

## **Vývoj právní úpravy advokacie v ČR od r. 1990**

### **I. Zákon č. 128/1990 Sb.**

Zákon č. 128/1990 Sb., o advokacii představoval základní transformační nástroj pro obnovu nezávislé advokacie v ČR. Ačkoli profese advokáta existovala i před rokem 1989, její postavení bylo podřízeno potřebám politického režimu. Důležitým předpokladem obnovy Československého demokratického státu byla možnost každého právního subjektu uplatnit a prosadit svá zákonem stanovená práva vůči subjektům ostatním, včetně státu samotného; aby tato možnost byla v prostředí právního státu realizovatelná, musela být zaručena nezávislost advokátů na státní moci. Současně s tím však vyvstala potřeba svěřit dohledovou pravomoc nad příslušníky této profese jinému než státnímu subjektu. Z tohoto důvodu byla zákonem vytvořena Česká advokátní komora jakožto samosprávná stavovská organizace sdružující povinně všechny advokáty.

Dosavadní organizace advokacie splňovala podmínky pro svobodný a nezávislý výkon povolání advokáta jen částečně. Přístup k povolání advokáta byl omezený, což neumožňovalo zcela uspokojit poptávku po právní pomoci a nezávislost advokáta byla omezována jeho úplnou ekonomickou závislostí na strukturách advokacie. Nově přijatý zákon o advokacii tyto nedostatky odstranil tím, že povolání advokáta zpřístupnil všem zájemcům, kteří splňují příslušné předpoklady a tím, že výkon povolání advokáta postavil na základ soukromého podnikání.

Poskytování právních služeb byl i nadále upravován jako úplatná služba. Právo sociálně potřebných osob na poskytnutí právní pomoci se v nové úpravě koncipovalo jako právo, které má přednostně zajišťovat stát, jehož orgánům bude vyhrazeno rozhodnutí o tom, komu bude příspěvek na úhradu nákladů právní pomoci poskytnut a v jaké výši.

Nová právní úprava rovněž zajistila i hladký přechod dosavadních struktur advokacie na nový systém, a to prostřednictvím universální sukcese stávajících práv a povinností advokátních organizací (tzn. Ústředí české advokacie v Praze, krajských sdružení advokátů a Městského sdružení advokátů v Praze) na nově zřizovanou komoru. Aby se zabránilo složitým likvidačním procedurám, upravila přechodná ustanovení rovněž přechod dosavadních závazků z výkonu advokacie přímo na advokáty, kteří ve věci již působí s tím, že movitý majetek sloužící k výkonu povolání Česká advokátní komora advokátům odprodá.

### **II. Zákon č. 85/1996 Sb.**

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii byl přijat dne 13. března 1996, přičemž zajímavostí je, že se jednalo nikoli o vládní návrh, ale o návrh poslanecký, neboť tehdejší vláda Václava Klause nebyla nakloněna profesním komorám s povinným členstvím jakožto orgánům pro přenesený výkon veřejné moci. Zákon samotný nahradil dosavadní zákon o advokacii z roku 1990 a zároveň zákon o komerčních právnících (zákon č. 209/1990 Sb.), čímž došlo ke sloučení těchto dvou profesí a odstranění dvojkolejnosti v oblasti poskytování právních služeb. To byl ostatně jeden z důvodů, proč byl nový zákon připraven, neboť se do budoucna ukazovalo, že je zbytečné, aby vedle sebe existovaly dvě profese s obdobným postavením.

Sloučení advokacie s komerčními právníky však nebyl jediným důvodem pro přijetí nové úpravy. Cílem návrhu bylo mimo jiné modernizovat právní úpravu advokacie jako svébytné právní profese začleněné do zrekonstruovaného právního řádu a v té souvislosti ji co nejvíce přizpůsobit mezinárodním úpravám, především pak do ní promítnout zásady Kodexu chování advokátů Evropských společenství, přijatému na plenárním zasedání CCBE (Rady evropských advokátních komor) v roce 1988.

Nová právní úprava postavení a činnosti advokátů a orgánů advokacie vycházela z povahy poskytovaných právních služeb, kdy bylo potřeba právně zajistit zvýšenou ochranu klientů, jejich rovnost před zákonem a plné respektování některých jejich práv a oprávněných zájmů. S ohledem na to musely být stanoveny zvláštní podmínky a povinnosti pro výkon advokacie, jako např. zvýšená majetková odpovědnost, vyloučení některých forem podnikání, výrazné omezení možnosti uzavírání pracovních poměrů, povinnost poskytnout ve stanovených případech právní službu mimosmluvně nebo některá omezení soutěžního práva. Z těchto důvodů nepostačovala pro poskytování právních služeb obecná právní úprava podnikání obsažená zejména v obchodním zákoníku nebo živnostenském zákoně (který naopak povolání advokátů a komerčních právníků ze své úpravy výslovně vylučuje).

Zásadní otázkou, kterou nový zákon řešil, bylo rovněž dodržování zvláštních povinností a omezení při výkonu advokacie. Dohled nad tím svěřil stát zvláštní stavovské organizaci (Komoře), kterou k tomuto účelu vybavil přesně vymezenou pravomocí s tím, že její závazná rozhodnutí budou přezkoumatelná soudem; v tomto směru zákon v podstatě zachoval možnost zásahů soudní moci v dosavadním rozsahu.

Vymezením působnosti profesní stavovské organizace byl dále zajištěn jednotný režim poskytování právních služeb a dohled nad jejich kvalitou, zabezpečení stavovské kázně a umožněno poskytování *pro bono* služeb v oblasti ochrany práv. Úprava advokátní samosprávy vycházela z nezbytnosti zabezpečit nezávislost advokáta při výkonu jeho povolání tak, aby se práva a oprávněné zájmy jeho klientů nemohly dostat do střetu se zájmy těch osob nebo orgánů, na nichž by advokát byl nějakým způsobem závislý. Aby mohl advokát řádně vykonávat ústavou zaručená práva na právní pomoc a na obhajobu, musí být zbaven obav z možné újmy nebo postihu v souvislosti s prosazováním nebo obhajobou práv svých klientů, a to i v tom případě, že je chrání proti státu nebo jeho orgánům.

Na druhé straně zavedení systému profesní samosprávy v advokacii nemohlo znamenat, že stavovská organizace bude ve věcech své působnosti konečnou a nekontrolovatelnou instancí při rozhodování o subjektivních právech těch, kteří této samosprávě podléhají. Ochrana proti případným excesům musí být zajištěna jak mocí soudní, jak je uvedeno výše, tak i mocí výkonnou. Zákon proto zakotvil v části páté působnost ministra spravedlnosti jako představitele moci výkonné. Profesní předpisy měly do budoucna podléhat z hlediska jejich zákonnosti dohledu ministra spravedlnosti, který byl nadán pravomocí svým návrhem vyvolat řízení, v němž bude zákonnost profesního předpisu přezkoumána soudem. Ministr spravedlnosti je dále oprávněn podat návrh na vyškrtnutí advokáta ze seznamu advokátů a na pozastavení činnosti advokáta. Je též oprávněn vystupovat v kárném řízení proti advokátům jako kárný žalobce a jmenuje členy zkušební

komise pro advokátní a uznávací zkoušky. Návrh zákona tedy zakotvil ingerenci státu a jeho orgánů v maximálně možné míře.

### **III. Zásadní novely zákona č. 85/1996 Sb.:**

#### **Zákon č. 210/1999 Sb.**

První (a poměrně rozsáhlou) novelu zákona o advokacii přinesl zákon č. 210/1999 Sb. Důvodem pro novelizaci bylo doplnění a zpřesnění mnohých institutů a mechanismů zákona, včetně zavedení některých nových, jak vyplynulo z aplikační praxe. Byly nově vymezeny právní skutečnosti, na jejichž základě dochází k vyškrtnutí ze seznamu advokátů a k pozastavení výkonu advokacie s tím, že podle navrhované úpravy by v některých případech docházelo k pozastavení výkonu advokacie nebo k vyškrtnutí ze seznamu advokátů nejen na základě konstitutivního rozhodnutí Komory, nýbrž i ze zákona. Dále byly výslovně vymezeny účinky pozastavení výkonu advokacie, resp. stanovena práva a povinnosti advokáta, jemuž byl pozastaven výkon advokacie. Došlo k upřesnění práv a povinností advokátů, kteří vykonávají advokacii ve veřejné obchodní společnosti, jakož i práva a povinnosti této společnosti v řízení (zejména v občanském soudním řízení a v trestním řízení).

Předmětem změn se stala i povinnost mlčenlivosti advokátů, a to tak, aby se advokát nemohl této povinnosti dovolávat v řízení před příslušnými orgány Komory nebo před soudem. Byla upřesněna práva a povinnosti advokáta, který byl Komorou určen jako zástupce jiného advokáta a došlo k zavedení institutu nástupce advokáta pro případ, že dojde k jeho vyškrtnutí ze seznamu advokátů.

Rozsáhlou změnu přinesla novela do právní úpravy kárného řízení; upřesnil se výčet stávajících kárných opatření a vzájemných vztahů mezi nimi, stanovila se možnost uložení povinnosti k náhradě nákladů kárného řízení a určila se doba, po jejichž uplynutí dochází k zahlazení kárného postížení.

Rovněž bylo upřesněno právní postavení advokátních koncipientů, a to zejména v případě vyškrtnutí ze seznamu advokátních koncipientů a v případě pozastavení výkonu právní praxe, jakož i v kárném řízení.

Z hlediska organizace profesní samosprávy došlo k upřesnění postupu při svolávání sněmu Komory, byly nově vymezeny podmínky, za nichž se může platně usnášet sněm Komory a byl určen oficiální publikační prostředek Komory, jímž se stal Věstník České advokátní komory. Došlo k upřesnění pravomocí jednotlivých orgánů Komory, zejména při přijímání zákonem předvídaných rozhodnutí, podrobněji bylo upraveno přijímání stavovských předpisů a došlo k procesní úpravě těch řízení, které jsou vedeny před orgány Komory. Upřesnění se dotklo i podmínek vedení seznamu advokátů a advokátních koncipientů a provádění záznamů v nich, včetně stanovení soudní ochrany v případě, že záznam byl proveden v rozporu se zákonem. Novelizace se dotkla i doručování písemností Komory advokátům a advokátním koncipientům.

#### **Zákon č. 228/2002 Sb.**

Druhou rozsáhlou novelou byly do zákona o advokacii implementovány směrnice upravující volný pohyb advokátů v rámci vnitřního trhu, čímž došlo k harmonizaci zákona o advokacii s právem ES/EU. Prvou implementovanou směrnicí byla směrnice 77/249/EHS o usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb advokátů; která umožňuje, aby státní příslušník jednoho členského státu EU, který v tomto domovském státě získal oprávnění poskytovat právní služby pod profesním označením „advokát“, mohl poskytovat právní služby v jiném členském státě, ovšem pouze dočasně nebo příležitostně. Tím došlo k vytvoření kategorie hostujícího evropského advokáta. Další směrnicí byla směrnice 98/5/ES o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace. Tato směrnice umožňuje, aby státní příslušník některého z členských států EU, který v domovském státě získal oprávnění poskytovat právní služby pod profesním označením „advokát“, mohl poskytovat právní služby v jiném členském státě, a to soustavně. Tím došlo k vytvoření kategorie usazeného evropského advokáta.

Samostatnou otázkou představovala implementace směrnice 89/48/EHS o obecné úpravě pro uznávání vysokoškolských diplomů udělených po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělání, která svého času zaváděla mechanismy pro uznávání odborné kvalifikace pro výkon regulované profese. Z hlediska advokacie přinesla implementace této směrnice možnost státnímu příslušníkovi některého z členských států EU složit v ČR zkoušku způsobilosti, po jejímž složení, splňuje-li současně všechny ostatní předpoklady svého domovského státu pro výkon povolání advokáta, se tato osoba stává „tuzemským“ advokátem.

Novela dále přinesla adaptaci zákona o advokacii na nový správní řád, což znamenalo, že řízení před orgány Komory se nově začala řídit správním řádem, ovšem s rozsáhlými modifikacemi, které odpovídají postavení Komory jakožto samosprávné stavovské organizace (např. vyloučení opravných prostředků z důvodu monokratické povahy Komory, kde neexistuje žádný orgán, který by byl nadřízený ostatním).

### **Zákon č. 284/2004 Sb.**

Zákon proti praní špinavých peněz přinesl změnu do zákona o advokacii v podobě možnosti advokáta ověřovat podpisy, resp. nahradit svým prohlášením o pravosti podpisu účinky úředního ověření podpisu, a to za zákonem stanovených podmínek.

### **Zákon č. 555/2004 Sb.**

Tímto zákonem došlo ke zřízení pobočky České advokátní komory v Brně. Zajímavostí je, že tak došlo na základě pozměňovacího návrhu poslance Zdeňka Koudelky v průběhu projednávání novely o.s.ř. v Poslanecké sněmovně. Došlo rovněž k vymezení působnosti pobočky a k inkorporaci pobočky do organizační struktury Komory.

### **Zákon č. 205/2005 Sb.**

Jednalo se o dílčí novelu zákona o advokacii, která přinesla změnu v délce funkčního období členů orgánů ČAK (ze tří na čtyři roky) a změnu v organizaci a jednání sněmu.

### **Zákon č. 79/2006 Sb.**

Zákon č. 79/2006 Sb. přinesl do právní úpravy advokacie významné změny, a to prakticky do všech částí zákona o advokacii. Zásadním krokem bylo zejména umožnění výkonu advokacie v pracovním poměru k jinému advokátovi nebo advokátní společnosti, což bylo doposud výslovně vyloučeno. K dalším změnám patřila např. přesnější pravidla pro započítávání těch dob do právní praxe advokátního koncipienta, během nichž advokátní koncipient fakticky práci nevykonává, například z důvodů překážek v práci nebo z důvodu čerpání dovolené.

Došlo rovněž ke zvýšení limitu pro stanovení výše příspěvku na činnost Komory z 5 tisíc Kč na 10 tisíc Kč (faktický příspěvek na činnost Komory schválený sněmem ČAK je v tuto chvíli 8 tisíc Kč); důvodem pro vyškrtnutí ze seznamu advokátů se nově stalo nezaplacení tohoto příspěvku, nebo nezaplacení jiných povinných plateb i přes opakovanou výzvu k zaplacení.

Komora získala možnost pozastavit advokátovi výkon advokacie tehdy, pokud skutečnosti nasvědčující tomu, že se advokát dopustil kárného provinění, jsou natolik závažné, že další výkon advokacie kárně obviněným advokátem ohrožuje důvěru v řádný výkon advokacie

Nová úprava přinesla změny v oblasti výkonu advokacie prostřednictvím obchodních společností; do budoucna mohli advokáti vykonávat advokacii rovněž jako společníci komanditní společnosti a společnosti s ručením omezeným. Výkon advokacie v obchodní společnosti byl oproti obecné právní úpravě obchodních společností modifikován některými specifickými pravidly (výkon advokacie jménem společnosti, zánik účasti ve společnosti a vznik práva na vypořádací podíl vyškrtnutím advokáta ze seznamu advokátů, dědění obchodního podílu aj.).

Podstatné změny doznala rovněž právní úprava poskytování bezplatné právní pomoci advokáty – nově mohl každý, kdo nespĺňoval podmínky pro ustanovení advokáta soudem a ani se nemohl domoci poskytnutí právních služeb některým z advokátů, požádat Komoru o určení advokáta k poskytnutí právních služeb, a to případně za sníženou odměnu nebo bezplatně, pokud dosvědčil nemajetnost.

Změny se dotkly rovněž zásadního institutu výkonu advokacie - povinnosti mlčenlivosti. Bylo konkretizováno, kdo je oprávněn zprostit advokáta povinnosti mlčenlivosti a došlo k vyřešení střetu povinnosti mlčenlivosti advokáta s jeho povinnostmi jakožto daňového subjektu a povinnostmi podle zákona proti praní špinavých peněz.

Rozsáhlé změny se dotkly povinnosti advokáta být pojištěn, kdy byly stanoveny minimální limity pojistného plnění, a to jak pro samostatné advokáty, tak pro členy sdružení, společníky veřejné obchodní společnosti, komplementáře komanditní společnosti a společnosti s ručením omezeným.

V oblasti kárného řízení byly zavedeny nové instrumenty umožňující rychlejší projednání a potrestání pachatele kárného deliktu. K zásadním změnám patří zavedení možnosti vydání kárného příkazu.

Byla zavedena detailnější pravidla pro usazené evropské advokáty a stanoveny podrobnosti výkonu advokacie prostřednictvím zahraniční advokátní společnosti.

V oblasti výkonu veřejné moci na úseku advokacie došlo ke změnám v působnosti předsedy ČAK.

Výraznou změnu bylo zakotvení specifického postupu v případě domovních prohlídek u advokátů a prohlídek jiných prostor, v nichž advokát vykonává advokacii, kde je nově vyžadována součinnost zástupce Komory, který musí vyslovit souhlas s tím, aby se orgán činný v trestním řízení mohl seznámit se zabavovanými dokumenty. V případě odmítnutí souhlasu je věc předložena soudu k posouzení, zda se jedná o dokumenty, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti. Obdobný režim byl zakotven pro daňovou kontrolu a celní prohlídku.

### **Zákon č. 219/2009 Sb.**

Další zásadní novelu zákona o advokacii představuje zákon č. 219/2009 Sb. Tímto zákonem byly upřesněny podmínky pro zápis do seznamu advokátů týkající se vysokoškolského vzdělání získaného v zahraničí, kde se nově stanovila podmínka, že takovéto vzdělání musí svým obsahem a rozsahem odpovídat tuzemskému magisterskému studijnímu oboru právo; čelilo se tak nově zaváděné praxi obcházení zákona o vysokých školách organizováním výuky zahraničních vysokých škol na území ČR prostřednictvím servisních společností.

Dále došlo k rozšíření okruhu osob, jejichž praxe se považuje za právní praxi advokátního koncipienta.

Bylo umožněno, aby advokát vstupoval do pracovněprávního vztahu na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, a dále byl připuštěn souběh výkonu advokacie a pracovního poměru, jehož předmětem je výkon vědecké, pedagogické, literární, publicistické nebo umělecké činnosti.

Zákon přinesl rovněž zmocnění Ministerstvu spravedlnosti vydat vyhláškou vzor identifikačního průkazu advokáta, který se nově stal základním identifikačním dokumentem při prokazování oprávnění k výkonu advokacie.

Novela dále odstranila povinnost, aby advokátní společnost s ručením omezeným musela mít nejméně dva společníky; v tomto směru byl zákon o advokacii uveden do souladu s evropskými směnicemi upravujícími obchodní společnosti, které umožňují zakládání i jednočlenných společností s ručením omezeným.

Nově byl zaveden institut trvalé spolupráce mezi advokáty, který umožňuje spolupráci při poskytování právních služeb, aniž by docházelo k obcházení zákoníku práce (tzv. „Švarc systému“).

Ke změnám došlo rovněž v oblasti odpovědnosti advokáta za škodu a pojištění této odpovědnosti, včetně hromadného pojištění advokátů sjednávaného pro advokáty Komorou (nově se netýká solidární odpovědnosti u účastníků sdružení, která se stala předmětem

samostatného připojištění). U obchodních společností se pro určení minimálního limitu pojistného plnění nezapočítávají společníci, jejichž výkon advokacie byl pozastaven.

V souvislosti s přijetím zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi se advokát stal osobu, která je oprávněna provádět autorizovanou konverzi dokumentů.

Došlo ke zpřesnění podmínek, za kterých je zahraniční advokátní společnost oprávněna poskytovat trvale právní služby na území ČR.

Do právní úpravy profesní samosprávy bylo zasaženo začleněním nového orgánu Komory – odvolací kárné komise, jejíž členové byli pověřeni rozhodováním o odvolání proti prvostupňovým kárným rozhodnutím (doposud tak činilo představenstvo, což nebylo z hlediska působnosti tohoto orgánu správné).

### **Zákon č. 214/2011 Sb.**

Tato novela zákona o advokacii má převážně technický charakter a z větší části navazuje na zákon č. 219/2009 Sb., když opravuje některé nesrovnalosti, které v návrhu zákona vznikly v průběhu jeho projednávání v Poslanecké sněmovně.

### **Zákon č. 202/2012 Sb.**

Přijetím zákona o mediaci došlo rovněž ke změně zákona o advokacii, ve kterém byla řešena otázka zakotvení působnosti Komory v oblasti mediace (vzdělávání advokátů v mediaci, organizace zkoušek mediátora, kárná odpovědnost advokátů-mediátorů atd.).

Odbor vnější a vnitřní legislativy ČAK