měl tvůrce vyhlášky v úmyslu odlehčit justici, musel by aktéry soudních procesů motivovat ke slučování menších pohledávek tím, že by v pásmu nižších pohledávek nebyla odměna žádná, popřípadě ryze provozní (výdajový paušál), kdežto pouze sloučení a dosažení určité výše sporu by skýtalo možnost přiznání nákladů.

31. Navrhovatel se domnívá, že existuje prostor pro právní úpravu, která by byla konformní jak z hlediska zákona, tak z hlediska ústavního pořádku. Poukazuje na zahraniční úpravy, které skýtají příklady zdárně nastavené paušalizace. V obecné rovině tedy navrhovatel považuje regulaci podobných jevů prostřednictvím paušalizace za přípustnou, kdežto v podobě, v jaké vystupuje v napadené normě, za nepřípustnou z hledisek shora rozvedených.

32. Paušalizace, která vytváří předpoklad přiznaných nákladů řízení za právní zastoupení, a to bez ohledu na náročnost sporu, vede podle navrhovatele k tomu, že jsou ve velkém podávány právě návrhy na přiznání pohledávek, které jsou malé a jejichž podání obnáší minimum nákladů. Pokud tato disproporce ve vymahatelnosti působí dlouhodobě, tak se tržní prostředí, které usiluje o zisk, těmto podmínkám přizpůsobí a vytváří podmínky pro vznik takových pohledávek, zejména pokud je zisk z takového vymáhání významně nepoměrný jistině.

33. Na trhu existuje poměrně mnoho nabídek různých služeb, které se pohybují na pomezí legální a nelegální (lichevní) úvěrové činnosti. Jejich parametry jsou nyní nastaveny nikoliv tak, aby strana, jež má být poškozena, byla zatížena vysokým úrokem, ale jsou nastaveny naopak tak, aby byla zatížena vysokým počtem menších sankcí, což z hlediska hmotného práva vyvolává dojem přiměřenosti a obstojí i v případném posouzení orgány činnými v trestním řízení z hlediska lichvy. Při vymáhání těchto dílčích sankcí je pak každá zatížena samostatně přiznanými náklady řízení. Obvyklým jevem je rovněž dělení pohledávek, které poté, co jsou rozděleny, jsou postoupeny na různé subjekty, a mohou být tudíž vymáhány samostatně s multiplikací přiznaných nákladů řízení.

34. Za zvlášť alarmující pokládá navrhovatel praxi vymáhání přirážek k jízdnému v hromadné dopravě, které jsou stanoveny zákonem. Jejich horní výše je zákonem stanovena tak, aby přirážka k jízdnému pokryla i přiměřené náklady na vymožení. V případně soudního vymáhání jde pak o právně sice neidentifikovatelnou, ale ekonomicky faktickou duplicitu vymáhání téhož. Stejně tak se jeví jako sporné, pokud pohledávky vymáhají subjekty veřejného práva (obce, městské části, kraje), které si k tomuto účelu najímají advokáty. Navrhovatel připomíná, že na spornost této praxe poukázal též Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. II. ÚS 2396/09 ze dne 13. 8. 2012 (dostupný na http://nalus.usoud.cz, stejně jako další rozhodnutí zde citovaná). Mnohé pohledávky jsou prodávány těmito věřiteli nejprve za nominální hodnotu a poté v dalších krocích i subjektům soukromého práva za vyšší hodnotu s cílem vymožení především očekávaných náhrad nákladů řízení.

35. Shora popsané jevy jsou ve společnosti do značné míry neregulovatelné a jsou vyvolány právě nastavenými podmínkami a nepominou, dokud tyto podmínky nebudou jiné. Jakkoliv se zdá, že počet

drobných pohledávek je předem omezen, není tomu tak a tržní prostředí je s to jich generovat v podstatě neomezený počet.

36. Jedním z důsledků takto nastavených pravidel je i zahlcení systému civilní justice extrémně vysokým počtem návrhů spočívajících ve vymáhání drobných pohledávek, přičemž jediným ekonomickým motivem je právě očekávané přiznání nároku na úhradu nákladů řízení. Množství těchto sporů, které nejsou faktickými spory v materiálním slova smyslu, ale pouze formálním vyjádřením účetní události (mnohdy se sporným hmotněprávním podkladem), pak zatěžuje justici natolik, že nemá síly zkoumat dopodrobna hmotněprávní předpoklady vydávaných rozhodnutí (platebních rozkazů). Mnohé rozkazy by sice neprošly testem ústního jednání a případné protiargumentace, pokud by byla profesionální, nicméně ve fázi rozkazního řízení obstojí. To samo o sobě v individuálních případech nemusí představovat porušení práva na spravedlivý proces, pokud dotčený žalovaný nevyužije opravných prostředků, nicméně z hlediska funkce justice je taková situace nežádoucí, pokud se stává obecným jevem.

37. Navrhovatel poukazuje na skutečnost, že běžný žalovaný musí vynaložit mnohem více nákladů na případnou obranu proti postupu dle formulářové žaloby, než vynaložil žalobce. S ohledem na rutinní zpracování žalobních návrhů není pak pravděpodobnost omylu vyloučena. Výsledkem je situace, kdy v případě formulářové žaloby jsou výchozí pozice k dosažení úspěchu ve sporu výrazně odlišné, a k této faktické nerovnosti je navíc přičtena nepřiměřenost kompenzace nákladů, které byly pro žalující stranu reálně menší (rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2396/09).

38. Navrhovatel zdůrazňuje, že narůstající počet exekucí představuje v České republice vážný sociální problém. V případě vymáhaných pohledávek nejsou přesná data k dispozici, ale lze vycházet z některých dílčích dat vedených Exekutorskou komorou České republiky: V období od roku 2001 do roku 2008, tj. za 8 let, bylo nařízeno celkem 1 933 650 exekucí; v jediném roce 2009 bylo nařízeno 760 923 exekucí, v roce 2010 bylo nařízeno 701 900 exekucí a v roce 2011 bylo nařízeno 936 219 exekucí. Uvedená čísla sice hovoří o exekucích, ale těm musela předcházet nalézací řízení. Z uvedených čísel je zjevné, že jakkoliv je nepochybné, že žalobci jsou téměř vždy právně zastoupeni, tak pro případ, že by bylo nezbytné tutéž právní pomoc poskytnout žalovaným, tak k takovému množství případů, které by bylo nezbytné zastupovat individuálně, by nebyl dostatek advokátů v České republice (těch bylo k říjnu 2012 v České republice 9 526). Uvedená čísla sama o sobě demonstrují, do jaké míry je skutečné poskytnutí právních služeb v takovém množství spíš virtuální záležitostí, která ovšem v nákladových výrocích zakládá skutečné závazky a povinnosti. Jakkoliv je nemožné, aby v těchto číslech byla skutečně poskytnuta individualizovaná právní služba (náklady jsou ovšem přiznávány), tak je stejně nemožné, aby se ti, proti kterým je tento postup uplatněn, všichni bránili.

39. Jakkoliv se exekuční řízení jeví jako oddělené od nalézacího, tak je třeba zdůraznit, že je přísudkově zatíženo polovinou nákladů nalézacího řízení (dle § 12 napadené přísudkové vyhlášky). Exekuční řízení je i indikátorem, že předtím proběhlo řízení nalézací. Uvedená čísla nařízených exekucí je třeba porovnat s počtem exekucí, které jsou skončeny (zastavením nebo vymožením); v roce 2009 to bylo 178 233 exekucí, v roce 2010 to bylo 202 036 exekucí a v roce 2011 to bylo 287 984 exekucí. Srovnání s počty nařízených exekucí naznačují, že se deset let po vytvoření systému soudních exekutorů daří odbavovat maximálně 30 % exekucí. V systému vymáhání pohledávek, kde by hlavním sítem rozumnosti a přípustnosti mělo být nalézací řízení, je podle názoru navrhovatele vestavěna systémová chyba, která díky vysoké ekonomické atraktivitě určitého typu řízení zatěžuje nejenom systém nalézacího řízení, ale hrozí i následnou nerovnováhou v exekučním řízení, které by v důsledku stále stoupajícího počtu běžících exekucí časem zkolabovalo a stalo se pro věřitele i dlužníky obtížně předvídatelné.

40. Kromě toho, že takový způsob nastavení pravidel zatěžuje justici jako celek, a to jak v rovině nalézacího, tak vykonávacího procesu, je třeba poukázat též na to, že systém vymáhání pohledávek, který je nadměrně motivován právě náklady jako takovými, vede i k dalekosáhlým dopadům ve struktuře zadlužení obyvatelstva.

41. Určitý segment obyvatelstva je neúměrně zatěžován v podstatě nákladovým dluhem, jehož legitimita je sporná. V důsledku to vede k tomu, že určitá část obyvatelstva, která je spíše chudší, je zatížena permanentní exekucí. Nízkopříjmové vrstvy obyvatel jsou tedy soustavně příjmově udržovány na úrovni nezabavitelného minima, čímž jsou soustavně demotivovány k tomu, aby se svým přičiněním pokusily se ze své obtížné ekonomické situace dostat, protože jakýkoliv dílčí úspěch při získání zaměstnání nebo vyššího platu je následován pouze vyšší exekucí. Ekonomický pojem „dluhová past", který představuje vyjádření bodu, za nímž je zadlužení pro ekonomický subjekt (rodina, jednotlivec) již neudržitelné, dostává v tomto směru nový obsah pouze díky existenci napadené vyhlášky, která v důsledku nepřiměřeně nastavených procesních pravidel dokáže skokově multiplikovat výši dluhu způsobem, jenž ji činí jedním z nejdůležitějších faktorů překonání hraničního bodu dluhové pasti.

42. Navrhovatel proto považuje napadenou vyhlášku za normu, která se zcela míjí svým původním účelem, a nesplňuje tedy požadavek racionality normy ve světle účelu předpokládaného normotvůrcem. Původním účelem vyhlášky bylo zjednodušení soudního řízení, hladký výkon spravedlnosti a nastavení pravidel, která budou bez složitého posuzování více či méně spravedlivá. Tomuto účelu se napadená přísudková vyhláška zcela vymkla, přičemž nyní funguje jako nástroj, který významně motivuje k soudnímu řízení bez předchozích pokusů o smír, čímž popírá subsidiární funkci justice, dále vyvolává významné zatížení justice, čímž oslabuje její schopnost individualizace jednotlivých případů a identifikace hmotněprávních nedostatků ve fázi rozkazního řízení, dále zatěžuje významným způsobem nezanedbatelný segment obyvatel a v neposlední řadě vyvolává stav, kdy je vymáhání dluhů obecně méně předvídatelné. Funkce, jež byly od vyhlášky očekávány, byly naplněny jinými nástroji (koncentrace řízení apod.).

43. Všechny tyto malfunkce a disfunkce jsou dle navrhovatele velmi závažné a zcela se příčí původnímu účelu vyhlášky. Proto by měla být přísudková vyhláška zrušena jako celek. Navrhovatel poukazuje nejenom na nepřiměřené sazby v pásmu bagatelnosti, ale i na skutečnost, že rozkazní řízení a jiné nesporné způsoby vyřízení věci jsou zatíženy stejnou sazbou jako jiné spory. Míra simplifikace a paušalizace totiž prochází celou vyhláškou a dosahuje takové míry, že je dle navrhovatele třeba ji zrušit celou, pokud má být odstraněna příčina protiprávního stavu.

44. Je sice pravda, že zákon připouští možnosti odchýlení se od aplikace přísudkové vyhlášky (§ 150 o. s. ř.). Možnost odchýlení se je pak dána rovněž i samotnou skutečností, že soud není vyhláškou, striktně vzato, vázán. Samotný princip možnosti odchýlení považuje navrhovatel za správný, nicméně to platí pouze tehdy, pokud se potřeba odchýlení týká skutečně menšiny jevů.

45. Pokud je pravidlem, že v bagatelních řízeních dominuje vymáhání generických formulářových žalob, tak stanovená výše paušálních nákladů se podle navrhovatele hrubě vymyká statisticky obvyklé skutečnosti. Soud může paušalizaci smysluplně využít pouze tehdy, pokud má jistotu, že ve většině případů odpovídá skutečnosti. Pokud by musel naopak většinově odůvodňovat odchýlení se od vyhlášky a měl by se jí držet pouze v případech výjimečných, tak v takových případech postrádá nesmyslné stanovení předpokládaného stavu věci jakýkoliv smysl.

46. Soudy na tuto odchylovací činnost ve své většině rezignují a aplikují bez úvahy vyhlášku, jejíž aplikaci není zapotřebí zvlášť odůvodnit. Předpoklad nebo domněnka, které jsou v právu stanoveny v rozporu s obvyklou skutečností, nemohou z logiky věci splnit svou funkci, protože takový postup je mimo jiné i technicky neúnosný.

47. Nelze tedy podle navrhovatele argumentovat tím, že soud se může v individuálním případě odchýlit od vyhlášky. To je sice formálně vzato možné, ale není rozumné požadovat, aby se soudy odchylovaly od paušální sazby v naprosté většině případů. To v praxi možné není mimo jiné i proto, že naprostá většina věcí končí ve fázi rozkazního řízení, kde soud nemá k dispozici ani vyjádření protistrany ani jiný podklad, o který by svou úvahu mohl opřít. Konkrétní podoba spravedlivého nákladó-

vého modelu může mít de lege ferenda mnoho podob. Měla by zohledňovat i způsob vyřízení (platební rozkaz, rozsudek pro uznání, pro zmeškání a běžný rozsudek apod.).

48. Podle navrhovatele je pak zcela nelogické, že v případě řízení, které v katalogu významů různých řízení nezaujímá nijak významnou pozici, je toto řízení stimulováno odměnou úspěšné strany sporu, která významně převyšuje faktické náklady sporu. Navrhovatel marně pátrá po věcných nebo právních důvodech, které by ospravedlnily závěr, že vymáhání drobné pohledávky je z hlediska posilování právního vědomí, udržení funkčnosti státu a zajištění spravedlivého procesu významnější než třeba obhajoba obviněného v trestním řízení, obrana před šikanózním postupem správního orgánu nebo ochrana před porušením Ústavou zaručených práv v řízení o ústavní stížnosti. Naopak navrhovatel má za to, že tato akcesorická nerovnost deformuje vnímání práva a priorit spravedlnosti. Vedle nerovnosti z hlediska navrhovatelů je třeba poukázat na to, že z hlediska dopadů jsou to právě spíše chudší lidé, kteří nesou její důsledky.

49. Navrhovatel poukazuje na to, že v některých případech soudy některým žalobcům náklady vůbec nepřiznávají a odchylují se od vyhlášky a tento svůj postup řádně odůvodňují, přičemž důvody pro takový postup spatřují na straně žalobce a v povaze sporu. Tento postup generálně obstál v testu ústavnosti, jak je patrné z usnesení vydaného pod sp. zn. IV. ÚS 2777/11 ze dne 27. 12. 2011. Tento postup ovšem rozhodně nevolí všechny soudy, byť případy, kterých se týká, se objevují přede všemi soudy. Výrazně do přísudkové agendy zasáhl rovněž nález vydaný pod sp. zn. I. ÚS 3923/11 ze dne 29. 3. 2012, kterým byl dopad přísudkové vyhlášky značně modifikován pro účely tzv. formulářových sporů v pásmu bagatelnosti. Ústavní soud v podstatě vytvořil nákladový strop pro určitý typ sporů, a to omezený jistinou sporu. Ani tento princip však není akceptován soudní praxí bezvýhradně.

50. V současné době tak některé soudy v některých řízeních nepřiznávají náklady vůbec a tato rozhodnutí obstojí v testu ústavnosti. Jiné soudy se (velmi menšinově) řídí zmíněným nálezem, kdežto jiné se řídí vyhláškou v nezměněné podobě. Existuje ještě čtvrtý rozhodovací model, a to subsidiární aplikace advokátního tarifu ve smyslu § 151 odst. 2 o. s. ř. Vedle toho je samozřejmě možné všechny způsoby kombinovat a aplikovat různá kritéria posouzení hraničních případů. Společným hodnotícím znakem rozhodovací činnosti soudů je pak nejednotnost a roztříštěnost.

51. Smyslem vyhlášky, který legitimizuje paušalizaci, by měla být právě předvídatelnost. Pokud je vyhláška natolik různorodě modifikována soudní praxí, že vznikají zcela odlišné rozhodovací výstupy v případech jinak srovnatelných, svědčí to o normativní invaliditě vyhlášky. Soudní moc není s to jako celek svou praxí vyhlášku derogovat, což by bylo možné (a snad i ústavně konformní), ale daří se jí to pouze v některých částech, nedůsledně a různorodě, což vytváří na druhou stranu pole právní nejistoty.

52. Navrhovatel vyjadřuje své přesvědčení, že napadená přísudková vyhláška je v rozporu se zákonem i s ústavním pořádkem, že porušuje všechny principy přiměřenosti, rozumného uspořádání vztahů a neplní účel, pro který byla přijata. Dále nepovažuje navrhovatel ani za technicky ani za věcně možné, aby se soudní judikatura ujednotila na způsobu rozhodování o nákladech, který by byl jednotný, paušalizovaný, předvídatelný a současně spravedlivý tak, aby zohledňoval všechny okolnosti, které by zohlednit měl. Soudní moc už ze své povahy nemůže v právním vakuu vytvářet složitější normativní systémy a nahrazovat funkci normotvůrce.

53. Navrhovatel doporučuje zrušit napadenou přísudkovou vyhlášku ke dni publikace nálezu ve Sbírce zákonů. Jakkoliv si je navrhovatel vědom toho, že v obecné rovině je spíše vhodné ponechat normotvůrci určitou lhůtu k vypracování normy nové, tak v tomto případě to není nutné, protože po zrušení napadené přísudkové vyhlášky začne platit automaticky advokátní tarif v důsledku subsidiární aplikace § 151 odst. 2 o. s. ř. Ten sice vykazuje podobné nedostatky, ale je v mnoha ohledech méně problematickou normou, mimo jiné i proto, že zohledňuje počet úkonů, a tedy i složitost řízení, a fakticky tak formulářové, popřípadě bagatelní nebo jednoduché spory zatěžuje menším přísudkem.

III.
Vyjádření Ministerstva spravedlnosti

54. Ministerstvo spravedlnosti (dále též „ministerstvo“) ve svém vyjádření Ústavnímu soudu doručeném dne 25. února 2013 uvedlo, že vyhláška č. 484/2000 Sb. upravuje paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem v občanském soudním řízení pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení podle § 151 o. s. ř. Předtím, než došlo k přijetí vyhlášky č. 484/2000 Sb., byla základem pro výpočet přiznaných nákladů právního zastoupení v soudním řízení vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), která činila výši odměny advokáta závislou na počtu úkonů právní služby, které v řízení provedl. K přijetí vyhlášky č. 484/2000 Sb. vedla zkušenost s tím, že systém odměny závislý na počtu úkonů právní služby byl důvodem průtahů v soudním řízení (čím více úkonů, tím vyšší odměna).

55. Ministerstvo připouští, že paušalizace náhrad, zavedená vyhláškou č. 484/2000 Sb., skutečně nezohledňuje faktickou odbornost a časovou náročnost vedení sporu. K tomu dochází zejména v případě řízení o bagatelních částkách (zvlášť jsou-li uplatňovány na základě tzv. formulářových žalob). Stejně tak v případě obtížných dlouhotrvajících sporů, kdy se koná několik jednání a provádí se rozsáhlé dokazování, není tato složitost věci, kladoucí na advokáta zvýšené nároky, zohledněna ve výši jeho odměny určené podle vyhlášky č. 484/2000 Sb. Avšak občanský soudní řád na takové situace pamatuje tím, že poskytuje soudu, odůvodňují-li to okolnosti případu, možnost postupovat při určení náhrady nákladů právního zastoupení podle advokátního tarifu v souladu s § 151 odst. 2 částí věty první za středníkem o. s. ř. Sám Ústavní soud tento postup shledal správným v nálezu sp. zn. I. ÚS 3923/11, v němž také konstatoval, že přiznané náklady v řízení o částce pohybující se v pásmu bagatelnosti by neměly přesáhnout výši vymáhané jistiny. Podle ministerstva tedy nelze navrhovatelem namítané porušení principu přiměřenosti spatřovat v neústavnosti, resp. nezákonnosti vyhlášky č. 484/2000 Sb., nýbrž v tom, že soudy často mechanicky přiznávají náhradu nákladů právního zastoupení podle vyhlášky č. 484/2000 Sb. a nezohledňují specifika konkrétního případu.

56. Na druhou stranu nelze podle ministerstva opomenout, že jestliže je soudu za současného právního stavu dáno na výběr, zda při rozhodování o náhradě nákladů řízení bude postupovat podle vyhlášky č. 484/2000 Sb., nebo v souladu s § 151 odst. 2 částí první věty za středníkem o. s. ř. podle advokátního tarifu, anebo zda využije některého z korektivů uvedených v § 142 odst. 1 nebo § 150 o. s. ř., vede to k tomu, že soudy v obdobných případech rozhodují různě. Vždy je třeba trvat na požadavku řádného odůvodnění rozhodnutí podle učiněných skutkových zjištění.

57. Ministerstvo zmiňuje, že nedávno učinilo několik opatření, jejichž účelem je eliminovat případy, kdy soudem přiznaná výše náhrady nákladů řízení mnohokrát převyšuje výši požadované jistiny. Mezi tato opatření patří novelizace § 3 odst. 1 vyhlášky č. 484/2000 Sb., k níž došlo vyhláškou č. 64/2012 Sb., snižující sazby odměn, zejména jde-li o bagatelní částky. Ministerstvo prý revidovalo výši sazeb odměny tak, aby zohledňovala jak poměr k výši pohledávky samotné, tak i náklady vynakládané jednotlivými účastníky.

58. Ministerstvo připomíná další nově zavedené instituty, např. tzv. předžalobní výzvy v § 142a o. s. ř. (novelizace provedená zákonem č. 396/2012 Sb.), coby podmínky pro přiznání náhrady nákladů řízení, mající za cíl poskytnout dlužníku poslední možnost uhradit dlužnou částku, a tím se vyhnout jejímu soudnímu vymáhání, a tedy i hrazení nákladů řízení. Novela předpokládá i automatické spojování exekucí, které jsou vedeny u téhož exekutora proti témuž povinnému ve prospěch téhož oprávněného. Spojovat bude možné i exekuce vedené u více exekutorů nebo exekuce ve prospěch více věřitelů; toto bude činit na návrh dlužníka soud, pokud jednotlivé dlužné částky nepřevýší částku 10 000 Kč.

59. Ministerstvo uvádí, že rovněž samotná vyhláška č. 484/2000 Sb. umožňuje zohlednit náročnost soudního řízení. Podle jejího ustanovení § 18 odst. 1 totiž soud sazbu odměny sníží o 50 %, jestli-

že advokát nebo notář v řízení učinil pouze jeden úkon právní služby. Jestliže neučinil žádný úkon právní služby, odměna mu nepřísluší. Naopak podle ustanovení § 18 odst. 2 může soud sazbu odměny zvýšit až o 100 %, zastupoval-li advokát nebo notář účastníka v mimořádně obtížné nebo skutkově složité věci (nejde-li o sazbu stanovenou procentem z předmětu řízení).

60. Ministerstvo odmítá tvrzení navrhovatele, že výše uložených nákladů řízení přiznávaná podle vyhlášky č. 484/2000 Sb. dosahuje fakticky sankční povahy. Nejde prý o sankční nástroj, ale o ochranu těch, kteří se svého práva nedomohli mimosoudně a museli vynaložit nemalé náklady na uplatnění svého práva žalobou. Nenahrazení náhrady nákladů řízení by tedy mohlo být využíváno spíše jako sankční nástroj vůči věřitelům.

61. Ministerstvo uvádí, že paušalizace nákladů není v kontextu evropské právní kultury ničím neobvyklým. Naopak lze sledovat trend k využívání paušalizace dokonce v rámci Evropské unie. Například lze poukázat na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/7/EU ze dne 16. února 2011 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích, která se snaží paušalizovat náklady na vymáhání pohledávky, neboť stanoví, že věřitel má nárok obdržet od dlužníka alespoň pevnou částku ve výši 40 eur, která představuje náhradu vlastních nákladů věřitele spojených s vymáháním.

62. Pokud by vyhláška č. 484/2000 Sb. byla zrušena, jak navrhovatel požaduje, byl by prý opět nastolen stav, jaký zde byl před rokem 2001, opět by docházelo k protahování soudního řízení v důsledku provádění zbytečných úkonů právní služby advokáty, např. podávání opakovaných vyjádření stejného či velmi obdobného obsahu.

63. Podle ministerstva by soudy měly využívat obecného korektivu ukotveného v § 142 odst. 1 o. s. ř. a spočívajícího v přiznání náhrady pouze těch nákladů, které jsou potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva. Dalším ustanovením dávajícím soudu možnost nepřiznat náhradu nákladů právního zastoupení v požadované výši by i po zrušení vyhlášky č. 484/2000 Sb. zůstalo ustanovení § 150 o. s. ř., podle něhož soud nemusí výjimečně náhradu nákladů řízení zcela nebo zčásti přiznat, jsou-li tu důvody hodné zvláštního zřetele.

64. Ministerstvo připouští, že argumentace možností aplikace korektivů vyjádřených v § 142 odst. 1 a § 150 o. s. ř. není zcela bezproblémová. Výklad významu slovních spojení „účelnost uplatňování nebo bránění práva“ a „důvody hodné zvláštního zřetele“ je totiž závislý na uvážení soudu. Je tedy velmi pravděpodobné, že by se praxe jednotlivých soudů v této oblasti lišila.

65. Zejména ve fázi exekučního řízení se pak lze obávat pochybení při přiznávání náhrad. Přestože soudnímu exekutorovi je v exekučním řízení částečně přiznáváno postavení soudu prvního stupně, jeho reálné postavení není nezávislé. Soudního exekutora pro vymáhání plnění exekučního titulu vybírá oprávněný, resp. obvykle jeho právní zástupce. Exekutorovi tedy přiděluje řízení právní zástupce oprávněného, kterému jeho příjem za použití vyhlášky č. 484/2000 Sb. stanoví zase soudní exekutor v příkazu k úhradě nákladů exekuce. Tato skutečnost, tedy závislost přidělených případů jednotlivým exekutorům na volbě právních zástupců oprávněných, by tedy mohla vést k tomu, že by soudní exekutoři přiznávali náhradu celé požadované výše nákladů řízení i za zjevně neúčelné úkony, jako například nahlížení do spisu, není-li k tomu žádný relevantní důvod, za výzvy a návrhy, které procesní pravidla nepředvídají apod.

66. V souvislosti s rozhodováním o náhradě nákladů řízení ve věcech výkonu rozhodnutí nebo exekuce je třeba podle ministerstva poukázat i na skutečnost, že ustanovení § 12 odst. 1 vyhlášky č. 484/2000 Sb. stanoví, že v těchto věcech sazba odměny, jde-li o vymožené peněžité částky, činí 50 % sazby odměny stanovené podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 484/2000 Sb., nejméně 500 Kč. Pokud bude vyhláška zrušena, lze prý očekávat strmý nárůst nákladů ve věcech výkonu rozhodnutí i exekucí.

67. Závěrem ministerstvo uvádí, že při existenci paušálně stanovené výše náhrady nákladů právního zastoupení podle vyhlášky č. 484/2000 Sb. může každý účastník soudního řízení s vysokou mírou

přesnosti předem odhadnout, kolik finančních prostředků by v případě neúspěchu v soudním řízení musel druhé straně na nákladech řízení uhradit. Naproti tomu při aplikaci advokátního tarifu, tedy při závislosti výše náhrady nákladů právního zastoupení na počtu úkonů právní služby, by účastník takový odhad na počátku soudního řízení učinit nemohl, neboť dopředu není nikdy jasné, kolik bude v určité věci nařízeno jednání nebo kolik podání ve věci samé protistrana učiní. I rozhodnutí o náhradě nákladů řízení by mělo být předvídatelným, což hovoří spíše pro zachování vyhlášky č. 484/2000 Sb.

68. Ministerstvo konstatuje, že zrušením vyhlášky č. 484/2000 Sb. nedojde k naplnění cílů sledovaných navrhovatelem. Dojde sice ke zvýšení předvídatelnosti soudního rozhodování ve smyslu toho, podle jaké právní úpravy budou soudy přiznávat náhradu nákladů, neboť ve hře zůstane pouze rozhodování podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, za současné korekce rozhodnutími Ústavního soudu, nicméně předvídatelná již nebude samotná odměna, neboť zrušení stropů odměn a nejasnost počtu úkonů v řízení může znamenat stejnou právní nejistotu. Lze prý rovněž konstatovat, že pokud současně nedojde k pozitivní právní úpravě občanského soudního řádu, dojde naopak ke zvýšení odměny v té fázi řízení, kde zákonodárce již dříve uzákonil pouze poloviční sazbu.

69. Při hodnocení návrhu hlediskem potřebnosti ministerstvo shrnuje, že byť rozhodování o nákladech řízení bylo v minulosti v určitých případech, zejména formulářových žalob o bagatelní částky, excesivní, Ministerstvo spravedlnosti na toto reagovalo a již v minulosti učinilo určité kroky k nápravě tohoto stavu v mezích stávajících zákonných ustanovení. Novelizací občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 396/2012 Sb. byly zavedeny předžalobní výzvy a limity nákladů při výkonu rozhodnutí, novelou přísudkové vyhlášky provedenou vyhláškou č. 64/2012 Sb. byly sníženy absolutní částky nákladů řízení při peněžitých sporech, nová právní úprava přinesla podrobnější rozčlenění sazeb odměny při absolutním snížení konkrétních částek, a tím i příležitost pro citlivější rozhodování zejména v bagatelních sporech.

70. Co do hodnocení návrhu hlediskem přiměřenosti, tedy hodnocení hlediskem způsobené újmy vzhledem k účelu, lze souhlasit s navrhovatelem, že excesivní náhrada nákladů by neměla představovat sankční mechanismus pro žalovaného. Žalovanému sice nesmí být způsobena nepřiměřená újma excesivním navyšováním nákladů, nicméně toto jeho právo je nutno vyvažovat na misce vah a poměřovat s právem žalobce na právní ochranu a možnost vymoci kvalifikovaně své pohledávky za žalovaným. Fakt, že se žalovaný dostal do prodlení s úhradou svého dluhu, nemůže jít k tíži žalobce, který se chce domoci svého práva. Současná úprava je prý vyvážená a naplňuje tezi, že negativní důsledky nesmí přesahovat pozitiva, neboť reflektuje jak práva věřitele na reparaci nákladů, které tento vynaložil, tak dostatečným způsobem chrání dlužníky před neúměrným navyšováním náhrady nákladů řízení prováděnými úkony právního zástupce protistrany.

71. Ministerstvo uzavírá, že stanovení výše náhrady nákladů právního zastoupení na základě vyhlášky č. 484/2000 Sb. má jak svá pozitiva, tak i negativa; tato vyhláška prý není ani neústavní ani nezákonná.

IV.
Duplika navrhovatele

72. K vyjádření ministerstva se navrhovatel vyjádřil ve svém přípise, Ústavnímu soudu doručeném dne 11. března 2013, v němž uvádí:

73. Ministerstvo ve svém vyjádření zdůrazňuje, že by soudy měly v jednotlivých případech svá rozhodnutí individualizovat, přičemž poukazuje na právní možnosti, jak tak činit. K tomu navrhovatel dodává, že se tak v naprosté většině případů neděje, protože množství projednávaných a rutinně zpracovávaných případů to neumožňuje, nehledě na to, že k individualizaci by bylo nezbytné v jednoduchých sporech doplňovat dokazování k nákladovým otázkám, předkládat vyjádření stran k této otázce

a dokazovat poměry na obou stranách sporu, což by překročilo významně smysl původního banálního sporu. Vadně nastavenou paušalizaci lze dle navrhovatele odstranit, ale nikoliv překonat cestou mnoha individuálních rozhodnutí, která vytvoří odlišný standard.

74. Navrhovateli se jeví jako sporné, jestliže ministerstvo, jehož úkolem je zajistit smysluplnou a spravedlivou paušalizaci, uvádí jako obranný důvod pro její zachování (pokud je zpochybněna její racionalita, spravedlnost a logika) skutečnost, že tyto nedostatky nejsou na závadu, protože se od úpravy lze odchýlit. Takový postoj by v podstatě vedl k obecnému závěru, že neexistují protizákonné vyhlášky, protože soud se od nich může vždy odchýlit, neboť není vyhláškou vázán. Argumentace ministerstva setrvává pouze v rovině nezávazné úvahy, jak by soudy mohly alternativně postupovat; užitečnější by bylo podle mínění navrhovatele vtělit do textu napadené vyhlášky normativní pravidlo, jak postupovat, pokud se tak v praxi neděje.

75. Co se týče posledních změn v napadené vyhlášce, které ministerstvo uvádí jako krok zmírňující negativní dopady, tak s ohledem na jejich minimalistický charakter je navrhovatel považuje za krajně nedostatečné. Z grafů, které jsou součástí návrhu ve věci samé, je to prý dostatečně patrné.

76. Je-li, uvádí navrhovatel, něco problematického na současné vyhlášce, tak je to právě to, že nediferencuje typologii sporů. Ministerstvo v podstatě obhajuje model, který na spektrum mnoha různých situací reaguje stejně. Soudy sice mohou individualizovat svou rozhodovací politiku, ale stejně potřebují odlišné tarifní sazby pro různé typy řízení, skutků či případů.

77. Co se týče jiných podpůrných opatření, jež by měla odstraňovat následky vyvolané normativním dopadem vyhlášky, na která se ministerstvo odvolává, tak navrhovatel poukazuje na to, že předžalobní výzva je nedostatečná, zejména s ohledem na skutečnost, že její zavedení nijak nesouvisí se základním ústavněprávním problémem spočívajícím v hrubém nepoměru mezi náklady přiznanými a vynaloženými. Předžalobní výzva může mírně omezit počet osob, které budou nesprávnou regulací dotčeny, ale nijak to nemění povahu dotčení. Malá redukce počtu osob, které jsou dotčeny protiústavní právní regulací, dle navrhovatele neodstraňuje v žádném případě protiústavnost této regulace. Navíc je třeba dodat, že lhůta předžalobní výzvy se jeví jako krátká. Předpokládat, že se předžalobní výzva bude podílet na redukci negativních důsledků napadené vyhlášky, se navrhovateli jeví jako čistá spekulace.

78. Také slučování exekucí se navrhovateli jeví jako nedostatečné, protože je lze snadno obcházet postupováním věřitelsky, kauzálně i dlužnicky shodných pohledávek různým subjektům, které je pak vymáhají samostatně, což je již nyní běžná praxe, která brání slučování na návrh. Oba podpůrné mechanismy (předžalobní výzva, slučování exekucí) navíc mají povahu velmi nedokonalého odstraňování následků nespravedlivého systému. Takováto řešení mohou problém oddálit, ale nikoliv odstranit.

79. Možnost snížení sazby odměny podle § 18 napadené vyhlášky, zmiňovaná ministerstvem jako normativní korektiv umožňující zohlednit náročnost nebo jednoduchost sporu, je podle navrhovatele praxí zcela opomíjena, mj. i proto, že je koncipována jako výjimka z pravidla, a nikoliv pravidlo samé.

80. Navrhovatel uvádí, že se nezříká paušalizace jako takové, ale brojí proti její konkrétní podobě. Navrhovatel dokonce poukazuje na vhodné způsoby paušalizace v zahraničí.

81. Navrhovatel opětovně zdůrazňuje, že jeho návrh sice směřuje petitorně proti současnému znění vyhlášky, ale konceptuálně nebrojí proti paušalizaci jako takové. Návrh rozhodně nepředpokládá, že po zrušení vyhlášky by dlouhodobě trval stav bez právní úpravy, ale předpokládá, že ministerstvo přijme vyhlášku novou, která bude reflektovat požadavky Ústavního soudu. Předmětem řízení před Ústavním soudem není a z logiky věci ani nemůže být diskuse o ideální podobě právní úpravy. Ta je vždy úkolem normotvůrce. V řízení se pouze zkoumá, zda současná právní úprava nepřekračuje hranice dané nadřazeným právem. Pokud Ústavní soud normu zruší, tak absenci normy zpravidla musí normotvůrce doplnit, přičemž důvody zrušení mu jsou pak inspirací a vodítkem, popřípadě *mementem*

derogandi, které mu staví mantinely dalších normotvorných úvah. Zda se ministerstvo vydá po zrušení vyhlášky cestou úplné změny, dílčí změny nebo ve spolupráci se zákonodárcem sloučí tarif a vyhlášku, popřípadě zda odkáže na tarif, který vyhláškou pro účely soudního řízení zastropuje, je už pouze jeho věcí.

82. Navrhovatel zdůrazňuje, že samotným zrušením vyhlášky nebude a nemůže být naplněn cíl odstranění protiústavního stavu. To platí i o případném čistém návratu k aplikaci advokátního tarifu, který by neměl žádný dopad na exekuční řízení, které současný tarif zatěžuje stejně nebo ještě více než současná vyhláška. Aplikace advokátního tarifu se může jevit pouze jako přechodné nouzové řešení. Sezná-li Ústavní soud vyhlášku za protiústavní či protizákonnou, bude nezbytné aktivně vytvořit nový systém a bude to úkolem ministerstva.

83. Navrhovatel svým způsobem chápe stesk normotvůrce nad tím, že jím vytvořená právní úprava neplní zcela svůj účel a cíl, včetně možností výjimek, které jsou praxí opomíjeny. Pokud určitá norma nefunguje, byť k tomu má formální předpoklady, je třeba, v logice jejího sociologického účinku, hledat funkční zákonnost dopadů této regulace a na ty rozumně reagovat. Navrhovatel na návrhu trvá.

V.
Vyjádření veřejného ochránce práv

84. Veřejný ochránce práv k výzvě Ústavního soudu sdělil, že svého práva na vstup do řízení podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nevyužívá, avšak podává vyjádření ve smyslu § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.

85. Veřejný ochránce práv uvádí, že s ohledem na poznatky získané v rámci své činnosti opakovaně kritizoval praxi některých advokátů a soudních exekutorů spočívající v neoprávněném nárokování a přiznávání nákladů oprávněného v exekučním řízení v podobě odměny podle ustanovení § 12 odst. 2 přísudkové vyhlášky, přestože advokát neučinil žádné úkony při samotném provádění nebo zastavení exekuce, ale pouze převzal případ a podal návrh na nařízení exekuce. S předkládanou argumentací navrhovatele na zrušení přísudkové vyhlášky se veřejný ochránce práv ztotožňuje.

VI.
Upuštění od ústního jednání

86. Dle § 44 zákona o Ústavním soudu nařídí Ústavní soud ústní jednání, lze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Ústní jednání nařídí vždy, stanoví-li tak tento zákon nebo provádí-li Ústavní soud dokazování. V souzené věci měl Ústavní soud za to, že od jednání nelze očekávat další objasnění věci, proto bylo od ústního jednání upuštěno.

VII.
Aktivní legitimace navrhovatele

87. Ústavní soud konstatuje, že navrhovatel splňuje požadavky § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu a je oprávněn podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

VIII.
Ústavní konformita legislativního procesu

88. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., posuzuje Ústavní soud při rozhodování obsah zákona nebo jiného právního předpisu z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, a jedná-li se o jiný právní předpis, též se zákony a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ústavní soud konstatuje, že napadený právní předpis byl přijat ústavně předepsaným způsobem a vydán v souladu s Ústavou a vyhlášen v souladu se zákonem č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.

89. Ustanovení článku 79 odst. 3 Ústavy stanoví, že ministerstva mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněna. Napadená vyhláška č. 484/2000 Sb. byla vydána Ministerstvem spravedlnosti na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 374a písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

90. Napadená vyhláška byla zveřejněna dne 29. prosince 2000 v částce č. 140/2000 Sbírky zákonů a dne 1. ledna 2001 nabyla účinnosti. Tato vyhláška byla změněna vyhláškou č. 49/2001 Sb., vyhláškou č. 110/2004 Sb., vyhláškou č. 617/2004 Sb., vyhláškou č. 277/2006 Sb. a vyhláškou č. 64/2012 Sb.

IX.
Hodnocení Ústavního soudu

91. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená vyhláška č. 484/2000 Sb. je v rozporu s ústavním pořádkem a se zákonem.

92. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 30/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, mělo být smyslem vyhlášky č. 484/2000 Sb. zjednodušení výpočtu odměny za zastupování v občanském soudním řízení a odstranění průtahů způsobených účastníky řízení vedenými úmyslem dosáhnout vyšší odměny za právní zastupování v důsledku více poskytnutých úkonů právní služby. Ve skutečnosti však tato přísudková vyhláška způsobila závažné negativní důsledky, porušující základní práva a způsobující disfunkce justičního systému.

93. Napadená vyhláška č. 484/2000 Sb., na rozdíl od advokátního tarifu (vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který výši odměny a výši nákladů právního zastoupení odvíjí od počtu úkonů právní služby poskytnutých ve věci, zavedla stanovení nákladů právního zastoupení na základě principu paušalizace sazeb výše odměn za zastupování v řízení. Přísudková vyhláška stanoví paušální sazby výše odměny, čímž neumožňuje rozlišit složitost věci, časovou náročnost, počet provedených úkonů právní služby, stejně tak jako způsob, jakým řízení před soudem skončilo (elektronický platební rozkaz, rozsudek pro uznání, rozsudek pro zmeškání). Paušalizace tedy zcela pomíjí věcnou a časovou náročnost sporu či účelnost vymáhání práva nebo bránění nároku.

94. Napadená vyhláška motivuje účastníky občanskoprávních vztahů – věřitele k vedení soudních sporů i v případech, v nichž předmětem sporu je věc nepatrné hodnoty. Děje se tak s vidinou výdělku, neboť žalobce očekává, že výše náhrady nákladů řízení bude soudem přiznána podle vyhlášky č. 484/2000 Sb., přičemž výše přiznané náhrady nákladů řízení bude vyšší než skutečně vynaložené náklady a tento rozdíl bude pro vítěznou stranu přinášet obchodní zisk. Přiznávané náklady jsou natolik vysoké, že je z principu výhodné se soudit i o předměty plnění nepatrné hodnoty.

95. Počet takto vedených sporů, motivovaných vidinou snadného zisku, je v posledních letech enormně vysoký, tvoří značný podíl občanskoprávní agendy soudů. Tím dochází k nadměrnému kapa-

citnímu zatěžování soudního systému a k růstu výdajů vynakládaných ze státního rozpočtu na chod justice. Vyřizování tohoto druhu agendy může snadno přivodit průtahy v řízení v jiných věcech, jejichž předmětem jsou podstatně významnější záležitosti. Podle článku 90 Ústavy České republiky „soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům“. Vedení soudních sporů tohoto typu, pojaté primárně nikoliv jako dovolávání se ochrany práv, nýbrž jako obchodní a podnikatelská činnost produkující zisk, se ocitá na samé hraně institutu zneužití práva. Zákaz zneužití práva je uznáván jako jeden ze základních principů fungování práva a plyne z ústavně zakotveného pojmu právního státu (srov. preambuli Ústavy).

96. Navíc lze konstatovat, že takto fungující, relativně autonomní systém vymáhání pohledávek vyvolává sociálně nežádoucí následky – vede k ožebračování značné části obyvatelstva. Statisticky významná část populace s nízkými příjmy není s to uhradit soudem uložené náklady sporu, a následnou exekucí, spojenou s dalšími náklady, se ocitá ve vážných existenčních potížích.

97. Náklady právního zastoupení vypočtené na základě přísudkové vyhlášky nepřiměřeně zatěžují neúspěšnou stranu řízení zejména v situacích, kdy hodnota předmětu sporu se pohybuje v nižších pásmech, zejména v pásmu bagatelnosti. Přiznaná náhrada nákladů je zjevně nepřiměřená povaze a obsahu sporu. Vynucení plnění občanskoprávních závazků v takových případech je přitom z hlediska obecné spravedlnosti marginální záležitostí, do popředí se dostává zájem věřitele na dosažení výnosu z vedení samotného sporu.

98. K popsanému jevu dochází zejména v těchto typech občanskoprávních sporů:

- řízení, v nichž proti rozsudku nalézacího soudu není odvolání přípustné (řízení v tzv. bagatelních sporech),
- spory zahajované tzv. formulářovou žalobou (jednotlivé žaloby se v zásadě liší jen údaji o žalovaných a žalované částce),
- pohledávky ze smluv, kde jednou ze stran byl spotřebitel,
- smluvní vztahy, při nichž je spotřebitel fakticky vyloučen z možnosti sjednat si občanskoprávní smlouvu s jiným obsahem (typicky půjde zejména o smlouvy o přepravě, dodávce tepla nebo energií, spotřebitelském úvěru, běžném účtu, o poskytování informačních služeb, o poskytování služeb elektronických komunikací, o pojistné smlouvy, o regulační poplatek podle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů; k tomu viz nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3923/11).

99. V reálném společenském prostředí vznikl nový druh podnikatelské činnosti spočívající v obchodování především s bagatelními pohledávkami. Pohledávky jsou postupovány a skupovány specializovanými firmami, které se zabývají vymáháním pohledávek, s pohledávkami se obchoduje. Právo na peněžní plnění vymáhá jiný než původní věřitel; žalobce přitom očekává, že výše náhrady nákladů řízení bude soudem přiznána právě podle vyhlášky č. 484/2000 Sb.

100. Zisk takového podnikatele tedy není dán jen rozdíly cen při vlastním obchodování s pohledávkami, ale je znásoben paušálně stanovenými náhradami nákladů soudního řízení, spočívajícími především v nepřiměřené odměně advokáta za zastupování úspěšného žalobce. Přiznané náklady v těchto případech významně převyšují skutečně vynaložené náklady, potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva. Vytvořil se svébytný systém vymáhání pohledávek, záměrně produkující neúměrně vysoké náklady soudního řízení. Tento systém poškozuje či likviduje ve sporu neúspěšné dlužníky, a naopak zajišťuje významný prospěch osobám, které se podílejí na uplatňování a vymáhání především bagatelních pohledávek a vymáhání s nimi souvisejících nákladů řízení.

101. Zvláště nežádoucí situace nastává v oblasti veřejných služeb, financovaných z veřejných rozpočtů (zdravotnictví, veřejná doprava, školství apod.). Pohledávky vymáhají subjekty veřejného práva (stát, obce, městské části, kraje), které si k tomuto účelu často rovněž najímají advokáty. Důsledky

neúspěchu jsou pak pro dlužníky daleko tíživější než v případě, kdy pohledávku vymáhá přímo stát nebo obec prostřednictvím svých zaměstnanců, protože náklady řízení narůstají o palmáre advokáta.

102. Paušalizace stanovení odměn advokátů zcela pomíjí věcnou náročnost sporu, počet provedených úkonů ve věci, časovou náročnost a účelnost vymáhání práva nebo bránění nároku. Napadená vyhláška nebere zřetel ani na způsob skončení věci. Lze zmínit i takovou nežádoucí variantu, kdy paušálně přiznaná sazba odměny je naopak nepřiměřeně nízká, protože povaha konkrétního sporu vyžadovala nadstandardně vysoký počet náročných úkonů.

103. Přiznané náklady se pravidelně dostávají do hrubého nepoměru k žalované hodnotě sporu. Tímto způsobem dochází k sankcionování neúspěšné strany řízení, přičemž výše uložených nákladů je v rozporu s principem proporcionality sankcí. Dochází tak *de facto* k ukládání sankce bez zákona. Přísudková vyhláška se tak dostává do rozporu s článkem 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), který stanoví, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Přiznané náklady by neměly být nepřiměřené povaze a hodnotě sporu.

104. Ústavní soud si je vědom, že dosavadní právní stav soudům umožňuje odchýlit se od přísudkové vyhlášky. Soudce má možnost nepřiznat náhradu nákladů nebo přiznat pouze účelně vynaložené náklady (§ 142 odst. 1 o. s. ř.). Soudce dále může v konkrétní věci přihlédnout k důvodům hodným zvláštního zřetele dle § 150 o. s. ř. Také judikatura, včetně judikatury Ústavního soudu, poskytuje relativně široké pole možností pro rozhodování. Dosavadní zkušenosti však ukazují, že aplikace těchto právních možností ze strany soudů je nejednotná a nepředvídatelná. Tím dochází rovněž k oslabení principu předvídatelnosti soudního rozhodování a k oslabení principu právní jistoty.

105. Přísudková vyhláška se příčí zákonu – občanskému soudnímu řádu, podle něhož se přiznávají náklady potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva (§ 142 odst. 1 o. s. ř.).

106. Protože odchýlení se od vyhlášky musí být v rozhodnutí soudu odůvodněno, zvyšuje se pracnost a formální náročnost soudního rozhodování, čímž dochází k přetížení soudů a k prodlužování délky soudního řízení. Nutnost pečlivě odůvodňovat odchýlení se od vyhlášky zároveň demotivuje soudce, aby využívali těchto variantních postupů.

107. Dosavadní judikatura Ústavního soudu svědčí o tom, že napadená vyhláška neposkytuje dostatečnou právní úpravu v uvedené oblasti a potvrzuje nutnost přijetí nové právní úpravy, která zohlední rozhodnutí Ústavního soudu.

X.
Obiter dictum

108. Aniž by chtěl Ústavní soud jakkoli předjímat budoucí právní úpravu, očekává, že tato bude lépe reflektovat zvláštnosti jednotlivých případů. Kritéria pro určení výše náhrady by měla být obsažena přímo v samotné vyhlášce. Stanovení výše odměny by mělo odrážet princip proporcionality, mělo by být přiměřené také ve vztahu k výši vymáhané částky. Uvedené je o to významnější, pokud jde o spory v pásmu bagatelnosti, v nichž proti rozsudku nalézacího soudu není přípustné odvolání, rozhodnutí tedy nepodléhá instančnímu přezkumu.

109. Ústavní soud chce opětovně připomenout některé principy, které formuloval v předchozí judikatuře a k nimž by měla přihlédnout též budoucí právní úprava.

110. V nálezu sp. zn. I. ÚS 3923/11 se Ústavní soud zabýval otázkou náhrady nákladů řízení a odměny advokáta u tzv. formulářových žalob v pásmu bagatelnosti. Ústavní soud konstatoval, že soudy i v řízení o peněžitém plnění do 10 000 Kč musí při rozhodování o náhradě nákladů řízení ctít zásadu

úspěchu ve věci (§ 142 odst. 1 o. s. ř.). Jestliže byl žalobce ve sporu zcela úspěšný, má zpravidla právo na náhradu nákladů řízení. To však neznamená, že soud o jejich náhradě rozhodne „mechanicky". Naopak musí zvažovat, zda tu neexistují další rozhodující okolnosti mající podstatný vliv na přiznání či nepřiznání náhrady účelně vynaložených nákladů a jakého z možných způsobů jejího určení využije (viz § 151 odst. 2 část věty před středníkem o. s. ř. a z něj výjimku uvedenou v části věty za středníkem). V uvedeném nálezu Ústavní soud dále vyslovil, že zvolí-li obecné soudy při rozhodování o náhradě nákladů řízení výjimečný postup, pro nějž mají zákonnou oporu, při němž stále vycházejí ze zásady úspěchu ve věci, a použití zákonné výjimky též dostatečně odůvodní, pak jim nelze z hlediska ochrany ústavním pořádkem zaručených práv a svobod nic vytknout.

111. Ústavní soud v uvedeném nálezu poukázal na to, že musel přistoupit ke sjednocení judikatury obecných soudů formou nálezu, neboť v tzv. bagatelních věcech stran výroků o náhradě nákladů řízení neexistuje jiný orgán, který by tak mohl závazným způsobem učinit. V takovém řízení, jež je zahájeno „formulářovou" žalobou, nárok je uplatňován vůči spotřebiteli, přičemž ten vznikl ze smlouvy anebo jiného právního důvodu, avšak spotřebitel je fakticky vyloučen z možnosti sjednat si podmínky plnění s jiným obsahem, pak s ohledem na nutnost dodržení principu proporcionality mezi výší vymáhané částky a výší náhrady nákladů je spravedlivé, aby výše odměny za zastupování žalobce advokátem byla určena tak, že zpravidla nepřesáhne jednonásobek vymáhané jistiny.

112. Podobně v nálezu sp. zn. I. ÚS 988/12 ze dne 25. 7. 2012 Ústavní soud vyslovil, že pravidlo, dle něhož lze úspěšné procesní straně přiznat náhradu toliko účelně vynaložených nákladů, se vztahuje na jakékoliv náklady řízení, tedy i na náklady spojené se zastupováním advokátem (na odměnu za zastupování, paušální náhradu hotových výdajů a náhradu za daň z přidané hodnoty). Dále Ústavní soud konstatoval, že za účelně vynaložené náklady ve smyslu § 142 odst. 1 o. s. ř. lze považovat toliko takové náklady, které musela procesní strana nezbytně vynaložit, aby mohla řádně hájit své porušené nebo ohrožené subjektivní právo u soudu. Náklady spojené se zastoupením advokátem tomuto vymezení zpravidla budou odpovídat. Tomuto pravidlu však nelze přisuzovat absolutní, bezvýjimečnou povahu; mohou se vyskytovat i situace, za nichž náklady spojené se zastoupením advokátem nebude možno považovat za nezbytné k řádnému uplatňování nebo bránění práva u soudu. O takový případ půjde zejména v případě zneužití práva na zastoupení advokátem.

113. V nálezu sp. zn. I. ÚS 2929/07 ze dne 9. 10. 2008 (N 167/51 SbNU 65) Ústavní soud vyslovil, že pokud je stát k hájení svých právních zájmů vybaven příslušnými organizačními složkami, finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, kterým byl v přezkoumávaném případě advokát. Jak vyplývá z odůvodnění ústavní stížností napadeného rozsudku, soud svůj výrok o náhradě nákladů řízení odůvodnil jen odkazem na § 224 odst. 1 a § 142 odst. 1 o. s. ř. Otázkou, zda skutečně jde o náklady potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva, se obecný soud nezabýval. Tím zatížil své rozhodnutí vadou, mající ústavněprávní rozměr, spočívající v porušení článku 36 odst. 1 Listiny.

114. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 2513/09 ze dne 2. 2. 2010 (N 17/56 SbNU 169) Ústavní soud poukázal na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2929/07 a konstatoval, že je všeobecně známo, že ústřední orgány státní správy mají zřízeny k výkonu právních agend příslušné právní (legislativní) odbory, zaměstnávající dostatečný počet odborných pracovníků, kteří jsou schopni zajišťovat ochranu zájmů České republiky před soudy. Podle náhledu Ústavního soudu, vyjádřeného v citovaném nálezu, nebyl tedy důvod, aby za daných okolností žalovanou stranu zastupoval, byť už jen v odvolacím řízení, advokát. Pokud se tak stalo, nelze za této situace na stěžovateli spravedlivě žádat, aby hradil žalované straně náklady řízení takto vzniklé, protože tyto náklady nelze považovat za „náklady potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva" ve smyslu § 142 odst. 1 o. s. ř. Podle zjištění Ústavního soudu nevzal obecný soud ve svém rozhodnutí výše uvedené otázky v úvahu a svůj výrok o náhradě nákladů řízení odůvodnil jen odkazem na § 224 odst. 1 a § 142 odst. 1 o. s. ř. Otázkou, zda se skutečně jedná o náklady potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva, se obecný soud vůbec nezabýval. V této skutečnosti spatřoval Ústavní soud vadu, mající ústavněprávní rozměr, spočívající v porušení článku 36 odst. 1 Listiny.

115. V nálezech sp. zn. IV. ÚS 3243/09 ze dne 2. 3. 2010 (N 38/56 SbNU 449) a sp. zn. III. ÚS 1180/10 ze dne 14. 9. 2010 (N 194/58 SbNU 715) Ústavní soud konstatoval, že tam, kde je k hájení svých zájmů stát vybaven příslušnými organizačními složkami finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, jímž byl advokát, a pokud tak přesto učiní, pak není důvod pro uznání takto mu vzniklých nákladů jako účelně vynaložených. Pokud dovolací soud rozhodl o náhradě nákladů řízení pouze s poukazem na zásadu úspěchu, přičemž otázkou, zda náklady účastníka řízení – státu na zastoupení advokátem byly účelně vynaloženy, se nezabýval, dopustil se porušení práva na spravedlivý proces.

116. V nálezu sp. zn. II. ÚS 2396/09 Ústavní soud dovodil, že u statutárních měst a jejich městských částí lze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byly schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. Nebude-li v příslušném řízení prokázán opak, nejsou náklady na zastoupení advokátem nákladem účelně vynaloženým.

117. Tím nemá být kategoricky konstatováno, že zastoupení státu advokátem je vždy neúčelné a že náhradu nákladů právního zastoupení nelze státu nikdy přiznat. Za výjimečných okolností má zastupování státu advokátem povahu účelného uplatňování či bránění práva. V usnesení sp. zn. III. ÚS 2428/10 ze dne 31. 3. 2011 Ústavní soud připomenul, že v každém jednotlivém konkrétním případě, kdy za stát v řízení vystupuje ministerstvo jako příslušná organizační složka a jako jeden z ústředních úřadů, je třeba podle konkrétních okolností tohoto případu zvažovat, zda příslušná organizační složka státu je schopna se v daném sporu (zejména pokud v něm vystupuje jako strana žalovaná) účinně bránit za pomoci svých právníků, či zda jde o spor specifický, v němž k efektivní obraně a k úspěšnému výsledku sporu pro organizační složku státu – a ve svém důsledku i pro Českou republiku – je třeba, aby Česká republika byla zastupována advokáty. Při všeobecně prosazované tendenci k celkové efektivitě a úspornosti v činnosti státní správy nemohou být personální kapacity interních zaměstnanců naddimenzovány tak, aby pokryly všechny myslitelné právní oblasti, v nichž stát v pozici strany soudních sporů vystupuje. Státu nelze upřít právo nechat se zastoupit v řízení před soudem advokátem s ohledem na specifičnost problematiky předmětu řízení; na náklady takto vzniklé nelze bez dalšího pohlížet jako na náklady neúčelné, ale v každém jednotlivém případě je třeba zvažovat, zda jde, či nejde o náklady nezbytné, potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva.

118. Zásadní význam pro řešení problematiky náhrady nákladů řízení má nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 988/12, obsahující dvě právní věty:

> „I. Pravidlo, dle něhož lze úspěšné procesní straně přiznat náhradu toliko účelně vynaložených nákladů, se vztahuje na jakékoliv náklady řízení, tedy i na náklady spojené se zastupováním advokátem (na odměnu za zastupování, paušální náhradu hotových výdajů a náhradu za daň z přidané hodnoty).
>
> II. Za účelně vynaložené náklady ve smyslu § 142 odst. 1 o. s. ř. lze považovat toliko takové náklady, které musela procesní strana nezbytně vynaložit, aby mohla řádně hájit své porušené nebo ohrožené subjektivní právo u soudu. Náklady spojené se zastoupením advokátem tomuto vymezení zpravidla budou odpovídat. Tomuto pravidlu však nelze přisuzovat absolutní, bezvýjimečnou povahu; mohou se vyskytovat i situace, za nichž náklady spojené se zastoupením advokátem nebude možno považovat za nezbytné k řádnému uplatňování nebo bránění práva u soudu. O takový případ půjde zejména v případě zneužití práva na zastoupení advokátem.“

119. Z výše uvedeného vyplývá, že za stávající situace byl nucen převzít na sebe roli sjednocování judikatury obecných soudů Ústavní soud, který se svými rozhodnutími snažil vyplnit mezery v situacích, na které vyhláška č. 484/2000 Sb. nepamatuje. Tato role ovšem Ústavnímu soudu zásadně nepřísluší. Za adekvátní řešení je třeba považovat novou právní úpravu, nahrazující dosavadní přísudkovou vyhlášku.

XI.
Facit

120. S ohledem na výše uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, že napadená vyhláška je nejen v rozporu s § 142 odst. 1 o. s. ř., který stanoví jako kritérium přiznání náhrady nákladů řízení účelnost vynaložení těchto nákladů, ale též s článkem 4 odst. 1 Listiny, který stanoví, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

121. I když shora uvedené výtky protizákonnosti a protiústavnosti se vztahují převážně k ustanovení § 3 odst. 1 a k ustanovení § 12 napadené vyhlášky, dospěl Ústavní soud k závěru, že je namístě zrušit vyhlášku celou, protože jednotlivá ustanovení celé vyhlášky jsou vzájemně propojena.

122. Při shrnutí výše uvedeného Ústavní soud shledal rozpor napadené vyhlášky nejen se zákonem, ale i s ústavním pořádkem České republiky, a proto napadenou vyhlášku podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zrušil, a to dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujal k rozhodnutí pléna soudce Vladimír Kůrka.