**Vyjádření České advokátní komory ke kritice věcného záměru zákona o bezplatné právní pomoci**

Dne 19. 3. 3016 rozeslalo Ministerstvo spravedlnosti do připomínkového řízení věcný záměr zákona o bezplatné právní pomoci. Zvolilo přitom obsahově co možná nejužší a nestručnější podobu záměru jdoucí cestou zbytečného nezasahování do parciálních systémů poskytování právní pomoci, které v ČR již fungují a jsou dobře zažity, ve snaze pouze odstranit nedostatky v kombinaci těchto systémů.

Ministerstvo spravedlnosti si bylo při přípravě věcného záměru plně vědomo právě uvedených nedostatků, pokud se tentokrát řídilo zásadou „nač sypat písek do soukolí, které už nyní funguje pomalu“. S tímto postojem lze plně souhlasit s vědomím, že jakékoliv velkolepé představy o novém, lepším a všeobjímajícím systému bezplatné právní pomoci, jíž garantuje stát, by nutně musely v dobách úspor narazit na odpor strážce rozpočtu. Protože se tak již třikrát stalo, není nutné opakovat stále stejně neúspěšný postup, a tak cesta, která, při vědomí odpovědnosti státu jako garanta ústavního práva na spravedlivý proces, jež v sobě právo na právní pomoc (pouze v některých případech bezplatnou) zahrnuje, zajišťuje alespoň částečné narovnání nedokonalého stavu bez jiných ambicí, je cestou, kterou Česká advokátní komora (ČAK) podporuje.

Záměr Ministerstva spravedlnosti však podle serveru Česká justice podrobili ostré kritice ministr pro lidská práva a menšiny Jiří Dienstbier a představitelé některých soudů. Hlavní bod kritiky zveřejnil server Česká justice dne 12. 4. 2016. Zveřejněnou kritiku ČAK vnímá jako nepřiměřenou, neodpovídající ani stávajícím potřebám, ani legislativním a finančním možnostem. Tím spíše, že taková kritika je publikována v okamžiku, kdy teprve probíhá připomínkové řízení k věcnému záměru, připomínky dosud vypořádány nebyly a s věcným záměrem se stále pracuje.

V první řadě je na místě si uvědomit, že garantem práva na právní pomoc je stát, který dosud podstatnou část této své odpovědnosti (s výjimkou povinného zastoupení ex offo v trestním řízení) přenášel na advokáty, kteří, jako jediná profesní skupina, povinně poskytují bezplatnou právní pomoc. Advokáti si jsou nicméně vědomi své společenské odpovědnosti a nezříkají se jí. Řada advokátů i nad povinný rámec poskytuje bezplatné právní služby *pro bono.* Z dlouhodobého hlediska však není únosné, aby stát svou povinnost neplnil a tato úloha státu byla zcela suplována soukromými subjekty.

Věcný záměr si klade za cíl jasným a stručným způsobem zajistit dvě oblasti bezplatné právní pomoci – jednak přístup nemajetných osob k právní poradě, jednak ustanovení advokáta k poskytnutí právní služby tam, kde je jí potřeba v řízeních před orgány státu a kde dosud zajištěna není, a to před Ústavním soudem a ve správních řízeních.

Bezplatné právní porady jsou historicky, od návratu ke svobodné advokacii, poskytovány advokáty bezformálně a zdarma v regionálních pobočkách ČAK, a to na náklady ČAK (rozuměno z rozpočtu ČAK, který je tvořen opět jen příspěvky advokátů). Na takovou právní poradu však není právní nárok a je možné ji poskytovat pouze do vyčerpání její omezené kapacity, která je nastavena podle možností příslušného regionu. Základní bolestí systému je tak omezená kapacita, kdy na právní pomoc uchazeč často čeká i více než dva měsíce, druhou pak zneužívání této kapacity ze strany tzv. věčných stěžovatelů, kteří zatěžují systém bezplatných konzultací na úkor jiných oprávněných osob.

Vedle toho ČAK pravidelně určuje ze svých řad advokáty pro účely právního zastoupení tam, kde dotyčný neuspěl se žádostí o ustanovení advokáta před soudem. I zde advokát tuto službu pro klienta poskytuje bezplatně. Přibližně polovinu z počtu určených advokátů tvoří advokáti určení pro sepis ústavní stížnosti a zastupování před Ústavním soudem, kde, ačkoliv je zde zastoupení advokátem povinné, neboť jde o velmi složitou právní problematiku, stát dlouhodobě odmítá nést břemeno nákladů takového povinného zastoupení. Mezera zde zůstává i pro řízení před správními orgány, např. v řízení ve věcech sociálních a důchodových, protože ani správní řád neumožňuje, aby účastníku řízení byl ustanoven právní zástupce na náklady státu.

Zveřejněná kritika, že není naplněna idea poskytnutí bezplatné právní pomoci, je tak neoprávněná až populistická.

Pokud jde o ustanovení advokáta osobám, které si jej nemohou dovolit, nejde o převratnou změnu. Již v současné době funguje systém, kdy soudy v některých řízeních, určují advokáta osobám, které si ho nemohou dovolit anebo z jiného důvodu potřebují právní zastoupení (nejčastěji důvody zdravotní), přičemž náklady nese stát. Ostatně v soudních řízeních tato úprava zůstává nezměněna. Záměr se snaží zaplnit mezeru v řízení před Ústavním soudem (kde by to rovněž mělo probíhat podle stejného mechanismu jako u ostatních soudů) a ve správním řízení, kde obdobná úprava zcela chybí. Konstrukce správního řízení je navíc zcela odlišná, protože jako správní orgán vystupuje celá řada úřadů od obecních až po ústřední orgány státní správy a vůbec by nebylo snadné stanovit, kdo by měl advokáta určit a z jakých prostředků hradit náklady. Konflikt zájmů mezi rozhodujícím subjektem a subjekty povinnými zde není o nic menší, než když rozhodne orgán zájmové samosprávy namísto té místní.

Ve zbytku pak již úprava, kde advokáta určuje ČAK, funguje od roku 1996 podle ust. § 18 odst. 2 zákona o advokacii. Jediným systémovým nedostatkem zůstává skutečnost, že advokáti poskytují právní službu bezplatně, ačkoliv zajištění právní pomoci potřebným, je odpovědností státu. Advokáti jsou tak jedinými samostatně výdělečnými osobami, které jsou povinny poskytovat své služby zdarma. Česká advokátní komora se však změnám v tomto ohledu nebrání, nebyla iniciátorem této úpravy a je si vědoma, že jí systém určování advokátů rozšířený do správního řízení, přinese jen zvýšenou administrativu a náklady, které bude muset saturovat z vlastních zdrojů. Na rozdíl od místní samosprávy jsou jejím jediným zdrojem příjmů příspěvky advokátů na její činnost, od státu nebo z jiných veřejných zdrojů nedostává ani korunu! ČAK je však připravena svou roli v rámci tohoto systému plnit, neboť zajištění práva na právní pomoc považuje za jedno ze svých hlavních poslání.

Pokud jde o kritiku regulačního poplatku za právní poradenství, jde rovněž o kritiku neopodstatněnou a populistickou. Jak již bylo uvedeno, systém byl volen tak, aby nemohlo docházet k jeho zneužívání, jak se to děje nyní. Je na místě si uvědomit, že až doposud zde nebyla žádná zákonná úprava poskytování bezplatných právních porad a poskytování tohoto poradenství prostřednictvím ČAK bylo její vlastní stavovskou iniciativou. Zkušenosti ČAK však jednoznačně ukazují, že je třeba hledat mechanismy proti zneužívání bezplatného poradenství na úkor potřebných. Kritikům fungování tohoto systému by jistě pomohlo získat reálnější představu o této problematice, pokud by se osobně seznámili s fungováním bezplatné služby organizované ČAK v praxi. ČAK jim to ráda umožní, ostatně řada našich ústavních činitelů jsou také advokáty, byť s dočasně pozastavenou činností.

Poplatek je nastaven jako regulační a určitě je nižší než cestovné, které musí dnes vynakládat žadatel, než se z bydliště dostane do místa, kde je služba poskytována. Tato regulace má smysl, je však nastavena zároveň tak, aby bylo možné úhradu poplatku prominout. Služba však zároveň musí být poskytována flexibilně, tj. s co nejmenší administrativní zátěží tak, aby ji mohl adresát čerpat co nejrychleji, jakékoliv výpočty tuto možnost výrazně snižují. Ani v tomto ohledu se ČAK úpravě nebrání, v daném případě se jedná spíš o úpravu podzákonnou, jež by následně mohla umožnit rychlou změnu tam, kde by se poplatek ukázal jako problematický.

Ani v dalších ohledech kritika neobstojí. Bezplatná rada či porada není samostatnou formou právní pomoci, tou je především poskytnutí právní služby k tomu určeným advokátem, porada je pouze orientační konzultací a měla by adresáta navést k příslušné formě podání, řízení nebo smluvního ujednání, které však v jejím rámci činěno nebude. V praxi se ukazuje, že třicet minut je pro takové účely více než dostatečných.

Pokud jde o otázku, kdo bude bezplatnou právní pomoc poskytovat, neměl by být vytvářen mezi občany toho státu dojem, že proto, aby se ušetřilo, může namísto odborníků poskytovat bezplatnou právní službu kdokoliv. Právní služby mohou dle zákona o advokacii poskytovat pouze advokáti, čímž není dotčeno poskytování právních služeb podle jiných předpisů, např. notáři či daňovými poradci. Advokacii pak mohou vykonávat pouze osoby s příslušným právním vzděláním, odbornou praxí a zkouškami, jejichž činnost je kontrolována a pojištěna pro případnou odpovědnost za způsobenou škodu. Odbornost není pouze otázkou nabytého akademického vzdělání. V daném případě rozhodně nejde o zajištění byznysu pro advokáty v situaci, kdy stejnou činnost vykonávají bezplatně. V tomto ohledu si ostatně kritici návrhu protiřečí, když na jedné straně obviňují předkladatele ze zajištění obchodu pro advokáty, na straně druhé se obávají, že se jich do systému pro krácení odměn nepřihlásí dostatek.

Pokud jde o námitky Ústavního soudu a zčásti i Nejvyššího správního soudu, lze k nim zčásti poukázat na to, co bylo řečeno úvodem, ve zbytku pak ČAK konstatuje, že otázka projednání věcného záměru před jeho rozesláním do připomínkového řízení je věcí mezi předkladatelem a Ústavním soudem. Není však jasné, proč se Ústavní soud své roli v tomto systému brání, když totéž činí Nejvyšší soud i Nejvyšší správní soud bez zjevných problémů. Pokud zazněl argument předjímání výsledku řízení, nejsou soudci Ústavního soudu v jiné roli než soudci soudů obecných, ustanovení slouží k zajištění právní pomoci a nikdo neříká, že zde musí být účastník nutně v jakékoliv věci úspěšný. Ústavní soud nyní využívá beneficia nepsané dohody mezi jeho vedením a ČAK, kdy sám odkazuje stěžovatele na postup dle ust. § 18 odst. 2 ZA a ČAK tuto gentlemanskou dohodu plní potud, že pokud se na něj obrátí osoba, která již ústavní stížnost podala, advokáta k poskytnutí právní služby ustanoví vždy, protože by jí přišlo neetické, pokud by se mohl kdokoliv domoci ustanovení advokáta před obecnými soudy a k podání ústavní stížnosti by to nešlo.

Česká advokátní komora samozřejmě chápe, že by šlo o jisté administrativní zatížení, toto zatížení však nesou všechny soudy, jež, včetně soudu Ústavního, nadále jsou součástí státní moci a měly by tedy nést i povinnosti státní moci, namísto toho, aby je nesla stavovská organizace. V daném případě je základním problémem nikoliv určování advokáta, nýbrž úhrada této služby.

Pokud jde o konkrétní připomínky vztahu jednotlivých procesních předpisů, je na místě je spíš přivítat, neboť co se vyřeší ve fázi věcného záměru, o to snazší bude přistoupit k psaní vlastní právní úpravy. ČAK však nemá za to, že by všechny připomínky byly na místě, je však věcí především předkladatele, jak se s nimi vypořádá, v řadě případů jde o připomínky týkající se spíše nedostatečně konkretizovaných východisek nebo komunikace než nedostatků koncepce samotné.

**Mgr. Robert Němec, LL.M., místopředseda České advokátní komory pro legislativu**