

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném ze soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy (soudce zpravodaje), Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **III. senátu Ústavního soudu** na zrušení § 9 odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, za účasti **Ministerstva spravedlnosti**, jako účastníka řízení, takto:

**I. Ustanovení § 9 odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, se ve slovech „jehož pobyt není znám,“ ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.**

**II. Ve zbývajících částech návrh odmítá.**

Odůvodnění

**I.**

**Rekapitulace dosavadního průběhu řízení před Ústavním soudem  
a stěžovatelčiny argumentace**

**A.**

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), evidovanou pod sp. zn. III. ÚS 395/19, se stěžovatelka domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) ze dne 29. 11. 2018 č. j. 30 Co 354/2018-84, neboť má za to, že jí bylo porušeno zejména její právo na spravedlivou odměnu za vykonanou práci *per analogiam* podle čl. 28 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), resp. na stejnou odměnu za práci stejné hodnoty podle čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, podle čl. 7 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a podle čl. 23 odst. 2 Všeobecné deklarace lidských práv. Dále pak tímto usnesením bylo podle stěžovatelky porušeno její právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny a podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Dále jí byl porušen podle stěžovatelky princip rovnosti podle čl. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 14 Úmluvy, jakož i právo na soudní

ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když tato práva zahrnují též princip rovnosti účastníků řízení.

2. Z ústavní stížnosti, jakož i z vyžádaného spisu Okresního soudu v Nymburce (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 5 C 50/2018, se podává, že okresní soud usnesením ze dne 8. 11. 2018 č. j. 5 C 50/2018-76 přiznal stěžovatelce jako advokátce odměnu za její zastupování M. R. jako žalované (toho času neznámého pobytu), neboť podle § 140 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), platí advokátovi jeho hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Okresní soud vyčíslil odměnu opatrovníka (stěžovatelky) na částku 14 759,48 Kč (za čtyři úkony právní služby, kdy hodnota jednoho úkonu je 2 544 Kč). Naproti tomu okresní soud stěžovatelce nepřiznal odměnu za jeden vyúčtovaný úkon, a to za studium spisu, neboť v daném případě nešlo podle jeho názoru o úkon právní služby.

3. Proti usnesení okresního soudu podala stěžovatelka odvolání; poukazovala v něm i na to, že studium spisu bylo nezbytným a účelným úkonem právní pomoci. Krajský soud odvoláním stěžovatelky napadené usnesení okresního soudu změnil tak, že výši odměny stěžovatelky stanovil na částku 4 880 Kč, jinak rozhodnutí potvrdil. Podle krajského soudu z obsahu spisu vyplynulo, že usnesením okresního soudu ze dne 16. 4. 2018 č. j. 5 C 50/2018-22 byla žalovaná podle § 29 odst. 3 o. s. ř. ustanovena opatrovnice (sc. stěžovatelka). Okresní soud však podle krajského soudu při vyčíslení odměny opatrovnice pochybil, když jí za jeden úkon právní služby přiznal odměnu ve výši 2 544 Kč, neboť podle § 9 odst. 5 a § 7 bod druhý a § 12a odst. 1 relevantního znění vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „vyhláška č. 177/1996 Sb.“), činí odměna za jeden úkon právní služby 400 Kč. Krajský soud se naopak s okresním soudem ztotožnil v nepřiznání odměny za další úkon (za studium spisu), neboť ten je součástí úkonu „příprava a převzetí zastoupení“. Na druhou stranu měl ale stěžovatelce přiznat náhradu hotových výdajů a náhradu za promeškaný čas spojený právě se studiem spisu, neboť přípravu věci prováděla s ohledem na neznámý pobyt žalované účelně mimo své sídlo.

## B.

4. Stěžovatelka v ústavní stížnosti především uvádí, že přiznání odměny za zastupování ve věci o zaplacení částky 51 874,32 Kč ve výši 400 Kč za jeden úkon právní služby s odůvodněním, že jde o ustanoveného opatrovníka účastníku řízení, jehož pobyt není znám, je v rozporu se zásadou spravedlivé odměny za vykonanou práci. Stěžovatelka fakticky vykonávala zastoupení v řízení o zaplacení výše uvedené částky a byla v zastupování převážně úspěšná. Stěžovatelce tak měla být podle jejího názoru přiznána odměna za jeden úkon právní služby z předmětu řízení (tedy z částky 51 874,32 Kč), a nikoliv podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu. Dále stěžovatelka upozorňuje na to, že v daném případě soud prvního stupně uložil ve větší části neúspěšnému žalobci – obchodní korporaci TOMMY STACHI, s. r. o. – zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 11 217,21 Kč, a to na účet okresního soudu. Soud tak sám sobě (respektive státu) přiznal odměnu ve výši 2 544 Kč za jeden úkon, ale stěžovatelce jako ustanovenému opatrovníkovi přiznal odměnu pouze ve výši 400 Kč za jeden úkon. Daný postup krajského soudu je dále podle stěžovatelky nespravedlivý proto, že mezi činnostmi advokáta, jenž byl ustanoven opatrovníkem účastníka neznámého pobytu, a advokáta,

kteřý byl ustanoven zástupcem účastníka podle § 30 odst. 2 o. s. ř., není žádný zásadní rozdíl, naopak ustanovený opatrovník má při ochraně práv zastupovaného ztíženou pozici, neboť může vycházet jen z obsahu spisu. Není naproti tomu žádný důvod pro to, aby odměna opatrovníka byla oproti odměně advokáta ustanoveného podle § 30 odst. 2 o. s. ř. určené podle § 7 advokátního tarifu zásadně snížena. Použití § 9 odst. 5 advokátního tarifu krajským soudem v jejím případě proto stěžovatelka považuje za rozporné s § 1 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o advokacii“), a dále za rozporné s čl. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny, neboť zakládá neodůvodněnou nerovnost v odměně za shodnou práci advokáta.

## C.

5. Krajský soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti zejména upozornil, že když snížil k odvolání stěžovatelky jí okresním soudem původně přiznanou náhradu nákladů řízení, nelze to hodnotit jako porušení zásady zákazu *reformationis in peius*, která se v působnosti občanského soudního řádu neuplatní. Jako nesprávnou označil stěžovatelčinu úvahu o tom, že svým odvoláním mířila jen proti té části výroku o náhradě nákladů řízení, kterou jí nebyla přiznána požadovaná výše náhrady nákladů. Krajský soud připouští jistý rozpor s judikaturou Ústavního soudu, podle níž není spravedlivé, aby neúspěšný účastník musel hradit nepoměrně vyšší náklady na zastoupení jiného účastníka opatrovníkem, než tento opatrovník od státu reálně obdržel; na druhou stranu by ovšem stěžovatelka podle krajského soudu neměla být ve výhodnějším postavení oproti jiným ustanoveným opatrovníkům jen proto, že již bylo pravomocně rozhodnuto o nákladech, které mají být nahrazeny státu a které stát na zastoupení skutečně vynaložil. Samotná výše náhrady nákladů podle krajského soudu byla určena zcela v souladu s advokátním tarifem.

## D.

6. Z dosavadní rozhodovací činnosti Ústavního soudu jeho III. senát zjistil, že zakotvení zvláštních podmínek odměňování podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu je opakovaně předmětem ústavních stížností [srov. například usnesení ze dne 22. 9. 2016 sp. zn. II. ÚS 1713/16 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>)]. Sám Ústavní soud přitom toto ustanovení hodnotí jako problematické [srov. k tomu náleze ze dne 28. 2. 2013 sp. zn. II. ÚS 2751/11 (N 34/68 SbNU 361) a výslovně též body 6. a 7. *in fine* odůvodnění naposledy citovaného usnesení Ústavního soudu], byť je zatím nepodrobil abstraktní kontrole ústavnosti, popř. zákonnosti a sám v jednom případě soud zavázal k jeho aplikaci [srov. náleze ze dne 15. 12. 2011 sp. zn. I. ÚS 2205/09 (N 212/63 SbNU 457)]. Akcesorický návrh na zrušení § 9 odst. 5 advokátního tarifu je podán podle § 74 zákona o Ústavním soudu spolu s ústavní stížností vedenou pod sp. zn. I. ÚS 392/19 a další návrhy na zrušení uvedeného ustanovení jsou vedeny pod sp. zn. II. ÚS 1086/19 a sp. zn. III. ÚS 1251/19.

7. Podle názoru III. senátu Ústavního soudu není ve věci použité ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu v souladu s ústavním pořádkem, neboť porušuje, mimo jiné, princip akcesorické rovnosti podle čl. 3 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 26 odst. 3 Listiny, podle jehož věty první platí, že každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Tato skutečnost (tedy rozpor s principem akcesorické rovnosti) se projevuje zakotvením zvláštních podmínek odměňování v § 9 odst. 5 advokátního tarifu, podle něhož platí, že „[p]ři výkonu funkce opatrovníka ustanoveného správním orgánem

*účastníku řízení, ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob, jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní nebo ustanoveného soudem účastníku řízení, jehož pobyt není znám, jemuž se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině, který byl stížen duševní poruchou nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení nebo který není schopen srozumitelně se vyjadřovat<sup>1b)</sup>, se považuje za tarifní hodnotu částka 1 000 Kč“.*

8. Z popsaných důvodů III. senát Ústavního soudu rozhodl usnesením ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. III. ÚS 395/19 podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu o přerušení řízení o ústavní stížnosti a navrhl zrušení § 9 odst. 5 advokátního tarifu zejména pro rozpor s čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 26 odst. 3 Listiny.

## II.

### **Vyjádření Ministerstva spravedlnosti a stanovisko Veřejné ochránkyně práv**

9. Ústavní soud podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal předmětný návrh na zrušení napadeného ustanovení Ministerstvu spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“). Ministerstvo ve vyjádření, doručeném Ústavnímu soudu dne 23. 7. 2019, v první řadě uvedlo, že odst. 5 byl do § 9 advokátního tarifu doplněn vyhláškou č. 276/2006 Sb. Tato novela se tehdy vztahovala pouze na případy, kdy byl advokát ustanovován opatrovníkem podle § 29 odst. 3 o. s. ř., to je za situace, když šlo především o to, aby bylo v zahájeném řízení možno (po formální stránce) pokračovat a řízení dokončit. Teprve později se dosah ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu rozšiřoval tak, jak se rozšiřovalo použití procesního opatrovníka podle jiných právních předpisů.

10. Výkon opatrovnictví advokátem není podle ministerstva chráněn pracovním poměrem, a proto z něho nelze nárokovat spravedlivou odměnu za vykonanou práci, ani zde neexistuje právní nárok na dosažení zisku. Ministerstvo dále ve svém vyjádření uvedlo, že nezaznamenalo, že by o funkci opatrovníka nebyl ze strany advokátů zájem. V případě ustanovení opatrovníkem osobě neznámého pobytu totiž advokát nemusí vynaložit náklady na reprezentaci, dokonce ani náklady na kancelář. Z těchto důvodů může být i zdánlivě nízká odměna pro advokáta zisková, a to zejména u advokátů začínajících. V této souvislosti ministerstvo odkázalo rovněž na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 25/12 ze dne 17. 4. 2013 (N 59/69 SbNU 123; 116/2013 Sb.), jímž Ústavní soud zrušil vyhlášku ministerstva 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 (dále jen „vyhláška č. 484/2000 Sb.“). Vysokou ziskovost v kontextu této vyhlášky přitom podle ministerstva nezpůsobila pouhá výše jednotlivých odměn, ale také skutečnost, že u těchto sporů bylo možno náklady značně minimalizovat – podání mohly psát osoby bez právního vzdělání a kontakt s klientem byl – stejně jako v tomto případě – minimální. Na základě uvedených argumentů lze podle ministerstva prohlásit, že rozdílná odměna za obdobnou práci nemůže být v rozporu s principem akcesorické rovnosti podle čl. 3 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 26 Listiny, protože je zjevné, že s jednotlivými druhy činnosti se pojí zcela rozdílné náklady.

11. Stát by rovněž mohl v případě zrušení § 9 odst. 5 advokátního tarifu Ústavním soudem z hospodářských důvodů přistoupit k zajištění funkce opatrovníka státními

úředníky – tato legální možnost jen demonstruje neúčelnost požadavku stěžovatelky. Nedostatků zájmu o výkon opatrovnictví ze strany advokátů se ministerstvo neobává i proto, že by z jejich strany šlo o porušení etického kodexu, pokud by funkci opatrovníka nechtěli vykonávat. Navíc stávající praxe je podle ministerstva taková, že většina soudců k výkonu funkce procesního opatrovníka povolává advokáty již prověřené, soudu známé, kteří jsou ochotni své ustanovení přijmout.

12. Ústavní soud uvedeně vyjádření ministerstva k případné replice nezasílal, neboť navrhovatelem je v tomto případě sám III. senát Ústavního soudu.

13. Ústavní soud podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu návrh zaslal Veřejné ochránkyni práv s žádostí o sdělení, zda vstupuje do řízení jako vedlejší účastník. Veřejná ochránkyně práv na uvedenou výzvu reagovala podáním ze dne 8. 7. 2019, v němž Ústavnímu soudu sdělila, že nevyužije svého práva vstoupit do řízení.

### III. Ústní jednání

14. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

### IV. Aktivní legitimace navrhovatele

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

16. Na druhou stranu nemohl přehlédnout, že jde o tzv. konkrétní kontrolu norem, při níž se rozhodování Ústavního soudu omezuje toliko na konkrétní aspekty daného případu, jež pochybnosti vyvolaly. V posuzované věci přitom dochází jen k částečnému použití napadeného § 9 odst. 5 advokátního tarifu, a to v té části jeho hypotézy, která je tvořena slovy „*jehož pobyt není znám*“. To proto, že stěžovatelka, jejíž stížnost je evidována pod sp. zn. III. ÚS 395/19 a která vedla III. senát Ústavního soudu k předložení právě posuzované věci plénu Ústavního soudu, byla opatrovaně ustanovena jako advokátka – opatrovnice právě z důvodu, že opatrovaná byla neznámého pobytu.

17. V souladu s těmito závěry pak Ústavní soud podrobil meritornímu přezkumu jen tu část napadeného ustanovení, kde se praví, že: „*Při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného správním orgánem účastníku řízení, ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob, jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní nebo ustanoveného soudem účastníku řízení, jehož pobyt není znám (...) se považuje za tarifní hodnotu částka 1 000 Kč.*“ Jen u této části návrhu je totiž naplněn požadavek aktivní legitimace navrhovatele. Naopak v části, kdy navrhovatel, alespoň formálně, brojí proti tomu, že: „*Při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného správním orgánem účastníku řízení, ustanoveného soudem podle zákona*

*upravujícího trestní odpovědnost právnických osob, jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní nebo ustanoveného soudem účastníku řízení, (...) jemuž se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině, který byl stížen duševní poruchou nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení nebo který není schopen srozumitelně se vyjadřovat<sup>1b)</sup>, se považuje za tarifní hodnotu částka 1 000 Kč.“ se návrh odmítá, neboť je podán někým k tomu zjevně neoprávněným [srov. k tomu přiměřeně např. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.)].*

## V.

### Ústavní a zákonné podmínky přijetí napadeného ustanovení

18. Při řízení o kontrole norem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky musí Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve zkoumat, zda byl předmětný „jiný právní předpis“ přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem.

19. Vyhlášku č. 177/1996 Sb., jakož i vyhlášku č. 276/2006 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „vyhláška č. 276/2006 Sb.“), na základě níž byla nyní přezkoumávaná část § 9 odst. 5 do advokátního tarifu včleněna, vydalo Ministerstvo spravedlnosti. Pravomoc ministerstev vydávat právní předpisy k provedení zákona je přitom založena v čl. 79 odst. 3 Ústavy. Tímto ustanovením Ústavy je však současně podmíněna existence zákonného zmocnění a jeho mezemi, přičemž dle judikatury Ústavního soudu je dané ustanovení třeba vykládat restriktivně v tom smyslu, že toto výslovné zmocnění musí být konkrétní, jednoznačné a jasné [srov. náleží ze dne 21. 6. 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 (*secundum et intra legem*), a nikoliv mimo zákon (*praeter legem*) – srov. k tomu např. náleží ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) nebo náleží ze dne 22. 10. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.).

20. V daném případě je tímto zákonným zmocněním § 22 zákona o advokacii. Odst. 2 tohoto zákonného ustanovení do 3. 6. 2002 zněl: „*Způsob určení odměny a náhrad advokáta, popřípadě i její výši stanoví Ministerstvo spravedlnosti právním předpisem.*“ Do 31. 3. 2006 pak zněl: „*Způsob určení odměny a náhrad advokáta, popřípadě i jejich výši stanoví Ministerstvo spravedlnosti po předchozím vyjádření Komory vyhláškou.*“ Platné znění jeho odst. 3 je takovéto: „*Způsob určení odměny a náhrad advokáta, který vykonává advokacii samostatně nebo společně s jinými advokáty (§ 11 odst. 1), případně i jejich výši, stanoví Ministerstvo spravedlnosti po předchozím vyjádření Komory vyhláškou.*“ Ústavní soud toto zmocnění považuje v jeho posléze uvedeném znění, na jehož základě byla vydána vyhláška č. 276/2006 Sb. obsahující napadené znění, za dostatečně konkrétní, jednoznačné a jasné. Pokud tedy ministerstvo vydáním této vyhlášky podepsané příslušným ministrem spravedlnosti a řádně vyhlášené ve Sbírce zákonů přistoupilo k přijetí právní úpravy obsažené v napadeném ustanovení, stanovující jednotnou tarifní hodnotu pro určení odměny advokáta jako opatrovníka,

má Ústavní soud za to, že tak učinilo v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

## VI. Dikce napadeného ustanovení

21. Napadené ustanovení § 9 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zní: *„Při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného správním orgánem účastníku řízení, ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob, jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní nebo ustanoveného soudem účastníku řízení, jehož pobyt není znám, jemuž se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině, který byl stížen duševní poruchou nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení nebo který není schopen srozumitelně se vyjadřovat<sup>1b)</sup>, se považuje za tarifní hodnotu částka 1 000 Kč.“*

-----  
<sup>1b)</sup> § 29 odst. 3 občanského soudního řádu.

22. Pro přehlednost dalšího textu Ústavní soud na tomto místě ještě zmiňuje, že znění § 9 odst. 5 advokátního tarifu bylo kromě již zmíněné vyhlášky č. 276/2006 Sb. dotčeno těmito novelizujícím vyhláškami: vyhláškou č. 486/2012 Sb. a vyhláškou č. 390/2013 Sb.; vyhláška č. 399/2010 Sb. se dikce § 9 odst. 5 advokátního tarifu přímo nedotkla, byť je dané ustanovení – jak bude ukázáno níže – nutno chápat i v jejím kontextu. Pro přehlednost budiž také uvedeno, že v dalším textu je odkazováno mimo jiné na zákon č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 7/2009 Sb.“), a na zákon č. 258/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 258/2017 Sb.“).

## VII. Hodnocení Ústavního soudu

### VII.1 Obecná východiska

23. Ústavní soud se významem opatrovníka při zastupování účastníka zvláště v soudním řízení zabýval opakovaně. Aniž by tím byla vyčerpána celá šíře dané problematiky, pro účely shora vymezeného přezkumu v rámci tohoto řízení, považuje Ústavní soud za vhodné připomenout svou poměrně obsáhlou nálezovou judikaturu odvíjející se zejména od nálezu ze dne 25. 9. 2002 sp. zn. I. ÚS 559/2000 (N 111/27 SbNU 233). V něm, mimo jiné, vyslovil, že funkce opatrovníka účastníka soudního řízení, který ale takovému řízení není přítomen například proto, že je neznámého pobytu a o konání soudního řízení se nedozvěděl, nebyla zákonem vytvořena proto, aby soudu například usnadnila doručování písemností. Byla naopak podle Ústavního soudu vytvořena proto,

aby takový soudem ustanovený opatrovník důsledně hájil zájmy nepřítomného, to znamená, aby zejména prostudoval spis, podával za nepřítomného vyjádření a vedl za něj celý spor tak, jako by to činil smluvní zástupce na základě plné moci. Teprve není-li podle citovaného nálezu k dispozici jiné vhodné opatření, jak práva nepřítomného ochránit, má mu soud ustanovit opatrovníka, a to primárně z řad osob jemu blízkých s tím ale, že opatrovník musí být schopen skutečně hájit jeho zájmy. V obdobném duchu se pak Ústavní soud dále vyjádřil například v nálezu ze dne 27. 4. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2128/07 (N 98/53 SbNU 243). Nad rámec již uvedeného dodal, že porušení práv na soudní ochranu a na spravedlivý proces spatřuje nejen v tom, že soud tehdejšímu stěžovateli ustanovil opatrovníka, vzdor tomu, že jeho pobyt byl pro něj zjistitelný, ale také v tom, že zcela toleroval úplnou nečinnost ustanovené opatrovnice (zaměstnankyně soudu) a jen zcela formální výkon opatrovnictví z její strany (pro úplnost možno dodat, že věcně obdobných nálezů přijal Ústavní soud více než padesát).

24. Na druhou stranu, co se týká podmínek výkonu opatrovnické funkce, tedy zejména odměňování ustanovených opatrovníků, zůstával Ústavní soud poněkud zdrženlivý, byť podání soudu směřující (zejména ústavní stížnosti spojené případně i s návrhem na zrušení § 9 odst. 5 advokátního tarifu – srov. například usnesení ze dne 22. 2. 2011 sp. zn. I. ÚS 127/11) přicházela (a přicházejí) opakovaně. V usnesení ze dne 7. 4. 2010 sp. zn. I. ÚS 2022/09 se pak k přímé námitce stěžovatele (advokáta, jenž byl ustanoven opatrovníkem osobě neznámého pobytu), že není zásadní rozdíl mezi činnostmi advokáta – opatrovníka a advokáta, který byl ustanoven zástupcem účastníka, vyjádřil obdobně, jak to výše učinilo ministerstvo. Jde-li o zastupování účastníka neznámého pobytu, nedochází mezi advokátem – opatrovníkem a klientem k žádným konzultacím, advokát nemusí zpracovávat žádné klientovy podněty (srov. též usnesení ze dne 12. 8. 2010 sp. zn. III. ÚS 1292/10). Ve výše odkazovaném usnesení sp. zn. I. ÚS 127/11 Ústavní soud ještě doplnil, že není úkolem ústavního soudnictví rozhodovat, podle jakých předpisů bude vypočtena odměna advokáta. Navíc smysl institutu opatrovnictví a právního zastoupení je odlišný (tento rozdíl však Ústavní soud hlouběji nekonkretizoval), tedy nelze podle Ústavního soudu uvažovat ani v kontextu porušení principu akcesorické rovnosti. Odkazoval-li tehdy stěžovatel v ústavní stížnosti ještě na judikaturu Městského soudu v Praze s odlišnou rozhodovací praxí, pak touto námitkou se Ústavní soud nezabýval, neboť mu nepřísluší sjednocovat judikaturu obecných soudů.

25. V kasační náleзовé judikatuře se Ústavní soud § 9 odst. 5 (ve znění účinném od 1. 9. 2006) dotkl v situaci, kdy advokátovi – přestože byl zpočátku řízení účastníku ustanoven jako zástupce podle § 30 o. s. ř. – byla na konci řízení přiznána odměna podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu tak, jako by byl účastníku ustanoven opatrovníkem. Takovou následnou změnu však Ústavní soud vyhodnotil jako svévolnou z hlediska práva na soudní ochranu a jako nepřipustně překvapivou [srov. k tomu náleze ze dne 21. 4. 2011 sp. zn. II. ÚS 2388/10 (N 80/61 SbNU 261) a výše odkazovaný náleze sp. zn. II. ÚS 2751/11]. Nutnost použití § 9 odst. 5 advokátního tarifu Ústavní soud vyjádřil za situace, kdy obecný soud zamítl žalobu stěžovatele a náhradu právního zastoupení žalovaného jako osoby neznámého pobytu zastoupené advokátem coby opatrovníkem určil nikoliv podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu, ale podle tehdy rozhodného znění vyhlášky č. 484/2000 Sb. Takový postup soudu zasáhl podle Ústavního soudu do práva stěžovatele na ochranu vlastnictví.



26. Naznačená zdrženlivost, s níž Ústavní soud přistupoval k nepřímému hodnocení § 9 odst. 5 advokátního tarifu, byla částečně dána výkladem judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Známy (a často citovaný) je v tomto ohledu rozsudek ze dne 23. 11. 1983 ve věci *Van der Musselle proti Belgii* (stížnost č. 8919/80). Pro hodnocení, zda je poskytování bezplatné právní pomoci advokátním praktikantem mimo jiné v rozporu se zákazem nucené práce, vytvořil ESLP kritéria, na jejichž základě dospěl k závěru, že práva tehdejšího stěžovatele porušena nebyla. Stěžovatel tehdy nemusel vykonávat v rámci poskytnutí bezplatné právní pomoci činnost, jež by se lišila od jeho běžné pracovní náplně a nebyl jakkoliv omezen ve svobodě argumentace ani ve svobodě postupu v případě. Jako kompenzační faktor soud zdůraznil exkluzivitu advokátního stavu v Belgii, jakož i skutečnost, že i při poskytnutí bezplatné právní pomoci stěžovatel získal nové zkušenosti. Došlo tím také k naplnění povinnosti poskytnout obhajobu nemajetným podle čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy a k naplnění sociální solidarity. Poskytnutí bezplatné právní pomoci, jako tradiční služby zajišťované stavovskou komorou advokátů, nepřesáhla podle ESLP rovněž v daném případě hranici přiměřenosti, a to s ohledem na čas, který stěžovatel s případem podle vlastního tvrzení strávil. Na druhou stranu podle ESLP bylo nepodstatné, že bezplatnou právní pomoc zajišťovala sama stavovská organizace advokátů, neboť je to stále stát, kdo odpovídá za dodržování základních práv, zde tedy práva na právní pomoc, jako součásti práva na spravedlivý proces [srov. zejména odst. 29 a 39 citovaného rozsudku]. Na tato východiska pak ESLP navázal ještě v rozsudku ze dne 18. 10. 2011 ve věci *Graziani-Weiss proti Rakousku* (stížnost č. 31950/06). Nad rámec rozhodnutí ve věci *Van der Musselle proti Belgii* zdůraznil, že pan Weiss v době, kdy se rozhodl stát se advokátem, věděl o své povinnosti vykonávat mimo jiné jako advokát funkci opatrovníka, kdy tato povinnost opět nepřesahuje druh a povahu povinností spojených s běžnou činností advokáta. Skutečnost, že povinnost vykonávat funkci opatrovníka dopadá v Rakousku jen na některá právníká povolání, není diskriminační, když mimo jiné jen některá povolání nabízejí dostatečnou kompetenci k zastupování opatrovaného před soudem (srov. k tomu přiměřeně odst. 65 posléze odkazovaného rozsudku).

27. Tato judikurní východiska Ústavní soud převzal, dílem výslovně, dílem mlčky také v řízeních o kontrole norem, týkajících se tvrzené neústavnosti předpisem stanovené odměny a náhrady nákladů u některých povolání (respektive u některých typů činností) – srov. k tomu například nálezy ze dne 14. 8. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 14/17 (200/2018 Sb.) ve věci odměny exekutorů a nálezy ze dne 15. 9. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 13/14 (N 164/78 SbNU 451; 297/2015 Sb.) ve věci odměny znalců za vypracování znaleckého posudku. V obou nálezech přitom Ústavní soud vyšel mimo jiné z toho, že normotvůrcem stanovenou výši odměny nebylo možno hodnotit jako neústavní. S odkazem na odst. 48 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/13 zopakoval, že z ústavně zaručeného práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost sice neplyne právo na zisk, nicméně stát je povinen vytvářet takové podmínky, které jednotlivcům umožní reálně usilovat o jeho dosažení. Z toho dovodil, že poruchu ústavněprávní intenzity nepředstavuje *a priori*, nejsou-li všechny nároky exekutora nebo znalce na odměnu a náhradu jeho nákladů vždy a zcela uspokojeny. Je tomu tak zčásti proto, že jak u znalců, tak u exekutorů tvoří odměna (jejich zisk) a náklady při výkonu činnosti pro veřejnou moc (respektive v jejím rámci) samostatné skupiny, které jsou jim nahrazovány – na rozdíl od běžných podnikatelů – odděleně (Ústavní soud přitom rovněž zohlednil, že znalci část své činnosti vykonávají mimo úpravu odměňování stanovenou právním předpisem, neboť ji vykonávají jako soukromoprávní subjekty čistě na smluvní bázi). Stát tedy pomocí právních norem mimo

jiné eliminuje situace, kdy by odměna zmiňovaným skupinám – tedy znalcům a exekutorům za jejich činnost pro veřejnou moc (respektive v jejím rámci) nepřinášela vůbec žádný zisk.

28. Poněkud odlišný přístup při určování míry své zdrženlivosti při posuzování regulace stanovící výši odměny pro určitá povolání (nebo pro činnosti v rámci těchto povolání) však Ústavní soud zvolil například ve svých nálezech ze dne 13. 9. 2016 sp. zn. I. ÚS 848/16 (N 174/82 SbNU 693) a ze dne 21. 11. 2017 sp. zn. IV. ÚS 2334/17. V prvním z nich byl Ústavní soud konfrontován zejména s tvrzeným porušením základního práva na ochranu vlastnictví (legitimního očekávání na získání majetku), práva podnikat a získávat prostředky pro své životní potřeby prací, práva na spravedlivý proces a práva na právní pomoc, a to od advokátky (v řízení, z něhož tehdy ústavní stížností napadená rozhodnutí vzešla, v roli obhájkyne). Soud přitom stěžovatelce nepřiznal náhradu nákladů za období mezi převzetím obhajoby a podáním žádosti obviněného o přiznání nároku na bezplatnou obhajobu. Pro takto formalistický výklad příslušných ustanovení zákona, respektive pro nepřiznání části náhrady nákladů obhajoby však nebyl podle Ústavního soudu rozumný důvod. Nastavením pravidel pro odměňování advokátů jsou totiž ovlivněny nejen finanční zájmy advokáta jako podnikatele, ale i naplnění jeho role jako ochránce základních práv (jeho role při řádném výkonu spravedlnosti). Stát uhrazením odměny obhájce umožňuje obviněnému realizovat jeho ústavně zaručené právo na právní pomoc. Je tedy podle Ústavního soudu nutné, aby určení odměny nestavělo advokáty do situace, že své roli ochránce základních práv dostojí, avšak na úkor svého základního práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Vzhledem k nutnosti naplnění zákazu diskriminace je nutné právo na právní pomoc (obhajobu) vyložit tak, že toto musí mít nemajetný obviněný vždy a všude tam, kde a kdy ho může realizovat i obviněný dostatečně majetný. Výklad soudu, že do podání žádosti obviněného o bezplatnou obhajobu má nést náklady obhajoby toliko obhájce sám, vede podle Ústavního soudu mimo jiné k tomu, že je tím negativně ovlivněna konkurenceschopnost takového obhájce na trhu s poskytováním právních služeb (je tak znevýhodněn oproti ostatním advokátům). Nárokuje-li advokát v řízení pro sebe právo na přiměřenou odměnu za přispění k řádnému výkonu spravedlnosti vyplývajícího z čl. 26 odst. 3 Listiny, uplatňuje tím zároveň právo svého klienta na právní pomoc a obhajobu, protože obě je podle Ústavního soudu dotčeno současně (srov. výslovně bod 17. odůvodnění nálezu sp. zn. I. ÚS 848/16). V kontextu rekapitulovaného nálezu pak Ústavní soud učinil s ohledem na své závěry východisko, že vedle porušení práva advokátky na spravedlivou odměnu za práci se musel zabývat i porušením práva jejího klienta na obhajobu a právní pomoc. V této souvislosti mimo jiné s odkazem na odbornou literaturu uvedl, že právo na právní pomoc není v České republice na podústavní úrovni uspokojivě provedeno. Ve druhém nálezu pak Ústavní soud argumentaci uvedenou v odůvodnění nálezu sp. zn. I. ÚS 848/16 zcela převzal a dovedl, že není ústavně přijatelné – jsou-li jinak splněny podmínky pro přiznání bezplatné právní pomoci účastníku řízení (tehdy poškozené v trestním řízení) – aby odměna zástupci (tehdy zmocněnci) náležela až od okamžiku právní moci rozhodnutí o přiznání takové pomoci, a nikoliv již od okamžiku podání návrhu na přiznání takové pomoci.

## VII.2 Dílčí závěry

29. Na základě výše uvedeného lze podle Ústavního soudu učinit několik dílčích závěrů. Opatrovníka může soud účastníkovi řízení ustanovit až tehdy, nejsou-li k dispozici jiná

vhodná opatření způsobilá ochránit práva tohoto účastníka s tím, že takový účastník si ochranu svých práv nemůže (v dostatečné míře) zajistit sám. Opatrovníkem – má-li být naplněn smysl a účel tohoto institutu – by měla být primárně osoba opatrovanému blízká (jejíž zájmy nejsou s opatrovaným v rozporu) a zároveň osoba, která má k výkonu takové funkce dostatečnou kompetenci. Vzhledem k podstatě právě posuzované věci přitom postačí zjednodušující konstatování, že advokát takovou vhodnou osobou zpravidla je, byť patrně v části případů může postrádat jinak vhodnou podmínku blízkého vztahu k opatrovanému; nicméně jde o osobu vhodně vzdělanou (kdy podstatou její činnosti je ochrana práv těch, kdo o takovou ochranu projevují zájem), u níž se předpokládá mimo jiné dodržování morálních zásad [což je podmínka u advokáta vynutitelná a vázaná v konečném důsledku na samotnou (ne)možnost vykonávat povolání advokáta] a pro případ, že by advokát způsobil při výkonu opatrovnictví (tedy advokacie) škodu, je proti takové situaci chráněn mu uloženou povinností sjednat si pojištění. I když soud opatrovníkem ustanoví advokáta – tedy osobu obecně považovanou k výkonu opatrovnictví za vhodnou – musí průběžně rámcově hodnotit, zdali opatrovník svou roli vykonává řádně, byť samozřejmě jeho konkrétní procesní úkony, jakož i způsob argumentace, spadají do autonomní rozhodovací sféry opatrovníka (srov. k tomu rozsudek ve věci *Van der Musselle proti Belgii* a nálezný sp. zn. IV. ÚS 2128/07). Judikatura ESLP, jakož i judikatura Ústavního soudu, je jednotná v závěru, že nelze spatřovat porušení základních práv (a svobod) bez dalšího v tom, jsou-li příslušníci určitého svobodného povolání, stavu či profese pověřeni ve veřejném zájmu činností, kterou vykonávají za sníženou odměnu, hrazenou jim státem, nebo bez nároku na odměnu. Aby taková činnost nepředstavovala porušení základních práv (svobod), musí však být splněna shora obecně definovaná kritéria s tím, že zátěž vyvolaná takovým druhem práce (tedy práce ve veřejném zájmu, za sníženou odměnu nebo bez nároku na odměnu) musí být nějakým způsobem kompenzována a musí být přiměřená.

30. Jak plyne z nálezu sp. zn. I. ÚS 848/16, stanovení podmínek případné nižší odměny musí být – při srovnání s obdobnými případy, kdy právní řád nestanoví snížení odměny – rozumné (předvídatelné). Opačný přístup je totiž schopen vyvolat porušení zákazu diskriminace, neboť eventuální nerovnost (ať už byla dána chybným nastavením jakéhokoliv parametru) v odměňování by osobu konající takovou činnost znevýhodňovala oproti osobám jiným, konajícím činnost stejnou nebo srovnatelnou. Nadto – jak ukázáno shora – Ústavní soud dovodil, že porušení práva na spravedlivou odměnu za práci za přispění k nalezení spravedlnosti při poskytnutí právní pomoci znamená zároveň porušení ústavně garantovaného práva na právní pomoc (obhajobu), protože obé je v takovém případě dotčeno současně. Účel práva na právní pomoc (obhajobu) je totiž naplněn jedině tehdy, zajistí-li stát účastníku řízení – který ať už z jakéhokoliv důvodu nemůže svá práva v řízení bránit vlastními silami – takovou pomoc a podporu, aby se mohl bránit stejně efektivně jako účastník řízení, který nikterak v možnosti bránit se omezen není. Ostatně, daný vztah mezi právem na právní pomoc a právem získávat prostředky pro své životní potřeby prací nutno podle názoru Ústavního soudu vnímat v ještě širším kontextu. Již v nálezu ze dne 29. 11. 1994 sp. zn. I. ÚS 89/94 (N 58/2 SbNU 151) se zmiňuje, že právo na právní pomoc (citovaný nálezný hovoří o „právním zastoupení *ex officio*“) je „*nepochybně jednáním pro ochranu práv druhých* [ve smyslu čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny, a proto nesmí být kvalifikováno jako nucená práce] (...) a současně [je] *jedním z prvků právního státu*“ [na správnosti tohoto závěru nic nemění skutečnost, že ve své navazující judikatuře – srov. zejména stanovisko pléna ze dne 21. 5. 1996 sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471) a přiměřeně též

stanovisko pléna ze dne 12. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06 (ST 23/42 SbNU 545), kdy ani exekutoři nejsou v postavení zaměstnanců – identifikoval Ústavní soud jako možnou diskrepanci, související s chybně stanovenými podmínkami určení odměny za výkon advokacie, porušení práva získávat prostředky pro své potřeby prací podle čl. 26 odst. 3 Listiny, a nikoliv tedy porušení práva zaměstnanců na spravedlivou odměnu za práci, které v nálezu sp. zn. I. ÚS 89/94 aplikoval Ústavní soud na advokáty *per analogiam*].

### VII.3 Vlastní přezkum

31. Jak známo Ústavní soud používá ve své judikatuře metodologické testy přezkumu ústavnosti právních předpisů při možném zásahu do základních práv, který právní regulace může eventuálně vyvolat. Zjednodušeně lze říci, že v judikatuře Ústavního soudu se objevují tři druhy testů ústavnosti právních předpisů [srov. k tomu nálezu ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (8/2018 Sb.), též Červínek, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti v judikatuře Ústavního soudu*. Jurisprudence. 2015, č. 4, s. 21–29]: test proporcionality s příkazem k optimalizaci (jako test základní, výchozí), test proporcionality v intenzitě vyloučení extrémní disproporcionality sloužící k přezkumu daní, poplatků a test racionality jako metodologie nejmírnější, sloužící k hodnocení zásahu do hospodářských, sociálních a kulturních práv podle hlavy čtvrté Listiny, kam patří i právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Zatímco nejpřísnější test proporcionality v intenzitě příkazu k optimalizaci chrání základní právo i před jeho nepřiměřeným zúžením, kdy zásah do základního práva je poměřován kritériem vhodnosti, test racionality vychází z toho, že práva zařazená do hlavy čtvrté Listiny jsou podle čl. 41 odst. 1 Listiny v dispozici zákonodárce, a proto jejich ochranu omezuje toliko na ochranu jejich podstaty a smyslu.

32. Bylo-li ovšem výše podrobně – v souladu s náleзовou judikaturou – vysvětleno, že byť i ve stěžovatelské věci, jejíž ústavní stížnost stojí za tímto návrhem III. senátu Ústavního soudu na zrušení ustanovení jiného právního předpisu, respektive jeho výše vymezených slov, jde primárně o její právo podle čl. 26 odst. 3 Listiny, zároveň je s tímto právem spojeno právo na právní pomoc. Tu tedy Ústavní soud musel vážít, jak k přezkumu ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „*jehož pobyt není znám*“, přistoupí, neboť by bylo možno použít jak test racionality (a to ve vztahu k právu stěžovatelky získávat prostředky pro své životní potřeby prací), tak test proporcionality s příkazem k optimalizaci (a to ve vztahu k právu na právní pomoc svědčícího klientce stěžovatelky). Platí ovšem, že § 9 odst. 5 advokátního tarifu (obecně i k nyní Ústavním soudem přezkoumávané části) je vlastně jen jedním z prvků, jež teprve společně s dalšími komponenty obsaženými především v jiných právních předpisech tvoří oporu pro realizaci práva na právní pomoc v několika jeho variantách. Proto Ústavní soud použil metodologii příslušnou k posouzení ústavnosti zásahu do práva na právní pomoc. Ostatně úvahu v tomto směru lze vést i tak, že obstojí-li posuzovaná právní úprava v testu přísnějším, obstála by i v testu méně přísném. Navíc vzhledem k provázanosti obou práv v kontextu daného ustanovení, kdy odměnění advokáta jako opatrovníka slouží k realizaci práva jiného (odměnění je jen jednou z podmínek, jak dosáhnout chtěného výsledku, tedy zajištění práva na právní pomoc, za jehož smysluplnost a efektivitu odpovídá v konečném důsledku tak jako tak stát), neznamená daná volba ani vykročení Ústavního soudu ze zásady sebeomezení, kdy Ústavnímu soudu zpravidla nepřisluší, aby zasahoval do prostoru svobodné politické tvorby, garantovaného Ústavou pro ostatní orgány [srov. k tomu odst. 14 nálezu Spolkového ústavního soudu ze dne

31. 7. 1973 sp. zn. 2 BvF 1/73 nebo odst. 34 odůvodnění nálezu ze dne 27. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/17 (69/2018 Sb.).]

33. Jak mnohokrát uvedeno (srov. například odst. 86 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16), test proporcionality s příkazem k optimalizaci se sestává ze tří kroků: testování vhodnosti, tj. zdali zákonodárcem zvolené opatření je způsobilé dosáhnout sledovaného cíle; poměrování, zdali zákonodárcem zvolené řešení při pluralitě možných (a stejně efektivních řešení) je nejšetrnější k dotčeným základním právům; zkoumání, zda negativa spojená se zákonodárcem přijatým opatřením nezastíní sledovaný pozitivní efekt (jde tak o zvažování v kolizi stojících ústavních hodnot).

34. Na tomto místě nelze přehlédnout, že ani ve výše rekapitulovaném vyjádření ministerstva jako tvůrce advokátního tarifu, respektive vyhlášky č. 276/2006 Sb., kterou bylo nyní přezkoumávané ustanovení (respektive jeho shora vymezená část) do advokátního tarifu včleněno, není důsledně žádný cíl uvedené úpravy identifikován. Nepřímo se zde jen uvádí, že v případě zrušení § 9 odst. 5 advokátního tarifu Ústavním soudem by stát mohl začít zajišťovat opatrovníky z řad státních úředníků, z čehož ministerstvo dovozuje neúčelnost požadavku stěžovatelky (ta je přitom nespokojena s výší odměny). Nicméně z veřejně dostupných zdrojů České advokátní komory a její sekce pro advokátní tarif [srov. např. Kovářová, Daniela. *Novela advokátního tarifu a paušální vyhlášky*. Bulletin advokacie. 2007, č. 1, s. 19 – 21, Veselý, Ondřej. *K novému ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu (odměna při ustanovení opatrovníkem dle § 29 odst. 3 o. s. ř.)*, zveřejněno tamtéž, s. 22 – 23], jakož i z komentářové literatury (srov. Kovářová, Daniela a kol. *Odměna advokáta: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 209 – 226) lze seznat, že důvodem k přijetí dané úpravy byla reakce na shora uvedenou judikaturu Ústavního soudu, silně kritickou k tomu, že účastníkům uvedeným tehdy zejména v § 29 odst. 3 o. s. ř. byli jako opatrovníci ustanovováni zaměstnanci soudu (viz výše). Praxe pak byla taková, že některé soudy advokátům jako opatrovníkům nepřiznávaly odměnu žádnou, některé ji přiznávaly opatrovníkovi jako soudem ustanovenému zástupci. Ministerstvo za tohoto stavu přistoupilo k novelizaci advokátního tarifu právě vyhláškou č. 276/2006 Sb., odrážející představu, že práce ustanoveného opatrovníka není obecně nikterak náročná. V odůvodnění k novele advokátního tarifu – jež byla následně přijata jako vyhláška č. 399/2010 Sb. a která mimo jiné zavedla plošné snížení výdajů státu na odměny ustanovených advokátů (včetně advokátů jako opatrovníků) o 20 % – se uvádí, že mandatorní výdaje státu na ustanovené advokáty neúměrně rostou, což odporuje snaze snížit veřejný dluh a dosáhnout vyrovnaných veřejných rozpočtů. Připomíná se zde také již provedené snížení novelou advokátního tarifu z roku 1997, a to jako prostředek k získání finanční podpory na odstranění důsledků povodní z téhož roku. Cílem sledovaným uvedeným zafixováním tarifní hodnoty v případě sporu, kde účastníka řízení zastupuje advokát jako opatrovník, je tedy snížit mandatorní výdaje státu spojené se zajištěním práva na právní pomoc. Vychází se implicitně z toho – jak uvádí ministerstvo ve svém vyjádření – že funkce opatrovníka je méně (finančně) náročná. Snížení státem vyplácené odměny přitom může vést ke snížení veřejného dluhu – zmíněné opatření tak je způsobilé dosáhnout sledovaného cíle (příspěť k vyrovnaným veřejným rozpočtům).

35. V návaznosti na druhý krok testu – tedy v návaznosti na poměrování, zdali normotvůrce při shodné efektivitě zvolil co nejšetrnější řešení vůči dotčeným základním právům – nelze primárně přehlédnout, že v tomto posuzovaném případě proti sobě stojí

právo na právní pomoc osoby neznámého pobytu (neboť primárním cílem § 9 odst. 5 advokátního tarifu je realizace takové pomoci) a zájem státu dosáhnout alespoň vyrovnaných veřejných rozpočtů. Jde tedy vlastně o otázku, zda snaha dosáhnout určitého hospodářského výsledku státu může legitimizovat omezení základního práva. Podle názoru Ústavního soudu tomu tak ovšem v daném případě není. Ač je totiž jistě obtížné dobrého hospodaření státu docílit, stát má nepřeberné množství metod, jak prostředky v řádech maximálně stovek milionů korun, které na právní pomoc jako celek vynakládá (kdy většinu z těchto prostředků tvoří náklady obhajoby – srov. k tomu údaje samotného ministerstva uvedené například právě v odůvodnění návrhu novely advokátního tarifu, která byla přijata jako vyhláška č. 399/2010 Sb.), získat, a to takovým způsobem, aby do žádného základního práva nemuselo být zasazeno. Dané poměřování pak zkrátka nelze vnímat tak, že by plošné stanovení nižší odměny pro advokáty jako opatrovníky bylo jedinou cestou k vylepšení hospodářského výsledku státu.

36. Kromě toho, že v daném případě tedy vůbec nebylo nutné do základního práva na právní pomoc zasáhnout – opak ministerstvo ani nenaznačuje a rovněž z ničeho nevyplývá – zvolené řešení je navíc nevhodné i proto, že se dotýká ve své podstatě (při jistém zjednodušení) osob, které potřebují kromě odborné pomoci právní i širší ochranu, kterou by si za jiných okolností zajistily samy (opatrovník tak musí předložit nejen právní řešení proti ohrožujícímu stavu osoby, kterou zastupuje, ale musí rovněž často sám takový ohrožující stav nejprve identifikovat). Úvaha ministerstva, že snížení odměny advokáta jako opatrovníka nepředstavuje ústavněprávní diskrepanci proto, že je to funkce atraktivní zejména pro začínající advokáty, je již s ohledem na širší smysl a účel opatrovnictví, kdy mnohdy nepostačuje, aby opatrovník vystupoval – řečeno slovy komentáře [srov. Baňouch, Hynek. Čl. 37 (Zajištění procesní rovnosti, meze povinnosti vypovídat). In: Wagnerová, Eliška, et al. (eds.). *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 771 a násl.] – jen jako „odborné *alter ego*“ klienta, nepřiléhavá. Aniž by Ústavní soud jakkoliv zpochybňoval nasazení začínajícího advokáta, opatrovník při své práci jistě využije širší životní zkušenosti, které začínající advokát nemusí mít. Právě uvedené dosti relativizuje i odkaz ministerstva na nález sp. zn. Pl. ÚS 25/12, jímž Ústavní soud přistoupil ke zrušení vyhlášky č. 484/2000 Sb. Ziskovost sporů, u nichž se náhrada nákladů určovala právě tímto podzákonným předpisem, byla podle ministerstva dána jednoduchostí agendy, kterou mohly vyřizovat i osoby bez právnického vzdělání a s minimálním kontaktem s klientem. Ministerstvem předkládané srovnání však podle Ústavního soudu nemá chtěnou vypovídací hodnotu. Byť Ústavní soud uznává, že výkon opatrovnícké funkce nemusí být vždy složitý, nelze ho přece bez dalšího srovnávat s činností, jež měla povahu (automatizované) administrace pohledávek. Samo ministerstvo ve svém vyjádření poukazuje na to, že hypotéza – tedy vlastně počet případů, kdy je imaginární hodnota sporu určována podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu – se neustále rozšiřuje. Od původního navázání na § 29 o. s. ř. (kdy jeho novelou provedenou zákonem č. 7/2009 Sb. byla mimo jiné vyloučena nutnost souhlasu advokáta s ustanovením opatrovníkem – k otázce ústavnosti této změny srov. například usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2012 sp. zn. III. ÚS 3460/11) je i jen ze samotného znění § 9 odst. 5 advokátního tarifu seznatelné, že se do něj promítna převratná změna pohledu občanského zákoníku účinného od 1. 1. 2014 na člověka jako osobnost, jako lidskou bytost (srov. navázání § 9 odst. 5 advokátního tarifu na zákon o zvláštních řízeních soudních) a že se použití institutu procesního opatrovníka rozšiřuje (srov. například navázání na zákon o trestní odpovědnosti právnických osob). Různost životních situací, v nichž se může nacházet

osoba neznámého pobytu (neboť právě jejího postavení se tato věc týká) a na něž tedy musí advokát lidsky i odborně adekvátně reagovat, je rovněž obecně těžko vymezitelná. Proto jakékoliv úvahy význam opatrovníka snižující nejsou na místě. Opačný přístup, jenž implicitně vyplývá z vyjádření ministerstva a jenž se evidentně projevil i v koncepci vyhlášky č. 276/2006 Sb., a tedy i ve znění § 9 odst. 5 advokátního tarifu, pak podle Ústavního soudu přispívá k závažné systémové chybě, tedy k tomu, že opatrovnictví advokátem je vnímáno jako cosi druhořadého.

37. Je to konečně samo ministerstvo, které ve svém vyjádření uvádí, že se nedostatku zájmu advokátů o výkon funkce opatrovníka neobává, a to jednak pro hrozící porušení pravidel etického kodexu, jimiž jsou advokáti vázáni, jednak proto, že opatrovníkem jsou – což je podle ministerstva běžná praxe (sic!) – ustanovováni advokáti soudu dobře známí, prověřeni, o nichž soud ví, že jsou ochotni své opatrovnictví přijmout. K tomu možno v první řadě uvést, že jistě není zcela šťastné, spoléhá-li ministerstvo ve svých úvahách na hrozbu sankcí zákona, respektive vnitřního stavovského předpisu (etického kodexu). Málokdo by si asi zvolil pomoc od někoho, kdo jej zastupuje jen proto, že musí. Aby byl smysl právní pomoci skutečně naplněn – a v tomto ohledu je lhostejno, zda jde o pomoc na základě smlouvy mezi advokátem a jeho klientem nebo o pomoc založenou jiným způsobem – musí být zajištěno, že orgán veřejné moci nemůže na zástupce osoby působit tak, aby jednal proti jejím zájmům. V této souvislosti je možno opět odkázat na judikaturu Ústavního soudu reprezentovanou náležením sp. zn. I. ÚS 559/2000. Jak již naznačeno, podle Ústavního soudu bylo – zjednodušeně řečeno – ústavně nepřijatelné, aby zaměstnanci orgánu veřejné moci byli ustanovováni opatrovníky osob, jejichž věc takový orgán rozhoduje. To proto, že takový zástupce může být minimálně vnitřně limitován odporovat postupu orgánu například podáváním opravných prostředků, neboť je na takovém orgánu sám závislý. Funguje-li ale praxe tak, že každý soudce si vede seznam advokátů, kteří jsou ochotni se opatrovnictví ujmout, prvek nezávislosti a nutného odosobnění mezi orgány veřejné moci (tedy soudem) a zástupcem se tím minimálně oslabuje (srov. Kovářová, Daniela a kol. *Odměna advokáta*, op. cit., s. 224 – k praxi popisované ministerstvem uvádí, že takoví opatrovníci jsou k dispozici na telefonické zavolání a často se o nich hovoří jako o „pravých přátelích soudu“). Ačkoliv zde tedy sice odpadl mnohem těsnější vztah zaměstnance jako opatrovníka a soudu jako zaměstnavatele, ani takto nově praxí nastavené řešení zárukám nezávislosti advokáta jako poskytovatele právní pomoci neodpovídá. Lze se tak i v této souvislosti opakovaně přihlásit k závěru, jenž se v judikatuře Ústavního soudu pravidelně vyskytuje, totiž že systém bezplatné právní pomoci, byť došlo v době nedávné k určitému posunu přijetím zákona č. 258/2017 Sb., v České republice nefunguje ve všech aspektech na dostatečné úrovni [srov. k tomu výslovně například 29. bod odůvodnění nálezu ze dne 1. 8. 2016 sp. zn. I. ÚS 1024/15 (N 139/82 SbNU 229)].

38. V návaznosti na uvedené lze zrekapitulovat, že stanovení nižší odměny pro advokáta jako opatrovníka vychází z ničím nepodloženého – paušalizujícího – předpokladu jednoduchosti a menší finanční náročnosti takového zastupování, což ohrožuje kvalitu poskytované právní pomoci. To přitom za situace, kdy vlastním stimulem k takovému zásahu byla toliko obecná snaha o zlepšení stavu veřejných rozpočtů. Takový zásah do práva na právní pomoc Ústavní soud nemůže akceptovat už proto, že je tím ohrožena nezávislost a nestrannost výkonu právní pomoci opatrovníkem, jak vyplynulo z vyjádření samotného ministerstva. Normotvůrcem stanovená nižší odměna opatrovníka tak není vhodným opatřením vzhledem k cíli, jenž byl tímto opatřením sledován.

39. Kromě systémových nedostatků vůči právu na právní pomoc je však nutno zmínit i další poruchu již výše naznačenou, a to v souvislosti s nálezem sp. zn. I. ÚS 848/16. I v kontextu právní úpravy zařazené do § 9 odst. 5 advokátního tarifu dochází k porušení principu rovnosti, a to – vzdor přesvědčení ministerstva – zejména vůči ustanoveným zástupcům podle § 30 o. s. ř. Názor opačný přitom ministerstvo zakládá na tom, že advokát jako opatrovník osoby neznámého pobytu (např. oproti advokátu jako ustanovenému zástupci) nepotřebuje kancelář, nevynakládá prostředky na sebe prezentaci. Takové východisko, z něhož teoreticky skutečně plynou menší náklady, by prakticky mohlo obstát snad jen tehdy, kdyby se advokát specializoval výlučně na opatrovnictví, ba co více, jen na opatrovnictví osob neznámého pobytu, neboť snad jen tehdy by bylo možno vyjít z toho, že alespoň po dobu výkonu funkce opatrovníka by skutečně advokáta v jeho kanceláři nikdo nenavštívil. Pokud by však advokát, což je jistě pravděpodobné a žádoucí, již jen pro udržování jeho odborné kompetence, měl klientů více (zvláště, měl-li by i jiné klienty, pro něž by nepůsobil jako opatrovník), pak by úvaha ministerstva znamenala jen to, že klienti, kteří budou advokáta navštěvovat, by nutně nesli v ceně poskytované služby větší část některých provozních nákladů. To by ovšem takového advokáta znevýhodňovalo oproti kolegům jiným, jež by funkci opatrovníka nevykonávali nebo ji vykonávali méně často. Nadto ministerstvo ve svém vyjádření nezmiňuje prakticky jedině kritérium, z něhož by bylo možné dovodit, že činnost opatrovníka osoby neznámého pobytu je myšlenkově *a priori* obecně méně náročná než zastupování osoby jiné. Naopak – jak naznačeno shora – činnost opatrovníka (a to i v případě osoby neznámého pobytu) vyžaduje širší spektrum znalostí a dovedností, než tomu zpravidla bývá u „běžného“ zastupování. Při zastupování osoby neznámého pobytu je kupříkladu návodná úvaha, že opatrovník musí na zjištění okolností případu a skutkového stavu vynaložit mnohem větší úsilí a spolehnout se jen sám na sebe. Zde budiž přitom znovu zdůrazněno, že samozřejmě není vyloučeno, že některé případy výkonu opatrovnictví (opatrovnictví osoby neznámého pobytu z toho nevyjímaje) mohou být snadné, stejně jako ale nemusí být komplikovaný případ, v němž byl advokát účastníkem řízení ustanoven právním zástupcem podle § 30 o. s. ř. V jeho případě však právní předpis nepředjímá, že je jeho činnost – jen proto, že byl ustanoven – jednodušší, či že ji lze vykonávat s menšími náklady [ostatně ve shora citovaném usnesení sp. zn. II. ÚS 1713/16 je přílehlavě naznačeno, že existují-li konkrétní případy opatrovnictví, které vlastně zastoupení advokátem nevyžadují (nejde v nich například o prosazení či zpochybnění určité právní argumentace), pak není důvod, aby opatrovníka vykonával advokát, a bylo by naopak příhodnější, aby jím byl například orgán sociální péče]. Pro úplnost budiž poznamenáno, že i v případě advokáta ustanoveného jako právního zástupce podle § 30 o. s. ř., stejně jako v případě advokáta jako opatrovníka například osoby neznámého pobytu, právní předpis stanoví paušální procentní snížení odměny podle § 12a advokátního tarifu. Obecné snížení, jak lze dovodit zejména z výše citované judikatury ESLP, však není bez dalšího rozporné se základními právy, neboť po advokátu lze požadovat, aby některé činnosti vykonával v přiměřeném rozsahu bez nároku na odměnu nebo za odměnu sníženou; rozhodné ovšem je, aby se tak nedělo diskriminačně, na základě nevhodných (svévolných) kritérií.

40. Rovněž Ústavní soud přitom v řadě svých rozhodnutí [např. nálezy ve věcech vedených pod sp. zn. Pl. ÚS 5/95 ze dne 8. 11. 1995 (N 74/4 SbNU 205; 6/1996 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.) a další] vyložil obsah ústavního principu rovnosti. Ztotožnil se v nich s chápáním rovnosti, jak ji vyjádřil



Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky ve svém nálezu ze dne 8. 10. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (nález č. 11 Sbírký usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR), když v něm pojal rovnost jako kategorii relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo. Ústavním pořádkem chráněná práva tak ústavodárce nekoncepoval v zásadě jako absolutní (totéž odráží např. čl. 4 Listiny, který přímo předpokládá existenci zákonem stanovených povinností a omezení, nebo čl. 2 odst. 3 Listiny, v němž se předvídá možnost uložit určité povinnosti či omezení). Lze tedy vyjít z toho, že ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými.

41. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup (obsah principu rovnosti je tím vlastně posunut do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv a vyloučení libovůle). Hledisko druhé vyplývá z právního názoru vyjádřeného v nálezu ze dne 7. 6. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (N 29/3 SbNU 209; 168/1995 Sb.): „(...) nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. Tak se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva (...)“. Hlediskem druhým při posuzování neústavnosti právního předpisu zakládajícího nerovnost je tedy tímto založené dotčení některého ze základních práv a svobod.

42. Určitá právní úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, tedy nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Normotvůrce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí ale dbát o to, aby odlišující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existoval vztah přiměřenosti [viz také přiměřeně např. odst. 41 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Inze proti Rakousku* ze dne 28. října 1987 (stížnost č. 8695/79) a další tam citovanou judikaturu]. Byť pak mj. v oblasti práv hospodářských (kam náleží i práva garantovaná čl. 26 Listiny), v nichž je stát začasťe povinován k aktivním zásahům mířícím právě i k odstranění nerovnosti mezi různými skupinami rozvrstvené společnosti, disponuje normotvůrce mnohem větším prostorem k uplatnění své politické vůle, než je tomu např. v oblasti občanských a politických práv, i zde se musí vyvarovat libovůle a jím eventuálně zvolená kritéria odlišení musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná. Tak tomu však v daném případě ani při poměřování dané právní úpravy principem rovnosti – jak bylo právě ukázáno – není.

43. Aniž by to pak mělo na hodnocení (ne)ústavnosti předmětného § 9 odst. 5 advokátního tarifu (respektive jeho relevantní části) vliv, Ústavní soud ve vyjádření ministerstva nepřehlédl úvahu, že přistoupil-li by Ústavní soud ke zrušení § 9 odst. 5 advokátního tarifu, mohl být stát „z hospodářských důvodů“ zajišťovat výkon opatrovnictví například skrze „státní úředníky“, což má „demonstrovat neúčelnost požadavku stěžovatelky (tedy Mgr. Beňové – poznamenává Ústavní soud)“. Jakkoliv totiž Ústavnímu soudu nepřísluší hodnotit úvahy normotvůrce *de lege ferenda*, stěžovatelka

v kontextu skutkových okolností svého případu upozornila na to, že ač jí byla vyplacena odměna snížená podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu, neúspěšný účastník řízení zaplatil na účet soudu náhradu nákladů řízení, v níž se redukce podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu nepromítla. Ústavnímu soudu je přitom z úřední činnosti známo, že takový postup není ojedinělý. Ústavní soud se přitom již v nálezu ze dne 19. 10. 2010 sp. zn. II. ÚS 622/10 (N 211/59 SbNU 85) nad touto praxí kriticky pozastavil. Podle něj je právo státu na náhradu účelně vynaložených nákladů omezeno podle § 148 odst. 1 o. s. ř. výší nákladů, které skutečně hradil. Není tedy podle Ústavního soudu spravedlivé, aby neúspěšný účastník řízení státu hradil náklady řízení, které stát na opatrovníka vůbec nevyvaložil. Ač přitom závěry v řízení o ústavní stížnosti (tedy nikoliv v řízení o kontrole norem) vyústily právě v nálezu sp. zn. II. ÚS 622/10 a směřují k ochraně práv neúspěšného účastníka řízení, jenž musel státu náhradu nákladů řízení na opatrovníka hradit, a tedy citovaný nálezu nelze vykládat tak, že by zároveň zakládal právo opatrovníka na státem požadovanou vyšší úhradu, přesto nálezu sp. zn. II. ÚS 622/10 má význam i pro úvahy v řízení o kontrole norem (zde tedy relevantní části § 9 odst. 5 advokátního tarifu). Minimálně totiž alespoň zčásti relativizuje ministerstvem předkládané tvrzení o ekonomické zátěži spojené se zajištěním opatrovnictví. Právě uvedený odkaz na nálezu sp. zn. II. ÚS 622/10 Ústavní soud nezmiňuje proto, že by snad soudy měly postupovat způsobem v nálezu sp. zn. II. ÚS 622/10 kritizovaným (ba právě naopak!), ale proto, aby ukázal, jaký ve skutečnosti může být rozsah reálných proměnných majících na nákladovou efektivnost opatrovnictví vliv.

44. V daném kontextu Ústavní soud rovněž nepřehlédl ani argumentaci objevující se v některých rozhodnutích obecných soudů o odměně opatrovníka a náhradě hotových výdajů (srov. například usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 6. 2018 č. j. 6 To 214/2018-302, které je předmětem přezkumu v řízení o ústavní stížnosti evidované pod sp. zn. I. ÚS 392/19), že totiž navýšení odměny opatrovníka ohrožuje zájmy takto zastoupené osoby – což je v rozporu s advokátní etikou – neboť odměna vyplacená advokátům je po skončení trestního řízení (v daném případě jde o zastoupení právnické osoby opatrovníkem podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob) požadována po zastoupených účastnících zpět. Ústavní soud se sice – jak vysvětleno shora – v tomto řízení nezabýval a nemůže zabývat posuzováním ústavnosti § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve vztahu k opatrovnictví právnické osoby podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, nicméně podstatná i pro opatrovnictví osoby neznámého pobytu je úvaha soudu, že nárokování vyšší odměny je vlastně v rozporu s advokátní etikou. Takto jednoduše však na vztah mezi (ne)etickým chováním a výší odměny podle Ústavního soudu nahlížet nelze. V konečném důsledku by takto totiž bylo možno dojít k poněkud absurdnímu závěru, že neetická je jakákoliv odměna právního zástupce (nebo opatrovníka). Případný rozpor mezi advokátní etikou a výší odměny by bylo možno dovozovat až od odměny stanovené jakkoliv nepřiměřeně, nikoliv ale bez dalšího v situaci, je-li požadována odměna pro daný typ činnosti – zde tedy pro zastupování právním odborníkem v rámci širšího chápání sociální solidarity – obvyklá, a to zvláště, bude-li takto poskytnutá pomoc kvalifikovaná a efektivní. Oba příklady, tedy jak okruh otázek a postupů vyplývajících z reality nálezu sp. zn. II. ÚS 622/10, tak poněkud zkratkovitý závěr o eventuální (ne)mravnosti požadavku na vyšší odměnu, pak podle Ústavního soudu ukazují, že poměrování poskytování bezplatné právní pomoci kritérii nákladové efektivity je dosti zužující (a tedy nepřesné), což vyplývá koneckonců i z nálezu sp. zn. I. ÚS 89/94, neboť právní pomoc, jak již uvedeno, patří neoddelitelně k pilířům demokratického právního státu. Takové uspořádání společnosti – založené

na vládě práva – pak přes všechny své eventuální problémy lze označit rovněž z ekonomického pohledu za efektivní (srov. k tomu Posner, Richard A. *Economic analysis of law*. 7 vyd. Austin: Wolters Kluwer, 2007, zejm. s. 266 – 267).

### VIII. Závěr

45. Ze všech těchto uvedených důvodů pak Ústavní soud zastává názor, že stanovil-li normotvůrce nižší odměnu, kterou obdrží advokát jako opatrovník osoby neznámého pobytu, nezvolil nejšetrnější řešení k dotčeným základním právům – tedy k právu na právní pomoc a k právu získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Bylo již naznačeno, že snaha dosáhnout vyrovnaných veřejných rozpočtů nemůže sama o sobě ospravedlnit zásah do základního práva na právní pomoc, neboť stát má dostatek možností, aby s veřejnými prostředky hospodařil způsobem, který se žádného základního práva při běžném společenském vývoji nedotýká. Nejvyšší prioritou pro společnost uspořádanou v demokratický právní stát je právě ochrana hodnot, které jsou takovému uspořádání vlastní. Vyrovnaný (nebo dokonce přebytkový) státní rozpočet je k dosažení a udržení takového stavu společnosti jistě důležitou podmínkou, nemůže však stát nad hodnotami, které má ve svém důsledku napomoci chránit. Proto Ústavní soud podle § 70 odst. 1 rozhodl o zrušení § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „*jehož pobyt není znám*“, a to ke dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů. Ve zbývající části návrh III. senátu Ústavního soudu odmítl jako návrh podaný někým k tomu zjevně neoprávněným [srov. § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu].

46. Ačkoliv Ústavní soud nemohl podrobit přezkumu celé ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu, je zřejmé, že jeho výtky přesahují jím nyní zrušenou část hypotézy tohoto ustanovení. K tomu je vhodné připomenout, že obecné soudy jsou podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány jen zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, když dále jsou oprávněny posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem (tedy i s ústavním zákonem) nebo s takovou smlouvou. Podle judikatury Ústavního soudu [srov. například nálezy ze dne 11. 3. 2003 sp. zn. I. ÚS 276/01 (N 34/29 SbNU 291)] je soudce při použití jiného právního předpisu (tedy podzákoného předpisu) rozporného podle něj se zákonem oprávněn jej v konkrétním případě (tedy s účinky *inter partes*) nepoužít. Shledají-li proto obecné soudy v jiných jimi vedených řízeních, že důvody, které v této věci vedly Ústavní soud ke zrušení § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „*jehož pobyt není znám*“, jsou naplněny i vůči jiné části § 9 odst. 5 advokátního tarifu, nebudou ani ve zbývající části dané ustanovení v konkrétním případě aplikovat.

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

V Brně dne 24. září 2019

Milada Tomková  
místopředsedkyně Ústavního soudu

**Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k odůvodnění nálezu sp.zn. Pl. ÚS 4/19**

Derogační výrok Ústavního soudu ve shora uvedené věci respektuji, uplatňuji však výhrady k důvodům, na kterých je toto rozhodnutí založeno. Prvá z nich je spíše teoretického rázu, druhá spíše praktická.

První svou výhradu vznáším na vrub toho, že většina aplikuje na nyní posuzovanou věc čl. 26 odst. 3 větu první Listiny. Toto ustanovení ústavního pořádku se však vztahuje k práci ve smyslu závislé práce, tedy práce vykonávané v pracovním poměru. Komentářová literatura ostatně výslovně rozlišuje mezi ústavní zárukou samostatné výdělečné činnosti čl. 26 odst. 1 Listiny a ústavní zárukou vykonávání závislé práce v pracovním poměru čl. 26 odst. 3 Listiny (srov. WINTR, Jan. In: WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. Citováno podle ASPI, komentář k čl. 26). Čl. 26 odst. 3 Listiny tak z povahy tohoto ustanovení nemůže na posuzovanou věc dopadat. Tato výhrada však neznamená, že by přezkum nebyl možný prizmatem jiného ustanovení, zejména čl. 26 odst. 1 Listiny či čl. 26 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny, tedy prizmatem práva podnikat a případně ústavních mezi jeho omezenosti.

Má druhá výhrada je podstatně závažnější. Nabyl jsem přesvědčení, že zvolený rámec přezkumu a jemu odpovídající postup byly zvoleny nesprávně, připustila-li většina soudců přezkum prizmatem nejen čl. 26 odst. 3 Listiny, ale i čl. 37 odst. 2 Listiny, a tedy aplikovala-li (viz bod 32. nálezu) test proporcionality tzv. příkazem k optimalizaci namísto jen testu racionality, který by odpovídal skutečnosti, že v nynější věci jde toliko o právo stěžovatelky náležející do hlavy čtvrté Listiny, tedy mezi práva hospodářská, sociální a kulturní.

Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani odkaz na senátní nález I. ÚS 848/16, na nějž nynější plenární nález odkazuje, ačkoliv Ústavní soud spíše měl využít příležitosti a právní názor ohledně souvislosti obou výše zmíněných základních práv revidovat.

Nevylučuji, že se jedná o situaci, kdy bylo správného výsledku dosaženo nesprávným postupem, nicméně zcela určitě zde dle mého nejlepšího mínění nelze uplatnit postulát „úcel světi prostředky“ (*exitus acta probat*), ani „konec dobrý, všechno dobré“ (*finis coronat opus*). Nesprávně, protože příliš široce, zvolený rámec přezkumu totiž dle mého názoru otevírá pomyslnou Pandořinu skříňku, která může přinést důsledky nyní neočekávané, ale v budoucnu velmi problematické.

Podle mého názoru čl. 37 odst. 2 Listiny v kontextu předmětu řízení, tedy posouzení (proti)ústavnosti § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „jehož pobyt není znám“, vůbec není použitelný. Ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu totiž upravuje právní vztahy mezi advokátem zastávajícím funkci opatrovníka a státem, který jej na jedné straně do této funkce dosazuje bez jeho nutného souhlasu, na straně druhé ho za výkon této funkce určitým způsobem odměňuje. Toto základní vymezení právních vztahů upravovaných § 9 odst. 5 advokátního tarifu nezpochybňuje ani většina pléna. Přesto v podstatě za hlavní důvod jeho zrušení považuje nepřiměřenost ve smyslu testu proporcionality. Vtahuje tak do právních vztahů i osobu, které se bezprostředně napadené ustanovení § 9 odst. 5

advokátního tarifu nedotýká a která není subjektem právního vztahu tímto ustanovením upravovaného.

Většina pléna totiž v této otázce vyšla v zásadě z toho, že opatrovaná osoba je napadeným ustanovením § 9 odst. 5 advokátního tarifu dotčena sice jen zprostředkovaně, ale dostatečně silně nato, aby i její lidská práva byla při rozhodování o předmětu řízení o kontrole norem vzata v potaz. Učinila tak podle mého názoru na základě velmi pochybného předpokladu, že způsob mimosmluvního odměňování advokátů je v přímé souvislosti s kvalitou jimi poskytovaných právních služeb. Pokud by totiž většina pléna měla za to, že advokáti a advokátky poskytují právní pomoc zcela bez ohledu na odměnu, kterou za to obdrží, nevidím, jak by mohlo být právo jejich klientů a klientek na právní pomoc vůbec porušeno způsobem odměňování za poskytnuté právní služby státem advokátům a advokátkám. K tomu se ještě níže vrátím.

Tento předpoklad většiny pléna si nedovedu logicky rozvinout jinak, než že vede k závěru, že méně nebo snad nedostatečně odměňovaný advokát neposkytuje právní služby svým klientům na takové úrovni, resp. v takové kvalitě, již by vyžadovala účinná ochrana a prosazování jejich práv a oprávněných zájmů. Tuto povinnost přitom advokátům ukládá výslovně § 16 odst. 1 zákona o advokacii a lze ji označit za jeden z pilířů výkonu českého pojetí advokacie. O tom svědčí i skutečnost, že blíže je tato povinnost rozvinuta v čl. 6 odst. 1 etického kodexu ČAK, podle nějž mají oprávněné zájmy klienta přednost před vlastními zájmy advokáta i před jeho ohledem na jiné advokáty, a v čl. 6 odst. 2 etického kodexu ČAK, podle nějž advokát postupuje se stejnou svědomitostí a péčí advokát ve věcech, v nichž byl ustanoven soudem nebo určen ČAK, jako ve věcech ostatních klientů. Že tyto povinnosti mají pro výkon advokacie kruciólní význam, potvrzuje i skutečnost, že jsou upraveny hned v prvním článku oddílu druhého („Povinnosti advokáta ke klientovi“) části druhé („Pravidla profesionální etiky“) etického kodexu ČAK.

Většina pléna tak, byť jistě vedena dobrým úmyslem, v plenárním nálezu Ústavního soudu operuje s tím, že advokáti v řízeních, v nichž jsou ustanovováni jako opatrovníci osob, jejichž pobyt není znám, porušují tyto své povinnosti vyplývající jak ze zákona, tak z patrně nejdůležitějšího stavovského předpisu, a to jenom proto, že odměna, které se jim za odvedené právní služby dostává, může být nepřiměřená. Toto porušení v pojetí většiny pléna nemůže být nahodile se vyskytující, neboť hrozba ojedinělých případů by jistě nevedla ke zrušení části právního předpisu, ale její řešení by bylo svěřeno řízením o individuálních ústavních stížnostech v jednotlivých případech, v nichž by došlo k selhání opatrovníka z advokátského stavu právě v důsledku nedostatečnému odměňování opatrovníka osoby, jejíž pobyt není znám, v občanském soudním řízení.

Aby bylo napadené ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu zrušeno, musela tak většina pléna presumovat, resp. usoudit, že takové selhání opatrovníků z advokátského stavu je systémové, v podstatě představující v řízeních, jichž se účastní osoba neznámého pobytu, pravidelný prvek. Takový přístup je ovšem nepodložený (nebyl předložen žádný důkaz o tom, že by k takovému systémovému selhání docházelo), paušalizující a dle mého názoru k advokátům a advokátkám i hrubě nespravedlivý a zpochybňující jejich profesionalitu v určitém druhu řízení *en bloc*. V příslušnicích a příslušnicích advokátního stavu spatřuje pouze ryze materiálně orientované podnikatele, jejichž jedinou motivací pro výkon advokacie je vidina výdělku, resp. zisku, a kteří při honbě za touto vidinou ignorují základní požadavky na profesionalitu a společensky prospěšný rozměr tohoto povolání,

spočívající ve službě spravedlnosti v širším slova smyslu. Mohu-li si dovolit v tomto odlišném stanovisku i poněkud vzletnější formulaci, obávám se, že většina pléna v tomto nálezu advokáty považuje za služebníky démona Mamona, nikoliv bohyně Themis.

To ovšem neodpovídá obrazu advokacie tak, jak jsem jej alespoň já v dobách, kdy jsem toto povolání aktivně vykonával (7 let), zažil. Setkal jsem se s řadou advokátů a advokátek, kteří své povolání vykonávají vysoce profesionálně a vynakládají přitom ze sebe to nejlepší i v případech, v nichž byli odměňováni dle ustanovení o mimosmluvních odměnách či i tzv. zcela *pro bono*, tedy když jim kynul menší materiální prospěch, než na jaký byli zvyklí u svých smluvních klientů, či dokonce v nichž jim nekynul prospěch vůbec žádný. Pokud je mi známo, tak i ČAK zcela obecně klade značný důraz na povinnosti dle čl. 6 odst. 1 a 2 etického kodexu ČAK a velmi si zakládá právě na tom, že advokátní musí poskytovat kvalitní právní služby všem svým klientům bez ohledu na to, jak finančně rentabilní pro ně jsou. To je ostatně i jedním z důvodů, proč advokacie není obyčejným podnikáním, ale proč si zachovává i svůj společensky prospěšný přesah.

Tím nechci v žádném případě říci, že by bylo možno advokáty a advokátky systematicky využívat či dokonce zneužívat nepřiměřeně nízkými odměnami v určitých procesních pozicích či typových věcech jen s poukazem na to, že stejně musí poskytovat právní služby na vysoké úrovni bez ohledu na odměnu, kterou za to obdrží. Jde mi pouze o to, že napadené ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu se týká práv toliko advokátek a advokátů, kteří před jakýmikoliv jeho negativními důsledky své klienty a klientky chrání právě profesionálním výkonem advokátní činnosti. Pro tento profesionální výkon, který většina příslušníků a příslušnic advokátního stavu bere za samozřejmost a tu zbývající menšinu k němu dokáže ČAK přimět, napadené ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu po mém soudu nelze nazírat optikou čl. 37 odst. 2 Listiny, ale toliko čl. 26 odst. 1 Listiny (k tomu viz výše). Plénum ústavního soudu tak mělo v nynějším řízení u napadeného ustanovení právního řádu sáhnout pouze k testu racionality.

Domnívám se přitom, že i při testu racionality by výsledek ústavního přezkumu mohl být stejný, tedy mohl by odůvodňovat závěr, že napadené ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu je v rozporu s ústavním pořádkem, a to zejména z důvodů, které jsou uvedeny v bodě 39. nálezu. Má-li totiž *ratio* napadeného ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu být představováno zájmem na snižování mandatorních výdajů tím, že v typově jednoduchých věcech, jež představuje opatrovnictví osoby neznámého pobytu v občanském soudním řízení, bude i odměna advokáta-opatrovníka přiměřeně menší, pak takové *ratio* skutečně, jak uvádí bod 39. nálezu, není dáno, neboť náročnost úlohy opatrovníka osoby neznámého pobytu v občanském soudním řízení nijak nesnižuje skutečnost, že opatrovaný je neznámého pobytu, ale odvíjí se především z povahy takového řízení v konkrétním případě (právní a skutková složitost atd.).

Stejného výsledku tak mohlo být dosaženo i při zachování důvěry v řádné fungování advokacie coby nejen podnikání, ale i vysoce kvalifikovaného profesního stavu a služby spravedlnosti v širším slova smyslu. Řešení zvolené většinou pléna kromě implicitního vyjádření nedůvěry v advokátní stav jako celek navíc otevírá shora zmíněnou mýtickou Pandořinu skříňku. Jeho závěr o možném systémovém porušení práva na právní pomoc dle čl. 37 odst. 2 Listiny v důsledku nedobrovolnosti a nízké rentability pro poskytovatele takové právní pomoci je totiž přenositelný do celé další řady procesních situací. Může jít o určování obhájců *ex offio* v trestním řízení, ustanovování zástupce soudem v občanském

soudním řízení či správním řízení soudním, jakož i o určování advokáta k úkonu právní služby dle § 18a až § 18c zákona o advokacii. Ve všech těchto případech může v budoucnosti být s oporou o tento nálezn argumentováno, že na nedostatečnou výši odměny doplácí klienti, čímž je systémově porušen čl. 37 odst. 2 Listiny.

Nelze přitom přehlédnout, že většina pléna se opírá o předpokládanou nevoli advokátů a advokátek poskytovat právní služby pouze proto, že je k tomu nutí právní či stavovský předpis (viz věta: „*Málokdo by si asi zvolil pomoc od někoho, kdo jej zastupuje jen proto, že musí,*“ v bodě 37. nálezu), nikoliv o to (což by rovněž bylo jádrem testu racionality), že by poskytovaná odměna nebyla dostatečná ani pro pokrytí vynaložených nákladů.

To znamená, že stejného závěru by bylo možno se dobrat i v situacích, kdy určitý způsob odměňování za právní služby poskytnuté ustanovenými či určenými advokáty a advokátkami státem bude jimi jen subjektivně pocíťován jako nedostatečný, ačkoliv objektivně jim pokryje všechny náklady a případně vystačí i na určitý čistý zisk, neboť dle názoru většiny pléna není relevantní posuzovat reálnou výši odměny advokátů či advokátek, ale to, zda se tito budou cítit k poskytování právních služeb nuceni či zda k němu budou ochotni proto, že budou dostatečně motivováni výši odměny. Absence této ochoty přitom vyplývá ze subjektivních, nikoliv objektivních kritérií.

Ze všech těchto důvodů mám za to, že v nynější věci právo na právní pomoc dle čl. 37 odst. 2 Listiny nebylo pro přezkum ústavnosti napadeného ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu relevantní. K tomuto přezkumu tak měl být využit test racionality, nikoliv proporcionality, neboť dotčena byla pouze práva dle hlavy čtvrté Listiny. Výsledek tohoto přezkumu by přitom mohl být i přesto stejný, přičemž by se tím zabránilo možným problémům s jinými procesními instituty zastoupení advokátem na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci, respektive s problematikou související s jeho odměňováním.

V Brně dne 24. září 2019

Jaroslav Fenyk

## Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), podávám odlišné stanovisko k formulaci výroku a k odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19.

Předmětem řízení v této věci byla (nebo alespoň měla být) přiměřenost paušální částky, kterou stanoví § 9 odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, za výkon funkce opatrovníka účastníku řízení, jehož pobyt není znám. Souhlasím s výchozí tezí, podle které stanovení tarifní hodnoty neodpovídá v nálezu blíže uvedeným ustanovením ústavního pořádku, byť ne všem (viz níže). Jako předmět řízení byla nakonec ovšem určena jen část původně napadeného ustanovení, takže náleze ve svém výroku prohlašuje za neústavní nikoli tuto tarifní hodnotu, o kterou (a jen o ni) v iniciačním případě jde, nýbrž hypotézu právního pravidla, která je s ní spojena („jehož pobyt není znám“). Tento výrok je navíc založen na výkladu některých ustanovení Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), která na věc přímo nedopadají, takže je tím oslabována přesvědčivost výroku i odůvodnění nálezu. Z těchto důvodů považuji za nutné zaujmout konkurující stanovisko. Vedou mě k tomu následující důvody:

1. Ústavní soud bez dalšího zvolil výrok, ve kterém ruší část předmětného ustanovení, která sama o sobě nemůže být považována za neústavní a pro kterou ani ústavní stížnost podána nebyla. To sice s ohledem na § 29 odst. 3 o. s. ř. nemá za následek nemožnost ustanovení opatrovníkem pro tento případ ani po vykonatelnosti nálezu. Mohl však být zvolen rozsahový výrok, který by vyjádřil jádro problému, tedy že tato forma tarifní hodnoty neodpovídá tomu, co je, popř. může být opatrovníkovi poskytováno (ve srovnání s poskytováním právních služeb v jiných případech), a že současně tato výtka dopadá na všechny složky hypotézy právní normy vyvozované z § 9 odst. 5 advokátního tarifu.

2. Výrok tedy mohl znít (rozsahová forma umožňuje různé formulace) např. takto: „*Dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů se zrušuje ustanovení § 9 odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, stanoví-li za výkon funkce opatrovníka účastníku řízení, jehož pobyt není znám, jako tarifní hodnotu částku 1 000 Kč.*“ Rozsahový výrok by umožnil lépe vyjádřit, v čem spočívá neústavnost napadeného ustanovení. Sice by § 9 odst. 5 advokátního tarifu zůstal navenek beze změny, avšak aplikován by již mohl být jen v rozsahu, který vymezil náleze Ústavního soudu v této podobě, tak jak to vyžaduje čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

3. Tím by bylo vyjádřeno to hlavní ve vztahu k dispozici normy a bylo by zde vodítko pro obecné soudy při posuzování zákonnosti předmětného ustanovení advokátního tarifu podle čl. 95 odst. 1 Ústavy i ve vztahu k jiným případům opatrovnictví. Neústavnost napadeného ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu přece nespočívá v osmi jednotlivých případech možného použití tohoto ustanovení (to by mohl být jen problém § 29 o. s. ř.), nýbrž v paušálním stanovení odměny. Jinak řečeno – zatímco jednotlivé varianty hypotézy § 9 odst. 5 advokátního tarifu mají svůj odraz, jak již bylo (sub 1) řečeno, v občanském soudním řádu, takže na ně obecné soudy přímo „nemohou“,



paušální částka a její použití již je věcí podzákoného předpisu, což otevírá cestu k postupu podle čl. 95 odst. 1 Ústavy, aniž by tomu bránila potřeba neustále se obracet podle čl. 95 odst. 2 Ústavy na Ústavní soud při posuzování (zcela zbytečnému) jiných ustanovení navázaných na použití paušální tarifní hodnoty 1 000 Kč.

4. Pro tento paušál by tak již byla ve výroku vyslovena neústavnost, takže obecné soudy se mohou v podobných případech odvolat i na tento nálezn, aniž by musely komplikovaně vysvětlovat, co na té či oné hypotéze je neústavní, když to ani nemůže vést ke zdárnému výsledku.

5. Pro korektnost však dodávám, že není jisté (pro zásadní nesouhlas některých soudců Ústavního soudu s takovou formou výroků), že by bylo dosaženo potřebné většiny. Konečně upozorňuji, že tradiční výtka proti této formě výroku po nabytí účinnosti zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), ztratí na svém významu, neboť elektronická podoba Sbírky zákonů pomůže tento problém překlenout do doby, než Ministerstvo spravedlnosti, jak doufám, tento problém novou úpravou odstraní zcela.

6. Odůvodnění nálezu je pak mimo jiné založeno na argumentaci, která vychází z neústavnosti § 9 odst. 5 advokátního tarifu pro jeho rozpor s čl. 37 odst. 2 Listiny. V posuzované věci však o poskytování právní pomoci nejde (jde o výkon opatrovnickví honorovaný jako právní služba), protože je zde sice ustanovení opatrovníkem, nikoli však smlouva s klientem, takže zde chybí mandant. Nejde proto o výkon ústavně zaručeného práva jeho nositelem, nýbrž o plnění povinnosti v podobě ochranné funkce státu. Tyto povinnosti mají různou podobu (např. pozitivní, negativní, represivní, preventivní, procedurální atd.). V posuzované věci jde o pozitivní závazek státu, který plyne z čl. 1 odst. 1 a čl. 90 Ústavy (*in principio*) a čl. 36 odst. 1 Listiny a který ukládá státu v právních řízeních zajistit ochranu práva a oprávněných zájmů i těch, kteří se řízení přímo nemohou zúčastnit a kteří v konečné fázi mohou být z výsledku takové právní „pomoci“ dosti překvapeni.

7. Stejně tak v posuzované věci nejde o problém zajištění práva na práci a odměny za vykonanou práci (tak v bodu 32). Výkon advokacie sice může být vykonáván i v pracovním poměru, ale o to zde přece vůbec nejde. Jde o poskytování právní služby, tedy o aplikaci čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny, nikoli čl. 26 odst. 3 Listiny. S tím je pak spjato riziko spojené se snahou o dosažení zisku, nikoli o zaručené právo zaměstnance na spravedlivou odměnu podle čl. 28 Listiny. Zde žádný zaměstnanec (ani státu, soudu či osoby neznámého pobytu) nevystupuje, proto též snaha dostat sem i analogicky ústavní východiska pro úpravu mzdy či platu není namístě, což konečně správně předestírá i účastník řízení ve svém vyjádření (viz bod 10). To ovšem neznamená, že při jiné argumentaci mohl být výsledek (mimo formulace výroku) jiný. Problém tak vidím ve „zglajchšaltování“ odměny za výkon opatrovnickví (která může být nakonec vyšší i nižší než onen paušál), přičemž rozsahový výrok by k – alespoň dočasněmu – řešení tohoto problému přispěl účinněji než zvolené řešení „natvrdo“, které vlastně míří mimo cíl a částečně obsáhlou argumentaci v odůvodnění nálezu podkopává.

V Brně dne 24. září 2019

Jan Filip

### Odlišné stanovisko soudkyně Milady Tomkové

Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 4/19 ze dne 24. 9. 2019 Ústavní soud k návrhu III. senátu zrušil § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „jehož pobyt není znám,“ (výrok I), ve zbývající části návrh odmítl (výrok II). Dle většiny napadené ustanovení nepřiměřeně zasahuje do práva na právní pomoc. Tento závěr většina vyslovila bez srozumitelného vysvětlení, jak je právo na právní pomoc předmětným ustanovením dotčeno, a bez patřičného důrazu na podstatu celé věci, tedy práva samotných advokátů. Ačkoli jsem hlasovala pro oba výroky, s takto pojatým odůvodněním se ztotožnit nemohu.

Napadený § 9 odst. 5 advokátního tarifu mimo jiné stanoví, že se za tarifní hodnotu při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného soudem účastníku řízení, jehož pobyt není znám, považuje částka 1 000 Kč. V jeho důsledku tudíž – zjednodušeně řečeno – dostávají advokáti v těchto případech nižší odměnu než ve funkci zástupce dle § 30 občanského soudního řádu. Ustanovení § 9 odst. 5 se tedy dotýká toliko výše odměny ustanoveného advokáta, aniž by jakkoli limitovalo samotné poskytnutí právní pomoci. Ostatně v řízení, které vyústilo v ústavní stížnost vedenou pod sp. zn. III. ÚS 395/19 a v posuzovaný návrh III. senátu, bylo aplikováno poté, co ustanovená advokátka řádně zastupovala účastníci neznámého pobytu a zajistila jí převážný úspěch ve věci. Jinými slovy, poté co byla právní pomoc v plné míře poskytnuta, neboť jak i nynější nálezný v bodu 30 uvádí, účel práva na právní pomoc je naplněn, „zajistí-li stát účastníku řízení – který ať už z jakéhokoliv důvodu nemůže svá práva v řízení bránit vlastními silami – takovou pomoc a podporu, aby se mohl bránit stejně efektivně jako účastník řízení, který nikterak v možnosti bránit se omezen není“. Tomu koneckonců odpovídá i usnesení sp. zn. III. ÚS 395/19 ze dne 14. 5. 2019, kterým III. senát navrhl plénu § 9 odst. 5 advokátního tarifu zrušit a které se o právu na právní pomoc vůbec nezmiňuje.

Přijatý nálezný však poté obrací a právo na právní pomoc (patrně dle čl. 37 odst. 2 Listiny, byť toto ustanovení v celém nálezný není ani jedinkrát zmíněno) pojímá jako primární hledisko svého přezkumu. Proč se tak stalo, není zcela zřejmé. V bodu 30 nálezný se poznamenává, že „porušení práva na spravedlivou odměnu za přispění k nalezný spravedlnosti při poskytnutí právní pomoci znamená zároveň porušení ústavně garantovaného práva na právní pomoc (obhajobu), protože obě je v takovém případě dotčeno současně“. Z tohoto konstatování (jakkoli je samo o sobě podle mého názoru také neudržitelné) by ovšem vyplývalo, že Ústavní soud podrobí napadené ustanovení přezkumu z hlediska „práva na spravedlivou odměnu za přispění k nalezný spravedlnosti“ a v případě, že shledá jeho porušení, mohl by dovodit i porušení práva na právní pomoc.

Tak ovšem většina nepostupuje. V bodu 32 místo toho konstatuje, že § 9 odst. 5 advokátního tarifu podrobí nejdříve testu proporcionality ve vztahu k právu na právní pomoc s tím, že pokud projde tímto testem, prošel by i testem racionality ve vztahu k právu získávat prostředky pro potřeby prací (které má patrně odpovídat zmíněnému právu na spravedlivou odměnu za přispění k nalezný spravedlnosti). Jinými slovy, většina náhle a bez vysvětlení či rozumného důvodu převrací logickou posloupnost své argumentace. To se ovšem fatálním způsobem projevuje na celém odůvodnění nálezný, který je v důsledku toho místy nesrozumitelný.

Následně tedy většina přistupuje k testu proporcionality. Činí tak však bez vymezení, v čem onen zásah do práva na právní pomoc, jehož přiměřenost je testována, spočívá. Koneckonců, původně měl tento zásah (a porušení) spočívat v odepření spravedlivé odměny advokátovi, ale v tomto směru (tedy zda k odepření spravedlivé odměny aplikací napadeného ustanovení skutečně dochází) většina žádné závěry nevyslovila. V bodu 34 se přesto dozvíme, že tento imaginární zásah je způsobilý dosáhnout svého cíle (který je dovozován ze „*zdrojů České advokátní komory*“, jakoby snad šlo o stavovský předpis), ale dle bodu 35 mohl normotvůrce k jeho dosažení zvolit řešení k právu na právní pomoc šetrnější. Ačkoli tedy většina neobjasnila, jak § 9 odst. 5 advokátního tarifu do práva na právní pomoc vůbec zasahuje, již stihla shledat, že existují i zásahy mírnější.

U bodu 35 a v něm vysloveného závěru, že cíle právní úpravy (kterým má být snížení státních výdajů) může být dosaženo jinak, se ještě na chvíli zastavme. Většina uvádí, že „*stát má nepřeborné množství metod, jak prostředky v rádech maximálně stovek milionů korun, které na právní pomoc jako celek vynakládá ... získat, a to takovým způsobem, aby do žádného základního práva nemuselo být zasazeno*“. To se snad rozumí samo sebou. Stát přece nikdy nečerpá prostředky jen z jednoho zdroje, resp. je nešetří jen na jediném místě. Takto formulovaný argument je v testování ústavnosti právního předpisu zcela absurdní. Vysvětlit jej lze právě jen absencí vystižení samotné podstaty zásahu.

V čem onen nešetrný zásah do práva na právní pomoc podle většiny opravdu spočívá, se nicméně začíná naznačovat v bodech 36 a násl. Většina uvádí, že „*opatrovník při své práci jistě využije širší životní zkušenosti, které začínající advokát nemusí mít*“ (bod 36), čímž vypořádala argument Ministerstva spravedlnosti, že funkce opatrovníka je atraktivní zejména pro začínající advokáty. Na to navazuje konstatování, že „*málokdo by si asi zvolil pomoc od někoho, kdo jej zastupuje jen proto, že musí*“ (bod 37), a vše je završeno tvrzením, že „*stanovení nižší odměny pro advokáta jako opatrovníka ... ohrožuje kvalitu poskytované právní pomoci*“ (bod 38). Jinými slovy, dle většiny zásah zrušovaného ustanovení do práva na právní pomoc nějakým způsobem souvisí s kvalitou poskytované služby. Jde ovšem o natolik problematický a ničím nepodložený názor, že většina (naštěstí) neměla odvalu jej vyslovit přímo a raději celý test proporcionality provedla bez specifikace testovaného zásahu.

Na základě takovéhoho testu většina dochází k závěru, že ustanovení upravující odměnu advokáta je v rozporu s právem na právní pomoc, která přitom musí být a je poskytována bez ohledu na následně přiznanou odměnu (což paradoxně dokládá věc, z níž návrh III. senátu pramenil). Považuji za potřebné zdůraznit, že podle mého soudu jde o dvě samostatné věci: jednou je zajištění řádné právní pomoci (čímž je účel práva na právní pomoc naplněn, jak sama většina v bodu 30 vysvětluje), druhou je poskytnutí odměny advokátovi. Nepopírám, že za určitých, mimořádných okolností by v důsledku právní úpravy odměny advokátů mohlo být právo na právní pomoc porušeno. Mohlo by tomu tak být např. tehdy, pokud by taková právní úprava reálně znemožňovala právní pomoc poskytnout. Nic takového se ovšem neděje, a pokud snad ano, měla by „o tom být řeč“.

Vhodnější by však patrně bylo, kdyby se většina pečlivěji zabývala relevantními právy advokátů (především z hlediska iracionální nerovnosti mezi advokáty jakožto

zástupci a advokáty jakožto opatrovníky), která pro zrušení napadeného ustanovení poskytují dostatečný podklad. Otázce rovnosti se většina věnuje spíše okrajově, a to až do té míry, že se v závěrečném shrnutí ke svým v tomto směru učiněným závěrům raději nehlásí. Místo toho činí zbrusu nový závěr, a sice že normotvůrce nezvolil „nejšetrnější řešení ... k právu získávat prostředky na životní potřeby prací“ (bod 45). Pominu-li, že u práva dle čl. 26 odst. 3 Listiny není z ústavní hlediska vyžadováno „nejšetrnější řešení“ (což ostatně plyne i z bodu 32 nález), je to jen další důkaz toho, že většina si neujasnila, co a jakým způsobem přezkoumává.

Výmluvný je v tomto směru zejména zmíněný bod 32. Většina v něm, jak už bylo řečeno, vybírá test, podle kterého bude postupovat. Konstatuje, že volí test proporcionality s tím, že „obstojí-li posuzovaná právní úprava v testu přísnějším, obstála by i v testu méně přísném“. Tento závěr by však mohla vyslovit jen tehdy, pokud by se oba testy aplikovaly na stejný zásah do stejného práva. Nelze však tvrdit, že pokud určitý podzákoný předpis nezpůsobuje nepřiměřený zásah do práva na právní pomoc, tak tím pádem nezpůsobuje ani neracionální zásah do práva získávat prostředky na životní potřeby prací. Pokud by si většina udělala jasno, o čem rozhoduje, tyto nelogičnosti by musela odhalit. Bohužel se tak nestalo, o čemž svědčí skutečnost, že odůvodnění shledává porušení práva, jehož zasažení vůbec nebylo testováno (tedy práva získávat prostředky na životní potřeby prací).

Problematických pasáží je v odůvodnění nálezů více. Je např. zarážející, že Ústavní soud musí nahlížet do literatury, aby se dozvěděl, jaké testy ústavnosti ve své judikatuře provádí (bod 31). Jeden náhled do literatury mu ale zároveň stačí k tomu, aby se ze soudního orgánu ochrany ústavnosti přeměnil v orgán kompetentní zhodnotit, že „uspořádání společnosti – založené na vládě práva – pak přes všechny své eventuelní problémy lze označit rovněž z ekonomického pohledu za efektivní“ (bod 44).

Ovšem za situace, kdy plénum Ústavního soudu vydává derogační nález vystavěný na argumentaci, kterou nemohu přijmout z principiálních důvodů, jsou tyto a další dílčí nedostatky, byť by si za jiných okolností zasloužily pozornost, bohužel podružné.

V Brně dne 24. září 2019

Milada Tomková