Ústavní soud

Joštova 8

660 83 Brno

**Sp. zn. Pl. ÚS 44/21**

|  |  |
| --- | --- |
| **Navrhovatel:** | **Městský soud v Praze** |
| **Účastníci řízení:** | **vláda České republiky**  **Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky**  **Senát Parlamentu České republiky** |
| **Vedlejší účastníci:** | **JUDr. Stanislav Křeček, veřejný ochránce práv**  **Česká advokátní komora**  (naše sp. zn.: 3/2022/SZD, naše č. j.: KVOP-3901/2022) |

**Návrh na zrušení ustanovení § 18c odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů v části „…jehož příjmové a majetkové poměry to odůvodňují...“**

# Vyjádření vedlejšího účastníka – veřejného ochránce práv

Systémem datových schránek

## Uvedení do problematiky

Podáním ze dne 17. ledna 2022 jsem vstoupil jako vedlejší účastník do řízení o návrhu na zrušení ustanovení § 18c odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, v části „…jehož příjmové a majetkové poměry to odůvodňují...“, který podal Městský soud v Praze.

Jako veřejný ochránce práv se opakovaně setkávám s problémy mnoha právních laiků, kteří hledají pomoc v systému práva. Někteří z nich se na mě obracejí s věcmi mimo mou působnost a jediné, jak jim mohu pomoci, je odkázat je na pomoc právních profesionálů. Téma dostupné právní pomoci ve smyslu článku 37 odst. 2 Listiny[[1]](#footnote-1) je pro mě zcela zásadní, neboť bez ní je právo na přístup k soudu výrazně oslabeno. Jakkoliv navrhovatel toto právo ve svém návrhu neakcentuje, v daném případě dle mého názoru vystupuje **stejně výrazně** jako právo na přístup k nezávislému soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Nejde pouze o možnost obrátit se na Ústavní soud, ale v případech osob, které nesplňují podmínky pro ustanovení zástupce podle občanského soudního řádu a soudního řádu správního, a zároveň je z různých důvodů odmítají advokáti, též o dostupnost právní ochrany u obou nejvyšších soudů. V neposlední řadě jde též o možnost obrátit se na tyto soudy kvalifikovaným podáním.[[2]](#footnote-2)

Právě kvůli významu právní pomoci pro každého běžného člověka jsem se podílel i na přípravách návrhu nové úpravy bezplatné právní pomoci. Dřívější úprava v tomto směru trpěla mnohými deficity.[[3]](#footnote-3) Při projednávání změny zákona o advokacii, který byl později publikován jako zákon č. 258/2017 Sb., došlo k tomu,[[4]](#footnote-4) že změna připravená jako kompromis ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti byla předložena jako pozměňovací návrh k poslaneckému návrhu zákona, který řešil odlišnou problematiku v rámci advokacie.[[5]](#footnote-5) Připravovaná úprava bezplatné právní pomoci, která prošla řádným připomínkovým řízením, zůstala neprojednána.

K takovému návrhu je pak mnohem obtížnější se v rámci legislativního procesu vyjádřit a poukázat na jeho problematická místa. V kombinaci s absencí důvodové zprávy k dané úpravě a nízké informační hodnoty rozpravy bez věcné diskuze o dané problematice se pak výrazně zvyšuje šance, že přijatá úprava bude trpět zásadními deficity. Obávám se, že napadená úprava je takový případ.

## Poznatky z praxe veřejného ochránce práv

Právo na právní pomoc i právo na přístup k soudu byly do účinnosti předmětné úpravy garantovány mimo jiné i skrze ustanovení § 18 zákona o advokacii. To pamatovalo[[6]](#footnote-6) na situace, kdy se osoba nemohla domoci poskytnutí právních služeb a nesplňovala podmínky pro ustanovení advokáta podle OSŘ[[7]](#footnote-7), TŘ[[8]](#footnote-8) nebo SŘS[[9]](#footnote-9). Absence dostatečných finančních prostředků přitom může být častým, avšak zdaleka nikoliv jediným důvodem, proč může být problém odbornou pomoc získat. Vysoká složitost sporu ve spojení s jeho nízkou lukrativitou, zatížení advokátů nebo případné kontroverze, které spor může budit, jsou ukázkou pouze některých důvodů, proč může být reálně problematické sehnat v rámci uzavřeného a často relativně krátkého časového intervalu odbornou pomoc.

Z příkladů, kdy bylo nezbytné určit advokáta[[10]](#footnote-10) i bez odůvodnění příjmovými a majetkovými poměry, mohu zmínit následující. V případě menších měst či obcí se právníci Kanceláře veřejného ochránce práv setkávají i s tím, že pro běžného laika může být složité najít právního zástupce, který by nebyl ve střetu zájmů, proto, že poskytuje služby dané obci. Lze si představit četné situace starších osob, které již nejsou schopny si zajistit advokáta například kvůli tomu, že jsou v pečovatelských domech a nemohou se snadno pohybovat, případně i hůře komunikují, jejich rodinné vztahy jsou buď zpřetrhány anebo rodinu nemají, a přitom třeba na bankovním účtu prostředky k zajištění advokátní pomoci mají. I tyto osoby mohou mít snadno právní spor, který potřebují u soudů řešit (např. spotřebitelské spory kvůli podomním prodejcům). Jako příklad vysoce složitého sporu s nejistým výsledkem, pro který bylo obtížné získat smluvní advokátní zastoupení, mohu zmínit i spory vlastníků bytů s jinými vlastníky v témže domě, kteří využívají své byty pro krátkodobé pronájmy (např. přes platformy AirBnB). Z recentní judikatury lze poukázat např. na situace, kdy kognitivní schopnosti účastníka řízení mu neumožňovaly pochopit poučení o možnosti ustanovit zástupce.[[11]](#footnote-11)

Jsem si přitom plně vědom toho, že svět práva je složitou sítí často konkurujících si, či zcela protichůdných zájmů. I já se v praxi setkávám s různým specifickými přesvědčeními o tom, co jsou nezadatelná práva jednotlivce a s jejich až šikanózním výkonem. Právě výskyt takových jednání **zcela legitimně** potřebuje možnosti v případě zjevně neúčelného uplatňování práva nebo jeho zneužití právní pomoc neposkytnout.[[12]](#footnote-12) Takový postup by však měl být činěn ve vztahu ke konkrétním případům, jak je definuje judikatura.[[13]](#footnote-13)

Apriorní znemožnění zneužití ústavně garantovaného práva vyloučením části osob z pozitivní úpravy pro jeho využití je, cynicky řečeno, efektivním nástrojem, který (téměř) stoprocentně garantuje, že dané právo nebude těmito osobami zneužito. Bohužel, vedlejším důsledkem použití takového nástroje je popření samé existence ústavně garantovaného práva. Jde tedy o prostředek ze své povahy zcela nevhodný.

Situace je však z právního pohledu velmi závažná, neboť za současného znění zákona o advokacii neexistuje povinnost advokáta advokátní služby poskytnout[[14]](#footnote-14) pouze se dvěma výjimkami, a to ustanovení advokáta soudem podle zvláštních předpisů a určení advokátní komorou.[[15]](#footnote-15) Ustanovení advokáta soudem podle zvláštních předpisů je vázáno na různé podmínky. Klíčovou z nich je naplnění předpokladu osvobození od soudních poplatků[[16]](#footnote-16), tedy ve svém důsledku stejného (nebo minimálně obdobného) majetkového kritéria, jako má napadená úprava. Řeší tak zajištění právní pomoci pouze v nejnutnějších sociálních případech. Záchrannou síť pro ostatní nezbytné případy, do výše popsané legislativní změny, vytvářel zákon o advokacii. Po nabytí účinnosti zákona č. 258/2017 Sb. tomu tak však již není. Zákon o advokacii tuto roli ztratil, neboť určení advokáta se týká jen těch žadatelů, jejichž příjmové a majetkové poměry to odůvodňují, a kteří nejsou ve věci, v níž žádají poskytnutí právní služby, zastoupeni jiným advokátem.[[17]](#footnote-17)

Pro jiné osoby **žádná garantovaná možnost získání právní pomoci není**. V úpravě zajišťování právní pomoci zcela zjevně schází pozitivní úprava, která by zajistila realizaci práva na právní pomoc a v případě advokátního přímusu i na přístup k vrcholným soudům a Ústavnímu soudu. Taková úprava přitom byla **stabilní a tradiční** součástí českého právního řádu již za starého zákona o advokacii[[18]](#footnote-18). **Z hlediska čl. 36 odst. 1 a 37 odst. 2 Listiny je taková úprava nutná.** Vše přitom nasvědčuje tomu, že se jedná o nedůslednost zákonodárce a nedomyšlenost právní úpravy. Ze stenozáznamů ani jiných dostupných zdrojů není zřejmé, proč došlo k odstranění této garance. Jinými slovy, jedná se o **pravou**[[19]](#footnote-19)**, otevřenou a nevědomou** mezeru v právu.

Tato mezera dle mého názoru omezuje realizaci ústavně garantovaného práva na právní pomoc a přístupu k vrcholným soudům a Ústavnímu soudu. Takovou mezeru lze obecně vyplnit **použitím analogie**, je však třeba respektovat limity takového postupu.

Dotváření práva[[20]](#footnote-20) v rámci výkladu by mělo mít přednost před derogačním zásahem.[[21]](#footnote-21) Problémem je však to, že současná konstrukce poskytování právní pomoci se skládá z několika dílčích částí – rozhodnutí o určení nebo ustanovení advokáta, které představuje autoritativní výkon státní moci, a z něj plynoucí povinnost advokáta službu poskytnout. V rámci analogie je však dle mého názoru nepřípustné dovozovat příkaz třetí osobě – advokátovi, jíž ze zákona taková povinnost neplyne.[[22]](#footnote-22) Za spornou považuji i možnost dovodit analogicky pravomoc ČAK určit advokáta.[[23]](#footnote-23) Vzhledem k této konstrukci pak v režimu zákona o advokacii nevidím výkladovou alternativu, která by umožnila mezeru vyplnit. S navrhovatelem tedy souhlasím i v jeho implicitním předpokladu, že řešení situace výkladem aplikovaného ustanovení § 18c zákona o advokacii není vhodné.

Jinou výkladovou alternativou, která by stěžovateli umožnila přístup k soudu, je **subsidiární aplikace OSŘ**. V takovém případě by advokáta mohl ustanovit Nejvyšší soud. Tato cesta však byla již dříve opakovaně odmítnuta Ústavním soudem.[[24]](#footnote-24) Kromě judikaturního obratu by tato cesta vyžadovala velmi extenzivní výklad ustanovení § 138 OSŘ, tedy podmínek pro alespoň částečné osvobození od soudních poplatků. V případě ustanovení § 35 odst. 10 a § 36 odst. 3 SŘS takový výklad, z důvodu jejich textace, ani možný není. Obdobně je tomu i v případě ustanovení § 33 odst. 2 až 4, § 38 a § 265d odst. 2 TŘ.

Vzhledem k tomu, že cestou výkladu jít nelze, obávám se, že nezbývá než zásah do práva na přístup k soudu a práva na právní pomoc skutečně řešit cestou derogace, jak navrhuje Městský soud v Praze. Podotýkám, že nad rámec těchto zcela zásadních problémů budí úprava i jisté pochybnosti o tom, zda se nedostává do kolize s čl. 3 odst. 1 Listiny.[[25]](#footnote-25)

Jedná se o řešení **bolestné** a je zjevné, že i navrhovatel si je toho vědom. Bez výhrady souhlasím s tou částí návrhu, v němž navrhovatel poukazuje na nutnost následného zásahu pozitivního zákonodárce.[[26]](#footnote-26) Problémem by bylo to, že taková derogace by ponechala kromě navrhovatelem zmiňovaného rozbourání konceptu úhrady odměny podle § 23 zákona o advokacii, i některá následně obsoletní ustanovení § 18c zákona o advokacii, a to konkrétně odst. 4, 7 a 9. Rozumím-li návrhu správně, pak i tato ustanovení měla být navržena ke zrušení. Jejich zrušení však nad rámec návrhu není možné.[[27]](#footnote-27)

Systematickým negativním důsledkům je však dle mého názoru možné předejít odkladem vykonatelnosti derogačního nálezu.[[28]](#footnote-28) Jsem si však vědom, že stav předmětné části zákona o advokacii by po případném zrušení jeho napadené části nebyl ideální a takto by zákonná úprava neměla vypadat. Odkladem vykonatelnosti by však měl být vytvořen silný impuls pro zákonodárce k tomu, aby zákonnou úpravou vyvážili zájmy všech dotčených stran. K tomu by měli být Ústavním soudem vyzváni.

Důsledky derogačního nálezu by přitom byly velmi podobné jako v případě analogické aplikace § 18c zákona o advokacii. Rozdíl je ten, že derogační nález Ústavního soudu může jednoznačně odstranit zakotvenou překážku v realizaci ústavně garantovaných práv, kterou je navrhovatelem napadené návětí.

## Závěr

Mám za to, že navrhovatel poukázal na palčivý problém spočívající v ohrožení práva na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a zároveň v ohrožení práva na zajištění právní pomoci ve smyslu čl. 37 odst. 2 Listiny. Stav právní úpravy po případném derogačním nálezu bude jistě vyžadovat reakci zákonodárce, neboť by nešlo o stav udržitelný. To však po derogačních nálezech není situací ojedinělou či neřešitelnou.

Brno 17. ledna 2022

JUDr. Stanislav Křeček, v. r.

veřejný ochránce práv

(elektronicky podepsáno)

1. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ostatně advokátní přímus představuje určitý benefit i pro tyto soudy, neboť ve své podstatě filtruje podání a měl by zajišťovat minimální standard jejich kvality. [↑](#footnote-ref-2)
3. Viz např. BAŇOUCH, Hynek. Čl.37 (Zajištění procesní rovnosti, meze povinnosti vypovídat). In: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL aj. Listina základních práv a svobod: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 13. ledna 2022]. ASPI\_ID KO2\_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X. [↑](#footnote-ref-3)
4. Odstavec 7 návrhu, stenografický přepis je dostupný na:

   <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/056schuz/s056302.htm#r8>. [↑](#footnote-ref-4)
5. Na což trefně poukazuje navrhovatel v bodě 7 návrhu. [↑](#footnote-ref-5)
6. Viz původní znění § 18 odst. 2 zákona o advokacii: „Ten, kdo nesplňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem podle zvláštních právních předpisů a ani se nemůže domoci poskytnutí právních služeb podle tohoto zákona (dále jen "žadatel"), má právo, aby mu Komora na základě jeho včasného návrhu advokáta určila.“ [↑](#footnote-ref-6)
7. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-7)
8. Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-8)
9. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-9)
10. Za dřívější úpravy, kdy ještě existovala možnost určit advokáta i těm, kteří nebyli mezi nemajetnými. [↑](#footnote-ref-10)
11. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2021, sp. zn. 10 As 2/2021, a v něm citované zdroje. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ve smyslu ustanovení § 18c odst. 5 zákona o advokacii. [↑](#footnote-ref-12)
13. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2021, sp. zn. 2 As 159/2021. [↑](#footnote-ref-13)
14. Srov. s BAŇOUCH, Hynek. Čl.37 (Zajištění procesní rovnosti, meze povinnosti vypovídat). In: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL aj. Listina základních práv a svobod: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 13. ledna 2022]. ASPI\_ID KO2\_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X. [↑](#footnote-ref-14)
15. Viz ustanovení § 18 odst. 1 zákona o advokacii v účinném znění. [↑](#footnote-ref-15)
16. Srov. ustanovení § 30 občanského soudního řádu, ustanovení § 35 odst. 10 soudního řádu správního a ustanovení § 33 odst. 2 až 4 trestního řádu. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ustanovení § 18c odst. 1 zákona o advokacii. [↑](#footnote-ref-17)
18. Viz ustanovení § 16 zákon č. 128/1990 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů:

    „(1) Každý má právo na poskytnutí právní pomoci. Advokát je oprávněn poskytnutí právní pomoci odmítnout, pokud nebyl k jejímu poskytnutí ustanoven nebo Komorou určen.

    (2) Ten, komu bylo poskytnutí právní pomoci odmítnuto, může požádat Komoru, aby mu advokáta určila.“ [↑](#footnote-ref-18)
19. Viz MELZER, F. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 223 -225 [↑](#footnote-ref-19)
20. Dotvářením práva mám na mysli použití takových výkladových metod, které jdou nad rámec gramatického výkladu ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Srov. s nálezem Ústavního soudu ze dne 21. února 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11. [↑](#footnote-ref-20)
21. Srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2017, sp. zn. Pl. ÚS 22/16, nález Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 33/10, nebo nález Ústavního soudu ze dne 16. června 1999, sp. zn. Pl. ÚS 4/99. [↑](#footnote-ref-21)
22. Uložení takového příkazu by se dostávalo do rozporu se článkem 2 odst. 3 a článkem 4 odst. 1 Listiny. [↑](#footnote-ref-22)
23. ČAK vykonává státní moc, jejíž uplatnění musí respektovat zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí vyjádřenou v čl. 2 odst. 2 Listiny. [↑](#footnote-ref-23)
24. Viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. března 1998 sp. zn. III. ÚS 296/97. Toto usnesení navazuje na stanovisko pléna ze dne 21. května 1996 sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96. [↑](#footnote-ref-24)
25. Ve smyslu akcesorické rovnosti ve vztahu k majetku jakožto diferenčnímu kritériu. [↑](#footnote-ref-25)
26. Viz bod 9 návrhu. [↑](#footnote-ref-26)
27. Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 16. října 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01. [↑](#footnote-ref-27)
28. Srov. s nálezem Ústavního soudu ze dne 2. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17. [↑](#footnote-ref-28)