

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, soudkyně Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře (soudce zpravodaje) a Jiřího Zemánka, o návrhu skupiny senátorů, zastoupené doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, sídlem Optátova 874/46, Brno, na zrušení části ustanovení § 6 odst. 3 spočívající v číslici „2 000“, části ustanovení § 11 odst. 2 spočívající v číslici „2 000“ a ustanovení § 13 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, ve znění vyhlášky č. 441/2016 Sb., za účasti Ministerstva spravedlnosti, jako účastníka řízení, takto:

Návrh se zamítá.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Předmět řízení

1. Návrhem podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), který byl Ústavnímu soudu doručen dne 15. června 2017 a doplněn podáním dne 23. června 2017, se skupina 10 senátorů (dále též jen „navrhovatelé“) domáhá, aby Ústavní soud v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) zrušil následující ustanovení vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, ve znění vyhlášky č. 441/2016 Sb. (dále jen „vyhláška č. 330/2001 Sb.“):

- a) část ustanovení § 6 odst. 3 spočívající v číslici „2 000“,
- b) část ustanovení § 11 odst. 2 spočívající v číslici „2 000“
- c) ustanovení § 13 odst. 3.

II.

Znění napadených ustanovení

2. Napadená ustanovení zní takto:

- a) Odměna za exekuci ukládající zaplacení peněžité částky

§ 6 odst. 3: *Odměna podle odstavce 1 činí nejméně „2 000 Kč“.*

b) Společná ustanovení k odměně za výkon exekuční činnosti

§ 11 odst. 2: *Zanikne-li oprávnění exekutora k vedení exekuce rozhodnutím soudu o vyloučení exekutora nebo o zastavení exekuce anebo změnou exekutora podle § 51 písm. a), b) a d) zákona, činí odměna exekutora, jehož oprávnění zaniklo, „2 000 Kč“, nestanoví-li se dále jinak.*

c) Náhrada hotových výdajů

§ 13 odst. 3: *„Splní-li povinný ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení výzvy ke splnění vymáhané povinnosti vymáhaný nárok a uhradí-li zálohu na snížené náklady exekuce a náklady oprávněného, náleží exekutorovi namísto náhrady podle odstavce 1 náhrada hotových výdajů v paušální částce 1 750 Kč. Ustanovení odstavce 2 se použije obdobně“.*

3. Vyhláška č. 330/2001 Sb. byla naposledy novelizována vyhláškou č. 441/2016 Sb. ze dne 20. prosince 2016, která nabyla účinnosti 1. dubna 2017. Vyhláškou č. 441/2016 Sb. byla vyhláška č. 330/2001 Sb. změněna právě v části napadených ustanovení § 6 odst. 3 a § 11 odst. 2 nahrazením částky „3 000 Kč“ částkou „2 000“ a v ustanovení § 13 odst. 3 byla slova „nepřevyšuje-li vymožené plnění 10 000 Kč a uhradí-li povinný“ nahrazena slovy „a uhradí-li“.

III.

Argumentace navrhovatelů

4. Navrhovatelé v předmětném návrhu argumentují zejména tvrzením, že napadenými ustanoveními došlo ke snížení odměny a náhrady soudního exekutora svévolným způsobem v rozsahu, jenž ohrožuje výkon exekuční činnosti a má pro příslušníky dané profese likvidační účinky. Současně navrhovatelé namítali, že napadenými ustanoveními došlo ke svévolnému určování pravidel odměňování soudních exekutorů, k ohrožení jejich materiálního zajištění, k porušení práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, k neodůvodněnému rozdílnému přístupu k jiným podobným profesím a k porušení zákazu nucených a povinných prací.

5. Navrhovatelé mají za to, že napadenými ustanoveními byla porušena základní ústavně zaručená práva, a to:

- čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť stát v rámci dané regulace znemožnil a svévolně ztížil výkon exekuční činnosti jako podstatné náležitosti právního státu.

- čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť pokud nemá soudní exekutor garantované náklady z neúspěšné exekuce a i u úspěšných exekucí narostly během let náklady, je zcela nedůvodné a nepatřičné snižovat odměnu a náhradu nákladů soudního exekutora. Navrhovatelé v návaznosti na to, že Ministerstvo spravedlnosti při obhajobě napadených ustanovení vycházelo ve své analýze z metody tzv. modelového úřadu, ve kterém dovodilo, že modelový exekutorský úřad zvládne svůj nápad se 6 zaměstnanci, uvedli, že Exekutorská komora České republiky tento závěr zpochybnila ve svém vyjádření k návrhu vyhlášky č. 441/2016 Sb. Legislativní radě vlády a na podporu svých tvrzení

v návrhu uvedli vlastní srovnávací tabulku, z níž je podle jejich názoru patrné, že bez ohledu na vymezení referenčního úřadu se počet zaměstnanců soudních exekutorů, který je nejbližší modelovému úřadu, pohybuje v rozmezí 5 – 23 zaměstnanců, průměrně pak kolem 10 – 11 zaměstnanců.

- čl. 9 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny spočívající v porušení zásady ochrany legitimního očekávání na právo na provoz hospodářské činnosti a neodůvodněně rozdílný přístup státu vůči soudním exekutorům na jedné straně a notářům a insolvenčním správčům na druhé straně. Podle navrhovatelů Ústavní soud chrání legitimní očekávání s tím, že již jednou vzniklé právo na realizaci nějakého práva v budoucnu nelze jednostranně odejmout. To souvisí s principem předvídatelnosti práva i s principem právní jistoty. Podle navrhovatelů je soudní exekutor z daňového hlediska a občanského práva podnikatelem (provozovatelem hospodářské činnosti), ale jeho činnost je regulována státem více než jiné podnikatelské profese, jelikož je na něj přenesena část veřejné moci. To zavazuje stát k tomu, aby odměnu soudního exekutora, jakožto fakticky regulovanou cenu za jeho činnost, stanovil v takové míře, která je schopna zajistit dlouhodobý výkon této činnosti, a nepřistupoval k neodůvodněným změnám.

6. Navrhovatelé se domnívají, že důvodem k vydání napadených ustanovení mohla být faktická snaha ministra spravedlnosti JUDr. Roberta Pelikána, Ph.D. o snížení počtu exekutorů formou ekonomického „vyhladovění“. Přístup tohoto ministra spravedlnosti, v jehož důsledku byla přijata napadená část právního předpisu, je podle názoru navrhovatelů obecně nebezpečný, neboť vede k rizikům, spočívajícím ve změnách na trhu exekučních služeb, v negativním ovlivnění hospodaření podnikatelské veřejnosti, v možném úpadku některých soudních exekutorů, ve snížení vymahatelnosti práva, ve zvýšení průměrné délky splatnosti pohledávek věřitele a v neposlední řadě ve zvýšení nákladů na administraci pohledávek v důsledku prodloužení peněžního cyklu, včetně nákladů na monitoring.

7. Závěrem navrhovatelé navrhli řešení pro případ zrušení napadených ustanovení a v návaznosti na to časových účinků, když případným zrušením částí ustanovení § 6 odst. 3 a § 11 odst. 2 vyhlášky č. 330/2001 Sb. se stanou citovaná ustanovení nepoužitelná.

IV.

Vyjádření účastníka řízení

8. Ústavní soud podle ustanovení § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal předmětný návrh na zrušení napadených ustanovení Ministerstvu spravedlnosti k vyjádření.

9. Ministerstvo spravedlnosti ve svém vyjádření ze dne 31. srpna 2017 uvedlo, že novela vyhlášky o odměně a náhradách soudního exekutora č. 441/2016 Sb. není protiústavní a k tomu uvedlo následující argumenty k jednotlivým bodům návrhu.

10. K návrhu na zrušení části § 6 odst. 3 a § 11 odst. 2 vyhlášky č. 330/2001 Sb., spočívající v číslici „2 000“ Ministerstvo spravedlnosti uvedlo, že takovýto dílčí návrh je zcela nedůvodný, neboť stanovení dolní hranice odměny nemůže být shledáno jako protiústavní. Minimální částka odměny naopak stanoví garanci, pod kterou se nesmí při

odměňování soudních exekutorů zajít. Tato problematika nemá ústavněprávní relevanci, neboť problémem je v tomto případě skutečná částka (která má být podle navrhovatelky vyšší), nikoliv částka minimální. V tomto rozsahu není tedy návrh opodstatněný.

11. K návrhu na zrušení § 13 odst. 3 vyhlášky č. 330/2001 Sb., podle kterého splní-li povinný ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení výzvy ke splnění vymáhané povinnosti vymáhaný nárok a uhradí-li zálohu na snížené náklady exekuce a náklady oprávněného, náleží exekutorovi náhrada hotových výdajů v paušální částce 1 750 Kč namísto částky 3 500 Kč, má Ministerstvo spravedlnosti za to, že tento návrh není nijak přesvědčivě odůvodněn. Snížení paušální částky náhrady hotových výdajů předpokládá platná právní úprava v případě, kdy povinný bez přímého donucení uhradí vymáhaný nárok, snížené náklady exekuce a náklady oprávněného poté, kdy mu byla na počátku exekučního řízení doručena výzva ke splnění vymáhané povinnosti. Před novelizací, provedenou vyhláškou č. 441/2016 Sb., se tato paušální částka snižovala pouze v případě, kdy vymožené plnění nepřekročilo 10 000 Kč. Uvedené snížení navazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 1. března 2007 sp. zn. Pl. ÚS 8/06 (N 39/44 SbNU 479; 94/2007 Sb.), který reagoval na již zrušenou právní úpravu upuštění od provedení exekuce (ke kterému mohlo dojít tehdy, pokud povinný splnil dobrovolně to, co mu ukládá exekuční titul a uhradil náklady exekuce) a navazující úpravu obsaženou ve vyhlášce č. 330/2001 Sb. Ústavní soud ve svém rozhodnutí zdůraznil, že za ekvivalent odpovídající vynaloženému úsilí exekutora lze považovat odměnu ve sníženém rozsahu, což je v souladu též s principem proporcionality, poměřujícím přiměřenost zásahu do majetku povinného za účelem ochrany majetku oprávněného (vymožení jeho pohledávky). Ústavní soud uzavřel, že ústavně konformní úprava odměn exekutora by neměla vycházet z přímé závislosti odměny na výši vymoženého plnění, ale odrážet složitost, odpovědnost a namáhavost exekuční činnosti. Podle názoru Ministerstva spravedlnosti se návrh dostatečně nevypořádal s uvedeným názorem Ústavního soudu, který svědčí pro snížení náhrady hotových výdajů soudních exekutorů v případech, kdy povinný v rámci exekučního řízení splní svou povinnost a neztěžuje vymáhání svého dluhu. Současně Ministerstvo spravedlnosti zdůraznilo, že soudní exekutor by neměl být danou právní úpravou náhrady hotových výdajů poškozen, neboť i na sníženou paušální částku náhrady hotových výdajů se vztahuje § 13 odst. 2 vyhlášky č. 330/2001 Sb., podle kterého platí, že překročí-li výše hotových výdajů exekutora účelně vynaložených v souvislosti s prováděním exekuční činnosti paušálně stanovenou částku, náleží mu místo ní náhrada hotových výdajů v plné výši. V tomto kontextu je tedy návrh rovněž zcela nedůvodný.

12. K námitce relevance exekuční činnosti pro právní stát je třeba podle názoru Ministerstva spravedlnosti připomenout, že až doposud je platná právní úprava založena na tom, že výkon exekučních titulů je svěřen především soudním exekutorům, soudům, správcům daně a správním orgánům. Ministerstvo spravedlnosti má za to, že napadenou právní úpravou ke ztížení výkonu exekuční činnosti nedošlo (a takové ztížení samozřejmě ani není cílem napadené právní úpravy). Ani sami navrhovatelé pak neuvádějí konkrétní údaje, které by se týkaly takových dopadů na exekuční činnost ode dne nabytí účinnosti vyhlášky č. 441/2016 Sb.

13. K námitkám ohledně materiálního zajištění exekuční činnosti a k výši odměny a náhradám nákladů soudního exekutora Ministerstvo spravedlnosti vyjádřilo nesouhlas s tvrzením, že odměna soudního exekutora je finanční plnění, ze kterého je soudní

exekutor povinen hradit veškeré náklady exekuční činnosti, neboť soudní exekutor hradí náklady exekuční činnosti jak z odměny, tak z dalších náhrad, které jsou mu poskytovány v souladu se zákonem. Ministerstvo spravedlnosti má za to, že činnost soudních exekutorů nemůže být považována za klasické podnikání, naopak jde o specifické povolání, na kterém má stát významný zájem a z tohoto důvodu jej reguluje.

14. K tvrzením obsaženým v návrhu ve věci tzv. modelového úřadu Ministerstvo spravedlnosti uvedlo, že Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace neboli RIA (dále jen „Závěrečná zpráva“), zasláná k projednání pracovním komisím Legislativní rady vlády, obsahovala modelový příklad týkající se exekutorského úřadu, jehož poloha nebyla přímo určena, nikoliv exekutorského úřadu v Praze. Rovněž návrh novelizace vyhlášky č. 330/2001 Sb. vycházel z nápadu modelového úřadu 2 697 věcí ročně, případně z nápadu 4 485 věcí ročně. Závěrečná zpráva, dopracovaná pro účely projednání v pracovních komisích Legislativní rady vlády, vychází z toho, že modelový úřad působí na trhu od roku 2001, nikoliv od roku 2009, jak je uvedeno v návrhu. Závěrečná zpráva byla navíc v rámci vypořádání připomínek přepracována a doplněna, bylo vyhověno i některým připomínkám Nejvyššího soudu, např. byla přepracována formulace cílového stavu, doplněna další varianta řešení, do odůvodnění Závěrečné zprávy bylo doplněno posouzení předkládaného materiálu z hlediska ústavněprávního. Bylo vyhověno i připomínce předsedy vlády týkající se vypracování více variant modelového úřadu. Lze tedy dovozovat, že návrh v tomto ohledu vychází z dat, která neodpovídají poslední verzi Závěrečné zprávy.

15. K tvrzenému porušení práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost je podle názoru Ministerstva spravedlnosti třeba vyzdvihnout, že se nejedná o práva absolutní povahy. O tom svědčí i skutečnost, že tohoto práva se lze podle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat jen v mezích zákonů, které jej provádějí. Pokud se týká předmětného návrhu, Ministerstvo spravedlnosti uvádí, že na přiměřenost odměn za dílčí exekuční úkony nelze pohlížet izolovaně, ale je třeba posuzovat výši příjmů soudního exekutora v širších souvislostech. Navrhovatelé navíc na podporu svého tvrzení, že snížení odměn za dílčí úkony exekučního řízení má pro příslušníky dané profese likvidační účinky, nepředkládají relevantní a přesvědčivé důkazy.

16. Ministerstvo spravedlnosti dále k tvrzenému porušení zásady ochrany legitimního očekávání uvedlo, že nelze přehlédnout určitou povrchnost, s jakou návrh zachází s konceptem legitimního očekávání. Projednávaná věc nesnese srovnání s nálezem ze dne 9. března 2004 sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (N 35/32 SbNU 31; 278/2004 Sb.), na který navrhovatelé odkazují. Zatímco právo budoucího přechodu trvalého užívání na vlastnictví představovalo „majetkovou hodnotu“ hodnou ochrany ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), v případě odměn soudních exekutorů nelze říci, že by vyhláškou pro jednu nastavená výše odměn byla „majetkem“ soudního exekutora. Tím se stává až konkrétní nárok na úhradu odměny za provedení dílčího úkonu exekučního řízení, za který odměna podle vyhlášky náleží. Není-li zákonem předepsaná výše těchto odměn sama o sobě „majetkovým právem“ soudního exekutora, nelze se ani dovolávat ochrany legitimního očekávání, že nedojde ke změně výše této sazby. Nelze opomenout ani ustálenou judikaturu Ústavního soudu k platovým změnám ve vztahu k jiným právnickým profesím, ve které odmítl, že by postavení jiných právnických profesí bylo co do požadovaného stupně nezávislosti srovnatelné s mírou soudcovské nezávislosti [srov. náleze ze dne 7. září 2010 sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010

Sb.) k platu soudců, nález ze dne 28. června 2011 sp. zn. Pl. ÚS 17/10 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.), k platu státních zástupců či nález ze dne 2. února 2016 sp. zn. Pl. ÚS 14/15 (N 22/80 SbNU 257; 87/2016 Sb.), týkající se postavení členů Nejvyššího kontrolního úřadu)]. S výjimkou soudců platí, že snížení platových poměrů příslušníků určité právnické profese je obecně ústavně konformním řešením.

17. Na rozdílný přístup Ministerstva spravedlnosti k soudním exekutorům a jiným podobným profesím co do rovnosti lze nahlížet ze dvou úhlů [srov. nález ze dne 28. března 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.)]. Jde o rovnost neakcesorickou, která stanoví nejnižší možný standard rovného zacházení a spočívá v rovnosti před zákonem, což se projevuje zejména zákazem libovůle při tvorbě předpisů. K přijetí napadených ustanovení došlo po předchozím důkladném projednávání a při stanovení legitimního cíle, proto se o neakcesorickou nerovnost v tomto případě jednat nemůže. Naopak rovnost akcesorická je spjata s nějakým konkrétním základním právem, přičemž navrhovatelům se nepodařilo prokázat, že by konkrétní částky představující odměnu a náhrady soudních exekutorů byly součástí některého ze základních práv zaručených Listinou. Proto nelze hovořit o nerovnosti ani v právě uvedeném smyslu. Mezi jednotlivými právnickými profesemi, které jsou státem regulovány, existují takové funkční rozdíly a nalezneme u nich natolik odlišný právní rámec, že vzájemné srovnávání není dost dobře možné.

18. Podle názoru ministerstva nelze srovnávat výkon činnosti soudního exekutora s výkonem činnosti insolvenčního správce a notáře. Výkon činnosti všech jmenovaných profesí směřuje k odlišnému cíli, a proto i smysl právní úpravy jednotlivých činností je nesrovnatelný. Zatímco úkolem soudních exekutorů je provádět nucený výkon exekučních titulů, v jehož rámci exekutor především zjišťuje, zajišťuje a zpeněžuje majetek povinného za účelem uhrazení pohledávky oprávněného, insolvenční správci nakládají s majetkovou podstatou dlužníka, kdežto notáři jsou pověřeni k výkonu notářství, tj. sepisování veřejných listin a právních jednání, osvědčování právně významných skutečností a prohlášení, přijímání listin a peněz do notářské úschovy, činnosti soudního komisaře v řízení o pozůstalosti, výkonu správy majetku a k dalším činnostem. Jde zcela zjevně o nesrovnatelné subjekty. Pokud se týká další právnické profese, advokátů, je třeba zmínit, že vyhláškou č. 120/2014 Sb. ze dne 26. června 2014, kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, byla snížena sazba za úkony právní služby pro účely stanovení náhrady nákladů řízení v případě, že občanské soudní řízení, v němž se o náhradě nákladů rozhoduje, bylo zahájeno návrhem podaným na ustáleném vzoru uplatněným opakovaně tímž žalobcem ve skutkově i právně obdobných věcech a v němž je předmětem řízení peněžité plnění, přičemž tarifní hodnota nepřevyšuje 50 000 Kč. Lze mít za to, že stanovená výše náhrady nákladů řízení ovlivňuje výši odměny advokáta a na místě proto není konstatování uvedené v návrhu, že se ministerstvo zaměřilo jen na změnu odměn jedné z regulovaných právnických profesí.

19. Ministerstvo dále ve svém vyjádření k návrhu uvedlo, že i stav soudních exekutorů požívá *ex lege* řadu výhod, které dostatečně kompenzují dílčí těžkosti spojené s výkonem dané profese. Z řady těchto výhod stojí za zvláštní pozornost, že na rozdíl od jiných svobodných povolání se organizace soudních exekutorů řídí zásadou *numerus clausus*, podle které podléhá celkový počet exekutorských úřadů, a tedy i soudních exekutorů, zákonné regulaci. To vede ve svém důsledku k podstatnému omezení

konkurence v oboru a tím i ke snazšímu zajištění pravidelného nápadu agendy. Když se jedná o regulované podnikání a stát současně zajišťuje i přísun případů a reguluje tím i soutěž, může regulovat i jejich příjmy. Podobných výsad požívají soudní exekutoři i v otázce odpovědnosti za pochybení při výkonu exekuční a související činnosti. Úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, jakož i při sepisování exekutorských zápisů, se totiž podle zákona považují za výkon státní správy. Za případná pochybení tudíž ve vztahu k poškozeným odpovídá stát v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím, nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (§ 4 tohoto zákona). Z důvodu, že navrhovatelé mimo obecných úvah nepředložili žádné konkrétní důkazy prokazující, že napadená ustanovení ukládají břemeno, které by bylo možné považovat za zjevně nepřiměřeně tíživé, lze i v této části uvést, že návrh není důvodný. Rovněž námitku, že snížení odměn soudních exekutorů představuje nucenou práci nebo službu ve smyslu čl. 9 odst. 1 Listiny je podle názoru ministerstva třeba odmítnout. Závěrem svého vyjádření Ministerstvo spravedlnosti navrhlo, aby Ústavní soud podaný návrh zamítl.

20. Ústavní soud uvedené vyjádření Ministerstva spravedlnosti zaslal dne 7. září 2017 navrhovatelům k případné replice s tím, že jim byla stanovena lhůta 15 dnů. Navrhovatelé na uvedenou výzvu Ústavního soudu ve stanovené lhůtě nijak nereagovali.

V.

Vyjádření Veřejné ochránčyně práv

21. Na výzvu Ústavního soudu podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, zda vstupuje do řízení jako vedlejší účastník, sdělila Veřejná ochránčyně práv podáním ze dne 24. července 2017, že se rozhodla nevyužít svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a do řízení nevstoupí.

VI.

Upuštění od ústního jednání

22. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci a jelikož neprováděl dokazování, ústní jednání v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu nenařizoval.

VII.

Podmínky meritorního posouzení návrhu

23. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených částí vyhlášky č. 330/2001 Sb., návrh skupiny 10 senátorů splňuje všechny zákonem stanovené

formální náležitosti a byl podán osobami k tomu oprávněnými [§ 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. Zároveň soud neshledal žádný z důvodů nepřípustnosti návrhu nebo zastavení řízení. Jsou tedy splněny podmínky pro meritorní posouzení návrhu.

VIII.

Aktivní procesní legitimace a zákonné podmínky přijetí napadených ustanovení

24. Při řízení o kontrole norem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy Ústavní soud ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zkoumá, zda „jiný právní předpis“ byl přijat a vydán ústavně konformním způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.

25. Navrhovateli je skupina 10 senátorů, za něž jedná senátor Jiří Oberfalzer, a tato skupina je zastoupena v záhlaví uvedeném advokátem. Návrh na zrušení napadených ustanovení vyhlášky č. 330/2001 Sb. podává na základě § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu. K návrhu je přiložena podpisová listina, na které devět senátorů a jedna senátorka potvrdili, že se k návrhu připojují. Navrhovatelé jsou proto aktivně legitimováni k podání posuzovaného návrhu.

26. Vyhláška č. 330/2001 Sb., jejíž součástí jsou napadená ustanovení, byla vydána Ministerstvem spravedlnosti. Ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy svěřuje ministerstvům a jiným správním úřadům pravomoc k vydávání podzákonných právních předpisů, k tomu však lze přistoupit jen na základě zákonného zmocnění a v mezích zákona. Uvedené ustanovení Ústavy je třeba vykládat restriktivně, toto zmocnění musí být konkrétní, jednoznačné a jasné [srov. náleze ze dne 21. června 2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.)]. Pakliže tomu tak je, Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákonný právní předpis vydán státním orgánem k tomu oprávněným a v mezích jeho kompetence, tedy zda se při výkonu této pravomoci pohyboval v mezích a na základě zákona. Ze zmocňovacího ustanovení musí být zároveň zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard. Ani v takovém případě ovšem podzákonný právní předpis nesmí zasahovat do věcí, k jejichž regulaci může dojít jen zákonem (tj. u nichž se uplatní tzv. výhrada zákona) [srov. náleze ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) nebo náleze ze dne 25. března 2014 sp. zn. Pl. ÚS 43/13 (N 39/72 SbNU 439; 77/2014 Sb.)].

27. Zmocnění Ministerstva spravedlnosti k vydání vyhlášky č. 330/2001 Sb. vyplývá z ustanovení § 92 a § 131 písm. a) zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 120/2001 Sb.“), podle nichž se ministerstvo zmocňuje, aby stanovilo vyhláškou výši a způsob určení odměny exekutora, hotových výdajů, náhrady za doručení písemností a náhrady za ztrátu času, včetně přiměřené zálohy.

28. Vyhláška č. 330/2001 Sb. byla vydána Ministerstvem spravedlnosti dne 5. září 2001, publikována byla v částce 128/2001 Sbirky zákonů na straně 7470 dne 18. září 2001 a nabyla účinnosti dnem vyhlášení, tj. dnem 18. září 2001. Vyhláška č. 441/2016 Sb. byla vydána Ministerstvem spravedlnosti dne 20. prosince 2016,

publikována byla v částce 179/2016 Sbírky zákonů na str. 7031 dne 23. prosince 2016 a účinnosti nabyla dnem 1. dubna 2017.

29. Vzhledem k zmocnění obsaženému v zákoně č. 120/2001 Sb. v případě dotčené vyhlášky je zřejmé, že přezkoumávaná ustanovení byla přijata a vydána státním orgánem k tomu oprávněným a svým obsahem, týkajícím se určení výše odměny soudního exekutora, nevybočila z mezí stanovených zmocňovacím ustanovením. Pokud tedy Ministerstvo spravedlnosti vydalo vyhlášku č. 330/2001 Sb. včetně její novely provedené vyhláškou č. 441/2013 Sb., ta byla podepsána příslušným ministrem spravedlnosti a řádně publikovaná ve Sbírce zákonů, učinilo tak v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

IX.

Vlastní přezkum Ústavního soudu

30. Navrhovatelé se domáhají zrušení části napadených ustanovení pro jejich rozpor s ústavním pořádkem, přičemž konkrétně namítají porušení čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2, čl. 9 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny a porušení principu legitimního očekávání.

31. Návrh směřuje proti novele provedené vyhláškou č. 441/2016 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. dubna 2017. Touto vyhláškou se změnil exekuční tarif a došlo ke snížení minimální odměny exekutora z 3 000 Kč na 2 000 Kč. Zároveň byla odstraněna hranice 10 000 Kč v případě snížení náhrady hotových výdajů exekutora, splní-li povinný vymáhaný nárok dobrovolně ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení výzvy ke splnění vymáhané povinnosti.

32. Ústavní soud zvážil argumenty vznesené v návrhu i ve vyjádření ministerstva a dospěl k závěru, že návrh není důvodný.

33. Ústavní soud se otázkou stanovení výše náhrady nákladů exekuce a odměny soudního exekutora a ústavně konformním výkladem exekučního tarifu zabýval již dříve, a to zejména ve stanovisku Pléna Ústavního soudu ze dne 12. září 2006 sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06 (ST 23/42 SbNU 545) v souvislosti s rozhodováním o náhradě nákladů exekuce. V tomto stanovisku Ústavní soud dovodil, že není porušením čl. 11 a čl. 36 odst. 1 Listiny, jestliže obecný soud při rozhodování o nákladech exekuce přizná soudnímu exekutorovi náhradu nákladů řízení vůči povinnému, pokud je exekuce zastavena pro nedostatek majetku na straně povinného a na straně oprávněného nelze shledat procesní zavinění za zastavení exekuce. Plénem Ústavního soudu ve stanovisku vyšlo z ustálené judikatury různých senátů Ústavního soudu s tím, že Ústavní soud v usnesení ze dne 31. srpna 2004 sp. zn. II. ÚS 150/04 vyslovil základní premisu, že exekutor vystupuje při své činnosti v postavení podnikatele podle obchodního zákoníku, čemuž odpovídá coby základní charakteristika postavení podnikatele soustavná činnost prováděná za účelem dosažení zisku a ve vztahu k oprávněnému na vlastní riziko. Soudnímu exekutorovi pak náleží za úspěšně provedenou exekuci odměna, současně nese ale i riziko spočívající v tom, že majetek povinného nebude dostačovat k uspokojení oprávněného ani nákladů exekuce, přičemž toto riziko nelze bezdůvodně přenášet na osobu oprávněnou. Plénem Ústavního soudu neakceptovalo námitku, že vzniká nerovnost mezi skupinou osob, které vykonávají státní moc v rámci

soudní soustavy (soudci), kteří mají zajištěnu odměnu za svoji práci, a soukromými exekutory, jimž taková záruka poskytnuta není. V exekučním řádu je jednoznačně zaručeno, že soudní exekutor vykonává svoji činnost za úplatu (§ 3 odst. 1 exekučního řádu). Právo na náhradu nákladů mu je zásadně přiznáváno proti povinnému nebo ve výjimečných případech za podmínek stanovených zákonem proti oprávněnému. Soudní exekutor, jako nositel takto přiznané pohledávky, není již v postavení vykonavatele veřejné moci, ale v postavení běžného věřitele, který přiznanou pohledávku může vymáhat zase jen nástroji exekučního řízení. Přiznané náklady exekuce nelze srovnávat s platy soudců, protože nejde o odměnu za práci, jak ji má mysli čl. 28 Listiny, neboť ten se týká pouze zaměstnanců a těmi soudní exekutoři nejsou.

34. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/06 Ústavní soud posuzoval základ pro výpočet odměny exekutora v případě dobrovolného plnění povinného po nařízení exekuce. Ústavní soud konstatoval, že i pro exekuci – nucený výkon rozhodnutí – platí princip proporcionality omezení základního práva povinného na ochranu jeho majetku garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny. Exekuce na majetek povinného může sloužit jen k uspokojení práva oprávněného a k náhradě nákladů exekučního řízení včetně přiměřené odměny exekutora. Ústavní soud v tomto nálezu vymezil principy, na nichž má být právní úprava odměn soudního exekutora postavena a kterými se obecné soudy musí řídit.

35. V nálezu ze dne 24. února 2015 sp. zn. Pl. ÚS 5/14 (N 44/76 SbNU 609) se Ústavní soud vyjádřil k náhradě nákladů řízení v případě zastavení exekuce, a to v obnoveném řízení po rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Vaculík proti České republice* (rozsudek ze dne 19. prosince 2013, stížnost č. 40280/12) a uvedl, že „Je v extrémním rozporu s principy spravedlivého procesu (čl. 36 odst. 1 Listiny), aby v základu pro výpočet odměny soudního exekutora byla promítnuta výše plnění relevantní pouze v době nařízení exekuce a bez vlivu zůstala podstatná změna, ke které došlo po vydání příkazu k úhradě nákladů exekuce“.

36. V nálezu ze dne 29. srpna 2017 sp. zn. III. ÚS 1253/17, kterým byla řešena odměna soudního exekutora v případě dobrovolného splnění povinností povinným, Ústavní soud uvedl, že: „Ústavně konformní výklad exekučního tarifu předpokládá, že při stanovení výše odměny exekutora je třeba vycházet jen z výše jím vymoženého plnění (§ 5 odst. 1 exekučního tarifu), nikoli z nějaké fiktivní výše plnění vymáhaného (§ 5 odst. 4 exekučního tarifu) a že odměnu je nutno ještě korigovat hledisky odrážející stupeň dobrovolnosti plnění povinným a složitostí, odpovědností a namáhavostí činností vykonaných exekutorem“.

37. Na závěrech učiněných ve shora citovaných rozhodnutích není co měnit a Ústavní soud z nich vychází i v nyní posuzovaném případě. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně a trvale připomíná spjatost principu předvídatelnosti důsledků právního předpisu s principy právního státu. Předvídatelnost právního předpisu je přitom nutno posuzovat i z hlediska dynamického, tedy zákonodárce musí při změně právní regulace zohledňovat dosavadní právní stav, včetně stavu vývoje právních vztahů, a změny musí provádět citlivě a jen v míře nezbytné pro dosažení cíle regulace. Jen takovým postupem zákonodárce je zaručena stabilita sféry svobodného jednání a právní jistota účastníků právních vztahů. Tyto požadavky se uplatní i ve sféře odvozené normotvorby, proto jejich naplnění lze požadovat po všech subjektech zúčastněných na vydávání právních předpisů (nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/06, bod 27).

38. Úloha Ústavního soudu v tomto řízení spočívá v posouzení, zda napadená právní úprava, tedy snížení minimální odměny exekutora ze 3 000 Kč na 2 000 Kč a stanovení paušální náhrady výdajů bez ohledu na výši vymožené pohledávky je v souladu s ústavním pořádkem, a to na základě níže rozvedených hledisek, která vyjadřují konkrétní povahu základního práva či ústavního principu, s nimiž má být napadená právní úprava dle tvrzení navrhovatelů v rozporu.

39. Navrhovatelé namítají, že napadenými částmi vyhlášky došlo ke svévolnému ztížení či dokonce znemožnění výkonu exekuční činnosti, k ohrožení materiálního zajištění soudních exekutorů, k porušení zásady legitimního očekávání ve vztahu k právu podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, k neodůvodněně rozdílnému přístupu státu k jiným podobným profesím a rovněž k porušení zákazu nucených a povinných prací.

39. Navrhovatelé namítají rozpor s právem podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, avšak samotného práva podnikat se může jednotlivec ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí. V důsledku toho má zákonodárce relativně širokou dispozici pro konkrétní vymezení obsahu a způsobu realizace tohoto článku, leč ani ta není absolutní. Ve svém uvážení je totiž zákonodárce vázán především čl. 4 odst. 4 Listiny, který brání tomu, aby se omezení základního práva podnikat dotýkalo samotné jeho podstaty a smyslu [srov. nálezy ze dne 15. září 2015 sp. zn. Pl. ÚS 13/14 (N 164/78 SbNU; 451297/2015 Sb.)]. Zákonodárce je rovněž povinen respektovat zásadu rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 Listiny, resp. čl. 3 odst. 1 Listiny [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)].

40. K právu podnikat a související judikatuře se Ústavní soud podrobně vyslovil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/14 v souvislosti s návrhem na zrušení § 16 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění vyhlášky č. 432/2002 Sb., kterým se stanoví sazba odměny za znalecké posudky. Zde dovedl, že napadené ustanovení neporušuje právo podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny) ani zákaz nucených prací (čl. 9 odst. 1 Listiny). Činnost znalce, spočívající ve zpracování znaleckých posudků vyžádaných orgány veřejné moci za účelem jejich provedení coby důkazního prostředku v soudním či jiném řízení před orgánem veřejné moci, totiž nelze považovat za ryze podnikatelskou činnost, vykonávanou za účelem zisku, jelikož znalec (na rozdíl od podnikatele) nenese riziko podnikání a do odměny, kterou za svoji činnost dostává, se nepromítají vynaložené náklady (ty jsou hrazeny zvlášť). Jde tedy o činnost ve „veřejném zájmu“ pro účely řízení před orgány veřejné moci. Protiústavnost by byla založena teprve tehdy, pokud by z dané činnosti neplynul vůbec žádný zisk, případně jestliže by určitý minimální zisk i dán byl, nicméně byla by současně stanovena např. povinnost zpracovávat znalecké posudky osobami s určitou specializací, což však ani v jednom ze zmíněných příkladů neplatí. Určitý zisk (nad rámec vynaložených nákladů) totiž zaručuje i stávající právní úprava a nikdo nesmí být k zařazení mezi znalce nucen. Naopak, jmenování znalcem je třeba vnímat i jako potvrzení odbornosti a ocenění schopností dané osoby, což je okolnost, která se samozřejmě může pozitivně projevit i v její další profesní činnosti.

41. Rovněž v nálezu týkajícím se elektronické evidence tržeb [ze dne 12. prosince 2017 [sp. zn. Pl. ÚS 26/16](#) (8/2018 Sb.)] Ústavní soud připomenul, že v souladu s čl. 26 Listiny je třeba rozlišovat na jedné straně přístup k právu podnikat jako svobodě podnikání zaručené v odst. 1 tohoto ustanovení, na straně druhé vlastní výkon povolání

nebo jiné hospodářské činnosti zahrnující i podmínky s tímto výkonem spojené, které lze stanovit zákonem (čl. 26 odst. 2 Listiny). Právo podnikat je zařazeno do hlavy čtvrté Listiny mezi tzv. hospodářská, sociální a kulturní práva, a zároveň jde o hospodářské, sociální a kulturní právo vyjmenované v čl. 41 odst. 1 Listiny. Proto není přímo aplikovatelné ve stejném rozsahu tak, jako základní lidská práva či politická práva. Úprava těchto práv je primárně v rukou zákonodárce a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance hospodářských, sociálních a kulturních práv považovat za otázku judičiální.

42. Těmto závěrům pak odpovídá i metodologie přezkumu zásahu do práva podnikat. Testem ústavnosti projde taková zákonná úprava, která sleduje legitimní cíl a činí tak způsobem, který si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Metodologickým nástrojem Ústavního soudu k přezkumu zásahu zákonodárce do práva podnikat je proto tzv. test racionality (odlišný od testu proporcionality), který odráží jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy [srov. nález ze dne 5. října 2006 sp. zn. Pl. ÚS 61/04 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.), nález ze dne 12. března 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), nález ze dne 24. dubna 2012 sp. zn. Pl. ÚS 54/10, bod 48 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb), nebo nález ze dne 22. října 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13, body 50 a 51 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)]. V nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 26/16](#) Ústavní soud v návaznosti na starší judikaturu vymezil, že smysl a podstatu práva podnikat tvoří jednak rovina ryze individuální (možnost seberealizace jednotlivce), dále rovina materiálně právní, kdy taková svoboda jednotlivce je zároveň podstatnou náležitostí demokratického právního státu, a konečně rovina ekonomická. U práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost by se o omezení dotýkající se jeho podstaty a smyslu jednalo tehdy, jestliže by v jeho důsledku určitá činnost přestala být způsobilá zajistit prostředky pro potřeby těch, kteří ji vykonávají (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/17 ze dne 27. března 2018 (81/2018 Sb.).

43. Test racionality sestává ze čtyř kroků. Prvním je vymezení smyslu a podstaty hospodářského nebo sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu. Druhým je zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence hospodářského nebo sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu. Třetím krokem je posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv. Posledním čtvrtým krokem je zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je racionální, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

44. V ustanovení § 5 a 6 vyhlášky č. 330/2001 Sb. jsou určena základní kritéria pro výpočet odměny za exekuci ukládající zaplacení peněžité částky. Základem pro výpočet odměny je výše exekutorem vymoženého plnění, nezahrnující náklady exekuce a náklady oprávněného. Nejnižší možná výše odměny byla vyhláškou č. 441/2016 Sb. snížena z 3 000 Kč na 2 000 Kč. Modifikace základních kritérií je uvedena v § 11 odst. 2 vyhlášky č. 330/2001 Sb., který stanoví, že pokud zanikne oprávnění exekutora k vedení exekuce rozhodnutím soudu o vyloučení exekutora nebo o zastavení exekuce anebo změnou exekutora podle § 51 písm. a), b) a d) exekučního řádu, činí odměna exekutora, jehož oprávnění zaniklo, místo 3 000 Kč po předmětné novele 2 000 Kč. Vedle odměny exekutorovi v souvislosti s výkonem exekuční činnosti náleží náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 1 vyhlášky č. 330/2001 Sb., a to v paušální částce

3 500 Kč. Pokud však povinný splní ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení výzvy ke splnění vymáhané povinnosti vymáhaný nárok a uhradí-li zálohu na snížené náklady exekuce a náklady oprávněného, náleží exekutorovi podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 330/2001 Sb. namísto náhrady podle odstavce 1 náhrada hotových výdajů v paušální částce 1 750 Kč.

45. Prvním krokem přezkumu při testu racionality je vymezení smyslu a podstaty hospodářského práva, tedy esenciálního obsahu práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 Listiny. Právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost pojímá Listina jako samostatné základní právo. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v § 420 odst. 1 vymezuje podnikatele jako toho, kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku. Ústavně je tedy chráněno právo provozovat samostatnou výdělečnou činnost, je možné ho omezit jedině zákonem a takové omezení musí být přiměřené a šetřit podstatu a smysl tohoto základního práva. Ústavní soud dovodil povinnost obecných soudů „poskytnout ochranu podnikatelské činnosti, pokud je do ní zasazeno způsobem, který se přičí elementárním pravidlům férovosti a dobrým mravům soutěže“ [srov. náleze ze dne 11. září 2009 sp. zn. IV. ÚS 27/09 (N 200/54 SbNU 489)].

46. Čl. 26 odst. 2 Listiny výslovně připouští možnost stanovení podmínek a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností zákonem, aniž explicitně vymezuje důvody, pro které se tak může stát. Meze vůli zákonodárce však obsahuje čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Ze základních práv podle čl. 26 Listiny tedy plynou jen ta práva, která jsou upravená v zákonech základní práva provádějících (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny).

47. Ačkoliv z práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost neplyne právo na zisk, stát je povinen vytvářet takové podmínky, které umožní jednotlivcům usilovat o jeho dosažení. Tento závěr se v plné míře uplatní i ve specifických poměrech podnikání v oblasti exekučního vymáhání. Je proto třeba zdůraznit, že soudní exekutor jako podnikatel má z úspěšného provedení exekuce zisk (odměnu), ale současně nese i riziko spočívající v tom, že majetek povinného nebude dostačovat k uspokojení oprávněného, ani nákladů exekuce. Toto riziko pak nelze bezdůvodně přenášet na účastníky exekučního řízení.

48. Druhým krokem testu racionality je zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence hospodářského nebo sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.

49. Ústavní soud se opakovaně zabýval i otázkou, zda cenová regulace jako taková je protiústavním omezením svobody podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. V nálezu o regulaci nájemného z bytu [srov. náleze ze dne 21. června 2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.)] dospěl k závěru, že nikoli: „Cenová regulace nezabraňuje nikomu podnikat ani provozovat jinou hospodářskou činnost, neboť každý má možnost se svobodně rozhodnout, zda za daných podmínek v určité oblasti podnikat bude.“

50. Přísnější požadavky na zákonodárce klade *obiter dictum* nálezu ze dne 23. května 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.), ohledně stanovování

hodnoty bodu ve zdravotnictví, podle kterého: „Nezbytnou součástí demokratického právního státu je i ochrana svobody smluvní vůle, jež je derivátem ústavní ochrany práva vlastnického dle čl. 11 odst. 1 Listiny (jehož základním komponentem je *ius disponendi*). Cenová regulace je proto opatřením výjimečným a akceptovatelným pouze za zcela omezených podmínek. Jakkoli se základního práva obsaženého v čl. 26 odst. 1 Listiny lze ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích prováděcího zákona, pro zákonodárce, resp. pro normotvůrce, platí i pro tento případ hranice stanovená čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Státní (veřejná) regulace, a to vycházejíc ze zohlednění důležitých faktorů (v dané oblasti výše vybraného pojistného, výše nákladů při poskytování zdravotní péče atd.), musí při stanovení ceny zohlednit i možnost tvorby zisku. Důsledkem absence této maximy při regulaci cen se může stát znemožnění určité oblasti podnikatelské aktivity a vytvoření státního monopolu, tj. dotčení podstaty a smyslu základního práva, plynoucího z čl. 26 Listiny.“

51. Těchto závěrů se Ústavní soud dovolává v nálezu ze dne 11. června 2003 sp. zn. Pl. ÚS 40/02 (N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb.), v němž shledal protiústavní extenzi působnosti kolektivních smluv. Individuální regulaci obsaženou v právním předpisu zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy u konkrétního subjektu, jíž schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, je podle závěru učiněného Ústavním soudem nutno považovat za rozpornou s principem právního státu (čl. 1 Ústavy), jemuž je imanentní dělba moci a soudní ochrana právům (čl. 81 a 90 Ústavy).

52. V nálezu ze dne 15. května 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.) ve věci zavedení odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaických (solárních) elektráren, Ústavní soud připomenul své závěry obsažené v nálezu ze dne 4. února 1997 [sp. zn. Pl. ÚS 21/96](#) (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), podle něhož „je zrušení staré a přijetí nové právní úpravy nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, k němuž však dochází v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva nebo svobody“.

53. Ve věci návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení § 16 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění vyhlášky č. 432/2002 Sb., vydal Ústavní soud již zmíněný zamítavý nálezn sp. zn. Pl. ÚS 13/14, ve kterém vyložil, že soudci, advokáti či státní zástupci mají (nejen) v řízení před orgány veřejné moci zcela zjevně odlišné pozice i funkce, čemuž také obecně odpovídá charakter a obsah zákonné či dokonce ústavní úpravy jejich postavení a činnosti, včetně způsobu odměňování. Rovněž požadavky na činnost soudců a znalců mají zcela jiný charakter a obsah s tím, že u soudních znalců se jedná o činnost ve „veřejném zájmu“ pro účely řízení před orgány veřejné moci.

54. Na přiměřenost odměn za dílčí exekuční úkony je třeba nahlížet v širších souvislostech, přičemž navrhovatelé neprokázali žádnou příčinnou souvislost mezi snížením odměn a případným ztrátovým hospodařením jí uvedených exekutorských úřadů.

55. Ústavní soud tedy v prvních dvou krocích testu racionality, ve kterých zkoumal, zda nedošlo k zásahu do podstaty neboli esenciálního obsahu práva na podnikání a provozování jiné hospodářské soutěže, dospěl k závěru, že se napadená právní úprava

nedotýká samotné existence některého z těchto práv nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu. Za dané situace nebylo tedy třeba přistoupit k testu proporcionality.

56. Třetím krokem přezkumu v rámci testu racionality je posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv.

57. Náklady exekuce se skládají ze dvou složek. První z nich je odměna exekutora (tarif), která pokrývá zejména fixní náklady na provoz (mzdy pracovníků, odvody, nájemné, software a IT vybavení, náklady na povinné videozáznamy, vybavení kanceláří, energie, nákup a provoz vozidel, bankovní služby, daňové a účetní služby). Druhou složku tvoří náhrada hotových výdajů (například nákladovým paušálem), která pokrývá přímé výdaje spojené s daným exekučním řízením (soudní a jiné poplatky, poštovné, cestovní výdaje, telekomunikační poplatky, odborná vyjádření, opisy, vložení či získání dat z informačních systémů).

58. Jak vyplývá z jeho vyjádření, cílem Ministerstva spravedlnosti bylo nastavit výši odměn soudního exekutora tak, aby pokrývala jeho náklady a přiměřený zisk a k přijetí napadených ustanovení o odměně a náhradách soudních exekutorů nedošlo bez předchozího důkladného projednávání a bez stanoveného legitimního cíle. Ústavní soud má za to, že přijaté řešení z ústavních hledisek obstojí, neboť po soudním exekutorovi lze požadovat, aby na změnu právní úpravy v průběhu řízení reagoval. Snížení tarifu a náhrady hotových výdajů nemá destruktivní dopady na vymahatelnost práva v České republice, ani jeho účelem není snaha *připravit exekutory o spravedlivou odměnu*.

59. V každém konkrétním případě je nutno zvážit společenský kontext a racionální smysl, účel a přínos výsledku střetu dvou či více základních práv či principů, jež jsou v kolizi. Ústavní soud má za to, že v předkládané věci není možné upřednostnit zájem soudních exekutorů na zisku nad ochranou základních práv účastníků exekučních řízení na nesení jen přiměřených nákladů. Napadená ustanovení sledují legitimní cíl, jímž je snížení některých nákladů účastníků řízení při provádění exekucí na přiměřenou míru.

60. Zbývá tedy zodpovědět čtvrtou otázku, zda jsou napadená ustanovení k dosažení svého cíle racionálním prostředkem. Ministerstvo spravedlnosti upravuje odměny i jiných právnických profesí než soudních exekutorů, např. notářů, advokátů nebo insolvenčních správců. Ve svém vyjádření k návrhu vyjádřilo nesouhlas s tvrzením navrhovatelů, že přistupuje rozdílně k soudním exekutorům na jedné straně a notářům a insolvenčním správcům na straně druhé. Závěry o postavení soudního exekutora a jeho nárocích na odměnu jsou podle názoru ministerstva ve shodě i s právním názorem vysloveným Evropským soudem pro lidská práva ve věci *Van der Musselle proti Belgii* (rozsudek ze dne 23. listopadu 1983, stížnost č. 8919/80). V této věci, jež se týkala povinnosti advokátního koncipienta poskytnout služby v rámci systému právní pomoci bez nároku na odměnu [srov. též *Siladin proti Francii* (rozsudek ze dne 26. července 2005, stížnost č. 73316/01) a *Stummer proti Rakousku* (rozsudek velkého senátu ze dne 7. července 2011, stížnost č. 37452/02)], se Evropský soud pro lidská práva odvolal na Úmluvu o nucené nebo povinné práci č. 29 Mezinárodní organizace práce (506/1990 Sb.). Pro účely této úmluvy se termínem „nucená nebo povinná práce“ rozumí „každá práce nebo služba vymáhaná od kohokoli pod pohrůžkou jakéhokoli trestu, ke které se dotyčný nenabídl dobrovolně“. Evropský soud pro lidská práva tuto definici považoval

za výchozí bod pro svůj výklad čl. 4 odst. 2 Úmluvy a rozvinul standardy hodnocení toho, co může být ve vztahu k povinnostem příslušníků určité profese považováno za normální. Tyto standardy zohledňují, zda poskytnuté služby spadají mimo rámec běžné profesní činnosti dané osoby, zda je za ně poskytnuta odměna či jiná náhrada, zda uložení povinnosti sleduje cíl sociální solidarity a zda je uložené břemeno nepřiměřené (srov. též *Steindel proti Německu*, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 14. září 2010, stížnost č. 29878/07, týkající se povinnosti lékaře sloužit na pohotovosti).

61. Ve věci *Graziani-Weiss proti Rakousku* (rozsudek ze dne 18. ledna 2011, stížnost č. 31950/06) Evropský soud pro lidská práva k povinnosti advokáta vykonávat funkci opatrovníka, k námitce stěžovatele, že ti, kdo vystudovali práva, avšak pracovali v jiných profesích než jako advokáti a notáři (sudci, státní zástupci, státní úředníci a podnikoví právníci), nebyli povinni vykonávat funkci opatrovníka, ačkoli měli díky absolvování studia stejné právnícké vědomosti, konstatoval, že mezi profesní skupinou advokátů, jejichž práva a povinnosti jsou stanoveny ve zvláštních právních předpisech, a skupinou dalších osob, které vystudovaly právo či dokonce absolvovaly i následné profesní vzdělávání, avšak nepracují jako advokáti, existují podstatné rozdíly. Pro účely ustanovování opatrovníkem v případech, kdy je právní zastoupení nezbytné, se profesní skupiny advokátů a notářů na jedné straně a ostatní osoby s právníckým vzděláním na druhé straně nenacházejí v relevantních ohledech v obdobných situacích. Evropský soud pro lidská práva uzavřel, že ti, kdo vystudovali právo, či případně absolvovali další profesní právní vzdělávání, avšak nepůsobí jako advokáti, nemohou v soudních řízeních, ve kterých je právní zastoupení povinné, účastníky řízení zastupovat. Je navíc možné, že takové osoby, i když vystudovaly právo či absolvovaly profesní vzdělávání, ani v oblasti práva nepůsobí. Proto rozhodl, že čl. 4 Úmluvy ani čl. 14 Úmluvy ve spojení s čl. 4 Úmluvy nebyl porušen.

62. S námitkami, vycházejícími z „veřejnoprávní“ povahy postavení soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, jakož i z obav o „ekonomické přežití“ soudních exekutorů a o důsledky rozhodnutí o nákladech exekuce pro jejich faktickou nezávislost v řízení, se Ústavní soud vypořádal mimo jiné ve zmíněném stanovisku pléna Ústavního soudu Pl. ÚS-st. 23/06 a v rozhodnutích ze dne 31. srpna 2004 sp. zn. II. ÚS 150/04, ze dne 29. června 2005 sp. zn. III. ÚS 118/05 (U 15/37 SbNU 767), ze dne 25. srpna 2005 sp. zn. III. ÚS 158/05, ze dne 26. října 2005 sp. zn. II. ÚS 294/05, ze dne 7. dubna 2006 sp. zn. III. ÚS 613/05, ze dne 10. července 2008 sp. zn. III. ÚS 863/06, ze dne 27. prosince 2009 sp. zn. IV. ÚS 2341/09 a dalších, ve kterých názor, že „exekutor vystupuje při své činnosti v postavení podnikatele“, doplnil tak, že funkce exekutora má, byť do jisté míry, rysy veřejnoprávní funkce, neboť úkony soudního exekutora v exekučním řízení se považují za úkony soudu v mezích jeho oprávnění. Vzhledem k tomu, že soudní exekutor nemůže pověření soudu k provedení exekuce odmítnout, je tedy správné a spravedlivé, aby mu příslušela odpovídající odměna za vykonanou práci. Z judikatury Ústavního soudu navíc vyplývá, že samotný fakt, že nejsou uspokojeny všechny nároky soudního exekutora, není protiústavní (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 1619/11 ze dne 14. března 2012).

63. Osoba zapsaná do seznamu exekutorů svým návrhem na zápis a provedením zápisu do seznamu dala souhlas s prováděním činnosti soudního exekutora a s tím spojenými riziky, k nimž náleží i to, že ne ve všech případech dosáhne soudní exekutor uspokojení všech svých nároků. Rizika podstupovaná v souvislosti s výkonem určité profese,

včetně rizika neuhrazení odměny za odvedenou práci, jsou vyvažována výhodami souvisejícími s touto profesí.

64. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená ustanovení části vyhlášky č. 330/2001 Sb. nejsou výsledkem libovůle či zjevně iracionálního postupu Ministerstva spravedlnosti. Zákonná úprava sleduje legitimní cíl, není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv a zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný, byť nikoliv nutně z hlediska soudních exekutorů nejlepší. Napadená ustanovení sledovala cíl snížení nákladů v exekučním řízení, tedy cíl, jenž nelze z hlediska uvedených základních práv považovat za nelegitimní, a protože obsaženou úpravu nelze označit za nerozumnou, obstála také ve třetím a čtvrtém kroku testu racionality.

65. Nalezení optimálního způsobu stanovení náhrady nákladů exekuce a odměny soudního exekutora je v plné kompetenci Parlamentu České republiky a exekutivy. Náleží-li proto Ústavnímu soudu v rámci řízení o kontrole norem možnost určité ingerence, pak jejím smyslem není nahrazovat normotvůrce při hledání věcného řešení, nýbrž dbát o to, aby řádně plnil svou povinnost z ústavního pořádku vyplývající.

66. Ústavní soud neshledal v posuzované věci důvody pro konstatování porušení práva podnikat či zásady legitimního očekávání na právo na provoz hospodářské činnosti, neboť předmětné snížení minimální odměny soudního exekutora a jeho náhrady hotových výdajů neznemožňuje soudním exekutorům výkon jejich činnosti. Ani nelze dovést porušení principu rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 Listiny, neboť rozdílný přístup státu vůči soudním exekutorům na jedné straně a notářům a insolvenčním správčům na druhé straně má své rozumné důvody.

67. Za nepřípadnou pak považuje Ústavní soud námitku navrhovatelů ohledně zákazu nucených a povinných prací. K tomu lze poukázat na závěry Ústavního soudu ve shora citovaném stanovisku Pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06, ve kterém bylo upozorněno i na riziko neuspokojení zákonem daných nároků a na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (body 70 a 71). Aby se jednalo skutečně o nucenou práci či službu, musel by být doložen nespravedlivý nátlak na obecný či konkrétní výkon činností exekutora, což se však nestalo.

68. Argumentace navrhovatelů nebyla sto dovést tvrzený nesoulad s ústavním pořádkem. Vzhledem k tomu Ústavní soud podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení napadených ustanovení vyhlášky č. 330/2001 Sb. v celém rozsahu zamítl.

Poučení : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat .

V Brně dne 14. srpna 2018

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu