

Ústavnímu soudu
Joštova 8
660 83 Brno 2

Ke sp. zn. **nepředchází**

V Praze dne 24. října 2012

Věc: Návrh dle čl. 87 odst. 1 písm. 2 Ústavy České republiky (dále jen Ústava) na zrušení jiného právního předpisu, a to vyhlášky Ministerstva spravedlnosti ze dne 18. prosince 2000 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 a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů (dále též přísudková vyhláška)

a eventuálně

na zrušení části jiného právního předpisu, a to ust. § 3 odst. 1 a § 12 přísudkové vyhlášky

Navrhovatel: Skupina nejméně deseti senátorů dle ust. čl. 88 odst. 2 Ústavy ve spojení s ust. § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu čítající senátory Jiřího Dienstbiera, Petra Víchu, Dagmar Zvěřinovou, Boženu Sekaninovou, Miroslava Nenutíla, Alenu Gajdůškovou, Karla Korytáře, Karla Kapouna, Pavla Trpáka, Pavla Lebedu a Hassana Meziana

(podpisy, jakožto náležitost podání dle ust. § 64 odst. 5 zákona o Ústavním osudu jsou v závěru podání za jeho textem)

zastoupena dle plné moci advokátem Pavlem Uhlem, č. osvědčení ČAK 10960, se sídlem Kořenského 15, 150 00 Praha 5 – Smíchov podepsáno elektronickým podpisem vytvořeným kvalifikovaným certifikátem S/N: 1239340 (12:E9:2C) vydaným PostSignum Qualified CA - Česká pošta, s. p. IČ: 47114983, Česká republika

Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10960
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083

Účastník řízení: Ministerstvo spravedlnosti, se sídlem Vyšehradská 16, 128 10 Praha 2

do datové schránky: **z2tadw5** a současně poštou s originály podpisů navrhovatele

příloha: plná moc

I.

Vylíčení skutkových a právních okolností před podáním návrhu

[1] Dne 29. prosince 2000 byla publikována ve Sbírce zákonů pod č. 484/2000 Sb. přísudková vyhláška, která byla od té doby několikrát změněna, a to vyhláškami Ministerstva spravedlnosti č. 49/2001 Sb., č. 110/2004 Sb., č. 617/2004 Sb., č. 277/2006 Sb. a č. 64/2012 Sb. Základní princip normativní funkce vyhlášky ovšem zůstal po celou dobu její platnosti nezměněn. Vyhlášky stanoví paušální odměnu definovanou dle typu sporu a určenou případně výší finančního sporu, kterou má přiznat soud podle úspěchu v řízení úspěšné straně, pokud je úspěšná strana sporu zastoupena advokátem, a to v zásadě bez ohledu na obtížnost sporu a počet úkonů v řízení provedených a bez ohledu na to, zda spor končí ve fázi rozkazního řízení, rozsudkem pro uznání, pro zmeškání nebo po provedení dokazování (dále též přísudek).

[2] Funkčně vzato nahrazovala vyhláška dosavadní způsob určování odměny advokátů, který se řídil tzv. advokátním tarifem stanoveným ve vyhlášce účastníka řízení č. 177/1996 Sb. (dále též advokátní tarif nebo jen tarif). Do konce roku 2000 náhrady nákladů řízení za právní zastoupení přiznávané v soudním řízení odpovídaly výši mimosmluvní odměny mezi advokátem a jeho klientem, v praxi se tedy výše odměny a přiznaných nákladů právního zastoupení řídila především počtem úkonů provedených v řízení. Změna principu určení přiznaných nákladů právního zastoupení a zavedení paušalizace celého řízení vytvořila tak systém, dle kterého se nárok na odměnu advokáta vůči klientovi řídil jinými pravidly, než pro případ určení náhrady nákladů řízení v případě úspěchu ve sporu. Zatímco advokátní tarif i nadále reflektoval a reflektuje počet úkonů, tak paušalizace přísudku je výrazně intenzivnější a od počtu úkonů a složitosti nebo náročnosti sporu odhlíží.

[3] Přijetí vyhlášky navazovalo na současnou novelu občanského soudního řádu, který až do té doby nerozlišoval mezi přísudkem a tarifní odměnou. V důsledku novely pak pro určení přísudku zmocnil ministerstvo k vydání samostatné přísudkové vyhlášky, kdežto tarif ponechal k subsidiárnímu použití pro výjimečné případy, popřípadě k určení odměny pro situace, kdy odměnu zástupce hradil z nějakých důvodů stát, nebo pro případy tzv. separace nákladů.

[4] Samotná vyhláška nebyla v procesu projednání a vydání opatřena formální publikovanou důvodovou zprávou; to samo lze považovat za standardní postup, protože platné právo takový postup nevyžaduje. Věcné důvody pro vyhlášku pak lze nalézt v důvodové zprávě k novele občanského soudního řádu provedené zákonem č. 30/2000 Sb., jenž objasňuje důvody paušalizace přiznaných nákladů řízení takto: „*Dosavadní určování výše odměny za zastoupení advokátem (notářem), jako jednoho z druhů nákladů řízení, se řídí ustanoveními advokátního tarifu (nyní vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve znění pozdějších předpisů) o mimosmluvní odměně a v soudní praxi se neosvědčilo. Systém odměny závislý na počtu (množství) úkonů právní pomoci je důvodem průtahů ve skončení věci (čím více úkonů, tím vyšší odměna). Výpočet odměny je složitý a natolik komplikovaný, že v mnoha případech představuje nejnáročnější část soudního rozhodnutí; rozhodnutí soudů prvního stupně o náhradě nákladů řízení je také proto často samo o sobě předmětem odvolacího řízení*“; dle sněmovního tisku č. 257/0; 3, volební období 1998-2002.

[5] Od svého přijetí byla vyhláška celkem několikrát měněna, přičemž pouze dvě změny lze považovat za zásadní a věcně (ostatní byly více či méně legislativně technické). K 31. srpnu 2006 se změnil pásmový výpočet výše odměny v závislosti na výši hodnoty sporu a bylo odstraněno výpočtové pásmo do 500,- Kč. Současně byla odměna zvýšena. Poté bylo opět k 1. březnu 2012 rozděleno dosavadní výpočtové pásmo do 1000,- Kč na tři nové pásma (do 100,- Kč; do 500,- Kč a do 1000,- Kč), dále bylo rozděleno další dosavadní pásmo do 5000,- Kč na další dvě pásma s hranicí 2000,- Kč.

Celkově pak byl přisudek mírně snížen pro případ sporů, jejichž předmětem je finanční plnění, v jiných případech byl naopak zvýšen.

[6] Vyjádřeno v tabulce vypadá vývoj přisudku takto:

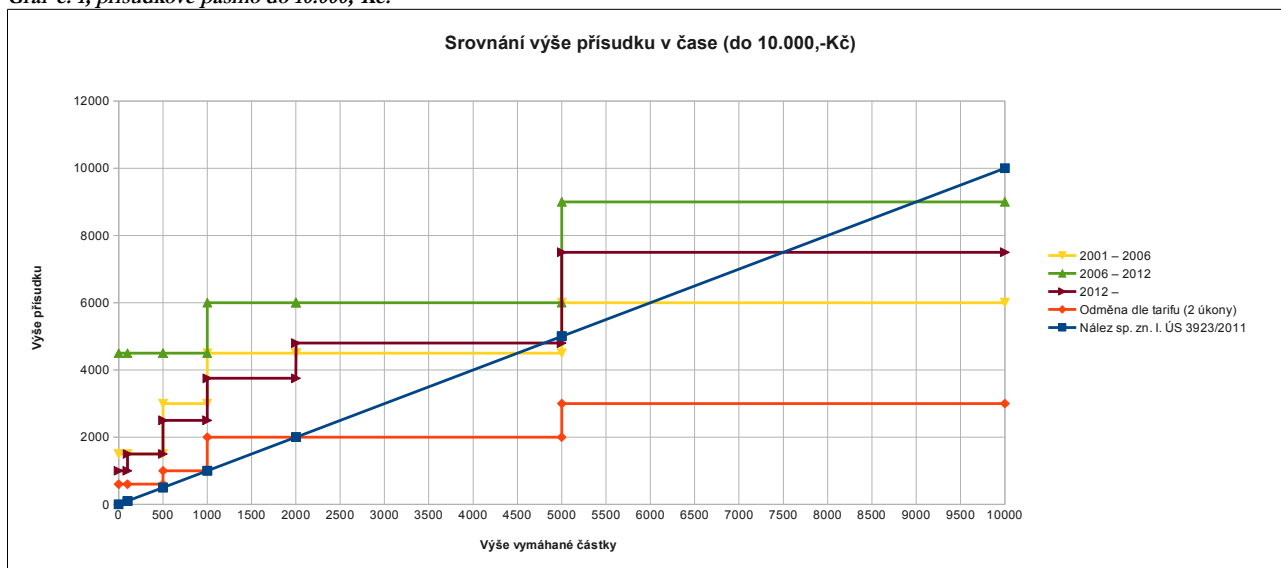
Tabulka č. 1; přehled vývoje přisudku:

Pásmo hodnoty sporu (v Kč) *)	Výše přisudku podle časového období (v Kč)		
	od 1. ledna 2001 do 31. srpna 2006	od 1. září 2006 do 29. února 2012	od 1. března 2012
0 – 100	1 500	4 500	1 000
101 – 500			1 500
501 – 1 000	3 000		2 500
1 001 – 2 000	4 500	6 000	3 750
2 001 – 5 000			4 800
5 001 – 10 000	6 000	9 000	7 500
10 001 – 200 000	6 000 + 15 % z částky přesahující 10 000	9 000 + 17 % z částky přesahující 10 000	7 000 + 17 % z částky přesahující 10 000
200 001 – 10 000 000	34 500 + 1,5 % z částky přesahující 200 000	41 300 + 2 % z částky přesahující 200 000	39 800 + 2 % z částky přesahující 200 000
přes 10 000 000	181 500 + 0,15 % z částky přesahující 10 000 000	237 300 + 0,15 % z částky přesahující 10 000 000	235 800 + 0,15 % z částky přesahující 10 000 000

*) poznámka: tabulka nezachycuje spory, jejichž hodnotou není peněžité plnění

[7] Promítnuto do grafů pak výše přiznávaného přisudku v pásmu do deseti tisíc a poté v ve vyšších pásmech v různých časových variantách vypadá takto; do grafů je pro názornost promítnuta odměna dle advokátního tarifu v rozsahu dvou úkonů¹:

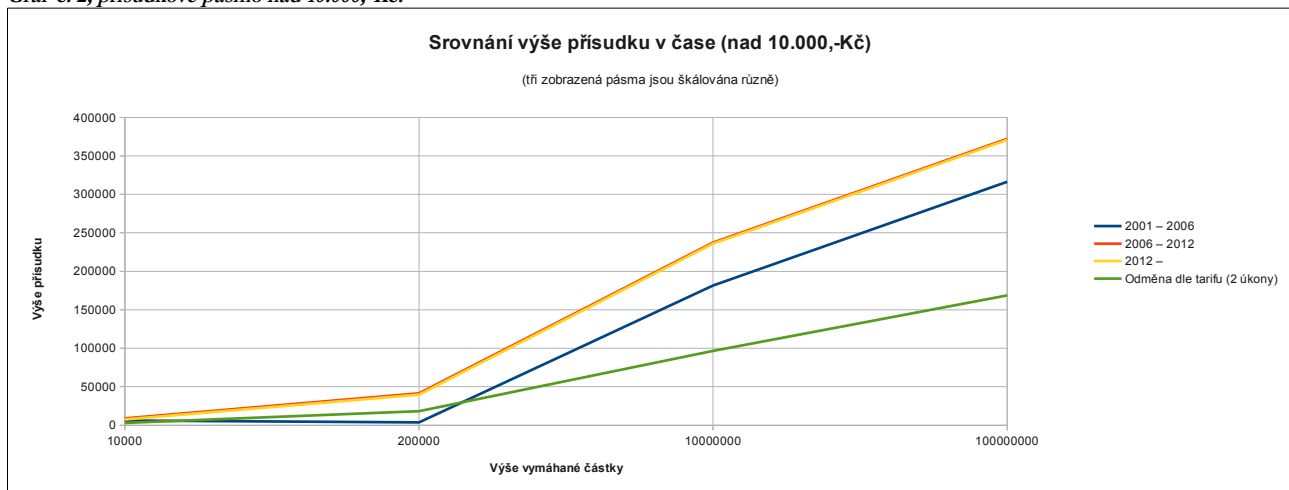
Graf č. 1; přisudkové pásmo do 10.000,-Kč:



(nezohledňuje tzv. výdajové paušály a DPH)

(1) S ohledem na skutečnost, že většina řízení končí ve fázi rozkazního řízení, je pro názornost zvolena varianta dvou úkonů (převzetí zastoupení a podání návrhu ve věci samé).

Graf č. 2; přisudkové pásmo nad 10.000,-Kč:



(nezohledňuje tzv. výdajové paušály a DPH)

[8] V průběhu své platnosti čelila napadená vyhláška rovněž opakovaně návrhu na své zrušení, přičemž v ani jednom případě Ústavní soud tento návrh věcně neprojednal. Vždy se jednalo o návrhy spojené s ústavní stížností, ve kterých se stěžovatel domáhal zrušení vyhlášky, protože byla podkladem pro nezákonné, respektive protiústavní rozhodnutí. Soud vždy odmítl návrh podaný v rámci konkrétní kontroly ústavnosti jako nepřipustný, protože obecný soud, který vyhlášku v napadeném řízení aplikoval, se mohl od vyhlášky odchýlit, takže nebyl dán důvod, proč ji rušit v rámci procesu, který je subsidiární ke konkrétní kontrole ústavnosti. Namátkou lze jmenovat například řízení vedená pod sp. zn. IV. ÚS 1881/11, I. ÚS 988/12, ve kterých soud rozhodl nálezem o merituu věci, ale meritorně nerozhodoval o zákonnosti či ústavnosti napadené vyhlášky z důvodů procesních (návrh byl v této části odmítnut).

[9] Dne 29. března 2012 vydal Ústavní soud nález pod sp. zn. I. ÚS 3923/11, kterým byl dopad přisudkové vyhlášky značně modifikován pro účely tzv. formulářových sporů v pásmu bagatelity. Nález, jehož faktický normativní dopad je zachycen i ve shora uvedeném grafu č. 1, konstatoval, že přiznané náklady v řízení o částce pohybující se v pásmu bagatelity, by neměly přesáhnout výši vymáhané jistiny. Totéž pak vyjádřil v nálezu vydaném pod sp. zn. I. ÚS 988/12. Věcně Ústavní soud přezkoumával snížení přisudku na úroveň danou advokátním tarifem.

[10] Vedle toho je třeba zdůraznit, že v testu ústavnosti obstál i postup obecných soudů, kterým nebyly náklady přiznány vůbec, jak se stalo například dle usnesení vydaném pod sp. zn. IV. ÚS 2777/11 dne 27. prosince 2011. Věcným důvodem postupu obecného soudu byla skutečnost, že se vymáhací agentura nechala zastoupit advokátem, ačkoliv bylo vymáhání předmětem její činnosti a měla by k tomu být profesionálně nadána. Nově pak soud zpochybnil na základě podobného principu oprávněnost přiznaných nákladů pro případ, že je požaduje obec, protože ty by si je měla taktéž vymáhat svou péčí; viz nález vydaný pod sp. zn. II. ÚS 2396/09.

[11] V průběhu přibližně dvou let před podáním návrhu je otázka přiznávání přisudku podrobena poměrně široké veřejné diskusi, která reflektuje téměř všechny aspekty dané problematiky². Veřejná

² Tomáš Lichovnick: *Elektronické platební neštěstí*. In: Lidové Noviny; Právo & Justice; 9. května 2011.; Pavel Uhl: *Podle tabulek, nebo spravedlivě – Zneužívání elektronických platebních rozkazů může zastavit sama justice*. In: Lidové Noviny; Právo & Justice; 30. května 2011.; Pavel Bachratý: *Kritika založená na nepochopení*. In: Lidové Noviny; Právo & Justice; 30. května 2011.; Tomáš Jirmásek: *Náš problém jsou mrtví brouci*. In: Lidové Noviny; Právo & Justice; 6. června 2011.; Jan Tichý: *Elektronická spravedlnost*. In: Lidové Noviny; Právo & Justice; 6. června 2011.; Václav Vlček: *Na počátku všeho jsou dluhy*. In: Lidové Noviny; Právo & Justice; 13. června 2011.; Karel Jandus: *Věřitele čeká potíž za 35 miliard*. In: Lidové Noviny; Právo

diskuse byla vedena jak v rovině prosté mediální reflexe konkrétních kauz, tak i systémových analýz celé oblasti přiznávání přísudků. Poslední normativní dopad této diskuse je právě poslední novela přísudkové vyhlášky provedené vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 64/2012 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

[12] Znění přísudkové vyhlášky dané touto její poslední novelou je pak z hlediska navrhovatele vyjádřením maximální možné a ovšem nedostatečné schopnosti normotvůrce reflektovat protiústavnost a nezákonnost své vyhlášky. Navrhovatel považuje změnu přísudkové vyhlášky spíše za kosmetickou než věcnou. Z uvedených důvodů tedy navrhuje navrhovatel její zrušení.

II.

Vymezení návrhu

[13] Navrhovatel tímto podává návrh na

- a) zrušení celé vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů,

a eventuálně na

- b) zrušení ust. § 3 odst. 1 a § 12 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů,

[14] Navrhovatel si je vědom toho, že eventuelní plnění *sub b)* je plně obsaženo v plnění *sub a)*, a je tedy technicky možné rozhodnout tak, jak je navrženo *sub b)*, pokud bude vyhověno pouze části návrhu *sub a)*. Návrh *sub b)* se tedy může jevit jako redundantní. Navrhovatel ovšem s ohledem na následnou argumentaci zdůrazňuje dvě odlišné argumentační roviny, z nichž každá se promítá do návrhu jinou mírou navrženého výroku.

& Justice; 13. června 2011.; Tomáš Lichovník: *Náklady musí být předem jasné*. In: Lidové Noviny; Právo & Justice; 20. června 2011.; Hynek Baňouch: *Dlužníci at' platí I. Kontext současné diskuse o pravidlech náhrady nákladů bagatelních inkasních sporů vedených dle formulářové žaloby*. <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/01/hynek-banouch-dluznici-at-plati-i.html>.; Hynek Baňouch: *Dlužníci at' platí II. Ctibodní žalobci a sprostí žalovaní nebo naopak? anebo nic z tobo*. <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/01/hynek-banouch-dluznici-at-plati-ii.html>.; Hynek Baňouch: *Dlužníci at' platí III. Článek 95 odst. 1 Ústavy a také dál*. <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/01/hynek-banouch-dluznici-at-plati-iii.html>.

III.

Formální a věcná projednatelnost návrhu

[15] Navrhovatel si je vědom toho, že podává návrh na zrušení vyhlášky, která je aplikována výhradně obecnými soudy. Navrhovatel si je vědom toho, že obecný soud je vázán pouze zákonem a od vyhlášky se může, jsou-li pro to dány důvody, celkem jednoduše odchýlit, pokud si svůj postup řádně odůvodní. Navrhovatel nicméně poukazuje na to, že jeho návrh je podáván v rámci tzv. abstraktní kontroly norem, kdy nelze zkoumat, zda v konkrétním případě je protizákonnost či protiústavnost vyhlášky nepřekonatelnou překážkou postupu, jež je v souladu s ústavním pořádkem.

[16] Navrhovatel naopak poukazuje na to, že dle ust. čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy je přezkum podzákonných norem Ústavním soudem nikoliv pouze přezkumem ústavnosti, nýbrž i přezkumem zákonnosti.

[17] Jestliže se Ústavní soud obvykle necítí být ve stížní agendě a při přezkumu ústavnosti zákonů povolán k přezkumu zákonnosti, ale pouze ke kontrole ústavnosti, tak v tomto případě výslovně předvídaném Ústavou (čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy) navrhovatel výslovně povolává Ústavní soud i k přezkumu zákonnosti napadené normy.

[18] Z věcného hlediska pak navrhovatel poukazuje na to, jak rozvede dále v odůvodnění, že protiústavnost i protizákonnost je dána jednak aplikací napadené normy v jednotlivých případech a jednak jejím dopadem daným obvyklou aplikací s přihlédnutím k četnosti obvyklé aplikace. Smyslem abstraktní kontroly ústavnosti a zákonnosti totiž je i přezkum kritérií, která jsou v konkrétní kontrole ústavnosti (a zákonnosti) neidentifikovatelná. Příkladem je test racionality normy z hlediska jí deklarovaného nebo předpokládaného účelu, a to hodnoceno v širším dopadu při opakované obvyklé aplikaci.

[19] V neposlední řadě je třeba přihlížet i ke kritériu kvantifikace protiprávních (protiústavních a protizákonných postupů). Kvantita protiprávní aplikace normy, kterou lze teoreticky vyložit ústavně a zákonně konformně (popřípadě její aplikaci obejít skrze soudcovskou abstrakci od vyhlášky), přerůstá po dosažení určité míry v materiální protiústavnost či nezákonnost oné normy, pokud není možné prosadit její dominantní ústavněkonformní výklad cestou individuálních zásahů v podobě konkrétní kontroly ústavnosti. K podobnému závěru došel Ústavní soud například v nálezu vydaném dne 27. června 2001 v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 16/9 a publikovaném ve sbírce zákonů jako náleží č. 276/2001 Sb.

[20] Má-li mít abstraktní kontrola ústavnosti a zákonnosti nějaký smysl, musí zohledňovat i ty aspekty, které nelze zohlednit v rovině konkrétní kontroly ústavnosti. V daném případě jsou to především širší souvislosti, které nelze v individuálních případech zohlednit, a širší referenční rámec souladu s právem, kterým je vedle ústavnosti i zákonnost. S ohledem na uvedené navrhovatelé považují svůj návrh za plně věcně projednatelný a s ohledem na dále rozvedenou argumentaci i důvodný.

[21] Primárním subjektem, který odpovídá za ústavnost normy je normotvůrce, přičemž otázky její ústavnosti by měly být zhodnoceny i v procesu politické diskuse. Abstraktní kontrola ústavnosti by měla mít až subsidiární povahu, pokud je zjevné, že normotvůrce nemůže nebo nechce tuto protiústavnost reflektovat. S ohledem na stav veřejné diskuse k tématu a kosmetický význam poslední novely má navrhovatel tuto skutečnost za osvědčenou.

IV.

Věcné důvody návrhu

[22] Navrhovatel se domáhá zrušení napadené vyhlášky z těchto důvodů:

- a) Napadená přísudková vyhláška pro účely přiznání přísudku vytváří náklady, které zatěžují neúspěšnou stranu sporu nespravedlivě nepřiměřeně s ohledem na předmět sporu, a to v celém pásmu do 10.000,-Kč (pásmo bagatelity) a do značné míry i v pásmu od 10.000,- Kč výše. Takto je porušen princip zákazu sankce bez zákona.
- b) Napadená přísudková vyhláška nezohledňuje formálně procesní variantu skončení řízení, s přihlédnutím k tomu, že formálně zjednodušená řízení představují fakticky sníženou náročnost vedení sporu a míra jejich paušalizace tak přesahuje akceptovatelnou míru nespravedlnosti. Je porušen princip přiměřenosti.
- c) Napadená přísudková vyhláška nezohledňuje faktickou odbornou a časovou náročnost vedení sporu a míra paušalizace řízení tak přesahuje akceptovatelnou míru nespravedlnosti s přihlédnutím k možným variantám nezbytnosti vedení sporu. Je porušen princip přiměřenosti.
- d) Míra paušalizace vytváří situace, kdy je proces vedení určitého sporu (typicky vymáhání menších pohledávek) výhodný už ze samotného důvodu přiznání přísudku, čímž je v tržním prostředí vyvoláno větší množství takových řízení, aniž by pro ně byl věcný důvod ve světle subsidiární povahy soudního řešení sporu. Tento účinek pak neúměrně zatěžuje justici jako celek a vytváří nepřiměřené dopady na adresáty právních norem. Napadená norma pak selhává v testu vlastní racionality.
- e) Paušalizace stanovená vyhláškou vychází z nesprávných předpokladů (domněnek, fikcí), čímž popírá rozumnou funkci domněnky v právu.
- f) Napadená přísudková vyhláška vytváří akcesorickou účastenskou nerovnost ve vztahu k jiným typům řízení a právní pomoci. Napadená norma touto disproporcí porušuje obecné předpoklady uskutečnění práva na spravedlivý proces.
- g) Napadená přísudková vyhláška v kontextu soudní praxe není s to vytvářet prostředí právní jistoty.
- h) Napadená norma se hrubě vymyká principům právního státu a rozumného nastavení pravidel vedení sporů, jak jsou obecně vnímány v jiných zemích se srovnatelnou právní kulturou.

IV. A. Obecná nepřiměřenost a zákaz sankce bez zákona

[23] Přísudková vyhláška vytváří v nižších pásmech hodnoty sporu situace, ve kterých je přiznaná úhrada nákladů obecně zjevně nepřiměřená povaze a obsahu sporu. Právo obecně je ovládáno principem přiměřenosti a žádná kategorie v něm nemůže být považována za absolutní. Navrhovatel si je vědom toho, že vedení sporu obnáší pro obě strany nějaké náklady, přičemž si je vědom i toho, že by mohl existovat nárok na jejich částečnou úhradu. Vyjádření této odměny by ovšem nemělo být s ohledem na předmět sporu za žádných okolností nepřiměřené.

[24] Základní funkcí justice je řešení sporů. Každý má nárok na to, aby byla jeho věc projednána soudem, i když jde o spor nepatrné hodnoty. Naopak neexistuje rozumný důvod se domnívat, že každý by měl mít nárok na to, pokud žalobce usiluje o projednání sporu nepatrné hodnoty, aby mu v případě úspěchu náležela úhrada všech skutečných nákladů na vedení sporu. Obsahem práva na spravedlivý proces není v absolutní hodnotě úhrada všeho, co s vynaložením na jeho vedení účastník řízení musel nést. V platném právu pro takovou úvahu není opora, což plyne mimo jiné i z toho, že v mnoha jiných řízeních neexistuje vůbec žádný nárok na úhradu nákladů pro případ úspěchu, aniž by bylo možné vést úvahu, že tato řízení jsou pro existenci práva na spravedlivý proces marginální. Jako příklad mohou sloužit řízení trestní, správní³ a před Ústavním soudem.

[25] Dosavadní judikatura Ústavního soudu v mnoha nálezech vyjádřila závěr, že nepřiznání nákladů v civilním řízení může být sice porušením práva na spravedlivý proces, nicméně tyto závěry se opíraly o legitimní očekávání dané napadenou vyhláškou. Z hlediska posouzení vyhlášky jako takové nelze naopak postulovat existenci takového očekávání. Ve všech těchto řízeních vedených před Ústavním soudem navíc soud připustil, že odchýlení se od vyhlášky až do pozice nepřiznání nákladů možné je, ale musí být odůvodněné.

[26] Bez ohledu na zákon a vyhlášku je tedy z hlediska ústavního pořádku přípustné jak přiznání, tak nepřiznání nákladů, přičemž pokud právo v podobě zákona či vyhlášky předpokládá nějakou obvyklou situaci, musí se soudní orgán při odchýlení se od ní s takovým postupem argumentačně vypořádat. Je tedy teoreticky možné postulovat situaci opačnou, kdy se náklady v zásadě nepřiznávají, kdežto ve výjimečných situacích se po odůvodnění přiznávají. Na této rovině setrvává například přiznávání nákladů řízení v řízení o ústavní stížnosti vedené před Ústavním soudem.

[27] Zákonodárce tedy má poměrně široké pole úvah pro stanovení obecného pravidla za předpokladu, že se od něj lze odchýlit s uvedením důvodů. Samotná možnost odchýlení se ovšem nedává možnost stanovit zcela libovolné obecné pravidlo. Pokud zákonodárce a v návaznosti vyhláškodárce stanoví obecná pravidla, nemohou tato obecná pravidla být v rozporu s obecnými principy přiměřenosti a principem neukládání trestu bez zákona.

[28] Limitujícím faktorem v tomto směru není ani skutečnost, že ten, kdo se domáhá svého práva, by měl být v tomto směru plně nákladově saturován. Jak je shora rozvedeno, je zpravidla právní obsluha naprosté většiny právních otázek spojena s náklady, které nejsou z principu vratné v důsledku praktického vyřešení této právní otázky. Je otázkou volby každého, zda se hodlá bránit, pokud mu stavební úřad nedá povolení, pokud mu někdo nezaplatí sporný dluh třiceti korun nebo pokud mu soused stíní zahradu jabloní. Je pak jeho odpovědností si takové náklady na právní obsluhu a jiné náklady uhradit. Je zcela přirozené a nijak se nepřiči spravedlnosti, pokud si lidé a právnické osoby nesou náklady na právní obsluhu svých zájmů sami, což je i realita celého správního práva, značné části trestního práva a řešení všech otázek cestou mimosoudní. Stát je zavázán pouze pomoci těm, kdo se v důsledku své špatné ekonomické situace nemohou domoci svého práva, přičemž důsledná právní úprava v této oblasti naopak chybí a přísudková vyhláška ji nijak neplní.

[29] Je naopak otázkou přirozené regulace zátěže justice, že faktické náklady na vedení sporu jsou dávány v rámci ekonomické úvahy do kontrapozice k případnému zisku z úspěchu ve sporu nebo přiřazeny k případným ztrátám ze sporu vzešlých. Právní úprava nemůže tento přirozený účinek zcela odstínit tím, že náklady učiní natolik výhodnými, aby bylo z principu výhodné se soudit i o předměty

³ Zatím například bez ústavněprávního povšimnutí existuje právní úprava dle které v přestupkovém řízení, v řízení o jiném správním deliktu a v trestním řízení se rozhoduje v tomtéž řízení pro případ seznání viny nebo odpovědnosti o paušálních nákladech, které je povinen odsouzený uhradit státu, kdežto pro případ úspěchu – zproštění, se nic podobného účastníku v tomtéž řízení nepřiznává. Ten je nucen zahájit samostatné řízení o náhradě škody, které je navíc limitováno jinými faktory a obvykle je samostatně právně nákladné.

plnění, jejichž neplnění je z hlediska obecné spravedlnosti marginální. Justice má mít subsidiární povahu a měla by přicházet v úvahu až v okamžiku, kdy selžou jiné nástroje řešení porušení práva (dohoda, kompromisní ujednání, snaha o dohodu o plnění ve splátkách). Pokud naopak v určitém segmentu sporů je justice používána jako první nástroj řešení sporu, což je případ naprosté většiny bagatelních sporů, tak tato skutečnost poukazuje na nepřiměřenost přiznávaných nákladů, které vstupují do rozhodovacích procesů mnoha žalobců jako nepřijatelný motivační mechanismus vedení sporu.

[30] Konkrétní výši přiznávaných nákladů dle vyhlášky považuje návrhovač za nepřiměřenou a to ve vztahu ke všem sporům bagatelním a rovněž ve vztahu ke sporům v pásmu nad 10.000,-Kč a to zhruba do výše 200.000,-Kč (dále též jako nižší pohledávky), protože teprve od částky 193.333,33 Kč výše se výpočet nákladů dostává pod 20% vymáhané jistiny a lze hovořit o jeho rozumné přiměřenosti.

[31] Přiznaný přísudek by neměl za žádných okolností být nepřiměřený povaze a hodnotě sporu. To znamená, mimo jiné, že přiznané náklady nesmí být v hrubém nepoměru k požadované hodnotě sporu. V takových případech by pak přiznané náklady řízení působily dominantně mimo jiné i jako sankce, což je stav, který je v právním státě nepřijatelný. Zde je třeba zdůraznit, že zákaz sankční povahy přiznaných nákladů je patrný ze dvou právních na sobě nezávislých důvodů.

[32] Platí obecná právní zásada, která se neomezuje pouze na trestní právo, a totiž princip, že nesmí existovat sankce (trest) bez zákona; v oblasti smluvních vztahů pak může sankce být podložena ujednáním, které se nepříčí zákonu. V souzeném případě, kdy je zpochybněna zákonnost a ústavnost vyhlášky, platí, že výše uložených nákladů dosahuje fakticky sankční povahy⁴, což je samozřejmě nepřijatelné. Vyhláška, která nepochybně není zákonem, nemůže zavádět samostatný sankční režim, který by mnohonásobně převyšoval zákonem uloženou civilněprávní sankci, jíž je sankční úrok z prodlení. Zákon – občanský soudní řád – svojí dikcí nepředpokládá, že přísudková vyhláška vytvoří režim ukládání sankcí.

[33] Jediným přípustným sankčním nástrojem k neplacení dluhů je přirozeně úrok z prodlení či akcesorická náhrada škody, které jsou zákonem předvídané a upraveny. Lze vést legitimní právní diskusi, zda je jejich výše či účinnost dostatečná či nikoliv, ale nelze je nahrazovat účinkem normy, která není hmotněprávní, nýbrž ryze procesní, která není zákonem, nýbrž vyhláškou, a které chybí zákonné zmocnění k sankci a disponuje pouze zákonným zmocněním k jinému účelu. Neakceptovatelnost faktické sankce v rovni ústavního práva také podtrhuje to, že je jde o sankci skokovou, tedy sankci, která v průběhu trvajících údajného prodlení nenastupuje postupně, ale skokem, přičemž sankční skok mnohdy převyšuje samotnou jistinu, což platí pro značnou část pásma bagatelity.

[34] Zde je třeba poukázat na to, že i civilní judikatura obecných soudů, jež je k ujednáním blízcím se lichvě, poměrně tolerantní, považuje za nepřijatelné, pokud se úroková sazba při krátké době existence dluhu pohybuje třeba na 10% půjčené částky, myšleno v absolutních číslech⁵, nebo pokud v případě delší dobu trvajících dlužního vztahu je stanoven úrok (tedy v tomto případě gramaticky správně úden) ve výši 1 % denně (1% *per diem*)⁶. V případě klasických dlouhodobých věřitelských vztahů

(4) Symptomatickým poukazem na sankční povahu uložených nákladů řízení je i prohlášení České advokátní komory ze dne 3. dubna 2012 podepsané JUDr. Martinem Vychopeněm, předsedou České advokátní komory a JUDr. Ladislavem Krymem, tajemníkem České advokátní komory, které je pod názvem „**Stanovisko ČAK k pokusu znevýhodnit účastníky řízení zastoupené advokáty**“ zveřejněné na adrese <http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=8345>, a jehož pasáž uvádí: „*Jediným postihem nepoctivců byl postih v oblasti civilněprávní, kdy vedle dluhu platili i náhradu nákladů řízení. Odbourání takového postihu bude jasným signálem k tomu, že nepoctivcům krom toho, že budou platit maximálně to, co je jejich povinností, nic nebrozí a navíc mají šanci, že se na ně nepřijde (černí pasažéři), nebo se věřiteli nebude chtít dluh vymáhat. Vrací se tak socialistické heslo: „Kdo nekrade, okrádá svoji rodinu.“*

(5) Viz například rozsudek Nejvyššího soudu vydaný pod sp. zn. 33 Odo 234/2005.

(6) Viz například rozsudek Nejvyššího soudu vydaný pod sp. zn. 29 Cdo 1583/2000.

je pak z hlediska judikatury Nejvyššího soudu nepřijatelný úrok ve výši 60 % ročně (60 % *per annum*)⁷. Je tedy nelogické považovat nárůst příslušenství k pohledávce, jenž překračuje všechny zmíněné a nepřijatelné citované hranice, za souladný s právem. Skutečnost, že se tak v praxi děje výrokem, jež procesní teorie přiřazuje k výrokům procesním, nemění ve světle materiálního hodnocení právního státu na daném hodnocení zhora nic.

[35] Za problematické je třeba považovat i to, že stávající judikatura se kloní k tomu, že žalobně je způsobilá (*actio nata*) každá pohledávka po splatnosti bez ohledu na to, zda se žalující subjekt pokusil o jednání a jiné řešení sporu. Dle ust. § 2 občanského soudního řádu jsou soudy v zásadě příslušné k řešení sporů, přičemž sporem se myslí spor, který má věcný a faktický obsah a nikoliv existence prodlení. Soudy nicméně rozhodují o sporech bez ohledu na to, zda je naplněn požadavek subsidiarity, a nefungují ani tak mnohdy jako subjekt rozhodující spory, ale jako subjekt obsluhující pohledávky, jejichž spornost je skutečně sporná. Jakkoliv je tato role, kterou na sebe soudy formalizací procesních postupů do značné míry převzaly dobrovolně, v zásadě z hlediska ústavního pořádku možná, neměla by mimovolně vyvolávat v oblasti přísudkové rozhodovací činnosti zbytečné, nepřiměřené a sankční dopady.

[36] S ohledem na uvedené tedy považuje návrhovatelnou značnou část normativního dopadu vyhlášky za protiústavní, protože vytváří obecně nepřiměřený následek, který zatěžuje subjekty způsobem, který neodpovídá účelu občanského soudního řízení a vytváří faktickou nepřiměřenou sankci. To je samo o sobě v rozporu s principem proporcionality, jenž je obecnou náležitostí právního státu, dle čl. 1 Ústavy, zákazem sankce bez zákona, jenž je toutéž náležitostí a účelem civilního řízení, tak je vymezen v ust. § 2 občanského soudního řádu. Návrhovatelný tak spatřuje rozpor jak s ústavním pořádkem, tak se zákonem, a to základním účelem civilního řízení.

IV. B. Nepřiměřenost daná indiferentním vztahem ke způsobu vyřízení sporu

[37] Od doby přijetí napadené přísudkové vyhlášky se poněkud proměnila struktura rozhodnutých věcí a způsob zpracování soudní agendy. V případě sporů o peněžité plnění se mezitím vyvinul zjednodušený způsob podávání návrhů (elektronický platební rozkaz), který umožňuje dávkové automatické zpracování mnoha návrhů za pomoci zpracování vstupních dat, které systém automatického zpracování žalob vkládá jako proměnné do datových sestav jednotlivých návrhů, které poté podává elektronickou cestou, poté co jsou opatřeny elektronickou značkou (či podpisem), soudům.

[38] V rovině vyřízení takového návrhu justice preferuje vydání (elektronického) platebního rozkazu. Pokud jeho vydání selže, pokouší se soud zpravidla procesně dosáhnout rozhodnutí bez jednání, přičemž usiluje o vydání rozsudku pro uznání. Teprve pokud to není možné, soud obvykle nařídí jednání, na kterém je možné vydat rozhodnutí pro zmeškání. Aby tomu žalovaný účinně zabránil, musí se kvalifikovaně bránit, a to podáním odporu, poté vyjádřením se k žalobě, kde pohledávku neuzná, poté se musí vyjádřit, že nesouhlasí s upuštěním od jednání. Nadto musí polemizovat s tvrzením a argumentací žalobce. Není-li s to provést tyto procesní kroky, je vydán proti němu exekuční titul, při jehož vydání soud nerozhodoval skutkový spor a neřešil zpravidla právní otázky.

[39] V mnoha případech žalovaný, jenž pouze o pohledávce nemusel vědět, pohledávku během řízení zaplatí a soud poté řízení zastaví, přičemž v takovém případě rovněž soud přizná žalobci náklady řízení. V souvislosti se stoupající složitostí právních a ekonomických vztahů, obtížnou dohledatelností všech pohledávek a snižující se kooperací věřitelů s dlužníky, je běžné, že formálně vymezené spory nesplňují parametry materiálního sporu a jsou pouze justicí obhospodařovanou upomínkovou službou,

⁷⁾ Viz například rozsudek Nejvyššího soudu vydaný pod sp. zn. 21 Cdo 1484/2004.

kteřá je fakticky zpoplatněna formou přiznaných nákladů. V případě, že je nařizeno jednání, čelí prohravší strana zpravidla rozhodnutí, které trpí mnohdy poněkud zjednodušeným pojetím spravedlnosti, protože v bagatelních sporech soudu nehrozí, že bude muset obhajovat svůj postoj v odvolacím nebo jiném přezkumném řízení.

[40] Nazíráno komplexně, adaptovala se justice mimo jiné i díky proměně procesního práva mnoha novými procesními nástroji na vymáhání pohledávek, přičemž při srovnání s dobou, kdy byla přijata přísudková vyhláška ve svém prvním znění, je v dnešní době vyřízena naprostá většina sporů bez jednání a způsobem, který nepředpokládá reálné dokazování či řešení právního sporu. Pokud se přísudková vyhláška na tuto skutečnost neadaptovala a vyměřuje přísudek identicky pro případ vydání (elektronického) platebního rozkazu jako pro případ, kdy je ve věci nařizeno jednání a provedeno dokazování, je tato situace v rozporu s principem přiměřenosti a míra paušalizace dosahuje nepřipustného zjednodušení.

[41] Zmíněné způsoby skončení řízení představují naprosto odlišnou úroveň náročnosti právní obsluhy a skutečnost, že to přísudková vyhláška nezohledňuje, vytváří takovou nerovnoměrnost, že to vytváří i faktické překážky v přístupu k právu. Atraktivita nesporných pohledávek, které je snadné vymáhat i hromadně, vede k tomu, že se právní služby orientují právě na tyto pohledávky a opomíjejí spory, které se předem jeví jako skutečně sporné. Trh v podstatě nutí advokacii, aby se transformovala v inkasní servis, aniž by byla pozitivně hodnocena za službu veskrze právní (právní argumentace).

[42] Tato míra nepřiměřenosti odměny ve vztahu k formální obtížnosti sporu vytváří takovou míru nespravedlnosti, která není nijak racionálně odůvodnitelná. Stát v podstatě favorizuje takové chování spotřebitelů práva, které nepřispívá k právní diskusi, ale pouze k užívání státu jako inkasní a vymáhací agentury. V konečném důsledku to pak vede i k úpadku práva a jeho nepřipustné redukce na inkasní vztah.

[43] V konkrétní podobě porušuje tato vlastnost rovněž princip přiměřenosti, jenž je náležitostí právního řádu demokratického a právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy, dle kterého by řešení různých srovnatelných situací, které právo upravuje, mělo být souměřitelné v logice svých odlišností. Míra paušalizace ovšem vytváří natolik silné pnutí mezi krajními podobami různých právních situací hodnocených formálně identicky stejně, že to narušuje vnímání spravedlnosti natolik, že je takový stav z hlediska ústavního pořádku neudržitelný.

IV. C. Nepřiměřenost daná indiferentním vztahem k faktické náročnosti vyřízení sporu

[44] Podobně jako v argumentaci *sub* IV. B., dle které je napadená právní úprava nepřipustně indiferentní k otázce formálního vyřízení sporu, platí tytéž závěry o faktické náročnosti sporu. Jakkoliv se jednotlivá řízení mohou lišit věcnou a právní náročností sporu, tak vyhláška tyto rozdíly v podstatě neodlišuje, stejně jako neodlišuje například počet úkonů, které musí advokát provést při vedení sporu, ať už jde o žalobu nebo obranu.

[45] Věcně jde o typově podobnou redukci jako v argumentaci uvedené *sub* IV. B., přičemž v tomto případě je v podstatě deprivováno takové nalézání práva, které hledá spravedlnost skrze právní dialog a argumentaci, a naopak je zvýhodněna taková právní aktivita, která je skutkově a právně nenáročná. V praxi tak jsou advokátskou obcí preferovány spory s minimálním počtem úkonů a jednodušší argumentací, které ovšem mnohdy opomíjejí potřebu právní péče o spory právně složitější, což vede k obecnému podceňování právní argumentace a důrazu na formální náležitosti podání, které jsou sice důležité, ale nikoliv klíčové.

[46] Za velmi přiléhavé vyjádření tohoto navrhovatelí napadeného dopadu sporného normativního rozměru přísudkové vyhlášky lze pak považovat sjednocují stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2008 vydané pod sp. zn. Cjpn 201/2008, dle kterého „Při určování odměny za zastupování advokátem nebo notářem nejsou důvodem pro postup podle ustanovení zvláštního právního předpisu o mimosmluvní odměně okolnosti, že advokát činil v řízení úkony formou automatizovaných výstupů a podání, že spor je veden o nízkou částku, že projednávaná věc není právně složitá nebo náročná, že řízení bylo krátké, že se jedná o obdobné žaloby nebo že nároky mohly být uplatněny jednou žalobou anebo jiné typové charakteristiky věci, vybrž jen konkrétní (individuální) okolnosti případu.“. V tomto směru je třeba tuto míru paušalizace, která je napadené vyhlášce zcela vlastní a prochází celou její normativní logikou, zcela odmítnout jako nepřipustně paušalizující.

[47] Za specifickou a nejproblematictější formu abstrakce od formální náročnosti sporu je třeba považovat i ust. § 12 napadené přísudkové vyhlášky, která přiznává poloviční přísudek (oproti nalézacímu řízení) za řízení exekuční. Toto pravidlo je po hlubší úvaze zcela absurdní, protože jestli lze v případech, kdy se jedná nalézací spor, vést pochybnost, že náročnost sporu není závislá na výšce sporné částky, tak v případě exekučního řízení je tento závěr zcela jistý. V exekučním řízení se do unifikovaného návrhu, který nepřipouští příliš tvůrčího vkladu, promítají proměnné, které jsou obsaženy v nalézacím titulu. Právní obtížnost podání exekučního návrhu je nulová; takové řízení by bylo možné redukovat na vyplnění předtištěného formuláře. Jedinou otázkou, kterou musí oprávněný řešit, je volba exekutora, což se navrhovatelí nejeví jako otázka právní, nehledě na to, že volba subjektu, která který plní funkci soudu, jednou ze stran sporu se jeví býti hranici ústavnosti.

[48] Jestliže redukce formálně-procesní rozvedená *sub* IV. B vede k redukcí sporů na inkasní vztahy, tak redukce materiální pak redukuje právní pomoc na pouhou administrativu sporu bez důrazu na věcný způsob jeho vedení. V tomto směru se vyhláška výslovně přičí zákonu, a to občanskému soudnímu řádu, dle kterého se přiznávají náklady potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva (§ 142 odst. 1 o. s. ř.). V tomto směru není možné, aby ve světle tohoto zákonného pravidla mohla obstát napadená přísudková vyhláška. Sama totiž popírá svou konstrukcí jakoukoliv úvahu nad účelností právního zastoupení, kterou naopak zákon předepisuje. Tento důvod protizákonnosti tak navazuje na ostatní důvody, které tkví v rozporu s ústavním pořádkem a zákonem, jak je rozvedeno shora.

Ad IV. B. a IV. C: K otázce přípustnosti paušalizace z hlediska ústavního pořádku s přihlédnutím k původním důvodům přijetí napadené přísudkové vyhlášky

[49] Jestliže navrhovatel kritizuje nepřipustnou míru paušalizace, tak cítí určitou potřebu se vyjádřit k paušalizaci jako takové a její obecné přípustnosti. V této souvislosti dodává, že má za to, že paušalizace z principu není v rozporu s ústavním pořádkem (a zákonem). Naopak pokud je rozumně nastavena, tak má za následek racionalizaci procesů, které reguluje, protože tlak na zisk vede subjekty, které se v prostředí pohybují, k takovému jednání, které je racionální z hlediska zisku. V ideálním případě vede k minimalizaci nákladů na vedení jednoduchých sporů.

[50] Původním motivem přijetí přísudkové vyhlášky byla skutečnost, že se mnohá řízení zbytečně protahovala z důvodů řetězení úkonů, které byly jednotlivými položkami pro součet konečného nároku na náklady řízení. Zavedením paušálu za celé řízení se měl odstranit tento tlak na protahování, přičemž výsledek této snahy se odstupem času jeví jako sporný, protože předpokládaného cíle v podstatě nebylo dosaženo. Postupem času bylo téhož účelu dosaženo prostřednictvím zavedení koncentrace řízení a jiných procesních nástrojů za pomoci stálého tlaku na justici a na její rychlost. Základní legislativní motiv přijetí přihlášky tedy dle navrhovatele již nepochybně odpadl.

[51] V obecné rovině má navrhovatel za to, že pokud je paušalizace nastavena tak, aby bylo pro aktéry ekonomicky výhodné jednání, které je účelné z hlediska efektivity justice (včetně materiální stránky efektivity – tedy udržování a zvyšování míry spravedlnosti), tak může paušalizace splnit svůj účel a v dlouhodobém horizontu snižovat obecnou finanční náročnost vedení sporů. Aby se tak dělo, nesmí paušalizace obsahovat prvky, které v tom naopak brání. Není tedy možné, aby paušalizace obsahovala prvky, které vytváří vyšší procentní sazbu nákladů u pohledávek nižších. Takový prvek zákonitě vede ke drobení pohledávek. Pokud by měl vyhláškodárce v úmyslu odlehčit justici, musel by aktéry soudních procesů motivovat ke slučování menších pohledávek tím, že by v pásmu nižších pohledávek nebyla odměna žádná, popřípadě ryze provozní (výdajový paušál), kdežto pouze sloučení a dosažení určité výše sporu by skýtalo možnost přiznání nákladů.

[52] Ať už bude míra paušalizace jakákoliv a způsob proveden jakkoliv, není možné, aby paušalizace zcela opomíjela věcnou náročnost sporu, počet úkonů, časovou náročnost a účelnost vymáhání práva nebo bránění se nároku⁸. V obecné rovině pak navrhovatelé mají za to, že paušalizace v nějaké míře je nepochybně prospěšná a je možné ji aplikovat zákonně a ústavně konformním způsobem. Jak už je v právu obvyklé, žádný mechanismus nebo princip nemůže být doveden *ad absurdum*, jak je tomu nyní.

[53] Uvedené úvahy jsou spíše úvahami *de lege ferenda*, které soudu přísluší pouze *obiter dictum* (a navrhovateli *obiter petitum*) nicméně navrhovatel je zmiňuje zejména proto, aby poukázal na to, že existuje prostor pro právní úpravu, která by byla konformní jak z hlediska zákona, tak z hlediska ústavního pořádku. V případných úvahách o ústavnosti či zákonnosti je možné totiž vznášet legitimní otázku, zda současná právní úprava není, byť je problematická, tou nejméně problematickou z mnoha možných. Dle navrhovatelů tomu tak rozhodně není; poukazují například na to, že starší tarifní úprava, která se doposud používá pro účely stanovení mimosmluvní odměny, zohledňuje lépe skutečnou náročnost sporu z hlediska počtu úkonů a obecné náročnosti. Nižší pak poukazuje na zahraniční úpravy, které skýtají příklady zdárně nastavené paušalizace.

[54] V obecné rovině tedy navrhovatel považuje regulaci podobných jevů prostřednictvím paušalizace za přípustnou, kdežto v podobě, v jaké vystupuje v napadené normě, za nepřípustnou z hledisek shora rozvedených.

IV. D. Neracionalita normy

[55] Shora rozvedená paušalizace, která má za následek nepřiměřený dopad v jednotlivých řízeních, má taktéž dopady v jevech, které jsou zachytitelné pouze statisticky, ale svou povahou ohrožují chod celé justice, popřípadě ovlivňují do značné míry ekonomické poměry značného segmentu obyvatelstva. Ve svém součtu a ve své četnosti pak násobí problémy popsané *sub* IV. A. - IV. C., čímž zakládají celospolečenský problém, který má právní a ústavněprávní dimenzi.

[56] Paušalizace, která vytváří předpoklad přiznaných nákladů řízení za právní zastoupení, a to bez ohledu na náročnost sporu, vede k tomu, že jsou ve velkém podávány právě návrhy na přiznání pohledávek, které jsou malé a jejichž podání obnáší minimum nákladů. To samo o sobě by nemuselo představovat zásadní problém, protože skutečnost, že je nějaký typ práva snadno vymahatelný, nemusí být na závadu funkce celého systému a ani nemusí ohrožovat výkon práv jiných. Pokud ale tato disproporce ve vymahatelnosti působí dlouhodobě, tak se ideální tržní prostředí, které usiluje o zisk, těmto podmínkám přizpůsobí a vytváří naopak podmínky pro vznik takových pohledávek, zejména pokud je zisk z takového vymáhání významně nepoměrný jistíně.

⁽⁸⁾ Zde je třeba upřímně přiznat, že stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2008 vydané pod sp. zn. Cpjn 201/2008 může posloužit jako určitý typ negativního návodu.

[57] Na trhu existuje poměrně mnoho nabídek různých vztahů, které se pohybují na pomezí legální a nelegální (lichevní) úvěrovou činností. Jejich parametry nejsou nyní nastaveny tak, aby strana, jež má být poškozena, byla zatížena vysokým úrokem, ale jsou nastaveny naopak tak, aby byla zatížena vysokým počtem menších sankcí, což z hlediska hmotného práva vyvolává dojem přiměřenosti a obstojí i v případném posouzení orgány činnými z hlediska lichvy, nicméně v procesu samostatného vymáhání těchto dílčích sankcí je pak každá zatížena samostatně přiznanými náklady řízení.

[58] Obvyklým jevem je rovněž dělení pohledávek, které, poté co jsou rozděleny, jsou postoupeny na různé subjekty, a mohou být vymáhány samostatně s multiplikací přiznaných nákladů bez ohledu na skutečnost, že takto přiznané náklady neodráží to, proč by měly být přiznávány.

[59] Samostatnou kapitolou je pak vymáhání přírážek k jízdě v hromadné dopravě, které jsou stanoveny zákonem. Jejich horní výše je zákonem totiž stanovena tak, aby přírážka k jízdě obsahovala i přiměřené náklady na vymožení. V případně soudního vymáhání jde pak o právně sice neidentifikovatelnou, ale ekonomicky faktickou duplicitu vymáhání téhož. Stejně tak se jeví jako sporné, pokud pohledávky vymáhají subjekty veřejného práva (obce, městské části, kraje), které si k tomuto účelu najímají advokáty. Na mnohé sporné rozměry a na popsaný motivační mechanismus Ústavní soud již poukázal například v nálezu vydaném dne 13. srpna 2012 pod sp. zn. II. ÚS 2396/09.

[60] Shora popsané podmínky motivují různé subjekty se chovat racionálně. S ohledem na to, že mnoho subjektů, které by měly ekonomickou výhodu z vymáhání pohledávek, jsou současně subjekty ve veřejném vlastnictví, tak mnohé pohledávky jsou prodávány těmito subjekty nejprve za nominální hodnotu a poté v dalších krocích i za vyšší hodnotu s cílem vymožení především předpokládaně přiznaných nákladů řízení.

[61] Shora popsané jevy jsou ve společnosti do značné míry neregulovatelné a jsou vyvolány právě nastavenými podmínkami a nepominou, dokud tyto podmínky nebudou jiné, popřípadě žádné. Jakkoliv se zdá, že počet drobných pohledávek je předem omezen, není tomu tak a tržní prostředí je s to jich generovat v podstatě neomezený počet, respektive počet, který systém ještě unese před hranicí kolapsu, protože kolaps systému jako celku by byl nevýhodný i pro vymáhající subjekty⁹.

[62] Důsledků této adaptace na poměry ve vymáhání je několik, přičemž všechny jsou z hlediska ústavního pořádku a účelu přijaté normy důsledky nežádané a nepříčí se pouze základním principům právního řádu, ale i cílům, pro které byla napadená přísudková vyhláška stanovena.

[63] Jedním z důsledků takto nastavených pravidel je i zahlcení systému civilní justice právě vysokým počtem návrhů spočívajících ve vymáhání drobných pohledávek, přičemž jediným ekonomickým motivem je právě očekávané přiznání nároku na úhradu nákladů řízení. Množství těchto sporů, které nejsou faktickými spory v materiálním slova smyslu, ale pouze formálním vyjádřením účetní události mnohdy se sporným hmotněprávním podkladem, pak zatěžuje justici natolik, že nemá síly zkoumat dopodrobna hmotněprávní předpoklady vydávaných rozhodnutí (platebních rozkazů). Mnohé rozkazy by sice neprošly testem ústního jednání a případné protiargumentace, pokud by byla profesionální, nicméně ve fázi rozkazního řízení obstojí. To samo o sobě sice lze stěží považovat v individuálním případě za porušení práva na spravedlivý proces, pokud dotčený žalovaný nevyužije opravných prostředků, nicméně z hlediska funkce justice je taková situace nežádoucí, pokud se stává obecným jevem.

[64] Zatížení justice pak vede k tomu, že justice obtížně zpracovává i jiné civilní agendy a celkově ji to zpomaluje. Existují sice statistiky, které řadí českou justici z hlediska rychlosti v kontextu zemí Rady

⁹ Na chování různých vymáhajících subjektů je možné aplikovat i pravidla chování z teorie her, konkrétně tzv. dilema vězňů.

Evropy na spíše přední místa¹⁰, nicméně tento statistický údaj je zkrácen právě rutinním vyřizováním platebně rozkazní agendy. K tomu je třeba poznamenat, že jediným regulátorem v podstatě virtuálních sporů je právě samotné zpomalení justice, které snižuje atraktivitu této činnosti. Každý systém, ve kterém pracují lidé, se v procesu rutinizace a vyššího zatížení obvykle zaměří na méně obtížnou agendu, kdežto agenda obtížnější je pak marginalizována. V procesu abstraktní kontroly ústavnosti a zákonnosti je pak legitimní vznášet úvahy nad tím, zda nastavená pravidla nebrání hladké funkci celého systému. O tom jak je civilní justice zatížena svědčí i některá statistická data; jako například statistika nápadu věcí v roce 2011, podle typu sporu:

Tabulka č. 2; nápad civilní agendy v České republice na první stupeň soudů na úrovni okresních (obvodních) soudů v roce 2011¹¹:

§	hlavní město Praha		Středočeský kraj		Jihočeský kraj		Západočeský kraj		Severočeský kraj		Východočeský kraj		Jihomoravský kraj		Severomoravský kraj		Česká republika			
	počet	%	počet	%	počet	%	počet	%	počet	%	počet	%	počet	%	počet	%	počet	%		
Civilní nerozkazní agenda	68675	32,56	29065	30,58	18313	32,27	29093	31,59	40667	24,68	24103	26,82	55018	31,08	52182	25,00	317116	28,95		
Nerozkazní agenda	Dopravní podniky	2017	0,96	130	0,14	203	0,36	6368	6,91	5804	3,52	955	1,06	6813	3,85	3892	1,86	26182	2,39	
	Bankovní a spotř. úvěry	19358	9,18	840	0,88	315	0,56	1127	1,22	1819	1,10	852	0,95	1151	0,65	2232	1,07	27694	2,53	
	Zbytek	47300	22,42	28095	29,56	17795	31,35	21598	23,45	33044	20,06	22296	24,81	47054	26,58	46058	22,06	263240	24,03	
Platební rozkazy (všechny)	142263	67,44	65971	69,42	38441	67,73	63016	68,41	124081	75,32	65758	73,18	122030	68,92	156580	75,00	778140	71,05		
Rozkazní agenda	Běžné platební rozkazy	35429	16,80	11247	11,83	11124	19,60	18436	20,02	24036	14,59	12064	13,43	30011	16,95	29094	13,94	171441	15,65	
	Evropské platební rozkazy	93	0,04	21	0,02	18	0,03	8	0,01	14	0,01	18	0,02	53	0,03	29	0,01	254	0,02	
	Elektr. platební rozkazy	106741	50,60	54703	57,56	27299	48,10	44572	48,39	100031	60,72	53676	59,73	91966	51,94	127457	61,05	606445	55,37	
	Elektronické rozk.	dopravní podnik	32948	15,62	2651	2,79	3264	5,75	2758	2,99	15559	9,44	9087	10,11	29044	16,40	51689	24,76	147000	13,42
		bank. a spotř. úvěry	8917	4,23	3554	3,74	2450	4,32	9013	9,79	13669	8,30	6668	7,42	6843	3,87	14213	6,81	65327	5,96
		zbytek	64876	30,76	48498	51,03	21585	38,03	32801	35,61	70803	42,98	37921	42,20	56079	31,67	61555	29,49	394118	35,98
Formulářová agenda (součet)	163638	77,58	66941	70,44	38959	68,65	70511	76,55	131704	79,94	67565	75,19	129994	73,42	162704	77,94	832016	75,97		
Všechna civilní agenda	210938		95036		56754		92109		164748		89861		177048		208762		1095256			

červeně je zvýrazněna formulářová agenda, modře jsou zobrazeny podskupiny formulářové agendy, a to platebních rozkazů, zeleně jsou zobrazeny podskupiny elektronických platebních rozkazů

[65] Přesnost tabulky je samozřejmě mírně ovlivněná statistickým zpracováním dat, protože v agendě běžné se mohou objevit formulářové spory, kdyžto v agendě rozkazní se mohou objevit faktické spory. Nicméně základní vypovídací hodnota není významně porušena a ze statistických údajů plyne, že civilní justice je v nalézacím řízení zhruba ze tří čtvrtin případů zatížena formulářovou a fakticky nespornou agendou.

[66] Zde je třeba poznamenat, že v diskusi nad otázkou vhodnosti přísudkové právní úpravy se nezřídka vyskytují argumenty, že důsledné vymáhání drobných pohledávek je nezbytné k udržení právního vědomí a kultury¹². Nicméně tato argumentace je spíše zavádějící a popírá právní skutečnost, že dluh či povinnost je z ekonomického hlediska rizikem věřitele a justice není určena k tomu, aby tato rizika přenášela na jiné subjekty, vůči kterým se dluhy kompenzačně i s nepoměrnými náklady vymůžou.

⁽¹⁰⁾ Němeček, Tomáš: *Nejlepší zpráva o české justici*. In: Lidové noviny (příloha Právo & Justice) ze dne 11. října 2012, str. 17.

⁽¹¹⁾ Zdroj: Ministerstvo spravedlnosti: *Statistický přehled soudních agend*. První část. Rok 2011:

<http://cslav.justice.cz/InfoData/statisticke-rocenky.html>

⁽¹²⁾ Např. prohlášení České advokátní komory ze dne 3. dubna 2012 podepsané JUDr. Martinem Vychopeněm, předsedou České advokátní komory a JUDr. Ladislavem Krymem, tajemníkem České advokátní komory, které je pod názvem „**Stanovisko ČAK k pokusu znevýhodnit účastníky řízení zastoupené advokáty**“ zveřejněné na adrese <http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=8345>.

[67] Smyslem justice je řešit otázky právně sporné. Naopak zatížení systému, které vede k důslednému vymáhání drobností a opomíjí otázky skutečně důležité, nevede k posilování povědomí o spravedlnosti a udržování právního vědomí. Takto nastavená pravidla vedou spíše k hodnotovým deformacím systému, kdy spravedlnost je vnímána jako nástroj, který postihuje různé subjekty nikoliv přímo úměrně povaze a významu porušení práva, ale naopak nepřímo úměrně povaze práva. Se stoupající mírou porušení klesá tíha postihu a naopak s klesající stoupá. V neposlední řadě se takto deformované právní vědomí promítá i do některých publikovaných postojů představitelů advokacie, kteří zcela rezignují na hledání spravedlnosti celého systému, ale naopak podřazují otázku nákladů řízení pod stavovský zájem, respektive získanou možnost získat velké množství prostředků způsobem, jenž vyvolává pochyby nad jejich legitimitou a mravností¹³.

[68] Poměrně častý poukaz na to, že náklady řízení mají být zárukou práva na spravedlivý proces, přitom obtížně ob stojí ve světle prosté úvahy nad ekonomickou, časovou a intelektuální náročností případné individuální obrany proti excesivním podobám uplatnění práva. Pokud racionalizace žalobní činnosti v oblasti formulářových žalob vede k faktickému snižování provozních nákladů při vymáhání, tak pro žalovaného, který čelí nespravedlivému postupu, tato ekonomická redukce neplatí a on musí vynaložit náklady odpovídající individuální právní pomoci.

[69] Běžný žalovaný tak musí vynaložit mnohem více nákladů na případnou obranu proti postupu dle formulářové žaloby, než vynaložil žalobce. S ohledem na rutinní zpracování žalobních návrhů není pak pravděpodobnost omylu vyloučena. Výsledkem pak je situace, kdy v případě formulářové žaloby jsou výchozí pozice k dosažení úspěchu ve sporu výrazně odlišné a k této faktické nerovnosti je navíc přičtena nepřiměřenost kompenzace nákladů, které byly pro žalující stranu reálně menší. Ústavní soud si může sám provést srovnání náročnosti mezi žalobní aktivitou na straně jedné a případnou obranou proti ní na straně druhé i z některých případů, které posuzoval v rámci kontroly ústavnosti; např. řízení vedené pod sp. zn. II. ÚS 2396/09.

[70] V případě vymáhaných pohledávek nejsou přesná data k dispozici, ale lze vycházet z některých dílčích dat vedených Exekutorskou komorou České republiky, mezi kterými je mimo jiné i skutečnost, že v období od roku 2001 do roku 2008 bylo nařízeno celkem 1.933.650 exekucí¹⁴; v roce 2009 bylo nařízeno 760.923 exekucí¹⁵, v roce 2010 bylo nařízeno 701.900 exekucí¹⁶ a v roce 2011 bylo nařízeno 936.219 exekucí¹⁷. Uvedená čísla sice hovoří o exekucích, ale těm musela předcházet nalézací řízení. Z uvedených čísel je zřejmé, že jakkoliv je nepochybné, že žalobci jsou téměř vždy právně zastoupeni, tak pro případ, že by bylo nezbytné tutéž právní pomoc poskytnout žalovaným, tak k takovému množství případů, které by bylo nezbytné zastupovat individuálně, by nebyl dostatek advokátů v České republice (těch bylo k říjnu 2012 v České republice 9526). Uvedená čísla sama o sobě demonstrují do jaké míry je skutečné poskytnutí právních služeb v takovém množství spíš virtuální záležitostí, která ovšem v nákladových výrocích zakládá skutečné závazky a povinnosti. Jakkoliv je nemožné, aby v těchto číslech byla skutečně poskytnuta individualizovaná právní služba (náklady jsou ovšem přiznávány), tak je stejně nemožné, aby se ti, proti kterým je tento postup uplatněn, všichni bránili.

[71] Jakkoliv se exekuční řízení jeví jako oddělené od nalézacího, tak je třeba zdůraznit, že je přísudkově zatíženo polovinou nákladů nalézacího řízení (dle § 12 napadené přísudkové vyhlášky).

⁽¹³⁾ Za pozornost v tomto směru stojí úryvek z dopisu JUDr. Ladislava Kryma, tajemníka České advokátní komory, který publikoval deník Právo dne 5. ledna 2012 v článku „**Někdo má byznys z drahých dálnic, my z nezaplacených složenek, hájí se advokát**“ na str. : „*To, že si překupníci udělali z nakoupených pohledávek byznys, je normální stejně tak, jako jiní si udělali byznys ze stovek kilometrů nejdražších dálnic v Evropě, z těžby uhlí, výroby energií z obnovitelných zdrojů, dodávek vody, likvidace odpadu – takový už nynější svět je.*“

⁽¹⁴⁾ K tomu viz tabulka dostupná na adrese: http://ekcr.cz/admin/priloha//statistika_exekuce_2001-20081332100860.xls.

⁽¹⁵⁾ Viz: http://ekcr.cz/admin/priloha//statistika_exekuce_2009.xls.

⁽¹⁶⁾ Viz: http://ekcr.cz/admin/priloha//statistika_exekuce_2010.xls.

⁽¹⁷⁾ Viz: http://www.ekcr.cz/admin/priloha/Statisticke_udaje_exekuce_2011.xls.

Exekuční řízení je pak vedle sebe samého i indikátorem, že zde proběhlo řízení nalézací.

[72] Uvedená čísla nařízených exekucí je třeba číst i v kontextu počtu exekucí, které jsou skončeny (zastavením nebo vymožením); v roce 2009 to bylo 178.233 exekucí¹⁸, v roce 2010 to bylo 202.036 exekucí¹⁹ a v roce 2011 to bylo 287.984 exekucí²⁰. Srovnání s počty nařízených exekucí naznačují, že se v průběhu času, deset let po vytvoření systému soudních exekutorů daří odbavovat maximálně 30 % exekucí. V systému vymáhání pohledávek, kde by hlavním sítím rozumnosti a přípustnosti mělo být nalézací řízení, je tak vestavěna systémová chyba, která díky vysoké ekonomické atraktivitě určitého typu řízení zatěžuje nejenom systém nalézacího řízení, jak je rozvedeno shora, ale hrozí i následnou nerovnováhou v exekučním řízení, které by v důsledku stále stoupajícího počtu běžících exekucí časem zkolabovalo a stalo se pro věřitele i dlužníky obtížně předvídatelné.

[73] Kromě toho, že takovýto způsob nastavení pravidel zatěžuje justici jako celek, a to jak v rovině nalézacího tak vykonávacího procesu, jak je rozvedeno shora, tak je třeba poukázat na to, že systém vymáhání pohledávek, který je nadměrně motivován právě náklady jako takovými, vede i k dalekosáhlým dopadům ve struktuře zadlužení obyvatelstva. S ohledem na skutečnost, že mnoho z drobných pohledávek jsou následkem buďto špatné orientace v pravidlech, která hmotněprávně zakládají uvedené pohledávky, popřípadě následkem nesrozumění s procesními pravidly, přičemž důležitým faktorem je skutečnost, že vymáhající subjekty preferují soudní řízení před jiným řešením sporů. Vysoký počet nalézacích titulů pak není odbavován dostatečně rychle v exekučním řízení, což vede ke dvěma následkům.

[74] Jednak je určitý segment obyvatelstva neúměrně zatěžován v podstatě nákladovým dluhem, jehož legitimita je sporná, jak je rozvedeno shora. V důsledku to vede, že určitá část obyvatelstva, která je spíše chudší, je zatížena permanentní exekucí. Nízkopříjmové vrstvy obyvatel jsou tedy soustavně příjmově udržovány na úrovni nezabavitelného minima, čímž jsou soustavně demotivovány k tomu, aby se svým přičiněním pokusily jakkoliv se ze své obtížné ekonomické situace dostat, protože jakýkoliv dílčí úspěch na poli získání zaměstnání nebo vyššího platu je následován pouze vyšší exekucí. Ekonomický pojem „dluhová past“, který představuje vyjádření bodu, za kterým je zadlužení pro ekonomický subjekt (rodina, jednotlivec) již neudržitelné, dostává v tomto směru nový obsah pouze díky existenci napadené vyhlášky, která v důsledku nepřiměřeně nastavených procesních pravidel dokáže skokově multiplikovat výši dluhu způsobem, jenž ji činí jedním z nejdůležitějších faktorů překonání hraničního bodu dluhové pasti.

[75] Množství nově nařízených exekucí a jejich odbavovanost a současně i jiné parametry lze zobrazit i ve grafu; viz graf č. 3 (viz dále):

[76] Už samotný pohled na vývoj čísel v čase naznačuje, že současný systém vypořádání se s výstupy nalézacího řízení není s to odbavovat stále více generované exekuční tituly a že je dlouhodobě neudržitelný.

[77] Dle informací Ministerstva práce a sociálních věcí byly náklady na dávky pomoci v hmotné nouzi v roce 2011 přibližně pět miliard českých korun²¹. Pokud bylo v tomtéž roce nařízeno 936.219 exekucí, tak při (tehdy platné) spodní výši přiznaných nákladů k pohledávce v pásmu bagatelity, tedy zhruba 6.000,-Kč, představuje roční exekuční nápad rozsahu vymáhaných nákladů orientačně částku 5.617.314.000,-Kč nákladů přiznaných v nalézacím řízení; v těchto exekučních řízeních pak je na nákladech přiznána částka poloviční, tedy orientačně 2.808.657.000,-Kč, přičemž v součtu to činí

(18) Viz: http://ekcr.cz/admin/priloha//statistika_exekuce_2009.xls.

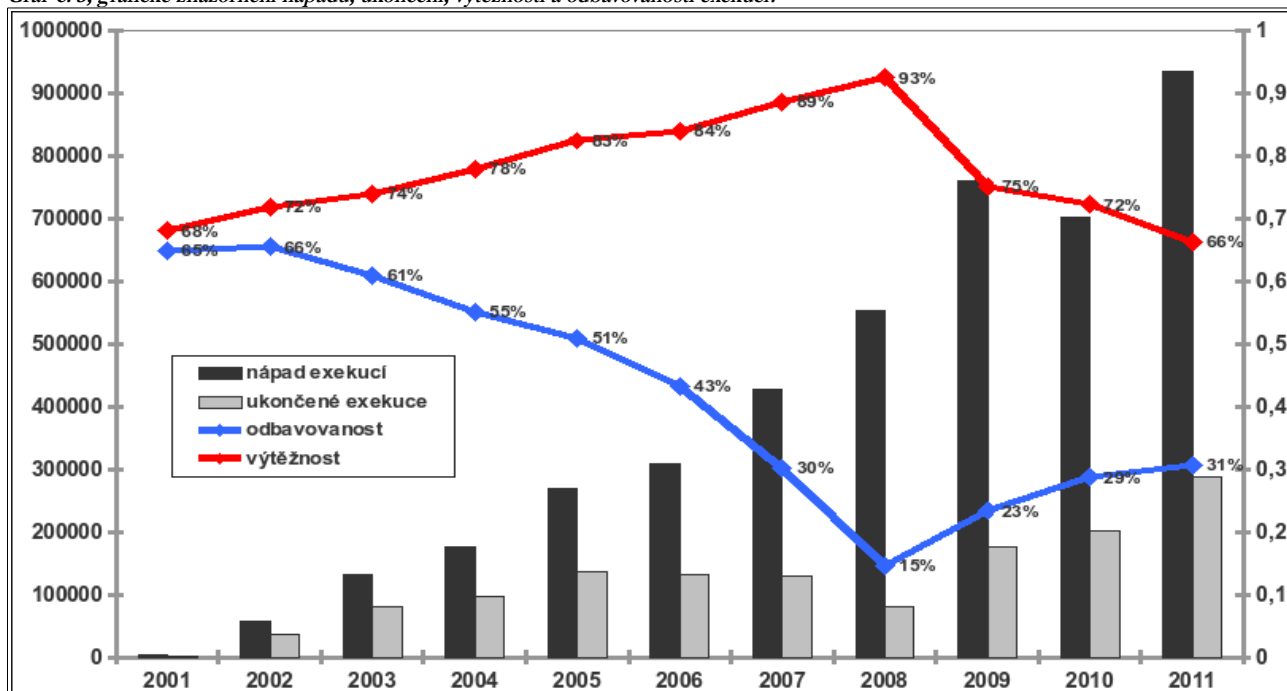
(19) Viz: http://ekcr.cz/admin/priloha//statistika_exekuce_2010.xls.

(20) Viz: http://www.ekcr.cz/admin/priloha/Statisticke_udaje_exekuce_2011.xls.

(21) Viz <http://www.mpsv.cz/cs/12661>; nebo též podrobněji na http://www.mpsv.cz/files/clanky/12657/tz_200312a.pdf.

8.425.971.000,-Kč. Jde o částku více než jedenapůlkrát vyšší než to, co stát vyplatí jako dávku, která má sloužit k udržení životní úrovně těch nejchudších. Při hodnocení této skutečnosti je třeba přihlížet i k tomu, že v důsledku reforem, které byly provedeny před počátkem roku 2011, značná část obsluhy sociálního státu byla převedena z vyplácení z dávek státní sociální podpory do kategorie pomoci v hmotné nouzi. V důsledku těchto reforem se výdaj v oblasti státní sociální podpory snížil o 4,8 miliardy korun a naopak výdaj na dávkách hmotné nouze stoupl o 1,1 miliardy²². Obecně tedy platí, že v roce 2011 pokrývaly dávky v hmotné nouzi větší objem obsluhy sociálních práv než dříve, přičemž je nepochybné, že se jedná o ta plnění, která jsou klíčová z hlediska udržení minimálně důstojné životní úrovně nejchudších obyvatel republiky.

Graf č. 3; grafické znázornění nápadu, ukončení, výtěžnosti a odbavovanosti exekucí:



[78] V praxi tedy vygeneruje systém vymáhání pohledávek v tomtéž roce částku odpovídající minimálně těžce výši jako je zmíněná obsluha nejzákladnější části sociálního státu. Tato částka samozřejmě není vymožená celá, což je zjevné se shora uvedených čísel svědčících o nepoměru mezi exekucemi nařízenými a vymoženými, a je evidována jako exekučně vymáhaný dluh, který je třeba dovymoci v budoucnu. Vzhledem k tomu, že tyto návrhy míří většinou mezi chudší obyvatele, je nasnadě dílem platný závěr, že značná část obyvatelstva je ročně nominálně ochuzena o tutéž částku, kterou jí stát poskytne za účelem udržení minimální sociální úrovně. V podstatě dochází k tomu, že ministerská vyhláška, která přiznává nesmyslně vysoké náklady řízení, je efektivním derogacním nástrojem hlavy čtvrté Listiny základních práv a svobod.

[79] Navrhovatel si je vědom toho, že v případě každého případu je třeba přihlížet k formálně vymezené individuální odpovědnosti. V rovině abstraktního nazírání na daná pravidla a jejich dopad, která ve vysokých číslech popírají, že by nastavené parametry odpovědnosti mohly sehrát funkci posilování odpovědnosti, vede navrhovatele k závěru že naopak nastavená pravidla popírají jakékoliv rozumné mechanismy udržování právního vědomí a slouží naopak k posílení povědomí o tom, že právo se zaměřuje (zcela nepřiměřeně) na vymožení bagatelních pohledávek a zcela pomíjí jinak zjevná porušení právních povinností při správě veřejných věcí nebo vztazích mezi podnikateli, kterých je veřejnost znala z dostupných informací z tisku a jiných médií.

(22) *Ibidem*.

[80] Jestliže stará zásada římského práva vyjadřovala princip *de minimis non curat praetor*, tak nyní jsme svědky opačného principu (*de minimis solum curat praetor*), který obecné právní vědomí a zejména jeho hodnotící složku významně posouvá k nedůvěře v instituce, které tvrdě a nepřiměřeně stíhají bagatelity, a staví se poměrně shovívavě k otázkám, které většina osob považuje klíčové. Je-li jednou ze systémových příčin toho jevu pouhá vyhláška, je takový postup o to více sporný.

[81] V neposlední řadě je třeba poukázat na to, že uvedený systém znevýhodňuje i věřitele, kteří postupují zcela legitimně a nadměru eticky. Pokud například banka bude vymáhat zcela zjevný dluh, přičemž vyčerpá před zahájením řízení všechny nástroje osobního jednání a nebude tak před soudem činit prostřednictvím právního zastoupení, protože věc nebude právně sporná, získá sice exekuční titul, ale pokud věřitel bude již zatížen jinými exekucemi, které přišly na řadu dříve, protože jiní věřitelé neusilovali o smírné vyřešení sporu a ve sporu se nechali zastoupit advokátem, tak v konečném důsledku banka, která se chovala eticky, bude uspokojena až poté, co ostatní pohledávky navýšené o vysoké náklady řízení budou vymoženy²³. V prostředí, ve kterém jsou přiznané náklady významnou veličinou vymáhacího procesu, jsou znevýhodněni ti, kteří na tento problematický přístup nepřistoupí, přičemž z jejich hlediska je pak vymáhání legitimních pohledávek spíše loterijní záležitostí.

[82] Stručně shrnuto, považuje navrhovatel napadenou vyhlášku za normu, která se zcela míjí svým původním účelem, a nesplňuje tedy požadavek racionality normy ve světle účelu předpokládaného normotvůrcem. Původním účelem vyhlášky bylo zjednodušení soudního řízení, hladký výkon spravedlnosti a nastavení pravidel, která bude jednoduchá aplikovat a přitom budou bez složitého posuzování více či méně spravedlivá. Tomuto účelu se napadená přísudková vyhláška zcela vymkla, přičemž nyní funguje jako nástroj, který významně motivuje k soudnímu řízení bez předchozích pokusů o smír, čímž popírá subsidiární funkci justice, dále vyvolává významné zatížení justice, čímž oslabuje její schopnost individualizace jednotlivých případů a identifikace hmotněprávních nedostatků ve fázi rozkazního řízení, dále zatěžuje významným způsobem nezanedbatelný segment obyvatel, a v neposlední řadě vyvolává stav, kdy je vymáhání dluhů obecně méně předvídatelné. Naopak funkce, které byly od vyhlášky očekávány, byly naplněny až jinými nástroji (koncentrace řízení apod.).

[83] Všechny tyto malfunkce a disfunkce jsou dle navrhovatelů natolik závažné a zcela se přičítají původnímu účelu vyhlášky, že by měla být přísudková vyhláška zrušena jako celek. Navrhovatelé poukazují nejenom na sazby v pásmu bagatelity ale i na skutečnost, že rozkazní řízení a jiné nesporné způsoby vyřízení věci jsou zatíženy stejnou sazbou jako jiné spory. Míra simplifikace a paušalizace totiž prochází celou vyhláškou a dosahuje takové míry, že je dle navrhovatele třeba ji zrušit celou, pokud má být odstraněna příčina závažná protiprávního stavu.

IV. E. Nesprávné nastavení předpokladů paušalizace

[84] Každá paušalizace a nastavení předpokladů, které jsou v právu běžným jevem, obsahuje zpravidla i možnost vyvrácení předpokladu, na kterém je paušalizace postavena. Stanovení vyvrátitelných domněnek a obdobných předpokladů je akceptovatelným zjednodušením, které ob stojí v právu i ve světle ústavních principů, pokud tyto předpoklady mají oporu v realitě a v rozumné míře pravděpodobnosti.

[85] Napadená vyhláška stanoví obecné principy a zákon pak stanoví možnosti odchýlení se od těchto principů (§ 150 o. s. ř.). Možnost odchýlení se je pak dána rovněž i samotnou skutečností, že soud není vyhláškou striktně vázán. Samotný princip stanovení pravděpodobného stavu a možnosti se odchýlení od něj považuje navrhovatel za správný, nicméně to platí pouze tehdy, pokud se

⁽²³⁾ Tzv. dilema vězňů ekonomicky nutí etické subjekty chovat se neeticky.

základní nastavený předpoklad zcela nevymyká skutečnosti a potřeba odchýlení se týká skutečně menšiny jevů.

[86] Pokud je pravidlem, že v bagatelních řízeních dominuje vymáhání generických formulářových žalob, tak stanovený předpoklad výše nákladů se hrubě vymyká statisticky obvyklé skutečnosti. Soud, který má stanovenou paušalizaci, může paušalizaci smysluplně využít, pouze pokud má jistotu, že ve většině případů odpovídá skutečnosti. Pokud by musel naopak většinově odůvodňovat odchýlení se od vyhlášky a měl by se jí držet pouze v případě výjimečných, tak v takových případech postrádá nesmyslné stanovení předpokládaného stavu věci jakýkoliv smysl.

[87] Je to asi natolik smysluplné, jako kdyby existovala domněnka otcovství nikoliv ve prospěch manžela matky, ale ve prospěch nejbližšího souseda matky. Jakkoliv lze připustit, že i v těchto případech se takto určené otcovství někdy kryje s biologickou skutečností, tak stanovení takového předpokladu by bylo nelogické, neekonomické a v neposlední řadě i nemorální, protože většina otcovství by musela být popřena a nově určena soudem. Naopak domněnka svědčící manželovi se jeví jako racionální a obhajitelná, protože odpovídá většině případů v manželství narozených dětí. Domněnka svědčící sousedovi, by byla sice právně technicky možná, bylo by možné i argumentovat, že pokud se v nějakém případě tato skutečnost, liší, že je možné ji překonat cestou soudního rozhodnutí, ale neobstála by v testu racionálně stanovené domněnky a její stanovení by vyvolalo více potíží než přínosů.

[88] V případě nákladů, kdy by se soudy k dosažení dominantně spravedlivých rozhodnutí musely odchylovat ve většině případů od stanoveného předpokladu, což se jeví jako kapacitně nemožné, protože takový postup je třeba individuálně odůvodňovat, je situace podobná. Soudy na tuto odchylovací činnost ve své většině rezignují a aplikují bez úvahy vyhlášku, jejíž aplikaci není zapotřebí zvlášť odůvodnit. Předpoklad nebo domněnka, které jsou v právu stanoveny v rozporu se obvyklou skutečností nemohou z logiky věci splnit svou funkci, protože takový postup je mimo jiné i technicky neúnosný.

[89] Nelze zde tedy argumentovat tím, že soud se může v případě individuálního případu odchýlit od vyhlášky. Ano, formálně vzato může, ale není možné vést rozumnou úvahu, že se soudy mohou odchýlit od rozhodnutí v naprosté většině případů. To v praxi možné není, mimo jiné i proto, že naprostá většina věcí končí ve fázi rozkazního řízení, kde soud nemá k dispozici ani vyjádření protistrany ani jiný podklad, o který by svou úvahu mohl opřít. S ohledem na uvedené je tedy rozumné spíše předpokládat, že by výchozí hodnota v pásmu bagatelity a nižších nároků byla nastavena jako nulová, a soudy by se od ní odchylovaly pouze v případě důvodů hodných zvláštního zřetele. Takový postup stanovení výchozího předpokladu by byl funkční a spravedlivý²⁴.

[90] Konkrétní podoba spravedlivého nákladového modelu může mít *de lege ferenda* mnoho podob. Může zohledňovat i způsob vyřízení (platební rozkaz, rozsudek pro uznání, pro zmeškání a běžný rozsudek apod.). Konkrétní podoba ovšem bude, pro případ, že Ústavní soud návrhu vyhoví, otázkou úvahy a volby účastníka řízení jakožto vyhláškodárce. Zde ji navrhopatel rozvádí pouze *obiter petitum* pro názornost a kontext.

[91] Zcela nelogicky stanovený právní předpoklad, který je teoreticky podřaditelný pod neracionalitu normy, ale je identifikovatelný zcela samostatně, pak navrhopatel považuje za samostatný důvod pro zrušení napadené vyhlášky.

⁽²⁴⁾ Tato úvaha byla vznesena v legislativním procesu při projednávání novely občanského soudního řádu (sněmovní tisk č. 537; 6. období volební období: 2010-?). Senát vrátil Poslanecké sněmovně návrh zákona ve znění, které tento princip obsahovalo (usnesení Senátu č. 678; 8. funkční období), ale Sněmovna setrvala na svém znění.

IV. F. Akcesorická účastenská nerovnost

[92] Jakkoliv lze vést rozumnou úvahu, že všichni navrhovatelé jsou si v řízení o stejném typu nároku rovni, stejně tak i všichni odpůrci (žalovaní) jsou si rovni, tak zákon vytváří zcela jiné podmínky pro různé typy řízení, čímž nedůvodně privileguje jeden typ řízení a potlačuje význam řízení jiných.

[93] V České republice existuje relativně bohatá procesní různost. Každá osoba (mnohdy nevědomky) vstupuje do mnoha právních vztahů a v mnoha případech se může či musí domáhat ochrany svého práva. Namátkou je třeba jmenovat správní řízení, specifické daňové nebo celní řízení. Správních řízení je nesmírně mnoho druhů, počínaje procesy stavebního práva a procesy dle předpisů na ochranu přírody a krajiny a konče registrací občanských sdružení nebo ohlašováním shromáždění. Stejně tak to platí o přestupkovém řízení nebo o sankčním řízení pro jiný správní delikt, kterých je taktéž velmi mnoho. Na všechny tyto správní procesy navazuje pak soudní přezkum, který má dvě instance, přičemž ve druhé vyžaduje povinně advokátské zastoupení.

[94] Každý se rovněž může stát účastníkem trestního řízení, které vyžaduje mnohdy profesionální právní pomoc. Ve většině těchto právních procedur, kde je zastoupení advokátem mnohdy nezbytné a dokonce časově náročné, nepřísluší tomu, kdo byl v řízení úspěšný, nebo tomu, kdo byl předmětem sankčního, přestupkového nebo trestního řízení neoprávněně, a nebo tomu, kdo musel absolvovat řízení, aniž by jeho důvodnost vyvolal, žádný nárok na úhradu nákladů řízení. Nikdo nepovažuje za problematické, že si lidé platí své advokáty, obhájce a nesou si tíži svých bojů s úřady na svých ekonomických bedrech.

[95] Existují pak řízení, kde se náklady přiznávají, ale jejich výše je skutečně k vynaloženým nákladům spíše symbolická. To je například pravidlem pro soudní řízení správní, které aplikuje advokátní tarif, zpravidla ve výši 2.100,-Kč za jeden úkon právní pomoci, přičemž jeden úkon může obsahovat u složitějších věcí (ve správním soudnictví je to spíše pravidlem) i desítky hodin. Kromě toho existují řízení, kde může být účastník odsouzen k úhradě nákladů vůči státu, ale v případě svého úspěchu mu nic nenáleží; vedle trestního řízení, přestupkového řízení, řízení o jiných správních deliktech jsou to například i správní exekuce.

[96] Značná část řízení před soudy v civilním řízení, které se netýkají pohledávek, popřípadě pokud se týkají složitějších právních sporů, nejsou ani napadenou vyhláškou ohodnoceny tak, aby přisudek saturoval skutečné náklady řízení. To platí i o všech specifických řízeních, jako telekomunikační spory, patentové spory, známkové spory. Ve všech případech pak platí, že náklady nejsou přiznané buďto vůbec nebo ve výši, která rozhodně nesaturuje skutečnou ekonomickou zátěž spojenou se sporem.

[97] Stejně závěry je pak možné vznášet i ve vztahu k řízení o kontrole ústavnosti, tedy k řízení o ústavních stížnostech, ve kterých Ústavní soud zpravidla nepřiznává náklady řízení, popřípadě tak činí velmi výjimečně.

[98] Z hlediska celého procesního spektra platí, že náklady nejsou přiznávány nebo jsou přiznávány minimálně a nevyvolává to obvykle pochyby o spravedlivém procesu. Je přirozené, že lidé si obsluhu svých práv dominantně hradí sami, přičemž platí že to nevzbuzuje otázky nad spravedlností celého systému. Otázky samozřejmě vzbuzuje skutečnost, že není zajištěn efektivní přístup k bezplatné právní pomoci těm, kdo si jí nemohou zaplatit, ale tato otázka se s otázkou projednávanou v tomto řízení značně míjí.

[99] Jeví se pak zcela nelogické, že v případě řízení, které v katalogu významů různých řízení nezaujímá nijak významnou pozici, je toto řízení podepřeno odměnou úspěšné strany sporu, která

významně naopak převyšuje faktické náklady sporu. Navrhovatel marně pátrá po věcných nebo právních důvodech, které by ospravedlnily závěr, že vymáhání drobné pohledávky je z hlediska posilování právního vědomí, udržení funkčnosti státu a zajištění spravedlivého procesu významnější než obhajoba obviněného, obrana před šikanózním postupem správního orgánu nebo ochrana před porušením ústavou zaručených práv v řízení o ústavní stížnosti. Naopak navrhovatel má za to, že tato akcesorická nerovnost deformuje vnímání práva a priorit spravedlnosti. Vedle nerovnosti z hlediska navrhovatelů je třeba poukázat na to, že z hlediska dopadů jsou to právě spíše chudší lidé, kteří nesou její důsledky.

[100] Jestliže ve všech případech, s výjimkou vymáhání nižších pohledávek, platí, že náklady nevytváří zisk, ale naopak staví příslušnou osobu před dilema, zda ponese náklady na svou spravedlnost (popřípadě, zda se nepokusí řešit věc jinak než sporně), tak není důvod, aby tato konstrukce neobstála i pro případ vymáhání nižších a bagatelních pohledávek. Významná redukce příznávaných nákladů by tak rozhodně nebyla porušením práva na spravedlivý proces. Naopak navrhovatelem seznaná akcesorická nerovnost je důvodem pro zrušení napadené vyhlášky, protože dosahuje takové intenzity, že umožňuje úvahy o porušení principu rovnosti i v rovině obecné.

IV. G. Právní nejistota

[101] V některých případech soudy vůbec některým žalobcům náklady nepřiznávají a odchylují se od vyhlášky a tento svůj postup řádně odůvodňují, přičemž důvody pro takový postup spatřují na straně žalobce a v povaze sporu, takže tak mohou učinit ve fázi rozkazního řízení. Tento postup generálně obstál v testu ústavnosti, jak je patrné z usnesení vydaného pod sp. zn. IV. ÚS 2777/11 ze dne 27. prosince 2011. Tento postup ovšem rozhodně nevolí všechny soudy, byť případy, kterých se týká, se objevují přede všemi soudy.

[102] Výrazně do přísudkové agendy zasáhl rovněž nález vydaný pod sp. zn. I. ÚS 3923/11, kterým byl dopad přísudkové vyhlášky značně modifikován pro účely tzv. formulářových sporů v pásmu bagatelity. Ústavní soud v podstatě vytvořil nákladový strop pro určitý typ sporů, a to omezený jistinou sporu. Ani tento princip rozhodně není akceptován soudní praxí bezvýhradně.

[103] V současné době tak některé soudy v některých řízeních nepřiznávají náklady vůbec a tato rozhodnutí obstojí v testu ústavnosti. Jiné soudy, respektive samosoudci, se (velmi menšinově) řídí zmíněným nálezem, kdežto jiní se řídí vyhláškou v nezměněné podobě. Existuje ještě čtvrtý rozhodovací model, a to subsidiární aplikace advokátního tarifu ve smyslu ust. § 151 odst. 2 občanského soudního řádu. Vedle toho je samozřejmě možné všechny způsoby kombinovat a aplikovat různá kritéria posouzení hraničních případů. Společným hodnotícím znakem rozhodovací činnosti soudů je pak nejednotnost a roztržitost.

[104] Smyslem vyhlášky, který legitimizuje paušalizaci, je právě předvídatelnost. Pokud je vyhláška natolik různorodě modifikována soudní praxí, že v soudní praxi vznikají zcela odlišné rozhodovací výstupy v případech jinak srovnatelných, svědčí to o normativní invaliditě vyhlášky. Soudní moc není s to jako celek svou praxí vyhlášku derogovat, což by bylo možné (a snad i ústavně konformní), ale daří se jí to pouze v některých částech, nedůsledně a různorodě, což vytváří na druhou stranu pole právní nejistoty.

[105] Uvedený jev je navýsost pochopitelný, protože extrémní pnutí mezi normativním obsahem napadené vyhlášky a spravedlností je natolik silné, že jednotný výklad a aplikace jsou nyní již neudržitelné a pokus dekompenzací tohoto extrémního pnutí vede k extrémně vzájemně rozdílným výstupům. Z obecného hlediska tímto v podstatě zcela odpadá jediný důvod, pro který je paušalizace

jako taková přípustná a která ji legitimizuje a činí je akceptovatelnou z hlediska spravedlnosti. Nepředvídatelná paušalizace je totiž dokonce z podstaty věci logický protimluv.

[106] Navrhovatel zde zdůrazňuje, že pro účely této argumentace odlišuje obvyklou praxi danou vyhláškou (a odpovídající podmínkám) doplněnou odůvodněnými odchylkami na straně jedné, což považuje za rozumný a nyní neexistující model, a na straně druhé konkurenci různých rozhodovacích a normativních modelů, které se řídí zcela odlišnými principy a jinak posuzují v různých případech shodné skutečnosti, což považuje za protiprávní, leč nyní existující model.

[107] Vedle věcných výtek tak navrhovatelé vyjadřují výhrady k tomu, že vyhláškodárce není s to reflektovat tento stav a významně vyhlášku modifikovat a postavit na zcela jiných principech, aby byla opět s to plnit svou normativní funkci, kterou nyní plní více než sporadicky.

IV. H. Mezinárodní srovnání

[108] Navrhovatel považuje za nutné poukázat na skutečnost, že česká právní úprava přísudkové vyhlášky z komparativního hlediska excesivně vybočuje z právní úpravy přísudků ve většině zemí s ustálenou právní kulturou. Navrhovatel si je vědom skutečnosti, že cizí právní úprava není referenčním kritériem pro hodnocení ústavnosti české právní úpravy, nicméně pokud se tato podstatně odchyluje od standardu běžného v zemích s ustálenou právní kulturou, je nutné vzít tuto skutečnost v potaz.

[109] V této souvislosti je dále také nutné zdůraznit, že i dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva není právo na náhradu nákladů řízení integrální součástí práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nebyl vydán žádný rozsudek, který by takový závěr konstatoval sám o sobě. Lze tedy usuzovat, že ustálená zahraniční praxe, která jurisdikci tohoto soudu podléhá, splňuje podmínky spravedlivého procesu.

[110] Navrhovatel níže poukazuje na několik příkladů zahraničních právních úprav, které reflektují jak požadavek na přiměřené zatížení neúspěšné strany sporu náklady, tak formálně zjednodušené způsoby vedení sporu (jako ekvivalent rozkazního řízení nebo rozsudků pro uznání či zmeškání).

[111] Právní úprava ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska je koncipována tak, že v případě, že pohledávka věřitele je v pásmu bagatelity, která je stanovena částkou 5000 liber šterlinků a dalšími doplňujícími kritérii²⁵, celý spor je řešen v rámci zjednodušeného řízení tzv. small claim track.²⁶ V rámci tzv. small claim track se vítězná straně nepřiznává náhrada nákladů za právní pomoc (legal aid), výjimečně ji soud může přiznat za určitých specifických okolností, maximálně však do výše 260 liber šterlinků²⁷. Tzv. small claim track představuje natolik zjednodušené řízení, k němuž jsou k dispozici formuláře s podrobnými vysvětlivkami, že se nepředpokládá, že strany budou používat služeb advokáta (solicitora), resp. pokud se tak rozhodnou, musí hradit náklady za jeho právní pomoc samy s tím, že maximálně jim soud přizná částku 260 liber šterlinků.

⁽²⁵⁾ Dalšími kritérii pro vymezení, jaký nárok představuje tzv. small claim, je vedle hodnoty sporu i typ nároku. Mezi tzv. small claims jsou zařazovány spotřebitelské spory, spory o vlastnictví výrobků, spory mezi pronajímateli a nájemci ohledně oprav atd. V rámci tzv. small claim track jsou rozhodovány spory, které nevyžadují obsáhlé dokazování (tj. slyšení více svědků) či řešení složitých právních otázek.

⁽²⁶⁾ K tomu blíže viz informace ke tzv. small claim track uvedené na http://www.smallclaims.me.uk/smallclaims_forms/ex307.pdf nebo část 27 Civil Procedure Rules dostupné např. na http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/_old/part27.

⁽²⁷⁾ Náklady na právní pomoc soud přizná např. v případě, že nárok vítězná strana zahrnoval žádost o vydání tzv. injunction nebo požadavek na vydání specific performance.

[112] Z hlediska geopolitické blízkosti je vhodné poukázat na právní úpravu ve Spolkové republice Německo. Ačkoliv zde není úprava přisudku v civilních sporech v případě bagatelních nároků řešena tak radikálně odlišně jako ve Velké Británii, i zde právní úprava přisudků odpovídajícím způsobem reflektuje hodnotu a způsob řešení sporu.

[113] Německá právní úprava totiž obsahuje speciální úpravu přisudků v případě vydání platebního rozkazu (tzv. Mahnverfahren) podle ust. § 688 občanského soudního řádu (Zivilprozessordnung). Obecně se výše odměny advokáta vypočítá podle dle ust. § 2, 13 zákona o odměnách advokátů (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz – dále také jen RVG), a to tak, že se nejprve podle hodnoty předmětu sporu určí základní poplatek. Například u sporu do 300 EUR bude tento poplatek činit 25 EUR. Při hodnotě sporu do výše 1500 EUR se tento základní poplatek navýší při každých 300 EUR navýšení hodnoty sporu o 10 EUR. Tento základní poplatek se následně vynásobí koeficientem (Satz der Gebühr) odpovídajícím danému druhu řízení podle tarifní tabulky uvedené v příloze č. 1 zákona o nákladech soudního řízení (Gerichtskostengesetz – dále také GKG). Koeficient pro advokáta zastupujícího žalobce v řízení o vydání platebního rozkazu je stanoven na „1,0“. Tedy v případě sporu o hodnotě do 300 EUR si advokát zastupující žalobce v řízení o vydání platebního rozkazu bude účtovat základní sazbu 25 EUR násobenou koeficientem „1,0“, tedy pouze 25 EUR.

[114] Právní úpravu v Polsku navrhovatel představuje i z toho důvodu, že považuje za klíčové poukázat na skutečnost, že česká právní úprava přisudků je zcela nepřiměřená nejen ve vztahu k zemím s dlouhodobou demokratickou zkušeností, ale i ve vztahu k právním úpravám postsocialistických transformujících se zemí. V případě úspěchu ve sporu jsou náklady právního zastoupení vítězné strany stanoveny v Polsku vyhláškou Ministerstva spravedlnosti tak, že v případě hodnoty sporu do 500 PLN²⁸ činí přisudek vítězné strany sporu pouze 60 PLN a v případě hodnoty sporu od 500 PLN do 1500 PLN činí přisudek vítězné strany sporu 180 PLN. Výše přisudku v případě vyšší hodnoty sporu je představena v uvedené tabulce č. 3.

Tabulka č. 3; přisudek v Polsku:

Výše pohledávky v PLN	(přepočítání na Kč)	přisudek v PLN	(přepočítání na Kč)
do 500	do 3.000	60	360
od 500 do 1.500	3.000 až 9.000	180	1080
od 1.500 do 5.000	9.000 až 30.000	600	3600
od 5.000 do 10.000	30.000 až 60.000	1200	7200
od 10.000 do 50.000	60.000 až 300.000	2400	14400
od 50.000 do 200.000	300.000 až 1.200.000	3600	21600
nad 200.000	nad 1.200.000	7200	43200

[115] Pro úplnost je třeba uvést, že ke kvalifikovanému posouzení shora uvedených výší přisudků je třeba je přepočítat s ohledem na odlišnou průměrnou mzdu, která v roce 2010 byla v České republice 3,5 x nižší oproti Spojenému království. Oproti Německu byla v České republice v roce 2010 průměrná mzda 3,75 x nižší. Naopak vůči Polsku byla v České republice průměrná mzda v roce o 20 % (tedy jednu pětinu) vyšší²⁹.

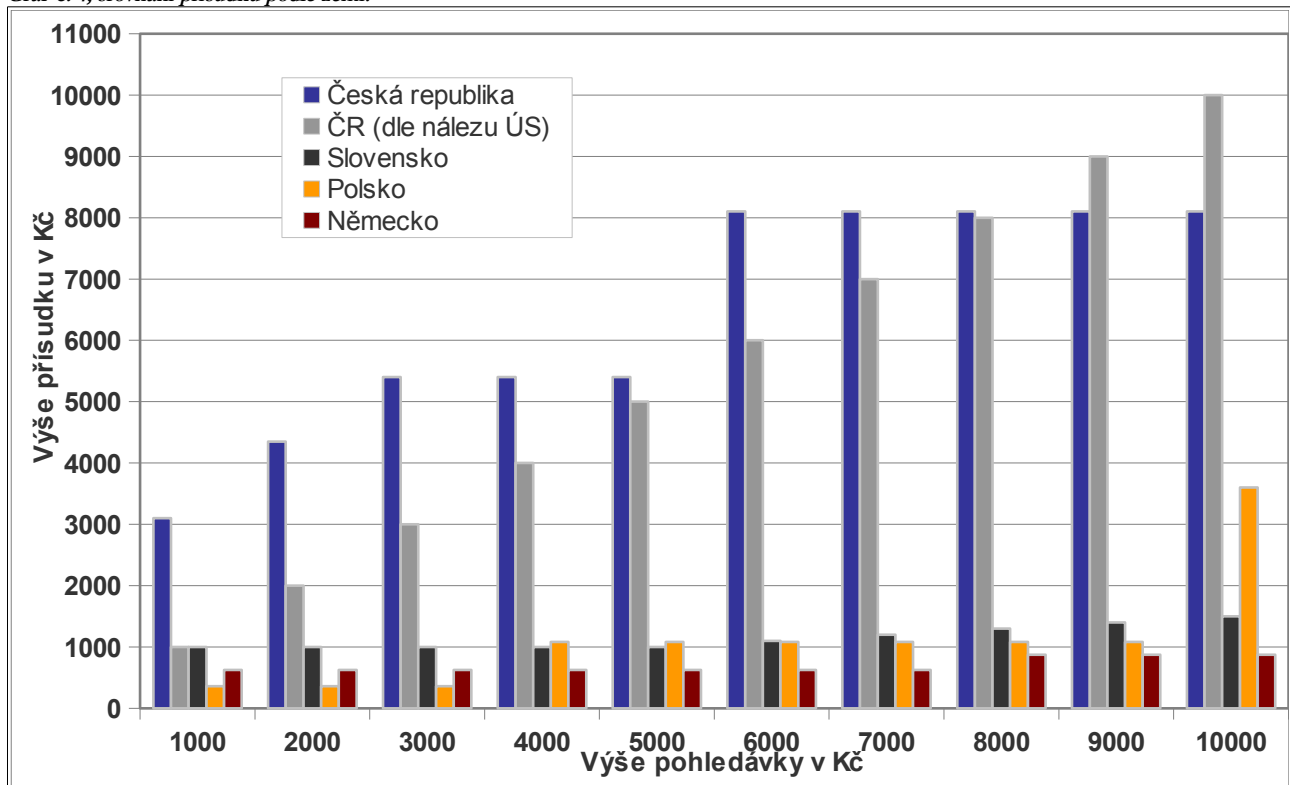
⁽²⁸⁾ Jeden polský zlotý (PLN) je k dnešnímu dni 6,09 Kč; v následující kalkulaci se pro zjednodušení a přehlednost používá přepočítání 1,- PLN = 6,-Kč.

⁽²⁹⁾ Údaje jsou převzaty od Eurostatu; viz http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/9/9c/Earnings_in_the_business_economy_%28average_gross_annual_earnings_of_full-time_employees%29%2C_2008-2010_%281%29_%28EUR%29.png.

[116] Pro úplnost je třeba rovněž dodat, že modely jiných zemí se zásadně neliší od popsaných modelů. Podobný model, který je používán ve Spojeném království, používají například Austrálie, Irsko, Portugalsko, Švýcarsko, Nový Zéland, USA, atd. Naopak Německým modelem se řídí většinou středoevropské státy.

[117] Vyjádření odlišných přísudkových právních úprav je možné zobrazit i v grafu, který zobrazuje výši přísudků s ohledem výši vymáhané částky v pásmu do 10.000,-Kč.

Graf č. 4; srovnání přísudků podle zemí:



(vstupní data grafu jsou s ohledem na odlišné hranice přísudkových pásem v jednotlivých zemích pro názornost promítnuta do srovnatelných hodnot v krocích po 1000 korunách)

[118] Už z letného pohledu na grafické znázornění odlišných přísudků je pak zjevné do jaké míry je platná právní úprava České republiky daná napadenou přísudkovou vyhláškou krajně excesivní. Stejně tak se ve srovnání jeví jako problematické samotná tendence zvyšovat automaticky s hodnotou sporu výši přísudku, protože zahraniční úpravy vyházejí z toho, že korelace mezi obtížností a hodnotou sporu je spíše nízká.

[119] Způsob stanovení výše přísudku v případě bagatelních sporů se v jednotlivých výše uvedených zemích liší, a to v závislosti na právní tradici i mechanismech vymáhání těchto pohledávek, nicméně z porovnání s představenými zahraničními právními úpravami jednoznačně vyplývá, že česká právní úprava přísudkové vyhlášky zcela nepřiměřeně zatěžuje neúspěšného aktéra sporu oproti jeho zatížení dle právních úprav ve většině zemí s ustálenou právní kulturou. Uvedené zahraniční právní úpravy pak představují i možné inspirace pro českého normotvůrce, neboť ob stojí z hlediska spravedlnosti, principu přiměřenosti, zachování právní jistoty i práva na spravedlivý proces.

[120] Pro doplnění mezinárodního srovnání je třeba jen dodat, že podobné otázky se věnují i normy Evropské unie, a to konkrétně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 861/2007, kterým se zavádí evropské řízení o drobných nárocích. Citovaná norma v bodě 7 preambule předpokládá a ve svém článku 1 (kapitola I.) sleduje přiměřenost postihu (v podobě nákladů řízení) k předmětu sporu.

Nařízení se sice vztahuje pouze na přeshraniční spory, ale není důvod, aby nebylo inspirací i pro ryze vnitrostátní úpravu. Nehledě na to, že pokud nařízení konstatuje, že členské státy ve své většině zavedly nízkonákladové zjednodušené řízení o drobných sporech, což je patrné ze shora uvedeného srovnání, tak není věcný a ani právní důvod, aby vnitrostátní úprava byla přísnější než přeshraniční standard.

[121] Navrhovatel pak poukázáním na excesivní povahu napadené vyhlášky ve srovnání se zahraniční úpravou upozorňuje na to, že může existovat spravedlivější, obecné, paušalizované a současně předvídatelné řešení. Jakkoliv Ústavní soud pouze ruší napadenou normu, je vždy v takovém případě a při podobném postupu nezbytnou otázkou, zda je dána možnost právní úpravy, která se nepříčí zákonu a ústavnímu pořádku, respektive, zda má navržená derogace praktický smysl. S poukazem na zahraniční právní úpravu pak navrhovatel má za osvědčenou skutečnost, že tomu tak je.

V.

Shrnutí návrhu

[122] Navrhovatel má za osvědčené, že napadená přísudková vyhláška je v rozporu se zákonem i ústavním pořádkem, že porušuje všechny principy přiměřenosti, rozumného uspořádání vztahů a neplní účel, pro který byla přijata.

[123] Kromě uvedeného má navrhovatel za to, že ani vyhláškodárce ani zákonodárce nejsou s to těmto problémům čelit³⁰. Dále nepovažuje navrhovatel ani za technicky ani za věcně možné, aby se soudní judikatura ujednotila na způsobu rozhodování o nákladech, který by byl jednotný, paušalizovaný, předvídatelný a současně spravedlivý tak, aby zohledňoval všechny okolnosti, které by zohlednit měl³¹. Soudní moc už ze své povahy nemůže v právním vakuu vytvářet složitější normativní systémy a nahrazovat funkci normotvůrce.

[124] Navrhovatel navrhuje zrušit napadenou přísudkovou vyhlášku ke dni publikace nálezu ve sbírce zákonů. Jakkoliv si je navrhovatel vědom toho, že v obecné rovině je spíše vhodné ponechat normotvůrci určitou lhůtu k vypracování normy nové, tak v tomto případě to není nutné, protože po zrušení napadené přísudkové vyhlášky počne platit automaticky advokátní tarif v důsledku subsidiární aplikace ust. § 151 odst. 2 občanského soudního řádu. Ten sice vykazuje podobné nedostatky, ale je v mnoha ohledech méně problematickou normou, mimo jiné i proto, že zohledňuje počet úkonů a tedy i složitost řízení a fakticky tak formulářové, popřípadě bagatelní nebo jednoduché spory zatěžuje menším přísudkem. Z hlediska procesních tradic je pak soudní praxe na aplikaci tarifu připravena; k podrobnější úvaze postačí nahlédnout do grafu č. 1 tohoto podání.

[125] S ohledem na uvedené navrhuje navrhovatel s respektem k subsidiární povaze derogačního oprávnění Ústavního soudu a s vědomím nezbytnosti takového kroku zrušení napadené vyhlášky.

VI.

³⁰⁾ Navrhovatel poukazuje na kosmetickou novelu vyhlášky č. 64/2012 Sb. a na zmíněné projednávání novely občanského soudního řádu (sněmovní tisk č. 537; 6. období volební období: 2010-?) s přihlédnutím k nepřijatému návrhu Senátu (usnesení Senátu č. 678; 8. funkční období).

³¹⁾ Jedním z faktorů je mimo jiné i skutečnost, že u bagatelních sporů nelze sjednocovat prostřednictvím opravných prostředků; nicméně tím se problém nevyčerpává.

Náklady řízení

[126] Navrhovatel nepožaduje přiznání nákladů řízení.

VII.

Návrh výroku

[127] Navrhovatel navrhuje, aby soud pro provedeném řízení vydal následující nález:

„Vyhláška Ministerstva spravedlnosti ze dne 18. prosince 2000 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 a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve sbírce zákonů.“

Eventuálně, pokud soud neshledá důvody ke zrušení celé napadené vyhlášky, tak, aby soud vydal následující nález:

„Ustanovení § 3 odst. 1 a § 12 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti ze dne 18. prosince 2000 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 a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve sbírce zákonů.“

skupina senátorů:

[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Jiří Dienstbier	Petr VÍCHA	Jagmar ZELINKA	JUD. SOLENA ŠKAPÁŘOVÁ	MIROSLAV KENUTL
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Bohuslava Němcová	[redacted]	Pavel KOPÝTAŘ	KARL KŘÍŽAL	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Pavel TROŠEK	PAVEL LEBEDA	[redacted]	[redacted]	[redacted]

jako navrhovatel
zastoupena dle plné moci

Pavel Uhl
advokát

Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10960
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083