



V Praze dne 7. 4. 2017  
Čj. OVA: 259/17

## Stanovisko

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů**

### I. Úvod

Ministerstvo spravedlnosti předkládá tento návrh novely zákona na základě projednání věcného záměru zákona v souvislosti s rozšířením státem zajištěné právní pomoci (dále jen „věcný záměr“) na schůzi vlády dne 5. října 2016. Vláda k věcnému záměru přijala usnesení ze dne 5. října 2016 č. 873, kterým schválila věcný záměr s tím, že současně uložila ministru spravedlnosti do připravovaného návrhu zákona doplnit do okruhu poskytovatelů právní pomoci neziskové organizace.

Cílem předkládaného návrhu zákona je „doplnit a rozšířit státem zajištěnou právní pomoc do oblastí, ve kterých není v současnosti poskytována, čímž by byl vytvořen komplexnější systém státem zajištěné právní pomoci ve všech oblastech, ve kterých je potřebné právní pomoc poskytovat“.

### II. Připomínky a návrhy změn

#### **Definice problému**

Předkladatel v předloženém hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA) RIA zmiňuje vedle roztříštěnosti úpravy zajištění právní pomoci i nejrozšířenější zákonné garance práva na právní pomoc (osvobození účastníka řízení od soudních poplatků a ustanovení právního zástupce soudem) i oblastí, kde soudobá platná právní úprava tyto garance ne zcela poskytuje. Předkladatel výslovně zmiňuje 3 typy řízení:

- nevhodné zajištění právní pomoci v řízení před Ústavním soudem;
- absenci právní úpravy státem zajištěné právní pomoci ve správním řízení;
- neexistující úprava státem zajištěné právní pomoci mimo řízení před orgány veřejné moci, kde předkladatel navrhuje zajistit právní pomoc formou udělování právních porad na základě žádosti adresované ČAK.

Předkladatel ve zprávě RIA zcela rezignoval na důkladnou analýzu stávajícího systému poskytovatelů právní pomoci v ČR. Předkladatel nejenže nedoplnil do okruhu poskytovatelů právní pomoci nestátní neziskové organizace, ale ani se nepokusil provést analýzu právní pomoci poskytované tímto typem subjektů (typicky občanskými a proti-dluhovými poradnami, poradnami pro seniory atd.)



Analýza přínosu těchto subjektů v oblasti poskytování právní pomoci, která by zahrnovala vedle jednotlivých oblastí poskytované právní pomoci i regionální využití této pomoci, počet a strukturu klientů využívajících tyto služby a průměrnou délku porad v rámci tohoto druhu poradenství, by mohla nejen lépe kvantifikovat předpokládaný počet žádostí o právní porady, ale i přesněji definovat cílovou skupinu recipientů navrhované pomoci a tím konečně kvalifikovaněji vyhodnotit finanční dopady navrhované právní úpravy na státní rozpočet. Souhrnná data uvedená ve zprávě RIA na straně 7, tj. počet podaných žádostí podle § 18 odst. 2 zákona o advokacii a počet bezplatných právních porad, mající charakter veřejné prospěšnosti, jsou jistě zajímavými agregovanými daty ČAK za roky 2012-2014, ale pouze ČAK; tato data nedávají bez vazby na analýzu jiných poskytovatelů právní pomoci ani aproximativní předpoklad o množství budoucí poptávky po právní pomoci (tj. finančních dopadech na státní rozpočet) dle navržené úpravy.

### Varianty

Předkladatel navrhuje 3 varianty řešení:

- varianta 0 – současný stav
- Varianta 1 – zakotvení možnosti správního orgánu ustanovit právního zástupce nezastoupenému účastníkovi správního řízení
- Varianta 2 – využití fungujícího systému určování advokátů Českou advokátní komorou

Varianty jsou popsány dosti nepřehledným způsobem, bez jasné logiky. Aspekty rozšíření poskytovatelů právní pomoci a rozšíření situací či poskytování případů právní pomoci (pro klienty) nejsou strukturovány.

Předkladatel ve vymezení variant ignoruje skutečnost, že vláda již k věcnému záměru přijala usnesení ze dne 5. října 2016 č. 873, kterým schválila věcný záměr s tím, že současně uložila ministru spravedlnosti do připravovaného návrhu zákona doplnit do okruhu poskytovatelů právní pomoci neziskové organizace. V části 1.4 (str. 19) zprávy RIA předkladatel identifikuje jako dotčené subjekty pouze příjemce právní pomoci, advokáty, Českou advokátní komoru a Ministerstvo spravedlnosti.

V návrhu variant řešení i ve vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant pak předkladatel vychází právě z takto úzce vymezeného okruhu dotčených subjektů, čímž porušil výše zmíněné a pro předkladatele závazné usnesení vlády, a v rozporu s ním změnil záměr na vydání „zákonu, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozšířením státem zajištěné právní pomoci“ pouze na „zákon, kterým se mění zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů“.

V meziresortním o připomínkovém řízení na to poukázalo Ministerstva práce a sociálních věcí stejně jako veřejné ochránkyně práv - tato připomínková místa shodně požadují mj. právě doplnění nestátních neziskových organizací mezi poskytovatele státem zajištěné právní pomoci.

Předkladatel kromě nestátních neziskových organizací mezi dotčenými subjekty zcela opomíjí jiné právní profese, poskytující rovněž právní poradenství ve specifických oblastech, z nichž lze uvést notáře, patentové zástupce, odborové organizace, právnické osoby, k jejichž činnostem uvedeným ve stanovách patří ochrana před diskriminací, právnické osoby, k jejichž předmětu podnikání, popřípadě činnosti patří ochrana práv podle autorského zákona, právnické osoby, k jejichž činnostem uvedeným ve stanovách patří ochrana práv cizinců či daňové poradce.

Variantské řešení předloženého návrhu uvedeného ve zprávě RIA tímto postrádá své zásadní odůvodnění, neboť předkladatel prakticky rezignoval na odůvodnění zvolených alternativ řešení ve vztahu k exkluzivitě ČAK (advokátů) při zajišťování právní pomoci a vyloučení jiných subjektů z této pomoci na základě předloženého návrhu zákona.

Navrhovaný zákon uvádí v novém znění § 18 odst. 3 zákona o advokacii, že tímto zákonem „není dotčeno oprávnění k poskytování právní pomoci podle zvláštních právních předpisů“. Důvodová zpráva v obecné části k tomu uvádí: „V této souvislosti je třeba zdůraznit, že nestátní neziskové subjekty nemohou poskytovat právní služby jako takové ..., a proto by po účinnosti navrhované

právní úpravy nemělo dojít k výraznějším dopadům na nestátní subjekty v souvislosti s poskytováním dotací na činnost těchto subjektů.“ Ve zvláštní části se pak k citovanému ustanovení opětovně zdůrazňuje, že „Navrhovaná právní úprava se žádným způsobem nedotkne oprávnění poskytovat právní pomoc podle dosavadních právních předpisů. Cílem je naopak doplnit a rozšířit stávající právní úpravu.“

### **Hodnocení nákladů a přínosů**

Analýza jednotlivých variant je popisná, pomíjí dostupnost právní pomoci a tendenčně směřuje k výběru evidentně předem preferované varianty.

Analýza dopadů postrádá kvantitativní údaje a odhady nákladů jednotlivých variant pro dotčené subjekty. Akcentovány jsou spíše kvalitativně popsané, zčásti ovšem tendenčně prezentované přínosy.

Problematika regulačního poplatku je zhodnocena zcela nedostatečně.

K výběru variant uvádí předkladatel:

„Po zvážení všech nákladů a přínosů nelze uvažovat o zvolení jiné varianty než varianty 1, jelikož pouze tato varianta naplňuje podstatu cílového stavu uvedeného v části 1. RIA.“

K výše uvedenému tvrzení chybí ve zprávě RIA kvalitní argumentace. PK RIA zdůrazňuje, že dle platných Obecných zásad má být výběr variant realizován podle principu srovnání nákladů a přínosů, nikoliv podle tzv. principu účinnosti /eficiency – tedy úspěšnost v dosažení cílového stavu.

### **Přezkum účinnosti regulace**

Přezkum účinnosti regulace je popsán velmi obecně.

### **III. Závěr:**

**Komise pro hodnocení dopadů regulace předloženou zprávu z hodnocení dopadů regulace nepřijímá a požaduje její přepracování dle výše uvedených připomínek.**

Vypracoval: Mgr. Miroslav Dvořák

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.  
v.r.  
předsedkyně komise