

Podnět
Výboru pro lidská práva a biomedicínu
Rady vlády ČR pro lidská práva

k systémovému řešení zajištění dostupnosti právní pomoci

I.

Současná právní úprava

Problematika státem zajišťované právní pomoci, respektive (efektivního) přístupu ke spravedlnosti či bezplatné právní pomoci, se dotýká těch právních norem, které přiznávají osobám znevýhodněným v otázce přístupu ke spravedlnosti určitá práva vůči státu za účelem zajištění či usnadnění efektivního přístupu ke spravedlnosti, popř. o jiných opatřeních za tímto účelem. Hlavní důraz je přitom tradičně kladen na dostupnost právní pomoci pro ty, kteří na obvyklou právní pomoc nejsou schopni dosáhnout. Mezi dalšími skupinami (osoby omezené na svobodě de iure anebo de facto, osoby mentálně postižené, osoby sociokulturně znevýhodněné) jsou v přístupu ke spravedlnosti znevýhodněni zejména nemajetní, tedy osoby, které si z finančních důvodů nemohou koupit právní služby na běžném trhu právních služeb, a které by proto bez pomoci státu neměly reálnou možnost domoci se svých práv.

Česká republika zajišťuje právní pomoc nemajetným zejména¹ prostřednictvím institutu bezplatné obhajoby a obhajoby za sníženou odměnu dle § 33 trestního řádu (tento institut nelze zaměňovat s institutem nutné obhajoby, tzv. advokát ex officio), dále institutem ustanovování zástupce dle § 30 občanského soudního řádu a dle § 35 odst. 8 soudního řádu správního a nakonec institutem určování advokáta dle § 18 zákona o advokacii. Dalším – nelegislativním a nesystémovým – způsobem podpory poskytování právní pomoci těm, kteří jsou v přístupu ke spravedlnosti znevýhodněni, je podpora činnosti nestátních subjektů, tzv. nestátních neziskových organizací (občanská sdružení, církevní právnické osoby aj.), prostřednictvím dotací a grantů. Zmínit nutno též poskytování právního poradenství ze strany některých veřejnoprávních subjektů (obce, kraje, soudy, pobočky České advokátní komory); kvaziporadenskou funkci plní i kanceláře některých ústavních činitelů (např. některé poslanecké kanceláře) a jiných veřejně činných osob.

Dle současné právní úpravy je tedy možné obrátit se na příslušný soud s návrhem na vydání usnesení o poskytnutí právní pomoci. Soud rozhodne na základě osobních, příjmových a jiných majetkových poměrů dotčené osoby (účastníka řízení, obviněného aj.) popř. též s přihlédnutím k vlastnostem projednávané právní věci, zda-li zástupce ustanoví či nikoli. Zástupci jsou ustanovováni především advokáti, v trestním řízení výlučně a v občanském soudním řízení jsou advokáti ustanovováni tehdy, pokud je to s ohledem na povahu právní věci zapotřebí; jistou úlohu přitom hraje též skutečnost, že advokáta lze ustanovit i bez jeho souhlasu. Proti rozhodnutí soudu jsou přípustné standardní opravné prostředky. Pokud dotčená osoba nespĺňuje podmínky pro ustanovení právního zástupce soudem, má právo na určení advokáta ze strany České advokátní komory.

¹ Vedle např. ustanovení § 83 zákona o ústavním soudu, který umožňuje nahradit osobě, která podala ústavní stížnost, náklady právního zastoupení.

II.

Problémy současné situace

Základním problémem nynějšího systému zajišťování právní pomoci státem (v dalším textu též „SZPP“) je skutečnost, že tento systém neplní svou funkci zajišťování dostupnosti právní pomoci potřebným. Jeho současné nastavení vede k tomu, že je ze statistického hlediska málo využíván těmi, pro které je určen. Část z těch, kteří by se měli obracet na soudy, se naopak obrací na subjekty, jejich služby by měly být z podstaty věci spíše doplňkového či mimořádného charakteru, jako jsou nevládní organizace anebo Česká advokátní komora; zde je ale naopak pomoc často poskytována i těm, které mezi nemajetné ani jinak potřebné zařadit nelze, neboť administrativní kapacity těmto subjektům neumožňují obě skupiny osob od sebe efektivně oddělit. Celkově systém dále trpí zbytečně nepřehlednou a vágní právní úpravou, absencí jakéhokoli řízení a těžkopádnou praxí, takže nejenže nezajišťuje dostatečně právní pomoc, nýbrž je do značné míry nevýhodný také pro poskytovatele pomoci (např. advokáty) a zejména též pro samotný stát.

Konkrétně lze diagnostikovat zejména následující systémové nedostatky systému zajišťování právní pomoci Českou republikou:

- **malá informovanost občanů, tedy potenciálních příjemců právní pomoci.** Neinformovanost veřejnosti je zřejmě hlavním důvodem pro velmi nízký počet návrhů na přiznání bezplatné právní pomoci, a tedy obecně malého využívání systému jako celku². Na rozdíl od institutu osvobození od soudních poplatků a nutné obhajoby (advokát ex offio) je užívání systému zajištění právní pomoci státem zřejmě rozhodující měrou závislé na poučení ze strany soudů a dalších orgánů, přičemž ani toho poučování o právech účastníků nefunguje tak, aby se relevantní informace dostaly k těm, jimž jsou práva na SZPP určena.
- **neprobíhá žádné řízení systému a stát nemá o fungování systému ani dostatek informací.** Ohledně praktického fungování SZPP má stát naprosto nedostatečné informace: nikdo neví, v kolika případech byla právní pomoc přiznána, kolik finančních prostředků stát do systému vydal (ačkoli se jedná o mandatorní výdaje státu; toto má závažné důsledky pro průhlednost financování soudů). Finanční prostředky určené na odměny ustanoveným advokátům jsou součástí rozpočtu soudů, a napjatost rozpočtu soudu tak může negativně působit na ochotu soudců advokáty ustanovovat (např. u sporů s vyšší tarifní hodnotou, v nichž ovšem ustanovený advokát nemá příliš mnoho práce). Celý systém může fungovat jen proto, že jeho objem je relativně malý. V České republice chybí jakýkoli centrální management, neexistuje orgán, který by celou oblast řídil a mohl mít koncepci ohledně jejího budoucího vývoje.
- **právní pomoc je spojena se soudním řízením nikoli s právní věcí.** Dokud právní věc není předmětem jednání soudu je sporné, zda-li soud může advokáta vůbec ustanovit.³ Lze se domnívat, že velká část případů, pro které by SZPP měla být určena, se k soudu vůbec nedostane, neboť strana ve sporu

² V trestním řízení byl z tohoto důvodu dokonce zaveden institut přiznání bezplatné obhajoby též z úřední povinnosti (viz § 33 odst. 2 věta druhá trestního řádu): mnoho obviněných si zřejmě o bezplatnou právní pomoc nebylo schopno či ochotno ani požádat. Zájem státu zde byl odpustit jasně nemajetným obviněným hned jejich dluh vůči státu, aby pak tento dluh nemusel být marně vymáhán.

³ Velká novela občanského soudního řádu, která je v roce 2007 připravována na Ministerstvu spravedlnosti, navíc hodlá novelizovat § 30 o.s.ř. v tom smyslu, že by zástupce bylo možno ustanovit až poté, co účastník byl osvobozen od soudního poplatku, což by možnost ustanovení advokáta před soudním řízením zřejmě vyloučilo.

není schopna žalobu sama podat (tak aby nebyla z formálních důvodů odmítnuta) anebo ani neví, že žalobu lze podat. Ze SZPP jsou taktéž zcela vyloučeni ti, kteří chtějí své právní problémy řešit smírně (např. mediací) stejně jako ti, kdo si smluvili rozhodčí doložku).

- **kriteria nemajetnosti (means testing) a posuzování uplatňovaného práva, o které se vede spor (merit testing), jsou zcela ponechány na volné úvaze soudců.** Zákon nedává soudcům žádné vodítko ani relevantní měřítko pro posuzování majetnosti a oprávněnosti věci žadatele o SZPP, což je především u nemajetnosti nedostatečné. Chápání a aplikace SZPP se tak liší od soudu k soudu a někdy i od soudce k soudci. Krajně sporná je též skutečnost, že ustanovit zástupce lze jen účastníku, kterého lze osvobodit od soudních poplatků; náklady na zastupování se mohou od výše soudního poplatku značně lišit.
- **závislost ustanovení zástupce na soudci.** Rozhodováním o ustanovení zástupce soudce vlastně ovlivňuje sílu stran sporu. Na soudci v praxi záleží, zda a jak účastníka o možnosti žádat o SZPP vůbec informuje, zda mu přizná SZPP a koho ustanoví zástupcem. Soudce tak vlastně posuzuje případ vícekrát: pokud věc již předem posoudí jako zjevně bezúspěšnou, neustanoví účastníku advokáta, který by pak mohl tomuto soudci v řízení o věci samé ukázat, že věc bezúspěšná není. Při výběru konkrétního advokáta mohou - kromě trestního řízení - stále hrát roli osobní konexe osob, které ustanovují (soudců či představitelů ČAK).
- **neřešení problému kvality.** Stát sice právní zástupce ustanovuje, ovšem nesleduje jejich kvalitu, ba ani nemá právní mechanismy, kterými by v případě nekvalitního poskytování právních služeb mohl zasáhnout. V případě advokátů je otázka kvality zcela ponechána na kárné odpovědnosti advokátů v rámci České advokátní komory, což lze vzhledem k tomu, že stát tyto advokáty platí, považovat za nedostatečné (stát nemá možnost nekvalitně pracujícího advokáta odvolat⁴, nemá možnost nekvalitně odvedenou práci advokátovi neproplatit).⁵ V případě ostatních ustanovovaných zástupců (pracovníci soudů, jiné osoby) neexistuje již vůbec žádný kontrolní mechanismus, vyjma eventuální pracovněprávní odpovědnosti.
- **neřešení otázky speciální právní pomoci.** V případě řady osob (např. nemocní, zejména duševně nemocní, osoby omezené na svobodě de facto) je vedle standardní advokátské kvalifikace třeba i dalších speciálních dovedností z oblasti psychologie, komunikace či sociální práce.
- **příjemce zpravidla nemá volbu poskytovatele,** neboť většinou je příjemci advokát přidělen ze strany příslušného orgánu (soudu, ČAK), příjemce z principu nemá možnost volby mezi advokáty ochotnými mu poskytnout právní služby; to je neodůvodněné nerespektování příjemcových preferencí a narušuje volnou soutěž mezi advokáty. Při ustanovování advokátů je navíc stále pravidlem nedobrovolnost ze strany advokátů (neplatí již zcela pro trestní řízení), a to navzdory skutečnosti, že ustanovování ze strany soudů je pro řadu advokátů finančně zajímavé, a pravidlem by tak mohla být dobrovolná účast advokátů v systému SZPP.

⁴ Jedinou výjimkou je § 37a odst. 1 písm. b) trestního řádu, v němž však je sankcionována pouze neúčast advokáta na úkonech trestního řízení, nikoli jiné formy nekvalitního poskytování právních služeb.

⁵ Kárná odpovědnost advokátů je navíc založena na stížnostním mechanismu, zatímco kvalita by měla být kontrolována i bez konkrétního podnětu.

- **Služby notářů a soudních exekutorů nejsou dosud do systému SZPP zahrnuty.** Dostupnost služeb notáře není garantována ani v situacích, kdy tato služba neobejitelná: např. právní úkony osob neschopných psát, ověřování totožnosti osob bez dokladů. Totéž platí u záloh na služby soudních exekutorů.
- **Nedostatečná úprava některých právních institutů** – např. právo státu na vrácení nákladů na právní pomoc po úspěšném skončení soudního sporu, právo státu na vrácení soudního poplatku, od jehož placení byl účastník osvobozen, placení nákladů řízení protistranou v případě zastupování advokátem určeným Českou advokátní komorou, právo na ustanovení advokáta též pro podání mimořádných opravných prostředků

Z celkového pohledu lze současnému systému vytknout zejména

- a) **Přenášení povinností státu na jiné subjekty (advokacie, nestátní neziskové organizace):** náklady na zajišťování právní pomoci, což je povinnost státu, stát do značné míry přenáší na jednotlivé advokáty, kteří na základě určení ČAK pracují pro příjemce v podstatě zadarmo, na ČAK, která ze svého sociálního fondu hraďí určeným advokátům část nákladů, a vlastně i na jiné organizace, které se věnují poskytování právního poradenství a které jsou z podstatné části placeny i z nestátních peněz; a
- b) **Nepřehlednost a roztržitost právní úpravy.** Každý procesní předpis upravuje SZPP zvlášť, ačkoli příjemci právní pomoci budou ve všech případech zřejmě ty samé osoby.

Souvisejícím systémovým nedostatkem je též problém s výběrem osob, které jsou ustanovovány opatrovníky v civilním řízení (např. dle § 29 o.s.ř.). Ustanovování advokátů naráží na finanční problémy, zatímco ustanovování jiných osob (zaměstnanci soudů, státní úředníci či zaměstnanci příslušných poskytovatelů sociálních služeb) je vytýkáno nebezpečím střetu zájmů. Soudci tak často nemají koho ustanovit, aby zajistili účastníkům řízení kvalitní výkon funkce opatrovníka.

III.

Navrhované řešení

S přihlédnutím k systémům zajišťování právní pomoci fungujícím na Slovensku, v Maďarsku, ale též např. v Nizozemí, navrhuje se celková reforma systému zajišťování právní pomoci státem v České republice, která se uskuteční zejména přijetím nového komplexního zákona o zajištění právní pomoci a která by měla následující základní parametry:

i. Vytvoření nového veřejnoprávního subjektu, Centra právní pomoci

Zákon zřídí Centrum právní pomoci jakožto organizační složku státu. Centrum právní pomoci (dále jen „Centrum“) si lze představit jakožto ústřední orgán státní správy anebo jakožto subjekt podřízený Ministerstvu spravedlnosti. Centrum bude kromě svého sídla (lze si představit sídlo v mimopražské lokalitě) zakládat regionální pobočky tak, aby byla zajištěna co největší dostupnost právní pomoci po celém území České republiky.

ii. Poskytování právního poradenství Centrem právní pomoci

Jedním z hlavních úkolů Centra bude poskytování právního poradenství. Právním poradenstvím je poskytnutí základní právní rady, jejímž účelem je vyřízení případů, které nejsou právní povahy anebo které jsou zjevně bezúspěšné, a nastínění základních možností právního řešení věci předložené příjemcem; rozsah právního poradenství by byl omezen na jednu hodinu anebo maximálně na několik hodin. V zájmu pružnosti by se poradenství mohlo poskytovat též po telefonu. Centrum dále musí zajišťovat právní poradenství též v místech, kde se zdržují osoby omezené de iure nebo de facto na svobodě pohybu (tedy např. dojíždění do ústavů sociální péče, domovů důchodců, věznic), a musí být personálně vybaveno i pro poskytování právního poradenství osobám se speciálními potřebami (osoby s inteligenčním či sociokulturním znevýhodněním).

V odůvodněných případech (zejména u jednoduchých věcí) by pracovníci Centra měli rovnou provést nutné či účelné úkony právní služby. Zpravidla by však výsledkem právního poradenství mělo být buď vysvětlení příjemci, že jeho případ není možné či účelné právně řešit, odkázání na jinou organizaci anebo podání žádosti o zajištění právní pomoci. Poskytování právního poradenství by zpravidla mělo být zpoplatněno, ovšem zejména za účelem prevence nadužívání této služby.

iii. Rozhodování o nároku osob na zajištění právní pomoci

Druhou základní činností Centra bude rozhodování o nároku osoby na zajištění právní pomoci. O těchto nárocích bude rozhodováno ve správním řízení (z regionální pobočky Centra by se mělo jít odvolat k Centru samotnému) a rozhodnutí Centra bude přezkoumatelné ve správním soudnictví. Kladné rozhodnutí přiznává příjemci nárok na služby poskytovatele právní pomoci v určité právní věci a za podmínek stanovených v rozhodnutí Centra, přičemž volba konkrétního poskytovatele (tedy např. konkrétního advokáta) by měla být ponechána na příjemci, který si sám vybere poskytovatele ochotného k poskytnutí této služby; možnost ustanovit určitého poskytovatele by měla existovat pouze subsidiárně. V případě nebezpečí z prodlení by mělo být možné, aby se příjemce nejprve obrátil přímo na poskytovatele a aby se o nároku příjemce na SZPP rozhodlo až zpětně. Rozhodnutí o zajištění právní pomoci stanoví, že náklady na poskytnutí právních služeb ponese zcela anebo zčásti Centrum, tedy stát. Vedle uhrazení (části) nákladů na právní služby by mohl existovat institut pouhého zálohování nákladů právní služby státem (např. u ne zcela nemajetných osob, které ale v aktuálním okamžiku s finančními prostředky nedisponují), přičemž příjemce by byl povinen tyto náklady státu dodatečně doplatit. Rozhodnutí by mělo příjemce též osvobodit od soudních poplatků⁶. Co se týče odpovědnosti za škodu způsobenou poskytnutím právních služeb na základě rozhodnutí Centra, ponese tuto odpovědnost – stejně jako dnes - státem financovaný poskytovatel, tedy např. advokát či právnická osoba.

iv. Kompetence Centra právní pomoci

Vedle obou výše uvedených základních činností by pracovníci Centra mohli být též oprávněni k tomu, aby též sami poskytovali právní pomoc, aby vyhledávali poskytovatele a uzavírali s nimi smlouvy, kontrolovali kvalitu právní pomoci poskytované jinými poskytovateli a prováděli celkový management systému.

⁶ Z důvodu lepšího přehledu o finančních tocích v justici si lze představit i úpravu, dle které by Centrum též rozhodovalo o osvobození od soudních poplatků, a to i u těch příjemců, kteří uhrazení nákladů na právní pomoc nepotřebují anebo by Centrum dokonce za osoby osvobozené od soudních poplatků tyto poplatky samo hradilo soudům

Pracovníci Centra musí být při všech svých činnostech ze zákona vázáni povinností mlčenlivosti.

Centrum by dále mohlo být ustanovováno opatrovníkem osobám v civilním řízení (např. dle § 29 o.s.ř.), pokud toto ustanovení bude soudem shledáno jako vhodné. Centrum by pak tuto funkci vykonávalo prostřednictvím svých pracovníků.

v. Stanovení okruhu příjemců právní pomoci

Zákon stanoví, kterým osobám bude poskytováno právní poradenství a kterým osobám bude zajištěna další právní pomoc v jejich právních věcech.

Pokud jde o právní poradenství (tedy poradenství omezené na maximálně několik hodin), okruh potenciálních příjemců by měl být buď stanoven tak, aby zahrnoval též středněpříjmové vrstvy a kteroukoli osobu, která si z jakýchkoli důvodů nemůže právní pomoc obstarat, anebo by se právní poradenství mělo poskytovat vůbec všem bez zkoumání nemajetnosti.

Pokud jde o zajišťování další právní pomoci, zdá se přiměřené, aby oprávněnými osobami byly jen osoby fyzické, jejichž měsíční příjem nebude překračovat určitou stanovenou částku (či určité stanovené částky, v případě odstupňování nárokovosti) za předpokladu, že tyto fyzické osoby nevládnou majetek, ohledně kterého lze po nich spravedlivě požadovat, aby jej použily za úhradu právní pomoci. Určité skupiny osob by mohly být za nemajetné považovány bez dalšího zkoumání: osoby pobírající určité typy sociálních dávek, osoby umístěné v určitých typech zařízení (např. ústavy sociální péče, výkon vazby, nedobrovolná hospitalizace) či osoby účastnící se určitých typů řízení (např. žadatelé o azyl). Zákon by mohl ponechávat exekutivě prostor, aby určité typy kauz zvýhodnila tak, že by nárok na právní pomoc mohly získat i osoby s příjmem přesahujícím výše uvedenou standardní částku; mohlo by se jednat zejména o typy právních problémů, ohledně nichž je zvláštní veřejný zájem na jejich řešení (např. ve věcech diskriminace, ve věcech nařízení ústavní výchovy dětí, vymáhání výživného, otázky poskytnutí informovaného souhlasu s lékařským zákrokem, nároky poškozených vůči pravomocně odsouzeným pachatelům trestných činů, ale též kauzy řešené formou mediace aj.). Centrum by ovšem mělo mít kompetenci přiznat nárok na zajištění právní pomoci z důvodů hodných zvláštního zřetele též v případech, které do výše nastíněných kategorií nezapadají (např. z důvodu momentální platební neschopnosti).

vi. Stanovení věcného okruhu případů, ve kterých lze právní pomoc poskytnout

Právní poradenství by mělo být poskytováno ve všech právních věcech. Pokud jde o zajišťování další právní pomoci, mělo by zahrnovat především věci občanskoprávní, rodinněprávní, pracovněprávní i správní soudnictví, jakožto i uplatňování práv obětí trestných činů (poškození v trestním řízení) a podávání vysvětlení před zahájením trestního stíhání dle trestního řádu. Zákon by ovšem měl ponechávat možnost, aby Centrum v odůvodněných individuálních případech či ve vládou stanovených typech řízení přiznalo pomoc též např. v obchodních věcech (např. ve věcech bytových družstev či úvěrových smluv) či ve správních věcech (např. určité žádosti cizinců o povolení k pobytu). Ve stanovených věcech Centrum rovněž bude přiznávat nárok na zajištění služeb notáře či soudního exekutora, v případě přijetí zákona o mediaci by do systému měly být zahrnuty i služby akreditovaných mediátorů.

vii. Vymezení okruhu poskytovatelů právní pomoci

Poskytovateli právní pomoci bude jednak Centrum samotné (zejména pokud jde o právní poradenství) a dále externí subjekty. Externími poskytovateli by měli být především příslušníci právnických profesí (advokáti, sdružení advokátů, notáři, soudní exekutoři, výjimečně si lze představit též patentového zástupce), právnícké osoby poskytující právní služby ve věcech stanovených zvláštními zákony (např. ochrana spotřebitele, diskriminace, azyl, sociálně-právní ochrana dětí) a v odůvodněných případech též další subjekty (jiné nestátní neziskové organizace, odborové organizace, právní kliniky při právnických fakultách). Zákon by měl Centru ponechávat dostatečný prostor, aby uzavíráním smluv s jednotlivými externími poskytovateli právních služeb pružně dosahovalo co nejvyšší kvality a dostupnosti právních služeb v rámci svého rozpočtu tak, aby prostředky byly vynakládány co nejefektivněji. Centrum bude povinno smlouvy uzavírat transparentním a nediskriminačním způsobem. Externí poskytovatelé musí s Centrem spolupracovat primárně na základě dobrovolnosti; pouze v případě, že by poskytnutí právních služeb nebylo možno zajistit prostřednictvím poskytovatelů dobrovolných, bude možno určitého poskytovatele ustanovit. Dodržování stanovené kvality služeb bude nezbytnou součástí smluv. Centrum by mělo moci stanovit ve smlouvách další podmínky, které budou jednotliví poskytovatelé povinni splňovat, a kontrolovat jejich dodržování; mohlo by se jednat např. o povinnosti poskytovatelů absolvovat určitá speciální školení v oblasti psychologie, komunikace či sociální práce za účelem efektivnější práce s příjemci .

viii. Finanční pokrytí systému zajišťování právní pomoci

Rozpočet Centra, z něhož budou hrazeny též odměny externím poskytovatelům, bude zajišťován primárně státním rozpočtem ČR. Dalšími zdroji příjmů systému budou částky spoluúčasti příjemců (poplatky za poskytnutí právního poradenství, eventuální spoluúčast příjemců na poskytování dalších právních služeb), náhrady nákladů řízení od protistrany v případě vítězství ve sporu a částky, které budou příjemci povinni vrátit státu v případě, že se jejich finanční situace v důsledku poskytnutí právní pomoci do určité doby (např. 10 let) zlepší.

ix. Vztah k dosavadní právní úpravě

Dosavadní pravomoc soudů ustanovovat advokáty nemusí být přijetím nového zákona zrušena, nýbrž soudy by i nadále mohly mít pravomoc ustanovovat zástupce ze závažných důvodů v těch případech, na které se zákon o zajištění právní pomoci vztahovat nebude (např. právníckým osobám, v obchodních věcech). Naproti tomu se zdá přiměřené, aby Česká advokátní komora již nadále nemusela určovat advokáty v těch případech, kdy důvodem nedostupnosti právní pomoci je nemajetnost a právní pomoc je zajištěna Centrem.

x. Forma právní úpravy

Řešení předpokládá přijetí zákona o zajištění právní pomoci. Z důvodu pružnosti by zákon mohl určité instituty ponechat k provádění nařízením vlády anebo svěřit k jejich úpravě vyhláškou Ministerstva spravedlnosti či statutu Centra.
