

Česká republika  
NÁLEZ  
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jaromíra Jirsy jako soudce zpravodaje a soudců Jana Musila a Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti **1) Ing. I. M., 2) Ing. J. O., 3) P. Š., 4) Mgr. K. R., 5) Ing. M. V., 6) Ing. I. M. L., 7) Ing. H. K., 8) Ing. P. R., 9) Ing. M. S., 10) I. K., 11) RNDr. M. V., 12) NESEHNUTÍ Brno** se sídlem v Brně, třída Kpt. Jaroše 1935/18, **13) Líšeň sobě, o. s.**, se sídlem v Brně, Náměstí Karla IV. 4/4, **14) Občanského sdružení Masarykova čtvrť, z. s.**, se sídlem v Brně, Preslova 398/50, a **15) Židenice pro občany, občanského sdružení**, se sídlem v Brně, Škrochova 3607/22, všech zastoupených Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem v Brně, Údolní 567/33, proti výroku II. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. ledna 2015, č. j. 67 A 15/2014-551, za účasti **Krajského soudu v Brně** jako účastníka řízení, **a) Statutárního města Brna**, se sídlem v Brně, Dominikánské náměstí 196/1, **b) NEUMANN bytový dům, a. s.**, se sídlem v Brně, Příkop 843/4, **c) Mgr. L. Z.**, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

Výrok II. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2015, č. j. 67 A 15/2014-551, **se ruší**, neboť jím **bylo porušeno** základní právo stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci a podání účastníků**

1. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 23. 1. 2015, č. j. 67 A 15/2014-551, zrušil změnu územního plánu města Brna „Aktualizace ÚPmB“ vydanou zastupitelstvem města Brna dne 17. 6. 2014 opatřením obecné povahy č. 3/2014. Navazujícími výroky rozhodl o nákladech řízení: výrokem II. uložil Statutárnímu městu Brnu jako odpůrci povinnost nahradit stěžovatelům jako navrhovatelům náklady řízení ve výši 95 570 Kč, a dále výrokem III. ohledně odpůrce a výrokem IV. ohledně osob zúčastněných na řízení před správními soudy (NEUMANN bytový dům, a. s. a Mgr. L. Z.) vyslovil, že žádný z nich nemá právo na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 23. 10. 2015, č. j. 7 As 35/2015-63, zamítl kasační stížnost NEUMANN bytový dům a. s. proti rozsudku krajského soudu.

2. Nákladový výrok II. krajský soud opřel o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., z něhož dovodil, že stěžovatelům, kteří měli ve věci plný úspěch, přísluší náhrada nákladů řízení proti odpůrci, který ve věci úspěch neměl. Za důvodně vynaložené pokládá vedle zaplacených soudních poplatků ve výši 75 000 Kč (15 navrhovatelů x 5 000 Kč) náklady právního zastoupení. Vyšel z úvahy, že právní služby sice byly formálně uskutečněny ve vztahu k patnácti stěžovatelům, avšak spočívaly v jednotné

argumentaci. Návrhové body nebyly podle krajského soudu koncipovány specificky ve vztahu k jednotlivým stěžovatelům – individualizovaně, a to ani po stránce věcné, ani procesní – co do postupu v řízení; stejně tak vyhovění návrhu nebylo dáno osobami (počtem) stěžovatelů, nýbrž výhradně důvodností hromadně prezentované argumentace. Krajský soud přiznal stěžovatelům odměnu za 5 úkonů právní služby a nepoužil pravidlo pro zastupování více osob podle § 12 vyhlášky č. 177/1996 Sb., v tehdy účinném znění (dále jen „advokátní tarif“); odpůrci tak uložil k náhradě 17 000 Kč, navýšených o 3 570 Kč jako částku odpovídající dani z přidané hodnoty, celkem 20 570 Kč. Další 2 úkony neuznal za náklady důvodně vynaložené.

3. Proti výroku II. rozsudku krajského soudu se stěžovatelé brání ústavní stížností doručenou soudu dne 15. 2. 2016, ve které navrhují, aby jej Ústavní soud zrušil. Namítají zásah do práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a do vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který spatřují v tom, že náklady řízení vyčíslili na 428 199 Kč jako odměnu za 7 úkonů právní služby při společném zastupování patnácti stěžovatelů, avšak přezkumný soud přiznal ve vztahu k odměně zástupce náhradu, jakoby byl zastupován stěžovatel jediný. Takový postup hodnotí jako překvapivý a svévolný; výrok navíc nebyl odpovídajícím způsobem odůvodněn. Krajský soud nepoužil § 12 odst. 4 advokátního tarifu, a rovněž paušální náhradu podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky přiznal pouze za jediného stěžovatele.

4. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že v projednávané věci byly i obsahově dány důvody pro použití § 12 odst. 4 advokátního tarifu. Jednalo se o skutkově i právně mimořádně náročnou věc, v níž se na zástupkyni obrátilo značné množství osob dotčených aktualizací územního plánu, přičemž návrh byl po přípravách trvajících cca 4 měsíce nakonec podán pouze za 15 osob, které byly napadenou aktualizací územního plánu Brna individuálně a bezprostředně dotčeny a které se rovněž aktivně účastnily procesu jejího přijetí, např. ve formě uplatnění námitek či připomínek k návrhu opatření obecné povahy. Specifika aktivní věcné legitimace i tvrzení uplatněných za jednotlivé stěžovatele se projevila jak v návrhu, tak i v průběhu řízení u přezkumného soudu. Souhrn individuálních případů stěžovatelů pak byl rovněž esenciálním podkladem pro zrušení opatření obecné povahy jako celku; na tomto závěru nemůže nic změnit, že pro pádnost souhrnných důvodů nebyly přezkoumávány individuální případy.

5. Krajský soud v Brně ve vyjádření k ústavní stížnosti ze dne 7. 3. 2016 toliko odkázal na příslušnou část odůvodnění napadeného rozsudku. Statutární město Brno ve vyjádření ze dne 24. 3. 2016 navrhlo, aby byla ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Podle jeho názoru věc nedosahuje intenzity způsobilé zasáhnout do ústavně zaručených práv; přezkumný soud svůj postup při rozhodování o nákladech řízení řádně uvážil a logicky a srozumitelně odůvodnil. Připouští, že v daném případě se jednalo o skutkově i právně náročnou a rozsáhlou věc, je nicméně přesvědčeno, že výše přiznané odměny této okolnosti odpovídá. Zdůrazňuje, že přiznání náhrady v plné výši vyčíslené stěžovateli by bylo nepřiměřené a v konečném důsledku by mohlo vést k tomu, že z napadání územních plánů při současném (umělém) navyšování počtu navrhovatelů by se stala lukrativní činnost. Stěžovatelé v replice ze dne 26. 4. 2016 setrvali na přesvědčení, že obecný soud porušil relevantní ustanovení právních předpisů.

## II. Posouzení ústavní stížnosti

6. Ústavní soud nejprve přezkoumal náležitosti ústavní stížnosti a konstatuje, že byla podána včas a osobami oprávněnými, přičemž stěžovatelé jsou v souladu s § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), zastoupeni advokátem; rovněž není nepřipustná ve smyslu § 75 odst. 1 téhož zákona. Ústavní soud zohlednil, že podle § 104 odst. 2 s. ř. s. je nepřipustná kasační stížnost směřující výhradně proti výroku o nákladech řízení a stěžovatelé tak byli oprávněni podat stížnost proti rozsudku správního soudu prvního stupně přímo u zdejšího soudu. Respektovali rovněž závěry usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2015, sp. zn. IV. ÚS 934/15 (zde uváděná rozhodnutí dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), jímž byla odmítnuta pro nepřipustnost jejich původní ústavní stížnost proti rozsudku krajského soudu s tím, že je třeba vyčkat posouzení věci kasačním soudem, byť kasační stížnost byla podána jiným účastníkem řízení.

7. K posouzení věci Ústavní soud vyžádal spis Krajského soudu v Brně vedený pod sp. zn. 67 A 15/2014 a spis Nejvyššího správního soudu vedený pod sp. zn. 7 As 35/2015. Rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť v intencích § 44 věty první zákona o Ústavním soudu dospěl k závěru, že by od tohoto jednání nebylo možno očekávat další objasnění věci.

8. Ústavní stížnost je důvodná.

9. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti, nepředstavuje další stupeň přezkumu věcné správnosti či konkrétního odůvodnění rozhodnutí obecných soudů a popřel by svoji roli a postavení v rámci výkonu soudní moci, pokud by se opakovaně zabýval úvahami krajského soudu, které byly určující pro rozhodnutí o nákladech řízení. Pro přezkum je relevantní výhradně dodržení ústavního rámce rozhodovací činnosti. Při posuzování problematiky náhrady nákladů řízení Ústavní soud postupuje zdrženlivě a do rozhodovací činnosti obecných soudů zasahuje výjimečně a pouze v případech, kdy je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti [srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2007, sp. zn. III. ÚS 624/06 (N 27/44 SbNU 319)]. Věci tohoto druhu zpravidla vůbec nemohou dosáhnout ústavněprávní roviny, ledaže se jedná o závažné pochybení s významnými dopady na osobu stěžovatele či do jeho majetkových poměrů (usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2014, sp. zn. III. ÚS 3519/13, ze dne 3. 4. 2014, sp. zn. III. ÚS 1848/13, nebo ze dne 25. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2525/10).

10. V intencích předestřených východisek však shledal Ústavní soud v projednávané věci okolnosti nutící jej k zásahu do rozhodovací činnosti obecných soudů. Přezkumný soud totiž zatížil své rozhodování o nákladech řízení extrémním rozporem s principy spravedlnosti, jeho rozhodnutí vykazuje znaky svévole, navíc přináší významné dopady na stěžovatele, kterým bylo na nákladech řízení namísto požadovaných 428 199 Kč přiznáno pouze 95 570 Kč, při odečtení soudních poplatků a částky odpovídající dani z přidané hodnoty namísto vyčíslených 291 900 Kč pouze 17 000 Kč. Za porušení ústavně zaručených práv stěžovatelů Ústavní soud nepovažuje přiznání odměny pouze za 5 úkonů právní služby namísto 7 úkonů, jak požadovali stěžovatelé, ani zkrácení odměny, resp. náhrady nákladů řízení jako takové (samo o sobě). Prizmatem požadavků ústavního pořádku je ovšem nepřipustný jak procesní postup obecného soudu, tak i odůvodnění výroku, který rozhodnutí vydal způsobem

nesouladným s ústavně zaručeným právem na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

11. Obecný soud je povinen aplikovat právní předpis jako celek, není oprávněn selektivně odepřít aplikaci určitého ustanovení – v daném případě § 12 odst. 4 advokátního tarifu, podle něhož za společné úkony při zastupování více osob náleží advokátovi mimosmluvní odměna za každou zastupovanou osobu, avšak snížená o 20 %. Ve smyslu čl. 95 odst. 1 za středníkem Ústavy je sice obecný soud při rozhodování oprávněn posoudit soulad podzákoného předpisu se zákonem, pokud tak ovšem hodlá učinit, musí svůj postup v tomto směru řádně odůvodnit. Z rozsudku přezkumného soudu není patrné, že by snad mínil takový rozpor shledat, mnohem spíše se věc jeví tak, že § 12 odst. 4 advokátního tarifu nepoužil pouze a jen proto, že se mu navýšení odměny za zastoupení více navrhovatelů nezdálo přiměřené okolnostem věci.

12. Na případy tohoto druhu, kdy obecný soud dospěje k závěru, že odměna zástupce, resp. náhrada nákladů řízení vyčíslená podle relevantních ustanovení právních předpisů je nepřiměřeně vysoká, pamatuje zákon v § 60 odst. 7 s. ř. s., podle něhož pokud jsou dány důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů zcela nebo zčásti nepřiznává. Zakotvuje tzv. moderační (zmírňovací) právo soudu a v podmínkách správního soudnictví představuje obdobu § 150 o. s. ř. Také při použití § 60 odst. 7 s. ř. s. je proto třeba zajistit procesní garance vyplývající z konstantní judikatury Ústavního soudu, podle níž představuje tento institut výjimku prolamující základní pravidlo pro přiznání náhrady nákladů řízení, tj. odvození nákladového výroku od úspěchu ve věci – je akcentována povinnost obecných soudů poučit účastníky o zvažovaném použití moderačního práva a vytvořit pro ně procesní prostor, aby se k němu mohli vyjádřit (viz nálezy ze dne 25. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 1593/15, ze dne 25. 8. 2015, sp. zn. II. ÚS 3550/13, nebo ze dne 2. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 2994/14).

13. V projednávané věci takový procesní prostor účastníkům nejen že vytvořen nebyl (např. při jednání anebo výzvou s určením lhůty k podání případného vyjádření), ale obecný soud aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s. a zde zakotveného moderačního práva ani žádným způsobem nezminil. Důvody pro moderaci náhrady se sice obsahově zabýval a své rozhodnutí v tomto směru podložil i konkrétními úvahami, jeho rozhodnutí ovšem nebylo zasazeno do základního procesního rámce; krajský soud nerespektoval striktní a výjimečné podmínky pro aplikaci moderačního práva.

14. Vedle pochybení v rovině procesního postupu má Ústavní soud významné pochybnosti rovněž o konkrétním způsobu rozhodnutí o nákladech řízení, konkrétně zda lze s ohledem na povahu věci považovat za ústavně konformní moderaci náhrady do té míry, že namísto odměny za zastupování 15 stěžovatelů navýšené v intencích § 12 odst. 4 advokátního tarifu byla stěžovatelům, resp. jejich společné zástupkyni přiznána odměna ve výši odpovídající zastupování stěžovatele jediného. Obecnému soudu přitom nic nebránilo zmírnit náhradu, která by jinak ze zákona příslušela, i v jiném přiměřeném rozsahu, např. nikoli za jednoho, ale za část z 15 stěžovatelů, aby bylo ošetřeno jak právo stěžovatelů na přiměřenou náhradu nákladů řízení, tak i prvek jejich kumulace a s tím případně spojeného navýšení náhrady nákladů nad rámec spravedlivé odměny.

15. Přezkumný soud dostatečně nezareagoval na specifickou povahu řízení. Pojmově se jednalo o soudní přezkum (změny) územního plánu v režimu řízení

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. Akty veřejné správy tohoto druhu, typicky územní plány měst a obcí či zásady územního rozvoje krajů, ale např. také stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci dopravní značkou či usnesení zastupitelstva o členění území obce na více volebních obvodů, se pravidelně týkají širokého okruhu potenciálních adresátů, v řadě případů i desítek či stovek tisíc osob, ohledně kterých lze potenciálně tvrdit aktivní legitimaci k podání návrhu a v případě úspěchu ve věci následně rovněž požadovat náhradu nákladů řízení. O takový případ nepochybně šlo i v projednávané věci, neboť rozsáhlá aktualizace územního plánu města Brna se týkala řádově stovek tisíc, popř. více než milionu potenciálně dotčených fyzických a právnických osob, které mají své bydliště či sídlo, pracoviště, působiště či např. nemovitosti ve vlastnictví na území města. Také v této souvislosti se ukazuje, jak v našem procesním právu chybí úprava institutu tzv. „hromadné žaloby“.

16. Vedle značného množství potenciálně dotčených subjektů je třeba zohlednit, že předmětné opatření obecné povahy svým rozsahem přesahovalo 10 000 stran textové části doprovázených stovkami mapových podkladů, tedy se nejen při jeho přípravě, zpracování a procesu pořízení, ale i ve vztahu k řízení o jeho soudním přezkumu jednalo o mimořádně rozsáhlou a závažnou materii. Ústavní soud v tomto směru nemá důvod pochybovat o tvrzení zástupkyně stěžovatelů, že zpracování návrhu na zrušení pro ni znamenalo intenzivní, cca 4 měsíce trvající práci, při níž bylo předně nutno z rozsáhlého počtu potenciálních navrhovatelů vybrat omezenou relevantní skupinu, na které bylo možné demonstrovat vady vytýkané aktualizaci územního plánu. Je třeba zdůraznit, že aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je nutné doložit konkrétně a jednotlivě ohledně každého z navrhovatelů, a to jak v rovině tvrzení, tak i předložením odpovídajících dokladů, např. výpisů z katastru nemovitostí dokládajících vlastnictví nemovitostí v dané lokalitě.

17. V této souvislosti Ústavní soud konstatuje, že v odůvodnění nákladového výroku rozsudku obecného soudu postrádá úvahy, zda vzhledem k obtížnosti věci nebyly důvody pro navýšení odměny podle § 12 odst. 1 advokátního tarifu a proč i paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 přiznal pouze za jediného stěžovatele.

18. Počet 15 navrhovatelů se v kontextu povahy a předestřených okolností věci nejvíce jako nijak přemrštěný. Ústavní soud navíc ověřil, že v návrhu na zrušení aktualizace územního plánu byly ohledně jednotlivých navrhovatelů podrobně vymezeny aktivní procesní legitimace i okolnosti účasti na procesu přijímání aktualizace, zejména ve formě uplatňování námitek či připomínek k návrhu opatření obecné povahy; rovněž v průběhu řízení a v omezené míře i v napadeném rozsudku přezkumného soudu bylo odkazováno na jednotlivé případy navrhovatelů. Lze konstatovat, že přezkumný soud v konečném důsledku vycházel ze společné argumentační linie prezentované za všechny stěžovatele, s níž se ztotožnil, a napadené opatření obecné povahy následně dokonce zrušil jako celek, tedy nikoli pouze ve vztahu ke konkrétním lokalitám, k nimž byla tvrzena návrhová legitimace konkrétních stěžovatelů. To však nemění nic na tom, že individualizovaná tvrzení byla nejen esenciální podmínkou věcného přezkumu správním soudem, ale zejména že zástupkyně stěžovatelů nemohla tušit, jakým způsobem přezkumný soud nakonec věc posoudí, a věnovala proto značnou pozornost případům jednotlivých stěžovatelů, resp. lokalit; za

dané situace se zkrácení odměny, jak bylo provedeno přezkumným soudem, jeví jako hrubě nepřiměřené povaze věci.

19. V této souvislosti lze jako protiklad uvést nákladový výrok rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2015, č. j. 7 As 35/2015-63, jímž byla přezkoumána kasační stížnost NEUMANN bytový dům a. s. proti napadenému rozsudku krajského soudu. V rámci řízení kasační soud vyžádal i vyjádření stěžovatelů, za které ovšem následně přiznal odměnu, jako by na jejich straně řízení figurovala jediná osoba. Takový postup je logický a akceptovatelný vzhledem k tomu, že za stěžovatele bylo podáváno společné vyjádření ke kasačním námitkám jiného účastníka řízení, aniž by pojmově hrály jakoukoli roli jejich individuální případy. U samotného návrhu na zrušení opatření obecné povahy byla ovšem situace zásadně odlišná, jak bylo vyloženo výše.

20. Pro úplnost a nad rámec potřebného odůvodnění (*obiter dictum*) Ústavní soud konstatuje, že k pochybnostem jako v nyní projednávané věci by nemuselo docházet, pokud by došlo k naplnění litery § 374a písm. c) o. s. ř. zmocňující Ministerstvo spravedlnosti a výslovně předpokládající vydání vyhlášky, kterou budou pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení (do budoucna znovu) stanoveny paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem. Na této povinnosti ministerstva nic nemění ani zrušení předcházející úpravy vyhlášky č. 484/2000 Sb. ke dni 7. 5. 2013 nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12 (116/2013 Sb., N 59/69 SbNU 123). Ústavní soud zdůrazňuje, že Ministerstvo spravedlnosti je ze zákona povinno přijmout regulaci novou, zohledňující požadavky vyslovené ve zrušujícím nálezu, přičemž by mělo zvážit, zda by se tato nová úprava – na rozdíl od vyhlášky č. 484/2000 Sb. – neměla vztahovat rovněž na řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o návrzích na zrušení opatření obecné povahy s pluralitou navrhovatelů.

### III. Závěr

21. Na základě výše uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyslovil, že výrokem II. rozsudku krajského soudu bylo jako svévolným a nedostatečně odůvodněným rozhodnutím porušeno ústavně zaručené základní právo stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud stížnosti vyhověl, podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu výrok II. rozsudku krajského soudu zrušil.

22. Aniž by Ústavní soud předjímal obsah nového rozhodnutí, na krajském soudu bude, aby o nákladech řízení rozhodl znovu a při respektu k právním závěrům Ústavního soudu vysloveným výše, zejména aby se řádně vypořádal s aplikací § 60 odst. 7 s. ř. s., jakož i § 12 odst. 1 a 4 a § 13 odst. 3 advokátního tarifu na projednávanou věc.

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

V Brně dne 17. května 2016

Jaromír Jirsa  
předseda senátu