

## Bezplatná právní pomoc – stav, nedostatky, doporučení

*základní analýza*

### Úvod

Právo chudých, tedy právo upravující podmínky zajištění právní pomoci sociálně slabým, je součástí právního řádu na našem území již od konce 19. století. Nejde o žádnou raritu ve středoevropském či světovém měřítku, ale o standardní institut právních řádů demokratických států. V současné době se pro tuto oblast práva asi nejčastěji užívá označení bezplatná právní pomoc (dále také jen „BPP“). Není to označení ideální, zejména z toho důvodu, že i za *bezplatnou právní pomoc* musí jejím poskytovatelům zpravidla někdo zaplatit. Nicméně pro nedostatek jiného přesnějšího a vžitého pojmenování jej budeme pro potřeby toho příspěvku používat i my.

Český právní řád upravuje BPP pouze z části, neobsahuje celistvou systémovou úpravu a vykazuje i další výrazné nedostatky. Přitom zajištění právní pomoci patří mezi důležité instituty, bez kterých je reálné právo na přístup k soudům, právo na rovné postavení v průběhu soudního řízení a právo na spravedlivý proces pouhou fikcí. Český stát si již závažný deficit v této oblasti začal uvědomovat a ministerstvo spravedlnosti započalo s přípravou nové právní úpravy.

### Současný stav

#### Mezinárodní závazky

Povinnost státu poskytovat bezplatnou právní pomoc (dále jen BPP) vyplývá z mnoha mezinárodních instrumentů, mezi které patří zejména mezinárodní smlouvy. Česká republika je vázána Evropskou úmluvou o lidských právech (dále jen Úmluva), která stanovuje ve článku 6 odst. 1, že každý má mimo jiné právo na spravedlivé projednání své záležitosti před nezávislým a nestranným soudem. Ve 3. odstavci je přiznáno právo obviněného na BPP, za podmínky že si to spravedlnost vyžaduje a obviněný nemá finanční prostředky na zaplacení služeb obhájce.

Druhou významnou a pro Českou republiku závaznou smlouvou je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, který přiznává právo na právní pomoc obviněnému v případě, že obviněný nemá dostatečné prostředky na úhradu nákladů poskytnuté právní pomoci a pokud to zájem spravedlnosti vyžaduje.

Úmluva o právech dítěte ve článku 37 písm. d přiznává právo na právní pomoci dítěti za podmínky vhodnosti prostřednictvím svých rodičů či opatrovníků a při přípravě a přednesu své obhajoby.

#### Ústavně právní rovina

Ústavněprávní základy BPP jsou dány článkem 37 Listiny. Zmíněný článek stanovuje, že každý má právo na BPP v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Ve spojení s článkem 42 odst. 2 Listiny má na BPP právo *každý*. Z článku 37 Listiny tedy můžeme snadno dovodit, že BPP je vázána na řízení a za podmínek stanovených zákonem je na BPP

právní nárok. V hlavě páté – právo na soudní ochranu Listině jsou také další ustanovení vyjadřující principy, jejichž aplikovatelnost v každodenním životě je podmíněna efektivním a reálně uplatněným právem na právní BPP. Patří mezi ně rovnost stran neboli rovnost zbraní v soudním řízení stejně jako právo na spravedlivý proces.

### **Úprava v zákonech**

**Občanský soudní řád** v § 30 odst. 1 stanovuje právo účastníka řízení na ustanovení právního zástupce, pokud o to soud požádá. To za předpokladu, že byl účastník soudem osvobozen od soudních poplatků. Zde není řečeno, jakého právního zástupce soud ustanoví, zda půjde o advokáta, notáře, patentového poradce či zástupce odboru nebo sdružení. Odstavec druhý stanovuje, že pokud vyžaduje ochrana zájmů účastníka, nebo je o řízení, ve kterém je povinné zastoupení advokátem, soud ustanoví advokáta.

**Správní řád**, tedy norma obecně upravující postup orgánů veřejné správy, žádné ustanovení o BPP neobsahuje. To je však velmi nešťastné, neboť v případě soudního řízení navazující na řízení správní je zásadní, aby se účastník řízení řádně staral o svá práva v předcházejícím správním řízení.

Podobné ustanovení jako v občanském soudním řádu obsahuje také **soudní řád správní**, který stanovuje v § 35 odst. 8, že předseda senátu na návrh může ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát. Osmý odstavec nepřiznává žadateli právní nárok na ustanovení zástupce, záleží na soudu, jak se rozhodne. Podmínka existence předpokladů k osvobození od soudních poplatků musí být splněny obdobně. Stát však hradí hotové náklady pouze advokátům, notářům, patentovým a daňovým poradcům. Tedy subjektům, které vznikly podle zvláštních předpisů.

V **trestním řízení** je BPP upravena v trestním řádu. Podle § 33 odst. 2 má obviněný, jež nemá dostatek prostředků na vlastní obhajobu, právo na ustanovení obhájce. O Tom rozhoduje v přípravném řízení soudce, v řízení před soudem předseda senátu. Obviněnému může být obhájce ustanoven jak na základě žádosti, tak bez ní, *v přípravném řízení na návrh státního zástupce*. Ustanovení obhájce bez žádosti se děje v případech nutné obhajoby. Osobou obhájce může být pouze advokát. Poškozená osoba má také právo na ustanovení právního zástupce – zmocněnce podle § 51 trestního řádu v případě, že prokáže, že nemá dostatek prostředků na úhradu nákladů zvolenému zmocněnci. Zmocněnec bezplatný, nebo za sníženou odměnu je v přípravném řízení ustanoven soudcem, před soudem předsedou senátu. V případě osoby zmocněnce není definováno, zda jím má být pouze advokát či i jiná osoba, třeba bez právního vzdělání.

**Zákon o ústavním soudu** stejně tak jako **zákon o soudnictví ve věcech mládeže** (azylový zákon) odkazuje na občanský soudní řád a trestní řád, jehož úpravu jsme zde zmínili.

**Zákon o zajištění BPP v přeshraničních sporech** upravuje přístup k bezplatné BPP v rámci soudních řízení ve členském státě Evropské Unie, kterého se účastní fyzická osoba s pobytem v jiném členském státě. Tato BPP se týká soudního řízení ve fázi nalézací i vykonávací. V případě, že spor se vede u českého soudu, žadatel o BPP požádá soud a ten posuzuje jeho žádost z hlediska, zda u žadatele existují důvodné sociální a finanční poměry, zda není bezdůvodná, svévolná a zjevně bezúspěšná. Pokud je spor veden před jiným soudem členského státu EU, žadatel s bydlištěm v ČR podává žádost mezinárodnímu odboru Ministerstva spravedlnosti ČR.

BPP se podle tohoto zákona myslí ustanovení zástupce podle občanského soudního řádu, osvobození od soudních poplatků a na placení záloh na náklady důkazů a pořízení překladu písemností za účelem provedení jejich důkazu.

Poslední normou, která upravuje přístup k BPP, je **zákon o advokacii**. Touto právní normou je povinnost státu přenesena na jiný subjekt, Českou advokátní komoru (dále jen Komora), a to i po stránce finanční. Zákon v § 18, 19 a 20 upravuje podmínky, za kterých advokáti BPP poskytují. Je to

jediná norma, která dává žadateli možnost požádat o BPP před zahájením soudního řízení. Procedura je však komplikovanější než u předpisů předcházejících. Osoba, které nebyla poskytnuta BPP podle výše zmíněných předpisů, a které 2 advokáti odmítli poskytnout právní služby bezplatně, může požádat Komoru o ustanovení advokáta. Dotyčná osoba si musí u Komory podat žádost a sdělit své příjmové a majetkové poměry. Pokud Komora posoudí žádost jako oprávněnou, ustanoví advokáta, který právní pomoc poskytne bezplatně, nebo za sníženou odměnu. Ve svém rozhodnutí Komora vymezí věc, ve které určený advokát BPP poskytne, stejně jako podmínky jejího poskytování. Případy, ve kterých je advokát povinen požádat Komoru o zrušení jeho ustanovení k poskytování právní pomoci, jsou vymezeny v § 19. Pokud advokát poskytl právní služby v též věci, nebo věci související osobě s protikladnými zájmy, či služby poskytl advokát spolupracující, dále pokud má informaci o bývalé či současném klientovi, která by mohla žadatele o BPP neoprávněně zvýhodnit, pokud se projednávané věci zúčastnil advokát, či osoba advokátovi blízká a v poslední řadě, pokud zájmy advokáta, nebo jeho osoby blízké, v rozporu se zájmy žadatele. V případě, že dojde k narušení důvěry mezi ustanoveným advokátem a klientem, či chybějící součinnosti ze strany klienta, nebo pokud klient žádá advokáta, aby advokát postupoval v rozporu s právním nebo stavovským předpisem a to i přes poučení klienta advokátem o této skutečnosti, může advokát požádat Komoru o zrušení jeho ustanovení, nebo ustanovení jiného advokáta.

## Hlavní nedostatky

### **Roztříštění institutů BPP v mnoha předpisech**

Tento problém se kryje s problémem obecné složitosti legislativy. Existuje více právních předpisů, které právo na bezplatnou právní pomoc přiznávají. Proto se ve výsledku celá právní úprava bezplatné právní pomoci jeví i pro právně vzdělanou osobu jako nepřehledná.

### **Nedostupnost bezplatné právní pomoci a nedostatečná informovanost o přístupu k ní**

BPP mohou zprostředkovaně poskytovat soudy – ustanovováním právního zástupce/obhájce/zmocněnce v případě soudního řízení, mimo soudní řízení ji poskytuje Česká advokátní komora.

Problémem je informovanost subjektů. Soudy v rámci své poučovací povinnosti mají informovat o možnosti požádat o právní pomoc. Poučování soudy v soudním řízení není efektivní a závisí na konkrétním soudu a soudci, zda účastníka vůbec o možnosti požádat o právní pomoc poučí. Neinformovaná veřejnost by potřebovala být poučena o možnostech právní pomoci z velké části ještě před zahájením soudního řízení. Před zahájením soudního řízení ale soudy nemají povinnost poučovat a ani nemohou. Mnoho potenciálních adresátů právní pomoci se z finančních důvodů rozhodne nevyužívat svá práva prostřednictvím soudů, a to mnohdy ke své škodě.

Na základě žádosti a při splnění podmínek pro poskytnutí právní pomoci má Česká advokátní komora (dále jen ČAK) povinnost poskytnout právní pomoc jak v soudním řízení, tak mimo něj. Nicméně o této možnosti se adresát se základním právním povědomím nedozví. Výsledkem je, že pouze malé procento potenciálních adresátů tuto možnost využije.

Stav „nevyužitosti“ bezplatné právní pomoci je v obou případech zapříčiněn současnou právní úpravou (v případě soudů) a nedostatečnou motivací soudů a České advokátní komory. Rozšíření právního povědomí o obě možnosti by totiž zvýšilo již tak vysoké zatížení soudů novými soudními spory a způsobilo by další zatížení rozpočtu ČAK, která právní pomoc poskytuje ze zákona bez jakékoliv finanční kompenzace státem.

Břemeno poskytování právní pomoci stát přenáší na jiné subjekty, které by měly tuto právní pomoc poskytovat jen doplňkově - na nevládní organizace a Českou advokátní komoru. Nevládní organizace ani Česká advokátní komora nedisponují systémem, který by jasně oddělil oprávněné žádosti na právní pomoc od neoprávněných. U nevládních organizací je financování velmi nejisté, krátkodobé (většinou v horizontu 1 roku) a je převážně z jiných než státních zdrojů. U České advokátní komory jde o vlastní rozpočet.

### **Právní pomoc je spojena se soudním řízením nikoliv s právní věcí**

Soud může přiznat právní pomoc až v okamžiku, kdy je právní věc předmětem soudního řízení. Některé soudy ustanovují advokáta pro soupis žaloby před zahájením řízení, jiné nikoliv. Ze zákona žádný soud tuto pravomoc před zahájením řízení nemá. Tato skutečnost způsobuje, že se většina případů k soudu ani nedostane. Potenciální adresáti právní pomoci nejsou schopni sepsat podání k soudu nebo naopak zatěžují soudy případy, které se k soudu nemusely dostat, kdyby těmto osobám byla poskytnuta právní rada a vysvětlení, že jejich problém se nedá vyřešit soudní cestou.

### **Majetková kritéria a kritérium možné úspěšnosti**

Pro přiznávání právní pomoci podle právních předpisů nemají soudci žádné vodítko. Neexistují žádná kritéria, kterými by se mohli soudci řídit a soudci mají v rozhodování o ustanovení právního zástupce zcela volnost. Na jedné straně je pozitivní, že soudce může pružně reagovat na různé životní situace žadatele. Nicméně v praxi vyvstává problém, že se v pojetí oprávněnosti na právní pomoc z majetkového hlediska liší soud od soudu a dokonce i soudce od soudce. To samé platí u kritéria možné úspěšnosti případu.

### **Neexistence aktivní kontroly poskytované právní pomoci**

Soudy, které ustanovují právní zástupce, nemají možnost kontrolovat kvalitu poskytované právní pomoci. Neexistuje tak žádný mechanismus kontroly kvality poskytované právní pomoci. Stát by měl kvalitu poskytovaných právních služeb kontrolovat, protože nese náklady za ustanovené právní zástupce. U advokátů existuje možnost kárného postihu v rámci kárného mechanismu České advokátní komory. O možnosti podat kárnou stížnost na svého advokáta se veřejně neví a ČAK o její existenci laickou veřejností neinformuje. Osoby, kterým byl ustanoven právní zástupce, často nemají dostatečné sebevědomí podat kárnou stížnost na advokáta nebo si vůbec neuvědomí, že advokát neposkytuje právní pomoc kvalitně. U ostatních právních zástupců neexistuje zákonem stanovený kárný postih. Postih je možný jen v rámci pracovněprávních vztahů.

### **Nepřehledné financování**

Finanční zajištění je jedním z politicky velmi citlivých témat každé služby poskytované státem. V oblasti bezplatné právní pomoci však neexistuje žádná celková statistika ani údaje o celkových nákladech soudů na pomoc poskytovanou ustanovenými advokáty. Soudy tyto údaje o poskytování prostředků často účtují rozdílnými způsoby. Pokud lze získat statistiku některých soudů, není možné získat údaje od většiny soudů či dokonce všech. To je však pouze část výdajů na bezplatnou právní pomoc.

Stát část své povinnosti přenesl zákonem o advokacii na ČAK, která tuto pomoc hradí ze svých zdrojů. Protože se o možnosti ustanovení právního zástupce/obhájce v soudním řízení obecně moc neví, není systém bezplatné právní pomoci využíván tak, jak by tomu bylo v případě, kdyby se veškerá poptávka po bezplatné právní pomoci soustředila na využívání právní pomoci zajišťované státem a nevyužívala nabídky nevládních neziskových organizací a jiných subjektů.

## Doporučení

### **Přehledná úprava v jediném zákoně**

Budoucí systém BPP by měl být upraven v jediném zákoně. Tím by se celá problematika legislativně zjednodušila a zpřehlednila. Pouhými dílčími novelizacemi jednotlivých procesněprávních předpisů by se nadále udržovala její nepřehlednost. Úprava v jediném zákoně existuje např. ve Velké Británii, Slovinsku, Holandsku nebo Maďarsku. Pokud by i při reformě systému státem zajišťované právní pomoci měla zůstat zachována dosavadní úprava, měl by existovat samostatný zákon, který bude upravovat reformní kroky, např. jak je tomu na Slovensku nebo v Německu.

### **Rozšíření okruhu poskytovatelů právní pomoci**

Nová úprava by měla zajistit, aby se i další poskytovatelé, kteří dnes poskytují právní pomoc mimo systém BPP, mohli do nového systému dobrovolně zapojit. Budoucí systém by tak byl schopen využít kapacit subjektů, které poskytují kvalitní a odborné právní služby sociálně slabým. Jde o neziskové organizace a právní kliniky fungující při právnických fakultách. Inspirací může být poskytování právní pomoci v Anglii a Walesu a od roku 2008 v Maďarsku.

### **Dostupnost a informovanost**

V novém systému by měl být zdůrazněn aspekt dostupnosti a všeobecného povědomí o státem hrazených právních službách. Ať už bude systém založen na struktuře tzv. Centra či bude mít jiné uspořádání, mělo by existovat více časově dostupných poboček. V jednotlivých pobočkách Centra by měli být zastoupeni i terénní pracovníci, kteří mohou monitorovat situaci v rizikových oblastech a poskytovat právní pomoc přímo lidem, kteří tuto pomoc zjevně potřebují. Bezplatné právní služby by měly být poskytovány jak prostřednictvím telefonních linek, internetových stránek a elektronickou poštou. Právní pomoc by měla být propříště spojena přímo s právní věcí, nikoliv až se soudním řízením.

V ideálním případě by měl mít oprávněný žadatel nárok na poskytnutí právní pomoci ve všech právních oblastech před zahájením řízení před jakýmkoliv státním orgánem.

### **Kriterium majetnosti žadatele a úspěšnosti případu**

Dnešní situace absolutní volnosti uvážení by se v budoucnu měla změnit směrem k určení přesných podmínek, za kterých bude právní pomoc poskytnuta zcela bezplatně nebo za poplatek v určité výši. Ideální by byla možnost odstupňování výše poplatku s ohledem na příjmovou a majetkovou situaci žadatele a jeho celé rodiny. Měla by existovat možnost úplného prominutí poplatku v případě zcela nemajetných klientů. Klient by měl povinnost poskytovat informace o svých majetkových poměrech v určitém časovém období po poskytnutí právní pomoci, nejlépe v době 3 až 5 let. Pokud by se jeho majetková a příjmová situace zlepšila nad stanovenou hranici, měl by povinnost uhradit částečně nebo zcela náklady mu poskytnuté právní pomoci. Tuto povinnost by mohl splnit prostřednictvím jednorázového uhrazení nákladů bezplatné právní pomoci nebo rozdělením částky k uhrazení do jednotlivých splátek.

Kriterium úspěšnosti případu by mělo být určeno tak, aby právní pomoc nebyla poskytována v případech zjevně bezúspěšných a aby se předešlo svévolnému výkonu práva.

Rozhodnutí státního orgánu, např. Centra, o oprávněnosti k právní pomoci, by měla být přezkoumatelná soudem ve správním soudnictví.

### **Kontrola kvality poskytované právní pomoci**

V budoucnosti je nutné vystříhat se existenci jediné kontroly založené na stížnostním mechanismu. Kontrola by měla být vedena třetím, nezávislým subjektem a osobami znalými práva, aktivně a průběžně. K takové kontrole dochází u patrně nejpropracovanějšího systému kontroly kvality tzv. Quality mark, který funguje v Anglii a Walesu. Každý typizovaný druh právní pomoci má vlastní

způsob kontroly kvality - různé úrovně prověřování, ať už jde o vyžadování určitých dokumentů, po návštěvy osobami kontrolujícími kvalitu a dohled na výkonem služeb a finanční kontroly.

### **Financování**

Financování budoucího systému by mělo probíhat ze státního rozpočtu a mělo by být odděleno od rozpočtu soudů či jiných státních orgánů.

Theodor Klán, Mgr. Vítězslav Dohnal, PILA, srpen 2008

*Tato analýza byla zpracována v rámci projektu financovaného nadací OSF Praha (program Posilování role práva).*



*Podpořeno rovněž grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti.*

