

## **Připomínky veřejné ochránkyně práv**

**k věcnému záměru zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozšířením státem zajištěné právní pomoci (č. j. předkladatele 507/2015-LO-SP)**

### **KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY**

#### **A K části čtvrté, Návrhy řešení**

##### **1. K bodu 4.1 Regulační poplatek za státem zajištěnou právní pomoc ve fázi mimo řízení před orgány veřejné moci ve formě udělování právních porad**

Návrh věcného záměru počítá se zavedením regulačního poplatku ve výši 100 Kč za poskytnutou prezenční poradou ve fázi mimo řízení před orgány veřejné moci, který by měl připadnout České advokátní komoře. Má zabránit nadužívání a možnému zneužívání této právní pomoci a současně pokrýt náklady na poskytnutí právní pomoci a k částečnému pokrytí výdajů České advokátní komory na úpravu seznamu advokátů a vytvoření seznamu žadatelů o právní poradou.

Domnívám se, že ve stávajícím návrhu lze za dostatečný prostředek zabraňující zneužívání této formy právní pomoci považovat již její časové omezení (tj. max. 120 min za rok). Jiný prostředek prevence jej již nadbytečný.<sup>1</sup> Správa navrhovaného poplatku by navíc, podle mého názoru, byla velice administrativně, a tím i finančně, náročná. Náklady na jeho správu by značně překročily částku vybranou na poplatek. Současně by někteří žadatelé mohli žádat<sup>2</sup> o mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu tohoto poplatku. Ve výsledku by tak poplatek ve velké části případů hradil stát. Pokud stát chce České advokátní komoře částečně pokrýt náklady související s navrhovanou úpravou, nechť tak učiní přímo.

S ohledem na uvedené navrhuji tento poplatek nezavádět.

**Tato připomínka je zásadní.**

##### **2. K bodu 4.1 Majetkové poměry žadatele o státem zajištěnou právní pomoc ve fázi mimo řízení před orgány veřejné moci ve formě udělování právních porad**

Návrh věcného záměru počítá s poskytováním právní pomoci ve fázi mimo řízení před orgány veřejné moci pouze osobě, jejíž měsíční příjem je maximálně trojnásobek životního minima. Zde sledávám dva nedostatky návrhu. Za prvé není stanoveno, co se myslí pojmem „příjem“ (např. odkazem na § 9 zákona o pomoci

---

<sup>1</sup> Věcný záměr z roku 2011 neobsahoval časový limit porady, proto poplatek za porady trvající déle než 15 min považoval můj předchůdce JUDr. Pavel Varvařovský ve svých připomínkách k věcnému návrhu za odůvodněný pro „*minimální prevenci*“ nadužívání základní právní pomoci. V daném návrhu je však prevence spočívající v časovém limitu dostatečná.

<sup>2</sup> Za splnění podmínek stanovených zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

v hmotné nouzi). Nelze tak posoudit, které osoby by měly na poradenství nárok. Dále při stanovení limitu nejsou žádným způsobem zohledněny společně posuzované osoby. Dle navrhované úpravy by pak fakticky mohl na tento typ právní pomoci mít nárok např. důchodce, který žije sám a má důchod do trojnásobku životního minima, naopak by na ni neměla nárok matka – samoživitelka s příjmem o něco málo vyšším než trojnásobek životního minima (např. 11 000 Kč), která má tři děti. Jako příklad právní úpravy zohledňující společně posuzované osoby lze uvést právní úpravu osvobození od rozhlasového a televizního poplatku, která rozlišuje životní minimum jednotlivce a osob žijících v domácnosti.<sup>3</sup> Uvažovat lze o výjimce, kdy se v odůvodněných případech nebude přihlížet k příjmu všech členů domácnosti, jak navrhoval již můj předchůdce JUDr. Otakar Motejl u věcného záměru z roku 2009. Například v případě vážných sporů mezi členy domácnosti, kdy dostatečný příjem některých z nich není dostupný ostatním, by se mělo přihlížet pouze k příjmu osoby, která žádá o poskytnutí právní pomoci.

Navrhuji proto upřesnit, co se rozumí pojmem „příjem“, a dále navrhuji při stanovení majetkových poměrů žadatele zohlednit také společně posuzované osoby (s popsanou výjimkou).

**Tato připomínka je zásadní.**

### **3. K bodu 4.2 Státem zajištěná právní pomoc ve správním řízení realizovaná skrze § 18 odst. 2 zákona o advokacii**

Věcný záměr počítá se zajištěním právní pomoci ve správním řízení skrze mechanismus ustanovení § 18 zákona o advokacii. Zajištění právní pomoci ve správním řízení má být realizováno prostřednictvím současného systému určování advokátů Českou advokátní komorou, náklady na zastoupení by však nově hradil stát.

Z návrhu nevyplývá, v jakém rozsahu bude vykládáno spojení „ve správním řízení“, a není tak jasné, zda takto realizovaná právní pomoc má dopadat i na případy, v nichž sice dochází k zásahu do právní sféry jednotlivce, ale správní řízení (ještě) neprobíhá. Obecně se může jednat o zásah, pokyn či donucení správního orgánu. Konkrétním příkladem je např. zajištění osoby a její následné propuštění po pominutí důvodu zajištění dle ustanovení § 26 odst. 1 a 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, aniž je zahájeno správní řízení. V tomto kontextu si dovoluji upozornit, že se vláda České republiky, v rámci realizace doporučení Výboru CPT,<sup>4</sup> zavázala zaručit právo na bezplatnou právní pomoc všem osobám omezeným na svobodě mimo trestní řízení.

---

<sup>3</sup> § 4 odst. 2 zákona č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů „Od rozhlasového a televizního poplatku je dále osvobozena fyzická osoba,  
a) jde-li o jednotlivce, jehož čistý příjem za uplynulé kalendářní čtvrtletí je nižší než 2,15násobek životního minima<sup>10</sup>),  
b) žije-li v téže domácnosti s dalšími osobami a součet jejího čistého příjmu a čistých příjmů těchto osob za uplynulé kalendářní čtvrtletí je nižší než 2,15násobek životního minima osob žijících v této domácnosti<sup>10</sup>).  
Při zjišťování příjmů se postupuje podle zvláštního zákona<sup>10</sup>).

<sup>4</sup> [Vyjádření vlády České republiky ke Zprávě o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání \(Výbor CPT\) ve dnech 1. až 10. dubna 2014; sp. zn. CPT/Inf \(2015\) 29 \(viz vyjádření k odst. 14\).](#)

Návrh se také nevyjadřuje k tomu, v jakém procesním režimu má řízení o poskytnutí právní pomoci probíhat. Procesní úprava v ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii je v současné podobě nedostačující. V takovém případě by bylo nutno postupovat dle obecného procesního předpisu – správního řádu.

S návrhem, aby o poskytnutí právních služeb na náklady státu (bezplatná právní pomoc) rozhodovala Česká advokátní komora (dále „ČAK“), nesouhlasím, považuji to z dále uvedených důvodů za značně nepraktické. Domnívám se, že nejvhodnějším orgánem k takovému rozhodování je právě ten orgán veřejné správy, který má meritorně vést, či vede, správní řízení, stejně jako je tomu v případě soudních řízení.<sup>5</sup> Takový orgán totiž bude mít nejlepší přístup k rozhodným údajům. Rozhodování ČAK by s sebou neslo těžkosti ohledně výměny informací s orgány veřejné správy vedoucími správní řízení. Průběh a výsledek rozhodování o poskytnutí bezplatné právní pomoci je stěžejní pro efektivní uplatnění práv v případném správním řízení, tedy zda bude žadatel vůbec schopen správní řízení iniciovat či následně v něm účinně uplatňovat svá práva a plnit povinnosti. Není tak vhodné ani praktické, aby orgán veřejné správy byl neustále nucen získávat informace o průběhu řízení o bezplatné právní pomoci. Není pak vůbec představitelné, a odporovalo by principům dobré správy, aby byl povinností předávat tyto informace zatížen jednotlivec žádající o právní pomoc.

Vyvstává i důležitá otázka zachování lhůt pro zahájení/vedení meritorního správního řízení, požádá-li jednotlivec o bezplatnou právní pomoc. ČAK by o žádosti vedla samostatné správní řízení. O případném přerušení řízení, resp. stavění či přerušování lhůt (do rozhodnutí ČAK), by však rozhodovaly orgány veřejné správy, neboť to by ČAK nepříslušelo. Návrh tento procesní aspekt rozhodování o bezplatné právní pomoci ve správním řízení nereflektuje. Je otázkou jak by v praxi mohlo být naplňováno právo na bezplatnou právní pomoc v případech, ve kterých je zákonem stanovena poměrně krátká lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci. Například podle § 169 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů, mají orgány policie rozhodnout o správním vyhoštění cizince do 7 dnů od zahájení správního řízení. Uvedenou lhůtu není žádoucí prodlužovat, neboť cizinec je zpravidla omezován na osobní svobodě po celou dobu řízení o správním vyhoštění.

Pokud by o bezplatné právní pomoci rozhodovaly přímo orgány veřejné správy příslušné i k vydání rozhodnutí ve věci samé, bylo by podle mého názoru možné účastníkovi zajistit bezplatnou právní pomoc rychleji, tedy vést i k lepšímu naplnění jeho práva na právní pomoc a pozitivně přispět i k plynulosti samotného správního řízení.

Rozhodování ČAK považuji za nevhodné i proto, že tato profesní organizace má sídlo v Praze a pouze jednu pobočku – v Brně. To by znamenalo značné odtržení veřejné správy od dotčených jednotlivců a mohlo představovat značné praktické překážky, obzvláště v případě nařízení ústního jednání. Rozhodování orgány veřejné

---

<sup>5</sup> Analogicky by bylo nutné nastavit právní úpravu tak, aby řízení o ustanovení zástupce mohlo proběhnout zcela samostatně ještě před zahájením řízení ve věci samé (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2006, č. j. 2 As 2/2006-50).

správy by bylo lidem blíže a jako takové by bylo mnohem dostupnější, především s ohledem na osoby, na něž navrhovaná právní úprava míří.

**Navrhují**, aby o poskytnutí bezplatné právní pomoci rozhodovaly orgány veřejné správy, které jsou příslušné k vedení meritorního správního řízení.

**Tato připomínka je zásadní.**

#### **4. K bodu 4.2 Příjmové a majetkové poměry žadatele o státem zajištěnou právní pomoc ve správním řízení**

Návrh uvádí, že způsob prokazování příjmových a majetkových poměrů žadatele bude stanoven podzákonným právním předpisem. Z návrhu však není vůbec jasné, jak budou příjmové a majetkové poměry nastaveny, zda na základě konkrétní hranice jako v případě udělování právních porad (viz bod 4.1 návrhu) či na základě neurčitého pojmu „nedostatečnosti prostředků“ jako je tomu např. v soudním řádu správním. Zamýšlený podzákonný předpis má stanovit pouze způsob prokazování, nikoli rozhodné příjmové a majetkové poměry.

**Navrhují** proto upřesnit, jak budou nastaveny příjmové a majetkové poměry, jež budou odůvodňovat poskytnutí právní právních služeb na náklady státu (bezplatné právní pomoci).

**Tato připomínka je zásadní.**

#### **5. K bodu 4.2 Státem zajištěná pomoc ve správním řízení (poskytovatelé právní pomoci)**

Návrh předpokládá, že poskytovateli státem zajištěné právní pomoci budou ve správním řízení pouze advokáti. Předkladatel návrhu dovozuje, že (pouze) od advokáta jako osoby s právním vzděláním, mající odborné znalosti a praktické zkušenosti s aplikací práva, se potřebně osobě dostane kvalifikovaná právní služba (bod 3.3 písmeno D návrhu). Otevření systému i pro další subjekty jako poskytovatele právní pomoci (osoby vykonávající specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů, právnické osoby se statutem veřejné prospěšnosti, resp. nevládní neziskové organizace) by podle předkladatele s sebou neslo řadu problémů souvisejících např. s odborností, profesionalitou, kontrolou, pojištěním, „*kteřé by spíše negativně ovlivňovaly dostupnost a efektivní fungování systému státem zajištěné právní pomoci*“ (bod 3.2 písmeno D návrhu).

Dovolím si připomenout, že návrhy věcných záměrů zákona o státem zajištěné právní pomoci předložené navrhovatelem v minulých letech se zapojením jiných subjektů do poskytování právní pomoci výslovně počítaly. Předchozí návrhy dokonce specifikovaly jakou formu pomoci, ve kterých oblastech práva a při splnění kterých podmínek budou moci subjekty jiné než advokáti poskytovat. Například v návrhu věcného záměru zákona o zajištění právní pomoci z roku 2011 (č.j. předkladatele 686/2010-LO-SP/1) se uvádí: „*Rozšíření právní pomoci i na nestátní neziskové organizace odůvodňuje jejich vynikající orientace ve specifických řízeních, jejichž četný výskyt je sledován zejména mezi osobami potenciálně oprávněnými podle tohoto zákona. V tomto případě se vzhledem k financování právní pomoci nedá hovořit o podnikání, a tedy nejde o zásah do práva subjektů oprávněných poskytovat*

*právní služby soustavně a za úplatu. Nepředpokládá se, že by zahrnutím nestátních neziskových organizací a vysokých škol došlo k dotčení § 26 občanského soudního řádu. Dle zkušeností NSS zástupci NNO, které poskytují právní pomoc uprchlíkům (ustanovení podle § 35 odst. 5 s. ř. s. pro soudní řízení před krajským soudem) poskytují věcně i právně podrobnou a velice kvalitní argumentaci. Vzhledem k dobré zkušenosti s využíváním tohoto ustanovení soudního řádu správního NSS nepředpokládá komplikace ani v případě rozšíření možnosti poskytovat zastoupení na nestátní neziskové organizace v jiných oblastech jeho agendy.“ Ani výsledky vypořádání meziresortních připomínkových řízení nenasvědčují tomu, že by předložený návrh byl v tomto ohledu problematický. Nesouhlasnou připomínku k rozšíření okruhu poskytovatelů právní pomoci uplatňovala v minulosti pouze ČAK.*

Zúžení okruhu poskytovatelů právní pomoci pouze na advokáty vysvětluje předkladatel pouze obecným výčtem otázek souvisejících s poskytováním právní pomoci jinými subjekty (např. nevládními neziskovými organizacemi), které by bylo nutné v návrhu řešit, aniž by konkrétně vysvětloval, proč bylo jím původně navržené řešení nedostatečné/nerealizovatelné/nevýhodné. Závěr předkladatele, že varianta umožňující poskytovat právní pomoc i jiným subjektům by spíše negativně ovlivňovala dostupnost a efektivní fungování právní pomoci, není v tomto směru dostatečně podložen.

Obdobně jako můj předchůdce ve funkci veřejného ochránce práv, JUDr. Otakar Motejl, se domnívám, že ve správním řízení není důvod omezovat poskytování státem zajištěné právní pomoci pouze na advokáty, neboť stejně dobře mohou v mnoha případech právní pomoc poskytovat i další subjekty (např. daňoví poradci v daňových věcech nebo nevládní neziskové organizace ve věcech spotřebitelů, domácího násilí, životního prostředí, cizinců). Ostatně v řadě soudních řízení již dnes tyto subjekty mohou právní pomoc poskytovat jako právní zástupci účastníků řízení (srov. § 32 odst. 2, 3, 4, 5 soudního řádu správního, § 26 odst. 1, 3, 4, 5 občanského soudního řádu).

S ohledem na výše uvedené proto navrhuji:

- aby k poskytování právní pomoci ve správním řízení byly (kromě advokátů) oprávněny i subjekty podle § 32 odst. 2, 3, 4, 5 soudního řádu správního v tam uvedených věcech,
- a ustanovení jiného subjektu (než advokáta) k poskytování právní pomoci ve správním řízení bylo možné pouze se souhlasem účastníka anebo na jeho návrh.

**Tato připomínka je zásadní.**

Brno 1. dubna 2016

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.  
veřejná ochránkyně práv