

Návrh zákona, kterým se mění zákon
č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích,
ve znění pozdějších předpisů

Důvodová zpráva

Obsah důvodové zprávy

I. Obecná část.....	4
1. Zhodnocení platného právního stavu včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.....	4
1.1 Zhodnocení platné právní úpravy.....	4
1.2 Zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.....	7
2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen..	8
2.1 Základní účel a cíle navrhovaného zvýšení soudních poplatků.....	8
2.2 Hlavní principy navrhovaného zvýšení soudních poplatků a jejich odůvodnění.....	15
2.3 Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.....	17
3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy	18
3.1 Obecně k nezbytnosti navýšení soudních poplatků.....	18
4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem	19
5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii.....	23
6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.....	23
7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopadí.....	25
7.1 Hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy na státní rozpočet a ostatní rozpočty.....	25
7.2 Dopady na podnikatelské prostředí	25
7.3 Sociální dopady	26
7.4 Dopady na životní prostředí	26

8. Zhodnocení dopadu navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů.....	26
9. Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení (CIA).....	26
9.1 Dopady na korupční rizika	26
9.2 Přiměřenost.....	26
9.3 Efektivita	27
9.4 Odpovědnost.....	27
9.5 Opravné prostředky a kontrolní mechanismy	27
10. Dopady na bezpečnost a obranu státu.....	27
II. Zvláštní část	28
K čl. I (změna zákona o soudních poplatcích)	28
K bodům 1 až 4 (§ 11).....	28
K bodům 5 až 7 (Položka 1).....	29
K bodu 8 (Položka 2)	29
K bodům 9 až 12 (Položka 4 až 6 a 10)	31
K bodům 13 a 14 (Položka 11).....	32
K bodu 15 až 18 (Položka 14).....	32
K bodům 19 a 20 (Položka 16 a 17a)	32
K bodu 21 a 22 (Položka 18 bod 1).....	33
K bodu 23, 24 a 26 (Položka 18 bod 2 a Položka 20)	33
K bodu 25 (Položka 19)	33
K bodu 27 (Položka 22)	34
K čl. II (Přechodné ustanovení).....	35
K čl. III (Účinnost).....	35

Důvodová zpráva

I. Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

1.1 Zhodnocení platné právní úpravy

Ačkoliv patří zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, k často novelizovaným právním předpisům, většina nedávných novelizací představovala pouze dílčí změny tohoto předpisu. Poslední komplexnější novelizaci výše jednotlivých poplatků přinesl zákon č. 218/2011 Sb., který s účinností od 1. 9. 2011 plošně zvýšil soudní poplatky ve všech soudních řízeních, včetně řízení dovolacího.

Soudní poplatky obecně v právním řádu plní tři funkce: funkci regulační, motivační a fiskální. K důležitosti soudních poplatků se vyslovil i Ústavní soud: „*Obecně lze konstatovat, že soudní poplatky představují určitý příspěvek na činnost soudů a zároveň plní i regulační funkci, neboť napomáhají bránit nesmyslnému a šikanóznímu zahajování soudního řízení.*“¹

Klíčovou funkcí poplatků je funkce regulační. Poplatek by pochopitelně neměl být stanoven v takové výši, která by bránila přístupu ke spravedlnosti (viz čl. 36 Listiny základních práv a svobod), avšak měl by být dostatečně vysoký, aby odradil účastníky od uplatňování bezdůvodných a spekulativních žalob. Soudní poplatek tak slouží jako jakýsi „první filtr“, jehož cílem je zabránit podání žaloby či opravného prostředku, jde-li o bezúspěšné anebo zneužívající uplatňování práva.

Povinnost zaplacení soudního poplatku zároveň motivuje strany k tomu, aby se pokusily svůj spor vyřešit mimosoudně (projev motivační funkce). Pokud je poplatek dostatečně vysoký a je-li dohoda v konkrétním případě možná, je pro strany výhodnější se dohodnout, nežli se obracet na soud.

¹ Usnesení Ústavního soudu II. ÚS 686/15 ze dne 21. 4. 2015.

Výše soudního poplatku by tudíž měla odpovídat aktuální výši životní úrovně v České republice. V opačném případě se regulační i motivační funkce oslabuje nebo zcela ztrácí, a soudní poplatky tak nedokáží efektivně odradit účastníky od uplatňování nároků v případech, kdy mají jen malou nebo žádnou šanci na úspěch nebo je-li možná dohoda stran.

Návrh novelizace zákona o soudních poplatcích představuje komplexní navýšení některých soudních poplatků tak, aby byly uvedeny do souladu s navýšením životní úrovně v České republice, k němuž došlo od poslední novely z roku 2011. Ke zvýšení jsou navrhovány právě ty soudní poplatky, které v sobě regulační a motivační funkci zahrnují, tedy především poplatky za zahájení soudního řízení. Poplatky, jejichž cílem není zahájení soudního sporu, a regulační funkci mají tedy oslabenou nebo ji zcela postrádají, se ke zvýšení nenavrhují (např. poplatky za zápis do veřejného rejstříku apod.).

V souvislosti se zhodnocením platné úpravy poplatkového práva je konečně třeba podotknout, že ekonomická situace ČR a cenový vývoj se promítá do výdajů kapitoly Ministerstva spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“ nebo „MSP“), které jsou s výkonem soudnictví přímo spojeny. Od poslední úpravy soudních poplatků, tj. od roku 2011 se výdaje kapitoly zásadně zvýšily, a to o více než 10 mld. Kč, což představuje navýšení o 50 %. Na zvyšování výdajů resortu se podepsalo také zdražování soudních řízení, spojené zejména s tlakem na růst mezd v rámci justice, ale i jiných mandatorních výdajů.

Výdaje resortu spravedlnosti v letech 2011 až 2019 v mil. Kč

rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*)
běžné výdaje	19 867,36	20 086,03	20 752,52	21 312,29	23 967,94	23 854,63	25 643,39	27 375,14	29 300,55
kapitálové výdaje	444,39	559,41	530,86	395,46	466,86	637,82	541,74	893,28	1 189,23
celkem	20 311,75	20 645,44	21 283,38	21 707,75	24 434,80	24 492,45	26 185,13	28 268,42	30 489,78

*) jedná se o schválený rozpočet

zdroj: MSp

Hlavním faktorem ovlivňujícím růst cenové hladiny i výši soudních poplatků je inflace. Za období let 2011 – 2018 činila inflace 11,2 %, přičemž míra inflace se zvýšila především v letech 2017 (o 2,5 %) a 2018 (o 2,1 %). Inflace dále zrychluje svůj růst i v roce 2019, kdy dle meziročního srovnání v únoru 2019 činila již 2,7 %. Důsledkem rostoucí míry inflace je zvyšování cen energií, pohonných hmot, služeb atd., které se bezprostředně promítají do nárůstu provozních výdajů celé soudní soustavy.

Vývoj inflace

rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
míra inflace	1,9	3,3	1,4	0,4	0,3	0,7	2,5	2,1

Dalším ekonomickým faktorem, který je třeba zohlednit při zvyšování soudních poplatků je také výrazný růst průměrných mezd, ale i růst minimální mzdy a zároveň velmi nízká nezaměstnanost, která se v současné době pohybuje okolo 3 %, a je tak nejnižší za posledních 10 let (pro srovnání: v lednu roku 2011 činila nezaměstnanost 9,7 %). Růst ekonomiky se promítá i v růstu průměrných, ale také reálných mezd. Zatímco v roce 2011 činila průměrná mzda v ČR 24 455 Kč, v roce 2018 pak činila již 31 885 Kč, což je nárůst o 30,38 %. Tento trend bude pravděpodobně díky nízké nezaměstnanosti pokračovat i nadále, podle Českého statistického úřadu je průměrná mzda v druhém pololetí 2019 již 34 105 Kč, což je nárůst dokonce o 39,46%. Výše soudních poplatků by tedy měla být nastavena tak, aby ji vzhledem k dalšímu nárůstu průměrné mzdy nebylo třeba měnit dříve než v horizontu 8 – 10 let.

Průměrná a minimální mzda v letech 2011 až 2019 a míra nezaměstnanosti

rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
průměrná mzda	24 455 Kč	25 067 Kč	25 035 Kč	25 768 Kč	26 591 Kč	27 764 Kč	29 496 Kč	31 885 Kč	34 100 Kč
minimální mzda	8 000 Kč	8 000 Kč	8 000 Kč	8 500 Kč	9 200 Kč	9 900 Kč	11 000 Kč	12 000 Kč	13 350 Kč
míra nezaměst. - leden b.r.	9,7%	9,1%	8,0%	8,6%	7,7%	6,4%	5,3%	3,9%	3,3%

zdroj: ČSÚ a MPSV

pozn.: Průměrná mzda za rok 2019 je údajem za druhé pololetí roku podle ČSÚ.

Soudní poplatky plní také fiskální funkci a představují jeden z příjmů státního rozpočtu. Vzhledem k rostoucím výdajům státu na chod soudní soustavy je nezbytné zajistit i navýšení příjmové stránky, které alespoň částečně odpovídá nárůstu výdajů. Vývoj příjmů ze soudních poplatků od roku 2011 je uveden v tabulce níže.

Příjmy ze soudních poplatků v mil. Kč

rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
soudní poplatky	1 145,18	1 483,62	1 383,40	1 327,16	1 278,62	1 216,05	1 138,36	1 152,76

zdroj: MSp

Z uvedených ekonomických údajů je zjevné, že zatímco náklady resortu justice, který má primárně na starosti zajištění fungující, rychlé a efektivní soudní soustavy, od poslední změny zákona o soudních poplatcích vzrostly, příjmová stránka zůstala beze změny. V roce 2018 byly finanční prostředky vybrané v soudních řízeních na stejné úrovni jako v roce 2011. Výše soudních poplatků tak zjevně neodpovídá aktuální ekonomické realitě českého soudnictví.

1.2 Zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

Výše soudních poplatků je ze své podstaty opatřením nediskriminačním, protože je jejich výše stanovena všem účastníkům bez rozdílu stejně. Soudní poplatky nijak nerozlišují, zda je účastníkem muž, či žena, poplatky jsou ve stejné výši.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

2.1 Základní účel a cíle navrhovaného zvýšení soudních poplatků

Obecným účelem navrhované právní úpravy je navýšení soudních poplatků v souladu s růstem české ekonomiky tak, aby byly obnoveny a posíleny jejich funkce.

Věcné řešení navrhované právní úpravy je založeno zejména na následujících cílech:

- *Snížení počtu účelových a šikanózních žalob*
- *Podpora alternativních řešení sporů, zejména mediace*
- *Navýšení příjmové stránky státního rozpočtu, která bude reflektovat výrazné navýšení nákladů na provoz soudnictví*
- *Snížení zatížení soudní soustavy bagatelními spory*
- *Zavedení nových poplatků, které si vyžádaly změny legislativy*
- *Navýšení soudních poplatků v dostatečné výši tak, aby nemuselo dojít k dalšímu navýšení v horizontu 8 – 10 let*
- *Oprava chyb ve stávajícím znění zákona*

a) Snížení počtu účelových a šikanózních žalob (posílení regulační funkce soudních poplatků)

Cílem navýšení soudních poplatků je především omezit podání účelových a šikanózních žalob, které jsou v mnoha případech podávány za účelem obtěžování žalovaného nebo podány pouze účelově, a to bez zvážení, zdali má tato žaloba šanci u soudu uspět. I těmito žalobami se však soudy musí zabývat a vynakládat na ni časovou a personální kapacitu, což je zatěžuje na úkor jiné agendy a ve svém výsledku vede k zahlcenosti soudů a nepřiměřené délce řízení v některých věcech. Zvýšení soudních poplatků tedy cílí na posílení jejich preventivní a regulační funkce.

b) Podpora alternativních řešení sporů, zejména mediace (posílení motivační funkce soudních poplatků)

Jedním z důvodů navýšení soudních poplatků je i tlak na vyšší využívání mimosoudních prostředků. Kromě toho, že se mohou strany dohodnout, nabízí právní řád i další možnosti. Významnou alternativou k soudnímu řízení je mediace, která je však stále málo využívána, a to i přesto, že je spojena s významnou úsporou času i financí zúčastněných osob sporu avšak se zachováním své efektivity v jeho řešení. Mediace je dobře využitelná pro různé druhy sporů, zejména v oblasti práva občanského, především ve sporech sousedských či spotřebitelských, dále ve sporech obchodního či pracovního práva, včetně sporů s přeshraničním a mezinárodním přesahem. Důležitou specializací mediace je mediace rodinná, která se zaměřuje na řešení konfliktů mezi členy rodiny a pro niž se stále více otevírá prostor v důsledku rostoucího počtu problémových partnerských vztahů i problémových rodin. Ve všech těchto oblastech může mediace nastoupit jako dobrovolný způsob řešení sporu z iniciativy jednoho z účastníků sporu, který ve svém důsledku může znamenat finanční i časovou úsporu pro zúčastněné strany, a zároveň tento spor není řešen před soudem. Smyslem zvýšení soudních poplatků je tak i podpora užívání alternativ soudního řízení, např. mediace, u bagatelních či právně nekomplikovaných sporů, které jsou v současné době často řešeny před soudy, a tím by v konečném důsledku docházelo k uvolnění časových i personálních kapacit soudů pro právní věci, které není možné řešit jinou než soudní cestou.

c) Navýšení příjmové stránky státního rozpočtu, která bude reflektovat výrazné navýšení nákladů na provoz soudnictví (posílení fiskální funkce soudních poplatků)

Návrh zvýšení soudních poplatků je sestaven tak, aby odpovídal ekonomickému vývoji v České republice. Od roku 2011, kdy nabyla účinnosti poslední komplexní novela zákona o soudních poplatcích, se ekonomická situace v Česku výrazně proměnila. Tato proměna se statisticky projevuje napříč všemi ekonomickými kritérii, jak dokumentuje následující tabulka.

Průměrná a minimální mzda v letech 2011 až 2019 a míra nezaměstnanosti

rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
průměrná mzda	24 455 Kč	25 067 Kč	25 035 Kč	25 768 Kč	26 591 Kč	27 764 Kč	29 496 Kč	31 885 Kč	34 105 Kč
minimální mzda	8 000 Kč	8 000 Kč	8 000 Kč	8 500 Kč	9 200 Kč	9 900 Kč	11 000 Kč	12 000 Kč	13 350 Kč
míra nezaměst. - leden b.r.	9,7%	9,1%	8,0%	8,6%	7,7%	6,4%	5,3%	3,9%	3,3%

zdroj: ČSÚ a MPSV

pozn.: Průměrná mzda za rok 2019 je údajem za druhé pololetí roku podle ČSÚ.

Při takto výrazných ekonomických změnách je patrné, že soudní poplatky nemohou zůstat stejné jako v roce 2011, protože by tím byla výrazně oslabena jejich regulační i fiskální funkce.

Novela proto navrhuje navýšit soudní poplatky tak, aby jejich zvýšení odpovídalo výraznému navýšení životní úrovně v České republice.

Navýšení rozpočtu v souvislosti se zvýšením soudních poplatků a zpětné reinvestování těchto prostředků do justice, resp. činností s oblastí justice velmi úzce souvisejících, by se také pozitivně projevilo ve financování oblastí, které jsou dlouhodobě podfinancovány. Bylo by tak možné tyto prostředky využít na oblasti, jejichž fungování způsobuje aktuálně potíže, například na vybavení soudů moderními technologiemi, odměny znalců či tlumočnicků nebo na odměny právním zástupcům, kteří byli ustanoveni nemajetným osobám, což by vedlo ke zkvalitnění služeb pro veřejnost.

Podíváme-li se například na odměňování znalců, to je v současnosti upraveno vyhláškou č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících. Základní sazba za hodinu práce znalce je vyhláškou stanovena v rozmezí 100 – 350 Kč. Posudky znalců přitom mohou mít na výsledek soudního řízení zásadní vliv. Odměny v takto nízké výši ale nemohou přilákat dostatečný počet znalců. V některých typech řízení jsou však znalecké posudky obligatorní součástí řízení a nedostatek znalců se poté odráží v době, po kterou soud musí čekat na zpracování znaleckého posudku. Kvůli nedostatku znalců tak často dochází k průtahům řízení. Znalců je v některých oborech nedostatek, a to následně vede k přetížení ostatních znalců v témže oboru a s tím souvisejícím nárůstem doby ke zpracování znaleckého posudku. Lze tedy očekávat, že díky případnému navýšení odměny znalců dojde k nárůstu motivace vykonávat znaleckou činnost a soudy budou mít k dispozici znalecké posudky pro konkrétní řízení v řádově kratším čase, což bude mít pozitivní vliv na délku řízení a kvalitu soudního rozhodnutí.

d) Snížení zatížení soudní soustavy bagatelními spory

Počet řízení o peněžitém nároku do 20 000 Kč se od sledovaného roku 2011 pohybuje na úrovni kolem 60 % z celkového počtu věcí v této agendě a v posledních letech je pozorovatelný nárůst podílu na 70 % (viz tabulka níže).

Soudní soustava je tedy zatěžována velkým množstvím věcí, jejichž předmětem je plnění v částkách do 20 000 Kč, např. v loňském roce 2018 byl počet skončených řízení v částce do 10 000 Kč, které skončily přiznáním tohoto nároku, celkem 109 516 z celkových 184 872 věcí.

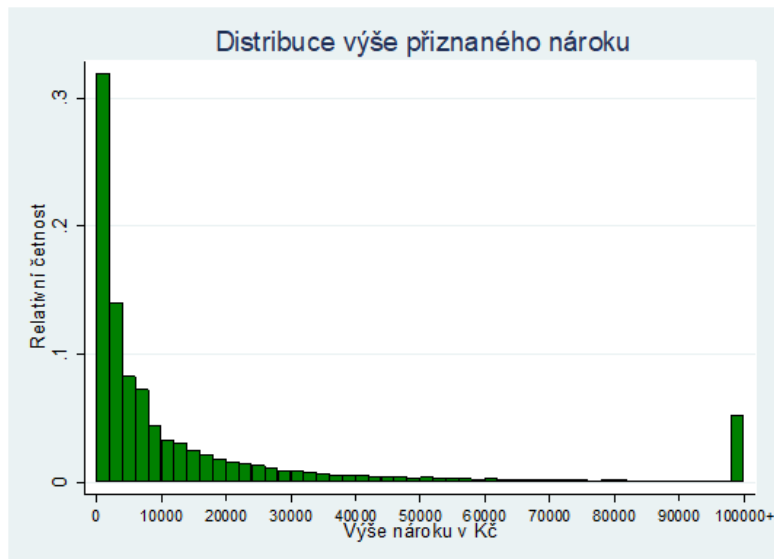
Z níže uvedené tabulky je také možné vyčíst celkový počet přiznaných nároků, které byly v dané věci žalovány – jedná se o věci, kterým bylo vyhověno zcela, a i zde je patrný nárůst počtu věcí oproti roku 2011.

Počet věcí

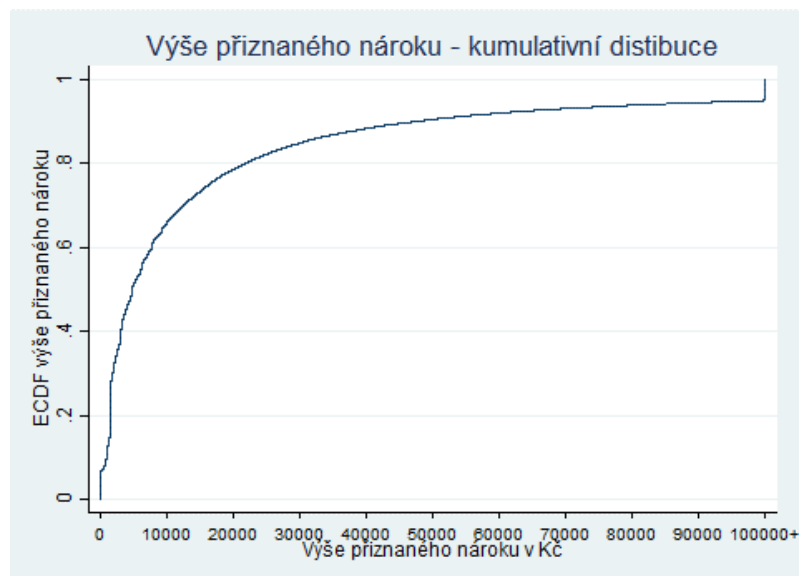
Výše nároku v Kč	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nepeněžitě plnění	16 817	14 588	17 124	16 881	22 650	19 915	16 345	12 732
1 - 10 000	57 491	52 051	74 173	78 246	105 808	98 539	94 751	109 516
10 001 - 20 000	11 091	10 903	18 301	16 878	24 580	22 714	18 775	23 068
20 001 - 50 000	15 716	15 903	24 903	21 457	30 322	25 984	18 406	21 805
50 001 - 100 000	9 507	9 922	16 422	12 964	16 728	12 742	8 080	8 427
100 001 - 250 000	5 234	4 747	10 837	8 709	11 423	9 115	6 077	5 677
250 001 - 1 000 000	1 754	1 660	3 079	2 898	4 257	3 842	3 044	3 110
1 000 001 a více	478	547	664	468	738	621	477	537
Celkem	118 088	110 321	165 503	158 501	216 506	193 472	165 955	184 872

Podíl v %

Výše nároku v Kč	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nepeněžitě plnění	14,24	13,22	10,35	10,65	10,46	10,29	9,85	6,89
1 - 10 000	48,68	47,18	44,82	49,37	48,87	50,93	57,09	59,24
10 001 - 20 000	9,39	9,88	11,06	10,65	11,35	11,74	11,31	12,48
20 001 - 50 000	13,31	14,42	15,05	13,54	14,01	13,43	11,09	11,79
50 001 - 100 000	8,05	8,99	9,92	8,18	7,73	6,59	4,87	4,56
100 001 - 250 000	4,43	4,30	6,55	5,49	5,28	4,71	3,66	3,07
250 001 - 1 000 000	1,49	1,50	1,86	1,83	1,97	1,99	1,83	1,68
1 000 001 a více	0,40	0,50	0,40	0,30	0,34	0,32	0,29	0,29
Celkem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00



Obdobná data za rok 2018 ukazuje i níže uvedený graf kumulativní distribuce, z něhož je patrné, že největší podíl přiznaného nároku tvoří peněžitá plnění do 20 000 Kč, vyšší částky tvoří již pouze okolo pětiny případů.



e) Zavedení nových poplatků

Nově je navrhováno zpoplatnění zahájení řízení ve věcech evidence svěrenských fondů v případě prvního zápisu a dále jeho změny či doplnění.

Institut svěrenských fondů byl do českého právního řádu zaveden přijetím občanského zákoníku z roku 2014 (§ 1448 a násl.), teprve následně byla zavedena povinná evidence svěrenských fondů (zákon č. 460/2016 Sb.), přičemž v souvislosti s jejím zavedením nebyly stanoveny poplatky s touto agendou spojené. Tato úprava však je již poměrně dlouhou dobu v účinnosti a počet svěrenských fondů narůstá – v současné době je v evidenci svěrenských fondů vedené v resortu Ministerstva spravedlnosti zaneseno 1444 svěrenských fondů.

Evidence svěrenských fondů je informačním systémem veřejné správy, do kterého se zapisují zákonem vymezené údaje o českých a některých zahraničních svěrenských fondech a je vedena rejstříkovými soudy. Navrhovaná výše poplatků je proto odvozena od poplatků za řízení ve věcech veřejného rejstříku.

Svěrenský fond sice není právnickou osobou, ale je to institut, který jeho zakladatel využívá dobrovolně a zpravidla k tomu, aby naplnil obdobný účel, který je spojen např. s nadací či nadačním fondem. V tomto ohledu neexistuje legitimní důvod, proč by měl být právě svěrenský fond od poplatku osvobozen, podléhají-li mu všechny právnické osoby včetně například spolků či společenství vlastníků jednotek.

f) Navýšení soudních poplatků v dostatečné výši tak, aby nemuselo dojít k dalšímu navýšení v horizontu 8 – 10 let

V souvislosti s navýšením soudních poplatků je třeba vzít do úvahy, že při přijetí navrhované novelizace bude výše poplatků upravena na mnoho let dopředu. Poslední systémové navýšení soudních poplatků bylo provedeno zákonem č. 218/2011 Sb., který nabyl účinnosti 1. září 2011, tedy před 8 lety. Navrhovaná změna výše soudních poplatků musí tedy nejen pokrýt nárůst životní úrovně za uvedenou dobu od posledního navýšení, ale také nastavit výši poplatků v souladu s očekávanými trendy hospodářského růstu tak, aby jej nebylo nutné v dalších 8 – 10 letech znovu navyšovat.

g) Oprava chyb ve stávajícím znění zákona

V § 11 odstavci 1 se v písm. k) a v odstavci 8 písm. c) k položkám, jejichž výmaz z veřejného rejstříku je osvobozen od poplatků, přidávají také závody, odštěpné závody a organizační jednotky. Důvodem je fakt, že se i tyto entity z veřejného rejstříku vymazávají, ačkoliv se nejedná o osoby. Návrh také odstraňuje obsoletní písm. l), protože je podnikatel osobou a jeho výmaz je tudíž zahrnut v písm. k). Ve druhém odstavci § 11 se v písm. t) navrhuje odstranit pobočné organizace mezinárodních organizací zaměstnanců, protože byly zákonem č. 460/2016 Sb. zrušeny.

2.2 Hlavní principy navrhovaného zvýšení soudních poplatků a jejich odůvodnění

Navýšení soudních poplatků je navrhováno v souladu s následujícími principy:

a) Navýšení poplatků v souladu s ekonomickým růstem

Návrh zvýšení soudních poplatků je sestaven tak, aby odpovídal ekonomickému vývoji v České republice. Od roku 2011, kdy nabyla účinnost poslední komplexní novela zákona o soudních poplatcích, se ekonomická situace v Česku výrazně proměnila. Tato proměna se statisticky projevuje napříč všemi ekonomickými kritérii, jak dokumentuje následující tabulka a jak již bylo blíže vysvětleno v kapitole věnující se zhodnocení stávajícího stavu (kapitola 1).

Průměrná a minimální mzda v letech 2011 až 2019 a míra nezaměstnanosti

rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
průměrná mzda	24 455 Kč	25 067 Kč	25 035 Kč	25 768 Kč	26 591 Kč	27 764 Kč	29 496 Kč	31 885 Kč	34 105 Kč
minimální mzda	8 000 Kč	8 000 Kč	8 000 Kč	8 500 Kč	9 200 Kč	9 900 Kč	11 000 Kč	12 000 Kč	13 350 Kč
míra nezaměst. - leden b.r.	9,7%	9,1%	8,0%	8,6%	7,7%	6,4%	5,3%	3,9%	3,3%

zdroj: ČSÚ a MPSV

pozn.: Průměrná mzda za rok 2019 je údajem za druhé pololetí roku podle ČSÚ.

Při takto výrazných ekonomických změnách je patrné, že soudní poplatky nemohou zůstat stejné jako v roce 2011, protože by tím byla výrazně oslabena jejich regulační funkce.

Novela proto navrhuje navýšit soudní poplatky tak, aby jejich zvýšení odpovídalo výraznému navýšení životní úrovně v České republice.

S ohledem na vyjmenované ekonomické ukazatele je navrhováno zvýšení některých soudních poplatků o přibližně 50 %, a to vzhledem k růstu životné úrovně a také z důvodu navýšení výdajů kapitoly ministerstva, které dle údajů uvedených v kapitole 1 odpovídá přibližně 50 % [viz dále sub c)]. Některé soudní poplatky jsou však navrhovány zvýšit až o 100 %, a to i z jiných než pouze ekonomických důvodů – zejména z důvodu snahy o omezení počtu účelových a šikanózních žalob, podpory mimosoudních řešení sporů (např. mediace), jakož i snížení zatížení soudní soustavy bagatelními spory. Rovněž se promítá skutečnost, že soudní poplatky se stanovují na řadu let dopředu, čili je nutné nastavit jejich výši i v souladu s očekávanými trendy hospodářského růstu.

Navrhované navýšení sazeb soudních poplatků by se konkrétně mohlo promítnout do zvýšení příjmů státního rozpočtu ve výši cca 570 mil. Kč. Předpokládané zvýšení výběru poplatků vychází z odhadu nápadu jednotlivých poplatků, z nichž nejvyšší nápad připadá na občanské soudní řízení, jehož předmětem je peněžité plnění, elektronický platební rozkaz a občanské soudní řízení, jehož předmětem není peněžité plnění.

b) Navýšení soudních poplatků pouze u těch druhů řízení, u kterých mají tyto poplatky regulační funkci

Ne všechny soudní poplatky mají regulační funkci stejně silnou. Zatímco některé poplatky mají skutečně regulovat počet těchto způsobů podání tak, aby nedocházelo k jejich zneužívání či nadužívání, jako v případě návrhu na zahájení občanského soudního řízení, jehož předmětem je peněžité plnění do částky 20 000 Kč. V těchto případech také výše soudního poplatku motivuje k preferenci alternativního řešení sporu, jako např. dohoda mezi dlužníkem a věřitelem či mediace. V jiných případech však soudní poplatky regulační a motivační funkci zcela postrádají, neboť řízení, s nímž jsou spojena, je jedinou možnou cestou, jak dosáhnout daného cíle. Těmito poplatky jsou především poplatky za zápis do veřejného rejstříku.

K navýšení se proto navrhuje soudní poplatky, u kterých je regulační a motivační funkce významně zastoupena. Naopak poplatky, jejichž účelem není regulovat neodůvodněná podání či nutit strany k mimosoudní dohodě, zůstávají v naprosté většině případů nedotčeny.

c) Navýšení příjmové stránky státního rozpočtu v souladu s nárůstem výdajů Ministerstva spravedlnosti

Od poslední úpravy soudních poplatků, tj. od roku 2011, se výdaje kapitoly zásadně zvýšily, a to o více než 10 mld. Kč, což představuje celkové navýšení o 50 %. Do zvyšování výdajů resortu se přímou úměrou promítá zejména zdražování soudních řízení (nárůst cen elektřiny a dalších služeb, investice, požadavky na konkurenceschopné mzdy v justiční sféře pro nesoudcovský personál apod.), které je třeba zohlednit také ve výši soudních poplatků. Od zvýšení soudních poplatků je možné očekávat posílení jejich regulační a motivační funkce, ale také i funkce fiskální, což by v konečném důsledku směřovalo k celkovému odbřemenění justice, ke zrychlení soudních řízení a k celkovému posílení důvěry veřejnosti v soudní systém.

Výdaje resortu spravedlnosti v letech 2011 až 2019 v mil. Kč

rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*)
běžné výdaje	19 867,36	20 086,03	20 752,52	21 312,29	23 967,94	23 854,63	25 643,39	27 375,14	29 300,55
kapitálové výdaje	444,39	559,41	530,86	395,46	466,86	637,82	541,74	893,28	1 189,23
celkem	20 311,75	20 645,44	21 283,38	21 707,75	24 434,80	24 492,45	26 185,13	28 268,42	30 489,78

*) jedná se o schválený rozpočet

Příjmy ze soudních poplatků v mil. Kč

rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
soudní poplatky	1 145,18	1 483,62	1 383,40	1 327,16	1 278,62	1 216,05	1 138,36	1 152,76

zdroj: MSp

Z uvedených dat vyplývá, že výdaje Ministerstva spravedlnosti se od roku 2011 zvýšily o 50%, příjmy ze soudních poplatků však zůstávají od roku 2011 téměř ve stejné výši.

2.3 Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

Výše soudních poplatků je ze své podstaty opatřením nediskriminačním, protože je jejich výše stanovena všem účastníkům bez rozdílu stejně. Soudní poplatky nijak nerozlišují, zda je účastníkem muž, či žena, poplatky jsou ve stejné výši.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

3.1 Obecně k nezbytnosti navýšení soudních poplatků

Výše soudních poplatků je v současnosti nastavena ve stejné výši, jako byla nastavena koncem roku 2011. Ekonomická realita je dnes však výrazně odlišná, a to ve všech ohledech, které je možné statisticky podchytit. Výše soudních poplatků tak dnes neodpovídá ekonomické realitě, na kterou byla před téměř devíti lety nastavena.

Důvodem navrhovaného navýšení soudních poplatků je tedy jejich dlouhodobá neměnnost, která vyvolala potřebu zohlednit současnou ekonomickou situaci, tj. především míru inflace, růst průměrných příjmů, růst minimální mzdy, setrvalý nárůst nákladů na provoz soudnictví, ale i skutečnost, že dotčené osoby mohou využít alternativních způsobů řešení sporů (např. mediace). Cílem návrhu je přizpůsobení výše soudních poplatků cenové a mzdové hladině předcházejících let se zohledněním i budoucího vývoje. K úpravě sazeb byly vybrány zejména ty soudní poplatky, které necílí na rizikové skupiny obyvatel, u kterých by hrozilo zvýšení jejich zadlužení.

Tento nesoulad má pro fungování justice několik závažných následků. Bez navýšení soudních poplatků je předně možné očekávat nárůst počtu podaných účelových a šikanózních žalob, které jsou v mnoha případech podávány s cílem obtěžovat žalovaného nebo podávány pouze účelově, a to bez zvážení, zdali má tato žaloba šanci u soudu uspět. I těmito žalobami se však soudy musí zabývat a vynakládat na ně časovou a personální kapacitu, což je zatěžuje na úkor jiné agendy a ve svém výsledku vede k zahlcenosti soudů a nepřiměřené délce řízení v některých věcech. Bez zvýšení soudních poplatků nebude možné počet tohoto druhu podání redukovat.

Rovněž tím dochází k nivelizaci motivační funkce soudního poplatku, kdy pro strany s ohledem na nízkou výši soudního poplatku není „výhodné“ se dohodnout či využít jiné formy alternativního řešení sporu.

Současně výrazně narůstá podíl bagatelních sporů do 20 000 Kč, jak ilustruje následující tabulka.

Podíl v %								
Výše nároku v Kč	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nepeněžitě plnění	14,24	13,22	10,35	10,65	10,46	10,29	9,85	6,89
1 - 10 000	48,68	47,18	44,82	49,37	48,87	50,93	57,09	59,24
10 001 - 20 000	9,39	9,88	11,06	10,65	11,35	11,74	11,31	12,48
20 001 - 50 000	13,31	14,42	15,05	13,54	14,01	13,43	11,09	11,79
50 001 - 100 000	8,05	8,99	9,92	8,18	7,73	6,59	4,87	4,56
100 001 - 250 000	4,43	4,30	6,55	5,49	5,28	4,71	3,66	3,07
250 001 - 1 000 000	1,49	1,50	1,86	1,83	1,97	1,99	1,83	1,68
1 000 001 a více	0,40	0,50	0,40	0,30	0,34	0,32	0,29	0,29
Celkem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Zatímco v roce 2011 byl podíl bagatelních sporů 58,07% z celkového množství občanskoprávních sporů, v roce 2018 již tento podíl představoval 71,72%. Jedná se tedy o postupné navyšování. Navýšení soudních poplatků pro tento druh sporů přispěje k tomu, že budou v případě bagatelních sporů o něco více zvažována a preferována alternativní řešení.

Při zachování současné výše soudních poplatků rovněž není možné očekávat vyšší míru využití mimosoudních řešení sporů, a to především u sporů v bagatelních věcech.

Závěrem je možné shrnout, že pokud nebude úprava navyšující soudní poplatky způsobem odpovídajícím ekonomickému růstu přijata, bude to znamenat nejen zachování všech negativních jevů, které můžeme v současném soudnictví sledovat, ale také jejich další prohlubování do budoucna.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem

Možná kolize s předpisy ústavního práva se nabízí zejména ve vztahu k čl. 36 Listiny základních práv a svobod, který zakotvuje právo každého na přístup k soudu. U nepřiměřeně

vysokých soudních poplatků hrozí, že budou znamenat bariéru v přístupu ke spravedlnosti, a budou tudíž zasahovat do základního práva na přístup k soudu.

Zákon o soudních poplatcích je jedním ze zákonů, který upravuje stanovený postup a zakotvuje některé podmínky a podrobnosti uplatnění práva na soudní ochranu.² To potvrzuje i ustálená judikatura Ústavního soudu, který opakovaně dovodil, že „*úprava poplatkové povinnosti či osvobození od ní, provedená zákonem č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, představuje jeden ze základních momentů podmiňujících právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 LPS*“.³

Ústavní soud přitom uznává, že právo na přístup k soudu „*není absolutní, ale může být (a zpravidla též i bývá) předmětem různých omezení, např. (...) povinností zaplatit soudní poplatek. Tato omezení jsou z pohledu základních procesních práv dovolená a jsou důsledkem skutečnosti, že již svou podstatou právo na přístup k soudu vyžaduje regulaci státem.*“⁴

Vždy je nezbytné se zabývat tím, zda celková výše soudních poplatků nebo konkrétní soudní poplatek nedosahují takové intenzity, která by jeho rozpor s čl. 36 Listiny založila. Pro tyto účely Ústavní soud dovodil třístupňový test, jehož prizmatem je potřebné jakékoliv omezení práva na přístup k soudu zkoumat.⁵

- 1) *Státem aplikovaná omezení nesmí zabránit nebo omezit přístup jednotlivce k soudu takovým způsobem nebo do takové míry, že by byla zasažena samotná podstata tohoto práva.*
- 2) *Státem aplikované omezení musí sledovat legitimní cíl.*
- 3) *Mezi použitými prostředky a cílem, jehož má být dosaženo, musí existovat rozumný vztah proporcionality.*

² Srov. k tomu např. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 6. 2019, sp. zn. II.ÚS 647/19.

³ Tak srov. již nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 162/99, nebo nálezy téhož soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. I. ÚS 664/03.

⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 8. 2015, sp. zn. III. ÚS 447/15.

⁵ K tomu srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 8. 2015, sp. zn. III. ÚS 447/15.

Kritérium ad 1)

Důvodem předkládané novely je především snaha zajistit, aby výše soudních poplatků odpovídala cenové hladině, kupní síle a nákladům, které si vedení soudních řízení vyžaduje. Soudní poplatky se tak navyšují v míře, která odpovídá ekonomickému posunu oproti roku 2011, kdy byla provedena poslední komplexnější novelizace (k tomu srov. blíže předchozí kapitoly). Navýšení není radikální a navrhaná výše respektuje platové a ekonomické poměry, které panují v České republice. Nezvyšují se poplatky u zranitelných osob a zůstává zachována možnost individuálního osvobození, pokud dotčený subjekt nemá dostatek finančních prostředků na jeho zaplacení.

Ze všech těchto důvodů je možné dovodit, že změnou zákona nedojde k zabránění či omezení přístupu k soudu takovým způsobem, který by znamenal zasažení samotné podstaty tohoto práva.

Kritérium ad 2)

Důvody, které vedly k přijetí napadeného zákona, byly vymezeny již výše v části věnující se popisu a vývoji právní úpravy. Lze shrnout, že základním motivem byla snaha podpořit jednotlivé funkce soudních poplatků, zejména funkci regulační a motivační. Rovněž je zapotřebí reflektovat vzrůstající náklady, které jsou spojeny se zajišťováním fungující soudní soustavy a vedením soudních řízení (fiskální funkce soudních poplatků).

Ústavní soud se k soudním poplatkům ve svých nálezech vyjadřuje pravidelně, přičemž ve svých nálezech opakovaně deklaruje význam regulační funkce soudních poplatků:⁶ „*Obecně lze konstatovat, že soudní poplatky představují určitý příspěvek na činnost soudů a zároveň plní i regulační funkci, neboť napomáhají bránit nesmyslnému a šikanóznímu zahajování soudního řízení.*“

Je tedy možné konstatovat, že sledované cíle je možné ve světle rozhodovací praxe Ústavního soudu považovat za legitimní.

⁶ Usnesení Ústavního soudu II. ÚS 686/15 ze dne 21. 4. 2015.

Kritérium ad 3)

Co se týče posledního kritéria, je nezbytné se vypořádat s otázkou přiměřenosti. Jak již bylo zmíněno, soudní poplatky se zvyšují v takové výši, která zohledňuje zvýšení životní a ekonomické úrovně v České republice. Poplatky se přitom zvyšují jen tam, kde se projevuje jejich regulační a motivační funkce (tj. stranou zůstávají například poplatky za zápis do veřejného rejstříku apod.), nezvyšují se ani poplatky, k jejichž zvýšení došlo nedávno (např. poplatky za dovolání, které byly novelizovány zákonem č. 296/2017 Sb.).

Důležité je však akcentovat i zachování možnosti požadovat osvobození od soudního poplatku, pokud konkrétní majetkové poměry žalobci neumožňují, aby soudní poplatek zaplatil. Ústavní soud⁷ přitom právě institut osvobození od soudních poplatků, upravený v § 138 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dlouhodobě považuje za pojistku proti nepřiměřeně tvrdému dopadu soudních poplatků: *„Nepřiměřeně tvrdý dopad zákona, který by v některých případech mohl nastat, je zmírňován institutem osvobození od soudních poplatků, jenž zohledňuje poměry účastníka řízení a důvody obecného zájmu pro zproštění od poplatkové povinnosti. Právní předpisy rozlišují a upravují osvobození od soudních poplatků věcné, osobní a individuální. V případě osvobození věcného považoval zákonodárce za vhodné a spravedlivé vyjmout z poplatkové povinnosti některá řízení jako celek. U osvobození osobního se jedná jen o určité navrhovatele a osvobození je přiznáváno z důvodu jejich specifického postavení. Zákon umožňuje i osvobození individuální, které nevyplývá přímo ze zákona, ale rozhoduje o něm soud. Důvodem pro osvobození v těchto případech je eliminace nepřiměřených tíživých důsledků, kdy by bezvýjimečné vyžadování splnění poplatkové povinnosti v situacích nespádajících do osvobození věcného nebo osobního, mohlo učinit pro některé navrhovatele zahájení řízení finančně nedostupným a vést tak k odepření práva na přístup k soudu. Příslušná ustanovení právních předpisů, upravující osvobození od soudních poplatků, je proto třeba vykládat v souladu se smyslem a účelem této právní úpravy tak, aby účastníkům řízení nebylo v opodstatněných případech upíráno právo na přístup k soudu a současně, aby zneužíváním práva na osvobození od soudních poplatků nedocházelo ke zbytečnému zatěžování soudů. Uvedený výklad je ze strany soudů aplikován především v případě rozhodování o individuálním osvobození od soudních poplatků, kde přiznání práva na osvobození od soudního poplatku je dáno konkrétními okolnostmi projednávané věci. V*

⁷ Viz např. usnesení Ústavního soudu II. ÚS 686/15 ze dne 21. 4. 2015.

případě věcného a osobního osvobození jde ze strany soudů o správnou aplikaci příslušného ustanovení upravujícího osvobození pro daný typ řízení a postavení účastníka řízení.“

V souladu s výše uvedenými argumenty je možné konstatovat, že navrhovaná změna výše soudních poplatků není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii.

Výše soudních poplatků není na úrovni evropského práva nijak upravena ani regulována. Navrhovaná změna úpravy je tak se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii plně kompatibilní.

Z hlediska slučitelnosti je relevantní toliko čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, který upravuje právo na přístup k soudu. Zvýšení soudních poplatků totiž znamená zároveň omezení přístupu k soudu. S ohledem na hodnotu navýšení, jež není vzhledem k nárůstu ekonomické a životní úrovně nepřiměřená, však nemůže být o souladnosti s právem na přístup k soudu pochyb. Kromě toho, že zákon o soudních poplatcích zná četné výjimky, kdy je žalobce od soudního poplatku osvobozen, existuje možnost požadovat individuální osvobození podle § 138 občanského soudního řádu.

6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

Co se týče mezinárodního práva, je třeba upozornit zejména na čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

V souvislosti s právem na přístup k soudu se Evropský soud pro lidská práva opakovaně zabýval soudními poplatky a jejich přiměřeností. Všeobecně lze říci, že i Evropský soud pro lidská práva uznává funkce soudního poplatku a jejich úlohu při zajišťování řádného výkonu spravedlnosti.

Soud opakovaně rozhodl, že na přístup jednotlivce k soudu mohou být uvalena různá omezení, včetně finančních (viz např. Brualla Gómez de la Torre proti Španělsku, č. 26737/95, rozsudek ze dne 19. prosince 1997). Smluvní státy přitom požívají relativně velkou míru diskrece. Povinnost zaplatit soudní poplatek dle Soudu nezakládá omezení přístupu k

soudu, které by samo o sobě bylo neslučitelné s článkem 6 Úmluvy, musí však sledovat legitimní cíl a být tomuto cíli přiměřená (Tinnelly & Sons Ltd. a ostatní a McElduff a ostatní proti Spojenému království, č. 20390/92, rozsudek ze dne 10. července 1998 nebo Kreuz proti Polsku, č. 28249/95, rozsudek ze dne 19. června 2001).

Není pochyb o tom, že předkládaný návrh sleduje několik legitimních cílů, které byly vymezeny v předchozích kapitolách. Jde zejména o posílení regulační a motivační funkce, která se s ohledem na nárůst životní a příjmové úrovně v České republice postupně vytrácí, a dále o zájem na tom, aby se ti, kteří využívají soudní systém, odpovídajícím způsobem podíleli i na jeho financování.

Co se týče přiměřenosti, je možné připomenout, že soudní poplatky se nenavysují radikálně, ale pouze v rozsahu, který zohledňuje ekonomickou realitu a který zajistí, že této realitě budou odpovídat i v dalších 8 - 10 letech. Pokud by však i přesto měla být výše soudního poplatku pro žalobce v konkrétní věci příliš vysoká, může požádat o osvobození od soudního poplatku.

V této souvislosti lze například zmínit, že za nepřiměřený Soud považoval například poplatek, který byl vyměřen ve výši 5 miliard rumunských lei, tedy zhruba 320 tisíc eur, což odpovídá částce 8 320 000,- Kč (jak to bylo posuzováno v roce 2006 – viz Weissman a ostatní proti Rumunsku, č. 63945/00, rozsudek ze dne 24. května 2006). I po změnách provedených předkládaným zákonem je přitom maximální výše soudního poplatku podle českého zákona o soudních poplatcích 4 101 000 Kč (a to v roce 2019).

Je možné shrnout, že navrhovaná právní úprava je přiměřená a sleduje legitimní cíl, čímž naplňuje požadavky, které jsou na ní kladeny Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv. Navrhovaná změna tedy není v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy na státní rozpočet a ostatní rozpočty, na podnikatelské prostředí, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí.

7.1 Hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy na státní rozpočet a ostatní rozpočty

V souvislosti s navýšením soudních poplatků se očekává pozitivní dopad na státní rozpočet. Vzhledem k navýšení soudních poplatků bude státní rozpočet navýšen o rozdíl ve výši stávajících a navrhovaných poplatků.

Navrhované navýšení sazeb soudních poplatků by se mohlo promítnout do zvýšení příjmů státního rozpočtu ve výši cca 570 mil. Kč ročně. Předpokládané zvýšení výběru poplatků vychází z odhadu nápadu jednotlivých poplatků, z nichž nejvyšší nápad připadá na občanské soudní řízení, jehož předmětem je peněžité plnění, elektronický platební rozkaz a občanské soudní řízení, jehož předmětem není peněžité plnění.

Dlouhodobě je rovněž možné v souvislosti se snížením množství bagatelních sporů očekávat zefektivnění a zrychlení práce soudů, které se rovněž pozitivně projeví na státním rozpočtu.

7.2 Dopady na podnikatelské prostředí

Co se týče dopadů na podnikatelské prostředí, přijetí návrhu bude znamenat mírné navýšení nákladů na vymáhání nároků cestou soudního sporu. Toto navýšení ale představuje pouhé narovnání výše soudních poplatků s ekonomickou situací v České republice.

Dlouhodobý efekt je ovšem pro podnikatelské prostředí pozitivní – navýšení soudních poplatků a s tím související posílení regulační funkce přinese zefektivnění a zrychlení práce soudů. Podnikatelské prostředí se tak bude moci rychleji a ve svém důsledku levněji domoci svých právních nároků.

7.3 Sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny

Navýšení soudních poplatků není natolik výrazné, aby znamenalo bariéru v přístupu ke spravedlnosti, jedná se o pouhé narovnání výše těchto poplatků s ekonomickou situací v České republice. Institut osvobození od soudních poplatků podle § 138 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, zůstává zachován. Účastník řízení, který je jakýmkoliv způsobem znevýhodněn, může tohoto institutu i nadále využít a být tak od povinnosti hradit soudní poplatek osvobozen.

7.4 Dopady na životní prostředí

Vzhledem k tomu, že se navrhovaná právní úprava dotýká čistě výše soudních poplatků, nelze očekávat jakékoliv dopady na životní prostředí.

8. Zhodnocení dopadu navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů.

Navrhovaná právní úprava nebude mít dopad na ochranu soukromí a osobních údajů.

9. Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení (CIA)

9.1 Dopady na korupční rizika

Předkladatel provedl zhodnocení korupčních rizik, jak stanoví čl. 4 odst. 1 písm. h) Legislativních pravidel vlády, a to podle Metodiky CIA (Corruption Impact Assessment; Metodika hodnocení korupčních rizik), kterou uveřejnil Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí.

Předmětem návrhu jsou pouze soudní poplatky a jako takový návrh nepřináší žádný dopad na korupční rizika.

9.2 Přiměřenost

Navýšení soudních poplatků je přiměřené ekonomické situaci České republiky. V tomto směru navrhované řešení pouze obnovuje regulační funkci soudních poplatků tak, jak fungovala dříve.

9.3 Efektivita

Návrh zákona navyšuje soudní poplatky v dostatečné míře, aby byly naplněny vymezené cíle.

9.4 Odpovědnost

V tomto směru je z návrhu zřejmé, který orgán je kompetentní danou věc rozhodovat. Odpovědnost tohoto orgánu je stanovena přiměřeně.

9.5 Opravné prostředky a kontrolní mechanismy

Všechny opravné prostředky zůstávají návrhem nedotčeny. Proti rozhodnutí soudu ve věcech soudních poplatků, popřípadě proti rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu nezaplacení soudního poplatku je možné se bránit odvoláním v občanském soudním řízení, popř. kasační stížností ve správním soudnictví. Také je možné požadovat vrácení soudního poplatku, který byl vyměřen nesprávně.

Kontrolním mechanismem, aby se soudní poplatek nestal bariérou v přístupu ke spravedlnosti, je i § 138 občanského soudního řádu. Soud tak může na základě návrhu účastníka od povinnosti zaplatit soudní poplatek zčásti osvobodit, případně jej může výjimečně této povinnosti zprostit zcela.

10. Dopady na bezpečnost a obranu státu

Navrhované změny právní úpravy nebudou mít dopad na bezpečnost a obranu státu.

II. Zvláštní část

K čl. I (změna zákona o soudních poplatcích)

K bodům 1 až 4 (§ 11)

V § 11, který upravuje osvobození od soudního poplatku, se k výmazu osoby v písm. k) z veřejného rejstříku přidává ještě závod, odštěpný závod a organizační jednotka. Tyto entity nepředstavují osoby podle dosavadního znění písm. k), ale i ony je potřeba z veřejného rejstříku vymazat. Navrhuje se tedy jejich explicitní osvobození od poplatku při tomto výmazu.

Současně se navrhuje vyškrtnout písm. l), neboť podnikatel je osobou a jeho výmaz je z veřejného rejstříku osvobozen podle písm. k). Písm. l) je tudíž při tomto znění nadbytečné.

Nově je navrhováno zpoplatnění zahájení řízení ve věcech evidence svěřenských fondů v případě prvního zápisu a dále jeho změny či doplnění.

Institut svěřenských fondů byl do českého právního řádu zaveden přijetím občanského zákoníku z roku 2014 (§ 1448 a násl.), teprve následně byla zavedena povinná evidence svěřenských fondů (zákon č. 460/2016 Sb.), přičemž v souvislosti s jejím zavedením nebyly stanoveny poplatky s touto agendou spojené. Tato úprava však je již poměrně dlouhou dobu v účinnosti a počet svěřenských fondů narůstá – v současné době je v evidenci svěřenských fondů vedené v resortu Ministerstva spravedlnosti zaneseno 1444 svěřenských fondů. Neexistuje legitimní důvod, proč by měl být právě svěřenský fond od poplatku osvobozen, podléhají-li mu všechny právnické osoby včetně například spolků či společenství vlastníků jednotek.

Evidence svěřenských fondů je informačním systémem veřejné správy, do kterého se zapisují zákonem vymezené údaje o českých a některých zahraničních svěřenských fondech a je vedena rejstříkovými soudy. Navrhovaná výše poplatků je proto odvozena od poplatků za řízení ve věcech veřejného rejstříku.

V odstavci 2 se u písmena t) navrhuje zrušit pobočné organizace u mezinárodních organizací zaměstnavatelů, protože byly tyto pobočné organizace změnovým zákonem č. 460/2016 Sb. zrušeny.

K bodům 5 až 7 (Položka 1)

Navrhuje se zvýšení soudních poplatků za zahájení občanského soudního řízení, jehož předmětem je peněžité plnění. Poplatek za zahájení řízení, jehož předmětem je peněžité plnění do 20 000 Kč, se navrhuje zvednout na dvojnásobek. Tento poplatek byl naposledy navýšen v roce 2011 a jeho výše již neodpovídá ekonomické situaci v České republice. Důsledkem toho stále narůstá podíl bagatelních sporů, a to z necelých 60 % v roce 2011 na více než 70 % v roce 2018. Nárůst bagatelních sporů ilustruje následující tabulka:

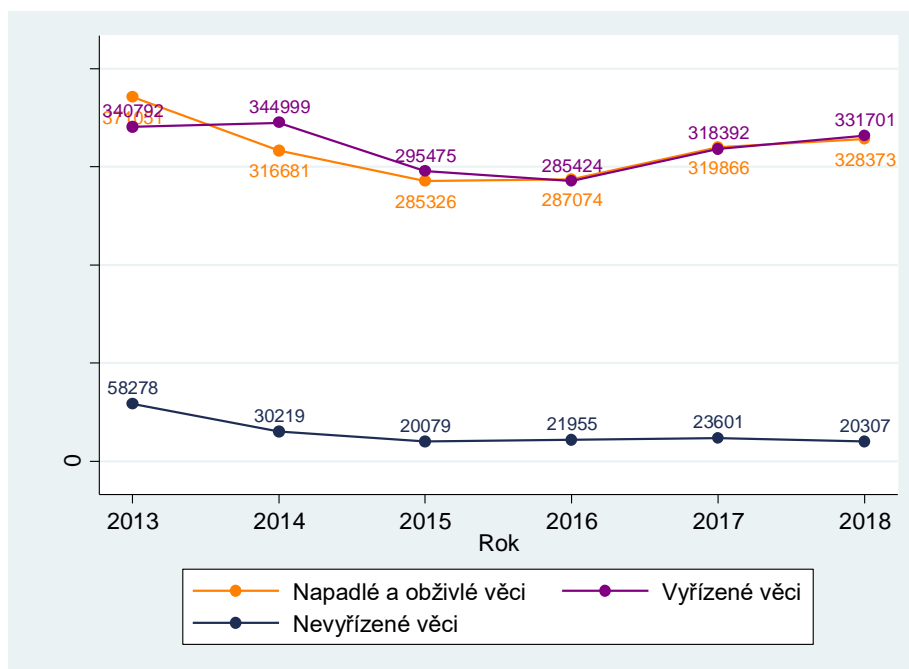
Podíl v %								
Výše nároku v Kč	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nepeněžité plnění	14,24	13,22	10,35	10,65	10,46	10,29	9,85	6,89
1 - 10 000	48,68	47,18	44,82	49,37	48,87	50,93	57,09	59,24
10 001 - 20 000	9,39	9,88	11,06	10,65	11,35	11,74	11,31	12,48
20 001 - 50 000	13,31	14,42	15,05	13,54	14,01	13,43	11,09	11,79
50 001 - 100 000	8,05	8,99	9,92	8,18	7,73	6,59	4,87	4,56
100 001 - 250 000	4,43	4,30	6,55	5,49	5,28	4,71	3,66	3,07
250 001 - 1 000 000	1,49	1,50	1,86	1,83	1,97	1,99	1,83	1,68
1 000 001 a více	0,40	0,50	0,40	0,30	0,34	0,32	0,29	0,29
Celkem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

U bagatelních sporů je přitom potenciál, aby tyto spory byly řešeny alternativním způsobem, tedy bez účasti soudů, nejvyšší.

Současně se navrhuje změnit výpočet soudního poplatku za návrh na zahájení řízení, jehož předmětem je peněžité plnění v částce vyšší než 20 000 Kč, až do 40 000 000 Kč. Nově je základem pro výpočet soudního poplatku v této kategorii částka 2 000 Kč, ke které se dále připočte 5% z částky, o kterou 2 000 Kč přesahuje. Důvodem pro změnu výpočtu je zdvojnásobení poplatku za bagatelní spor. Pokud by zůstal poplatek v této kategorii beze změny, mohl by při vyšších částkách platit účastník méně, než při návrhu na bagatelní spor, což je nežádoucí. Návrh tento nesoulad vyrovnává.

K bodu 8 (Položka 2)

Elektronický platební rozkaz byl do právního řádu zaveden s účinností od 1. 7. 2008. Soudní poplatek pro elektronické platební rozkazy byl oproti klasickému návrhu na zahájení občanského soudního řízení, jehož předmětem je peněžité plnění, stanoven výrazně snížený, což vedlo k jeho využívání ve vysokém počtu případů (viz tabulka níže).



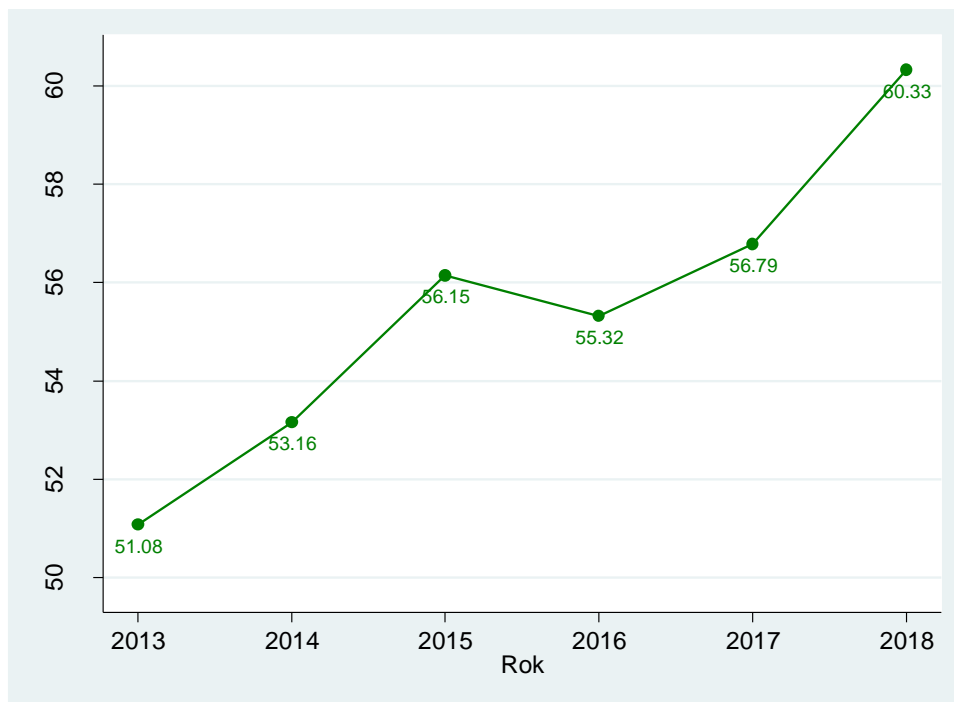
Výše uvedená tabulka obsahuje data od roku 2013, nikoliv od roku 2011. Důvodem je jiný způsob sledování předmětných dat před rokem 2013, který byl od tohoto roku nahrazen jiným jednotným způsobem sledování, na základě kterého jsou doložena výše uvedená data.

Řízení o vydání elektronického platebního rozkazu však končí ve více jak 60 % případů převedením do řádného soudního řízení (viz graf níže), neboť se ho nepodaří řádně ukončit v rámci tohoto zkráceného soudního řízení, a soud tedy v řízení pokračuje. Dochází tak k situacím, kdy žalobce podá návrh na vydání elektronického platebního rozkazu a zaplatí příslušný soudní poplatek. Soud je však nucen elektronický platební rozkaz zrušit a pokračovat v řízení tak, jako kdyby žalobce podal běžný návrh na zahájení řízení. Tento stav tedy působí značně nevyváženě a ve svém důsledku je vůči „obyčejnému“ návrhu na zahájení řízení nespravedlivý. Předkladatel chce elektronické návrhy zvýhodnit, protože podporuje elektronickou formu řešení sporů, tato výhodnost tudíž zůstává i nadále zachována (srov. novelizační body 5 až 7), avšak již ne v tak výrazné míře. Mimo to je nezbytné zareagovat i na zvýšení soudních poplatků za žalobu, která není návrhem na vydání elektronického platebního rozkazu.

U poplatku za vydání elektronického platebního rozkazu se navrhuje sloučení písm. a) a b) položky 2 sazebníku soudních poplatků tak, aby výše peněžního plnění odpovídala sazbě dle

položky 1 písm. a) za zahájení občanského soudního řízení, jehož předmětem je peněžité plnění. Důvodem je sjednocení sazeb a zároveň snížení počtu podání u věcí do 10 000 Kč.

Vývoj podílu řízení o vydání elektronického platebního rozkazu, která jsou převedena do řádného soudního řízení



K bodům 9 až 12 (Položka 4 až 6 a 10)

Na dvojnásobnou výši, tedy na 4 000 Kč se navyšují poplatky za sběrnou kategorii pro ostatní občanská soudní řízení, jehož předmětem není peněžité plnění a nejedná se o nemovitost nebo obchodní závod či jeho složku. Jedná se např. o zahájení řízení o určení vlastnictví k jiným věcem, o prodeji zástavy, jde-li o jiné věci nebo o vyloučení jiných věcí, likvidaci právnické osoby nebo o jmenování likvidátora právnické osoby.

Poplatek za návrh na nařízení předběžného opatření se navrhuje zvýšit o 50 %, tedy na 1 500 Kč. Zvýšení o 50 % je navrhováno v souvislosti s navýšením životní úrovně v České republice a s nárůstem výdajů Ministerstva spravedlnosti o 50 %.

Na dvojnásobek, tedy na 4 000 Kč se zvedá poplatek za návrh na zahájení řízení o vypořádání společného jmění manželů nebo podílového spoluvlastnictví. V tomto případě je výrazně posílena motivační funkce soudního poplatku, neboť vypořádání majetku soudem je podle

občanského zákoníku až řešením ultima ratio. Na prvním místě by vždy měla být dohoda manželů či spoluvlastníků.

O 100 % se navrhuje navýšit také poplatek za návrh na uznání cizích rozhodnutí v manželských věcech a ve věcech určení (zjištění nebo popření) rodičovství, a to na 4 000 Kč.

K bodům 13 a 14 (Položka 11)

Nově je navrhováno zpoplatnění zahájení řízení ve věcech evidence svěřenských fondů v případě prvního zápisu a dále jeho změny či doplnění. K důvodům této změny srov. odůvodnění uvedené k bodům 1 až 4 (§ 11) výše.

Evidence svěřenských fondů je informačním systémem veřejné správy, který je obdobný například obchodnímu nebo jinému veřejnému rejstříku, do něhož se zapisují právnické osoby. Výše poplatku se proto stanoví tak, aby odpovídala zápisu právnických osob do veřejného rejstříku.

K bodu 15 až 18 (Položka 14)

Odměna notáře, resp. je-li tak smluveno, advokáta, za přijetí peněz nebo cenného papíru do notářské, resp. advokátní, úschovy je dle vyhlášky č. 196/2001 Sb., o odměnách a náhradách notářů, správců pozůstalosti a Notářské komory České republiky (notářský tarif), ve znění pozdějších předpisů, stanovena výše oproti úpravě zakotvené v zákoně č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Cílem navrhovaného zvýšení poplatku za soudní úschovu, jejímž účelem je splnění závazku, je přiblížení výše odměny za úschovu poskytovanou ze strany notářů či advokátů.

K bodům 19 a 20 (Položka 16 a 17a)

Na dvojnásobek, tedy 10 000 Kč, se navrhuje zvýšit poplatek za žalobu na obnovu řízení.

Na dvojnásobek, tedy na 6 000 Kč, se zvedá také soudní poplatek za návrh na zrušení rozhodčího nálezu.

K bodu 21 a 22 (Položka 18 bod 1)

Navrhuje se zvýšit poplatek za žalobu podanou ve věci, o níž dříve rozhodl jiný orgán než soud. V souladu se zdražením bagatelních sporů a posílením jejich regulační funkce se v případě peněžitých plnění do částky 20 000 Kč zvyšuje poplatek na 3 000 Kč. V ostatních případech se soudní poplatek zvedá na 6 000 Kč.

K bodu 23, 24 a 26 (Položka 18 bod 2 a Položka 20)

Navrhuje se valorizace poplatků ve správním soudnictví v souvislosti s náklady soudních řízení. V současné době se správní soudnictví potýká s rostoucím nápadem případů (viz graf níže), což způsobuje neúměrně dlouhá soudní řízení. Zároveň bývají často správní žaloby zamítnuty – v roce 2018 bylo zamítnuto 2098 žalob z 3310, tj. 63 %. Úspěšnost žalob je zjevně nižší, což svědčí o nemalém podílu zjevně bezúspěšných, šikanózních či jinak zneužívajících podání (projev oslabení regulační funkce soudního poplatku). Výsledkem je potom přetížení této oblasti, což je negativně vnímáno ze strany veřejnosti. Navýšení soudních poplatků v této oblasti tedy cílí na snížení počtu žalob, které jsou podávány účelově či šikanózně a již od svého podání nemají šanci na úspěch. Rovněž dojde i k odbřemenění soudů.

Součástí zvýšení poplatků ve správním soudnictví je také zvýšení poplatku na přiznání odkladného účinku ve správním soudnictví, který se zvedá z 1 000 Kč na 1 500 Kč.

K bodu 25 (Položka 19)

Z níže uvedené tabulky vyplývá, že počet nápadu kasačních stížností se každým rokem zvyšuje. To způsobuje i zvýšený počet převzatých řízení z předchozího roku, které nebyly správní soudy schopny z důvodu nedostatku časových a personálních prostředků vyřídit, přičemž lze vysledovat, že i tento počet se také v průběhu let stále zvyšuje. Z tohoto počtu však přibližně třetina podání končí usnesením.

	Převzato	Napadlo	Rozhodnuto	Rozsudek	Usnesení	Jinak	Nevyřízeno
2018	1882	4110	3489	2222	1223	44	2503
2017	1422	3902	3442	2065	1223	154	1882

2016	1130	3246	2954	1985	948	21	1422
2015	1159	2886	2915	2044	854	17	1130

zdroj: NSS

V mnoha případech se kasační stížnost podává zbytečně, což vyplývá i z níže uvedené statistiky, neboť účelně a úspěšně podané kasační stížnosti jsou ty uvedené jako zrušeno a vráceno, což bylo v roce 2018 pouze v 622 případech z celkových 3485, tj. pouze necelých 18 % stížností. Tyto neúspěšně podávané stížnosti ve svém důsledku zatěžují Nejvyšší správní soud, který nemá dostatečnou kapacitu na řešení tohoto narůstajícího počtu, a proto se přistupuje k navýšení poplatku pro podání kasační stížnosti, jehož cílem je eliminace bezdůvodných podání.

Roky 2015 až 2018

Rejstřík	Výsledek kasačních stížností				
	odmítnuto	zamítnuto	zrušeno a vráceno	jiný výsledek	celkem
2015	472	1384	657	393	2906
2016	636	1352	631	331	2950
2017	868	1456	607	509	3440
2018	810	1597	622	456	3485

K bodu 27 (Položka 22)

Nově se zavádí také poplatek za odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně o náhradě škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem. Tento poplatek je navrhován ve stejné výši jako poplatek za samotné zahájení řízení v této věci, tj. ve výši 2 000 Kč. Odvolání dosud zpoplatněno nebylo, poplatek byl ale některými soudy vybírán podle jiných položek. Podle judikatury Ústavního soudu se však poplatek u odvolání neplatí. Ústavní soud došel k těmto závěrům v nálezech sp. zn. I. ÚS 1415/18,⁸ sp. zn. IV. ÚS 3283/18⁹ a sp. zn. I. ÚS 3668/18¹⁰. Výše poplatku je stanovena tak, aby nepředstavovala nepřiměřenou bariéru v přístupu k soudu a zároveň nebyla v nepoměru

⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 1415/18.

⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 3283/18.

¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 06. 2019, sp. zn. I. ÚS 3668/18.

k poplatkům za podání žaloby a dovolání. Za návrh na zahájení řízení i odvolání se tedy nově bude vybírat poplatek ve výši 2 000 Kč. U dovolání jakožto mimořádného opravného prostředku je ospravedlněno, že je poplatek o něco vyšší (Položka 23). Takto stanovená výše je souladná s nálezy Ústavního soudu a zaručuje, že je poplatek za odvolání stanoven jednoznačně.

K čl. II (Přechodné ustanovení)

Soudní poplatky, které se mají vybírat v řízení zahájeném přede dnem nabytí účinnosti předkládaného zákona, se vyberou podle dosavadního znění právního předpisu. Na všechna řízení, která budou zahájena po účinnosti novely, se však uplatní nové sazby soudních poplatků.

Poplatky se přitom podle § 4 zákona o soudních poplatcích vybírají za jednotlivé stupně řízení zvlášť, tj. odděleně se posuzují poplatky za podání žaloby, odvolání, dovolání, kasační stížnosti apod. Jestliže tak bylo zahájeno prvostupňové řízení před účinností zákona a opravný prostředek se podává až po jeho účinnosti, vybere se soudní poplatek za takový opravný prostředek ve výši, která odpovídá nové sazbě soudního poplatku po účinnosti novely.

K čl. III (Účinnost)

Účinnost novely zákona o soudních poplatcích se navrhuje ke dni 1. července 2020. Důvodem je kromě výrazného nepoměru výše soudních poplatků k současné ekonomické situaci také fakt, že navýšení těchto poplatků nevyžaduje ze strany navrhovatelů přípravu, kterou by k adaptaci na tuto změnu potřebovali.