



ombudsman

veřejný ochránce práv

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Naše sp. zn.: 37/2020/SZD
Naše č. j.: KVOP-8686/2021

Navrhovatel: JUDr. Stanislav Křeček, veřejný ochránce práv

Účastník řízení: Ministerstvo spravedlnosti

Návrh veřejného ochránce práv na zrušení ustanovení § 9 odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů

[návrh veřejného ochránce práv na zrušení právního předpisu podle § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu]

Dvojmo

Systémem datových schránek

I. Předmět návrhu

Navrhuji **zrušit ustanovení § 9 odst. 5 vyhlášky** Ministerstva spravedlnosti č. **177/1996 Sb.**, o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Považuji předmětnou právní úpravu za rozpornou s ústavním pořádkem.

II. Skutkový stav

Dne 18. května 2020 jsem obdržel podnět,¹ v němž mě stěžovatel požádal, abych využil své aktivní legitimize k podání návrhu na zrušení § 9 odst. 5 advokátního tarifu. Stěžovatel poukazoval na to, že Ústavní soud v sérii čtyř nálezů² postupně zrušil jednotlivé části § 9 odst. 5 advokátního tarifu. Podle stěžovatele bylo přitom zřejmé, že ke zrušení celého ustanovení Ústavní soud nepřistoupil pouze z procesních důvodů.³ Podle názoru stěžovatele aktuální znění dotčeného ustanovení vykazuje ještě závažnější rozpor s ústavním pořádkem, protože mimo jiné zasahuje do práva na právní pomoc účastníka řízení, který byl stížen duševní poruchou nebo který není schopen se srozumitelně vyjadřovat.

S ohledem na dostupné informace o plánovaném záměru připravit komplexní změnu advokátního tarifu jsem se nejprve obrátil na Ministerstvo spravedlnosti (dále také „ministerstvo“)⁴ se žádostí o vyrozumění, zda hodlá novelizovat také § 9 odst. 5 advokátního tarifu, případně v jakém časovém horizontu. Zdůraznil jsem, že z nálezů Ústavního soudu je zřejmé, že Ústavní soud považuje celé ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu za protiústavní,⁵ přičemž do doby jeho zrušení může i nadále docházet k jeho aplikaci v jednotlivých případech. Požádal jsem proto ministerstvo o zrušení tohoto ustanovení v co nejkratším termínu.

Ministryně spravedlnosti mě vyrozuměla,⁶ že ministerstvo zatím pouze shromažďuje a vyhodnocuje podněty týkající se advokátního tarifu, navíc je z hlediska legislativních prací v současné době zcela vytíženo urgentními úkoly souvisejícími s epidemiologickou situací. Účinnost novely advokátního tarifu by pravděpodobně byla stanovena nejdříve k 1. lednu 2022.⁷

1 Podnět ze dne 1. května 2020, sp. zn. 2773/2020/VOP/AK; podnět se nenachází ve veřejně dostupné databázi Evidence stanovisek ochránce.

2 Nález Ústavního soudu ze dne 24. září 2019, sp. zn. Pl. ÚS 4/19, nález Ústavního soudu ze dne 14. ledna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 22/19, nález Ústavního soudu ze dne 28. ledna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 23/19, a nález Ústavního soudu ze dne 3. března 2020, sp. zn. Pl. ÚS 26/19.

3 Jednalo se o tzv. konkrétní kontrolu norem v návaznosti na Ústavním soudem projednávané ústavní stížnosti.

4 V rámci šetření vedeného pod sp. zn. 22/2020/SZD.

5 Viz nález Ústavního soudu ze dne 24. září 2019, sp. zn. Pl. ÚS 4/19, bod 46.

6 Sdělením ze dne 21. září 2020, č. j. MSP-317/2020-LO-SP/2.

7 Sdělení ze dne 23. listopadu 2020, č. j. MSP-317/2020-LO-SP/4.

Jelikož jsem od ministerstva neobdržel jednoznačný příslib zrušení § 9 odst. 5 advokátního tarifu v dohledné době, rozhodl jsem se využít svého oprávnění plynoucího z § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu.⁸

III. Dosavadní vývoj judikatury Ústavního soudu

Podle ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve znění účinném před vyhlášením prvního zrušujícího nálezu Ústavního soudu⁹ platilo, že:

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

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 4/19

V nálezu pléna Pl. ÚS 4/19, ze dne 24. září 2019, se Ústavní soud vyjádřil k části citovaného ustanovení, která se vztahovala na stanovení odměny pro advokáta ustanoveného opatrovníkem účastníku řízení, jehož pobyt není znám, v kontextu principu rovnosti¹⁰ v návaznosti na právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).

Ústavní soud shrnul, že z judikatury Evropského soudu pro lidská práva¹¹ i z jeho vlastní judikatury¹² vyplývá, že *„nelze spatřovat porušení základních práv (a svobod) bez dalšího v tom, jsou-li příslušníci určitého svobodného povolání, stavu či profese pověřeni ve veřejném zájmu činností, kterou vykonávají za sníženou odměnu, hrazenou jim státem, nebo bez nároku na odměnu“*.¹³

Aby však taková činnost nepředstavovala porušení základních práv (svobod), zátěž vyvolaná touto činností musí být nějakým způsobem kompenzována a musí být přiměřená. Stanovení podmínek případné nižší odměny musí být při srovnání s obdobnými případy, kdy právní řád nestanoví snížení odměny, rozumné (předvídatelné).¹⁴ Rozdílné stanovení odměny nesmí být založeno na nevhodných či dokonce svévolných kritériích. V oblasti

8 Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

9 Ve znění účinném do 19. listopadu 2019. Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 302/2019 Sb.

10 Viz čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů).

11 Ústavní soud vycházel z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. listopadu 1982 ve věci *Van der Musselle proti Belgii* (stížnost č. 8919/80) a ze dne 18. října 2011 ve věci *Graziani-Weiss proti Rakousku* (stížnost č. 31950/06).

12 Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 14. srpna 2018, sp. zn. Pl. ÚS 14/17, nález Ústavního soudu ze dne 25. září 2015, sp. zn. Pl. ÚS 13/14.

13 Viz bod 29 nálezu.

14 Viz bod 30 nálezu.

hospodářských práv (kam náleží i práva garantovaná čl. 26 Listiny) disponuje sice normotvůrce větším prostorem k uplatnění politické vůle (na rozdíl od občanských a politických práv), i zde se však musí vyvarovat libovůle a jím případně zvolená kritéria odlišení musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná.¹⁵

Ústavní soud současně dovodil, že porušení práva na spravedlivou odměnu za práci za přispění k nalezení spravedlnosti při poskytnutí právní pomoci znamená zároveň porušení ústavně garantovaného práva na právní pomoc (obhajobu).¹⁶

Ústavní soud připomenul, že cílem, který sledovala sporná právní úprava¹⁷ fixující výši odměn advokátům ustanoveným opatrovníky v jednotlivých případech vyjmenovaných v § 9 odst. 5 advokátního tarifu, bylo snížení povinných výdajů státu spojených se zajištěním práva na právní pomoc. Ministerstvo při jejím přijetí vycházelo z blíže neodůvodněného předpokladu, že práce ustanoveného opatrovníka není obecně nijak náročná.

Ústavní soud dospěl k závěru, že normotvůrce ne zvolil nejšetrnější řešení vůči dotčeným základním právům (princip rovnosti v návaznosti na právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací a právo na právní pomoc).¹⁸ Plošné stanovení nižší odměny pro advokáty jako opatrovníky není totiž jedinou cestou k vylepšení hospodářských výsledků státu a zlepšení stavu veřejných rozpočtů, a nebylo tedy nutno zasáhnout do základních práv ve snaze tohoto cíle dosáhnout. Navíc se nejednalo o řešení vhodné, protože se „dotýká ve své podstatě (při jistém zjednodušení) osob, které potřebují kromě odborné právní pomoci i širší ochranu, kterou by si za jiných okolností zajistily samy“.¹⁹

Ústavní soud poukázal na to, že životní situace, na které § 9 odst. 5 advokátního tarifu (v části týkající se osob neznámého pobytu) dopadá, mohou být velice různorodé, a i když se může někdy jednat o jednoduché případy, jindy může opatrovnictví klást na advokáty mnohem větší profesní a lidské nároky. Nelze v žádném případě snižovat význam opatrovnictví paušalizujícím a ničím nepodloženým tvrzením o jednoduchosti a menší finanční náročnosti těchto případů zastupování. Ústavní soud proto dovodil, že danou právní úpravou dochází k porušení principu rovnosti, a to zejména ve srovnání s pozicí zástupců ustanovených podle § 30 občanského soudního řádu.²⁰

Ústavní soud závěrem konstatoval, že ačkoliv nemohl podrobit přezkumu celé ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu, „je zřejmé, že jeho výtky přesahují jím nyní zrušenou část hypotézy tohoto ustanovení“.²¹

15 Viz body 39 a 42 nálezu.

16 Ústavní soud zde vycházel zejména ze svého dřívějšího nálezu ze dne 13. září 2016, sp. zn. I. ÚS 848/16 a ze dne 21. listopadu 2017, sp. zn. IV. ÚS 2334/17.

17 Novelizace provedená vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 276/2006 Sb.

18 Viz bod 35 nálezu.

19 Viz bod 36 nálezu.

20 Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Viz bod 39 nálezu.

21 Viz bod 46 nálezu.

Nálezy Pl. ÚS 22/19, Pl. ÚS 23/19 a Pl. ÚS 26/19

V následujících rozhodnutích Ústavní soud vycházel z odůvodnění výše popsaného nálezu.

V nálezu pléna Pl. ÚS 22/19, ze dne 14. ledna 2020, Ústavní soud posuzoval stanovení odměny advokátovi, který byl ustanoven jako opatrovník účastníku řízení trpícímu trvalým degenerativním poškozením mozku omezujícím zásadně jeho rozumové schopnosti i možnosti pohybu. Ústavní soud dovodil, že část hypotézy § 9 odst. 5 týkající se opatrovnictví pro účastníka řízení, který se „z jiných zdravotních důvodů nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení“, je rovněž založena na nepřipadném zjednodušení, „kdy neexistuje rozumný důvod, aby opatrovníkovi, jenž chrání zájmy těžce nemocného člověka (neboť právě jen v takových případech přichází ustanovení opatrovníka ze zdravotních důvodů v úvahu), byla poskytnuta násobně nižší odměna, než je tomu například u zástupce podle § 30 o. s. ř.“²² Rovněž v tomto případě tak Ústavní soud dovodil porušení zásady rovnosti v návaznosti na právo podnikat a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a odst. 3 Listiny a rovněž je třeba na tento zásah nazírat v kontextu práva na právní pomoc plynoucího z čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud k tomu dodal, že nepochybuje o tom, že kvalita odvedené právní služby advokáta se neodvíjí primárně od výše poskytnuté odměny, je však třeba současně respektovat zásadu, podle níž za odvedenou práci má každý právo na spravedlivou odměnu, která by měla být za srovnatelnou práci ve srovnatelné výši.²³

Na základě totožných důvodů Ústavní soud zrušil další části § 9 odst. 5 advokátního tarifu.

V nálezu Pl. ÚS 23/19, ze dne 28. ledna 2020, se vyslovil ke stanovení odměny advokátovi, který byl soudem ustanoven opatrovníkem obchodní společnosti, jež byla odsouzena k trestu zrušení právnické osoby, a zrušil § 9 odst. 5 advokátního tarifu v části „ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob“.

V nálezu Pl. ÚS 26/19, ze dne 3. března 2020, zrušil Ústavní soud § 9 odst. 5 advokátního tarifu v části „jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní“.

IV. Důvod pro podání návrhu na zrušení ustanovení

Podle § 9 odst. 5 advokátní tarifu ve znění účinném ke dni podání tohoto návrhu platí, že:

„Při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného správním orgánem účastníku řízení nebo ustanoveného soudem účastníku řízení, jemuž se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině, který byl stížen duševní poruchou nebo který není schopen srozumitelně se vyjadřovat, se považuje za tarifní hodnotu částka 1 000 Kč.“

Z výše popsané judikatury Ústavního soudu je přitom zřejmé, že závěry o rozporu s ústavním pořádkem platí v plné míře i pro zbylé hypotézy tohoto ustanovení.²⁴ Ani v případě ustanovení advokáta opatrovníkem účastníku řízení (ať již správního, či soudního), jemuž se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině, či účastníku řízení

22 Viz bod 17 nálezu.

23 Viz bod 21 nálezu.

24 Viz bod 46 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 4/19, ze dne 24. září 2019.

stiženého duševní poruchou nebo neschopného se srozumitelně vyjadřovat, nelze označit takové zastupování za jednodušší činnost s menší finanční náročností. Ani v těchto případech nelze dovodit, že by se stanovení odlišného způsobu odměňování formou paušální tarifní odměny zakládalo na obecně rozumných a objektivizovaných kritériích.

Stávající znění § 9 odst. 5 advokátního tarifu je tedy nadále v rozporu s ústavním principem rovnosti a ústavním právem podnikat a získávat prostředky pro své životní potřeby prací tak, jak Ústavní soud již několikrát stanovil.

Nad rámec již judikovaného si dovoluji vyslovit názor, že stávající podoba ustanovení je také (i) rozporná s principem právní jistoty a (ii) obecným principem rovnosti.

Nejprve se vyjádřím k nutnosti uvedení úpravy do souladu s principem právní jistoty. Jak uvádí například odlišné stanovisko soudce Filipa k prvnímu ze zmiňovaných nálezů, protiústavnost ustanovení od začátku netkvěla ve vymezených konkrétních typových situacích, nýbrž v samotném paušálním snížení výše odměny. Proto je zjevné, že soudy by měly závěry již tohoto prvního nálezu aplikovat i ve všech ostatních situacích předvídaných tímto ustanovením.²⁵ To je sice možné, avšak přesto může v praxi docházet k neodůvodněným rozdílům mezi stanovováním odměny advokátů v návaznosti na aplikaci či neaplikaci této judikatury. Zrušení předmětného ustanovení je tedy stěžejní z pohledu principu právní jistoty, jehož základem je zásada předvídatelnosti práva a jehož respektování je v demokratickém právním státu zcela zásadní.²⁶ V zájmu vyloučení případů, kdy by bylo toto ustanovení nadále aplikováno v jednotlivých případech navzdory jednoznačným závěrům Ústavního soudu, považuji zrušení za nezbytné pro plné sjednocení rozhodovací praxe, tedy zajištění zásady právní jistoty.

Na druhém místě je nutno zdůraznit rozpor s obecným principem rovnosti.²⁷ Tato zásada obnáší to, že tvůrce právních norem nesmí nelegitimně a nepřiměřeně rozlišovat mezi skupinami subjektů a jejich práv,²⁸ a zajišťuje vyloučení libovůle v rozlišování subjektů a práv.²⁹ Rovnost vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů,³⁰ přičemž každé případné nerovné zacházení musí vycházet z objektivních a racionálních kritérií odpovídajících některým veřejným hodnotám.³¹

Ve výše analyzovaných nálezech hodnotil Ústavní soud rozdílné zacházení mezi advokáty-opatrovníky a advokáty poskytujícími jiné formy právní pomoci,³² zejména těmi ustanovenými podle § 30 občanského soudního řádu. Postupným rušením jednotlivých částí ustanovení však došlo ke vzniku nového rozdílného zacházení, a to mezi

25 Viz bod 3 disentujícího stanoviska soudce Filipa k nálezu Pl. ÚS 4/19.

26 Např. nález pléna Ústavního soudu ze dne 11. února 2004, sp. zn. Pl. ÚS 31/03; nález Ústavního soudu ze dne 3. června 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09; nález Ústavního soudu ze dne 13. května 2014, sp. zn. II. ÚS 3764/12.

27 Čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních svobod, čl. 26 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.

28 WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, str. 69.

29 Nález ÚS ze dne 28. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/03.

30 Např. nález Ústavního soudu ze dne 8. října 2015, sp. zn. III. ÚS 880/15, bod 19.

31 Např. nález pléna Ústavního soudu ze dne 13. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02.

32 Viz bod 39 nálezu.

advokáty-opatrovníky mezi sebou navzájem podle toho, jakou osobu opatrují. Byť je charakter a průběh opatrovnictví ve smyslu daného ustanovení srovnatelný (a pokud se liší, je to spíše důsledkem každého individuálního případu, nikoli toho, že by opatrovnictví např. osoby s neznámým pobytem bylo diametrálně odlišné od osoby, které se nedaří doručovat), odměna za ně se liší. Je nutno konstatovat, že takové odlišné zacházení nesleduje legitimní cíl ani nevychází z objektivních, rozumných kritérií. Daná věc se navíc dotýká základních práv tak, jak judikoval Ústavní soud ve výše zmíněných nálezech. Pro uvedení stavu do souladu s principem rovnosti je nutno zrušit celé ustanovení.

Závěrem připomínám, že do mé působnosti spadá rovněž sledování naplňování Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.³³ Ústavní soud v citovaných nálezech dovedl, že rozpor § 9 odst. 5 advokátního tarifu s principem rovnosti a právem plynoucím z čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny je třeba nahlížet rovněž v kontextu práva na právní pomoc. Upozorňuji proto na významné povinnosti, které České republice vyplývají z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením v otázkách rovnosti před zákonem a přístupu ke spravedlnosti.

Podle čl. 12 odst. 3 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením je povinností státu přijmout odpovídající opatření, aby umožnily osobám se zdravotním postižením přístup k asistenci, kterou mohou pro uplatnění své právní způsobilosti potřebovat. Podle čl. 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením je povinností státu zajistit osobám se zdravotním postižením účinný přístup ke spravedlnosti na rovnoprávném základě s ostatními, mimo jiné prostřednictvím procedurálních a věku odpovídajících úprav, s cílem usnadnit jim účinné plnění jejich role jako přímých nebo nepřímých účastníků a svědků při všech soudních řízeních, a to i ve fázi vyšetřování a předběžného řízení.

S ohledem na to, že fixní odměna se podle účinné právní úpravy advokátního tarifu použije také v případech zastupování osob stížených duševní poruchou či osob, které se nemohou srozumitelně vyjadřovat, je nezbytné přihlídnout i k právům obsaženým v Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením.

V. Závěrečný návrh

Z důvodů výše uvedených navrhuji, aby Ústavní soud České republiky vydal tento

nález:

§ 9 odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů **zrušuje**.

Brno 8. března 2021

JUDr. Stanislav Křeček, v. r.
veřejný ochránce práv
(elektronicky podepsáno)

33 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s. o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.