

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Zdeňka Kühna, Filipa Dienstbiera, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. Č.**, zast. JUDr. Dušanem Sulitkou, Ph.D., advokátem se sídlem Nové sady 996/25, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 4. 2019, čj. MPSV-2019/61226-913, ve věci odměny a náhrady nákladů advokáta v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 9. 2019, čj. 54 Ad 8/2019-24,

t a k t o :

- I. Zvláštní tarifní hodnota pro věci sociálního zabezpečení dle § 9 odst. 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), obecně neporušuje zásadu rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ve spojení s právem podnikat a právem získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny.
- II. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí šestému senátu.

Odůvodnění:

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

[1] V nynější věci řeší rozšířený senát ústavnost mimosmluvní odměny advokáta ve věcech nároků fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení [§ 7 bodu 3 ve spojení s § 9 odst. 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)].

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se bránil proti rozhodnutí žalovaného ve věci mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje podle § 2 odst. 5 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Poté, co jeho žalobu zamítl krajský soud, stěžovatel podal kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu a požádal o ustanovení zástupce z řad advokátů. Šestý senát NSS mu ustanovil zástupcem advokáta Dušana Sulitku. Rozsudkem ze dne 29. 1. 2020, čj. 6 Ads 209/2019-33, pak kasační stížnost zamítl (výrok I). Výrokem II rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Nerozhodl však o odměně ustanoveného zástupce. Šestý senát totiž shledal,

že se chce odchýlit od dosavadního způsobu rozhodování o odměnách soudem ustanovených zástupců v řízeních týkajících se dávek sociálního zabezpečení.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[3] Šestý senát odkazuje na nález sp. zn. Pl. ÚS 4/19, ve kterém Ústavní soud posuzoval § 9 odst. 5 advokátního tarifu v části, v níž stanoví tarifní hodnotu pro určení výše odměny advokáta při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného soudem účastníku řízení, jehož pobyt není znám, ve výši 1.000 Kč. Šestý senát považuje za klíčovou úvahu Ústavního soudu, že „i v kontextu právní úpravy zařazené do § 9 odst. 5 advokátního tarifu dochází k porušení principu rovnosti – a to [...] zejména vůči ustanoveným zástupcům podle § 30 o. s. ř. [...] Zde budiž přitom znovu zdůrazněno, že samozřejmě není vyloučeno, že některé případy opatrovnictví (opatrovnictví osoby neznámého pobytu z toho nevyjímaje) mohou být snadné, stejně jako ale nemusí být komplikovaný případ, v němž byl advokát účastníku řízení ustanoven právním zástupcem podle § 30 o. s. ř. V jeho případě však právní předpis nepředjímá, že je jeho činnost – jen proto, že byl ustanoven – jednodušší, či že ji lze vykonávat s menšími náklady“. Ústavní soud proto uzavřel, že „stanovil-li normotvůrce nižší odměnu, kterou obdrží advokát jako opatrovník osoby neznámého pobytu, nezvolil nejšetrnější řešení k dotčeným základním právům – tedy k právu na právní pomoc a k právu získávat prostředky pro své životní potřeby prací.“

[4] V navazujícím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/19 Ústavní soud připomněl, že „stát ani advokátům negarantuje právo na zisk a právní úprava, která advokátům ukládá vykonávat určité druhy činností ve veřejném zájmu a za sníženou odměnu hrazenou státem nebo dokonce bez nároku na odměnu, neodporuje ústavnímu pořádku. Na druhou stranu však ani rozdílně stanovená odměna nemůže být založena na libovolných kritériích. Naopak kritéria, na základě nichž se stanoví odlišné zacházení s obdobnými subjekty v obdobných (nebo dokonce stejných) situacích, musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná.“

[5] V závěru nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 Ústavní soud konstatoval, že jeho výtky přesahují posuzovanou část § 9 odst. 5 advokátního tarifu (respektive, v daném případě aplikovanou část – šlo o řízení o konkrétní kontrole norem). S odkazem na čl. 95 odst. 1 Ústavy proto obecné soudy vyzval, aby neaplikovaly ani další části § 9 odst. 5 advokátního tarifu v případech, kdy shledají důvody, které Ústavní soud v citovaném případě vedly k derogačnímu výroku.

[6] Šestý senát dospěl k závěru, že úvahy Ústavního soudu je třeba uplatnit ještě obecněji (nejen v kontextu § 9 odst. 5 advokátního tarifu). Dle šestého senátu snížení tarifní hodnoty pro řízení týkající se dávek sociálního zabezpečení v § 9 odst. 2 advokátního tarifu není ničím opodstatněné. Není totiž zřejmé, z jakého důvodu Ministerstvo spravedlnosti v roce 1996 stanovilo pro věci vymezené v § 9 odst. 2 advokátního tarifu nižší tarifní hodnotu. Jednou z možností je předpoklad menší náročnosti těchto typů řízení, která odůvodňuje nižší mimosmluvní odměnu za jednotlivé úkony právní služby. S tím však šestý senát nesouhlasí. Pokud normotvůrce stanovil výrazně (trojnásobně) nižší odměny pro advokáty ustanovené účastníkům řízení o dávkách sociálního zabezpečení, „degradoval tím práci ustanovených advokátů v těchto případech oproti zastupování v případech jiných, a to bez jakéhokoli rozumného opodstatnění“ (srov. bod 19 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/19).

[7] Dalším důvodem pro zavedení nižší tarifní hodnoty pro spory týkající se sociálního zabezpečení mohla být snaha o zajištění přístupu k právní pomoci účastníkům takového řízení. Tento argument však rozhodně nelze použít ve vztahu k právním službám poskytovaným soudem ustanovenými advokáty. Jejich odměnu platí stát, ovšem stát netrpí nedostatkem prostředků jako žadatelé o dávky sociálního zabezpečení. Nelze též zapomínat, že rozhodnutím soudu o ustanovení zástupce „*stát plní svoji povinnost chránit v právních řízeních práva těch, jež nemohou svá práva dostatečně hájit*“ (bod 20 nálezu Pl. ÚS 22/19).

[8] Šestý senát proto nemohl přehlédnout ani úzkou vazbu mezi odměňováním ustanovených zástupců a základním právem účastníků řízení na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny). Jak Ústavní soud uvedl v nálezu ze dne 13. 9. 2019, sp. zn. I. ÚS 848/16 (N 174/82 SbNU 693), advokát je nepostradatelným aktérem při výkonu spravedlnosti a zastává důležitou roli v rámci systému ochrany základních práv a svobod. „*Nastavením pravidel pro odměňování advokátů nebo způsobem jejich aplikace jsou totiž ovlivněny nejen finanční zájmy advokáta – podnikatele, ale i naplnění role advokáta – ochránce základních práv a jeho pozice v systému řádného výkonu spravedlnosti.*“ A právě vůči základnímu právu zastoupeného účastníka řízení na právní pomoc neobstojí poslední myslitelný účel, který může snížení odměny zástupců ustanovených účastníkům řízení ve věcech sociálního zabezpečení sledovat, jímž je snaha o šetření veřejných rozpočtů (srov. body 34 a 35 nálezu Pl. ÚS 4/19).

[9] V kontextu práva na právní pomoc považuje šestý senát za nutné ještě zmínit, že stanovením odlišné odměny ustanovených zástupců v různých řízeních ve správním soudnictví fakticky dochází ke kategorizaci ochrany základních práv, která jsou předmětem těchto řízení (čímž však šestý senát nemíní ani naznačit, že by snad advokáti doposud odměňování na základě § 9 odst. 2 advokátního tarifu odváděli horší práci – v tomto směru viz bod 21 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/19, popřípadě konkurenční stanovisko soudce Fenyka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19). Stanovení nižší odměny pro advokáty ustanovené v řízeních týkajících se práva na hmotné zabezpečení (čl. 30 Listiny), případně též práva na bezplatnou zdravotní péči (čl. 31 Listiny), může být interpretováno jako signál, že ochrana těchto základních práv (prostřednictvím bezplatné právní pomoci) je jaksi druhořadá vůči ochraně vlastnického práva (čl. 11 Listiny) či práva na informace (čl. 17 Listiny), ale i jiných sociálních práv, například práva na vzdělání (čl. 33 Listiny) a práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny), jichž se rozhodování správních soudů často dotýká. Takové rozlišování jej však dle názoru šestého senátu nepřijatelné.

[10] Na základě uvedeného dospěl šestý senát k závěru, že není žádný legitimní důvod pro přiznávání nižší odměny zástupcům ustanovených soudem v řízeních týkajících se sociálního zabezpečení oproti ustanoveným zástupcům v jiných řízeních projednávaných správními soudy. Dle názoru šestého senátu by se proto § 9 odst. 2 advokátního tarifu, který stanoví tarifní hodnotu věcí nároků fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení ve výši 5.000 Kč, neměl aplikovat, neboť je v rozporu se zásadou rovného zacházení ve vztahu k právu podnikat a získávat prostředky pro své životní potřeby prací zakotvenému v čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod a zprostředkovaně též s právem stěžovatele na právní pomoc garantovaným v čl. 37 odst. 2 Listiny, ve spojení s ústavní garancí soudní ochrany základního práva na pomoc v hmotné nouzi (čl. 36 odst. 2 ve spojení s čl. 30 odst. 2 Listiny).

[11] NSS dosud § 9 odst. 2 advokátního tarifu běžně aplikoval, dosavadní praxi je však dle šestého senátu nutno opustit mimo jiné z důvodů vyjevených v nálezech Pl. ÚS 4/19 a Pl. ÚS 22/19. Šestý senát nicméně zjistil, že jiné senáty NSS tento názor v kontextu uvedených nálezů Ústavního soudu nesdílejí, či přesněji si takovou otázku ani nepoložily. Například v rozsudcích ze dne 23. 1. 2020, čj. 1 Ads 359/2019-38, a ze dne 29. 1. 2020, čj. 9 Ads 1/2019-31, které byly vyhlášeny až po vyhlášení nálezu Pl. ÚS 22/19, byla ustanoveným zástupcům přiznána odměna podle § 9 odst. 2 ve spojení s § 7 bodem 3 advokátního tarifu; každým dnem mohou přibývat další. Z toho vyplývá, že přinejmenším první a devátý senát tato ustanovení – alespoň implicitně – považují i nadále za ústavně konformní, navzdory Ústavním soudem opakovaně vyslovené neústavnosti nižší odměny ustanovených opatrovníků.

[12] Jelikož se právní názor, k němuž při posouzení předestřené otázky dospěl šestý senát, odlišuje od právního názoru, který i po vyhlášení nálezů sp. zn. Pl. ÚS 4/19 a Pl. ÚS 22/19 zastávají implicitně jiné senáty NSS, šestý senát předkládá rozhodnutí o odměně a náhradě hotových výdajů ustanoveného zástupce rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

III. Vyjádření Ministerstva spravedlnosti

[13] Rozšířený senát vyzval v této věci k vyjádření též Ministerstvo spravedlnosti, které je tvůrcem sporné vyhlášky – advokátního tarifu.

[14] Ministerstvo k tomu uvedlo následující.

[15] Jádrem argumentace v řízení, jež bylo předmětem řízení u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 4/19 a na něž Ústavní soud navázal i v dalších nálezech, byla skutečnost, že opatrovník měl v řízení nárok na odměnu, která byla značně nižší než odměna advokáta protistrany, respektive než by měl stejný advokát v případě, že by byl ustanoven jako zástupce postupem podle § 30 o. s. ř. Ústavní soud porovnával odměňování opatrovníků ustanovených v případech podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu s advokáty ustanovenými v řízení podle § 30 o. s. ř. a dospěl k závěru, že práce opatrovníka a ustanoveného zástupce je mnohdy totožná, přesto za ni advokát, je-li ustanoven jako opatrovník, dostává nižší odměnu (nález ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 22/19).

[16] V této situaci však ustanovený zástupce pro řízení týkající se sociálního zabezpečení nemá nárok na nižší odměnu než případný zástupce, kterého by si žalobce sám opatřil a platil na základě mimosmluvní sazby dle § 9 advokátního tarifu, jelikož toto ustanovení dopadá na jakéhokoli advokáta bez ohledu na to, zda byl straně ustanoven soudem či nikoliv. Není tedy možné, aby došlo k nerovnosti v odměňování v neprospěch ustanoveného advokáta, jak se to stávalo u ustanovení opatrovníka účastníkovi neznámého pobytu.

[17] Pokud by rozšířený senát dospěl k závěru, že ustanovený zástupce v řízení ve věcech sociálního zabezpečení má nárok na vyšší odměnu než na odměnu dle § 9 odst. 2 advokátního tarifu, vytvořil by se rozdíl mezi hrazenou odměnou ustanoveného zástupce a odměnou zástupce, kterého si účastník v řízení sám zvolil a na kterého by nadále § 9 odst. 2 advokátního tarifu dopadal. V případě postupu, který navrhuje šestý senát NSS, by tak naopak došlo k vytvoření nerovnosti.

[18] Pakliže by se navíc závěry šestého senátu uplatnily *mutatis mutandis* na ostatní příklady, na něž pamatuje § 9 odst. 2 advokátního tarifu a které se netýkají jen správního

soudnictví, či dokonce na jiné případy, které jsou v advokátním tarifu řešeny (příkladmo § 7), tj. tam, kde má protistrana nárok na náhradu nákladů řízení vč. odměny advokáta, paradoxně by takový závěr pomohl *pro futuro* vytvořit prostor pro situaci, která by se podobala kritizovanému stavu v řízení Pl. ÚS 4/19, a tedy byla by spíše v rozporu s ústavním pořádkem na rozdíl od současného stavu.

[19] Advokátní tarif je postaven na principu, že se různé oblasti či různá řízení seskupují podle věcné souvislosti do určitých širších celků, pro něž se stanoví odlišná výše tarifní sazby, potažmo mimosmluvní odměny. Uvedené nastavení pochopitelně vyžaduje určitou míru paušalizace. Zcela kazuistická úprava advokátního tarifu byla vyhodnocena jako nevhodná a z důvodu přehlednosti pro soudní řízení není ani žádoucí (viz např. značně kazuistickou úpravu zdravotnických předpisů – vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 201/2018 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2019, která by byla pro potřeby advokátního tarifu zjevně nevhodná). Určitá míra paušalizace je tedy nutná. Nelze tedy odmítnout kategorizaci výše mimosmluvních odměn v advokátním tarifu jen z důvodu existence výjimečných případů.

[20] Úprava advokátního tarifu musí být kompromisem mezi kazuistickou a paušalizující úpravou. Advokátní tarif však právě na určité výjimečné situace, které se vymykají obvyklým případům, pamatuje. Excesy spočívající v příliš nízké odměně lze případně korigovat za pomoci § 12 odst. 1 advokátního tarifu, podle něhož lze odměnu zvýšit až na trojnásobek.

[21] Podstatným cílem advokátního tarifu je stanovení odměn pro případy, kdy se na její výši advokát s klientem nedohodne smluvně. Převáží-li názor šestého senátu, v praxi to povede k tomu, že advokáti, kteří nebyli jako zástupci ustanoveni soudem, se budou dožadovat téže odměny jako ustanovení advokáti. Dojde ke skokovému zdražení právních služeb pro osoby, které nesplňují podmínky pro ustanovení advokáta.

[22] Ústavní soud ke zrušení části § 9 odst. 5 advokátního tarifu přistoupil v situaci, kdy advokát ustanovený jako opatrovník dosahoval značně menší odměny než jiný advokát ve stejném řízení týkajícím se týchž účastníků, ba dokonce i nižší odměny nežli advokát ustanovený soudem podle jiné normy (§ 30 občanského soudního řádu). Nelze však z uvedených nálezů dovodit, že intencí Ústavního soudu byla snaha o nivelizaci odměn advokátů ve všech případech.

[23] Na první pohled lze uvažovat v tom smyslu, že zastupování ve věcech správního soudnictví je samostatná ucelená kategorie a samostatný druh práce, takže by advokáti měli mít nárok na rovnou odměnu v rámci této kategorie. Tato úvaha by však nemusela odpovídat realitě a zcela by paušalizovala veškerá řízení ve správním soudnictví jako jeden stejný druh práce. Je zřejmé, že ne všechna řízení ve správním soudnictví jsou stejně obtížná a vyznačují se stejnými vlastnostmi. Obecná kategorie odměňování ve správním soudnictví, k níž směřuje šestý senát, by naopak mohla vést k tomu, že v odlišných případech bude stanovena stejná odměna, a tedy nebude dosaženo kýženého cíle.

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1. *Pravomoc rozšířeného senátu*

[24] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[25] V nynější věci je zjevné, že se šestý senát domáhá rozhodnutí o odměně ustanoveného zástupce žalobce na základě právního názoru, který je v rozporu s dosavadní judikaturou (viz příklady uváděné šestým senátem cit. v bodě [11] shora). Stejně tak, jak vysvětluje rozšířený senát níže, nejde o věc vyřešenou judikaturou Ústavního soudu (viz část IV.2.2. níže).

[26] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

IV.2. Právní názor rozšířeného senátu

IV.2.1. K pravomoci obecného soudu vyslovit protiústavnost podzákoného právního předpisu

[27] Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Je nepochybné, že soud může přezkoumat nejen soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, ale též s ústavním pořádkem [takto již usnesení ze dne 22. 9. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 1/93 (U 1/2 SbNU 197), nebo náleze ze dne 24. 9. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 4/19 (č. 302/2019 Sb.), bod 46].

[28] Ustanovení čl. 95 odst. 1 Ústavy představuje jednak ústavní výraz nezávislosti soudů (soudní moci), jednak výraz oddělenosti moci soudní a výkonné, jako vyloučení možnosti exekutivního normování rozhodovací činnosti soudů. Právní řád, jehož základním atributem podle čl. 1 Ústavy je všeobecná závaznost, tvoří nejen zákony (včetně zákonů ústavních) a mezinárodní smlouvy, nýbrž také další prameny. Mezi tyto prameny, dle terminologie čl. 95 odst. 1 Ústavy „jiné právní předpisy“, patří též vyhlášky ministerstev dle čl. 79 odst. 3 Ústavy [srov. náleze ze dne 11. 3. 2003, sp. zn. I. ÚS 276/01 (N 34/29 SbNU 291)]. Nyní sporný advokátní tarif, je, jak již shora uvedeno, vyhláškou Ministerstva spravedlnosti (č. 177/1996 Sb.).

[29] Dlužno dodat, že v případě, nekonstatuje-li obecný soud nesoulad jiného právního předpisu se zákonem, je tímto právním předpisem vázán [viz cit. náleze I. ÚS 276/01 nebo náleze ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 274/01 (N 168/24 SbNU 243)].

IV.2.2. Judikatura Ústavního soudu k ústavnosti advokátního tarifu

[30] Ústavní soud v posledním roce zasáhl několikrát do stávajícího znění advokátního tarifu, konkrétně do jeho § 9 odst. 5. Právě na tuto judikaturu se šestý senát odvolává a rozšířený senát proto obsah těchto nálezů na tomto místě stručně rekapituje.

[31] V nálezu ze dne 24. 9. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 4/19, č. 302/2019 Sb., Ústavní soud dovodil neústavnost odměny advokáta-opatrovníka ustanoveného z důvodu, že opatrovaná

osoba byla neznámého pobytu (§ 9 odst. 5 advokátního tarifu, ve znění do 19. 11. 2019*). V nálezu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 22/19, č. 28/2020 Sb., Ústavní soud z podobných důvodů dovodil neústavnost odměny soudem ustanoveného advokáta-opatrovníka ustanoveného účastníkovi, který „z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení“. I tato část hypotézy § 9 odst. 5 advokátního tarifu totiž vychází z nepřipadného 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.“ (Pl. ÚS 22/19, bod 17).

[32] V nálezu ze dne 28. 1. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 23/19, č. 43/2020 Sb., z podobných důvodů zrušil Ústavní soud pro neústavnost odměnu opatrovníka „ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob“. Konečně v nálezu ze dne 3. 3. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 26/19, č. 176/2020 Sb., zrušil odměnu opatrovníka „jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní“.

[33] Všechny nálezy se týkaly výkladu § 9 odst. 5 advokátního tarifu, tedy odměny ustanoveného opatrovníka pro osoby v nejrůznějších procesních situacích. Tarifní hodnotu pro všechny tyto případy činila částka 1.000 Kč, sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby činila 500 Kč (§ 7 bod 2 advokátního tarifu), tedy polovinu sazby ve srovnání s nyní rozšířeným senátem řešenou situací. Ve všech případech advokátní tarif porušil zásadu rovnosti v návaznosti na právo podnikat a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny. Ústavní soud zde zdůraznil protiústavní nerovnost takovýchto odměn ve srovnání s ustanovenými zástupci podle § 30 o. s. ř., tedy nerovné zacházení ve smyslu čl. 1 a odst. 3 odst. 1 ve vazbě na čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny (Pl. ÚS 4/19, body 39 násl., Pl. ÚS 22/19, bod 16, Pl. ÚS 23/19, bod 14, Pl. ÚS 26/19, bod 13).

[34] Zásah do základních práv posuzoval Ústavní soud též v kontextu práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny. „Stanovil-li totiž normotvůrce výrazně nižší výši odměny pro advokáty jako opatrovníky účastníků řízení, jimž jiné zdravotní důvody zabráňují nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit se řízení, degradoval tím práci ustanovených advokátů v těchto případech oproti zastupování v případech jiných, a to bez jakéhokoli rozumného opodstatnění. Jakkoli proto Ústavní soud nepochybuje o tom, že kvalita odvedené právní služby advokáta se neodvíjí primárně od výše poskytnuté odměny, je třeba současně respektovat zásadu, podle níž za odvedenou práci má každý právo na spravedlivou odměnu (čl. 28 Listiny), přičemž tato odměna má být v těchto případech za srovnatelnou práci ve srovnatelné výši.“ (Pl. ÚS 22/19, bod 19, podobně Pl. ÚS 23/19, bod 16, Pl. ÚS 26/19, bod 15).

[35] Z judikatury Ústavního soudu plynou pro nynější rozhodnutí rozšířeného senátu následující zobecnitelné závěry:

* Ust. § 9 odst. 5 advokátního tarifu znělo před zásahy Ústavního soudu takto (znění k 19. 11. 2019): „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^{1b)}, se považuje za tarifní hodnotu částka 1.000 Kč.“ (zvýrazněné části Ústavní soud v dále cit. nálezech zrušil).

- Ústavní soud zůstává ve vztahu k určování mimosmluvní odměny advokátním tarifem vysoce zdrženlivý (viz Pl. ÚS 4/19, body 24 až 28). Nelze spatřovat porušení základních práv bez dalšího v tom, jsou-li advokáti pověřeni ve veřejném zájmu činnostmi, kterou vykonávají za sníženou odměnu, hrazenou jim státem, nebo dokonce bez nároku na odměnu. Zátěž vyvolaná takovým druhem práce (tedy práce ve veřejném zájmu, za sníženou odměnu nebo bez nároku na odměnu) musí být nějakým způsobem kompenzována a musí být přiměřená (Pl. ÚS 4/19, bod 29 a bod 39, Pl. ÚS 23/19, bod 13, Pl. ÚS 26/19, bod 12).
- Rozdílně stanovená odměna nemůže být založena na libovolných kritériích. Kritéria, na základě nichž se stanoví odlišné zacházení s obdobnými subjekty v obdobných (nebo dokonce stejných) situacích, musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná. Taková kritéria však v případě stanovení odměny pro advokáty jako opatrovníky zvolena nebyla. Ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu vycházelo z paušalizujícího a ničím nepodloženého předpokladu jednoduchosti a menší finanční náročnosti zastupování opatrovníkem ve srovnání s advokáty ustanovenými soudem podle § 30 o. s. ř. (Pl. ÚS 4/19, bod 38 a Pl. ÚS 22/19, bod 16, Pl. ÚS 23/19, bod 13, Pl. ÚS 26/19, bod 12).
- Aby k porušení rovnosti odměňování ustanoveného advokáta došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Určitá právní úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, tedy nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Normotvůrce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí ale dbát o to, aby odlišující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existoval vztah přiměřenosti. Byť v oblasti práv hospodářských (kam náleží i práva advokáta garantovaná čl. 26 Listiny) disponuje normotvůrce mnohem větším prostorem k uplatnění své politické vůle, než je tomu např. v oblasti občanských a politických práv, i zde se musí vyvarovat libovůle a jím eventuálně zvolená kritéria odlišení musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná (Pl. ÚS 4/19, body 41 a 42).

[36] Rozšířený senát na tomto místě shrnuje, že Ústavní soud v sérii uvedených nálezů řešil jiné ustanovení advokátního tarifu. Nadto ani žádný shora uvedený právní argument přímo neřeší nyní posuzovanou věc. Ostatně to ani šestý senát neříká. Šestý senát však upozorňuje, že logika právě popsané judikatury vede též k protiústavnosti části § 9 odst. 2 advokátního tarifu. S tím nelze z dále uvedených důvodů souhlasit.

IV.2.3. Ustanovení § 9 odst. 2 advokátního tarifu ve vztahu k nárokům v oblasti sociálního zabezpečení není v obecné rovině protiústavní

[37] Mimosmluvní odměna dle advokátního tarifu plní několikero funkcí. Jak správně uvedl šestý senát, podle ustanovení o mimosmluvní odměně se určí výše odměny advokáta ustanoveného soudem (§ 1 odst. 3 advokátního tarifu). Ovšem současně má mimosmluvní odměna dopad na odměnu smluvně sjednaného advokáta (jde vlastně o dispozitivní normu určující odměnu, nebude-li domluvena odměna jiná): dle § 1 odst. 1 advokátního tarifu platí, že odměna advokáta za poskytování právních služeb se řídí jeho smlouvou s klientem (smluvní odměna); *není-li takto odměna advokáta určena, řídí se ustanoveními advokátního tarifu o mimosmluvní odměně*. Konečně se ustanovení o mimosmluvní odměně zásadně použijí při určení výše odměny advokáta v situaci, kdy soud přiznává žalobci náhradu nákladů řízení. Vyhláška naznačuje, že tato skutečnost by měla mít význam při sjednávání smluvní odměny, neboť na to musí advokát klienta upozornit při sjednávání smluvní odměny (§ 1 odst. 2 advokátního tarifu).

[38] Výše mimosmluvní odměny se stanoví podle sazby za jeden úkon právní služby a podle počtu úkonů právní služby, které advokát ve věci vykonal (§ 6 odst. 1 advokátního tarifu). Sazba mimosmluvní odměny se určuje z tarifní hodnoty (§ 7 advokátního tarifu).

[39] Podle § 9 odst. 2 advokátního tarifu se za tarifní hodnotu ve věcech nároků fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení (stejně jako v oblasti důchodového, nemocenského a všeobecného zdravotního pojištění a ve věcech péče soudu o nezletilé, osvojení, podpůrných opatření, svéprávnosti, nezvěstnosti a smrti, přivolení k zásahu do integrity, přípustnosti převzetí nebo držení ve zdravotním ústavu, ve věcech opatrovnických) považuje částka 5.000 Kč. Podle § 7 bodu 3 činí sazba mimosmluvní odměny z této tarifní hodnoty 1.000 Kč za jeden úkon právní služby.

[40] Naproti tomu v jiných věcech projednávaných před správními soudy se sazba mimosmluvní odměny určuje z tarifní hodnoty 50.000 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a činí tedy 3.100 Kč za jeden úkon právní služby (§ 7 bod 5 advokátního tarifu).

[41] Rozšířený senát k tomu předně uvádí, že advokátní tarif je založen na paušalizaci případů do určitých větších skupin. To zdaleka není jen případ žalob a jiných návrhů ve správním soudnictví. Například v civilním soudnictví budou jiné (nižší) odměny ve věcech určovacích žalob (§ 9 odst. 3 písm. a) advokátního tarifu], ovšem vyšší budou, jde-li o právní vztah k obchodnímu závodu, nemovitě věci, nebo právo z průmyslového nebo jiného duševního vlastnictví (§ 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu]. Nižší bude odměna ve věcech zřízení nebo zrušení věcného břemene nebo práva stavby, vyšší bude ve věcech rozhodovaných v řízení v otázkách svěrenských fondů, obchodních společností, družstev a jiných právnických osob, a dále ve věcech rozhodovaných v insolvenčním nebo obdobném řízení (§ 9 odst. 3 písm. c) advokátního tarifu versus § 9 odst. 4 písm. c) advokátního tarifu].

[42] Jistě lze diskutovat o smysluplnosti či správnosti takového nastavení a o přesnosti rozdílů mezi jednotlivými typy žalob (např. mnohá věc z oblasti věcných břemen bude často určitě komplikovanější než advokátním tarifem více „ceněná“ žaloba v oblasti obchodních korporací). Stejně tak si lze představit, že řada žalob na částky v řádech tisíců či desetitisíců korun bude mnohem komplikovanější než žaloba na částku v řádech milionů. Přesto však tyto rozdíly nikdo nezpochybňuje.

[43] Advokátní tarif tu vlastně činí to, co je jedním ze znaků právního řádu jako takového. Právo normuje, reguluje. Činí tak obecně, utváří obecné kategorie, se kterými spojuje nějaké právní důsledky. V mnoha jedinečných případech se mohou zdát právní normy příliš tvrdé či dokonce nerozumné (např. mnohé osoby mladší 18 let by byly lepšími řidiči osobních motorových vozů než řidiči starší 18 let, přesto však lze řidičské oprávnění skupiny B udělit jen osobě, která dosáhla věku 18 let; stejně tak se může ideální rychlost vozidla v obci lišit v závislosti na místě, času a mnoha jiných faktorech, přesto však zákon stanoví jednu základní hranici rychlosti jízdy v obci). Podstata práva a potřeba snadnosti jeho aplikace nevyhnutelně vede k jisté paušalizaci jedinečných skutkových dějů. Moderní právní řád odmítá pomyslné ničím neregulované rozdělování spravedlnosti vždy v závislosti na tom či onom jedinečném případě.

[44] To samozřejmě neznamená, že normotvůrce není při obecném určení odměny advokáta nijak omezen. Ústavní soud tak např. v minulosti prohlásil za neústavní tzv. přísudkovou vyhlášku, která výši odměny a výši nákladů právního zastoupení odvíjela nikoliv od počtu úkonů právní služby poskytnutých ve věci (jak je to v advokátním tarifu),

ale na základě principu paušalizace sazeb výše odměn za zastupování v řízení. Ústavní soud kritizoval paušální sazby výše odměny, které zcela pomíjely věcnou a časovou náročnost sporu či účelnost vymáhání práva nebo bránění nároku (např. vůbec nebyl zohledněn počet provedených úkonů právní služby). Přisudková vyhláška motivovala věřitele k vedení soudních sporů i v případech, v nichž předmětem sporu byla věc nepatrné hodnoty. Přiznávané náklady byly natolik vysoké, že bylo z principu výhodné se soudit i o předměty plnění nepatrné hodnoty. Počet takto vedených sporů, motivovaných vidinou snadného zisku, byl enormně vysoký. Vedení soudních sporů tohoto typu, pojatých primárně nikoliv jako dovolávání se ochrany práv, nýbrž jako obchodní a podnikatelská činnost produkující zisk, bylo na samé hraně institutu zneužití práva. Takto fungující systém vymáhání pohledávek vyvolával sociálně nežádoucí následky a vedl k ožebračování značné části obyvatelstva, uvedl Ústavní soud [nález ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12 (N 59/69 SbNU 123; 116/2013 Sb.) - *zrušení vyhlášky č. 484/2000 Sb. (tzv. přisudkové vyhlášky)*, body 93 až 96].

[45] Přílišné paušalizaci a automatizaci výpočtu odměny advokáta se advokátní tarif brání možnostmi a někde i povinnostmi zvýšit mimosmluvní odměnu (srov. § 12 advokátního tarifu).

[46] Rozšířený senát vychází ze základního principu zdrženlivosti soudní moci ve vztahu k regulaci mimosmluvní odměny právnických profesí, včetně advokátů (srov. základní východiska nálezu Pl. ÚS 4/19, body 24 až 28). Tato zdrženlivost ostatně vychází též z judikatury Evropského soudu pro lidská práva [rozsudek ze dne 23. 11. 1983, *Van der Musselle proti Belgii*, č. 8919/80, § 39, podobně stanovisko pléna ÚS ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06 (ST 23/42 SbNU 545) - *Náhrada nákladů exekuce a její uložení povinnému, resp. oprávněnému*, srov. též první ze série nálezů k § 9 odst. 5 advokátního tarifu, nález Pl. ÚS 4/19, bod 26].

[47] Jádrem argumentace šestého senátu je, že sazba mimosmluvní odměny ve věcech nároků fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení (a některých dalších oblastech) je několikanásobně menší než je sazba mimosmluvní odměny ve všech ostatních věcech projednávaných správními soudy. Šestý senát tedy míří k tomu, aby rozšířený senát prohlásil protiústavnost části § 9 odst. 2 advokátního tarifu. V takovémto případě by se nároky fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení řídily § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu.

[48] Rozšířený senát připomíná, že v nynější věci nikdo netvrdí a ani z povahy věci neplyne, že § 9 odst. 2 advokátního tarifu má likvidační povahu ve vztahu k advokátům, že jim efektivně znemožňuje dosahovat zisk (srov. např. nález Pl. ÚS 4/19, bod 27). Proto se touto otázkou rozšířený senát dále nezabýval.

[49] Šestý senát zdůrazňuje, že s advokáty zastupujícími žalobce ve správním soudnictví ve věcech vyjmenovaných v § 9 odst. 2 advokátního tarifu je nakládáno nerovně oproti advokátům zastupujícím žalobce v jiných věcech správního soudnictví. Rozšířený senát k tomu připomíná, že Ústavní soud v sérii nálezů k § 9 odst. 5 advokátního tarifu kritizoval jako nerovnou a diskriminační úpravu odlišného odměňování ustanovených opatrovníků, na straně jedné, a soudem ustanovených zástupců podle § 30 o. s. ř., na straně druhé. Tato situace byla o to absurdnější, že soudem ustanovený advokát a naproti tomu advokát jako opatrovník **nezřídka dělali v podstatě tu samou práci, ovšem za několikanásobně odlišné sazby.**

[50] Jak správně uvádí ve vyjádření Ministerstvo spravedlnosti, v nynější situaci žádné takovéto srovnání není. Jinými slovy, nelze tak jednoduše, jako tomu bylo v sérii nálezů k § 9 odst. 5 advokátního tarifu, najít prakticky zcela srovnatelnou skupinu, ve vztahu k níž by advokáti ustanovení soudem byli diskriminováni (znevýhodněni).

[51] Nelze ani bez dalšího odmítnout odlišné sazby odměn pro dvě základní skupiny věcí ve správním soudnictví. Jak totiž rozšířený senát vysvětlil výše, stejně tak by bylo možno odmítat i jiná zobecňující dělení na jednotlivé skupiny věcí a „tlačit“ odměňování advokátů vždy k těm nejvyšším sazbám (viz body [41] a [42] shora). Není ale možné, aby soud zcela odmítl logiku ministerstva jako tvůrce advokátního tarifu a paušálně zařadil všechny věci projednávané ve správním soudnictví pro účely výpočtu mimosmluvní odměny právě jen do jedné jediné kategorie.

[52] Rozšířený senát souhlasí s šestým senátem, že nelze mechanicky říci, že věci sociálního zabezpečení jsou typově jednodušší než ostatní věci správního soudnictví. Lze souhlasit i s tím, že právní úprava sociálního zabezpečení je někdy komplikovaná, pro advokáta může být náročné se ve věci zorientovat (je však otázkou, zda takto komplikovaná byla i věc nynější, tuto otázku však rozšířený senát nechává k posouzení předkládajícímu senátu, viz dále část V.). Na druhou stranu jsou často v těchto věcech sporné jen otázky skutkové, nikoliv otázky právní, což mohlo být faktorem vedoucím ministerstvo k odlišnému nastavení tarifní hodnoty těchto věcí. V každém případě platí, že soudní moc nemůže volně přehodnocovat důvody, na jejichž základě normotvůrce diferenciuje obecnou právní úpravu. Rozšířený senát opětovně zdůrazňuje, že advokátní tarif umožňuje soudu přihlédnout k mimořádné obtížnosti věci a zvýšit mimosmluvní odměnu až na trojnásobek (srov. § 12 advokátního tarifu a bod [45] shora). Nadto lze ve zvlášť výjimečných případech tuto hranici prolomit a výjimečně toto ustanovení vůbec neaplikovat.

[53] V každém případě však nejsou tyto úvahy rozhodující. Odlišné nastavení tarifní hodnoty věcí sociálního zabezpečení plní i další funkci. Důvodem pro zavedení nižší tarifní hodnoty může být též snaha o zajištění přístupu k právní pomoci účastníkům takového řízení. Žalobci ve věcech sociálního zabezpečení jsou často chudší, daný spor pro ně může být téměř až existenčně důležitý. Při nižší odměně advokáta si mohou dovolit za právní služby zaplatit i ti, kteří by na „standardní“ odměnu neměli dost prostředků. Tento argument však dle šestého senátu rozhodně nelze použít ve vztahu k právním službám poskytovaným advokáty, které jako zástupce ustanovil soud a jejichž odměnu potom platí stát, neboť stát netrpí nedostatkem prostředků jako žadatelé o dávky sociálního zabezpečení.

[54] K tomu však lze připomenout další aspekt, na který správně upozornilo Ministerstvo spravedlnosti. Ve věcech sociálního zabezpečení se běžně vyskytují i advokáti zastupující žalobce na základě smlouvy. Žalobci takovým advokátům platí buďto smluvní odměnu, anebo odměnu mimosmluvní, určenou právě advokátním tarifem (nedomluví-li se advokát s klientem jinak; viz § 1 odst. 1 advokátního tarifu). Mimosmluvní odměna stanovená pro věci sociálního zabezpečení v § 9 odst. 2 advokátního tarifu tak má zajistit dostupnost právní pomoci pro sociálně slabší osoby. Mimosmluvní odměna může ovlivňovat též odměnu smluvní: advokát je totiž při domlouvání smluvní odměny povinen upozornit klienta, že soud v případě úspěchu žaloby přizná procesně úspěšnému žalobci odměnu advokáta podle ustanovení o mimosmluvní odměně (§ 1 odst. 2 advokátního tarifu) (srov. k právě uvedenému též funkce mimosmluvní odměny analyzované v bodě

[37] shora). Rozšířený senát tedy upozorňuje, že tarifem určená výše mimosmluvní odměny může nepřímo ovlivňovat též výši odměny smluvní, a to směrem „dolů“. Advokátní tarif „tlačí“ smluvní odměnu k nižší částce. V případě razantního zvýšení mimosmluvní odměny ve věcech sociálního zabezpečení lze předpokládat, že by stoupla i průměrná výše odměny smluvní. Tím by se mohla stát právní pomoc nedostupná pro ty žalobce, kteří s ohledem na své majetkové poměry ještě nedosáhnou na přísné zákonné podmínky pro ustanovení advokáta (§ 35 odst. 10 s. ř. s.).

[55] Rozšířený senát uzavírá, že podobně jako Ústavní soud „*nepochybuje o tom, že kvalita odvedené právní služby advokáta se neodvíjí primárně od výše poskytnuté odměny*“ (nález Pl. ÚS 22/19, bod 19). Jakkoliv současně platí, že „*za odvedenou práci má každý právo na spravedlivou odměnu (čl. 28 Listiny), přičemž tato odměna má být v těchto případech za srovnatelnou práci ve srovnatelné výši*“ (tamtéž), u žalob ve věcech sociálního zabezpečení neexistuje jednoduše srovnatelná kategorie nepřiměřeně více odměňovaných advokátů, jako tomu je ve věcech opatrovnických podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu (srov. body [49] a [50] shora). Z judikatury Ústavního soudu neplyne povinnost vyrovnat veškeré odměny advokátů, jak správně poznamenalo ve vyjádření Ministerstvo spravedlnosti. Současně je třeba zopakovat, že odměna opatrovníků podle § 9 odst. 5 byla poloviční ve srovnání s odměnou zástupců ve věcech sociálního zabezpečení (500 Kč za jeden úkon právní pomoci versus 1.000 Kč).

IV.3. Závěr

[56] Rozšířený senát tedy uzavírá, že zvláštní tarifní hodnota pro věci sociálního zabezpečení dle § 9 odst. 2 advokátního tarifu obecně neporušuje zásadu rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny) v návaznosti na právo podnikat a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny.

V. Další postup ve věci

[57] Rozšířený senát podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu NSS rozhodl usnesením jen o této otázce. Je to totiž v první řadě předkládající šestý senát, který zná dobře podstatu nynější věci a povahu služeb soudem ustanoveného advokáta. Proto je šestý senát oprávněn též zvážit, zda jsou ve věci důvody pro mimořádné zvýšení odměny ustanoveného advokáta (§ 12 odst. 1 advokátního tarifu). Věc vrací šestému senátu, který o věci rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. listopadu 2020

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

