

Stanovisko vlády

k návrhu poslanců Zuzky Bebarové Rujbrové, Stanislava Grospiče, Zdeňka Ondráčka, Jaroslava Borky a Soni Markové na vydání zákona o zajištění právní pomoci (sněmovní tisk č. 390)

Vláda na své schůzi dne 16. února 2015 projednala a posoudila návrh zákona o zajištění právní pomoci, a vyslovila s tímto návrhem zákona **nesouhlas**, a to zejména z následujících důvodů:

1. Předložený návrh zákona má přispět ke sjednocení současné roztržité právní úpravy v oblasti poskytování právní pomoci s tím, že navrhovaná úprava je komplexní a poskytne českému právnímu řádu ucelenou právní úpravu, přičemž se bude držet v co nejvyšší možné míře stávající úpravy a pouze kvalifikovat či zpřesňovat podmínky pro poskytnutí právní pomoci. Tento záměr však předložený návrh zákona nesplňuje, neboť není vhodně navázán na procesní právní předpisy a nevypovídá se důsledně s nynější právní úpravou. Přijetím navrhovaného zákona by se právní úprava právní pomoci stala nepřehlednou a přinesla by řadu výkladových problémů.

Jedná se například o to, že zákon se dle předkladatelů nemá vztahovat na zástupce ustanovené ex offio v případech nutné obhajoby v trestním řízení a dále na zmocněnce poškozeného v trestním řízení, ale pouze na situace podání vysvětlení v přípravném řízení. Tato úprava je nekonceptní a nevhodná s ohledem na to, že dle § 5 navrhovaného zákona je podání návrhu na ustanovení zástupce důvodem k odročení jednání nebo k jinému obdobnému rozhodnutí ve věci. Tato skutečnost tak může nepříznivě ovlivnit trestní řízení, a to nejen jeho rychlost, ale vůbec možnost dosáhnout účelu trestního řízení, tedy zjištění pachatele a jeho správné a spravedlivé potrestání. Navíc není zcela jasné, který orgán by rozhodoval o případné odměně zástupce, jenž by byl podle navrhovaného zákona osobě podávající vysvětlení ustanoven. Navrhovaný zákon dle § 17 počítá s tím, že o odměně rozhodne jiný orgán (policejní orgán nebo státní zástupce) příslušný k rozhodování ve věci samé, a to v rozhodnutí, kterým se řízení před ním končí. Po podání vysvětlení však trestní řízení v naprosté většině případů nekončí, naopak

často dochází k zahájení trestního stíhání. Není tedy zřejmé, kdy by mělo k rozhodnutí o odměně dojít, neboť v přípravném řízení nedochází k rozhodnutí ve věci samé, nedojde-li k zastavení trestního stíhání, popř. postoupení věci jinému orgánu, neboť se nejedná o trestný čin, ale například o přestupek.

2. Další nedostatek návrhu zákona vláda spatřuje v tom, že úprava ohledně ustanovování obhájců v trestním řízení je vnitřně rozporná, neboť stanoví, že zástupce nelze ustanovit „*v trestním řízení, jde-li o ustanovení obhájce obviněnému (obžalovanému), o ustanovení zmocněnce poškozenému, anebo o ustanovení obhájce mladistvému*“, a odkazuje v tomto případě na zvláštní právní předpisy (tedy na trestní řád). V části čtvrté však navrhuje změnu § 38 trestního řádu. Toto ustanovení upravuje ustanovování obhájců osobám, které ho mít musí podle § 36 a 36a trestního řádu (případy tzv. nutné obhajoby), a navrhuje změnu, z níž vyplývá, že i obviněný v trestním řízení si může požádat o ustanovení zástupce podle zákona o zajištění právní pomoci. Tento rozpor pravděpodobně vznikl v důsledku toho, že předkladatel nerozlišuje mezi právem obviněného, aby mu byl ustanoven obhájce, právem na obhajobu bezplatnou, a případy nutné obhajoby podle trestního řádu. Proto se připomíná, že ustanovení obhájce obviněnému v trestním řízení neznamena automatické právo obviněného na obhajobu bezplatnou. Ustanovení obhájce soudem totiž znamená pouze to, že si obviněný nezvolil svého konkrétního obhájce. Právo na bezplatnou obhajobu může být takovému obviněnému přiznáno, pokud splní zákonné podmínky dle trestního řádu, není však automatické. Stejně tak skutečnost, že si obviněný zvolí svého obhájce, neznamena, že by mu nemohlo být přiznáno právo na bezplatnou obhajobu. I v tomto případě se bude pouze posuzovat, zda osvědčil, že nemá dostatek prostředků, aby si hradil náklady obhajoby. Případy nutné obhajoby jsou pak ty procesní situace, kdy je „povinností“ obviněného obhájce mít, a pro obviněného v tomto případě platí stejná pravidla, buď si zvolí svého obhájce, nebo mu bude ustanoven, a stejné právo v obou případech požádat o přiznání obhajoby bezplatné.
3. Vláda upozorňuje na to, že z návrhu není zcela jasné, jaký vliv bude mít rozhodnutí o povinnosti státu hradit náklady právního zastoupení v celém rozsahu na správní řízení. V rámci ustanovení § 16 je totiž stanoveno osvobození na celé řízení od soudních, správních nebo jiných obdobných poplatků, což se má vztahovat i na všechna na věc navazující řízení. Ačkoli zákon v § 1 do výčtu řízení, na něž

se zákon vztahuje, správní řízení nezahrnuje, s ohledem na znění ustanovení § 16 na ně může dopadat, bude-li správní řízení souviset s řízením, v němž bylo o osvobození rozhodnuto, což nelze považovat za vhodné.

4. V návrhu zákona chybí jasná identifikace a vyčíslení nákladů státu na hrazení nákladů na právní pomoc. V tomto ohledu je třeba považovat za nepřesné a rozporné tvrzení v důvodové zprávě, že *„návrh věcně vychází ze současného stavu poskytování bezplatné právní pomoci v soudním řízení a je připravován tak, aby si ke své realizaci nevyžádal zvýšené náklady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty, ani potřebu dalších zaměstnanců, placených z těchto rozpočtů.“* Dále však důvodová zpráva uvádí, že *„navrhovaná právní úprava rozšiřuje přístup k bezplatné právní pomoci hrazené státem o rozhodčí řízení, a připouští případný nárůst žádostí o bezplatnou právní pomoc a z toho plynoucí možné další finanční dopady“*. Kromě předpokládaného nárůstu žádostí o právní pomoc poskytovanou na náklady státu má však být nově zaveden i přístup k bezplatné právní pomoci v rámci rozhodčího řízení. Návrh počítá i s ustanovením obhájců v případech nespádajících pod nutnou obhajobu v trestním řízení. Navrhované ustanovení § 38 odst. 2 trestního řádu, podle nějž obviněnému, aniž jde o případy nutné obhajoby a sám si obhájce nezvolil, musí být ustanoven obhájce neprodleně poté, co o to požádá, může mít bezesporu dopad na průběh a případně i nákladnost trestního řízení. Návrh rovněž počítá se zásadní změnou § 30 občanského soudního řádu, a to s vypuštěním ustanovení umožňujícího soudu určení obecného zástupce. Takový krok je třeba považovat za pochybný, mimo jiné i z hlediska nákladů řízení placených v těchto případech státem, které budou zpravidla vzhledem k odměně určeného advokáta vyšší, než u obecného zástupce. Lze přitom usuzovat, že v řadě řízení nemusí být vždy nutné zastoupení advokátem, ale zcela by stačilo zastoupení i jinou osobou, schopnou lépe bránit zájmy účastníka, než by byl on sám.

V této souvislosti je třeba upozornit, že poskytování právní pomoci v rozhodčím řízení na základě navrhovaného zákona je velmi problematické, jelikož v zásadě soukromoprávní rozhodování sporů se tímto dostává do sféry obecných soudů, které by měly najednou například posuzovat při rozhodování o poskytnutí právní pomoci skutečnost, jestli je poskytnutí právní pomoci nezbytně třeba (§ 3 odst. 1 písm. b) návrhu), aniž by znaly podstatu rozhodčího řízení. Soudy by pak byly nuceny tyto okolnosti zkoumat, což by je zatížilo další, mnohdy zcela zbytečnou agendou.

5. Jako pochybné se jeví vyloučení poskytnutí právní pomoci účastníkovi, který má právnické vzdělání, podle § 4 odst. 1 písm. d) návrhu zákona. Vzhledem k tomu, že účastníkem ve smyslu zákona mohou být i příslušníci jiných členských států EU (nebo i občané ČR či třetích zemí), kteří své právnické vzdělání získali na zahraniční škole a nejsou znalí českého práva, zákon vylučuje i tyto osoby. Odhlédneme-li od toho, zda je dané ustanovení vůbec správné a vhodné v kontextu českého práva, je jím založen rozpor s principem zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti v právu EU.
6. V neposlední řadě vláda upozorňuje, že z hlediska legislativně technického zpracování má předložený návrh zákona řadu nedostatků. Jedná se zejména o členění zákona, jeho systematické uspořádání, označení obsahových celků i jednotlivých ustanovení, nepřímou novelizaci zákona o soudních poplatcích, a další.
7. Závěrem vláda uvádí, že nové právní úpravě by měla předcházet podrobná analýza současného stavu právní pomoci v České republice, detekování problematických míst současné právní úpravy a praxe, zvážení variant řešení nevyhovujících oblastí včetně variantních návrhů oblastí dosud neupravených a rovněž dostatečné odůvodnění navrhovaného řešení dokládající jeho účelnost a nezbytnost. Nová právní úprava také musí navazovat na požadavky obsažené ve směrniciích EU upravujících azylový systém. Tyto požadavky však předložený návrh zákona nesplňuje. Vláda má taktéž za to, že nová právní úprava právní pomoci by v tomto ohledu měla projít podrobnou oponenturou a klasickým připomínkovým řízením. Současně se upozorňuje na to, že podle Plánu legislativních prací vlády na rok 2015 bude v tomto roce Ministerstvem spravedlnosti vládě předložen věcný záměr zákona o státem zajištěné právní pomoci, který projde řádným legislativním procesem.