

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**  
**Jménem republiky**

Plénium Ústavního soudu složené z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musíla, Radovana Suchánka, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka), Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka rozhodlo o návrhu **Okresního soudu v Chrudimi**, na zrušení ustanovení § 137 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení, takto:

**I. Návrh se zamítá.**

**II. Zásadu rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod naplňuje přiznání paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů podle jejich demonstrativního výčtu v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není, a to v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem byla přiznána taková náhrada podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.**

Odůvodnění:

**I.**

**Vymezení věci a rekapitulace návrhu**

1. Ústavnímu soudu byl dne 13. 8. 2013 doručen návrh Okresního soudu v Chrudimi (dále jen „navrhovatel“) podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a podle ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), na zrušení ustanovení § 137 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění, nebo alespoň zrušení slova „hotových“ v tomto ustanovení (pozn. soudu: v uvedeném ustanovení je použit tvar „hotové“). Alternativně navrhovatel navrhuje, aby Ústavní soud interpretativním výrokem stanovil zásady a limity pro určení náhrady drobných a režijních výdajů, které pravidelně vznikají účastníkům občanského soudního řízení, kteří nejsou zastoupeni advokátem.
2. Napadené ustanovení je podle navrhovatele v rozporu s čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť někteří úspěšní účastníci řízení jsou povinni prokazovat, jaké hotové výdaje jim v řízení vznikly, naopak jiní jsou tohoto břemene zbaveni, stačí, že náklady uplatní paušálně na základě normativně založeného předpokladu, že s procesním úkonem jsou pravidelně spojeny hotové výdaje ve výši 300 Kč.
3. Navrhovatel připomíná, že paušalizovaná náhrada pravidelně vznikajících výdajů spojených s procesními úkony činěnými v občanském soudním řízení je jedním z mála možných řešení, má-li být občanské soudní řízení efektivní a má-li stát dodržet své závazky plynoucí mimo jiné z ustanovení článku 1, článku 4 a článku 90 Ústavy a článku 36 a následujících Listiny. Toto řešení obsahuje § 2 odst. 1 a § 13 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování

právních služeb (advokátní tarif), která stanoví paušálně minimální výši hotového výdaje, kterou účastníkům zastoupeným advokátem uhradí neúspěšný účastník. Děje se tak podle navrhovatele na hraně ústavnosti, neboť vyhláška je pouze formálně provedením § 22 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.

4. Navrhovatel poukazuje na to, že je s touto paušální náhradou v praxi zacházeno jako s jakousi režijní náhradou, ovšem do její výše se již dnes plně neodráží právní a technologický vývoj ani skutečná povaha úkonu, který někdy nedává ani prostor pro vznik výdajů, které mají být touto paušální náhradou kryty. Samotnou existenci paušálních náhrad hotových výdajů navrhovatel nekritizuje, poukazuje ale na porušení rovnosti účastníků řízení spočívající v tom, že ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu váže vznik náhrady pro určitou skupinu účastníků na prokázání vzniku hotových výdajů.

5. Jako řešení této nerovnosti zmiňuje navrhovatel nejprve užití § 11 odst. 1 a 2 a § 13 odst. 3 advokátního tarifu na základě přímé aplikace článku 37 odst. 3 Listiny, což však naráží na požadavek postupu dle § 137 odst. 1 občanského soudního řádu a výsledkem je zachování výše zmíněné nerovnosti, což navrhovatel dokumentuje i na řízení, z něhož vzešel jím předložený návrh. Ten označuje za typický důsledek právní úpravy, která přímo vybízí k tomu, aby byly podávány žaloby spojené na straně žalobce s mizivými náklady, ovšem náklady právně nezastoupeného žalovaného nemají jak být kompenzovány. Podobná situace je i u zastoupení institucionálními opatrovníky. Navrhovatel připomíná, že taková úprava nutí právní laiky, aby se nechali zastupovat advokátem, neboť jenom tak mají možnost dosáhnout alespoň paušální náhrady hotových výdajů. Protiústavní úprava náhrady nákladů účastníků řízení nadto souvisí také s deficitem českého systému právní pomoci, na něž upozorňoval i Ústavní soud coby ochránce práv účastníků řízení a jejich rovnosti.

## II.

### Průběh řízení před Ústavním soudem

6. Ústavní soud podle ustanovení § 42 odst. 4 a § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal předmětný návrh na zrušení napadených ustanovení Poslanecké sněmovně, Senátu Parlamentu České republiky, vládě a veřejnému ochránci práv.

7. Veřejná ochránkyně práv podáním sdělila, že svého práva na vstup do řízení nevyužije, přičemž s předkládaným návrhem Okresního soudu v Chrudimi se ztotožňuje.

8. Vláda České republiky podáním sdělila, že taktéž svého práva vstoupit do řízení nevyužije, upozornila nicméně na to, že je v současné době v rámci legislativního procesu na úrovni vlády České republiky projednáván Legislativní radou vlády vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (vedený v elektronické knihovně eKLEP pod č.j. 454/14), jehož cílem je, kromě jiného, aby i účastník nalézacího a exekučního řízení, který nebyl v řízení zastoupen advokátem, měl právo na přiznání náhrady hotových výdajů a ušlého výdělku ve výši určené vyhláškou ministerstva, aniž by musel výdaje a ušlý zisk prokazovat. Vláda proto toliko vyslovila obavu z interpretačních problémů, ke kterým by vedla případná akceptace druhé části eventuálního petitu, tedy zrušení slova „hotové“ v ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu.

9. Poslanecká sněmovna prostřednictvím svého předsedy Jana Hamáčka rekapitulovala proceduru přijímání občanského soudního řádu a jeho relevantních novel. Připomněla, že tyto zákony byly vždy schváleny potřebnou většinou poslanců Národního shromáždění Československé socialistické republiky, Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní republiky, jakož i Poslanecké sněmovny, byly podepsány příslušnými ústavními činiteli a byly řádně vyhlášeny a že zákonodárny sbor vždy jednal v přesvědčení, že přijaté zákony jsou v souladu s Ústavou a naším právním řádem.

10. Senát prostřednictvím svého předsedy Milana Štěcha upozornil na to, že přestože byl § 137 odst. 1 od přijetí občanského soudního řádu měněn několikrát, normativní text „hotové výdaje účastníků“, proti němuž je projednáván návrh namířen, se v něm nachází od prvopočátku, tedy od roku 1963. Na uvedené skutečnosti nic nezměnila ani poslední velká změna občanského soudního řádu (zákon č. 293/2013 Sb.), přijatá v souvislosti s rekodifikací soukromého práva hmotného a schválená také Senátem v mezích jeho ústavně stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Přitom právě při této poslední velké „revizi“ soukromého procesního práva, provedené zákonem č. 293/2013 Sb., se zákonodárce zabýval občanským soudním řádem jako celkem a nepochybně by při takové příležitosti – v případě, že by byl o protiústavnosti napadeného ustanovení přesvědčen – způsobem jemu vymezeným Ústavou a příslušným jednacím řádem na danou situaci reagoval. Samotný Senát žádnou změnu § 137 odst. 1 občanského soudního řádu v souvislosti s projednáváním návrhu zákona č. 293/2013 Sb. ani jindy neinicioval, resp. neměl k problematice nákladů řízení žádné, tím méně ústavní výhrady.

11. Ústavní soud se zabýval tím, zda česká právní úprava odlišující prokazování nákladů zastoupených a nezastoupených účastníků odpovídá vykazování nákladů řízení v okolních zemích. Účelem tohoto srovnání bylo zjistit, ve kterých zemích, jejichž civilní procesní předpisy jsou systémově podobné české úpravě civilního procesu, je umožněno, aby paušální náhradu hotových výdajů (resp. obdobný typ nároku) požadoval úspěšný účastník, ať už je zastoupen advokátem nebo notářem, či nikoliv; a ve kterých zemích naopak může takovou paušální náhradu hotových výdajů (resp. obdobný typ nároku) požadovat pouze účastník zastoupený advokátem nebo notářem. Z této srovnávací analýzy vyplynulo, že z 24 posuzovaných zemí činí určitý rozdíl mezi zastoupenými a nezastoupenými účastníky z hlediska přiznávání paušální náhrady některých nákladů (telekomunikací či pořizování fotokopí) pouze Německo a Slovensko.

### III.

#### Posouzení tvrzené protiústavnosti

12. Ústavní soud se nejprve zabýval aktivní legitimací navrhovatele k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení a dospěl k závěru, že navrhovatel aktivně legitimován je. Navrhovatel totiž ve věci, kterou předkládá Ústavnímu soudu, aplikoval ustanovení občanského soudního řádu o nákladech řízení a jejich náhradě, provedl jejich aplikaci dle svého názoru ústavně konformním způsobem vyplněním neústavní mezery a soud odvolací v příslušné věci dospěl k závěru, že tato aplikace není možná. Navrhovatelé tedy, domnívali-li se, že aplikace uložená mu odvolacím soudem je v rozporu s ústavním právem účastníka řízení na spravedlivý proces a rovné postavení všech účastníků v soudním řízení (čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny), nezbývalo nic jiného, než obrátit se na Ústavní soud, aby vyřešil otázku ústavnosti napadeného ustanovení a jeho ústavně konformního výkladu. Není vyloučeno, že by případnějším bylo napadnout před Ústavním soudem spolu s § 137 občanského soudního řádu i § 142 občanského soudního řádu upravující přiznávání náhrady

nákladů řízení, nicméně Ústavní soud vyložil návrh navrhovatele tak, aby jej mohl projednat s tím, že si je vědom toho, že navrhovatel po něm požaduje výklad řešící mezeru v zákoně či zrušení právní úpravy, která zvýhodňuje v režimu prokazování hotových výdajů účastníka zastoupeného advokátem oproti účastníkovi nezastoupenému. Problém této nerovnosti je způsoben nejen napadeným ustanovením občanského soudního řádu, ale též jej provádějícími ustanoveními advokátního tarifu. Soudce obecného soudu je sice povolán podle čl. 95 Ústavy posoudit soulad vyhlášky se zákonem sám, nicméně v posuzované situaci navrhovatel shledal paušální náhradu nákladů stanovenou advokátním tarifem ústavně konformní a souladnou se zásadou hospodárnosti a efektivity soudního řízení; rozpor s právem účastníka řízení na rovné zacházení před soudem spočívá pouze v tom, pokud by tuto paušální náhradu nesměl přiznat účastníkovi nezastoupenému. Cílem navrhovatele v posuzovaném případě nebylo zkomplikovat procesní povinnosti zastoupeným účastníkům, ale usnadnit a zjednodušit proces prokazování nákladů řízení pro nezastoupené účastníky. Ústavní soud tedy porozuměl návrhu a předložený návrh projednal, neboť odmítnutí jeho projednání by bylo v rozporu s jeho ústavní úlohou a projevem přepjatého formalismu.

13. Při posuzování toho, zda napadené ustanovení občanského soudního řádu a s ním související ustanovení advokátního tarifu jsou rozporná s ústavním pořádkem, či zda jsou sice protiústavně aplikována, nicméně je možno je vyložit v otázce možnosti přiznávání paušálních náhrad ústavně konformně, jak naznačuje navrhovatel nejen svým návrhem, ale zejména svou vlastní dosavadní rozhodovací praxí, zvažoval Ústavní soud nejprve smysl této úpravy.

14. Nejprve je namístě uvést nyní platné znění napadeného ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu, spolu se zněním s ním těsně souvisejícího odst. 2:

*„(1) Náklady řízení jsou zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně soudního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné, náhrada za daň z přidané hodnoty, odměna za zastupování a odměna pro mediátora podle zákona o mediaci za první setkání s mediátorem nařízené soudem podle § 100 odst. 2.*

*(2) Odměna za zastupování patří k nákladům řízení, jen je-li zástupcem advokát nebo notář v rozsahu svého oprávnění stanoveného zvláštními právními předpisy anebo patentový zástupce v rozsahu oprávnění stanoveného zvláštními právními předpisy.“*

15. Z citovaného ustanovení vyplývá, že pokud účastník řízení není zastoupen advokátem, má nárok zejména na náhradu hotových výdajů. Komentářová literatura (viz Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I.: § 1 až 200za. Komentář. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 945) vymezuje hotové výdaje nad rámec dalších nákladů, výslovně v ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu uvedených (pro nezastoupené účastníky jde o soudní poplatek, ušlý výdělek, náklady důkazů a tlumočné), následovně: *„K hotovým výdajům účastníků (vedlejších účastníků) a jejich zástupců patří vedle výdajů spojených s doručením jejich podání soudu (poštovního) zejména jízdné, místní přepravné, stravné a nocležné, popřípadě též nutná vydání průvodce a jeho ušlý výdělek.“* Hotové výdaje advokátů, notářů a patentových zástupců hrazené paušálně určenou částkou mající pokrýt náklady spočívající ve vnitrostátním poštovním, místním hovorném a přepravném následně rozebírá tento komentář samostatně.

16. Ústavní soud se opakovaně vyjádřil k principům ovládajícím přiznávání náhrad vynaložených hotových výdajů, k němuž dochází podle § 142 odst. 1 ve vazbě na § 137 odst. 1 a 2 občanského soudního řádu. Patrně nejsouhrnněji tak učinil v nálezu sp. zn.

I. ÚS 3923/11 ze dne 29. 3. 2012, bod 17 (N 68/64 SbNU 767): *„Základní zásadou, která ovládá rozhodování o náhradě nákladů civilního sporného procesu, je zásada úspěchu ve věci vyjádřená v § 142 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. V této zásadě se promítá myšlenka, že ten, kdo důvodně bránil své subjektivní právo nebo právem chráněný zájem, by měl mít právo na náhradu nákladů, jež při této procesní činnosti účelně vynaložil, proti účastníkovi, jenž do jeho právní sféry bezdůvodně zasahoval. Právo úspěšné procesní strany vůči neúspěšné straně řízení na náhradu nákladů vychází ze základního strukturního principu, který se v civilním sporném procesu uplatňuje, tj. ze systému dvou stran v kontradiktorním postavení, v rámci něhož účastníci řízení vystupují jako vzájemní oponenti uplatňující v řízení protichůdné zájmy. Úspěch jedné procesní strany je tak zároveň neúspěchem jejího procesního odpůrce, přičemž každá strana se v mezích daných občanským soudním řádem snaží pomocí přípustných prostředků docílit vlastního vítězství a prohry protistrany. Je-li procesní strana úspěšná, měl by jí její odpůrce nahradit náklady, které při tom účelně vynaložila, neboť by bylo v rozporu s ochrannou funkcí civilního práva procesního, pokud by civilní proces neumožňoval odstranit zmenšení majetkové sféry účastníka způsobené jenom tím, že byl nucen důvodně hájit svá práva, do nichž někdo jiný zasahoval.“*

17. Převládající judikatura civilních soudů pak ukazuje, že hotové výdaje ve smyslu § 137 odst. 1 občanského soudního řádu musí nezastoupený účastník řízení prokazovat, chce-li se podle § 142 občanského soudního řádu domoci jejich náhrady. Příkladem může posloužit i usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích sp. zn. 18 Co 229/2013 z 27. 6. 2013, jímž bylo v řízení, z něhož vzešel nyní posuzovaný návrh, zrušeno původní usnesení navrhovatele, kterým chtěl nezastoupené žalované přiznat paušální náhradu hotových výdajů. Krajský soud zde konkrétně uvedl: *„Je zřejmé, aniž by to bylo v rozporu se zásadou rovnosti účastníků, že hotové výdaje žalované v souvislosti s tímto řízením nelze ztotožnit s výdaji, jaké by byla žalovaná povinna zaplatit svému advokátovi za poskytování právních služeb, pokud by byla zastoupena.“*

18. Naopak zastoupení účastníci mohou do nákladů řízení, které jsou jim v případě jejich úspěchu v řízení soudy přiznávány, uplatnit i odměnu za zastupování, jejíž součástí je podle § 13 odst. 1 advokátního tarifu také *„náhrada hotových výdajů účelně vynaložených v souvislosti s poskytnutím právní služby.“* Ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu k tomu dodává: *„Nedohodl-li se advokát s klientem na jiné paušální částce jako náhradě výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné, činí tato částka 300 Kč na jeden úkon právní služby.“* Je navíc obecně zažitou praxí, že i tehdy, kdy by si advokát s klientem dohodli vyšší paušální částku, obecné soudy přiznávají toliko advokátním tarifem upravenou částku 300 Kč za každý úkon (srov. komentář k § 137 odst. 1 občanského soudního řádu in Jirsa, J. a kol. Občanské soudní řízení: soudcovský komentář. Praha: Havlíček Brain Team, 2013; elektronická verze dostupná v právním informačním systému ASPI).

19. Jako první z paušálně kompenzovaných výdajů je tedy uvedeno vnitrostátní poštovné. To je náklad, který sice může prokazovat i nezastoupený účastník řízení, ovšem advokátovi, a zprostředkovaně tedy zastoupenému účastníkovi, již dnes obvykle vznikají fakticky vůbec nebudou, neboť písemná komunikace advokátů se soudy již byla z větší části nahrazena komunikací prostřednictvím datových schránek. U nich je relativně náročné, a to finančně i dovednostně, jejich samotné pořízení, respektive zprovoznění; jednotlivý komunikační úkon je však pak již prakticky bezplatný, takže by se těžko, byť i v průměru, určovalo, jaké jsou zhruba náklady na „datové poštovné“ ve vztahu k jednomu úkonu právní služby. Podobně účtování „místního hovorného“ je již samo o sobě archaismem, neboť v éře, kdy většina

telefonické komunikace je uskutečňována pomocí mobilních telefonů, nemá smysl rozlišovat místní a meziměstské hovory a lze předpokládat, že dnešní advokáti nemají obvykle hovory účtovány po minutách či jednotlivých hovorech, ale pokryty paušální platbou mobilnímu operátorovi, takže jednotlivý hovor uskutečněný se soudem či se samotným mandantem obvykle nezaloží samostatný přesně vyčíslitelný výdaj. Snad pouze u přepravného smysl úpravy zůstává stejný jako v době přijetí advokátního tarifu. Ve svém celku však náklady, jež mají být kompenzovány paušální náhradou, vznikají v mnohem menší míře než v době přijetí advokátního tarifu, respektive vztahují se spíše obecně k provozu advokátní kanceláře (platby za internet a telefonní paušál), nikoli k jednotlivým úkonům. Paušální náhrada hotových výdajů má přitom kryt náklady, které ve vztahu ke konkrétnímu řízení, respektive úkonu, advokátu vznikají, jen by bylo obtížné je vyčíslit. Nese-li někdo výdaje, které mají být tímto paušálem kryty, pak to budou paradoxně častěji nezastoupení účastníci řízení, obvykle nemající datovou schránku, než advokáti, respektive jimi zastoupení účastníci. Navíc jakkoli nezastoupení účastníci na výpisu z účtu za služby mobilních operátorů patrně snáze rozeznají hovor uskutečněný se soudem ve věci svého řízení od jiných hovorů (u vykazování dalších nákladů pokrytých paušální náhradou již i toto usnadnění odpadá), sama obtížnost dohledávání těchto údajů a jejich vykazování před soudem, která je pro ně často zcela neobvyklá a těžko zvládnutelná, toto „zjednodušení“ více než kompenzuje.

20. V postavení zastoupených a nezastoupených účastníků tedy vzniká nerovnost v prokazování vynaložených nákladů, neboť advokátem zastoupený účastník řízení nemusí část hotových výdajů evidovat a dokládat, naopak účastník bez právního zastoupení nemůže možnosti paušální náhrady nákladů řízení využít. Tuto nerovnost je možno uchopit i pomocí modifikovaného testu přímé diskriminace, který lze též označit jako test rovného zacházení [nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014, bod 35 (44/2014 Sb.)]. Test rovného zacházení se skládá z následujících kroků, posuzujících tyto čtyři otázky: (1) jde o srovnatelného jednotlivce nebo skupiny (tj. jde o účastníky řízení)?; (2) je s nimi zacházeno odlišně?; (3) je odlišné zacházení dotčené straně sporu k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?; (4) je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. (a) sleduje legitimní zájem a (b) je přiměřené?

21. Pohledem tohoto testu je možno konstatovat, že (1) zastoupení i nezastoupení účastníci jsou ve srovnatelné situaci, neboť jsou účastníky téhož řízení a jak zástupci zastoupeného účastníka, a zprostředkovaně tedy i samotnému zastoupenému účastníkovi, tak nezastoupenému účastníkovi vznikají obdobné náklady řízení vyplývající zejména z komunikace se soudem; (2) je s nimi zacházeno odlišně, neboť zatímco v případě zastoupených účastníků si jejich zástupci mohou uplatnit vynaložené výdaje jednoduše paušálně, zatímco nezastoupení účastníci je musejí náročněji prokazovat; (3) toto odlišné zacházení je nezastoupeným účastníkům k tíži, protože je na ně kladeno větší břemeno z hlediska dokladování nákladů spjatých s řízením; (4) uvedená úprava sleduje legitimní zájem, totiž reflektovat skutečnost, že advokáti jako právní profesionálové zastupující v řadě řízení mohou jen stěží doklady doložit náklady na konkrétní úkon právní služby; takové odlišné zacházení je však zjevně nepřiměřené. Hlavním důvodem této nepřiměřenosti, porušující ve svém důsledku článek 37 odst. 3 Listiny, je skutečnost, že je na nezastoupené účastníky kladeno nepřiměřeně větší důkazní břemeno, neboť musejí jednotlivě prokazovat konkrétní náklady, chtějí-li se domoci jejich náhrady; oproti tomu zastoupení účastníci náklady prokazovat nemusejí a mohou se naopak domoci částky, která jejich faktické náklady mnohdy výrazně překračuje, neboť je stanovena paušálně.

22. Imperativ rovnosti zastoupených a nezastoupených účastníků řízení i v oblasti prokazování hotových výdajů je naplněním důležitého principu „rovnosti zbraní“ účastníků

soudního řízení, který je esenciální součástí práva na spravedlivý proces, jak Ústavní soud konstatoval např. ve svém nálezu Pl. ÚS 15/01 ze dne 31.10.201 (č. 424/2001 Sb., N 164/24 SbNU 201). Z pohledu podústavního práva a přiznávání náhrady nákladů řízení ostatně jinak není vůbec rozhodné, zda byl účastník řízení zastoupen či nikoli, nárok na náhradu nákladů řízení vzniká přímo účastníku řízení, nikoli jeho advokátovi. V rozporu s právem na rovné zacházení či na „rovnost zbraní“ by tedy byla i situace, kdy by byli favorizováni účastníci řízení zastoupení advokátem oproti účastníkům řízení nezastoupeným.

23. Jde přitom o nerovné zacházení, které v konkrétních řízeních zakládá i porušení rovnosti účastníků řízení, tedy práva garantovaného v článku 37 odst. 3 Listiny, jak na to upozorňuje návrhové. Podle článku 37 odst. 3 Listiny jsou si všichni účastníci v řízení rovni. V důsledku zde rozebírané zákonné a podzákonné úpravy si však účastníci v řízení rovni nejsou, jednak proto, že nezastoupení účastníci musejí doklady prokazovat výdaje, které zastoupení účastníci dokládat nemusejí; jednak proto, že zvýšená výše paušální náhrady hotových výdajů neodpovídá trendu, kterým je faktické snižování výše těch nákladů, které měly být podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu paušální částkou pokryty, takže jde spíše o bonus pro vítěze v řízení a není vůbec jasné, proč by takový bonus měl být přiznáván pouze vítězi zastoupenému advokátem.

24. Zákonodárce se tak vlastně dostal do opačného extrému, než u tzv. přísudkové vyhlášky, tedy vyhlášky Ministerstva spravedlnosti 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. Ta byla zrušena nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/12 ze dne 17. 4. 2013 (116/2013 Sb.), v němž bylo mimo jiné kritizováno následující: *„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.“* Jinak řečeno, Ústavní soud zde v jedné složce náhrad nákladů řízení kritizoval to, že je o nerovném rozhodováno stejně, tedy že i prohra v marginálních sporech je zatěžována povinností uhradit náklady v podobné výši jako prohra ve sporech nemarginálních (a zároveň ve výši vysoce překračující samotnou žalovanou částku).

25. V nyní posuzované věci shledává Ústavní soud problém opačný, neboť o rovném je fakticky rozhodováno nesterjně, což se opět projevuje nejviditelněji v marginálních sporech, v nichž je prohra zatěžována mimo jiné povinností nahradit vítězi paušálně stanovené hotové výdaje, ovšem pouze tehdy, pokud je úspěšná strana zastoupena advokátem; pokud by naopak zastoupená strana prohrála, úhradu paušálně stanovených výdajů proti straně nezastoupené neriskuje.

26. Tato nerovnost, která v konkrétních řízeních zakládá porušení rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny, má nadto v některých typech sporů i povahu systémového problému české justice. Ústavní soud opakovaně upozorňoval na to, že dlouhodobě není legislativně řešen problém sporů mezi „sériovými“ právně zastoupenými žalobci, pro něž je při počtu jimi vedených sporů relevantní motivací i celková výše částky získané v těchto sporech na náhradě nákladů, a právně nezastoupenými žalovanými, pro něž je soudní řízení obvykle zcela novou událostí, v níž se obtížně orientují, a přitom spor může být zhusta veden o tak malou částku, že se jim nevyplatí nechat se právně zastupovat. Například v usnesení

sp. zn. I. ÚS 3372/11 ze dne 24. 7. 2013 se Ústavní soud kriticky vyslovil na adresu přiznávání náhrad nákladů řízení v situaci, kdy právo na peněžní plnění sériově vymáhá jiný než původní (originární) věřitel a žalobce s žalovanými pohledávkami obchoduje, přičemž zisk má být generován paušálně stanovenými náhradami hotových výdajů soudního řízení (tehdy ovšem ještě podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 484/2000 Sb.). Stejný názor později převzal Ústavní soud též v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3678/12 ze dne 18. 12. 2013. K „parazitování (neúměrným navyšováním o náklady řízení) na drobných pohledávkách vůči občanům“ se pak Ústavní soud vyjádřil kriticky v nálezu sp. zn. I. ÚS 195/11 ze dne 15. 12. 2011 (N 215/63 SbNU 473). Tím samozřejmě nemá být advokátům odepřeno právo generovat zisk, jak vyplývá již z jejich svobody podnikání garantované článkem 26 Listiny. Tento zisk však nemá být vytvářen pomocí paušální náhrady hotových výdajů. Pokud se tedy vytvořila praxe, která paušální náhradu hotových výdajů chápe jako prostředek vytváření zisku ve stonásobně opakovaných žalobách, je to také v rozporu se smyslem tohoto procesního institutu a zároveň v rozporu s principem rovnosti účastníků.

27. Právě na porušování rovnosti účastníků řízení v tomto typu sporů trefně poukazuje navrhovatel v bodu 11 svého návrhu: „*V právním státě nemůže být soudní řízení ve větším rozsahu exkluzivní arénou pro osoby, které znají kouzelná slova jako ‚promlčení‘, ‚prekluze‘ či ‚triky, jak se vyhnout doručení, nebo naopak formálně doručit tak, aby o tom druhý účastník fakticky nevěděl. Pokud některý žalobce poměrně často žaluje pohledávky, které jsou daleko za dobou promlčení, vzbuzuje tím mj. i otázky, zda pasivita žalovaných, se kterou se zde kalkuluje, není způsobena právě časovou vzdáleností od událostí, které měly dát vzniknout žalované pohledávce...“*

28. Zde je třeba připomenout, že právě takovou povahu měl i spor, z nějž vzešel právě projednávaný návrh. V něm byl žalující společností STAY ACTIVE INC. podán proti žalované Ivaně Háповé návrh na vydání elektronického platebního rozkazu na zaplacení částky 6 434 Kč jako nedoplatku z leasingové ceny a 1 000 Kč jako smluvní pokuty a dále na zaplacení soudního poplatku a odměny právního zástupce. Šlo přitom o jednu z pohledávek převedených předtím na žalobce na základě smlouvy o postoupení většího množství pohledávek. Obě žalované částky a náhrada nákladů řízení byly nejprve žalobci přiznány elektronickým platebním rozkazem Okresního soudu v Chrudimi sp. zn. 111 EC 599/2011 ze dne 17. 5. 2012. Žalovaná ovšem uplatnila námitku promlčení, v reakci na niž vzal žalobce žalobu zpět. Okresní soud proto řízení zastavil usnesením ze dne 22. 11. 2012, jímž také přiznal žalované náhradu nákladů řízení ve výši 300 Kč, neboť žalovaná sice nebyla právně zastoupena, na základě článku 36 odst. 1 a článku 37 odst. 3 Listiny však bylo na danou situaci namíste analogicky aplikovat § 13 odst. 3 advokátního tarifu, k čemuž vedla okresní soud i skutečnost, že zde žalobce uplatnil zcela zjevně promlčenou pohledávku. Tím zavinil zastavení řízení, a měl by proto nahradit žalované náklady na administrativní výdaje, komunikaci, rešerše, studium věci a strávený čas, zejména s přihlédnutím k tomu, že šlo o starou pohledávku, u níž se obtížně dohledávala dokumentace. Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ovšem k odvolání žalobce toto usnesení okresního soudu zrušil, neboť podle něj paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč není u advokátem nezastoupeného účastníka řízení použitelná. Poté, co se věc vrátila okresnímu soudu k dalšímu řízení, rozhodl se předložit Ústavnímu soudu podle článku 95 odst. 2 Ústavy nyní posuzovaný návrh. Jím usiluje o to, aby došlo buď ke zrušení, nebo k vymezení ústavně konformního výkladu výše uvedených ustanovení takovým způsobem, který by zamezil porušování rovnosti účastníků řízení.

29. Ústavní soud byl v průběhu řízení informován přípisem Úřadu vlády ze dne 21. 7. 2014 o aktuální legislativní iniciativě v podobě návrhu novely advokátního tarifu, která je nyní připravována Ministerstvem spravedlnosti. Ta má snížit výši odměny advokáta i výši náhrady hotových výdajů tak, aby absolutní výše těchto nákladů nemotivovala účastníky řízení k uplatnění pohledávky pro částku nákladů, ale přitom by současně umožnila, aby úspěšné straně sporu byly hrazeny účelně vynaložené náklady na právní zastoupení (viz tisková zpráva Ministerstva spravedlnosti ze dne 1. 4. 2014 nazvaná Ministryně spravedlnosti navrhuje výrazně snížit náklady vymáhání pohledávek a exekucí, dostupná na stránkách [www.justice.cz](http://www.justice.cz)). Stejně tak je Ústavnímu soudu známa i projednávaná změna občanského soudního řádu, na niž ve svém vyjádření upozornila vláda a podle níž má do budoucna platit, že účastníkovi, který nebyl v řízení zastoupen advokátem a nedoložil výši hotových výdajů, přizná soud náhradu hotových výdajů ve výši stanovené zvláštním právním předpisem, aniž by tím bylo dotčeno jeho právo na náhradu ostatních nákladů. Tedy připravovaná legislativa vede k naplnění čl. 37 odst. 3 Listiny a vyrovnání obou stran sporu ohledně dokazování vynaložených hotových výdajů v souladu se závěry tohoto rozhodnutí Ústavního soudu.

30. I v případě svého přijetí by ovšem tato legislativní změna působila toliko prospektivně, tedy na spory vzniklé v budoucnu. Ústavní soud tak touto iniciativou není zbaven své povinnosti naplnit roli ochránce ústavnosti a zasadit se o ochranu práva na rovné postavení v řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny těch účastníků, jejichž spory již probíhají nebo začnou dříve, než bude legislativní úprava řešící popsany problém přijata. Níže je přitom vyloženo, že k této ochraně práva není nezbytně nutné rušit nyní platnou právní úpravu, nýbrž stačí přitakat jejímu ústavně konformnímu výkladu, který již nyní zastávají některé z obecných soudů, včetně navrhovatele.

#### IV.

#### Posouzení návrhu na zrušení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu

31. Pokud jde o posouzení návrhu na zrušení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu, musí Ústavní soud konstatovat, že samotné zrušení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu by popsanou protiústavní nerovnost fakticky nevyřešilo, a to ani v případě zrušení celého ustanovení, ani v případě zrušení slova „hotové“.

32. Zrušení celého ustanovení by totiž pouze vytvořilo právní mezeru, neboť by absentovala úprava vymezující, co jsou vlastně náklady řízení. Pokud by tak Ústavní soud přistoupil ke zrušení tohoto ustanovení s okamžitou účinností ke dni vyhlášení nálezu, bylo by na soudech, počínaje soudy prvoinstančními, aby vymezily, co lze zahrnout mezi náklady řízení, na jejichž náhradu má mít účastník právo podle § 142 odst. 1 občanského soudního řádu; a na soudech odvolacích a dovolacích by pak bylo, aby postupně výklad nižších soudů sjednotily, byť i způsobem, který by odstranil výše prokázanou nerovnost založenou stávající právní úpravou a její dosavadní obvyklou aplikací. V mezičase by ovšem byla výrazně zpochybněna právní jistota coby další ze základních pilířů, na nichž je vystavěna konstrukce právního státu. Takový postup by zatížil jak účastníky řízení, kteří by obecným soudům předkládali argumentaci k tomu, které hotové výdaje jim mají být hrazeny; tak obecné soudy, které by

musely svým výkladem náhle vzniklou právní mezeru postupně zaplňovat, navíc by si také musely poradit s otázkou intertemporality, tedy dopadu této právní mezery a jejího „zaplnění“ na již probíhající soudní řízení. To vše by bylo nesporně na újmu nejen právní jistotě, ale také hospodárnosti a efektivitě soudních řízení. Zrušení či neaplikace § 13 odst. 3 advokátního tarifu by pak sice vedlo též k narovnání postavení zastoupených a nezastoupených účastníků řízení, avšak tímto řešením by se jen zkomplikovaly procesní povinnosti zastoupeným účastníkům a práce soudců, naopak aplikace uvedeného ustanovení i na nezastoupené účastníky usnadní a zjednoduší proces prokazování nákladů řízení pro nezastoupené účastníky. Krom toho by komplikace v prokazování nákladů mohla být k tíži nejen zastoupeným účastníkům, ale i jejich zástupcům, čímž by došlo i k zásahu do jejich práva na podnikání, zakotveného v čl. 26 Listiny. Z těchto důvodů Ústavní soud pokládá za vhodnější takové řešení, které nevytvoří právní mezeru a nezaloží problém intertemporality tam, kde není nutné jej vyvolávat. Navíc problém nespočívá v samotném textu napadeného ustanovení, nýbrž v jeho aplikaci některými obecnými soudy rozporné s požadavky článku 37 odst. 3 Listiny. I z toho důvodu pokládá Ústavní soud za vhodnější a souladnější s principem minimalizace zásahů, pokud namísto zrušení napadeného ustanovení interpretativním výrokem vymezí, jakou aplikaci napadeného ustanovení pokládá za ústavně konformní, jak bude rozebráno níže.

33. Pokud by naopak Ústavní soud přistoupil ke zrušení tohoto ustanovení s odloženou účinností, což je další z postupů, který by posuzovaný návrh mohl vyvolat, šlo by sice o možný nástroj nátlaku na zákonodárce, aby komplexní úpravou uvedený problém vyřešil, ovšem je víc než problematické, jak by to pomohlo vyřešit protiústavní nerovnost ve sporech již probíhajících nebo zahájených před účinností takové budoucí úpravy, včetně řízení, z nějž vzešel nyní posuzovaný návrh.

34. Zrušení samotného slova „hotové“ by sice nemělo tak „devastující“ účinky na právní jistotu jako zrušení celého ustanovení, není však zjevné, v čem by pomohlo nastolení rovnosti účastníků. Je možné, že by zmínka toliko o „výdajích“ ponechala větší prostor k soudní úvaze, než zmínka o „hotových výdajích“, tedy že by bylo snazší podřadit paušální náhradu hotových výdajů nezastoupeného účastníka pod slovo „výdaje“ než pod spojení „hotové výdaje“.

35. Ústavní soud je nicméně přesvědčen, že prostor k takové soudní úvaze, která by umožnila přiznávat paušální náhradu hotových výdajů i nezastoupeným účastníkům řízení, a tedy zachovat jejich rovné postavení v řízení oproti účastníkům zastoupeným, jak požaduje článek 37 odst. 3 Listiny, se nabízí již v rámci nynějšího textu právní úpravy. Nelze totiž přehlédnout, že výčet nákladů řízení obsažený v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu je toliko demonstrativní, jak ukazuje použití slova „zejména“. Právě toto slovo vytváří prostor pro zahrnutí i jiných nákladů řízení, jejichž přiznání je souladné se smyslem tohoto ustanovení. Těmito náklady, které lze nahradit i nezastoupenému účastníku řízení, jsou pak právě hotové výdaje nahrazené paušální částkou, a to ve výši podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.

36. Zahrnutím těchto nákladů se na půdorysu demonstrativního výčtu nákladů řízení obsaženého právě v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu zaplňuje mezeru, na niž fakticky svým návrhem upozorňuje navrhovatel, tedy mezeru spočívající v tom, že stávající úprava výslovně pamatuje s možností přiznávání paušální náhrady hotových výdajů pouze na zastoupené, a nikoli na nezastoupené účastníky řízení.

37. Jinak řečeno, zatímco na advokáty (a zprostředkovaně tedy i na jimi zastoupené účastníky řízení) dopadá jasná podzákonná úprava vymezující výši paušální náhrady hotových výdajů, na nezastoupené účastníky řízení žádná výslovná právní úprava nedopadá, což je nutno chápat jako mezeru v právu, způsobující protiústavní důsledky, jak bylo vyloženo výše. Tuto mezeru je nutno překlenout použitím analogie iuris, tedy tím, že na řešení situace, na niž žádná – v tomto případě podzákonná – právní úprava výslovně nedopadá, se použije ustanovení toho podzákonného právního předpisu, který řeší situaci nejpodobnější, v daném případě tedy ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu, pokud by nepoužití takové analogie mělo protiústavní důsledky. Nejde přitom o použití analogie nepřipustné, neboť nejde o oblast, v níž by její použití bylo vyloučeno, jako je tomu v trestním právu hmotném, a její použití jde v daném případě ve prospěch nezastoupených účastníků řízení, na něž toto analogické vztažení advokátního tarifu dopadne. Zároveň jde o analogické použití podzákonného předpisu, jež výslovně umožňuje text předpisu zákonného, totiž ona výše zmíněná demonstrativní povaha výčtu hrazených nákladů řízení v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu. Jde pak především o analogické použití, které je přikázáno imperativem ústavně konformního výkladu podústavního práva, a to ve výše vymezených situacích, kdy by vztažení možnosti paušální náhrady hotových výdajů jen na advokáty založilo protiústavní nerovnost mezi zastoupenými a nezastoupenými účastníky. Text zákonné úpravy tedy toto analogické vztažení podzákonné úpravy i na nezastoupené účastníky umožňuje, čl. 37 odst. 3 Listiny jej v určitých situacích přikazuje.

38. Ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu tak má být analogicky vztaženo i na nezastoupené účastníky řízení, pokud je takový postup potřebný k výkladu § 137 odst. 1 občanského soudního řádu souladnému s čl. 37 odst. 3 Listiny. Právě takový výklad je nutno pokládat za ústavně konformní a v zájmu minimalizace soudního zásahu [viz např. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.)] jej upřednostnit před zrušením napadeného ustanovení.

39. To, že je takový postup i prakticky možný a použitelný i beze změny občanského soudního řádu, ostatně prokázal i sám navrhuující obecný soud, jak je vidět nejen z jeho dalších rozhodnutí (např. rozsudek Okresního soudu v Chrudimi sp. zn. 111 C 54/2012 ze dne 19. 2. 2013), ale i z výše provedené rekapitulace řízení, z něžž vzešel nyní posuzovaný návrh. Na možnosti takového postupu přitom nic nemění skutečnost, že bylo původní rozhodnutí navrhuujícího soudu zrušeno soudem odvolacím. Je tedy patrné, že obecné soudy, zejména sám navrhopatel, již používá takovou interpretaci, která řeší problém, jenž navrhopatel označuje za důvod svého návrhu, tedy tvrzenou protiústavní nerovnost mezi účastníky řízení zastoupenými advokátem a účastníky nezastoupenými.

40. Za této situace bylo namíště zamítnout návrh na zrušení ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu stejně jako alternativní návrh na zrušení slova „hotové“ v tomto ustanovení, a přiklonit se k druhé alternativě, kterou navrhopatel v návrhu uvádí, totiž k přijetí interpretativního výroku, který by závazně vyložil, jaký výklad právní úpravy přiznávání paušální náhrady hotových výdajů je možno chápat jako ústavně konformní, zejména tedy souladný s požadavkem rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny.

## V.

### Ústavně konformní výklad napadeného ustanovení

41. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně vyložil [nález sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 16/08 ze dne 29. 9. 2010 (N 203/58 SbNU 801; 310/2010 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 78/06 ze dne 16. 10. 2007 (N 162/47 SbNU 145; 307/2007), nález sp. zn. Pl. ÚS 15/12 ze dne 15. 1. 2013 (82/2013 Sb.), nález sp. zn. IV. ÚS 3102/08 ze dne 12. 7. 2010 (N 142/58 SbNU 183) či nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014 (44/2014 Sb.)], že přichází-li v úvahu možnost ústavně konformního výkladu napadeného ustanovení, má tento přednost před kasací napadeného ustanovení. K tomuto postupu vycházejícímu z principu minimalizace zásahu přistoupil Ústavní soud i tentokrát a obdobně jako v předchozích výše citovaných případech se rozhodl doplnit interpretativní výrok, jímž pro potřeby judikatury obecných soudů stanoví způsob výkladu napadeného ustanovení ústavně konformním postupem.

42. Ústavní soud již v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/02 dospěl k následujícímu závěru: *„Odlišný výklad čl. 89 odst. 2 Ústavy by u nálezů zamítajících návrhy na zrušení právních předpisů z důvodů priority ústavně konformní interpretace činil rozhodnutí Ústavního soudu právně bezobsažnými, případně i matoucími, a nutil by zároveň Ústavní soud k postupu, jenž se jeví ve svých důsledcích absurdní a neudržitelný: nespolehat na možnost ústavně konformní interpretace, opustit princip judicial self restraint a v případě sebemenší možnosti ústavně rozporné interpretace napadeného předpisu jej zrušit. Pro uvedené v řízení o kontrole norem v případě přijetí zamítavého výroku s interpretativní argumentací Ústavní soud z množiny nosných důvodů plynoucí základní ústavní princip zařadil do rámce výrokové části nálezu.“*

43. V nyní posuzovaném případě je přijetí interpretativního výroku o to vhodnější, že jde o rozhodnutí týkající se procesního práva, jež by mělo být co nejsrozumitelnější jak pro obecné soudy, tak pro účastníky řízení. Jakkoli si je tedy Ústavní soud vědom, že závazné jsou již nosné důvody jeho rozhodnutí [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 45/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 60/36 SbNU 647; 239/2005 Sb.)], takže by zdánlivě mohl dostačovat zamítavý výrok doprovobený odůvodněním vysvětlujícím, že důvodem zamítnutí je existence ústavně konformního výkladu; považoval za vhodnější vtělit do výroku i ono klíčové závazné pravidlo vymezující ústavně konformní výklad rozebíraných ustanovení, aby podpořil srozumitelnost svého rozhodnutí a vyšel tak vstříc potřebám právní praxe.

44. Z těchto důvodů se Ústavní soud rozhodl pro přijetí interpretativního výroku, který umožní do případného přijetí nové zákonné či podzákonné úpravy vykládat nyní účinné znění občanského soudního řádu a advokátního tarifu způsobem, který nebude porušovat právo účastníků na rovné postavení před soudem. Jak uvedl již výše, Ústavní soud se domnívá, že textové znění této nyní účinné úpravy poskytuje dostatečný prostor pro takovou ústavně konformní interpretaci. Naznačuje to i výše zmíněná rozhodovací činnost některých civilních soudů, včetně navrhovatele.

45. Za ústavně konformní je tedy podle Ústavního soudu nutno pokládat takový postup civilních soudů, při němž v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem přiznaly paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, přiznávají, pokud je to nutné pro naplnění rovnosti účastníků řízení, tuto paušální náhradu coby náhradu hotových výdajů podle § 137 odst. 1 občanského soudního řádu, i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není. Zásadu rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod lze totiž v posuzovaném případě naplnit přiznáním paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů podle jejich demonstrativního výčtu v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není, a to

v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem byla přiznána taková náhrada podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.

46. Je tedy na soudech, aby v konkrétním případě, v němž bude stát proti úspěšné straně bez právního zastoupení neúspěšná právně zastoupená strana, zvážily, zda je namístě, aby využily prostoru, který se pro ústavně konformní výklad ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu nabízí zejména díky demonstrativní povaze výčtu nákladů řízení. Při takovém zvažování je třeba, aby posoudily, zda by v daném případě bylo zjevně nespravedlivé paušální náhradu nezastoupenému účastníkovi řízení nepřiznat a zda z odlišného zacházení, které předpokládá text advokátního tarifu, vyplývá v daném případě nerovnost rozporná s článkem 37 odst. 3 Listiny; zejména zda toto odlišné zacházení neznevýhodňuje v kontextu celého sporu právně nezastoupeného účastníka řízení, například proto, že částka paušální náhrady výdajů není bagatelní ve srovnání s částkou, o níž se spor vede, či proto, že jde ze strany právně zastoupeného účastníka o zjevně šikanózní postup. Pokud by tyto podmínky byly naplněny, je namístě, aby za náklady řízení označily civilní soudy kromě nákladů vyjmenovaných v demonstrativním výčtu ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu také paušální náhradu výdajů, jež náleží advokátům podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.

47. Nelze přitom přehlédnout, že takový ústavně konformní výklad citovaných ustanovení bude mít za důsledek nejen naplnění požadavků článku 37 odst. 3 Listiny, tedy situaci, v níž si bude zastoupený a nezastoupený účastník řízení roven, a to i z hlediska snadnosti přiznání paušální náhrady hotových výdajů; ale že jeho důsledkem bude také alespoň dočasné řešení výše uvedeného systémového problému české justice, tedy motivace „velkých hráčů“ sériově žalovat „malé hráče“. Právně zastoupení žalobci totiž mohou dnes například kalkulovat s tím, že se jim vyplatí masově žalovat malé staré pohledávky, které na ně byly hromadně převedeny, a to bez ohledu na to, že část z nich už je promlčená a část z nich je neprokazatelná, nicméně jde o tak malé částky, že žalovaní obvykle nebudou investovat do právního zastoupení, popřípadě na vedení sporu zcela rezignují.

48. Takovou motivaci k vedení civilních sporů, deformovanou nesprávným přístupem k přiznávání náhrad nákladů řízení, přitom kritizoval Ústavní soud již v nálezu sp. zn. I. ÚS 988/12 ze dne 25. 7. 2012, bod 22 (N 132/66 SbNU 61): „22. Zvažuje-li soud při rozhodování o náhradě nákladů řízení otázku, zda náklady spojené se zastupováním advokátem lze považovat za náklady účelně vynaložené, neměl by pouštět ze zřetele i samotný účel civilního procesu jako takového. Jeho účelem je poskytování ochrany porušeným nebo ohroženým skutečným subjektivním hmotným právům a právem chráněným zájmům. V souladu s tímto vymezením účelu civilního procesu nejsou situace, na něž Ústavní soud již v minulosti upozorňoval, kdy se civilní řízení vede nikoliv kvůli věci samé, ale kvůli částce, která může být přiznána na náhradě nákladů řízení [nález ze dne 14. 9. 2011 sp. zn. I. ÚS 3698/10 (N 160/62 SbNU 395)]. Nelze připustit, aby civilní soudní řízení bylo odtrženo od jeho skutečného společenského poslání a aby se místo poskytování ochrany stalo výlučně nástrojem sloužícím k vytváření snadného a nijak neodůvodněného zisku na úkor protistrany. I pro náklady řízení tedy platí obecná myšlenka, kterou zdejší soud vyslovil již v nálezu ze dne 20. 6. 2011 sp. zn. I. ÚS 329/08 (N 118/61 SbNU 717): „Jednotlivé instituty občanského soudního řádu a jiných procesních předpisů je proto nutno upravit a úpravu interpretovat a aplikovat tak, aby - při zachování ostatních základních principů a východisek civilního procesu - odpovídaly takto vymezené ochranné funkci civilního práva procesního.‘ Nebude-li civilní proces ochrannou funkcí plnit, ztrácí tím jeho existence jakékoli společenské opodstatnění.“

49. Pokud by právně nezastoupeným účastníkům řízení nemohla být přiznávána paušální náhrada hotových výdajů, znamenalo by to (a v mnoha případech tomu tak dosud je), že takový advokátem zastoupený žalobce neriskuje v případě prohry ve sporu s nezastoupeným žalovaným takřka žádné náklady (například pouze náklady ve výši prokázaného poštovního, jako v případě, z něž vzešel posuzovaný návrh), ovšem v případě vítězství (ať už pro opodstatněnost svého nároku nebo pro pouhou pasivitu žalovaného, například u elektronických platebních rozkazů na bagatelní částky) má naději nejen na žalovanou částku, ale také na paušální náhradu hotových výdajů (a do zrušení vyhlášky č. 484/2000 Sb. také na paušální sazbu výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem). Pokud takový žalobce vede stovky, ba tisíce podobných sporů, může jít již o velmi podstatné a lákavé částky, které jej motivují masově žalovat například i takové pohledávky, u nichž je velká pravděpodobnost, že jsou již promlčené, nebo si je dokonce jejich promlčenosti vědom, neboť je jako promlčené již koupil, ale spoléhá na to, že nezastoupený žalovaný díky své neznalosti práva námitku promlčení neuplatní.

50. Pokud však obecné soudy postupují v souladu s výše vymezenou ústavně konformní interpretací, má to vliv i na ekonomickou úvahu oněch žalobců o výhodnosti vedení takových bagatelních sporů, neboť ti si jsou vědomi toho, že pokud je jejich nárok oprávněný, získají kromě samotné pohledávky i paušální náhradu hotových výdajů; pokud však oprávněný není, riskují, že stejnou paušální náhradu hotových výdajů zaplatí úspěšnému žalovanému oni. I v tomto dopadu lze ostatně zprostředkovaně spatřovat jednu z částí rovnosti účastníků řízení. To samozřejmě nezabavuje zákonodárce povinnosti celou problematiku komplexně vyřešit, k čemuž ostatně již činí první kroky, jak bylo konstatováno výše.

51. Pouze na okraj Ústavní soud podotýká, že jakkoli nyní vyřčený ústavně konformní výklad ustanovení upravujících přiznávání náhrady nákladů řízení, stejně jako právě projednávaná legislativní úprava, jsou kroky směrem k naplnění principu rovného postavení účastníků řízení, nejde samozřejmě o všelék, který by zcela vyřešil nerovné postavení zejména chudých a právně nevzdělaných jednotlivců při uplatňování jejich práva na přístup k soudu vyplývajícího z článku 36 Listiny a článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Právě řízení, z něhož vzešel nyní posuzovaný návrh, je vhodným příkladem deficitu, který v této oblasti panuje. Právně nezastoupený žalovaný účastník řízení je zpravidla v mnohem komplikovanější situaci než zastoupený účastník, nižší znalost hmotněprávních předpisů bývá doplňována i neznalostí a nedostatečnou zběhlostí v procesních oprávněních a jejich rozsahu, nad to by jim dle výkladu odvolacího soudu v nyní posuzované věci měla být ještě uložena povinnost náročnějšího prokazování nákladů řízení. Žalovaní si mohou jistě nechat advokáta také ustanovit, to je však v případě bagatelních pohledávek postup administrativně náročný pro žalovaného a – při vědomí možného množství takových pohledávek - drahý i pro fungování justice. Ochrana jejich práv by přitom jistě více než opakování floskule o tom, že práva náležejí bdělým, pomohlo, kdyby měli reálnou možnost se například s elektronickým platebním rozkazem obrátit právě na nízkoprahovou právní poradnu, která by několikaminutovou konzultací rozpoznala, že jde o promlčenou pohledávku, a poradila jim, jak v několika větách námitku promlčení uplatnit. Skutečnost, že by úhrada hotových výdajů pokryla nejen poštovné, ale i dopravné do právní poradny, takže by mohli takovou šikanózní pohledávku odvrátit opravdu bezplatně, je jen dalším střípkem nasvědčujícím vhodnosti řešení, k němuž vede interpretativní výrok tohoto nálezu.

52. Z výše uvedených důvodů tedy Ústavní soud zobecnil nosné důvody tohoto svého nálezu ohledně ústavně konformní interpretace posuzovaných ustanovení a uvedl je v interpretativním výroku tohoto nálezu.

**VI.  
Závěr**

53. Vycházejí ze všech uvedených skutečností, Ústavní soud návrh Okresního soudu v Chrudimi zamítl (§ 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) a vymezil podmínky ústavně konformního výkladu posuzovaného ustanovení zákona.

*Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.*

V Brně dne 7. října 2014

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu

**Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k výroku nálezu sp. zn.  
Pl. ÚS 39/13**

Ve smyslu § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) podávám odlišné stanovisko k oběma bodům výroku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/13.

Předmětem řízení v této věci byla otázka ústavnosti rozdílného způsobu hrazení nákladů řízení, který považuje navrhovatel (Okresní soud v Chrudimi) za neústavní a navrhuje proto zrušení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), popř. v něm uvedeného výrazu „hotových“, popř. jen vydání interpretativního výroku, který by stanovil zásady a limity pro určení náhrady drobných a režijních výdajů účastníků, kteří nejsou v řízení zastoupeni advokátem. Většina Ústavního soudu se přiklonila k zamítnutí návrhu ve spojení s interpretativním výrokem, ačkoli pro to po mém soudu nebyly dány podmínky. Jednalo se zčásti o návrh zjevně neopodstatněný, zčásti pak (v návaznosti na to) o návrh, který překračuje návrhová oprávnění podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a ve spojení s tím i příslušnost Ústavního soudu. Podle něj soudce může navrhnout odstranění neústavnosti, která mu brání rozhodnout, nikoli však to, aby mu Ústavní soud dal za pravdu ve sporu s vyšší instancí (návrh na zahájení řízení směřující k zamítnutí zákon o Ústavním soudu nezná) nebo aby mu pomohl se systémovým řešením (k tomu má ale svůj resortní úřad). Většina Ústavního soudu tak pokračuje v extenzivním výkladu návrhového oprávnění obecných soudů podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu; v tomto případě však zachází ještě dál. Návrh měl být proto odmítnut, přičemž tím vůbec nezpochybňuji fakt změny poměrů od roku 1963 a potřebu jejího zohlednění v případě právně nezastoupených účastníků:

1. Z řízení před obecným soudem vzešel spor s odvolací instancí, zda může soudce právně nezastoupené straně řízení přiznat paušální náhradu nákladů řízení jako v případě, kdyby byla zastoupena advokátem a sjednala s ním smluvně takovou možnost podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu (ačkoli tuto možnost v podobě přiměřeného, natož obdobného použití náš právní řád nezná a bez další úpravy ani znát nemůže). Navrhovatel v tom spatřuje porušení rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a jako cestu k zjednáání nápravy navrhuje zrušit § 137 odst. 1 o. s. ř., ačkoli toto ustanovení pouze definuje (*nota bene* demonstrativním výčtem) náklady řízení. Odlišnosti v jejich postavení však předpokládá § 137 odst. 2 o. s. ř. právě pro případ zastupování advokátem. Tato zákonná licence je však v odůvodnění nálezu pominuta, stejně jako to, že hrazení nákladů řízení (účelně vynaložených) upravuje zejména § 142 odst. 1, přičemž § 151 odst. 2 o. s. ř. navíc v případě advokáta odkazuje na úpravu „zvláštním právním předpisem“. To, že tak návrh směřuje mimo cíl, tedy § 137 odst. 1 o. s. ř., odůvodnění pomíjí, když si z této situace pomohla většina Ústavního soudu překvapujícím obratem „Ústavní soud tedy porozuměl návrhu a návrh projednal.“ (bod 12). Nezáleží již tedy na tom, co se navrhuje, ale jak tomu chce Ústavní soud porozumět. Trvala-li menšina na odmítnutí návrhu, jak byl předložen, a nikoli, jak byl Ústavním soudem pochopen, bylo to pro jistotu označeno za „přepjatý formalismus“ (bod 12).

2. Nadále tak pokračuje trend překrucování smyslu § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, který spočívá ve výjimečné potřebě zapojit Ústavní soud jako objektivní mezičlánek do řešení konkrétní věci neukončené v řízení před obecným soudem. Touto „věcí“ ale nemůže být

samotné řešení projednávané věci v abstraktní rovině, nýbrž pouze odpověď na otázku, jak má soudce dále postupovat, aby se nedostal do rozporu s ústavním pořádkem. Takový problém ale v řízení nevznikl; místo splnitelného požadavku na prokázání hotových výdajů v bagatelní výši se obecný soud rozhodl věc využít k „systémovému řešení“ celkové úpravy hrazení nákladů nezastoupených účastníků. Tomu většina Ústavního soudu porozuměla tak, že se nechala vmanévrovat již nikoli do role oné kritizované 3. komory Parlamentu, nýbrž se pasovala hned do role její komory první, ne-li do role pracovní komise Legislativní rady vlády, neboť v době jednání o návrhu obecného soudu již byla novela občanského soudního řádu v tomto směru v legislativním procesu (viz položku č. 454/14 v knihovně připravované legislativy na [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz)) a v současnosti je jako vládní návrh (Tisk č. 337, Poslanecká sněmovna VII. volební období) předložena k prvnímu čtení. Ústavní soud tak tímto způsobem vstoupil aktivisticky do běžícího zákonodárného procesu a v rozporu s představami odmítajícími preventivní kontrolu ústavnosti zákonů zaujal stanovisko k právě projednávanému návrhu, ačkoli zákon o Ústavním soudu preventivní kontrolu mimo § 71a nezná a umožňuje jen svým způsobem preventivní vstup do soudního řízení.

3. Výrok nálezu neobstojí ani z hlediska předpokladů pro zamítnutí návrhu. Návrh směřuje mimo cíl a není tak způsobilý dosáhnout sledovaného účelu. V takovém případě je namístě jeho odmítnutí (srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 57/06). Navíc napadené ustanovení je demonstrativním výčtem, takže hovořit o „mezeře“ v něm, je přinejmenším teoreticky sporné (bez definice mezery), bez ohledu na většinou zdůrazněné umění návrhu „porozumět“, popř. jej vyložit tak, aby jej mohl Ústavní soud projednat (bod 12). Stejně tak nelze konstruovat nějaké základní právo na paušální náhradu jako předpoklad nepřímému vyhovění návrhu nebo alespoň odlišnost v právní úpravě prohlašovat za „mezeru“ (srov. bod 36).

4. I když většina ustoupila od tvrzení, že se jedná o nerovnost v hrazení nákladů, o to více se soustředila na závěr, že ve způsobu jejich prokazování může být v projednávaném případě neústavní nerovnost (sporná výše nákladů měla být mezi cca 300 až 500 Kč). Není však pochyb, že právní zastoupení advokátem nutně vede k rozdílům v nákladech (včetně jejich prokazování) a že advokát zastupující množství klientů nutně musí prokazovat náklady odlišným způsobem (paušál je v takových situacích běžné řešení i v jiných oblastech jako jsou daně), který nelze bez dalšího analogicky a bez zákonného podkladu (to se stane až po případné novele občanského soudního řádu, a na ní založeném zvláštním prováděcím předpisu) vztáhnout na nezastoupeného, a třeba poprvé a naposled se „soudícího“ účastníka řízení. Tím nikterak nezpochybňuji argumentaci většiny ohledně výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Ta je však v tomto případě irelevantní, nehledě na rozdíl v pojetí hotových, paušálních a účelně vynaložených nákladů (proto nelze hotové, tedy nějak prokazované výdaje ztotožnit s paušálními, tedy prokazované dohodou s advokátem s odkazem na tarif, a na základě toho provést výklad hotových výdajů jako paušálních a naopak), takže pro onoho účastníka mohou být výdaje účelně vynaloženy v daleko větší výši než v případě paušálu advokáta. Navíc je podstatným prvkem paušálních nákladů dohoda s klientem, takže je zde další pomíjený rozdíl, což platí i pro srovnání „úkonu právní služby“ advokáta a s tím spojených právních důsledků oproti právnímu vystupování nezastoupeného účastníka (jeho účelné výdaje mohou být nad částku 300 Kč). Test rovnosti (ve skutečnosti jen naznačený) zde nepřesvědčuje; prokazování nákladů advokátní kanceláře a nezastoupeného účastníka k tomu neskýtá dostatečný podklad, nehledě na to, že je věcí svobodného rozhodnutí každého účastníka, zda se zastoupit nechá či nikoli; v tom proto nelze ústavní nerovnost spatřovat.

5. Strukturálně lze nepochybně základní právo rozložit na řadu dílčích aspektů, způsob prokazování výdajů ale určitě nelze řadit k podstatě a smyslu rovnosti v řízení (zde spíše po rozhodnutí v řízení). Většina Ústavního soudu však své rozhodnutí založila na něčem opačném – vyložila, že nezastoupený účastník nemá právo na paušální náhradu, nýbrž ve smyslu § 142 odst. 1 o. s. ř. musí prokázat k tomu účelně vynaložené výdaje. Na základě toho konstatuje porušení rovnosti účastníků, pokud se mu paušální náhrady nedostane, místo toho, aby vyložila, v čem spočívá podstata a smysl oné rovnosti, a zda v případě (dosud nedořešeného) sporu o 300 či 500 Kč lze hovořit o ústavnosti za cenu lámání procesních předpisů přes koleno (vše nad to je podle bodu 12 přepjatým formalismem). Přitom se paušál dle onoho § 13 odst. 3 advokátního tarifu vztahuje jen na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné, ačkoli by s ohledem na jiné postavení nezastoupeného účastníka bylo třeba využití paušálu v daleko širším měřítku. V projednávané věci se však jedná o bagatelní spor s uplatněním námitky promlčení. To již samo o sobě může být stěžejním východiskem pro ono systémové řešení (zjednodušení situace účastníků i soudů), které může poskytnout jen právní předpis, který může postihnout i spory vedené velkými korporacemi s vlastními právníky a který bude připraven na základě důkladného rozboru soudní praxe. Ústavní soud měl proto projevit více zdrženlivosti a přinejmenším vyčkat na rozhodnutí zákonodárce.

6. Konkrétní kontrola ústavnosti slouží k vytvoření podmínek pro ústavní řešení konkrétní věci, kterou má rozhodnout obecný soud. Většina dospěla k závěru, že namísto je třeba věc řešit systémově (současně předběhnout zákonodárce, který by případně nemusel „porozumět“, byť předložený návrh v 1. čtení ukazuje, že opak je pravdou). K tomu však může sloužit zejména abstraktní kontrola ústavnosti, popř. výjimečná možnost projednání jinak nepřijatelné ústavní stížnosti v případě, kdy podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a může tak přispět právě k systémovému řešení určitého problému.

7. Stranou mých pochybností není ani samotný účel konkrétní kontroly ústavnosti zákonů, kterým je mimo jiné též zabránit podávání ústavních stížností. Pokud by se však v incidenčním případě řídil navrhovatel právním názorem krajského soudu, a stížnost proti jeho rozhodnutí podala až žalovaná z incidenčního řízení (tentokrát již ale zastoupená advokátem s rizikem zvýšených nákladů, byť zčásti paušálních), není pochyb o tom, že by neuspěla z hlediska ustálené judikatury Ústavního soudu ve věcech hrazení nákladů řízení, navíc bagatelních. Měla by proto platit obrácená Schumannova formule. Ta ve své pravé podobě říká, že ústavní soud může zrušit rozsudek obecného soudu jen tehdy, když by zrušil jako neústavní takový zákon, který by měl obsah tohoto rozsudku (Schumann, E.: *Verfassung und Menschenrechtsbeschwerde gegen richterliche Entscheidungen. Schriften zum Öffentlichen Recht Band 11*, Duncker & Humblot, Berlin 1963, s. 206n.). Převádí tak vztah ústavního a obecného soudu na vztah ústavodárce a zákonodárce. Soudce podle ní nemůže vydat rozsudek, který by neobstál jako zákon ani při ústavně konformním výkladu. V našem případě naopak vzniká situace, kdy soudce může položit Ústavnímu soudu ústavní otázku, která přesahuje předmět jinak bagatelního sporu a řeší systémově věc (body 11, 26 odůvodnění), která nemá ústavní rozměr, a jako ústavní stížnost stěžovatele, kterému by obecný soud nevyhověl, by nemohla uspět. Jinak řečeno, převedeme-li problém do roviny ústavní stížnosti, tak by takový návrh neměl naději na úspěch.

8. Zamítavý výrok je přitom vydáván ve skutečnosti jen v rámci onoho porozumění nesprávně formulovanému návrhu a zachraňuje tak možnost vydat „interpretativní“ výrok na rozdíl od řešení oné „mezery“. Ale jaké mezery? V pozitivním právu? Axiologické? Technické? Ovšem o pravé mezeře lze hovořit jen tam, kde věc nelze překlenout ani výkladem. Zde se tak navzdory teorii děje. Většina přitom tvrdí (bod 36, 37), že zde existuje mezera, současně však

uvádí, že ta by vznikla zrušením § 137 odst. 1 o. s. ř. (pro co však podle mého názoru není důvod). Kdyby si však mezeru nevykonstruovala, musela by něco zrušit, to by však bylo příliš nápadné (zákon má pro to označení „zjevná neopodstatněnost návrhu“), neboť to, co má být dle návrhu zrušeno (§ 137 odst. 1 o. s. ř.) nic neústavního neobsahuje. Proto bylo třeba „porozumět“ návrhu jinak. Jak uvádí většina, navrhovatel požaduje výklad řešící mezeru v zákoně či zrušení právní úpravy. Problém je v tom, že tu mezeru vidí v ustanovení, kde není a nemůže být, a požaduje výklad, který v takové situaci od roku 1993 Ústavní soud podat nemůže. Ústavní soud (jeho většina) jej konečně také nepodal, nýbrž fakticky konstatoval existenci neústavnosti v obecné rovině a pod rouškou interpretace (nebylo však v důsledku rány mimo cíl co interpretovat) předběhl zákonodárce a stanovil nové pravidlo, čímž (srov. bod 44) postavil do postavení mimo hru nejen zákonodárce, nýbrž dokonce i ministerstvo spravedlnosti.

9. Je též otázkou, zda úvahy ohledně postižení vymahačských společností (obchodování s pohledávkami) mají být řešeny tímto způsobem (sankcionování formou paušální náhrady nákladů řízení), nehledě na to, že většina Ústavního soudu se tím staví na stanovisko, podle kterého by již nemuselo platit, že co bylo půjčeno, by mělo být také vráceno, nebo že dokonce požadovat vrácení (byť se třeba jedná o *obligatio naturalis*) je nemravné. Jak se potom sladí ústavní právo na právní pomoc s čl. 3 odst. 3 Listiny?

10. Stále stojím na stanovisku, že předmětem konkrétní kontroly je abstraktní norma, která má být aplikována na konkrétní skutkovou podstatu. Proto je nutnou podmínkou aktivní legitimace obecného soudu nikoli jen odůvodnění neústavnosti abstraktní normy, nýbrž v konjunkci s tím i prokázání, že bez toho nebude možno ve věci rozhodnout bez porušení ústavnosti. Důvodem konkrétní kontroly je proto právě ono přerušovací usnesení obecného soudu, který v řízení nemůže bez porušení ústavnosti pokračovat. Vyslovil jsem již dříve obavu (viz odlišné stanovisko ve věci Pl. ÚS 49/10), že pod pojmem zákona, kterého má být použito ve věci, se začne chápat doslova jako „zákon“. A právě to se po mém soudu v této věci stalo.

11. Obecný soud nejenže se netrefil do potřebného ustanovení, dokonce si toho byl vědom a požádal Ústavní soud, aby vydal alespoň interpretativní výrok (ve skutečnosti nový předpis), ačkoli tuto možnost zákon nezná. Ústavní soud znovu potvrdil sklon stát se oním dříve důrazně popíraným „výkladovým místem“ (proti viz nálezy Pl. ÚS 19/08, tzv. Lisabon I., bod 75) a platformou pro autoritativní rozhodování teoretických sporů (proti viz nálezy sp. zn. IV. ÚS 120/06 a sp. zn. Pl. ÚS 11/08) či dokonce předbíhání v kompetencích zákonodárné a nařizovací moci jako v tomto případě. Touto platformou však nesměl být ani v době, kdy měl kompetenci podávat výklad ústavních předpisů.

12. Uznávám, že prakticky bude přijetím pozitivní právní úpravy (tisk 337) věc vyřešena. Problém způsobu, jak k věci přistoupila většina Ústavního soudu, však zůstane. Kladu si přitom otázku, jak by se při kombinaci zamítavého a interpretativního výroku postupovalo v případě § 71 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Byla by zde možná obnova řízení, když by Ústavní soud jedním dechem návrh zamítl (výrok I) a druhým mu ve skutečnosti vyhověl (výrok II)?

V Brně dne 7. října 2014

Jan Filip

## Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky

### I.

S většinou pléna, která hlasovala pro přijetí označeného nálezu, se neztotožňuji především proto, že nesouhlasím s tím, jak byla v dané věci posouzena otázka aktivní legitimace obecného soudu k návrhu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, resp. ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Navrhující soud podle mého názoru takovou legitimaci neměl, resp. jeho návrh vychází z procesní situace, jež korektní základnu pro *konkrétní* přezkum ústavnosti norem netvořila.

V dané věci žalovaná, jež měla podle všeho nárok na náhradu nákladů řízení, žádala, aby jí bylo na náhradě hotových výdajů přiznáno 500 Kč, aniž tyto náklady specifikovala. Soud rozhodl tak, že jí přiznal „paušálních“ 300 Kč, jako kdyby byla zastoupena advokátem (ačkoli nebyla). Odvolací soud toto rozhodnutí zrušil s odůvodněním, že postup, jež zvolil soud prvního stupně, není procesně správný, neboť u advokátem nezastoupeného účastníka není paušální náhrada hotových výdajů dle advokátního tarifu použitelná.

Soud prvního stupně, aniž vzal zřetel na ustanovení § 226 odst. 1 o. s. ř. a postupoval v intencích právního názoru odvolacího soudu, se rozhodl protestovat u Ústavního soudu, aby přece jen, s jeho pomocí, prosadil svou.

Což je však *velmi* na pováženu (chce se říci: *to se nedělá*); soudy různých instancí jsou spjaty nejen určitými organizačními vztahy a jejich pravidly, nýbrž i požadavky vzájemného respektu a samozřejmého vnímání autority soudu instančně vyššího, neboť obojí je zárukou jednoty celého soudního systému. K otevření osobního sporu s odvolacím soudem ani čl. 95 odst. 2 Ústavy (princiálně) neslouží.

Obecný soud sám nevěří, že by mohlo být vyhověno návrhu, aby Ústavní soud zrušil ustanovení § 137 odst. 1 o. s. ř. (že na něm nic protiústavního není je zřejmé na první pohled), a proto „alternativně“ navrhl, aby Ústavní soud podal *jeho výklad*, a to právě takový, jenž mu posloužil jako základ pro původní náhradové rozhodnutí, a kterým by se mu otevřela cesta znovu v dané věci žalované přiznat jako hotové výdaje částku odpovídající paušalizované náhradě obdobně jako účastníku zastoupenému advokátem. Argumentem je mu potřeba prosadit požadavek rovnosti účastníků řízení ve smyslu čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Tomu jest čelit ze dvou důvodů.

Za první, bez skutečného a opodstatněného směřování k odstranění napadeného ustanovení, tj. je-li návrh na jeho zrušení jen účelovým podvozkem, aby Ústavní soud (vázan doktrínou přednosti ústavně konformního výkladu před derogací) takový – s navrhovatelem souladný – výklad podal, nemůže jít ve skutečnosti o nic jiného, než o ztotožnění Ústavního soudu s tzv. výkladovým místem, čemuž odpovídá pravomoc, již nemá, a osvojit si ji je ústavně nepřijatelné.

Za druhé, je-li navrhující soud přesvědčen, že ústavně konformní interpretaci napadeného ustanovení zná, je na něm, aby ji *sám* ve své věci aplikoval, jak mu ukládá – jde-li o základní právo, jak tvrdí – čl. 4 Ústavy. Postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy je pak vyloučen pojmově, a jediné, co je – ve *zvláštních* situacích – k individuálnímu řešení, je případná kolize mezi ustanovením právě zmíněného čl. 4 Ústavy a již rovněž odkazovaným ustanovením § 226 odst. 1 o. s. ř.

Navrhující soud operuje ústavně netolerovatelnou nerovností účastníků řízení, stojí-li na jedné straně účastník advokátem zastoupený a na druhé nezastoupený (čl. 37 odst. 3 Listiny), leč neučinil nic, aby tuto „nerovnost“ v jím vedeném řízení *konkrétně* jakkoli *zjistil*, či se jí vůbec zabýval. Standardním postupem soudce měla být výzva žalované, aby specifikovala výdaje, které určila toliko výší „500 Kč“, a jejich vynaložení doložila. Teprve pak mohl posoudit, zda takové doložení je pro žalovanou skutečně spojeno s nějakými nároky, věcnými či časovými náklady, či je jinak obtížné nebo dokonce neuskutečnitelné. A až na tomto základě mohl soudce hodnotit, zda mezi pozicí účastníka zastoupeného advokátem (s „výdajovým“ paušálem) a účastníka jím nezastoupeným (bez něho) je reálná a relevantní (citelná) nerovnost v takové míře, že si zaslouží, aby byla reflektována z pozic ústavněprávních. Přitom nelze nevidět, že ve standardních případech účastníku nezastoupenému buď žádné náklady ve smyslu hotových výdajů nevznikají, anebo jsou doložitelné (prokázání není dokázáním) typicky snadno. Kdyby si soudce dal tuto práci, mohl žalované jí požadovaných 500 Kč přiznat, jestliže by odpovídající výdaje v řízení doložila (což bylo možné, a lze očekávat, že by se ani do sporu s odvolacím soudem pak nedostal), pročez není ani vůbec jisté, zda žalovaná s částkou 300 Kč, již pro ni navrhující soud „zařídil“ s pomocí Ústavního soudu, bude spokojena.

V tom se ostatně zjevuje nepřipadnost soudcovy metody ilustrativně; zcela opustil výlučně přípustnou základnu jím vedeného sporu a rozhodl se hledat a prosadit všeobecné „systémové“ řešení *vůbec* (a to nadto *z jen dílčího*, specifického procesního segmentu, identifikovaného existencí zvláštních, a nejspíš morálně diskvalifikovaných, „sériových“ žalobců „hromadných“ pohledávek), tedy „řešení“ všeobecné právně politické povahy, čímž si osvojil ambici, jež přísluší pouze zákonodárci, a nikoli obecnému soudu. Pro Ústavní soud tím vymezil prostor normativní kontroly abstraktní, ačkoli ten je povolán ve vztahu k návrhu obecného soudu toliko ke kontrole konkrétní.

Čl. 95 odst. 2 Ústavy dává soudu možnost, aby v řízení, které vede, nemusel aplikovat zákon, či jeho jednotlivé ustanovení, jež považuje za protiústavní, a které mu znemožňuje dosáhnout naopak ústavně konformního výsledku; na rozdíl od abstraktní kontroly norem (§ 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) je pro kontrolu konkrétní (jeho § 64 odst. 3), iniciovanou obecným soudem, příznačné, že primárně nemá univerzální význam (ten nabývá až zprostředkovaně), a její vlastní účel je spojen s daným řízením, které obecný soud právě vede. Od toho se také odvíjejí podmínky jeho aktivní legitimace; zjednodušeně řečeno, obecný soud potřebuje rozhodnutí Ústavního soudu (typicky derogační) k tomu, aby mohl vydat v dané věci ústavně konformní rozhodnutí, které by jinak přijmout nemohl, a jen tehdy (a rovněž proto) je takovou legitimací nadán. Opomenutí této podmínky implikuje stav, kdy je rozdíl mezi abstraktní a konkrétní kontrolou norem nepřipustně setřen.

Z předchozího je očividné, že tyto podmínky návrhu obecného soudu *zde* splněny nebyly. Návrh měl být proto odmítnut.

Uvedené nedostatky návrhu pak přirozeně zatěžují i vlastní argumentaci většiny, jestliže mu přisvědčila; aktivismus obecného soudu našel u většiny Ústavního soudu otevřenou náruč.

A to i tak, že se pustila do „dointerpretace“ jeho návrhu, aby potlačila i ty jeho nedostatky, jež sama vnímala, jak se podává kupříkladu z úvah většiny pléna (co vlastně navrhovatel mínil) na téma „mezery v právu“ či uznání, že „není vyloučeno“, že by bylo případnější napadnout spíše něco jiného (viz bod 12. nálezu).

Čemuž nutno oponovat: jednak není bez významu, napadne-li navrhovatel jako protiústavní ustanovení zákona (§ 137 o. s. ř.), jež očividně takovým není, neboť to má své přirozené důsledky, které nelze odvrátit jen tím, že by protiústavním mohlo být případně ustanovení jiné (§ 142 o. s. ř.), a jednak ustanovení § 137 o. s. ř. ani „mezeru v právu“ nezakládá, což je rovněž samozřejmé, a to již z jeho samotného textu, neboť myslitelné *druhy* nákladů řízení vypočítává zjevně v úplnosti, a o nic jiného zde nejde.

Interpretativnímu návrhu navrhujícího soudu, aby Ústavní soud stanovil „zásady a limity pro určení náhrady drobných a režijních výdajů advokátem nezastoupeným účastníkům řízení“, však vyšla většina pléna vstříc – aby jej udržela v mezích napadeného ustanovení § 137 o. s. ř. – úvahou, že jej umožňuje okolnost, že tam uvedený výčet je „jen“ demonstrativní (bod 35), v důsledku čehož jej lze doplnit o „hotové výdaje nahrazené paušální částkou, a to ve výši podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu“.

To však je zjevně odůvodnění jen „naoko“, neboť fakticky obstát nemůže. Nedoplňuje se tím totiž výslovně uvedený výčet nákladů řízení o *další* věcně vymezený *druh* nákladů, jež dosud chyběl (což by bylo myslitelné), nýbrž k nákladu již zakotvenému – hotovým výdajům – se přidávají, zjednodušeně řečeno, „hotové výdaje ve výši 300 Kč“, což logicky – při respektu ke konstrukci dotčeného ustanovení – již myslitelné není.

Že většině pléna (stejně jako navrhujícímu soudu) ve skutečnosti nejde o vyrovnání údajné nerovnosti, panující v neprospěch nezastoupených účastníků řízení (natopžpak žalované v řízení, z něž vzešel posuzovaný návrh), se zjevuje v bodu 47 nálezu; jejím cílem je opět „řešení ... systémového problému české justice“, totiž *postihnout* tzv. „velké hráče“, resp. jejich profit z množstevně zahajovaných řízení o bagatelní, případně i promlčené pohledávky, a to nejspíš obdobně jako ve věci tzv. přísudkové vyhlášky (viz sp. zn. Pl. ÚS 28/12).

Vysvětlitelným pak je, proč je *až tak* hypertrofována údajná nerovnost účastníků řízení v omezeně významné (v reálné praxi významné nejméně) nákladové složce, jíž představují „hotové výdaje“ (300 Kč), jestliže zastoupený účastník má oproti nezastoupenému nárok na mnohem citelnější náhradu, totiž náhradu odměny za advokátní zastoupení. Nebýt toho „systémového problému“, na který je *nyní* cíleno, byl by zřejmě představitelný i návrh, aby v jinak rozvíjené logice rovnosti účastníků byla na nákladech řízení přiznána nezastoupenému účastníkovi i částka, odpovídající odměně advokáta, kdyby byl zastoupen rovněž.

Naopak nesnadno vysvětlitelnou je interpretativní věta, vtělená do druhého výroku vydaného nálezu. Zatímco odtud se podává, že „přiznání paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů“ nastupuje *vždy* (neboť nastolení „rovnosti“ musí být bezvýjimečné), a tím i jako ústavněprávní příkaz, z bodu 46 nálezu se naopak naznačuje, že může jít o pouhé vybídnutí, aby tak obecné soudy činily *v některých zvláštních případech* (kdy by jiný postup byl „zjevně nespravedlivý“, „částka paušální náhrady „není bagatelní“, nebo když z procesní strany žalobce jde „o zjevně šikanózní postup“).

Cestou shrnutí: i kdyby aktivní legitimace navrhujičího soudu mohla být uznána, argumentace většiny pléna k podpoře jeho návrhu nepřesvědčuje, a ve vztahu k výsledku, jehož mínila dosáhnout, neobstojí.

**III.**

V obecné poloze proti paušalizaci náhrady hotových výdajů zřejmě nelze nic z ústavních pozic mít, rozhodne-li tak zákonodárce; ten k tomu ostatně směřuje, jak je zaznamenáno v bodu 29. I proto měl být Ústavní soud zdrženlivý.

V Brně dne 14. 10. 2014

Vladimír Kůrka

### Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/13

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujímám odlišné stanovisko k výrokům i k odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/13:

1. Nesouhlasím s oběma výroky nálezu, neboť návrh měl být zčásti odmítnut pro zjevnou neopodstatněnost, zčásti pro nepřislušnost Ústavního soudu.

2. Okresním soudem napadené ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) neobsahuje nic jiného než pouze demonstrativní výčet nákladů řízení. Nerozlišuje mezi účastníky řízení podle toho, zda jsou nebo nejsou zastoupeni advokátem, a to ani pokud jde o hotové výdaje coby jeden z druhů nákladů řízení. Odmítnuto mělo tedy být především nesprávné tvrzení navrhuujícího soudu, že právě toto zákonné ustanovení brání naplnění principu rovnosti účastníků řízení, když prý *„náhradu pro určitou skupinu účastníků váže na prokázání vzniku hotových výdajů“*. Ve skutečnosti toto ustanovení nic takového nestanoví. Správné není ani tvrzení navrhuujícího soudu, že *„tímto ustanovením je (...) stanoveno, na jakou náhradu nákladů řízení má právo ten účastník řízení, který v něm uspěl“*; to jak známo stanoví jiná, soudem nenapadená ustanovení, obsažená v § 142 až § 150 o. s. ř.

3. Přestože se tedy navrhuující okresní soud zjevně „netrefil“ do ustanovení o. s. ř., kterého se daný „problém“ nejspíše týká, Ústavní soud velkoryse *„vyložil návrh navrhovatele tak, aby jej mohl projednat“*, *„porozuměl návrhu a předložený návrh projednal“* (bod 12). Směrem k navrhuujícímu soudu sice sdělil, *„že by případnější bylo napadnout před Ústavním soudem spolu s § 137 občanského soudního řádu i § 142 občanského soudního řádu upravující přiznávání náhrady nákladů řízení“* a poukázal také na související § 137 odst. 2 o. s. ř. (body 12, 14 a viz i body 16 a 17), nevyvodil z toho ale konsekventní závěr pro výrok svého rozhodnutí. Samozřejmě by bylo případné poukázat také na § 151 odst. 2 o. s. ř. Ostatně právě do § 151 (a nikoli do § 137 o. s. ř.) má být včleněna nová vládou připravovaná úprava, zmíněná v bodu 29, tohoto znění: *„Účastníkovi, který nebyl v řízení zastoupen zástupcem podle § 137 odst. 2 a který nedoložil výši hotových výdajů, přizná soud náhradu hotových výdajů ve výši stanovené zvláštním právním předpisem; právo na náhradu ostatních nákladů tím není dotčeno.“*

4. Důvod zamítnutí návrhu uvedený v bodě 31, tedy že zrušení § 137 odst. 1 o. s. ř. (ani případně v jeho rámci zrušení jen slova „hotové“) *„by protiústavní nerovnost fakticky nevyřešilo“* a naopak by vyvolalo problémy popisované v bodech 32 až 34, je patrně nechtěným přiznáním, že toto ustanovení zcela zjevně deficitem ústavní konformity netrpí.

5. Přála-li si tedy většina pléna vyhovět návrhu okresního soudu, který se domáhal po Ústavním soudu pro případ zamítnutí svého návrhu alternativně (sic!), *„aby interpretativním výrokem stanovil dle své ústavní úvahy zásady a limity pro určení náhrady drobných a režijních výdajů, které pravidelně vznikají účastníkům občanského soudního řízení, kteří nejsou zastoupeni advokátem, ale kteří na rozdíl od účastníků zastoupených advokáty jsou nuceni obtížně prokazovat jejich vynaložení“*, pochopitelně jí nezbylo, než vykročit z rámce přezkumu napadeného ustanovení daného konkrétní kontrolou ústavnosti (čl. 95 odst. 2 Ústavy, § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a vydat se na cestu hledání „systémového řešení“, jakoby tu šlo o abstraktní kontrolu ústavnosti zákona.

6. V této logice uvažování plenární většiny se nejprve abstraktně (část III) konstatuje v postavení advokátem zastoupených a nezastoupených účastníků řízení „nerovnost v prokazování vynaložených nákladů“ (bod 20), která je shledána jako „odlišné zacházení zjevně nepřiměřené“ (bod 21). Na této bázi se pak přistupuje k posouzení návrhu na zrušení napadeného ustanovení § 137 odst. 1 o. s. ř. (část IV), jež se sice neruší (tak dalece se okresním soudem plenární většina svést nedala), ale alespoň na jeho podkladě (zjevně zcela nezpůsobilém) se vytvoří nálezem nová právní norma (sotva lze tento tvůrčí výklad chápat jinak), dle níž i advokátem nezastoupení účastníci budou moci požadovat a soudy jim budou povinny přiznat náhradu hotových výdajů paušální částkou, a to analogicky podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu (čimž se asi myslí vždy ve výši 300 Kč).

7. Tento normotvorný počín přitom není podepřen jediným argumentem dokládajícím, že právě § 137 odst. 1 o. s. ř., resp. jeho aplikace způsobuje porušení zásady rovnosti účastníků řízení. Nerovnost účastníků řízení je totiž dovozována jen a pouze z existence, resp. z aplikace úpravy náhrad hotových výdajů paušální částkou obsažené v § 13 odst. 2 a 3 advokátního tarifu, tj. ve vyhlášce č. 177/1996 Sb. (body 12, 18, 19, 23, 28, 32, 35 až 38, 45, 46), jejíž přezkum však nebyl předmětem nynějšího řízení; tento podzákoný právní předpis se již z povahy věci (předmětu jeho úpravy) nemůže týkat ničeho jiného než jen odměn a náhrad advokátů za poskytování právních služeb, a nemůže tudíž upravovat náhradu nákladů řízení tomu, kdo advokáta nemá. Ostatně advokátní tarif není vydán jako prováděcí vyhláška k o. s. ř. (byť tak působí), ale k zákonu o advokacii (viz zmocnění v původním ust. § 22 odst. 2, nyní v odst. 3 zákona o advokacii). Nesmyslné je tedy tvrzení, že nerovnost účastníků řízení vyplývá „z odlišného zacházení, které předpokládá text advokátního tarifu“ (bod 46).

8. Zcela jiná věc pak je, zda a pokud vůbec jsou nepřesná nebo snad překonaná ustanovení advokátního tarifu, jak se podává z bodu 19. Sotva asi platí např. zjednodušující tvrzení o tom, že náklady na vnitrostátní poštovné advokátovi, resp. zastoupenému účastníkovi „již dnes obvykle vznikají fakticky vůbec nebudou, neboť písemná komunikace advokátů se soudy již byla z větší části nahrazena komunikací prostřednictvím datových schránek“. Nález tu zcela přehlíží, že advokáti v rámci právní pomoci samozřejmě nekomunikují písemně jen se soudy, ale i s klientem a protistranou či třetími osobami, a to zpravidla nikoli jen elektronicky.

9. Pochybuji také o korektnosti provedení testu rovného zacházení (bod 20), a to již v jeho prvním kroku, v němž se na srovnatelnou situaci advokátem zastoupeného a nezastoupeného účastníka usuzuje prostě z toho, že jim oběma „vznikají obdobné náklady řízení vyplývající zejména z komunikace se soudem“ (bod 21). Přehlíží se, že advokát je v jiné pozici než právně nezastoupený účastník, který se ve většině případů ocitne před soudem možná jednou v životě; advokát řeší souběžně desítky kauz a není ani v jeho silách vyčíslovat náklady v každém řešeném případě. Je přitom jen na vůli účastníka řízení, zda využije svého práva na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny), nebo bude v řízení před soudem vystupovat sám.

10. „Problém“, na který navrhuje soud poukazuje, spočívá reálně v absenci právní úpravy, jež by umožnila přiznávat rovněž účastníkům nezastoupeným advokátem paušální částkou jejich hotové náklady řízení. Tuto absenci právní úpravy ovšem nelze zaměňovat s mezerou v právu („způsobující protiústavní důsledky“), jak to poněkud zkratkovitě činí nález v bodu 37. Stěží lze označit úpravu, podle níž se náhrada hotových výdajů paušální částkou přiznává (jen) advokátům, resp. zastoupeným účastníkům, za opominutí zákonodárce. Nález se tak nepřipadně zakládá na dovozování protiústavnosti určité aplikační praxe, k níž dochází v důsledku patrně záměrné (z pohledu zákonodárce) absence určité pozitivní úpravy, rozhodně ale nikoli v důsledku údajné protiústavnosti napadeného ustanovení § 137 odst. 1 o. s. ř.

Přijetí této pozitivní zákonné úpravy, která umožní přiznávat náhradu hotových výdajů paušální částkou i účastníkům nezastoupeným advokátem, je plně na úvaze a v pravomoci Parlamentu, na jehož pole tu (dle návrhu okresního soudu) Ústavní soud tzv. interpretativním výrokem nepokrytě vstoupil. V této části měl být proto návrh okresního soudu odmítnut dle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu jako návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný, neboť není zákonodárcem (čl. 2 odst. 1, čl. 15 odst. 1 Ústavy).

11. Namísto toho se plenární většina rozhodla, že soudci navrhujícího okresního soudu přitaká v jeho ambiciózní snaze překonat s pomocí Ústavního soudu právní názor soudu odvolacího, jenž pro něj byl v rozhodované věci závazný (§ 226 odst. 1 o. s. ř.). Přitom na klíčový argument odvolacího soudu, totiž že hotové výdaje nezastoupené žalované v daném řízení před okresním soudem nelze ztotožnit s výdaji, jaké by byla povinna zaplatit svému advokátovi, byla-li by jím zastoupena (bod 17), nález nijak neodpovídá.

12. Nález výrokem II i s ním související podstatnou částí odůvodnění tak dalece překračuje povahu řízení o konkrétní kontrole ústavnosti. V něm se má návrh obecného soudu striktně omezit na napadení zákonného ustanovení „jehož má být při řešení věci použito“ (čl. 95 odst. 2 Ústavy, § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a v těchto intencích je pak také vymezena kognice Ústavního soudu. Ta se má omezit toliko na posouzení ústavnosti bezprostředně aplikovaného ustanovení zákona ve vztahu k věci rozhodované obecným soudem. Rozdíl mezi abstraktní a konkrétní metodou přezkumu právních předpisů, resp. jejich ustanovení, je ostatně i odrazem principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) implikujícího minimalizaci zásahů soudnictví do oblasti legislativy (tvorby práva).

Stačí snad připomenout, co k limitům soudní kontroly ústavnosti poznamenal již Alexis de Tocqueville: „*kdyby soudce mohl napadat zákony teoreticky a obecně, kdyby mohl vyvíjet iniciativu a kritizovat zákonodárce, vstoupil by v plném lesku na politickou scénu*“ (de Tocqueville, A. *Demokracie v Americe I.* Praha, Lidové noviny, 1992, str. 77).

Přitom lze mít důvodně za to, že jestliže by se v téže věci namísto okresního soudu obrátila na Ústavní soud účastnice řízení, o jejíž náklady řízení v řízení před obecným soudem šlo, její ústavní stížnost by byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná již z důvodu její bagatelnosti.

13. Nález ve výroku II a v odůvodnění (body 35 a 46) dovozuje možnost (nutnost) přiznání náhrady hotových výdajů paušální částkou účastníkům nezastoupeným advokátem z demonstrativní povahy výčtu nákladů řízení, obsaženého v napadeném ust. § 137 odst. 1 o. s. ř. Tato konstrukce je podle mého názoru logicky neudržitelná. Demonstrativní dikce zákonné definice nákladů řízení sice vytváří prostor pro přiznání i jiných (druhů) nákladů řízení, než v ní explicitně vyjmenovaných. Ovšem jde-li o problém, že hotové výdaje mohou být nahrazovány také paušální částkou (jak to umožňuje § 13 advokátního tarifu), nelze z toho činit závěr, že takový způsob náhrady činí z těchto výdajů jiný druh výdajů než jsou hotové výdaje, tedy že jde o jiné výdaje než které výslovně zmiňuje ustanovení § 137 odst. 1 o. s. ř. Nález tu nesprávně směšuje otázku druhu nákladů řízení s otázkou prokázání a způsobu náhrady jednoho z těch druhů nákladů, na který je v tomto ustanovení výslovně pamatováno.

14. Měl-li se Ústavní soud ve vztahu k předloženému návrhu omezit na řešení konkrétní aplikace napadeného ustanovení § 137 odst. 1 o. s. ř. obecným soudem, tím méně měl formulovat právně politické představy o (žádoucí) budoucí právní úpravě, jak to činí v bodu 51 nálezu. Jakkoli lze mít sympatie ke zde formulovaným tezím o potřebě „*vyřešit nerovné*

*postavení zejména chudých a právně nevzdělaných jednotlivců“* skrze „*nízkoprahovou právní poradnu*“, popravdě nevidím žádnou souvislost a potřebu těchto úvah (nebo spíše jejich náznaků) ve vztahu k posuzování ústavní konformity ustanovení § 137 odst. 1 o. s. ř., natož ve vztahu k věci projednávané před navrhujiím okresním soudem.

15. Výroku II pak odporuji také již proto, že neshledávám v platné ústavní a zákonné úpravě pravomocí Ústavního soudu a pravidel řízení před ním žádnou normu, na základě níž by byl Ústavní soud oprávněn v rámci kontroly ústavnosti právních předpisů vtělovat do výrokové části nálezů tzv. interpretativní věty. Ústava ČR zmocňuje Ústavní soud rozhodovat v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR toliko o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, nikoli však (současně i) o závazném výkladu jím přezkoumaných a nezrušených zákonných ustanovení. Ústavní soud v závislosti na výsledku meritorního přezkumu může napadené právní předpisy či jejich ustanovení nálezem buď zrušit (případně též vyslovit pozbytí platnosti prováděcích právních předpisů), nebo návrh zamítnout (§ 70 zákona o Ústavním soudu). Jiné znění výroku nálezu v tomto řízení zákon o Ústavním soudu nepřipouští. S tím souvisí ustanovení § 57 odst. 2 věty první zákona o Ústavním soudu, které pro nálezy vyhlášené ve Sbírce zákonů (§ 57 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) stanoví, že ve Sbírce zákonů se vyhláší výrok nálezu a taková část odůvodnění, ze které je zřejmé, jaký je právní názor Ústavního soudu a jaké důvody k němu vedly. Tím je Ústavnímu soudu založena rovněž legální legitimace vyjádřit se blíže k obsahu (přiměřenosti apod.) pozitivněprávní regulace konkrétního právního institutu a jeho aplikační praxe. Formulace právního názoru Ústavního soudu má však své místo v odůvodnění, nikoliv ve výroku nálezu.

16. V dané věci je nadto výrok II zhora zbytečný, neboť právní názor Ústavního soudu je koncentrovaně a dokonce téměř v doslovně shodném znění vyjádřen v bodu 45 odůvodnění. Ostatně podle četné nálezové judikatury Ústavního soudu je právní názor vyjádřený v odůvodnění jeho rozhodnutí, resp. v jeho právní větě, má-li obecnou povahu, obecně závazný při řešení typově shodných případů (např. sp. zn. I. ÚS 70/96, III. ÚS 200/2000, II. ÚS 355/02). Ústavní soud k nálezům v řízení dle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy též konstatoval, že „*závazná je samozřejmě jen výroková část nálezu o tom, že se návrh na zrušení právního předpisu zamítá nebo naopak, že se právní předpis ruší*“ a že „*[n]epochybné (...) je, že odůvodnění nálezu je neoddělitelně spjato s jeho výrokem a právě (jen) v jeho rámci musí být vykládáno*“ (sp. zn. II. ÚS 355/02). Ústavní soud se však také v řadě nálezů vyjádřil k výkladu čl. 89 odst. 2 Ústavy tak, že „*závazný není jen výrok nálezu, ale i odůvodnění, resp. ty jeho části, jež obsahují 'nosné' důvody*“ (sp. zn. Pl. ÚS 2/03, Pl. ÚS 41/02, Pl. ÚS 45/04, obdobně sp. zn. III. ÚS 200/2000).

Tehdy, kdy je přijat zamítavý nález kvůli uplatnění principu priority ústavně konformního výkladu před zrušením zákona, však podle mého názoru ani důvody uvedené v bodech 42 (resp. v tam citované části odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/02) a 43 Ústavnímu soudu nedávají pravomoc k tvorbě interpretativních (sc. normativních) vět v rámci výrokové části nálezu. Srozumitelnost nálezu i princip *judicial self restraint* nakonec mohou těmito výrokovými větami utrpět více než bez nich.

17. V dané věci přece jen zůstává pochybnost, zda se právní názor vyjádřený ve výroku II má uplatnit jen „*v posuzovaném případě*“ (bod 45), resp. „*zda je namístě*“ dle úvahy obecného soudu jen „*v konkrétním případě*“ (bod 46), anebo zda naopak má mít obecnou závaznost, jak jednoznačně vyplývá z bodů 41 a 43.

18. Konečně mám za to, že výrok II neobstojí ani z hlediska dodržení procedurálních pravidel upravujících rozhodování pléna, stanovených zákonem o Ústavním soudu. Ustanovení § 13 věty druhé jmenovaného zákona totiž vyžaduje k přijetí (meritorního) rozhodnutí pléna dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, aby se pro ně vyslovilo alespoň 9 přítomných soudců. Tato podmínka byla splněna toliko u výroku I. Jelikož pro výrok II hlasovalo pouze 7 přítomných soudců, nelze než konstatovat, že tento výrok vůbec nebyl přijat.

V Brně dne 7. října 2014

Radovan Suchánek