



V Praze 30. 6. 2016
Čj. OVA : 775/2016

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozšířením státem zajištěné právní pomoci

I. Úvod

Návrh věcného záměru zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozšířením státem zajištěné právní pomoci (dále jen „věcný záměr“) předkládá Ministerstvo spravedlnosti na základě úkolu uloženého Plánem legislativních prací vlády na rok 2015 ve spojení s Plánem legislativních prací vlády na rok 2016.

Záměrem předkládaného věcného záměru je dle předkladatele „objasnění nedostatků platné právní úpravy státem zajištěné právní pomoci a navržení způsobů jejich řešení“.

II. Připomínky a návrhy změn

Definice problému

Analýze či definici problému věnuje předkladatel text v rozsahu přibližně 1 strany. Až do strany 44 přitom zpráva RIA neobsahuje analýzu dopadů regulace, ale především recitaci nejrůznějších právních předpisů, které již oblast upravují. Ač tyto informace jsou v legislativním procesu důležité, pro účely analýzy dopadů je lze podat nesrovnatelně stručněji a existujícím právním rámcem se specificky zabývat jen v těch případech, kdy brání konkrétnímu řešení, nebo naopak konkrétní řešení diktuje.

Předkladatel zmiňuje dva aspekty:

- poskytování státem zajištěné právní pomoci upraveno v řadě právních předpisů. Jde především o klíčové procesní předpisy, jimiž jsou občanský soudní řád, trestní řád a soudní řád správní. Všechny tyto předpisy upravují podmínky, za nichž je možno ustanovit účastníkovi řízení zástupce;
- platná právní úprava však nepokrývá všechny oblasti, v nichž je zavedení státem zajištěné právní pomoci žádoucí, zejména
 - o chybějící úprava státem zajištěné právní pomoci ve fázi mimo řízení před orgány veřejné moci,
 - o absence právní úpravy státem zajištěné právní pomoci ve správním řízení,
 - o nevhodné zajištění právní pomoci v řízení před Ústavním soudem, kdy stát přenáší svou povinnost zajistit právní pomoc v tomto řízení a finanční zatížení související s poskytováním právní pomoci bezplatně či za sníženou odměnu na Českou advokátní komoru.



Nedostatečná kvantitativní analýza

Svoji argumentaci předkladatel staví na větách typu „jeví se, lze spatřovat, nedostatek je shledáván.“ Pro ilustraci důležitosti problému a jeho řešení v této části chybí jakékoliv kvalitativní či kvantitativní údaje.

Konkrétní data lze nalézt v následujících částech zprávy z hodnocení dopadů regulace, ale jsou zde rozptýlena v různých statích a nejsou strukturována v koherentní linku problém - cíle řešení - varianty řešení a jejich výběr po srovnání přínosů a nákladů. S těmi daty, která zpráva RIA obsahuje, pracuje předkladatel způsobem, který není pro vyhodnocení dopadů navrhované regulace užitečný. Jako příklady tohoto problému lze uvést následující skutečnosti:

- údaje o počtech žádostí o právní pomoc v soudních řízeních podané v příloze 1 nejsou vztaženy k žádným relevantním celkům (zřejmě tedy např. kročím počtům nově zahájených řízení daného typu u soudů, u nichž jsou data uváděna, s rozlišením na jednotlivé agendy (civilních spory, trestních řízení, správní soudnictví),
- z údajů obsažených v příloze 1 tak nelze učinit žádné predikce ohledně možných počtů poptávek po právní pomoci v agendách, v nichž se její zavedení v předloze nově navrhuje (správní řízení, řízení před Ústavním soudem). Ostatně o nic takového se předkladatel ani nepokusil,
- kvantitativní část analýzy na s. 65-66 zprávy RIA neuvádí nic o počtu fyzických osob, které se dle předkladatelem navrhovaným majetkových kritérií pro bezplatnou „mimoprocení“ poradenskou pomoc kvalifikují, a již vůbec nic o počtu právnických osob, které se takto mohou kvalifikovat. Zpráva RIA tak neobsahuje nic, z čeho by bylo možno stanovit odhad maximálního poptávaného počtu hodin právního poradenství Odhad ČAK ve výši 10.000 „jednotek porad“ uvedený na s. 68, nelze tedy nijak verifikovat
- Ačkoli předloha navrhuje udělit exklusivní právo poskytovat právní pomoc advokátům, chybí ve zprávě RIA dokonce údaj o celkovém počtu advokátů (!). Není zde uvedeno nic o odhadovaném počtu advokátů, kteří budou mít zájem o tuto práci vykonávat (systém má fungovat na bázi dobrovolné nabídky advokátů k výkonu této činnosti),
- údaje ČAK o historickém počtu žádostí o právní pomoc ve správním řízení (s. 73, 184 žádostí za 10 let) jsou pro odhad budoucí poptávky, generované navrhovaným uzákoněním tohoto institutu, zcela jistě irelevantní a mohou být spíše matoucí
- není patrné, na základě jakých úvah předkladatel odhadl počet žádostí o právní pomoc v této agendě na 5.000 ročně. Jako holé analytické minimum by v této souvislosti bylo možno očekávat extrapolaci dat o poptávce po právní pomoci v soudních agendách, kde již jsou tyto žádosti přijímány a vyřizovány, a zohlednění tohoto údaje vhodně zkonstruovaným a vysvětleným koeficientem, majícím za úkol odhadnout četnost těchto žádostí v podmínkách správních řízení, jejichž celkový počet každý rok bude nepochybně řádově vyšší, než počet řízení soudních. Nic takového však předloha neobsahuje,
- není zřejmé, na základě jakých úvah předkladatel akceptoval odhad ČAK ohledně počtu případů právní pomoci v řízení před Ústavním soudem (s. 76, odhad 530 případů)

Cíl navrhované právní úpravy

Dle předkladatele je „účelem navrhované právní úpravy 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“.

Předkladatel se zde již nezmiňuje o nutnosti sjednocení různých právních předpisů (a následně snad zlepšení přehlednosti právní úpravy), o které se zmiňuje v části 1.2 Definice problému.

Varianty řešení

Předkladatel uvádí tři varianty:

- varianta 0 - současný stav
- varianta 1 – doplnění státem zajištěné právní pomoci do oblastí, ve kterých se v současnosti nerealizuje státem zajištěná právní pomoc (varianta se zaměřuje na nedostatky současné právní úpravy státem zajištěné právní pomoci a současnou právní úpravu obsaženou v klíčových procesních předpisech ponechává v nezměněné podobě).
- varianta 2 – zpracování samostatného zákona o státem zajištěné právní pomoci (zpracování samostatného zákona o státem zajištěné právní pomoci, který by obecně upravoval poskytování právní pomoci a sjednotil by její poskytování v jediném předpise. Tento způsob řešení předpokládá sloučení současné právní úpravy státem zajištěné právní pomoci do jednoho předpisu se zakomponováním nových oblastí).

Varianty jsou formulovány schematicky, vztahují se k právnímu řešení, nikoliv k variantám opatření. Srovnání variant je věnován text na straně 45 - 46. Hodnocení nákladů a přínosů je více než povrchní, nesystematické a nepřehledné. Výběr varianty 1 jako nejlepší / optimální je proveden na základě arbitrárního přidělení bodů v tabulce, bez podrobnější argumentace. Předkladatel by měl především vysvětlit, proč přehlednost právní úpravy u varianty 2 hodnotí negativně. Varianta 2 je přitom prezentována způsobem, který není jediným možným pojetím této varianty. Varianta 2 (jak je popsána na s. 44 zprávy RIA) nepředpokládá nutně sloučení celé právní úpravy do jednoho zákona. Stejně tak by mohlo jít o řešení, v němž bude přijat předpis upravující obecně podmínky a způsob poskytování právní pomoci s tím, že konkrétní případy, kdy se pomoc poskytuje (tedy kdy se struktura nastavená předpisem o právní pomoci „aktivuje“), zůstanou upraveny (převážně) v jednotlivých procesních předpisech. Skutečností je, že navrhované řešení je do značné míry právě takovým provedením „varianty 2“, ovšem s tím, že oním obecným předpisem stanoví podmínky a způsob poskytování právní pomoci bude zákon o advokacii. Lze pochybovat o tom, že tento předpis (jež advokátní komora vnímá jako „svůj zákon“ a ohledně nějž advokacie vykonává silný lobbystický vliv) je vhodným nosičem takové právní úpravy.

Předkladatel se dále popisně věnuje jednotlivým okruhům, pro které selektivně srovnává náklady a přínosy jednotlivých variant - kap. 2.

Vyhodnocení nákladů a přínosů k výše uvedeným bodům je dále provedeno v následující kap. 3, ovšem v rozdělení na specifické části náklady, přínosy a vyhodnocení.

A) Poskytování státem zajištěné právní pomoci mimo řízení před orgány veřejné moci

K variantě 1 předkladatel neposkytuje žádné podrobnější informace, v kap. 3 uvádí dopady do státního rozpočtu. Není zde nijak vysvětleno, proč by se tento typ právní pomoci (ústavněprávní úpravou nepředepsaný) měl vztahovat i na právnické osoby, a předloha neobsahuje žádné údaje umožňující odhadnout rozsah právní pomoci poptávaný právníckými osobami. Na rozdíl od osob fyzických nenavrhuje ani žádný majetkový cenzus pro použití právní pomoci právníckými osobami.

Předloha vychází z předpokladu, že zavedení „mimoprocesní“ právní pomoci povede ke snížení četnosti sporů, a to v důsledku preventivního působení takového poradenství. Tento předpoklad není nijak konfrontován s možností opačného vývoje – totiž nárůstem počtu sporů, vyplývajícím z toho, že advokáti poskytující „mimoprocesní“ poradenství využijí tohoto poradenství jako prodejního kanálu pro další právní služby, jež povedou ke zmnožení sporů.

S ohledem na majetkový cenzus u fyzických osob je zjevné, že poskytování „mimoprocesní“ právní pomoci tohoto typu výhradně advokacii nepovede ke „cross-sellingu“ právních služeb v neprocesních formách, ale velmi pravděpodobně povede ke „cross-sellingu“ v procesních podobách, v nichž bude k dispozici další financování právních služeb z veřejných rozpočtů, případně protistranami v podobě úhrady nákladů řízení. Společenské náklady takového

potenciálního vývoje nejsou přitom představovány jen přímými náklady na právní pomoc či na právní náklady protistran, ale též zvýšením zatížení správních úřadů a soudů, a z toho plynoucích dalších výdajů (ať již se projeví nutností rozšířit kapacity, nebo zpomalením rozhodování v rámci kapacit stávajících). Předloha toto riziko nijak nezohledňuje a už vůbec ohledně něj nenavrhuje žádná řešení.

B) Způsob naplnění čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod v oblasti správního řízení

Jsou popsány 3 varianty -

0 - současný stav

1 – zakotvení možnosti správního orgánu ustanovit právního zástupce nezastoupenému účastníkovi správního řízení

2 - využití ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii pro zajištění právní pomoci ve správním řízení

Předkladatel v této části zařadil tabulku týkající se určování advokátů podle § 18 odst. 2 zákona o advokacii.

V kap. 3 předkladatel uvádí především tzv. výhody a nevýhody, nikoliv však náklady a přínosy. Náklady a přínosy se pokouší identifikovat v oddělených částech. Hlavní výtky v tomto ohledu plynou z výhrad k chybějícím kvantitativním údajům a jejich extrapolaci. S ohledem na nepochybně obrovské množství správních řízení zahajovaných každý rok je namístě, aby se i zde předkladatel zabýval nástroji, které by mohly protipůsobit proti motivaci k přehnané konzumaci bezplatné právní pomoci toho druhu, jaký navrhuje u „mimoprocesního“ právního poradenství. Tuto situaci přitom není možno posuzovat staticky - zohlednit je rovněž třeba možné dopady zavedení „mimoprocesní“ právní pomoci na délku a počet správních řízení, a zejména řízení opravných (ve správním soudnictví).

C) Zajištění právní pomoci v řízení před Ústavním soudem

Jsou popsány 3 varianty

0 - současný stav

1 - zakotvení poskytování právní pomoci do zákona o Ústavním soudu

2 - využití ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii pro státem zajištěnou právní pomoc v řízení před Ústavním soudem

V kap. 3 předkladatel opět uvádí tzv. výhody a nevýhody (z nichž lze mnohdy odvodit nároky na pracovní čas), ale opět chybí náklady a přínosy. Podobně i zde odkazujeme na výtky k nedostatkům kvantitativní analýzy. I zde je přitom třeba zohlednit možný nárůst počtu ústavních stížností v důsledku „mimoprocesní“ právní pomoci – tak, jako povinné zastoupení advokátem v řízení před Ústavním soudem nezafungovalo jako filtr počtu ústavních stížností, ale naopak jako jeho katalyzátor, může „mimoprocesní“ právní pomoc poskytovaná advokacími tento efekt ještě znásobit.

D) Poskytovatel státem zajištěné právní pomoci v novém doplněném systému státem zajištěné právní pomoci

Jsou představeny 2 varianty:

1- pouze advokáti

2- jiný subjekt než advokát.

V kap. 3 předkladatel rekapituluje diskuse probíhající v roce 2013 o užším (uzavřeném) či širším spektru poskytovatelé právní pomoci, nepodává však jediný konkrétní údaj týkající se finančních dopadů na veřejné rozpočty a kvalitu poskytované právní pomoci, a analýzu vzájemných přínosů a nákladů navrženého řešení. Že advokacie jako profese bude vždy plédovat pro exklusivitu i v „mimoprocesním“ poradenství je stejně přirozené jako to, že k tomu použije veškeré dostupné

argumenty. Takové argumenty je však třeba kriticky zhodnotit mj. právě s ohledem na riziko rozmnožení sporů, ke kterému takové řešení logicky vede.

Kromě toho předkladatel nijak nezohledňuje skutečnost, že advokátní komora, která má celý systém administrovat, je fyzicky přítomna kancelářemi pouze v Praze a v Brně a nevypořádává se se zjevnou námitkou, že lidé, kteří bezplatnou právní pomoc potřebují nejvíce, budou z povahy věci nejméně schopni využít komunikační rozhraní toho typu, jaký se v předloze navrhuje – tedy písemnou či on-line podanou žádost advokátní komoře o právní pomoc.

E) Příjemci státem zajištěné právní pomoci v novém doplněném systému státem zajištěné právní pomoci

Jsou uvedeny 2 varianty - všechny osoby + jen ty osoby, které splní podmínky

V kap. 3 předkladatel opět vystačí s obecnými tezemi: „Zvolení varianty 1 by znamenalo neúměrnou zátěž pro státní rozpočet. Není důvodné poskytovat právní pomoc na náklady státu těm, kteří jsou si sami schopni tuto pomoc obstarat a hradit.“ I zde odkazujeme především na výhrady k nedostatkům kvantitativní analýzy popsané výše, zejména na nedostatečnost analýzy ohledně právnických osob jako příjemců této pomoci.

F) Regulační náhrada za poskytnutí státem zajištěné právní pomoci mimo řízení před orgány veřejné moci

Jsou uvedeny 2 varianty - nezavádět regulační náhradu a zavést regulační náhradu (příjemce právní pomoci se bude podílet na jejím financování). Z hlediska hodnocení dopadů regulace lze souhlasit s tím, že bezplatnost z definice vede k nadměrné spotřebě příslušného statku, předkladatel však dostatečně nevysvětlil, na základě jakých úvah či kalkulací navrhl právě takový způsob a výši regulatorních poplatků, jaké navrhnul. Stejně tak nastavení dalších navrhovaných parametrů (např. roční omezení časového rozsahu poradenství na 120 minut) není nijak zdůvodněno.

V kap. 4 Návrh řešení jsou pak podrobněji popsána doporučená řešení.

Předkladatel však **výběr navrhovaných řešení nezdůvodnil** v předchozích krocích - jejich prezentace jednoznačně působí jako předem zvolená varianta. Jak k jednotlivým parametrům předkladatel dospěl - např. výše regulační náhrady - předkladatel nezdůvodnil. Pro jednotlivá řešení uvádí předkladatel v části 4 podrobnější popis. Chybí však popis dopadů na státní rozpočet i na jednotlivé dotčené subjekty.

Díky fragmentované struktuře diskuse jednotlivých variant **působí text velmi nepřehledně** a čtenář se v jeho logice obtížně orientuje. Na vymezení základních 3 variant ne zcela konsistentně navazuje rozbor 6 dílčích variant.

V textu chybí podrobnější osvětlení dílčích problémů a přehledně prezentované náklady a přínosy jednotlivých dílčích variant, včetně argumentů pro výběr zvolené varianty.

Z projednání předlohy s předkladatelem vyplynulo mj. i to, že předkladatel provedl komparativní studii s regulatorním řešením přijatém Slovenskou republikou – o výsledcích tohoto šetření a jeho závěrech pro předkládaný návrh však zpráva RIA nic neuvádí. Nabízí se rovněž otázka, zda není vhodné provést další komparativní šetření v zemích kulturně a právně obdobných České republice – logicky se s přihlédnutím k nedávnému institucionálnímu vývoji nabízejí zejména další členové tzv. visegrádské skupiny (Polsko a Maďarsko), a mimo ni především Rakousko. Nic se neuvádí ani o zdrojích informací, plynoucích potenciálně z platformy justiční spolupráce v EU.

Pokud jde o část 6 - přezkum regulace – příloha 1 výslovně konstatuje, že stávající systém vedení statistik v případě některých soudů či agend zcela selhává. Pro účely přezkumu navrhované

regulace na něj proto evidentně na něj nelze spoléhat. Je třeba navrhnout nové, spolehlivé řešení a podrobně jej popsat.

Celkově lze konstatovat, že předložená zpráva z hodnocení dopadů regulace je slovním popisem předem zvolených řešení, ale nikoliv hodnocením dopadů regulace dle Obecných zásad schválených usnesením vlády. Zpráva RIA tak neposkytuje informace o přínosech a nákladech předkládané právní úpravy.

Zpráva z hodnocení dopadů regulace by měla odpovědět zejména na následující otázky:

- Kolik bude nový návrh stát státní rozpočet? - a tato čísla by měla být podložena průzkumy
- Kolik práce přibude/ubude/změní se advokátům? Budou o tuto práci stát? Za jakých podmínek?
- Kolik práce přibude/ubude soudům?
- Kolik příjemců získá jaké přínosy (sociální či jiné)?

Odpovědi na tyto otázky musí být podpořeny čísly, logickými argumenty i vývody.

Příklad, jak zjistit např. počet osob, které mohou využít právní pomoci ve správním řízení:

- vybrat 4-6 obcí s rozšířenou působností v územích s rozdílným sociálním složením (např. Vodňany, Přelouč, Šluknov, Jeseník, obvod Pardubic, obvod Ostravy), dva krajské úřady (např. Karlovy Vary, Zlín) a zjistit počet správních řízení za rok, nebo počet správních řízení za rok určitého typu;

- pro dané území zjistit strukturu platů - lze i za okres, protože rozdíl nebude příliš velký - resp. počet osob v platové skupině, která by ještě dosáhla na právní pomoc zajištěnou státem;

- vyjít ze spekulace, že správní řízení vedou všechny příjmové skupiny v přibližně stejné intenzitě a poměrným způsobem pak z podílu obyvatel v dané příjmové skupině a počtu správních řízení odhadnout počet správních řízení, při nichž bude právní pomoc zajištěná státem poskytnuta.

Obdobnou, i když poněkud náročnější úvahou, je možné dojít i k odhadu, v jaké míře se bude právní pomoc při správním řízení podílet na zvýšení/snížení počtu soudních sporů ve správním soudnictví - např. aproximací dle počtu soudních sporů ve správním řízení

III. Závěr

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

Vypracovali:

JUDr. Tomáš Richter, LL.M., Ph.D.

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

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