

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy (soudce zpravodaje), Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, 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, ve slovech „jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní“, za účasti **Ministerstva spravedlnosti**, jako účastníka řízení, takto:

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 „jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní“ ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

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

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 3872/19, se stěžovatel domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) ze dne 28. 8. 2019 č. j. 13 Co 242/2019-194 a usnesení Okresního soudu v Opavě (dále jen „okresní soud“) ze dne 2. 7. 2019 č. j. 14 P 347/2018-183, neboť má za to, že jimi byla porušena jeho základní práva, a to právo zaměstnance na spravedlivou odměnu za vykonanou práci 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, právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), 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 a právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti, jakož i z ústavní stížností napadených rozhodnutí se podává, že stěžovatel byl usnesením okresního soudu ze dne 18. 5. 2018 č. j. 14 Nc 1707/2018-4 jmenován opatrovníkem nezletilého D. P. pro řízení o vydání předběžného opatření podle § 469 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zvláštních řízeních soudních“). Usnesením ze dne 2. 7. 2019 č. j. 14 P 347/2018-183 mu okresní soud přiznal odměnu za zastupování ve výši 6 492 Kč, která se skládala z odměny za 5 úkonů právní služby v celkové výši 2 000 Kč, 5x režijní paušál, náhrady za promeškaný čas a cestovné. Proti usnesení okresního soudu podal stěžovatel odvolání, na jehož základě ho krajský soud usnesením ze dne 28. 8. 2019 č. j. 13 Co 242/2019-194 změnil tak, že stěžovateli přiznal odměnu a náhradu hotových výdajů ve výši 9 428 Kč (jejich součástí byla odměna ve výši 2 400 Kč za 6 úkonů právní služby po 400 Kč). Oba obecné soudy při rozhodování o odměně stěžovatele využily § 9 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se při výkonu funkce opatrovníka jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní považuje za tarifní hodnotu částka 1 000 Kč, tudíž podle § 7 bod 2. advokátního tarifu činí sazba mimosmluvní odměny 500 Kč a podle § 12a odst. 1 advokátního tarifu byla sazba mimosmluvní odměny snížena o 20 %.

3. Ústavní soud nálezem ze dne 24. 9. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 4/19 (302/2019 Sb.) zrušil část § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „*jehož pobyt není znám,*“, a to dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů, neboť dovedl, že daná část citovaného ustanovení je rozporná se zásadou rovnosti ve vztahu k právu získávat prostředky pro životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 3 Listiny a s právem na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny, a to z důvodů, které v nálezu podrobně rozvedl. Zároveň dodal, že důvody neústavnosti uvedené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 mohou dopadat i na ostatní části hypotézy § 9 odst. 5 advokátního tarifu. Shledají-li proto obecné soudy v jiných, jimi vedených řízeních, že důvody neústavnosti dopadají i na jinou část § 9 odst. 5 advokátního tarifu, nebudou ji v konkrétním případě aplikovat, neboť jsou vázány jen zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu.

4. Třetí senát Ústavního soudu při předběžném posouzení ústavní stížnosti dospěl k názoru, že výše uvedenou neústavnost vykazuje i část hypotézy § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „*jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní*“, která byla použita v řízení před okresním soudem sp. zn. 14 P 347/2018, a jež vyústila až v řízení o ústavní stížnosti Mgr. P. T. (ustanoveného opatrovníka) evidované pod sp. zn. III. ÚS 3872/19. Z těchto důvodů proto Ústavní soud usnesením ze dne 18. 12. 2019 sp. zn. III. ÚS 3872/19 řízení podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu přerušil a plénu Ústavního soudu navrhl tuto část zrušit.

II.

Postoj Ministerstva spravedlnosti a stanovisko Veřejné ochránkyně práv

5. Ústavní soud podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal předmětný návrh na zrušení napadeného ustanovení Ministerstvu spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“); ministerstvo možnosti vyjádřit se k návrhu nevyužilo.

6. 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 21. 1. 2020, v němž Ústavnímu soudu sdělila, že nevyužije svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a do řízení nevstoupí.

III.

Ústní jednání

7. 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.

Ústavní a zákonné podmínky přijetí napadeného ustanovení

8. V řízení o kontrole norem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy 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.

9. Vyhlášku č. 177/1996 Sb., jakož i vyhlášku č. 390/2013 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 390/2013 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 podmíněno zákonné zmocnění, 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. náleze 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 podzákoný 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. náleze ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) nebo náleze ze dne 22. 10. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.).

10. 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. 390/2013 Sb. obsahující napadené znění, za dostatečně konkrétní, jednoznačné a jasné. Přijalo-li tedy ministerstvo vydáním této vyhlášky podepsané příslušným ministrem spravedlnosti a řádně vyhlášené ve Sbírce zákonů právní úpravu obsaženou v napadeném ustanovení, učinilo tak v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

V.

Dikce napadeného ustanovení

11. Ustanovení § 9 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (včetně nálezů sp. zn. Pl. ÚS 4/19, sp. zn. Pl. ÚS 22/19 a sp. zn. Pl. ÚS 23/19), zní (pozn. tučně zvýrazněná část se navrhuje ke zrušení): „*Při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného správním orgánem účastníku řízení, **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 který není schopen srozumitelně se vyjadřovat^{1b)}, se považuje za tarifní hodnotu částka 1 000 Kč.*“

^{1b)} § 29 odst. 3 občanského soudního řádu.

VI.

Hodnocení Ústavního soudu

12. Ústavní soud se významem opatrovníka při zastupování účastníka zvláště v soudním řízení zabýval opakovaně, včetně řízení o kontrole norem (srov. zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 4/19 a dále nálezy ze dne 14. 1. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 22/19 a ze dne 28. 1. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 23/19), a to ve vztahu k rozdílně stanovené odměně pro advokáty jako opatrovníky účastníka řízení, jehož pobyt není znám, advokáty jako opatrovníky účastníka řízení, který se nemůže z jiných zdravotních důvodů nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení, a advokáty ustanovené soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob, dle téhož § 9 odst. 5 advokátního tarifu jako nyní (jen v jiné části hypotézy). Dovedil, že normotvůrcem rozdílně stanovená odměna pro advokáty jako opatrovníky těchto účastníků řízení je v rozporu se zásadou rovnosti – vztaheno zejména k ustanoveným zástupcům podle § 30 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpis (dále jen „o. s. ř.“). Z judikatury Ústavního soudu, ale i Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), kterou Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 podrobně rozebíral [srov. např. nálezy ze dne 14. 8. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 14/17 (200/2018 Sb.) a ze dne 15. 9. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 13/14 (N 164/78 SbNU 451; 297/2015 Sb.) a rozsudky ESLP ze dne 23. 11. 1983 ve věci *Van der Musselle proti Belgii* (stížnost č. 8919/80) a ze dne 18. 10. 2011 ve věci

Graziani-Weiss proti Rakousku (stížnost č. 31950/06)] vyplývá, že stát ani advokátům negarantuje právo na zisk a právní úprava, která advokátům ukládá vykonávat určité druhy činností ve veřejném zájmu a za sníženou odměnu hrazenou státem nebo dokonce bez nároku na odměnu, neodporuje ústavnímu pořádku. Na druhou stranu však ani rozdílně stanovená odměna nemůže být založena na libovolných kritériích. Naopak kritéria, na základě nichž se stanoví odlišné zacházení s obdobnými subjekty v obdobných (nebo dokonce stejných) situacích, musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná. Taková kritéria však v případě stanovení odměny pro advokáty jako opatrovníky zvolena nebyla. Ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu ovšem podle Ústavního soudu vycházelo z paušalizujícího a ničím nepodloženého předpokladu jednoduchosti a menší finanční náročnosti zastupování účastníků řízení neznámého pobytu opatrovníkem (bod 38. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19).

13. Byť se nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 výslovně týkal jen situace, kdy advokát zastupoval účastníka řízení neznámého pobytu (a to pro omezenou aktivní legitimaci tehdy předkládajícího III. senátu Ústavního soudu), Ústavní soud zde dal najevo, že porušení principu rovnosti v kontextu odměňování může být naplněno i při aplikaci jiné části hypotézy § 9 odst. 5 advokátního tarifu. Jak bylo výše zmíněno, v řízení předcházejícím nynější ústavní stížnosti byl Mgr. P. T. ustanoven opatrovníkem nezletilce pro řízení o vydání předběžného opatření podle § 469 zákona o zvláštních řízeních soudních. Ústavní soud má za to, že i tato část hypotézy právní normy vychází z nepřipadného zjednodušení, kdy neexistuje rozumný důvod, aby opatrovníkovi, jenž chrání zájmy nezletilce, byla poskytnuta násobně nižší odměna, než je tomu například u zástupce podle § 30 o. s. ř.

14. Podle Ústavního soudu byla také v tomto případě (srov. body 18. a násl. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/19) porušena zásada rovnosti v návaznosti na právo podnikat a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny, a to formou závislé činnosti jako zaměstnaný advokát nebo jako advokát vykonávající advokacii v obchodní společnosti, anebo formou podnikání, přičemž Ústavní soud chápe právo podnikat jako jednu z možností získávat prostředky pro životní potřeby prací.

15. Na zásah do uvedených základních práv je nutno nazírat rovněž v kontextu práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny. Stanovil-li totiž normotvůrce výrazně nižší výši odměny pro advokáta jako opatrovníka nezletilce, příp. i jiných osob zúčastněných na některém z řízení regulovaných zákonem o zvláštních řízeních soudních (např. pohřešované osoby, osoby umístěné či převzaté do zdravotního ústavu, dědice, zemřelého manžela aj.), degradoval tím práci ustanovených advokátů v těchto případech oproti zastupování v případech jiných, a to bez jakéhokoliv rozumného opodstatnění. Jakkoliv proto Ústavní soud nepochybuje o tom, že kvalita odvedené právní služby advokáta se neodvíjí primárně od výše poskytnuté odměny, je třeba současně respektovat zásadu, podle níž za odvedenou práci má každý právo na spravedlivou odměnu (čl. 28 Listiny), přičemž tato odměna má být v těchto případech za srovnatelnou práci ve srovnatelné výši.

16. K uvedenému je nutné dodat, že není podstatné, že právní pomoc není poskytována na základě smlouvy, nýbrž rozhodnutí soudu, a že takovým rozhodnutím stát plní svoji povinnost chránit v právních řízeních práva těch, jež nemohou svá práva dostatečně hájit

sami. Rozhodující je totiž okolnost, že plnění (respektive splnění) takové povinnosti je obsahově ekvivalentní poskytnutí právní pomoci na základě smlouvy a mělo by být přiměřené i co do poskytnutí odměny za takovou činnost.

17. K provázanosti odměny a úrovně poskytnuté právní pomoci Ústavní soud pro stručnost odkazuje zejména na nálezy ze dne 13. 9. 2016 sp. zn. I. ÚS 848/16 (N 174/82 SbNU 693) a na již odkazovaný nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/19. Nad rámec tam uvedených důvodů Ústavní soud ještě poznamenává, že závěry těchto nálezů nelze chápat tak, že by advokáti výkon advokacie (kam v dané souvislosti patří i výkon opatrovnickví) vykonávali odtrženě od jakýchkoliv etických hledisek a odtrženě od principu jejich sounáležitosti na fungování demokratické společnosti (k čemuž by měli přispívat). Příhodné jsou naopak v tomto směru například závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 1. 2015 sp. zn. 33 Cdo 4495/2014, podle něhož je výkon advokacie speciální podnikatelskou činností, která je nejen upravena zákonem, ale je výrazně modifikována i stavovskými předpisy. Podle nich advokát nesmí zejména snižovat důstojnost advokátního stavu, je povinen dodržovat pravidla etiky i soutěže s tím, že dokonce sama samosprávná organizace advokátů může rozhodnout, že advokát je povinen jemu určenému klientovi poskytnout právní službu ve vymezené věci bezplatně nebo za sníženou odměnu. Výkon advokacie je tedy skutečně speciální činností silně ovlivněnou též obecně přijímanými pravidly slušnosti a představami o tom, co je mravné a co již nikoliv. Na druhou stranu je advokacie stále koncipována jako služba poskytovaná za (adekvátní) odměnu dokonce s tím, že stát sice negarantuje dosažení zisku, nicméně má povinnost [srov. nálezy ze dne 22. 10. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)] vytvářet takové podmínky, aby ho mohlo být dosaženo. Skutečného naplnění mravního korektivu (a to i ke snaze o dosažení zisku) však může být podle přesvědčení Ústavního soudu – vztaženo k posuzované problematice odměňování opatrovníků – dosaženo mimo jiné tehdy, budou-li adresáti práv a povinností daných právních předpisů (advokáti) tato vnímat jako spravedlivá a právní pomoc za sníženou odměnu nebo bez nároku na ni budou poskytovat zejména na základě vlastního rozhodnutí. Úkolem státu pak je k přirozené akceptovatelnosti pravidel co nejvíce přispívat, a to třeba právě i derogací ustanovení Ústavním soudem, jež ústavnímu pořádku nevyhovuje.

VII. Závěr

18. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud konstatuje, že stanovil-li normotvůrce nižší odměnu, kterou obdrží advokát jako opatrovník jmenovaný soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní, porušil zásadu rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny) v návaznosti na právo podnikat a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny. Proto Ústavní soud podle § 70 odst. 1 rozhodl o zrušení napadených slov v ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu, a to ke dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 3. března 2020

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu