

Poskytování bezplatné právní pomoci státem

Ekonomický pohled na současnou situaci ČR a možnost aplikace modelů užívaných v zahraničí

Autor:

Ing. Romana Lantorová
Asociace pro mezinárodní otázky

pro

Public Interest Lawyers Association

Podpořeno Nadací Open Society Fund Praha z programu Posilování role práva



<u>POSKYTOVÁNÍ BEZPLATNÉ PRÁVNÍ POMOCI V ČR</u>	<u>3</u>
SOUČASNÁ SITUACE	3
<u>SLOVENSKÝ MODEL A JEHO MOŽNÁ APLIKACE V ČR</u>	<u>5</u>
CENTRUM PRÁVNÍ POMOCI	5
ČINNOST CENTRA V 2006	8
APLIKACE SLOVENSKÉHO MODELU V ČR.....	10
<u>MODEL UŽÍVANÝ V NIZOZEMÍ A JEHO MOŽNÁ APLIKACE PRO ČR.....</u>	<u>12</u>
ČR A AOP	14
APLIKACE NIZOZEMSKÉHO MODELU V PRAXI ČR.....	15
<u>MODEL UŽÍVANÝ VE VELKÉ BRITÁNII A JEHO MOŽNÁ APLIKACE PRO ČR.....</u>	<u>17</u>
POHLED NA ÚPRAVU MODELU POSKYTOVÁNÍ BEZPLATNÉ PRÁVNÍ POMOCI V ANGLII A WALESU.....	17
PRÁVNÍ POMOC VE VĚCECH NETRESTNÍCH.....	17
PRÁVNÍ POMOC VE VĚCECH TRESTNÍCH.....	18
APLIKACE ANGLICKÉHO MODELU V PRAXI ČR.....	19
<u>ZÁVĚR.....</u>	<u>19</u>
SROVNÁNÍ ZAHRANIČNÍCH MODELŮ – SOUHRN.....	21
<u>PŘÍLOHA - DOMÁCNOSTI ČR DLE VÝŠE ČISTÉHO PENĚŽNÍHO PŘÍJMU VE VZTAHU K ŽIVOTNÍMU MINIMU (DATA ZA ROK 2006).....</u>	<u>22</u>

Poskytování bezplatné právní pomoci v ČR

Současná situace

Poskytování bezplatné právní pomoci je v současné době v ČR poměrně roztržštěné, a to jak z pohledu administrativy, tak i financování. V rámci státního rozpočtu ČR nejsou finanční prostředky na poskytování bezplatné právní pomoci speciálně vyčleněny a jsou rozdělovány v rámci několika různých kapitol různým institucím, v jejichž kompetenci je jejich další využití.

Těmito institucemi jsou:

- Ministerstvo spravedlnosti
- Ministerstvo práce a sociálních věcí
- Ministerstvo vnitra

Nicméně ani v rozpočtech těchto institucí nejsou vytvořené speciální rozpočtové kapitoly. Náklady na právní pomoc jsou zahrnuty do administrativních nákladů. Tento stav má za následek jednak nižší přehlednost rozdělování a využívání peněz a neumožňuje ani relevantní vyhodnocení současné situace ČR. Hlavní náklady na zabezpečení bezplatné právní pomoci reprezentují náklady na advokáty při zastupování klientů v trestních a občanskoprávních věcech.

Státní dotace a NNO

Stát poskytuje finanční prostředky neziskovému sektoru, převážně na podporu 3 základních oblastí - sport a rekreace, sociální služby a vzdělávání. Celkově v roce 2005 poskytlo 13 ministerstev dotace NNO ve výši 3,507 miliardy Kč (z toho téměř 80% MŠMT a MPSV) a z krajských rozpočtů dostaly ve stejném roce NNO téměř 1,5 miliardy korun¹. Konkrétní podíl podpory bezplatné právní pomoci na celkovém objemu dotací se nepodařilo zjistit.

¹ srov. Prezentace JUDr. Hany Frišenské „Státní dotace a NNO“ v rámci semináře pro žadatele o dotace MPSV – odbor rodinné politiky.

Do oblasti sociální péče směřují v současné době významné prostředky, přesto neexistuje žádný subjekt, který by poskytoval komplexní právní služby pro nemajetné.

Výše finančních prostředků přidělených na právní pomoc

Celková výše zahrnující odměny advokátům, dotace pro NNO, administrativní náklady a finančních prostředků z rozpočtů krajů není k dispozici, mimo jiné právě z důvodu značné decentralizace řízení.

Finanční přehled výdajů Ministerstva spravedlnosti poskytuje následující tabulka:

Rozpočtová položka		v tis. Kč						
číslo	název	1996	2000	2004	2005	2006	k 30.6.2007	k 30.9.2007
51920	Odměny ustanoveným advokátům v civilních věcech	94 920	306 748	370 754	403 248	53 913	37 981	56 668
51921	Odměny ustanoveným advokátům v trestních věcech					433 144	208 365	291 622

Zdroj: Ministerstvo spravedlnosti ČR

Přestože nejsou k dispozici údaje o všech výdajích na zabezpečení poskytování bezplatné právní pomoci, lze na jejich vývoj usuzovat z vývoje výdajů Ministerstva spravedlnosti ČR za posledních deset let. Z tabulky je patrné, že náklady mají výraznou rostoucí tendenci – za pět let od roku 1996 do roku 2000 se výdaje ztrojnásobily a rostoucí trend neustává ani v posledních letech, o čemž svědčí téměř dvacetiprocentní meziroční nárůst výdajů v roce 2006 oproti roku 2005. Údaje pro rok 2007 jsou k dispozici pouze za první tři čtvrtletí roku, u kterých můžeme usuzovat na **celkové roční náklady za rok 2006 ve výši okolo 465 mil. Kč**. Tato položka představuje v přepočtu **na 1 občana ČR staršího 16 let roční náklad ve výši 54 Kč**.² Zde je třeba připomenout, že mluvíme pouze o mandatorních výdajích Ministerstva spravedlnosti - suma nezahrnuje prostředky na NNO, dále soukromé dotace, peníze z rozpočtů krajů, měst a obcí či jiné finance, které na tuto oblast směřují. Nárůst výdajů není možné bez podpory komplexního systému plně kontrolovat a řídit.

Ani celkový počet případů, které svým charakterem spadají do definice bezplatné právní pomoci, není znám, nicméně i zde lze na jeho rostoucí trend usuzovat z vývoje celkového počtu podání v trestní a občanskoprávní agendě. Občanskoprávní agenda se

² K 31. 12. 2006 evidoval ČSÚ 8 678 791 obyvatel ČR ve věku 16 a více let, zdroj: ČSÚ, www.czso.cz/csu.

od roku 2000 zvýšila o celou čtvrtinu a rostoucí tendenci má i agenda trestních věcí, která se za stejnou dobu zvýšila o 16%.

Počet případů v jednotlivých letech obsahuje následující tabulka:

Rok	trestní agenda	občanskoprávní agenda
2000	73 341	241 223
2001	72 661	228 933
2002	81 174	279 132
2003	82 489	288 009
2004	79 012	287 260
2005	80 690	291 474
2006	84 608	299 410

Zdroj: Ministerstvo spravedlnosti ČR, portal.justice.cz, Slovenský model a jeho možná aplikace v ČR

Centrum právní pomoci ve SR

V roce 2005 vzniklo na Slovensku Centrum právní pomoci při Ministerstvu spravedlnosti SR. Centrum poskytuje více forem právní pomoci, od základního poradenství a konzultací poskytnutých osobně i telefonicky či emailem, přes pomoc při mimosoudních vyrovnáních a písemných podání na soudy až po zastupování před soudem právníkem Centra nebo advokátem určeným Centrem. Advokáti, kteří mají zájem o poskytování služeb nemajetným občanům, jsou vedeni ve speciálním seznamu advokátů spravovaném Slovenskou advokátní komorou.

Centrum poskytuje svoje služby prostřednictvím 5 regionálních kanceláří, ke konci roku 2006 zaměstnávalo 56 zaměstnanců.

Jsou jasně stanovená kritéria nemajetnosti pro poskytování pomoci i definice zcela bezplatných služeb či služeb zpoplatněných za sníženou či symbolickou cenu. Systém fungující na Slovensku je duální: Centrum není jediným poskytovatelem bezplatné právní pomoci, ale spolupracuje se soudy SR a svoji činnost s nimi koordinuje.

Podmínky pro poskytnutí bezplatné právní pomoci Centrem (klient musí splnit všechny podmínky současně)³:

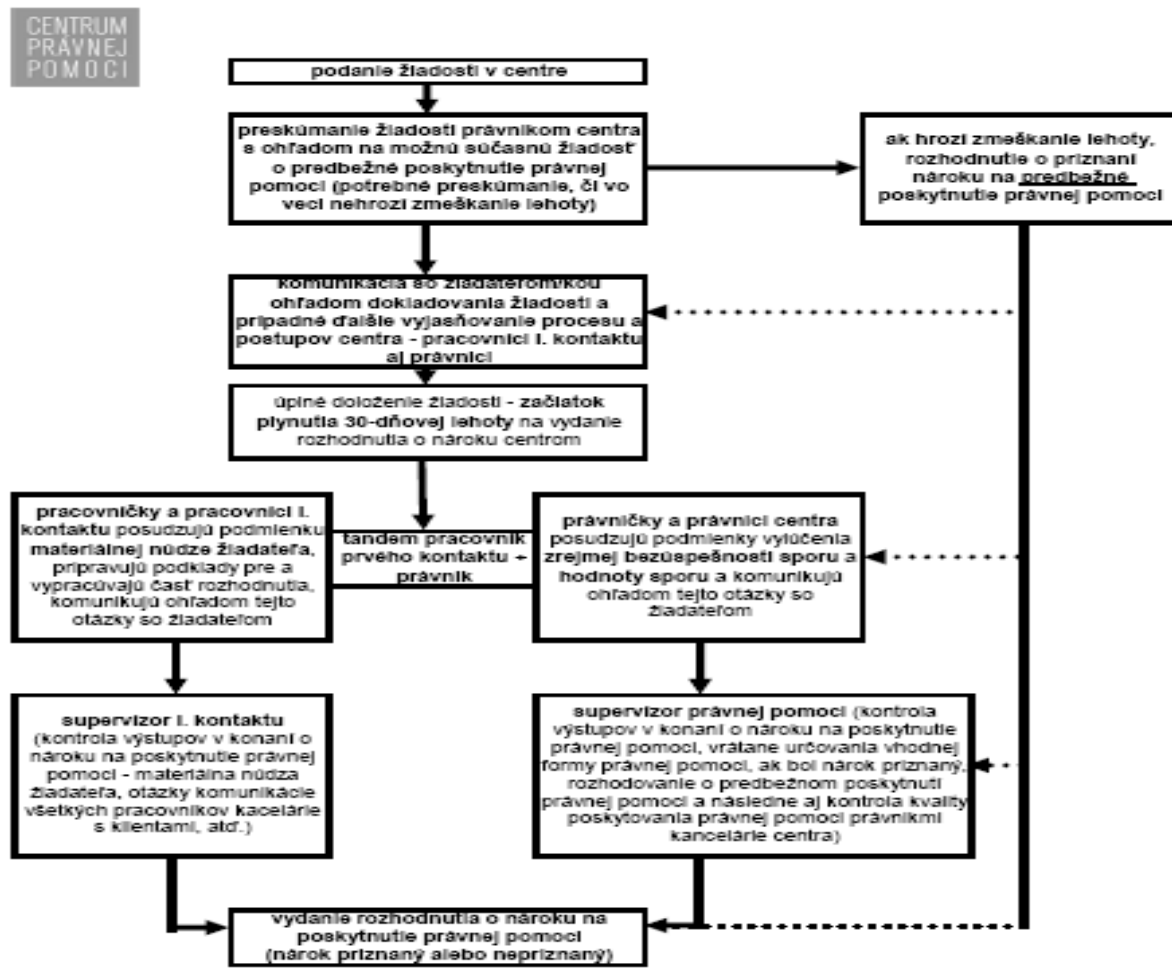
Klient se nachází ve stavu materiální nouze, pokud splňuje tato kritéria:

³ srov. webové stránky Centra právní pomoci www.legalaid.sk.

- příjem nižší než 1,4 násobek sumy životního minima pro jednu plnoletou fyzickou osobu, tj. v současné době 7182 SK (v případě osob žijících v domácnosti se posuzuje i příjem manžela/manželky a na nezaopatřené dítě);
- nemožnost zabezpečit využívání právních služeb jiným majetkem;
- vyloučena je zřejmá bezúspěšnost sporu.
- hodnota sporu přesahuje hodnotu minimální mzdy stanovenou nařízením vlády, tj. v současné době 8100 SK (nevyžaduje se v případech, kdy se hodnota sporu nedá určit);

Proces posouzení žádosti o poskytnutí právní pomoci v Centru

Proces popisuje níže uvedený diagram:



Zdroj: Správa o činnosti Centra právnej pomoci za rok 2006, www.legalaid.sk

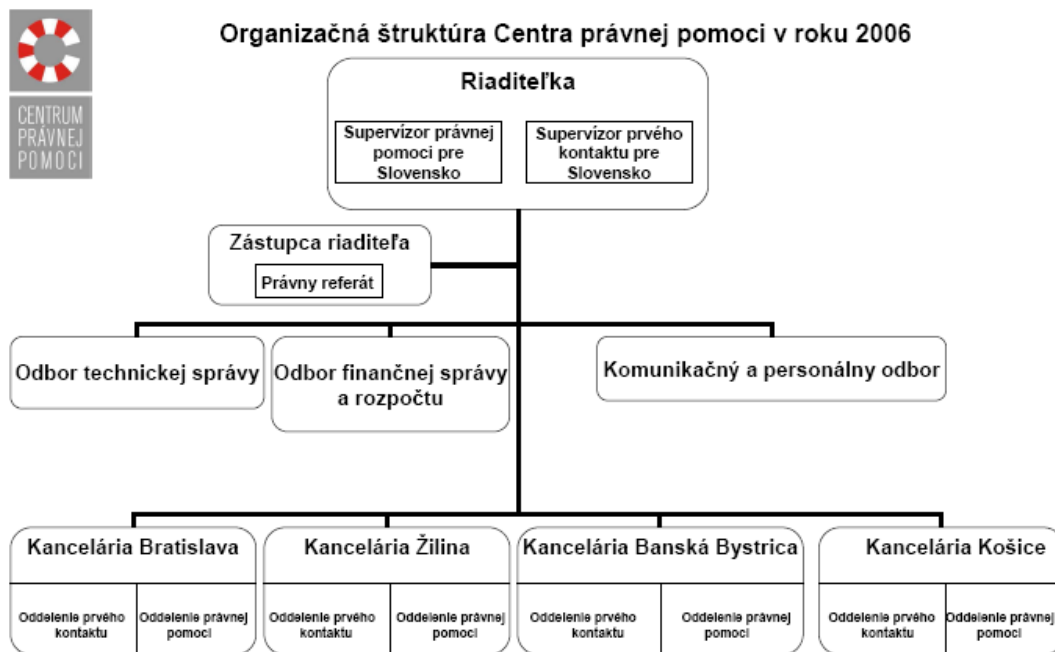
Rozpočet Centra právní pomoci

Centrum bylo založené zákonem č. 327/2005 Z.z., o poskytování právní pomoci osobám v materiální nouzi. Centrum je státní rozpočtovou organizací, zřizovatelem je Ministerstvo spravedlnosti, které přímo ovlivňuje rozpočet Centra. Celková finanční náročnost Centra je spojena jak s jeho zařizováním nemovitým a movitým majetkem, tak s personálními a běžnými provozními náklady.

Rozpočet Centra právní pomoci SR v SK	2006	2007
celkový rozpočet Centra	33 988 000	25 728 000
celkové výdaje	33 918 313	
mzdy zaměstnanců	8 845 000	
odvody pojišťovnám	2 719 345	
kapitálové výdaje na zařízení	6 200 000	
provozní výdaje	15 653 969	
Stav konec roku	69 687	

Zdroj: Správa o činnosti Centra právní pomoci za rok 2006, www.legalaid.sk

Organizační struktura Centra



Zdroj: www.legalaid.sk

Činnost Centra v 2006

V roce 2006 byly poskytovány služby ve 4 postupně otvíraných regionálních kancelářích⁴. Výsledek činnosti Centra za rok 2006⁵:

- Poskytnuto více než 1500 osobních, telefonických a emailových konzultací obsahujících základní právní radu nebo usměrnění bez podané žádosti o poskytnutí právní pomoci.
- Zaevidováno 1475 žádostí o poskytnutí právní pomoci (písemně podané žádosti).
- Na poplatcích za osobní předběžnou konzultaci bez podání písemné žádosti vybralo Centrum 78 300 SK (poplatek za takovou službu hradí vždy klient ve výši 150 Kč/konzultace).

Rozdělení žádostí došlých v roce 2006 podle kancelářů⁶:

Bratislava (otevřená 4 měsíce)	- 245 žádostí
Banská Bystrica (otevřená 12 měsíců)	- 810 žádostí
Košice (otevřená 5 měsíců)	- 300 žádostí
Žilina (otevřená od prosince 2006)	- 120 žádostí

Nejčastěji tedy přijala 1 kancelář v průměru mezi 60 a 70 žádostmi za měsíc. Pohled na činnost Centra v prvním roce poskytuje následující schéma:

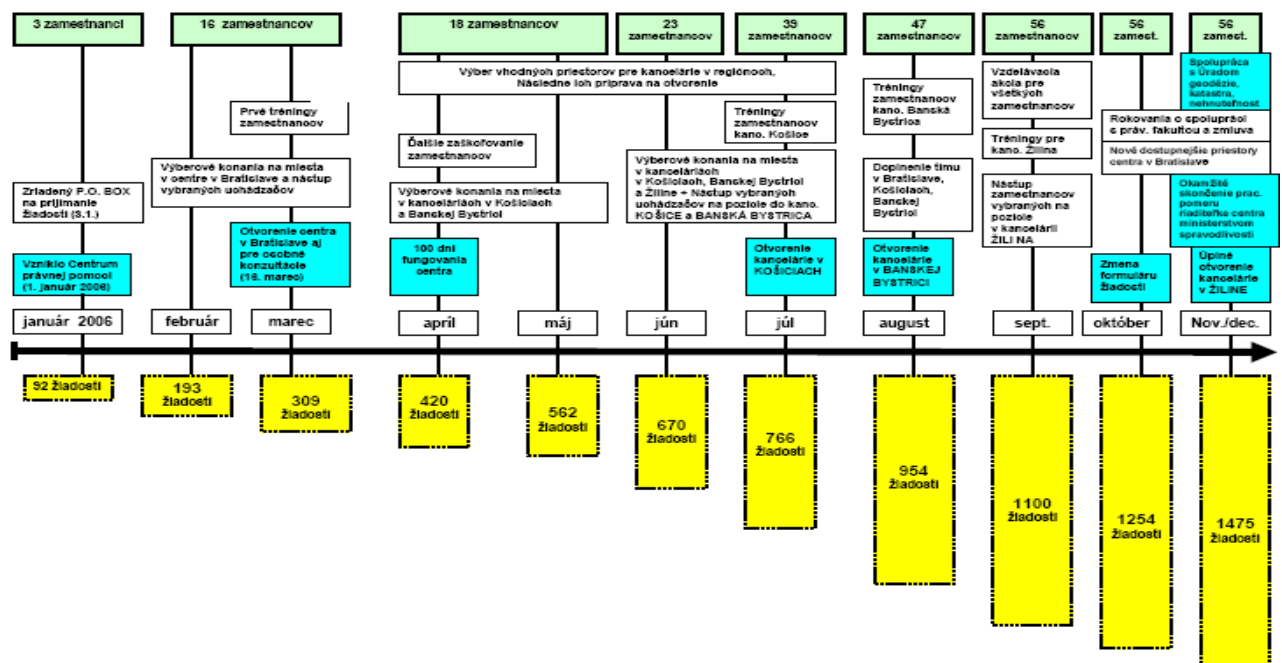
⁴ Pátá kancelář byla otevřena v roce 2007 v Prešově

⁵ srov. Správa o činnosti Centra právnej pomoci za rok 2006, www.legalaid.sk

⁶ srov. Správa o činnosti Centra právnej pomoci za rok 2006, www.legalaid.sk

Centrum právnej pomoci v roku 2006 – časová priamka

(Príloha k Správe o činnosti Centra právnej pomoci za rok 2006)



Výhody modelu:

- Koncentrace rozhodování**
 Koncentrace rozhodovacích pravomocí - Centrum rozhoduje, zda má žadatel nárok na poskytnutí služby
- Informace a dostupnost**
 Díky poskytování širokého spektra služeb v rámci jedné instituce a díky jejímu regionálnímu zastoupení se zvyšuje informovanost a povědomí potřebné veřejnosti o dostupnosti těchto služeb.
- Vyšší přehlednost a monitoring**
 Jeden rozpočet Centra znamená vyšší přehlednost využití peněz a možnost monitoringu potřeb a současné situace

Aplikace slovenského modelu v ČR

Slovenský model nabízí inspiraci ČR, jak přistoupit k řešení situace poskytování bezplatné právní pomoci s možností zvýšení dostupnosti služeb i jejich kvality a zefektivnění spolupráce se soudy a advokátní obcí.

Je třeba brát v úvahu **velikost obou zemí**, kdy slovenský model je aplikován na poloviční počet obyvatel než má Česká republika. Potenciální model poskytování služeb prostřednictvím Centra by tomu musel být přizpůsoben – řešení je efektivní za předpokladu, že nabízí skutečně vyšší dostupnost služeb tak, aby byly zajištěny pro každého.

Kriterium nemajetnosti je na Slovensku nastaveno na 1,4 násobek životního minima, což by v ČR v roce 2006 splňovalo méně než 10% členů českých domácností.⁷ Vzhledem k výši životního minima, které v současné době představuje 3 126 Kč pro jednotlivce, 2 880 pro první dospělou osobu v domácnosti a 2600 Kč pro každou další dospělou osobu v domácnosti,⁸ nenabízí 10%-ní dostupnost služeb právní pomoci nemajetným dostatečný rozsah, i s přihlédnutím k naprostému existenčnímu minimu, které je pro jednotlivce stanoveno na 2020 Kč a představuje nezbytnou částku peněz zajišťující přežití.

Finanční náklady

Stanovený rozpočet ve výši cca 25 miliónů SK představuje v přepočtu na Kč částku ve výši 19 miliónů Kč⁹. Pokud vezmeme v úvahu dvojnásobnou velikost ČR a rozpočet potenciálního centra zdvojnásobíme, dostaneme následující čísla:

- Celkový rozpočet **38 miliónů Kč**:
 - o Rozpočet na 1 občana ČR staršího 16 let – **2,20 Kč**
 - o Rozpočet na 1 občana ČR, který splňuje podmínky nemajetnosti – příjem nižší než 1,4 násobek životního minima – **39 Kč**

- Celkové náklady na zajištění bezplatné právní pomoci (rozpočet Centra 38 miliónů Kč plus náklady na odměny advokátům v soudních řízeních¹⁰) by dosáhl **502 miliónů korun**:

⁷ srov. Příloha 1 – Domácnosti ČR podle výše čistého peněžního příjmu ve vztahu k životnímu minimu

⁸ Částky životního minima od 1. 1. 2008.

⁹ Přepočten při směnném kurzu 76 Kč/ 100 SK.

- Náklady na 1 občana ČR staršího 16 let – **58 Kč**
- Náklady na 1 občana ČR, který splňuje podmínky nemajetnosti – příjem nižší než 1,4 násobek životního minima – **512 Kč**

Přínosy aplikace Modelu v ČR

- Zvýšení informovanosti o poskytovaných právních službách nemajetným a jejich dostupnosti.
- Lepší služby pro klienty díky koncentraci služeb pod jednou střechou.
- Zlepšení situace advokátů registrovaných v ČAK díky možnosti rozhodnout se, zda má daný advokát zájem bezplatné služby poskytovat.
- Snížení administrativních nákladů – cílem tohoto dokumentu je přiblížení možnosti změny systému v ČR, která nemusí nezbytně znamenat snížení nákladů, ale potenciálně se možnosti úspor nalézt dají, např.:

➤ Státní úředníci

Současný roztržitý stav poskytování bezplatné právní pomoci a rozdělování finančních prostředků a dotací jednotlivým institucím a NNO znamená logicky zvýšené administrativní náklady na procesy i personální zajištění a v konečném důsledku nezajišťuje vyšší efektivitu služeb pro koncového klienta.

➤ Soudy

Díky roztržitosti služeb se žadatelé složitě dostávají k informaci před samotným soudním procesem, jelikož sama podstata právní pomoci nemajetným tak, jak je do velké míry chápána dnes, je bezplatné poskytnutí advokáta pro soudní řízení. Při informování veřejnosti o koncentraci služeb a jejich dostupnosti na jednom místě by se snížil počet žádostí a dotazů směřujících na soudy, které často nemají nástroje ani kapacity na řešení takových případů.

¹⁰ Odhad celkových nákladů na odměny advokátům v roce 2007 ve výši 464 387 000 Kč, srov. tabulka *Finanční přehled výdajů Ministerstva spravedlnosti*, strana 3.

Model užívaný v Nizozemí a jeho možná aplikace pro ČR

Nizozemí má právo nemajetných na právní pomoc zakotveno přímo v ústavě a právní pomoc je zde zcela financována z rozpočtu Ministerstva spravedlnosti. Podle nejnovějších průzkumů je k právní pomoci v Nizozemí oprávněno téměř 50% nizozemské populace¹¹, tedy zhruba 8 miliónů občanů.

Právní pomoc je poskytována právními poradnami a advokáty. Právních poraden je v Nizozemí celkově třicet a jsou odpovědné Ministerstvu spravedlnosti. Jejich rozmístění v rámci regionů je navrženo tak, aby byly pro žadatele dostupné veřejnou dopravou v čase nepřesahujícím jednu hod. Minimální počet zaměstnanců jedné poradny s právním vzděláním je šest (právníci příp. i studenti práv) s tím, že lze zřídit dočasně skupinu pěti terénních pracovníků. Poradna poskytuje právní pomoc v rámci osobních návštěv žadatelů, telefonicky i prostřednictvím internetu a e-mailu.

Dalším poskytovatelem právní pomoci jsou advokáti, kteří jsou zapsaní na seznamu zájemců o poskytování právní pomoci nemajetným. V Nizozemí se na systému bezplatné pomoci aktivně podílí cca 50% všech advokátů.¹²

Organizaci poskytování bezplatné právní pomoci zaštiťují tzv. Rady právní pomoci (Rady), které fungují při odvolacích soudech a kterých je celkově pět. Jejich vysocí představitelé jsou jmenováni přímo ministrem spravedlnosti, právní poradci jsou v každé Radě maximálně čtyři. Rady v součinnosti s právními poradnami stanovují celkovou politiku v poskytování právní pomoci podle požadavků v daném regionu. U Rad jsou zřízeny kanceláře, které spravují seznam advokátů poskytujících bezplatnou právní pomoc a kontrolují, zda jsou majetková kritéria a kritéria nadějnosti případu správně aplikována jak advokáty, kteří bezplatnou právní pomoc poskytují, tak poradnami právní pomoci.

Financování bezplatné právní pomoci

Právní poradny i advokáti poskytují první hodinu obecných informací bezplatně, většina takových konzultací je poskytována telefonicky. Pokud náročnost případu přesáhne bezplatnou konzultaci, je žadatel odkázán na advokáta zapsaného na seznamu advokátů poskytujících bezplatné právní služby. Klient advokáta kontaktuje samostatně.

¹¹ srov. Frans Ohm, Legal Aid in the Netherlands, May 2007.

¹² srov. Frans Ohm, Legal Aid in the Netherlands, May 2007.

Pokud právní problém může být vyřešen v krátké době překračující první hodinu, advokát může poskytnout další tří-hodinovou konzultaci, která je zpoplatněna částkou 13,5 EUR. Na právní pomoc poskytovanou nad tři hodiny se váží požadavky nemajetnosti, kterými jsou samostatný roční příjem nižší než 22 000 EUR (u svobodných) a 31 000 EUR (zohledňuje se příjem partnera). Splnění kritéria nemajetnosti neznamená poskytnutí služby zdarma, ale za sníženou sazbu, která se v roce 2006 pohybovala v rozmezí od 90 EUR (u nejméně majetných) po 677 EUR (u střední příjmové skupiny)¹³. O konkrétní výši příspěvku žadatele rozhoduje Rada na základě předložení dokumentů o příjmu a informace od advokáta, jaká služba má být poskytnuta. Ve specifických případech lze poplatek za právní službu odpustit v plné výši.

Celkové náklady a přepočít na 1 obyvatele Nizozemí poskytuje níže uvedená tabulka:

	1994	1998	2002	2006
Celkové náklady na právní pomoc v miliónech EUR	184	195	315	400
Náklady právní pomoci na 1 obyvatele nad 16 let v EUR	15	16	24	30

Zdroj: Legal Aid in Netherlands, Frans Ohm, May 2007

Velmi propracovaný systém Nizozemí umožňuje komplexní monitoring poskytování právní pomoci a podrobný výpočet výdajů na ni:

- 30 poraden rozmístěných po území Nizozemí v dostupnosti maximálně 1 hod veřejnou dopravou
- 265 pracovníků Poraden s právním vzděláním
- celkem 575 000 žádostí o právní pomoc prostřednictvím Poraden, z toho 60% telefonicky
 - průměrný počet kontaktů (žádostí) na jednu Poradnu 19 167/ rok
 - průměrný počet žádostí na 1 pracovníka Poradny 2170/ rok
- roční celkové náklady na bezplatnou právní pomoc 400 miliónů EUR
- náklady na bezplatnou právní pomoc v přepočtu na 1 obyvatele staršího 16-ti let 30 EUR
- celkem více než 14 000 advokátů v Nizozemí

¹³ srov. Frans Ohm, Legal Aid in the Netherlands, May 2007.

- kritéria nemajetnosti – samostatný roční příjem nižší než 22 000 EUR (nebo 31 000 se zohledněním příjmu partnera)

ČR a AOP

V ČR můžeme nalézt podobnost s nizozemským modelem v činnosti Asociace občanských poraden (AOP), která svoji činnost započala v roce 1997 a spustila provoz 4 pilotních občanských poraden. AOP je zastřešující organizací, sama poradny neprovozuje, ale poskytuje jim jednotnou metodiku, aktualizovanou databázi, trénink poradců a další nezbytnou podporu. Koncem roku 2006 bylo členy AOP 39 občanských poraden poskytujících poradenství v 54 místech ČR. Bezplatnost je základním principem fungování poraden sdružených v AOP, a to ve všech 18 v současné době poskytovaných oblastech a ve 4 úrovních (informace, rada, aktivní pomoc, asistence). Dlouhodobým cílem AOP je mít členské poradny rovnoměrně rozmístěny po celé ČR (zajištění přístupu všem obyvatelům ČR) a reflektovat specifickou poptávku po občanském poradenství v jednotlivých místech (zajištění konkrétní specifické pomoci v jednotlivých oblastech).

Rozmístění jednotlivých poraden ke konci roku 2006 zobrazuje následující mapka (do mapky jsou zakreslena i města, kde mají jednotlivé poradny svá kontaktní místa nebo detašovaná pracoviště, celkem se tedy jedná o 54 míst ČR):



Zdroj: Výroční zpráva AOP 2006

O tom, že je o právní poradenství v ČR zájem, svědčí následující statistika AOP:

	celkem dotazů	celkem klientů	způsob žádosti o poradenství				
			návštěva	telefonát	e-mail	dopis	jiné
2004	46 205	34 699	75,5	16,8	5,7	0,9	1,1
2005	52 372	40 120	71,4	17,2	9,6	0,9	0,9
2006	50 172	35 371	67,8	19,2	11,5	0,8	0,7

Zdroj: www.obcanskeporadny.cz

Z výše uvedené tabulky je patrné, že roční počet klientů poraden v AOP se průměrně pohybuje kolem 35000 s počtem dotazů cca 50 000. Zajímavým trendem, který stojí za pozornost, je snížení počtu osobních návštěv poraden a využití telefonické či emailové korespondence – tento trend napomáhá zvýšení dostupnost právních služeb bez vynaložení dalších nákladů na přepravu.

Aplikace nizozemského modelu v praxi ČR

Kriterium nemajetnosti pro přiznání nároku na bezplatnou právní pomoc stanovená ročním příjmem samostatně žijící osoby max. 22 000 EUR, v přepočtu HDP na obyvatele v paritě kupní síly odpovídá tato hranice částce 13 200 EUR, což přepočítáno průměrným kurzem Kč/EUR v roce 2006 představuje roční příjem 374 128 Kč, tedy 31 177 Kč měsíčně.¹⁴ I tuto hranici splňuje stejně jako v případě anglického modelu **téměř 90% obyvatel**.¹⁵

Celkové náklady na bezplatnou právní pomoc poskytnutou v Nizozemí v roce 2006 byly vyčísleny na 400 miliónů EUR. Tato částka představuje **0,077% HDP Nizozemí v roce 2006**.¹⁶ Pokud by ČR vydala na zabezpečení bezplatné právní pomoci stejnou část svého HDP v roce 2006, byla by k dispozici **částka zhruba 2,3 miliardy Kč**, tedy částka téměř pětinasobná v porovnání s náklady vynaloženými na zabezpečení bezplatné právní pomoci v ČR v 2006.¹⁷

¹⁴ Zdroj ČSÚ, www.czso.cz/csu.

¹⁵ srov. Tabulka *Podíly zaměstnanců v pásmech hrubých měsíčních mezd v oblastech*, str. 10.

¹⁶ HDP Nizozemí 2006: 652,14 miliard USD, HDP ČR 2006: 133,21 miliard USD; zdroj: EconStats, www.econstats.com.

Průměrný kurz USD/EUR v 2006: 1,25; zdroj: Evropská centrální banka, www.ecb.int/stats

Průměrné kurzy Kč 2006: CZK/USD = 22,61; CZK/EUR= 28,34; zdroj ČNB, www.cnb.cz.

¹⁷ srov. Tabulka *Finanční přehled výdajů Ministerstva spravedlnosti*, strana 3.

Náklady na 1 občana staršího 16 let vykazuje Nizozemí za rok 2006 ve výši 30 EUR na osobu. Hypotetické náklady vypočítané dle předchozího odstavce ve výši 2,3 miliardy Kč představují **náklad na 1 občana ČR staršího 16 let položku 265 Kč.**

Přínosy aplikace Modelu v ČR

- **Právní poradenství** – model, který je již dnes praktikován i v ČR v rámci AOP. Dle výše uvedených informací je o poradenství značný zájem ze strany veřejnosti a díky AOP již existuje síť poraden, které jsou v povědomí veřejnosti. Systém poradenství lze dále rozšiřovat včetně nabídky multi-kanálového přístupu – osobní návštěva, telefonický dotaz, e-mail.
- **Přesně stanovené limity pro poskytnutí SZPP, odstupňování cen za služby** – princip bezplatnosti lze nahradit principem “udržitelné dostupnosti“ ve smyslu definice služeb, které jsou zcela zdarma, za symbolický poplatek, sníženou sazbu apod. s přihlédnutím k finanční situaci klienta a možností odpustit i částečné poplatky. Tento princip může pomoci uspořít finanční prostředky a efektivně nabízet služby, které jsou relevantní pro daný případ. Navíc taková praxe přináší větší spokojenost poskytovatelů právních služeb.
- **Zapojení poskytovatelů právních služeb na základě jejich zájmu** – zvýšení spokojenosti i předpokládané zvýšení kvality služeb z důvodu poskytování služeb jen subjekty, kteří vyjádřili zájem o zapojení do systému poskytování bezplatné pomoci.

Model užívaný v Anglii a Walesu a jeho možná aplikace pro ČR

Ve Velké Británii existují samostatné systémy právní pomoci pro Anglii a Wales, pro Skotsko a poslední pro Irsko.

Pohled na úpravu modelu poskytování bezplatné právní pomoci v Anglii a Walesu

Ústředním orgánem systému je Komise pro právní služby¹⁸ (dále jen Komise), která uzavírá smlouvy s poskytovateli právní pomoci, poskytuje jim finanční prostředky a zajišťuje kvalitu poskytované pomoci. Právní služby jsou poskytovány advokáty a nevládními organizacemi v rozsahu a oblasti stanovené smlouvou mezi jimi a Komisí. Financování služeb se liší v oblasti trestní a netrestní.

Právní pomoc ve věcech netrestních

Poskytovatelé právní pomoci poskytují na základě smlouvy s Komisí 7 úrovní právní služby: základní právní rada a pomoc, právní pomoc u soudu, schválená rodinná pomoc (služby právní pomoci, zahájení rodinných sporů a zastupování v nich), rodinná mediace, právní zastupování, investigativní právní zastupování (zahrnuje zjišťování skutkových okolností daného případu) a podpora (např. support funding – částečné financování složitých a nákladných případů na základě dohody o podmíněném poplatku).

Kritériem poskytnutí právní pomoci v rámci systému je splnění majetkové a skutkové podstaty. Služby jsou dále rozděleny na:

- **bezpříspěvkové**, které jsou buď poskytnuty, nebo neposkytnuty dle splnění podmínek

nebo

¹⁸ Legal Services Commission, vytvořená v roce 2000.

- **příspěvkové**, kde jsou kritéria odstupňována od hranice bez povinnosti přispět, přes pásmo částečného hrazení nákladů po limit nad který již není služba přiznána.

Příjmová a majetková kritéria poskytnutí právní pomoci

Kritéria příjmu a majetku jsou v Anglickém systému definována velmi podrobně, pro různé skupiny obyvatel v různých rodinných poměrech. Obecně žadatelé, kteří pobírají sociální podporu nebo příspěvek v nezaměstnanosti, mají nárok na právní pomoc a pomoc u soudu, stejně jako na bezplatné zastupování právním zástupcem.

Nárok na právní pomoc je podmíněn splněním dvou majetkových kritérií – limitu hrubého příjmu a čistého jmění:

- Hrubý měsíční příjem max. 2 435 GBP
 - jiné podmínky platí pro rodiny s více jak 4 dětmi, např. u 7 členné rodiny je částka 2 640 GBP, u 8 členné 3 255 GBP¹⁹.

Pro splnění druhého kritéria nesmí toto pro kontrolované právní zastupování v záležitostech azylové a imigrační politiky překročit 3000 GBP, pro všechny ostatní druhy služeb je stanovena jednotná hranice 8000 GBP.

System, který upravuje tato kritéria, je však je mnohem složitější a existuje řada odchylek např. v oblasti rodiny a rodinné mediace, kterými se nyní pro zjednodušení nebudeme zabývat.

Právní pomoc ve věcech trestních

Základní kritéria pro přiznání bezplatné právní pomoci jsou tzv. merit a means test“:

Merit test – okolnosti uvedené v žádosti žadatele jako základní kritéria pro posouzení nároku na přidělení bezplatné právní pomoci

Means test – pokud žadatel splní Merit test, přistoupí se k zjišťování majetkových poměrů, kde jsou kritéria obdobná jako pro právní pomoc ve věcech netrestních s drobnými odchylkami a zvýšeným příjmovým limitem 3270 GBP.

Žadatel musí splnit obě podmínky, aby měl nárok na bezplatnou právní pomoc. Po skončení případu může soud s ohledem na finanční situaci žadatele požadovat uhrazení příspěvku v určité výši.

¹⁹ srov. Bulletin BPP 2/2007, PILA

Aplikace anglického modelu v praxi ČR

Kriterium nemajetnosti pro přiznání nároku na bezplatnou právní pomoc stanovená hrubým měsíčním příjmem max. 2 435 GBP. Tato částka představuje 11,5% HDP Velké Británie na 1 obyvatele, která v přepočtu na HDP na 1 obyvatele ČR v Kč v paritě kupní síly odpovídá hrubému měsíčnímu korunovému příjmu ve výši 34 667 Kč.²⁰ Maximální hrubý příjem v této výši měla naprostá většina všech zaměstnaných osob, do příjmové skupiny s hrubými příjmy 32 000 Kč a více náleží 87% všech zaměstnanců v ČR, jak ukazuje následující tabulka:

Podíly zaměstnanců v pásmech hrubých měsíčních mezd v oblastech (rok 2006)										
	Podíly zaměstnanců v % podle pásem průměrné mzdy v Kč									
		od 10001	od 14001	od 16001	od 18001	od 20001	od 24001	od 28001	od 32001	od 40 001
	do 10000	do 14000	do 16000	do 18000	do 20000	do 24000	do 28000	do 32000	do 40000	a více
PRAHA	0,58	1,41	1,07	1,29	1,50	2,97	2,47	1,99	2,34	3,26
STŘEDNÍ ČECHY	0,54	1,40	0,96	1,01	1,09	2,03	1,22	0,67	0,57	0,59
JIHOZÁPAD	0,57	1,89	1,19	1,30	1,22	1,96	1,19	0,54	0,49	0,45
SEVEROZÁPAD	0,47	1,74	1,07	1,03	1,02	1,66	0,97	0,51	0,46	0,43
SEVEROVÝCHOD	0,89	2,52	1,72	1,67	1,53	2,35	1,25	0,62	0,52	0,52
JIHOVÝCHOD	1,02	2,93	1,79	1,73	1,69	2,56	1,57	0,80	0,79	0,82
STŘEDNÍ MORAVA	0,63	2,02	1,34	1,41	1,27	1,89	1,09	0,54	0,47	0,43
OSTRAVSKO	0,74	1,86	1,02	1,09	1,16	1,95	1,20	0,58	0,50	0,41
ČR celkem	5,44	15,76	10,16	10,53	10,49	17,36	10,96	6,25	6,14	6,91

Zdroj: ČSÚ, www.czso.cz/csu

²⁰ Zdroj: ČSÚ, www.czso.cz/csu

Závěr

Právo na právní pomoc v řízení před soudy a dalšími orgány má podle Listiny základních práv a svobod každý občan ČR. Právo je garantováno státem, stát ale nemá v současné době jednotné a komplexní řešení bezplatné právní pomoci, které by jasně stanovovalo, kdo má na takovou službu nárok, v jaké situaci a kdo bude náklady s tím spojené hradit. Stávající situace ČR je roztržitá a z toho důvodu nenabízí efektivní zabezpečení služeb pro občany, jejich dostupnost pro každého, kdo ji skutečně potřebuje a lze jen velmi těžko monitorovat. Nová, komplexní úprava této oblasti je tedy více než žádoucí. Otázkou ale zůstává, zda se bude ČR chtít inspirovat modely užívanými v jiných zemích nebo půjde vlastní cestou jiného řešení.

Slovenský model nabízí možnost srovnání vzhledem k historické a geografické blízkosti. Jeho největší výhodou je koncentrace služeb, metodiky a financí v rámci jednoho Centra, které spolupracuje se soudy a koordinuje s nimi svůj postup. Jeho možná aplikace v ČR by mohla zefektivnit systém fungování bezplatné pomoci a nabídnout vyšší kvalitu služeb klientům.

Nizozemský model nabízí inspiraci v stanovení přesných limitů, vymezení bezplatnosti a odstupňovaných poplatků za služby, registrace poskytovatelů právních služeb na základě jejich zájmu a systém poradenství, kterým se již neziskový sektor ČR inspiroval.

Anglický model nabízí individuálnější přístup k žadateli a okolnostem, které jej vedou k žádosti o bezplatnou právní pomoc, rozdělení služeb na příspěvkové a bezpříspěvkové, samostatnou úpravu podmínek poskytování bezplatné pomoci ve věcech trestních a netrestních současně s širokým spektrem právních služeb poskytovaných v jednotlivých oblastech v rámci bezplatné pomoci.

Pro ČR je třeba najít takovou koncepci nové úpravy, která bude jednoduše adaptovatelná – aplikace modelu fungujícího v zahraničí je výhodná z hlediska informací o efektivitě a problémech v dané zemi a možnosti se z nich poučit. Nicméně je třeba se vždy ohlížet na specifika ČR, právní prostředí v ČR.

Srovnání modelů poskytování bezplatné právní pomoci nabízí následující tabulka.

Srovnání zahraničních modelů – souhrn

	Slovensko	Nizozemí	Anglie
specifika modelu	Duální model, spolupráce soudů a Centra právní pomoci	Právní služby poskytované právními poradnami a advokáty, systém zaštiťuje 5 Rad právní pomoci, které fungují při odvolacích soudech	Komise jako ústřední orgán modelu uzavírá smlouvy s poskytovateli právních služeb - advokáty a nevládními orgány, služby příspěvkové a bezpříspěvkové
geografické pokrytí	5 poboček Centra na Slovensku	30 právních poraden, rozmístění v dosahu 1 hod veřejnou dopravou	Poskyvatelé po celém území Anglie
rozsah poskytované právní pomoci	Osobní, telefonické a e-mailové konzultace a právní rady, mimosoudní vyrovnání, zastupování u soudu.	Osobní, telefonické a e-mailové konzultace a právní rady, zastupování u soudu a další.	Právní poradenství, pomoc u soudu, rodinné právo, finanční podpora, zastupování v trestních věcech
příjmové kritérium nemajetnosti	Měsíční příjem max. 1,4-násobek životního minima, t.j. 7182 SK	Samostatný roční příjem max. 22 000 EUR, dostupnost 50% obyvatel	Podrobně definované podmínky, základní: hrubý měsíční příjem samostatně hospodařící osoby 2435 GBP
finanční náročnost modelu	Rozpočet Centra pro 2007 - 26 mil. SK, plus výdaje soudů, odměny advokátům	Celkové roční náklady modelu 400 mil. EUR (0,077% HDP Nizozemí), náklady na 1 obyvatele staršího 16 let - 30 EUR	n-a
procesní implikace pro ČR	Inspirace se nabízí jako nejbližší sousední země. Konkrétní výsledky fungování Centra jsou zatím sporadické z důvodu jeho krátkého fungování. O služby Centra je zájem, 5 poraden je ale nedostatečný počet, aby byla služba jednoduše dostupná. Model nabízí možnost nadstavby k stávajícímu řešení. Otázkou je, zda kritérium nemajetnosti, které by v ČR splnilo cca 10% obyvatel, je vyhovující.	Holandsko nabízí přehledný fungující systém s velkorysou dostupností služeb bezplatné právní pomoci 50% nizozemské populace. Promyšlený systém rozmístění poraden tak, aby byly dostupné každému v max. limitu 1 hod. Celkové roční náklady 400 mil. CZK reprezentují 0,077% HDP Nizozemí.	Flexibilita v možnosti uzavření smlouvy s již zavedeným poskytovatelem právní služby, kdekoliv na území země. Velmi podrobně nastavená kritéria nemajetnosti, která zohledňují řadu specifík pro specifické životní situace. Vysoká efektivita díky rozdělení služeb na příspěvkové a bezpříspěvkové tak, aby byly využívány správné typy služby a v rozsahu, které odpovídají skutečné potřebě.
finanční implikace pro ČR	Dvojnásobný rozpočet Centra (ČR 10 mil. obyvatel vs. Slovensko 5 mil. obyvatel) cca 40 mil. Kč, případně investice do sítě poraden. Celkové náklady modelu cca 0,5 miliardy Kč ročně (fungování Centra + výdaje na advokáty).	Kritérium příjmu dle nizozemského modelu by v ČR splnilo téměř 90% obyvatel. Současné vynaložené náklady ve výši 0,077% HDP Nizozemí představují v implikaci pro ČR částku 2,3 miliardy Kč a roční náklad 265 Kč na 1 občana ČR staršího 16 let.	Kritérium příjmu dle anglického modelu by v ČR splnilo téměř 90% obyvatel.

DOMÁCNOSTI DLE VÝŠE ČISTÉHO PENĚŽNÍHO PŘÍJMU VE VZTAHU K ŽIVOTNÍMU MINIMU

Příloha - Domácnosti ČR dle výše čistého peněžního příjmu ve vztahu k životnímu minimu (data za rok 2006)

	Násobky životního minima													
	méně než ŽM	1,00 ŽM	-1,09 ŽM	1,10 ŽM	-1,19 ŽM	1,20 ŽM	- 1,39 ŽM	1,40 ŽM	- 1,59 ŽM	1,60 - 1,79 ŽM	1,80 - 1,99 ŽM	2,00 - 2,19 ŽM	2,20 - 2,99 ŽM	3 a více ŽM
Počet domácností	101 439	40 961	57 217	129 271	213 063	286 593	389 791	481 640	1 215 501	1 112 194				
- procentně	2,5	1,0	1,4	3,2	5,3	7,1	9,7	12,0	30,2	27,6				
Počet členů domácností	295 395	133 148	172 782	378 326	610 982	685 240	878 123	1 078 976	3 161 197	2 766 375				
- procentně	2,9	1,3	1,7	3,7	6,0	6,7	8,6	10,6	31,1	27,2				
Průměrný počet na domácnost:														
členů	2,91	3,25	3,02	2,93	2,87	2,39	2,25	2,24	2,60	2,49				
pracujících	0,28	0,37	0,68	0,67	0,82	0,71	0,65	0,67	1,18	1,79				
nezaopatřených dětí	1,26	1,30	1,33	1,14	1,09	0,70	0,57	0,43	0,53	0,38				
nezaměstnaných	1,03	1,05	0,64	0,45	0,34	0,19	0,11	0,08	0,09	0,03				
nepracujících důchodců	0,12	0,26	0,16	0,33	0,40	0,66	0,82	0,99	0,73	0,23				
ostatních členů	0,22	0,27	0,21	0,34	0,22	0,13	0,10	0,07	0,07	0,06				
spotřebních jednotek	2,18	2,36	2,24	2,19	2,18	1,89	1,81	1,82	2,06	2,00				
	1,80	1,91	1,84	1,81	1,80	1,61	1,56	1,57	1,74	1,71				
PŘEHLED PŘÍJMŮ za rok 2005 (Kč)														
A. Hrubé peněžní příjmy (1 až 4)	32 333	41 451	48 405	55 085	66 119	76 733	86 545	96 567	120 281	231 930				
1. Příjmy ze závislé činnosti	6 893	10 149	22 441	25 129	35 255	38 298	37 680	41 432	70 275	158 461				
z toho z hlavního zaměstnání	6 567	10 003	22 381	24 730	35 125	37 901	37 432	41 105	69 636	156 541				
2. Příjmy z podnikání	1 814	2 692	3 500	4 823	6 596	4 858	7 595	6 466	12 808	47 893				
z toho z hlavní činnosti v podnikání	1 712	2 645	3 500	4 166	6 543	4 828	7 281	6 320	12 284	46 200				
3. Sociální příjmy	22 284	27 065	20 062	22 866	22 654	32 021	39 848	47 506	35 309	17 947				
z toho:	2 834	6 778	5 839	9 281	11 603	24 118	33 555	42 754	30 504	13 555				
	10 209	11 265	8 749	7 922	6 272	4 564	3 157	2 405	2 035	1 048				
4. Ostatní příjmy	1 342	1 546	2 402	2 267	1 614	1 556	1 422	1 163	1 889	7 629				
B. Srážky na povinné pojištění	821	1 263	2 798	3 091	4 402	4 768	4 704	5 167	8 767	19 780				
C. Daň z příjmů fyzických osob	423	682	1 549	1 846	3 160	3 439	3 888	4 439	8 795	32 370				
D. Čisté peněžní příjmy (A-B-C)	31 089	39 507	44 059	50 148	58 556	68 526	77 952	86 961	102 719	179 780				
z toho z hlavního zaměstnání	5 454	8 280	18 245	20 186	28 215	30 173	29 634	32 279	53 909	115 710				
E. Naturální příjmy	704	504	356	538	638	614	649	758	842	1 224				
F. Celkové čisté příjmy (D+E)	31 792	40 011	44 414	50 686	59 194	69 140	78 601	87 719	103 561	181 003				

Zdroj: Český statistický úřad, www.czso.cz/csu