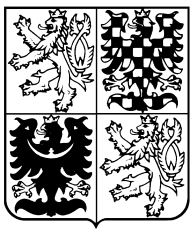

Sbírka zákonů a mezinárodních smluv

ČESKÁ REPUBLIKA

Zpřístupněna dne 15. ledna 2026

Nález Ústavního soudu č. 4/2026 Sb.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/25 ve věci návrhu na zrušení § 9 odst. 7 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů

4

NÁLEZ
Ústavního soudu
ze dne 10. prosince 2025

sp. zn. Pl. ÚS 32/25 ve věci návrhu na zrušení § 9 odst. 7 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 32/25 dne 10. prosince 2025 v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Veroniky Křesťanové, Zdeňka Kühna, Kateřiny Ronovské, Dity Řepkové, Martina Smolka, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Jana Wintra a Daniely Zemanové (soudkyně zpravodajka) o návrhu veřejného ochránce práv na zrušení § 9 odst. 7 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, za účasti Ministerstva spravedlnosti jako účastníka řízení

takto:

I. **Ustanovení § 9 odst. 7 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění vyhlášky č. 258/2024 Sb., se ve slovech „podpůrných opatření, svéprávnosti, nezvěstnosti a smrti, přivolení k zásahu do integrity, přípustnosti převzetí nebo držení ve zdravotním ústavu a“ ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.**

II. **Ve zbytku se návrh zamítá.**

Odůvodnění

I.
Vymezení věci

1. Návrhem podaným podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se veřejný ochránce práv (dále též jen „navrhovatel“) domáhá zrušení § 9 odst. 7 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění vyhlášky č. 258/2024 Sb.

2. Napadené ustanovení bylo do advokátního tarifu vloženo vyhláškou č. 258/2024 Sb., 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. Tato novela byla vyhlášena 10. 9. 2024 a nabyla účinnosti 1. 1. 2025.

3. Podstata věci spočívá v posouzení ústavnosti rozlišování mezi odměnou advokáta, na straně jedné, a odměnou opatrovníka, který byl ustanoven do funkce soudem z řad advokátů, na straně druhé.

II.
Znění napadeného ustanovení

4. Napadené ustanovení § 9 odst. 7 advokátního tarifu zní:

„Při výkonu funkce ustanoveného opatrovníka ve věcech podpůrných opatření, svéprávnosti, nezvěstnosti a smrti, přivolení k zásahu do integrity, přípustnosti převzetí nebo držení ve zdravotním ústavu a zrušení a likvidace právnické osoby se považuje za tarifní hodnotu částka 5 000 Kč.“

III.
Tvrzení navrhovatele

5. Navrhovatel uvádí, že obdržel opakované podněty z praxe k tomu, aby využil své aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení § 9 odst. 7 advokátního tarifu.

6. Rekapituluje předchozí právní úpravu a vývoj rozhodovací praxe Ústavního soudu ve věci odměny ustanovených opatrovníků-advokátů týkající se někdejšího § 9 odst. 5 advokátního tarifu. V důsledku derogačních nálezů upravoval advokátní tarif v období od 8. 12. 2021 tarifní hodnotu pro advokáty i advokáty jako ustanovené opatrovníky v konkrétních řízeních shodně pouze v obecném ustanovení § 9 odst. 2 tohoto předpisu.

7. Od 1. 1. 2025 došlo sice ke zvýšení tarifních hodnot včetně hodnoty stanovené v § 9 odst. 2 advokátního tarifu, zároveň však byla napadeným § 9 odst. 7 advokátního tarifu pro výpočet odměny advokáta jako ustanoveného opatrovníka v konkrétních typových řízeních stanovena nižší tarifní hodnota (5 000 Kč), než jakou stanoví § 9 odst. 2 advokátního tarifu (10 000 Kč).

8. Snížená tarifní hodnota pro výpočet odměny opatrovníka se navíc uplatňuje pro řízení, v nichž ustanovení opatrovníci vykonávají úkony i pro osoby ve zranitelném postavení, s určitým zdravotním omezením či postižením. Takové zastupování opatrovníkem nelze bez dalšího paušálně označit za jednodušší činnost s menší finanční náročností. Řízení, na která současné znění § 9 odst. 7 advokátního tarifu dopadá, jsou vymezena v některých ohledech ještě šířeji než v Ústavním soudem zrušeném § 9 odst. 5 advokátního tarifu. I když se někdy může jednat i o jednodušší případy, jindy může opatrovnictví klást na advokáty mnohem větší profesní i lidské nároky.

9. Podle navrhovatele je role opatrovníka v těchto řízeních dvojí. Opatrovník musí nejen informovat osobu o jejích právech a poradit jí nejvhodnější postup, ale (pokud je to objektivně možné) měl by také zjistit její přání a vyžádat si její pokyny, aby mohl účinně hájit její postoj a chránit její zájmy v průběhu celého řízení.

10. Rozdílné odměňování může vést k formalistickému postupu a také k tomu, že kvalifikovaní advokáti nebudou mít o výkon funkce opatrovníka zájem. Systém procesních záruk by pak nebyl efektivní a funkční. Může dojít k ohrožení práva na právní pomoc osob, které advokáta-opatrovníka potřebují, v důsledku i k narušení jejich práva na spravedlivý proces.

11. Navrhovatel se v rámci svých šetření setkává s tím, že je zastoupení opatrovníky často neefektivní a snížení odměny opatrovníků by mohlo vést k dalšímu zhoršení právních záruk.

12. Napadené ustanovení je v rozporu s ústavní zásadou rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina"), ústavním právem podnikat a získávat prostředky pro své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny), právem na spravedlivou odměnu za práci, respektive srovnatelnou odměnu za srovnatelnou práci (čl. 28 Listiny *per analogiam*) a s právem na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny).

13. Rovnost je narušena tím, že právní úprava vychází z neodůvodněného, nepodloženého a paušálního závěru, že u konkrétních typů řízení poskytuje opatrovník právní služby s nižší mírou náročnosti. Takové odlišné zacházení ale nesleduje legitimní cíl a nevychází z objektivních a rozumných kritérií. Stanovená odměna závisí nikoli na charakteru a náročnosti poskytované právní služby, ale pouze na formálním postavení advokáta v řízení.

14. Právní úprava zároveň narušuje princip právní jistoty, neboť soudy nepostupují jednotně. Některé určují odměnu podle napadeného § 9 odst. 7 a jiné dle § 9 odst. 2 s odkazem na neústavnost § 9 odst. 7 advokátního tarifu. K nejednotnému rozhodování dochází i v rámci jednoho soudu. Zrušení napadeného ustanovení je důležité pro sjednocení rozhodovací praxe a zajištění právní jistoty.

15. Z pohledu práva na právní pomoc, resp. přístupu ke spravedlnosti je nutno vzít v úvahu závazky státu plynoucí z čl. 12 a 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (č. 10/2010 Sb. m. s.). Odměňování ustanovených opatrovníků se zčásti týká právě zastupování osob se zdravotním postižením, a tedy rovného přístupu těchto osob k právní pomoci.

IV.
Průběh řízení před Ústavním soudem

16. Ústavní soud v souladu s § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh na zrušení napadeného ustanovení k vyjádření Ministerstvu spravedlnosti (dále též jen „ministerstvo").

IV. 1.
Vyjádření Ministerstva spravedlnosti

17. Ministerstvo uvádí, že napadené ustanovení zahrnuje právní služby, u kterých se lze objektivně většinově setkat s nižší mírou náročnosti. Nejedná se o paušalizující ničím nepodložený předpoklad jednoduchosti a menší náročnosti těchto věcí, ale o výsledek empirického sběru poznatků ministerstva a zainteresovaných subjektů, včetně České advokátní komory („ČAK") a jednotlivých obecných soudů, které advokátní tarif aplikují.

18. Práce na novele započaly v roce 2022, návrh připravovalo představenstvo ČAK. Návrh byl opakovaně konzultován se zástupci odborné veřejnosti a dvakrát byl předložen do meziresortního připomínkového řízení. Všem dotčeným aktérům bylo umožněno uplatnit jejich stanoviska. Dosavadní judikatura Ústavního soudu byla respektována.

19. Zaznívaly zejména zprávy z praxe (např. od okresního soudu, do jehož obvodu spadá významný psychiatrický ústav a který má na základě toho četné zkušenosti zejm. s agendou podpůrných opatření, svéprávnosti, nezvěstnosti a smrti, přivolení k zásahu do integrity, přípustnosti převzetí nebo držení ve zdravotním ústavu) o tom, že úkony v těchto věcech jsou objektivně typově jednodušší, často formálního charakteru a opakující se.

20. Na jednání se zástupci ČAK a Městského soudu v Praze, resp. obvodních soudů, v červnu 2023 bylo ze strany zástupců soudů uvedeno, že je zde skupina sporů, které jsou svou podstatou obvykle poměrně jednoduché (které na straně advokátů obvykle nevyžadují další úkony), ale ve svém objemu mají poměrně nemalý dopad na státní rozpočet. Mezi tyto případy byly zahrnuty i věci zrušení a likvidace právnických osob, zejména v těch případech, kdy je jinak neaktivnímu a nekontaktnímu subjektu nutné ustanovit procesního opatrovníka pro účely výmazu rejstříkovým soudem.

21. Odměna pro advokáty a advokáty-opatrovníky ve shodné výši je v advokátním tarifu stanovena v § 10 odst. 2, 4 a 6, neboť v těchto případech jde o srovnatelnou činnost obhájce a ustanoveného opatrovníka.

22. Naopak povaha a náročnost činností dle napadeného ustanovení, na straně jedné, a činností dle § 9 odst. 2 advokátního tarifu, na straně druhé, není totožná, což plyne i ze získaných poznatků jednotlivých připomínkových míst.

23. Navíc oproti právnímu stavu posuzovanému Ústavním soudem v předchozích rozhodnutích došlo k pětinásobnému zvýšení tarifní hodnoty rozhodné pro určení odměny ustanoveného opatrovníka-advokáta (z 1 000 Kč na 5 000 Kč), resp. k výslednému zvýšení odměny opatrovníka za jeden úkon právní služby z 500 Kč na 1 000 Kč (bez souvisejících náhrad a DPH). To vylučuje závěr o zásahu do práva podnikat nebo do práva na spravedlivou odměnu za práci. U úkonů mimořádně obtížných (např. časově náročných) lze zvýšit odměnu advokáta až na trojnásobek dle § 12 advokátního tarifu. Došlo též k 50% navýšení souvisejících paušálních náhrad.

24. Ze strany obecných soudů nejsou signalizovány problémy s dostupností právních služeb, včetně služeb tzv. *ex offo*. Advokát je povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta bez ohledu na své procesní postavení, výši odměny nebo skutečnost, zda je klient osobou se zdravotním postižením či nikoliv. Za porušení těchto povinností je advokát kárně odpovědný. Ústavně garantované právo klienta na právní pomoc nemůže být stanovením odlišné (nicméně přiměřené) odměny podzákonným předpisem ani nepřímo ohroženo.

25. Ministerstvo hájí zejména zachování části napadeného ustanovení, které se týká odměny za výkon funkce opatrovníka ve věcech zrušení a likvidace právnické osoby. V případě zrušení části § 9 odst. 7 týkající se právnických osob by se uplatnila obecná úprava § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu, podle níž v otázkách „obchodních společností, družstev a jiných právnických osob“ je tarifní hodnota 113 000 Kč. Odměna by pak byla zcela neadekvátní.

26. Tato část se týká typicky právnických osob, které nevykazují žádnou činnost, postrádají statutární orgán či nezakládají povinné dokumenty do sbírky listin. Dle dostupných informací z Městského soudu v Praze jde ročně o tisíce takovýchto případů. Zastoupení procesním opatrovníkem-advokátem je potřebné právě u neaktivních a nekontaktních právnických osob, které existují pouze jako „prázdné schránky“ a nemohou plnit svůj účel.

27. Nejde o právně a skutkově složité případy, jen o ověření, zda jsou naplněny zákonné důvody pro zrušení a likvidaci právnické osoby. Opatrovník nemůže suplovat roli osob, které mají oprávněný zájem na fungování právnické osoby (zejm. společníci, zakladatelé, věřitelé). Při rušení „prázdných schránek“ nemá obvykle ustanovený opatrovník žádné reálné informace, čímž se tato činnost odlišuje od činnosti advokáta na základě plné moci u aktivní právnické osoby.

28. Ve specifických případech má stále soud možnost § 9 odst. 7 advokátního tarifu neaplikovat dle čl. 95 odst. 1 Ústavy a postupovat podle obecné úpravy.

29. Řízení, na která se § 9 odst. 7 advokátního tarifu vztahuje, spojuje procesní postup podle zákona o zvláštních řízeních soudních. Jde o řízení nesporná, ovládaná vyhledávací zásadou. Odměna ustanoveného opatrovníka je poskytována za většinově odlišný typ či náročnost právních služeb než odměna advokáta zvoleného v těchto typech řízení účastníkem nebo advokáta v jiném procesním postavení.

30. Napadené ustanovení má za cíl zabránit neúměrnému nárůstu mandatorních výdajů státu na právní služby v řízeních, kde je náročnost právních služeb procesního opatrovníka objektivně a prokazatelně typově nižší.

31. Ministerstvo proto navrhuje zamítnutí návrhu. Pro případ, že by se Ústavní soud rozhodl pro zásah, ministerstvo navrhuje přinejmenším zamítnout návrh v rozsahu týkajícím se úpravy ve věcech zrušení a likvidace právnických osob, popř. odklad vykonatelnosti rozhodnutí tak, aby bylo ministerstvu umožněno přijmout potřebnou novelizaci advokátního tarifu, která by vzniku nepřiměřených výdajů státu na odměny ve věcech zrušení a likvidace právnických osob předešla.

IV.2.
Replika navrhovatele

32. Navrhovatel v replice uvádí, že vyjádření ministerstva nevyvrací závěr, že odlišné odměňování ustanovených opatrovníků dle § 9 odst. 7 advokátního tarifu není založeno na obecně rozumných a objektivizovaných kritériích. Výsledky sběru poznatků, na které odkazuje ministerstvo, nejsou veřejně známy ani obsaženy v důvodové zprávě. Není známo, kdo ze zástupců odborné veřejnosti se měl odborné diskuse účastnit a jaký byl její závěr. Ministerstvo podrobně zdůvodňuje jen výši odměny advokáta jako ustanoveného opatrovníka ve věcech zrušení a likvidace právnické osoby, přičemž uvedenou část právní úpravy považuje navrhovatel za nejméně problematickou.

33. Ačkoli ministerstvo uvádí, že diskusi před novelizací advokátního tarifu vedlo mimo jiné se zástupci ČAK i soudy, právě advokáti se na navrhovatele obraceli s podněty, aby spornou právní úpravu napadl, přičemž poukazovali mj. na nejednotný přístup obecných soudů. Nejednotnost rozhodování soudů zpochybňuje závěr ministerstva, že na stanovení nižší tarifní hodnoty a paušální jednoduchosti úkonů v řízeních dle § 9 odst. 7 advokátního tarifu panovala v odborných kruzích shoda.

34. Nelze souhlasit s paušálním závěrem, že všechna řízení uvedená v napadeném ustanovení jsou obecně jednoduchá nebo vykazují menší finanční náročnost. Ustanovení opatrovníci vykonávají úkony mimo jiné i pro osoby ve zranitelném postavení, s určitým zdravotním omezením nebo postižením. Od opatrovníka se očekává jeho zvýšená péče, jsou na něj mnohdy kladeny i větší profesní a lidské nároky. Aby bylo procesní opatrovnictví efektivní, odměna ustanoveného opatrovníka musí být úměrná kvalitě ochrany, kterou poskytuje.

35. Přestože byla tarifní hodnota pro určení odměny ustanoveného opatrovníka zvýšena, došlo i ke zvýšení jiných tarifních hodnot, což byl účel novely advokátního tarifu.

36. Zvýšení odměny podle ustanovení § 12 odst. 1 advokátního tarifu má být vyhrazeno mimořádně obtížným úkonům, nikoli nahrazovat nedostatečně vysokou odměnu za úkon v běžných případech.

IV. 3.
Upuštění od ústního jednání

37. Jelikož Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, dle § 44 zákona o Ústavním soudu od ústního jednání upustil.

V.
Ústavní a zákonné podmínky přijetí napadeného ustanovení

38. Ústavní soud se v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve zabýval tím, zda napadené ustanovení bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

39. Pravomoc ministerstev vydávat právní předpisy k provedení zákona je založena v čl. 79 odst. 3 Ústavy. Z daného ustanovení plyne jak potřeba zákonného zmocnění, tak obsahový limit pro prováděcí předpis – musí být vydán v mezích zákona. Zmocnění musí být konkrétní, jednoznačné a jasné [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.)]. Pokud tomu tak je, Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákonný právní předpis vydán státním orgánem k tomu oprávněným a v mezích jeho kompetence, tedy zda se při výkonu této pravomoci pohyboval v mezích a na základě zákona (*secundum et intra legem*), a nikoliv mimo zákon (*praeter legem*) – srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. 10. 2013 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.).

40. Advokátní tarif, jakož i jeho změnu provedenou vyhláškou č. 258/2024 Sb. vydalo Ministerstvo spravedlnosti. Ministerstvo je k této úpravě zmocněno v § 22 odst. 3 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož „způsob určení odměny a náhrad advokáta, který vykonává advokacii samostatně nebo společně s jinými advokáty (§ 11 odst. 1), případně i jejich výši, stanoví Ministerstvo spravedlnosti po předchozím vyjádření Komory vyhláškou“. Do 31. 3. 2006 šlo o zmocnění v § 22 odst. 2 téhož zákona.

41. Ústavní soud považuje zákonné zmocnění, na jehož základě byla vydána vyhláška č. 258/2024 Sb. obsahující napadené ustanovení, za dostatečně konkrétní, jednoznačné a jasné [srov. k tomu v obdobné věci již nález sp. zn. Pl. ÚS 17/21 ze dne 19. 10. 2021 (N 178/108 SbNU 182; 443/2021 Sb.)].

42. Přijalo-li tedy ministerstvo vydáním této vyhlášky podepsané ministrem spravedlnosti a řádně vyhlášené ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv právní úpravu obsaženou v napadeném ustanovení, učinilo tak v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VI.
Věcný přezkum napadeného ustanovení

VI. 1.
Obecná východiska týkající se odměňování advokátů při výkonu funkce opatrovníka

43. Ústavní soud již v dřívější rozhodovací praxi zdůraznil, že funkce opatrovníka byla v právním řádu zakotvena proto, aby takový soudem ustanovený opatrovník důsledně hájil zájmy zastupovaného, zejména prostudoval spis, podával vyjádření a vedl za něj celý spor tak, jako by to činil smluvní zástupce na základě plné moci [srov. nález sp. zn. I. ÚS 559/2000 ze dne 25. 9. 2002 (N 111/27 SbNU 233)].

44. Ústavní soud se problematikou odlišného stanovení tarifní odměny pro advokáta, na straně jedné, a advokáta coby ustanoveného opatrovníka, na straně druhé, opakovaně zabýval. Předmětem přezkumu v předchozích nálezech bylo ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve znění vyhlášek č. 486/2012 Sb. a č. 390/2013 Sb. Ústavním soudem zrušená právní úprava vycházela z podobného principu jako nyní napadený § 9 odst. 7, tedy z nižší tarifní odměny advokáta za úkony, které provádí v postavení soudem ustanoveného opatrovníka.

45. Při konkrétní kontrole norem vzešlé z jednotlivých ústavních stížností Ústavní soud postupně zrušil dílčí ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu v závislosti na tom, o jaký typ opatrovnictví v řízení, z nichž vzešla ústavní stížnost, šlo. Zrušeny byly části § 9 odst. 5 advokátního tarifu týkající se odměny advokáta za výkon funkce opatrovníka ustanoveného osobě neznámého pobytu [nález sp. zn. Pl. ÚS 4/19 ze dne 24. 9. 2019 (N 163/96 SbNU 88; 302/2019 Sb.)], opatrovníka ustanoveného osobě, která se z jiných zdravotních důvodů dlouhodobě nemůže účastnit řízení [nález sp. zn. Pl. ÚS 22/19 ze dne 14. 1. 2020 (N 3/98 SbNU 22; 28/2020 Sb.)], opatrovníka ustanoveného soudem podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob [nález sp. zn. Pl. ÚS 23/19 ze dne 28. 1. 2020 (N 15/98 SbNU 116; 43/2020 Sb.)] a opatrovníka jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní [nález sp. zn. Pl. ÚS 26/19 ze dne 3. 3. 2020 (N 37/99 SbNU 11; 176/2020 Sb.)].

46. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 Ústavní soud dospěl k závěru, že došlo k porušení práva na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny) a práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 3 Listiny). Shrnul, 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. Snaha dosáhnout vyrovnaných veřejných rozpočtů nemůže sama o sobě ospravedlnit zásah do základního práva na právní pomoc, neboť stát má dostatek možností, aby s veřejnými prostředky hospodařil způsobem, který se žádného základního práva při běžném společenském vývoji nedotýká (bod 45 nálezu).

47. V nálezech sp. zn. Pl. ÚS 22/19, Pl. ÚS 23/19 a Pl. ÚS 26/19 Ústavní soud posunul referenční kritérium přezkumu a své závěry opřel primárně o princip rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny) ve spojení s právem na podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny) a právem získávat prostředky pro své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 3 Listiny). Dodal, že právo podnikat lze považovat za „jednu z možností získávat prostředky pro životní potřeby prací“ (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 22/19, bod 18).

48. Shora uvedená práva je navíc „nutno nazírat rovněž v kontextu práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny. Stanovil-li normotvůrce výrazně nižší výši odměny pro advokáty jako opatrovníky účastníků řízení, jimž jiné zdravotní důvody zabraňují nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit se řízení, degradoval tím práci ustanovených advokátů v těchto případech oproti zastupování v případech jiných, a to bez jakéhokoliv rozumného opodstatnění“. Ústavní soud sice akceptoval, že kvalita odvedené právní služby advokáta se neodvíjí primárně od výše poskytnuté odměny, ovšem zdůraznil, že za odvedenou práci má každý právo na spravedlivou odměnu (čl. 28 Listiny), přičemž odměna za srovnatelnou práci má být poskytnuta ve srovnatelné výši (nález sp. zn. Pl. ÚS 22/19, body 19–20). Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 23/19 a Pl. ÚS 26/19 již neaplikují čl. 28 Listiny přímo, ale pouze *per analogiam*.

49. V nálezech sp. zn. Pl. ÚS 22/19, Pl. ÚS 23/19 a Pl. ÚS 26/19 Ústavní soud shodně zdůraznil, že není rozhodné, zda je právní pomoc poskytována na základě smlouvy nebo rozhodnutí soudu. Rozhodující je okolnost, že plnění (respektive splnění) uložené povinnosti je obsahově ekvivalentní poskytnutí právní pomoci na základě smlouvy.

50. Na návrh veřejného ochránce práv poté Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 17/21 zrušil zbylou část § 9 odst. 5 ke dni 8. 12. 2021 (dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů pod č. 443/2021 Sb.). Zde shrnul, že „zákonodárcem stanovená nižší odměna pro advokáty-opatrovníky … nese znaky libovůle a je v rozporu s ústavním principem rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), ústavním právem podnikat a získávat prostředky pro své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny), právem na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny …) nebo na spravedlivou odměnu za práci, resp. na srovnatelnou odměnu za srovnatelnou práci (čl. 28 Listiny *per analogiam*)“. Rozdílně stanovená odměna nemůže být založena na svévolných (libovolných) kritériích nebo úvahách. Zrušení části advokátního tarifu stanovující sníženou odměnu u opatrovnictví osob stižených duševní poruchou či osob, které nejsou schopny se srozumitelně vyjadřovat, navíc přispěje k naplňování cílů Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

VII.
Aplikace obecných východisek na posuzovanou věc

VII. 1.
Referenční rámec přezkumu

51. Ústavní soud posoudil napadenou právní úpravu z pohledu zachování principu rovnosti (čl. 1 Listiny) ve spojení s právem na podnikání a provozování hospodářské činnosti (čl. 26 odst. 1 Listiny) a právem na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny).

52. Oproti předchozím nálezům Ústavní soud nepoužil jako referenční kritérium čl. 26 odst. 3 a čl. 28 Listiny, neboť tato ustanovení se týkají závislé práce, resp. pracovního poměru, nikoli podnikání, resp. hospodářské činnosti (srov. např. WINTR, J. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. ASPI, 2022, komentář k čl. 26).

53. Přestože platí, že advokát může vykonávat závislou činnost jako zaměstnaný advokát (srov. Pl. ÚS 22/19, bod 18), není vztah mezi advokátem v pozici zaměstnance a advokátem (resp. advokátní kanceláří) v pozici zaměstnavatele advokátním tarifem nijak regulován. Advokátní tarif se netýká vnitřních pracovněprávních vztahů uvnitř advokátní kanceláře, ale ceny právních služeb, tedy podnikání či provozování samostatné výdělečné činnosti ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny (kriticky k předchozí rozhodovací praxi Ústavního soudu aplikující též čl. 26 odst. 3 a čl. 28 Listiny srov. např. ČERVÍNEK, Z. In KÜHN, Z., KRATOCHVÍL, J., KMEC, J., KOSAŘ, D. a kol. Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Praha: Leges, 2022, s. 1053–1055).

54. Ústavní soud se tak tímto odchyluje od právního názoru uvedeného v citovaných nálezech a čl. 26 odst. 3 a čl. 28 Listiny na posuzování ústavnosti advokátního tarifu neaplikuje.

VII. 2.
Porušení čl. 1 Listiny ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny a čl. 37 odst. 2 Listiny

55. Napadená právní úprava vychází ze stejného způsobu rozlišování jako již dříve zrušená právní úprava, a to stanovení významně nižší mimosmluvní odměny advokáta za úkony, které provede v postavení opatrovníka, oproti shodným úkonům (v totožných řízeních), které provede v postavení smluvního zástupce.

56. Podstata rozdílného zacházení plyne ze srovnání textu napadeného ustanovení § 9 odst. 7, citovaného výše, a obecné úpravy v § 9 odst. 2 advokátního tarifu, který zní: „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 a ve věcech výživného zletilých dětí se považuje za tarifní hodnotu částka 10 000 Kč."

57. U části shora uvedených agend (tj. s výjimkou věcí týkajících se péče soudu o nezletilé, osvojení, věcí opatrovnických a výživného zletilých dětí) je podle napadeného ustanovení § 9 odst. 7 tarifní částka poloviční (5 000 Kč) oproti § 9 odst. 2 (10 000 Kč), a to jen proto, že právní služby ve stejných věcech bude poskytovat advokát jako opatrovník ustanovený soudem. Sazba odměny za právní služby ve věci s tarifní hodnotou 10 000 Kč činí podle § 7 advokátního tarifu 1 500 Kč a při tarifní hodnotě 5 000 Kč pak 1 000 Kč, čili dvě třetiny.

58. Z pohledu samotné výše odměny Ústavní soud opakuje, že stát advokátům negarantuje právo na zisk. Právní úprava, která advokátům ukládá vykonávat určité druhy činností ve veřejném zájmu a za sníženou odměnu hrazenou státem, nebo dokonce bez nároku na odměnu, sama o sobě neodporuje ústavnímu pořádku (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 22/19, bod 16, či rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 11. 1983 ve věci *Van der Mussele proti Belgii* a ze dne 18. 10. 2011 ve věci *Graziani-Weiss proti Rakousku*).

59. Přestože ministerstvo argumentuje tím, že oproti předchozí právní úpravě došlo k pětinásobnému zvýšení tarifní hodnoty pro opatrovníky ustanovené soudem (resp. ke zdvojnásobení výsledné odměny za právní úkon), nelze pustit ze zřetele, že ke zvýšení tarifních hodnot došlo vyhláškou č. 258/2024 Sb. v celém advokátním tarifu. Podstatné je, že oproti stavu po 8. 12. 2021, kdy po derogačním zásahu Ústavního soudu upravoval advokátní tarif odměnu pro advokáty i advokáty jako ustanovené opatrovníky v konkrétních řízeních shodně, došlo opětovně k zavedení „dvojkolejnosti" odměňování.

60. Podstata otázky řešené Ústavním soudem tedy nespočívá v tom, zda je výše odměny plynoucí z napadeného ustanovení adekvátní, ale zda je rozlišování mezi odměnou advokáta, na straně jedné, a odměnou advokáta při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného soudem, na straně druhé, při výkonu shodné agendy ospravedlnitelné.

61. Ústavní soud v předchozích nálezech zdůraznil, že rozlišování při stanovení odměny (tarifní hodnoty) nemůže být založeno na svévolných (libovolných) kritériích nebo úvahách. Kritéria, na jejichž základě se stanoví odlišné zacházení s obdobnými subjekty v obdobných či stejných situacích, musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná. Předpoklad jednoduchosti a menší finanční náročnosti zastupování účastníků advokáty-opatrovníky je bez dalšího paušalizující a ničím nepodložený.

62. Ústavní soud shodně jako v předchozích nálezech dochází k závěru, že rozlišení tarifních hodnot (a tak i rozdílných sazeb odměny) u řízení vymezených ve výroku rozhodnutí, je projevem libovůle, resp. nedůvodného rozlišování. V § 9 odst. 2 a 7 advokátního tarifu je určena tarifní odměna ve shodné agendě „podpůrných opatření, svéprávnosti, nezvěstnosti a smrti, přivolení k zásahu do integrity, přípustnosti převzetí nebo držení ve zdravotním ústavu" odlišně, ačkoli jde o poskytování právních služeb ve stejných věcech. Rozdíl nespočívá v objektivní odlišnosti agend či typově rozdílné povaze právní služby, ale jen ve způsobu určení právního zástupce. Obecný závěr o tom, že v případě věcí vymezených v § 9 odst. 7 advokátního tarifu bude náročnost úkonů právní služby např. obecně či typově nižší, či půjde o skutkově či právně méně náročné případy než u věcí vymezených v § 9 odst. 2, neobstojí právě proto, že jde o zcela shodnou agendu.

63. Argumentace, že úkony „v těchto věcech“ (vymezených v § 9 odst. 7) jsou objektivně typově jednodušší, často formálního charakteru a opakující se, resp. že jde o právní služby, u kterých se lze objektivně většinově setkat s nižší mírou náročnosti, není ničím podložena. Zjevně se jedná o totožné úkony se stejnou mírou náročnosti, jaké jsou vymezeny v § 9 odst. 2 advokátního tarifu. Pokud je pro ně stanovena nižší míra odměny v závislosti na způsobu určení právního zástupce, právní úprava tím předpokládá, že činnost advokáta jako ustanoveného opatrovníka by měla být v těchto řízeních méně hodnotná nežli činnost advokáta prováděná ve shodných řízeních podle § 9 odst. 2 advokátního tarifu.

64. Možnost zvýšení odměny u mimořádně obtížných úkonů se týká všech úkonů, nejen těch zakotvených v § 9 odst. 7 advokátního tarifu. Systémově nerovné nastavení se tím tudíž nijak neodstraňuje.

65. Ústavní soud na základě uvedeného dospěl k závěru, že část napadené právní úpravy porušuje čl. 1 Listiny ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny.

66. V kontextu namítaného porušení práva na právní pomoc lze souhlasit s názorem ministerstva, že advokát je povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta bez ohledu na své procesní postavení, výši odměny nebo skutečnost, zda je klient osobou se zdravotním postižením či nikoliv, přičemž za porušení těchto povinností je kárně odpovědný.

67. I při dodržení etických i právních povinností advokátů týkajících se kvality poskytovaných služeb však nelze vyloučit, že systémové a dlouhodobé nastavení nižších odměn advokátů-opatrovníků může v určitých typech řízení vést k nižšímu zájmu o výkon tohoto typu právní služby, a v důsledku toho ke snížení dostupnosti kvalitních právních služeb. Navíc jde z větší části o řízení, která jsou spojena se zásahy do základních práv (typicky omezování svéprávnosti, zásahy do integrity či omezení osobní svobody ve zdravotním ústavu). Pro zastupované osoby je tak činnost opatrovníka zásadní a představuje v mnoha případech jediný způsob, jak se mohou řízení efektivně účastnit. Advokát plní nejen roli právního zástupce, ale právě též opatrovníka, což může být spojeno (právě z důvodu specifické povahy opatrovnictví v těchto věcech) s potřebou zvýšené péče či osobního nasazení opatrovníka. Současně platí, že jeho odměna počítaná podle advokátního tarifu je odměnou za právní služby, neboť odměny za žádné jiné služby advokátní tarif nestanoví. Nižší odměna advokáta-opatrovníka je tak i nelogická.

68. Je namístě zdůraznit, že soudy mají podle § 29 odst. 4 občanského soudního řádu povinnost primárně opatrovníkem ustanovit osobu blízkou, případně jinou vhodnou osobu. Advokáta soud jmenuje opatrovníkem, jen jestliže jím nemůže být jmenován nikdo jiný. Z tohoto vyplývá, že činnost advokáta-opatrovníka, který nahrazuje osobu blízkou, může být za určitých okolností i náročnější než zastupování na základě plné moci právě s ohledem na zranitelnost či zdravotní postižení zastupovaných osob, popř. nemožnost přímé komunikace se zastupovanými, odlišný způsob shromažďování relevantních informací než v případě zastupování na základě plné moci apod.

69. Skutečnost, že opatrovníkem nemusí být ustanoven pouze advokát, vyvrací argument Ministerstva spravedlnosti, že toto opatření je nezbytné pro snížení mandatorních výdajů státu na právní služby. Je zřejmé, že tyto náklady lze též snížit důsledným postupem soudů podle § 29 odst. 4 občanského soudního řádu.

70. Ústavní soud tak shledává u části napadeného ustanovení porušení rovnosti (čl. 1 Listiny) též ve spojení s právem na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny), neboť znevýhodnění advokátů jakožto ustanovených opatrovníků při jejich odměňování může vést k nižší dostupnosti, či dokonce nižší kvalitě právních služeb pro skupiny osob, jimž bude ustanoven jako zástupce advokát.

VII. 3.
Zamítnutí návrhu v části týkající se tarifní hodnoty ve věcech zrušení a likvidace právnické osoby

71. Ústavní soud akceptuje argumenty ministerstva, které se týkají zdůvodnění nižší tarifní hodnoty ve „věcech zrušení a likvidace právnické osoby“. Tento typ řízení není zmíněn ve výše citovaném § 9 odst. 2 a výslovně ani v jiném ustanovení advokátního tarifu. Právní zástupci aktivně činných právnických osob zastupují na základě plné moci v běžné agendě obchodních společností, družstev a jiných právnických osob podle § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu. Pro odlišení jejich činnosti a činnosti opatrovníků ve věcech zrušení a likvidace právnické osoby lze shledat rozumné důvody.

72. U neaktivních či nekontaktních subjektů, kterým je ustanoven opatrovník právě za účelem jejich zrušení a likvidace, lze argument o odlišnosti právní služby akceptovat. Jde o řízení zahajovaná typicky bez návrhu, jejichž cílem je ve veřejném zájmu uvést formální stav do souladu s faktickým stavem. Lze proto rozumně předpokládat, že ve většině případů předmětem činnosti opatrovníka bude omezená komunikace s likvidátorem a soudem opírající se pouze o veřejně dostupné dokumenty a informace týkající se dané právnické osoby. Oproti tomu advokát poskytující právní služby právnické osobě při jejím zrušení či likvidaci na základě smlouvy o právní pomoci (za mimosmluvní odměnu podle § 9 odst. 4 advokátního tarifu) pracuje s větším rozsahem informací a dokumentů, které mu poskytuje kontaktní klient, analyzuje ve spolupráci s klientem a komunikuje v těchto věcech se soudem a likvidátorem. Náplň činnosti advokáta a advokáta jako ustanoveného opatrovníka tedy zdaleka není totožná. Lze proto akceptovat odlišně stanovenou odměnu pro advokáty jako ustanovené opatrovníky. Pro výjimky, které by se této charakteristice vymykaly, lze aplikovat ustanovení § 12 advokátního tarifu (které je určeno právě pro podobné výjimečné případy).

73. Ústavní soud proto nepřistoupil k derogaci celého § 9 odst. 7 advokátního tarifu, neboť jeho část týkající se odměny advokáta jako ustanoveného opatrovníka ve věcech zrušení a likvidace právnické osoby není projevem nedůvodného rozlišování (libovůle), ale rozlišování založeného na racionálních a objektivních důvodech.

VIII.
Závěr

74. Ústavní soud shrnuje, že napadené ustanovení v části týkající se podpůrných opatření, svéprávnosti, nezvěstnosti a smrti, přivolení k zásahu do integrity, přípustnosti převzetí nebo držení ve zdravotním ústavu porušuje čl. 1 Listiny ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny.

75. Pro rozlišování mezi advokáty, pro něž je určena tarifní hodnota v § 9 odst. 2 advokátního tarifu, na straně jedné, a advokáty-opatrovníky, pro něž je určena napadeným ustanovením tarifní hodnota ve shodných řízeních v podstatně nižší výši, na straně druhé, neshledal Ústavní soud racionální důvod.

76. Ústavní soud pro úplnost uvádí, že vzhledem k tomu, že shledal protiústavnost napadené právní úpravy (vyjma opatrovnictví při zrušení a likvidaci právnické osoby) již na poli šířeji koncipovaného čl. 1 Listiny, což pro derogaci napadeného ustanovení postačuje, nezabýval se již dále tvrzeným porušením čl. 3 odst. 1 Listiny.

77. Proto Ústavní soud podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu rozhodl o zrušení ve výroku vymezené části ustanovení § 9 odst. 7 advokátního tarifu, a to ke dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Baxa v. r.

ISSN 3029-5092

Vydavatel: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, poštovní schránka 21, 170 34 Praha 7 • **Redakce Sbírky zákonů a mezinárodních smluv**: Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SB, 140 21, Praha 4, telefon: 974 817 289, e-mail: sbirka@mv.gov.cz • Sazba: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 1159/4, poštovní schránka 10, 149 00 Praha 11-Chodov • **Právně závazná elektronická verze Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je k dispozici na www.e-sbirka.cz** • Tištěnou verzi částky Sbírky zákonů a mezinárodních smluv lze objednat u Tiskárny Ministerstva vnitra, telefon: 974 887 312, e-mail: info@tmv.cz, www.tmv.cz • Předplatné je od 1. 1. 2024 ukončeno.