



**Právní služby:
pro bono a pomoc
zajišťovaná státem**

Jiří Kopal (ed.)

Právní služby: pro bono a pomoc zajišťovaná státem

Liga lidských práv

edice: Práva v souvislostech

Jiří Kopal (ed.)



Edice: Práva v souvislostech

Editor: Jiří Kopal

Obálka: Ivo Laryš, www.larys.com

Foto na obálce publikace: Magda Kucharičová

Sazba a tisk: Artron 2005, s.r.o., www.artron-one.eu

© Liga lidských práv, 2008

Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti.



Liga lidských práv rovněž děkuje za podporu Rakouské lize pro lidská práva (Österreichische Liga für Menschenrechte).

ISBN 978–80–903473–2–8

1. ÚVOD	7
<i>Jiří Kopal</i>	
2. Právní pomoc a pro bono – kdo by se měl zajímat a proč	11
<i>Michael J. Haroz</i>	
3. Test „dobrých lidí“	23
<i>Michael J. Haroz</i>	
4. K nedostatku pro bono právních služeb v České republice	27
<i>Veronika Kristková</i>	
5. Teoretické východisko státem zajišťované právní pomoci a jeho ospravedlnění	39
<i>Martin Škop</i>	
6. Reforma bezplatné právní pomoci: dobré postupy a systémy	43
<i>Atanas Politov</i>	
7. Slovenský zákon o poskytování právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi v praxi	57
<i>Mária Kolíková</i>	
8. Zavedení a změny systému bezplatné právní pomoci v Rakousku	71
<i>Christian Moser</i>	
9. Snaha o reformu systému právní pomoci v Polsku	79
<i>Lukasz Bojarski</i>	
10. Způsoby poskytování bezplatného právního poradenství v oblasti ochrany životního prostředí	99
<i>Markéta Višinková</i>	

Úvod

Publikace *Právní služby: pro bono a pomoc zajišťovaná státem* vychází v době, kdy se v České republice vede diskuse jak o přednostech rozvoje *pro bono* právní kultury za spolupráce advokátních kanceláří s nevládními organizacemi právníků, tak o přijetí zákona o právní pomoci zajišťované státem. Názory na tyto otázky se mezi právní veřejností různí a jsou tématem vzrůstajícího počtu publikací, odborných článků a sborníků z kulatých stolů¹. Postoje právníků k tomuto tématu se liší také stát od státu, a to v závislosti na vývoji společnosti, zkušenostech z právní historie, hodnotách a tradicích jednotlivých zemí. Cílem příspěvků vybraných do tohoto sborníku není do krajnosti rozvádět polemiku o zapojení těch nebo oněch subjektů do poskytování právní pomoci, která se vede vždy v rámci diskusí o návrzích zákona o státem zajišťované právní pomoci, nýbrž pouze a jednoduše inspirovat. Liga lidských práv dochází pravidelně k závěru, že se často vyplácí zaměřit se na přednosti působení právních institutů a institucí v jiných zemích a při troše snahy a kousku dobré vůle není až takový problém přenést je s vědomím místních daností do praxe v Česku.

Převážná většina příspěvků uvedených ve druhé polovině publikace zazněla na konferenci o státem garantované právní pomoci organizované Ligou lidských práv ve spolupráci s Rakouskou ligou pro lidská práva a Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně již na konci roku 2005. První polovina sborníku pak obsahuje texty současnější, jež poskytují lepší obrázek o přednostech právní pomoci *pro bono*. Výběr nejzajímavějších úvah z rozmezí let 2005–2008 vypovídá o pozvolné tendenci Ligy lidských práv v posledních dvou letech rozšířit téma právní pomoci nemajetným zajišťované státem i na právní pomoc ze strany soukromých subjektů.

Zkušenost také říká, že se často dříve rozvine činnost na základě iniciativy občanů a nevládních organizací mimo rozhodovací a zákonodárné struktury státu. Důkazem toho je i zřízení prvního českého *pro bono* centra, které bylo po roce příprav oficiálně otevřeno v červnu tohoto roku.² V rámci něho mohou nevládní organizace pomáhající občanům předkládat žádosti o bezplatně poskytovanou pomoc dvanácti³ dobrovolně spolupracujícím advokátním kancelářím. Žádosti se mohou týkat jak konkrétních případů, tak organizačních záležitostí právního charakteru. Vznik *pro bono* centra je odpovědí na vývoj ve Střední Evropě. Podobná spolupráce mezi advokátními kancelářemi a nevládními organizacemi se již delší

1 Podrobný seznam publikací a právních předpisů v češtině i angličtině naleznete na stránkách Public Interest Lawyers Association (PILA) v sekci o bezplatné právní pomoci, <http://www.pilaw.cz/index.php?cat=cz&art=pilk/diskuze>, resp. v sekci o *pro bono* <http://www.pilaw.cz/index.php?cat=cz&art=inf/pro-bono>.

2 Bližší informace naleznete na stránkách www.probonocentrum.cz.

3 Údaj odpovídá počtu advokátních kanceláří spolupracujících s *pro bono* centrem v době dokončování této publikace.

dobu rozvíjí v Maďarsku či Polsku a díky nevládní organizaci Public Interest Law Institute (PILI) stále více také v celoevropském měřítku.

Zkušenosti a priority Ligy lidských práv v oblasti právních služeb pro nemajetné

Úloha Ligy lidských práv byla v rámci výše uvedených témat postavena v posledním období na několika vzájemně provázaných pilířích. Díky práci na konkrétních případech porušování lidských práv jsme v minulých šesti letech na domácí úrovni spolupracovali s více než třicítkou advokátů a to zejména v oblasti ochrany lidských práv ve zdravotnictví, trestní spravedlnosti a práv dětí. Tyto zkušenosti nás přiměly klást zásadní důraz na často opomíjenou věc, jakou je nutnost kvalitní právní pomoci pro poškozeného v trestním řízení. Podle našich zkušeností se jedná zejména o oběti násilných trestných činů, jako jsou oběti domácího, sexuálního, rasově motivovaného nebo policejního násilí, které mají ztížený přístup k právní pomoci a tím i ke spravedlnosti jako takové. Naším cílem v následujících letech je spolupracovat v těchto oblastech s dalšími advokáty a jejich kanceláři a rozšiřovat počet trvalých partnerství.

Liga získala mnoho zkušeností také při spolupráci se zahraničními advokátními firmami, například s International Senior Lawyers Project (ISLP), jejíž vznik a fungování podporují velké právní firmy z USA. Ty často uvolňují svoje nejzkušenější advokáty, aby v řadě zemí světa bezplatně předávali nevládním organizacím právní a manažerské zkušenosti. V rámci aktivit ISLP dlouhodobě spolupracujeme se dvěma právními experty z USA. V rámci evropského systému distribuce pomoci *pro bono* vedeného organizací PILI z Budapešti pro nás v současnosti začaly bezplatně pracovat další velké advokátní kanceláře s celosvětovou působností, a to na komparativních výzkumech v konkrétních oblastech ochrany lidských práv v jednotlivých zemích Evropy. Jejich výsledky budou zahrnuty do našich právních analýz a legislativních návrhů.

Od počátku jsme si byli vědomi, že oblast bezplatné právní pomoci zajišťované státem a pomoci *pro bono* přesahuje otázku ochrany lidských práv v oblastech, jimiž se Liga zabývá, a že je tedy třeba podporovat jejich rozvoj i v dalších sférách společenského života. Proto jsme v minulých pěti letech ve spolupráci s právníky Ekologického právního servisu podpořili vznik a rozvoj organizace Public Interest Lawyers Association (PILA), jejímiž aktivními členy stále zůstávají dva právníci působící v Lize lidských práv. Spolupráce PILA a Ligy v dnešních dnech vyústila právě do otevření v úvodu zmíněného *pro bono* centra, které bude nadále spravovat a rozvíjet kancelář PILA v Praze. Další institucionální rozvoj a rozšíření nabídek poradenství pro nemajetné představuje příprava na společenskou odpovědnost studentů práv, kteří v Lize absolvují stáže v rámci *Lidskoprávní kliniky* pořádané od roku 2006 ve spolupráci s Právnickou fakultou Univerzity Palackého v Olomouci. Přímou v naší kanceláři se studenti mohou seznámit s konkrétními případy porušování

lidských práv, případně také poskytnout právní radu nemajetným pod odbornou supervizí právníků Ligy.

V oblasti řešení státem zajišťované právní pomoci nás od roku 2003 kontaktovali postupně zástupci sekretariátu Rady vlády ČR pro lidská práva při Úřadu vlády, zástupci České advokátní komory a ministerstva spravedlnosti. Vedle organizování mezinárodní konference k tomuto tématu v roce 2005 a publikování několika odborných právních článků, jsme poskytli odbornou oponenturu k návrhům ohledně systému státem zajišťované právní pomoci Poradně pro občanství, občanská a lidská práva. Díky dlouhodobé spolupráci s právními experty se také účastníme aktuálních odborných debat o ideální podobě systému bezplatné právní pomoci, který připravují legislativci ministerstva spravedlnosti.

Čtyři pilíře popsané v předcházejících odstavcích napovídají, že pro Ligu lidských práv znamená účast na diskusi o podobě systému zajišťovaného státem nebo podpora rozvoje *pro bono* v Česku i Evropě mnohem více než zajištění právní pomoci nemajetným občanům, jakkoli je tato věc primární. Stejně tak nám jde o vzájemnou komunikaci ziskových, státních i nestátních neziskových organizací v právní oblasti, ale také o zapojení většího počtu subjektů do společné snahy právní cestou řešit některé více či méně palčivé problémy společnosti v rámci konkrétních projektů i případů. Máme na mysli společnost, kde by po téměř dvaceti letech demokratického uspořádání mohl mít stát přístup ke spravedlnosti pro všechny občany na vyšší příčce hierarchie svých hodnot, než je tomu v současnosti. A kde za současného uspořádání existuje i pro advokátní kanceláře prostor poskytovat často solidně placené služby v dosti svobodných podmínkách, včetně řady příležitostí podpořit aktivity neziskových organizací. Zejména v tísnivějších obdobích si i v dalších demokratických zemích řada advokátních kanceláří uvědomuje důležitost přispění k obraně občanských svobod. O tom svědčí nebyvalý rozkvět *pro bono* právní pomoci ze strany advokátních kanceláří organizací na ochranu lidských práv v době vlády bratrů Kaczynských v Polsku. Také pro právnickou nevládní organizaci se sídlem v New Yorku, Center for Constitutional Rights, nebyl za posledních sedm let problém získat více než pět set advokátů z nejbohatších a největších amerických advokátních kanceláří, aby bezplatně zastupovali vězně držené na Guantanamu v době, kdy jim byla – nebo ve vysoké míře částečně ještě je – upřena většina základních práv.

Konečně k samotnému obsahu

Abychom ovšem pro samé příklady nezapomněli představit příspěvky uvedené v tomto sborníku. Jaká jsou historická východiska právní pomoci nemajetným v USA, kde se nacházejí úskalí spoléhání se na státem zajišťovanou právní pomoc a co přináší *pro bono* ilustruje hned první text Michaela J. Haroze. Ve druhém pak tentýž autor předkládá čtenářům myšlenku, že *pro bono* práce může pro advokátní

kancelář znamenat i dobrou obchodnickou příležitost. Autor s takřka čtyřicetiletou právníkou praxí – nejprve v neziskové právní organizaci a následně ve velké právní firmě – navštívil v letech 2006 a 2008 dvakrát na dobu jednoho měsíce Českou republiku a vedle intenzivní dobrovolné pomoci v Lize lidských práv zde při různých veřejných setkáních a debatách propagoval právě přednosti *pro bono* právních služeb.

V dalším článku pak Veronika Kristková na příkladu Česka uvádí, jak lze přistupovat k bezplatné právní pomoci zajišťované státem z hlediska historického kontextu, kde jsou u nás v současnosti slabá místa *pro bono* právní pomoci a jak by mohl být nemajetným rozvoj právních služeb *pro bono* prospěšný. Tato autorka rovněž stojí za rozvojem *pro bono* centra PILA v Praze, které po předchozím působení v Lize začne od července tohoto roku koordinovat.

K teoretickému zdůvodnění bezplatné právní pomoci přechází Martin Škop z Katedry právní teorie Masarykovy Univerzity v Brně a uvozuje tak příspěvek Atanase Politova z PILI. Ten na příkladech Slovinska, Skotska a Nizozemí popisuje vzorové fungování systémů státem zajišťované právní pomoci v současné Evropě. Že by na tom Česko se systémovým přístupem k právní pomoci pro nemajetné mohlo být lépe také ve středoevropském srovnání, ukazují podrobné příspěvky z Rakouska, Slovenska a Polska. Závěrem pak představuje Markéta Višinková poradnu pro občany provozovanou Ekologickým právním servisem jako jeden z mnoha příkladů praxe nevládní organizace právníků.

Forma zrcadlového dvojazyčného vydání – v češtině (v jednom případě i ve slovenštině) a angličtině – je v případě vydání této publikace nasnadě. Důvodem je snaha zpřístupnit mezinárodnímu publiku diskusi vedenou v České republice, a to včetně zajímavých zahraničních příkladů, které tu při různých setkáních zazněly.

V červnu 2008

Jiří Kopal, předseda Ligy lidských práv

Právní pomoc a *pro bono* – kdo by se měl zajímat a proč

*Michael J. Haroz, advokát, senior partner ve firmě
Goulston and Storrs, Boston, USA*

Ve Spojených státech amerických, jedné z nejlépe prosperujících zemí v lidské historii, působí spousta advokátů. Mnozí mohou tvrdit, že by země prosperovala ještě více, kdyby jich měla méně. Podle jednoho nedávného sčítání připadá na jednoho advokáta v USA 525 lidí.¹ Bylo mi řečeno, že Česká republika má také mnoho advokátů, možná až 8500 na 10 miliónů obyvatel, tj. zhruba jeden na 1200 lidí.²

Ve Spojených státech jsou právníci zapotřebí pro přístup k soudnímu systému a zejména je potřebuje mnoho lidí, často chudých, kterým chybí ekonomická a politická moc, která by chránila jejich základní práva. Chudý člověk, který dostane v práci výpověď nebo ho odmítnou ubytovat z důvodů rasové diskriminace, člověk, který vyžaduje ochranu před agresivním manželem nebo jehož dítěti je neoprávněně odmítnut přístup ke zdravotní péči či vzdělávání, často nemůže bez pomoci právníka dosáhnout odškodnění za porušení svých základních lidských práv. Přesto jsou advokáti drazí a pro chudého člověka, často i pro člověka ze středních vrstev, není prostě možné najmout si advokáta z vlastních peněz. Předpokládám, že vše, co jsem dosud řekl o Spojených státech, platí stejně, ne-li více, i pro Českou republiku – je zde dostatečný přísun advokátů, ti jsou ale pro mnohé ekonomicky nedosažitelní, zejména pro ty na dolním konci ekonomické škály.

Někdo řekne: „No a co? Chudí lidé si nemohou dovolit i mnoho jiných věcí.“ Nicméně problém je v tom, že v demokratické společnosti, řízené zákony, musí být právo přístupné všem. Jinak nebudete mít společnost řízenou právem, protože několika občanům ve skutečnosti občanská práva odeberete a izolujete je od právního systému. V žádné občanské demokratické společnosti nemůže být přístup k právnímu systému na příděl a dostupný jen pouhé části občanů. To platí zejména pro otázky lidských práv a potřebu práva na ochranu základních lidských práv každého jedince.

Aby se tento problém vyřešil, byl ve Spojených státech vyvinut trojitý systém zahrnující právní pomoc dotovanou státem, právní pomoc financovanou soukromými prostředky a odborné dobrovolné práce občanských zmocněnců a právnických firem, kterému se obecně říká služby „*pro bono*“. Aktivita financované z veřejných a soukromých prostředků probíhají formou zapojení právníků najímaných na celý úvazek neziskovými organizacemi a placených ze státních i soukromých dotací.

¹ Dokumentace Mezery ve spravedlnosti v Americe, Zpráva Sdružení právních služeb, září 2005 („LSC Report“), s. 15.

² Rozhovor s Janou Wurstovou z České advokátní komory, 9. února 2006 (Rozhovor Česká advokátní komora).

Největší programy jsou dotované federálním Sdružením právních služeb (Legal Services Corporation) pomocí grantů poskytovaných kancelářím právní pomoci nabízejícím řadu služeb prostřednictvím svých advokátů zaměstnaných na plný úvazek, a to pro jedince, kteří splňují směrnice pro finanční nároky.³ Kanceláře dotované ze soukromých zdrojů s advokáty na plný úvazek se často zaměřují na specifické oblasti, jako jsou záležitosti životního prostředí nebo diskriminace, a mohou nebo nemusí omezovat své služby na určitou úroveň příjmu. Příkladem organizace dotované ze soukromých zdrojů je Americká unie občanských svobod (American Civil Liberties Union) se zaměstnanci na plný úvazek, zaměřená spíše na určité problémy než na část populace. Služby *pro bono*, tedy služby v naturáliích, které soukromí právníci darují jedincům stojícím před právními problémy bez finančních prostředků na zaplacení vlastního právníka nebo organizací pečujícím o potřeby těchto osob, jsou poskytovány ve velké rozmanitosti nastavení a napříč velkým množstvím právních otázek. Tento americký systém je směsicí státních a soukromých programů, programů dobrovolnických a na plný úvazek. Je to systém, který se vyvíjel více než 100 let, a určité prvky občas převažovaly nad jinými.

Řešení potřeby zajištění rovného přístupu k právní ochraně a rozvoje lidských práv představuje opravdu působivý závazek. Navzdory tomuto závazku veřejných a soukromých zdrojů, a to i přesto, že Amerika disponuje nesmírným množstvím právníků, zůstává počet právníků, kteří by byli skutečně přístupní poskytování právních služeb lidem neschopným si tyto služby dovolit, žalostně nepřiměřený. Nedávná zpráva zveřejněná Sdružením právních služeb (Legal Services Corporation) odhaduje, že v USA je asi 20 miliónů domácností s nízkým příjmem, a podle studií se tyto domácnosti ročně setkávají s 20 milióny problémů, které vyžadují určitou úroveň občanské právní pomoci.⁴ Stejná studie ale ukazuje, že pravděpodobně pouze 20 % těchto problémů je řešeno za přispění kvalifikované právní pomoci různých veřejných nebo soukromých systémů.⁵

Ta stejná studie tuto situaci výstižně nazývá „mezerou v přístupu ke spravedlnosti“ v Americe. V podstatě každý rok asi u 16 miliónů občanských právních záležitostí, z nichž mnohé se týkají základních občanských a lidských práv chudých lidí, nedojde k právní nápravě, protože není k dispozici právník, který by poskytl nezbytný přístup k právnímu systému. Navzdory obrovskému nárůstu v řešení tohoto problému v USA je náš právní systém, který se na papíře prohlašuje za systém poskytující spravedlnost pro všechny, ať bohaté, střední nebo chudé vrstvy, ve skutečnosti pro podstatnou část populace uzavřen. Těmto lidem jsou vlastně legálně odebrána občanská práva.

3 LSC Report, s. 15.

4 LSC Report, s. 13.

5 LSC Report, s. 13.

Existuje v České republice podobná nebo horší „mezera v přístupu ke spravedlnosti“? Nepodařilo se mi nalézt podobnou empirickou studii, která by doložila existenci a rozsah takové „mezery“. Taková studie by nám pomohla. Možná, že ji někdo nechá zhotovit. Nicméně se domnívám, že i bez této studie by mnozí z vás na mou otázku odpověděli ano, a to i přesto, že jak jsem studoval vaše zákony a etické kodexy, o takovou mezeru ve svém právu nestojíte. S obdivem jsem zaregistroval, že Česká republika je odhodlaná poskytovat rovný přístup v rámci svého právního systému pro všechny. Vaše Listina základních práv a svobod, článek 37, výslovně uznává právo každé osoby na přístup k právní pomoci v právních řízeních. Ve slibu, který každý váš advokát při přijímání do Komory složí, je stanoveno, že bude bránit lidská práva. § 18 vašeho zákona upravujícího činnost advokátů stanoví pravidla pro určení advokáta straně, která si jinak nemůže dovolit ho najmout.

Toto opatření by mělo být v aktuálně navržené legislativní úpravě posíleno na záležitost práva, ne vlastního uvážení.⁶ Česká republika je směrnicí EU z 27. ledna 2003 zavázána poskytovat právního zástupce všem, kteří si jej v přeshraničních nárocích nemohou dovolit. V tomto ohledu zákon, jak je napsaný na papíře, uznává právo chudého člověka na odbornou právní pomoc více než základní zákony ve Spojených státech. Naše ústava, ekvivalent vašeho ústavního pořádku, byla interpretována tak, aby vyžadovala toto právo pouze v trestních řízeních, nikoli v občanských záležitostech.

Ukutečnění těchto vznešených zásad je jiná věc. Bez účinné implementace vedou vznešené zásady k neúčtě k zákonům a k cynismu zhoznému pro rozvoj demokratických společností. Tolerování takového rozporu mezi slovy a realitou a trpění situace, kdy velký počet lidí ve společnosti postrádá skutečný přístup ke spravedlnosti, protože si nemůže dovolit odborného a kompetentního advokáta, jde podle mého názoru proti základním zájmům advokátů, právnických firem, vlády a společnosti.

K podstatě tohoto názoru se dostanu později. Nejdříve bych vás rád zavedl na krátkou cestu historií, která by vám mohla pomoci odpovědět na otázku, kdo a proč by se měl zajímat o odstranění mezery v přístupu ke spravedlnosti. Je jasné, že za tak krátkou dobu zde strávenou nemohu předstírat, že chápu, nebo doufat, že zcela pochopím českou právní historii nebo plně oceníím spletitost vašeho systému spravedlnosti. Nicméně si myslím, že pro mě bude užitečné načrtnout obrázek historického vývoje právní pomoci ve Spojených státech s nadějí, že uvidíte paralely a poučíte se z našich úspěchů a chyb, až se budete snažit o vyvinutí vlastního přijatelného systému právní pomoci dotované ze státních a soukromých zdrojů.

Za prvé bych rád objasnil, pokud to dosud nebylo zřejmé, že se v tomto proslovu zaměřuji na „civilní“ právní pomoc, tedy právní pomoc v jiných než

⁶ Rozhovor Česká advokátní komora.

trestněprávních záležitostech. Právní pomoc pro trestněprávní záležitosti je mimo rámec méj prezentace.

Kořeny právní pomoci chudým v Americe sahají až do konce 19. a začátku 20. století. Kanceláře právní pomoci nebyly zakládány právníky a právníci nebyli prvotními hybateli. První organizace právní pomoci byly organizovány agenturami pro sociální služby a řešily konkrétní potřeby specifické skupiny. Jeden spisovatel jako první agenturu cituje Německou společnost v New Yorku (German Society in New York City), která v roce 1876 začala se snahou o poskytování právní pomoci z důvodu ochrany nových německých imigrantů před diskriminačním zacházením.⁷ Tato organizace začínala s jedním právníkem, který v prvním roce fungování společnosti vyřídil asi 200 případů. Dnes je tato organizace známá jako Společnost právní pomoci v New Yorku (Legal Aid Society of New York), která nyní vyřizuje asi 300 000 případů ročně.⁸ Agentura na ochranu žen a dětí (Protective Agency for Women and Children) v Chicagu byla založena v roce 1886 na ochranu mladých přistěhovaných dívek před zaměstnavateli, kteří se je systematicky snažili okrádat o jejich výdělky a často je vystavovali nepatřičnému zacházení.⁹

Podobně jako dnes v České republice právní pomoc tedy začala pod záštitou soukromých sociálních organizací zaměřených na určité zranitelné části populace. To se začalo měnit na začátku 20. století. Zásahu na této změně má hlavně jedna osoba, Reginald Heber Smith, pětadvacetiletý absolvent práv na Harvardu. Po absolvování univerzity v roce 1914 přijal místo jednoho ze dvou právních zástupců Bostonské společnosti právní pomoci (Boston Legal Aid Society). Smith byl zřejmě tak zděšen tím, jak k chudým lidem právo přistupuje, že provedl celonárodní průzkum toho, jak bylo s chudými lidmi zacházeno u soudů. Poté napsal knihu zachycující systematickou diskriminaci chudých u řady soudů v celé zemi. Jeho kniha Spravedlnost a chudí upoutala pozornost některých vlivných představitelů Americké advokátní komory (American Bar Association) a povzbudila organizované advokáty, aby se také zapojili.¹⁰ Jako je tomu u mnohých změn, někdy k jejich uskutečnění stačí nadšení jediné osoby, která se nedá odradit. Doufejme, že je dnes mezi vámi někdo jako Reginald Heber Smith, kdo by uskutečnil to, co on dokázal před lety v USA. Pro rozvoj právní pomoci v jakékoli zemi bylo vždy rozhodující doložit rozsah mezery v přístupu ke spravedlnosti fakty, nejen planými řečmi.

Vývoj byl nicméně bolestně pomalý a narážel na odpor jistých částí právníckého stavu. Dotace stále přicházely z větší části od místních charitativních organizací a vládní podpora byla malá nebo žádná. Ve skutečnosti byla vládní

⁷ Spravedlnost a Reforma, Období tvorby programu amerických právních služeb, Earl Johnson, Jr., Transaction Books, New Brunswick, N. J., 1974, s. 4 („Johnson“).

⁸ Společnost právní pomoci v New Yorku, webová stránka.

⁹ Johnson, s. 4–5.

¹⁰ Johnson, s. 5–8.

podpora obecně vnímána jako hrozba nezávislosti této profese, a nejen že nebyla vyhledávána, ale právníci se jí dokonce obávali. Obava z vládního dozoru nakonec uspíšila průlom. V roce 1950 ustanovila Velká Británie státem dotovaný program právní pomoci. Bylo to vnímáno spíše jako hrozba než jako precedens pro podobné jednání v USA a mnohé soukromé advokáty to motivovalo k rozšíření jejich snah vyhnout se vládnímu „socialismu“.¹¹

Nyní vstupujeme do 60. let 20. století, období velké změny v Americe, která byla svědkem dramatické a revoluční expanze právních služeb pro chudé. Od Smithovy doby americké programy právní pomoci na začátku 60.let vzrostly se soukromými dotacemi a podporou dobročinných spolků a místními advokátními sdruženími v některých městech, ale pro svůj úkol byly stále žalostně nepostačující. Jedna čtvrtina populace si stále nemohla dovolit základní právní ochranu. V roce 1962 kombinovaný rozpočet všech společností právní pomoci v zemi činil pouze 4 milióny dolarů. Jeden právní zástupce připadal na 120 000 chudých, zatímco, stejně jako v roce 2005, populace jako celek měla poměr jednoho právního zástupce na 560 lidí.¹² Nic z toho nebylo novinkou, protože statistiky se v prvních šedesáti letech dvacátého století zásadně neměnily. Pomalý vzestupný růst právní pomoci až do šedesátých let odrazil základní problémy spojené se spoléháním na financování soukromými dobročinnými společnostmi.

Pak došlo k prudké expanzi právní pomoci, která před koncem šedesátých let zaznamenala příchod hlavního vládního financování kanceláří právní pomoci na plný úvazek, otevření více než 800 nových kanceláří právní podpory, přírůstek téměř 2 000 právníků a 800 % nárůst financování právní pomoci. V období 18 měsíců mezi 1. lednem 1966 a 30. červnem 1967 došlo k osminásobnému nárůstu právní pomoci nad úroveň předcházejících devadesáti let.¹³ Šlo o procitnutí, které ale nebylo poháněno výhradně dobročinnými impulsy. Tyto dramatické změny byly poháněny uvědoměním si hrozby chudoby a občanského nepokoje. Ve městech Watts, Harlem, Selma, Chicago, Cleveland a na tuctu dalších míst propukly nepokoje, vzpoury a výtržnosti lidí uvězněných ve víceméně trvalé chudobě a spoutaných systematickou rasovou diskriminací.

Proroctví Reginalda Hebera Smithe z dvacátých let dvacátého století se naplnilo. Tehdy varoval: „*Pokud budou přetrvávat rozdíly ve schopnostech tříd využívat mechanismy práva, nezvratně povedou k nerovnostem mezi právy tříd (...). A když právo připustí a vynucuje odlišnost mezi třídami, následuje revoluce nebo končí demokracie.*“¹⁴ Válečnými pokřiky byly nezaměstnanost, nuzné ubytovací podmínky, rasová diskriminace, zločin, hlad, špatné vzdělání atd. Nikdo

11 Johnson, s. 17–18.

12 Johnson, s. 9–10.

13 Johnson, s. 71.

14 Johnson, s. 6.

z protestujících nevyžadoval více advokátů poskytujících právní pomoc, protože ve skutečnosti advokáti, zastoupení výběřčími dluhů a majiteli bytů, byli pro chudé lidi součástí problému, ne jeho řešením. Nicméně bylo obecně uznáno, že lékem na nezaměstnanost, bezdomovectví, hlad a špatné vzdělání je přístup chudých k právní ochraně a jim dostupní právní zástupci.

Toto procitnutí podnítilo válku, kterou považují za dobrou válku proti chudobě, kterou zahájil tehdejší prezident Lyndon Johnson. Byla spuštěna ohromná řada nových sociálních programů, do kterých se dávaly obrovské částky, a to vše v době, kdy se země zároveň obávala, styděla i motivovala činit dobro. Představitelé vlády pověřeni válkou proti chudobě si uvědomili, že právní pomoc se musí stát nezbytnou součástí celkového systému, aby byl nejen zajištěn přístup k právním mechanismům, ale i proto, aby to také pomohlo účinnosti ostatních sociálních programů. Rozšířené vládní příspěvky a práva si často skrz byrokracii nebo odpor místních samospráv nemohly najít cestu k určeným příjemcům dávek bez postrkování právních obhájců pro chudé.

Nejenže válka proti chudobě podnítila více právní pomoci, ale také podnítila zrození jiného druhu pomoci, druhu, který se nespokojil s pomocí chudým v získávání přístupu k právu, spíše vnímal právní obhajobu jako zbraň, kterou lze použít k útoku na základní příčiny chudoby. Tato druhá tendence se zrodila z jasného pochopení, že ať už se právní pomoc rozrostla sebevíc, nebyla žádná naděje kdekoli poskytovat zcela dostatečné pokrytí, a z ne už tak jasného pochopení, že pokud má člověk ve válce omezené prostředky, musí je používat nejen takticky, ale i strategicky. Získat pro někoho právo na státní příspěvky je taktické, zatímco zpochybnit soudní spor a odstranit omezení povolení k pobytu, která tisícům lidí nesprávně odepírá přístup k příspěvkům, je strategické.

Povaha právní pomoci se dramaticky změnila, nejen pokud jde o kvantitu, ale také o kvalitu. Hromadné žaloby, testovací případy a legislativní tlak měly za následek rozsáhlé rozšíření práv chudých lidí a lidí trpících diskriminací jakéhokoli druhu. Podle slov Clintona Bambergera, jednoho z raných představitelů právní pomoci, se cílem právní pomoci stalo „*v rámci demokratického procesu poskytovat právu a právníkům prostředky k uvolnění pout, která poutají lidi k chudobě, sešikovat právní síly a bojovat proti příčinám a následkům chudoby.*“¹⁵

Jak všichni víme, války znají způsob řešení problémů, ale samy také mohou vytvářet problémy jiné. Války nejen získávají spojence, ale také vytvářejí nepřátele. Válka proti chudobě nebyla výjimkou a zejména bitva o právní pomoc se stala tak agresivní v útocích na určité zámožné kruhy, až se proti ní vytvořil odpor. Obchodníci, jako majitelé domů, úvěrové společnosti a zaměstnavatelé, byli finančně zatíženi soudními žalobami, které dávaly nájemníkům právo ke

¹⁵ Johnson, s. 75.

stávce, spotřebitelům právo anulovat skryté úrokové sazby a zaměstnancům právo zpochybnit diskriminační rozhodnutí v práci. Tyto zájmy si po nástupu konzervativní politiky v 80. letech 20. století vysloužily akci proti programu federální právní pomoci, která účinně snížila jeho financování a omezila rozsah žalob. Programy právní podpory dotované federální vládou byly zbaveny schopnosti podávat hromadné žaloby nebo zastupovat jisté skupiny jako nedoložené cizince.¹⁶ A tak je tomu až dodnes. Například v Bostonu byl počet poskytovatelů právní pomoci snížen zhruba na polovinu. Je to deprimující, ale naštěstí to není konec příběhu. Nepřízeň plodí odolnost a inovaci, hnutí právních služeb nebylo v tomto výjimkou. Chudoba neodešla, ale byl nastolen vztah mezi efektivní právní pomocí a snížením chudoby. Koncepce právní podpory jako nutná složka při napravování bezpráví vyplývajícího z ekonomické, rasové a etnické diskriminace se dobře zavedla pro většinu profesionálních advokátů, soukromé dobročinné spolky a různé veřejné úřady na státní, místní i federální úrovni.

Reakce profesionálních advokátů byla možná nejsilnější a nejdůležitější. V USA mají organizovaní advokáti účinný monopol na poskytování právních služeb všem, chudým i bohatým. Pouze ten, kdo absolvoval právnickou školu a složil zkoušku advokátní komory, může zastupovat jinou osobu ve většině soudních řízení. Na počátku právní pomoci pro chudé byli advokáti většinou proti státem dotované právní pomoci, protože se obávali vládních zásahů do nezávislosti advokátů a možné vládní podpory uvolnění pravidel dovolujících neadvokátům provozovat advokátní praxi.¹⁷ Tyto obavy odezněly po zkušenosti s expanzí vládních dotací pro právní pomoc v šedesátých letech dvacátého století. Rafinovaní představitelé advokátů pochopili, že tato expanze byla politicky nevyhnutelná. Takže místo toho, aby této expanzi odporovali, se snažili účastnit jejího formování a úspěšně udržovali představu, že advokát právní pomoci je profesionálně a eticky zavázaný zastupovat klienta, a ne vládní zájmy, i když vládní dotace byly zdrojem platů. Ve skutečnosti tato zkušenost organizovaným advokátům dokázala, že vládní dotace nutně neznamená vládní dozor nad profesí nebo ztrátu nezávislosti. Stále více advokátů si také uvědomovalo, že jejich účast a podpora právní pomoci bude směřovat k propagaci lepšího image advokátů.

Zkušenost s rozšiřujícími se právními službami, i když pro jisté obchodní kruhy nepřijemná, získala celkovou podporu mnohých představitelů advokacie, zvláště významných právnických firem. Mnohé z těchto firem nezastupovaly obchodní kruhy s protichůdnými zájmy, jelikož jejich klienti nebyli správci slumů nebo firmy živící se na obyvatelích centra města. Advokáti těchto firem dosáhli zletilosti v šedesátých a sedmdesátých letech a z velké části politicky sympatizovali

¹⁶ Alan W. Houseman: *Občanská právní pomoc ve Spojených státech: Přehled programu v roce 2003*, , září 2003, nepublikovaná přednáška Centra pro právo a sociální politiku, s. 6 („Houseman“).

¹⁷ Rhode, D. L.: *Pro Bono v zásadách a praxi*. Stanford: Stanford University Press, 2005, s. 13 (dále „Rhode“).

s představou boje proti chudobě a jejím následkům. Proto organizovaní advokáti reagovali na snížení vládních dotací tím, že vedli politické bitvy v kongresu za zmírnění škod na federálním programu. Dále podporovali snahy zákonodárné moci na úrovni států přijímat státem dotované programy a rovněž posilovali úsilí komory advokátů pěstovat a podporovat *pro bono* služby a programy v právních firmách a mezi advokáty jako způsob, jak pomoci překlenout mezeru. K podobné reakci na snižování vládních výdajů došlo i na jiných místech světa, například v Kanadě a Anglii.¹⁸

Expanze *pro bono* služeb byla také poháněna některými zásadními vnitřními změnami ve vykonávání advokátní praxe v osmdesátých a devadesátých letech dvacátého století. Je důležité tyto vnitřní změny pochopit, jelikož jsem toho názoru, že představují velkou příležitost pro výraznou expanzi práce *pro bono* v USA i ve světě.

Právní firmy a advokacie obecně se musely stát výkonnějšími, aby přežily na stále více konkurenčním trhu právních služeb. To znamenalo, že právní firmy musely prodávat své služby potenciálním klientům takovými způsoby, o kterým se lidem před dvaceti lety ani nesnilo. Soupeření o absolventy právních škol a vedlejší zaměstnání u jiných firem se zesilovalo a právní firmy musely vyvinout výrazné pracovní prostředí, aby mohly soutěžit o talenty. Rutina právnické práce vedla k nátlaku na více zúčtovatelných hodin, k únavnější práci a vyžadovala, aby vedení firmy věnovalo více pozornosti každodenní morálce svých advokátů a zaměstnanců. Zvýšená specializace v rámci právních firem často znamenala, že mladší advokáti neměli příležitost rozvinout dovednosti vztahů s klienty nebo vedení kauz. Stále větší počet právních firem a advokátů se dostávalo na trh, a udržet si věrnost klientů bylo těžší než kdykoli jindy.

Zatímco právní firmy při řešení těchto otázek volily mnoho strategií, základní strategií bylo využívat programy *pro bono* jako způsob, jak pomoci firmě získat konkurenční výhodu a vytvořit reputaci a vnitřní prostředí, které by si udrželo morálku, podporovalo loajalitu zákazníka i zaměstnance a poskytovalo mladším advokátům širší vzdělávací příležitosti. Jinými slovy osvícené právní firmy viděly v programech *pro bono* obchodní smysl, ale také smysl morální a etický, které by očividně tyto snahy také měly pohánět.

Právní firmy pochopily, že odběratelé právních služeb jsou často postaveni před volbu mezi dvěma zdánlivě stejně kvalifikovanými právními firmami a hledají něco, co odlišuje jednu od druhé. V obchodní terminologii toto „něco“ představuje obchodní konkurenční výhodu.

Pro příklad předpokládejme, že jste obchodní společnost, která se pokouší vybrat si, jestli k důležitému úkolu najmout právní firmu „X“, nebo právní firmu

¹⁸ Rhode, s. 103.

„Y“. Obě právní firmy se zdají stejně schopné a stanovily stejnou cenu. Jak si vyberete? Hodíte si korunou? Pravděpodobně poslechnete svůj instinkt a pocity, které vás často dovedou k tomu, z čeho máte prostě lepší pocit a co se zdát být spolehlivější a důvěryhodnější. Co by tedy taková právní firma měla udělat, aby bylo pravděpodobnější, že bude pokládána za spolehlivou a důvěryhodnou a jednající čestně s klienty a v souladu s jejich zájmy? Kdokoli z marketingu vám řekne, že jen málo věcí pomáhá vybudovat tuto identitu lépe než zapojení do dobré práce, která ukazuje, že je člověk pro svou komunitu dobrým občanem. Do značné míry, ať už zaslouženě, či nikoli, máme sklon více důvěřovat ministrovi než prodejci aut. Jak jsem již řekl, velké i malé obchodní společnosti si to už delší dobu uvědomují a věnují velké zdroje, aby si vybuodovaly reputaci „dobrých občanů“ jako prostředek k vytvoření příznivého vnímání svého produktu. Firmy chápou obchodní hodnotu toho, když je někdo vnímám jako „dobrý občan“.

Právní firmy po celém světě k tomuto poznání docházejí samy a vidí *pro bono* jako hlavní způsob, jak coby součást své značky zavést dojem, že jsou dobrými občany, i když působí jako firmy. To, že právní firmy mají dobré *pro bono* programy, jim pomáhá při nábořech, udržování a vzdělávání zaměstnanců. Lidé chtějí raději pracovat na místech, která vnímají jako humánní než na místech krutých nebo hloupých. *Pro bono* firmám pomáhá, aby takovými byly a byly tak i vnímány. Práce v právní firmě je převážně unavující a pro mladší advokáty často notně vzdálená od skutečného klienta. Účast na práci *pro bono* advokátovi dopřává možnost být hlavním advokátem pro klienta a cítit zodpovědnost za dosažení emočně uspokojivého výsledku pro jiného. To na druhou stranu obrovským způsobem pomáhá udržet zaměstnance a morálku. *Pro bono* dovoluje advokátům zkušenost „naostro“ a může jim hodně pomoci si procvičovat a rozvíjet právní dovednosti v podobě rešerše, psaní i právní obhajoby. Z těchto důvodů byla dobročinnost firem obchodním světem uvítána jako dobrá pro obchod, to samé platí pro právní firmy a jednotlivé advokáty. Staré přísloví říká „dělej dobře děláním dobra“ a je zcela pravdivé.

Někomu se tento způsob vnímání *pro bono* nemusí líbit. Nemusí se zdát upřímným. S tímto názorem nesouhlasím, jelikož znám skvělé *pro bono* advokáty, kteří kombinují upřímnou touhu pomoci se smyslem, že to pomůže také jejich firmám. Většina dobročinné práce je vykonávána z vnitřních a vnějších důvodů a toto není jiné. Věřte mi, že klient, který se bude moci vyhnout vystěhování z domova díky tomu, že bude mít *pro bono* advokáta, protože jiný pro něj není dostupný, se ani trochu nebude zajímat o motivace stojící za snahou *pro bono*. Důležitý pro něj bude výsledek.

Na práci *pro bono* existují jiné zajímavé reakce, a to neziskového nebo nevládního subjektu, který požaduje služby *pro bono* a advokáta nebo právní firmu, kteří je poskytnou. Na straně nevládních organizací se často setkáte s pochybami,

zda advokát opravdu zvládne dané tlaky placené práce, nebo jestli advokát *pro bono* opravdu ví, co ve věci dělat. Na straně advokáta *pro bono* často naleznete strach z toho, že bude zaplaven požadavky plynoucími z *pro bono* případu, nebo že nebude vědět, co dělat.

Ve vztazích mezi nevládní organizací a *pro bono* advokátem by měl být tento skepticismus a strach jasně prodiskutován a přiznán. Mělo by se prozkoumat, jak nejlépe zvládnout situaci tak, aby se ty nejhorší obavy každé z obou stran nenaplnily. S těmito výzvami se dobře vypořádalo mnoho úspěšných *pro bono* spoluprací. Dobrým nápadem je pokusit se sladit potřebnou pomoc s dovednostmi *pro bono* advokáta. Někdy to může znamenat požádat jej, aby spíše pomohl s provozními potřebami nějaké organizace než s poskytováním přímých služeb klientům. Pomoc s pracovněprávními otázkami nebo pomoc s nájemními smlouvami pro kancelář představuje příklady, kdy může *pro bono* pomoc nevládní organizaci ušetřit peníze nebo zabezpečit její řádné fungování, pomoc, která nakonec pomáhá nevládní organizaci plnit její stěžejní poslání. Jiné způsoby jsou postaveny na tom, že nevládní organizace zajišťuje velkou část faktických podkladů o záležitosti a provádí časově náročnou práci v terénu, jako jsou např. schůzky s klienty. Jinými slovy působí jako asistent pomáhající *pro bono* advokátovi zvládnout jeho časové požadavky. Často je důležité mít mezi firmou a nevládní organizací prostředníka, který v právní firmě působí jako zkušený advokát. A to proto, aby ti, kteří práci provádějí, často mladší právníci, přistupovali k pomoci odpovědně. Jsem zastáncem pomalých začátků. Obě strany si potřebují spolupráci otestovat, a pokud má být udržitelná a uspokojivá, musí vyhovovat oběma stranám.

V České republice může být skepticismus nevládních organizací také řešen výslovným etickým pravidlem v etickém kodexu, podle něž se čeští advokáti řídí, které by vyžadovalo, aby advokát jmenovaný Českou advokátní komorou řešil záležitosti, k nimž byl ustanoven, co nejsvědomitěji. Česká advokátní komora naznačila, že pokud se tak advokát nezachová, je to důvod k disciplinárnímu řízení.¹⁹

Advokáti, právní firmy a sdružení advokátů mají jiné naléhavé důvody pro podporu programů právní pomoci. Jsou ještě pádnější než důvod obchodnický, o kterém jsem právě pojednal. Jak jsem se již zmínil, společnost advokátům poskytla skutečný monopol, a sice na dodávku právních služeb. Monopoly jsou výsadami, ne právy, a mohou být zrušeny, pokud jsou využívány nesprávně. Monopolu, který selže a přestane sloužit velké části lidí, kteří jsou nuceni své služby od něho odebírat, budou jeho monopolistická práva odebrána, nebo bude nařízením vyzván k nápravě věci. To se nemusí stát za každých politických poměrů, ale poměry se do jisté míry mohou změnit, aby se toto mohlo stát. Na oplátku za tento monopol advokáti

¹⁹ Viz Článek 6, Základní zásady profesionální etiky v České advokátní komoře; také Rozhovor Česká advokátní komora.

přisahají, že budou jednat a chovat se určitým způsobem. Tyto způsoby jsou předepsány etickými pravidly, která řídí právní praxi.

Ve Spojených státech tato etická pravidla zahrnují etickou povinnost, která nutí advokáta jednat určitým způsobem tváří v tvář spravedlnosti. Jedna norma stanoví: „*Pokud advokát věří, že přítomnost nebo nepřítomnost (...) práva (...) způsobuje nespravedlivý výsledek nebo k němu přispívá, měl by se snažit to změnit.*“²⁰ Jiná etická pravidla vyžadují, aby se advokáti snažili slovy a skutky prosazovat rovný přístup k právu, včetně padesáti hodin ročně (jinak zúčtovatelného času) na zastupování chudých lidí nebo neziskových organizací pracujících pro chudé lidi.²¹

Přestože nejsem odborníkem na etická pravidla řídící advokáty v ČR, jsem přesvědčen, že tu jsou podobné normy a očekávání, které by profese vykonávající *pro bono* práci měla splňovat. Etická pravidla v České republice mohou být vlastně ještě silnější a určitější. Článek 18 etického kodexu nazvaný „Veřejně prospěšná činnost“ stanoví, že se od advokátů očekává, že se budou podílet na ochraně lidských práv, i když by taková činnost musela být prováděna „bez nároku na odměnu“. Naprosté, věrné a řádné dodržování těchto pravidel představuje legitimní očekávání ze strany společnosti, která přiznává monopol. Jsem také přesvědčen, že selhání této profese naplnit tato očekávání a normy je jistým návodem na ztrátu privilegií, která k určité profesi patří. Jak řekl jeden odborník, společnost nemusí očekávat, že kupec daruje jídlo chudým, ale pak společnost kupci nemůže zaručit monopol na životně důležitou službu. Advokáti v ČR a téměř všude toto privilegium dostávají a se strašlivým privilegiem přichází strašlivá zodpovědnost.²²

Právní pomoc má také jiné složky. Nejdůležitější z nich by měly být demokratické společnosti a jejich vlády. Jak jsem popisoval, demokracie nemůže existovat bez právní normy a právní norma nemůže být dosažena bez rovného přístupu k právu. Právní systém, který tuto rovnost poskytuje slovy, ale v praxi zbavuje podstatnou část populace opravdového přístupu k ní, je podvod. Oběti podvodu mají historický zvyk odmítnout podvod a vzbouřit se proti němu i proti deprivaci a nerovnosti, které ho následují. Přístup k mechanismům práva je možná důležitější pro chudé lidi než pro jiné. Jejich každodenní životy jsou mnohem více ovlivněny zákony než životy jiných. Dostatek jídla k večeři závisí na týdenní penzi nebo na výši sociálního zabezpečení. Nemají rezervu ani kreditní kartu na účet za potraviny. Prodlení a odepírání dávek mají životně důležité dopady. Dostat agresivního manžela z domu vyžaduje rychlý právní úkon a přístup k soudnímu systému. Chudí lidé potřebují zajištění právní nápravy častěji a naléhavěji než ostatní.

²⁰ Citováno z Úvahy o etice, 8.2, Americké advokátní sdružení.

²¹ Pravidlo 6.1 Modelových pravidel profesionálního chování v Americkém advokátním sdružení, citováno z Rhode, s. 16.

²² Právní firma a veřejné blaho, „Témata v kontextu“, Robert A. Katzmann, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1995, s. 6 („Katzmann“).

Jak jsem již řekl, mám radost, že právo ČR a EU uznává ústřední důležitost přístupu ke spravedlnosti pro všechny složky populace. Tímto způsobem jste předstihli Spojené státy, protože naše federální ústava neobsahuje žádnou takovou výslovnou záruku a je interpretována pouze pro poskytnutí omezené záruky v záležitostech obhajoby trestných činů. Ve Spojených státech stále ještě není základní právo občanské právní pomoci pro ty, kteří si ji nemohou dovolit. Vaše společnost má silný zájem na zajištění, aby tyto záruky byly realizovány v praxi. Podle mě to znamená, že vláda a všichni, kdo se ve společnosti o demokracii starají, by měli právní pomoc považovat za životně důležitou.

Na závěr uvádím, že se mi zdá jasné, že efektivní právní pomoc chudým je pro demokratickou společnost nutností, slouží obchodním, profesním i etickým zájmům organizovaných a soukromých advokátů a má mnoho osobních výhod pro veřejné i soukromé advokáty, kteří poskytují právní služby lidem nemajícím z důvodu chudoby přístup k právnímu systému. Po procházce historií právní pomoci ve Spojených státech je tedy má odpověď na otázku „Kdo by se měl zajímat a proč?“ jednoduchá. Vy a každý z vás, kdo si váží fungující demokracie a právního řádu a kdo má tu čest být členem zodpovědné a respektované právní profese.

Test „dobrých lidí“

*Michael J. Haroz, advokát,
senior partner ve firmě Goulston and Storrs, Boston, USA*

Zde je malý test. Představte si, že jste obchodník, který se snaží vybrat důležitého prodávajícího. Máte dva soutěžící návrhy, které jsou v zásadě stejné co do ceny a kvality zboží od prodávajícího X a prodávajícího Y. Zdá se, že oba plně uspokojí vaše potřeby. Nebo předpokládejte, že jste úředník banky poskytující úvěry a byl jste osloven, abyste poskytl úvěr zákazníkovi X nebo Y, přičemž oba z nich plně splňují písemné podmínky banky. Nebo předpokládejte, že jste vynálezce senzačního patentu a investoři X a Y chtějí být vašimi finančními partnery, oba jsou stejně schopní splnit svoji úlohu.

Jak tedy zvolíte mezi X a Y? Hodíte si korunou? Rozpočítáváním? Pravděpodobně ne, přestože X a Y jsou stejné ve všech objektivních ukazatelích. Pravděpodobně se budete řídit svým subjektivním nebo podvědomým pocitem o kvalitě charakterů X a Y. Vypadá jeden čestněji než druhý nebo má jeden důvěryhodnější image? Jednoduše vypadá jeden z nich jako „dobrý člověk“, ke kterému byste měl značnou důvěru, a budoucí nesnáze snadno a čestně překonáte? Věřím tomu, že tento způsob myšlení se objevuje velmi často a že je často kritickým faktorem takových obchodních rozhodnutí, jako jsou výše uvedená.

Co to znamená pro všímavého X nebo Y? Myslím si, že by to mělo jednoznačně znamenat, že jejich mezní konkurenceschopnost může záviset na tom, zda jsou vnímáni jako „dobří lidé“, nebo ne. Jinými slovy jsou všeobecně vnímáni komunitou jako dobří a důvěryhodní, stejně jako kompetentní a cenově konkurenceschopní? Bude jejich ujišťování o důvěryhodnosti vypadat věrohodně, nebo pouze jako snaha prodat zboží? Jsou vnímáni jako lidé, s kterými by byl klient rád a s nimiž je dlouhodobý vztah přitažlivý?

V obchodním světě si chytré společnosti a jednotlivci uvědomují důležitost toho, aby s jejich produkty nebo službami byla asociována reputace „dobrých lidí“. Důvtipné společnosti a jednotlivci rovněž vědí, že reputace nemůže být získána obchodními slogany, ale pomalu nabývána spíše činy než slovy. Všichni si to uvědomujeme ve svých osobních životech, a není to jiné ani v obchodním světě. Společnosti, které si toto uvědomují, pečlivě kultivují svůj image integrity a důvěryhodnosti při svých obchodních transakcích a všeobecněji jako součást své značky. Je mnoho možností, stále více společností přijímá nebo rozšiřuje firemní filantropii jako prostředek vytvoření aury odpovědnosti, laskavosti a důvěryhodnosti. Milióny dolarů se utrácejí na kultivaci tohoto image jako součást značky společnosti stejným způsobem jako se milióny utrácejí na kultivaci image kompetentnosti, citlivosti a inteligence coby přísad značky.

Společnosti mají více druhů publika, které je třeba přesvědčit o „dobrotě“ značky. Zatímco nejdůležitější jsou zákazníci, vnitřní publikum těch, kteří pro společnost pracují, je také velice důležité, zvláště v prostředí, kde loajalita zaměstnanců je ohrožena větší mobilitou pracovních sil. Ať je to zaměstnanec, který uvažuje o zaměstnání v dané společnosti nebo ježž láká odejít na zelenější pastviny ke konkurenci, důležitým faktorem při rozhodování je zpravidla obecný vnitřní pohled nebo pocit, který zaměstnanec vůči společnosti má. Rozhodnutí nastoupit ke společnosti je podobné jako se zasnoubit nebo dokonce oženit. Rozhodnutí odejít ke konkurenci je podobné jako rozhodnutí zasnoubit se nebo oženit se s novým nápadníkem. Jako naše předchozí případy v mnoha situacích konkrétní záležitosti, jako je výše mzdy, zaměstnanecké výhody, titul a možnost profesního rozvoje, mohou být v rámci soutěžících nabídek zásadně podobné. Pokud se jedná o takový případ, člověk pravděpodobně dá na svůj pocit o „osobnosti“ společnosti. Je to místo, kde se zajímají o lidi? Je to místo, které je důvěryhodné? Respektuje různé typy lidí a stadia jejich životů? Nebo jinými slovy jsou tam „dobří lidé“?

Opět ta samá otázka je pokládána ohledně společnosti. Chytré a důvtipné společnosti si uvědomují, že mít dobrou odpověď na tuto otázku jim dává důležitou a rozlišující mezní konkurenceschopnost v rámci jejich vnitřního trhu. Část odpovědi se nachází v dobrých vzdělávacích programech a pravidlech profesního růstu. Další důležitou část odpovědi tvoří filantropické aktivity společnosti, které dobře rezonují s přirozenou dobročinností, kterou nalezneme u většiny lidí. Dobročinné a veřejné aktivity živě demonstrují, že společnost se zajímá o lidi, že respektuje lidi rozdílného původu a v různých stadiích života. Skutky mluví opět silně a vytvářejí pro společnost důležitou výhodu při náboru a udržení si zaměstnanců.

Stejně důležitá pro vnitřní zdraví společnosti je celková morálka zaměstnanců. Lze o tom mluvit abstraktně nebo se zamyslet z vlastní perspektivy. Každodenní pracovní výkon v rámci stejného pracovního zařazení a práce na v zásadě stejných úkolech je receptem na nudu a depresi bez ohledu na to, kolik peněz si člověk vydělá. Zaměstnanec pak potřebuje přestávky často ve formě dovolené či nemocenské, neboť je jinak v zaměstnání neproduktivní. Ačkoliv nejsem odborník v psychologii, myslím si, že lidskou přirozeností je vzpoura ducha a těla proti monotónnosti. Chytré a důvtipné společnosti toto vědí a hledají protijedy monotónnosti. Existuje mnoho programů, např. cvičební nebo sociální funkce kanceláře jsou využívány k těmto účelům. Účast na dobročinných programech společnosti nebo vlastní dobročinný program s podporou společnosti se staly hlavní zbraní ve snaze společnosti udržet zdravou morálku svých zaměstnanců.

Z těchto důvodů dnes vidíme větší a silnější filantropické programy korporátních firem v USA, kde dobročinnost je hlavní funkcí všeobecné obchodní strategie. Ačkoliv to pochází evidentně ze srdce lidí, kteří tato rozhodnutí činí, filantropie má jednoduše i dobrý obchodní význam a mnohými způsoby zlepšuje

mezni konkurenceschopnost společností jak navenek, tak dovnitř. Vytváření a udržení konkurenčních výhod je klíčem k obchodnímu úspěchu a korporátní filantropie je jeden z nejdůležitějších prostředků vytvoření zřetelné konkurenční výhody. Není proto třeba vnějšího etického kodexu. Nemusí to být nařízeno. K tomu, aby se to stalo, stačí jednotlivá srdce a studený obchod.

Zapadají do toho i právní firmy? Některé mohou pochybovat, přesto mnoho jich vnímá s nostalgickou nedůvěrou změny, ke kterým došlo v kultuře právních firem za posledních 15 let. Pryč jsou ty časy, kdy právní firmy a právníci v nich mohli vnímat sami sebe jako příslušníky uhlazenější profese, kteří mohou jen ignorovat takové věci, jako jsou dravá konkurence, vysoké marketingové výdaje a zaměření na ekonomický výsledek na úkor kolejality. Změna je důkladná, dalekosáhlá a nezvratitelná.

Bohužel dřívější motivace *pro bono* právních firem patří rovněž do mizející éry. Promlouvat k firmám a právníkům o jejich odpovědnosti jako institucí nebo profese v rámci systému spravedlnosti nebo o abstraktních etických principech zajistit přístup ke spravedlnosti má nostalgickou hodnotu, avšak ne reálnou přesvědčovací sílu v novém klimatu. Samozřejmě apel na etické hodnoty jako základ *pro bono* do jisté míry funguje a fungovat bude. V některých situacích funguje znamenitě. Ale je to poselství, které musí být podpořeno jiným poselstvím, takovým, které ukáže skeptikům nejen přesvědčeným, že *pro bono* má obchodní význam a přináší zisk.

Můžeme dospět k takovému závěru? Je skutečně pravda, že *pro bono* přináší zisk? Jsem přesvědčen o tom, že odpověď je ano ze stejného důvodu, proč se korporátní společnosti v USA věnují filantropii. *Pro bono* může být pozitivním a významným příspěvkem k mezni konkurenceschopnosti právní firmy, navenek vůči klientům a uvnitř vůči svým zaměstnancům. Raději, než vnímat obchodní metamorfózu právních firem jako nepřítele *pro bono*, věřím tomu, že přijetí korporátního filantropického modelu může spíše zvýšit odhodlání firem k *pro bono*.

Právní firmy stejně jako korporátní obchodní společnosti stále více potřebují vyvíjet unikátní způsoby, jak zvýšit konkurenceschopnost externě vůči svým klientům a interně vůči zaměstnancům stávajícím i potenciálním. Vytvářením a udržováním lepší klientské základny a přitahováním a udržováním talentovaných zaměstnanců firma pravděpodobně lépe uspokojí své investory a partnery. K dosažení tohoto, podobně jako jejich korporátní sestřenice, právní firmy potřebují vyvinout mezni konkurenceschopnost, která pomůže klientům a potenciálním i stávajícím zaměstnancům vytvořit pocit lojality k firmě. *Pro bono* práce, pokud je chápána jako součást filantropického programu firmy, může být stejně jako v případě korporátních společností skvělým způsobem, jak si vytvořit image a značku „dobrých lidí“. Klienti právních firem nechtějí pouze kompetentní a cenově konkurenceschopné právníky, ale právníky, kterým mohou důvěřovat, kteří jsou odpovědní lidé a skuteční ochránci jejich zájmů. Neříkám, že značka „dobry

člověk“ přitahuje klienty sama o sobě, ne více než jakýkoliv jiný marketingový nástroj. Je to spíše důležitý nástroj orchestru, přispívá k celkovému příznivému image firmy, oplátkou často hraje důležitou roli v rozhodnutí klienta zvolit mezi rovnocenným X a Y.

Je zde však jeden zásadní problém. Jak mi bylo nedávno řečeno při konverzaci s ředitelem jedné z hlavních národních právních firem: „*Právníci jsou vnímáni jako ti, kdo berou, ne jako ti, kdo dávají*“. Právníci a právní firmy všeobecně mají hroznou reputaci a jsou hodně daleko od toho, aby byli vnímáni jako „dobří lidé“. V rámci stávání se obchodníky právníci upustili od předchozího a příznivějšího image profesního stavu, aniž by tento image nahradili čímkoliv pozitivním. Mezitím korporátní obchodní firmy v USA leští svůj image a dnes více než kdy jindy usilují o to, aby se jevily být dobrými občany, kteří vyzařují auru důvěryhodnosti a integrity. Auru vyzařovanou právníky si lze snadno představit, avšak je těžké ji formulovat zdvořilými slovy. Stalo se to proto, že všechny etické geny byly nějak odkloněny do typů lidí, kteří navštěvují obchodní školy, a právníkům se vyhnuly? Ne, je to tím, že korporátní obchodní firmy si uvědomily obchodní význam dobročinnosti a našly způsoby, jak zkombinovat to, co je v srdci, s tím, co vytváří mezní obchodní konkurenceschopnost ve prospěch ekonomického zisku.

Chytré a důvtipné právní firmy, které chtějí být více obchodníky, si rovněž uvědomí obchodní hodnotu v silných *pro bono* programech. Uvědomí si také, že nemohou mít opravdu silné *pro bono* programy, pokud nebude *pro bono* považováno za jednu z hlavních funkcí, a nikoli pouze za okrajovou záležitost. Zatímco koordinátoři a výbory *pro bono* mohou být užiteční pro organizaci *pro bono* programů, neměli by být náhradou za *pro bono* jako exekutivní funkci představenstva firmy nebo jejích společníků. V mnoha podnicích s rozsáhlými dobročinnými programy je vedoucím programu představenstvo, ne nějaký amorfnní výbor.

Při psaní toho textu bych chtěl ujistit čtenáře, že chápu, že srdečná motivace je skutečným pohonem *pro bono* v právních firmách. Ale jako každý pohon má *pro bono* omezenou využitelnost, pokud stojí samostatně. Potřebuje být k něčemu využitelné, jinak není důležitým zájmem. To něco je ekonomický zisk, ať se vám to líbí, nebo ne. Mám rád ekonomický zisk a věřím, že může být zvýšen dobrou korporátní filantropií. Věřím, že mnoho členů představenstev se mnou souhlasí. Doufejme, že více společníků právních firem si uvědomí tuto příležitost.

K nedostatku *pro bono* právních služeb v České republice²³

Veronika Kristková, koordinátorka *pro bono* centra
Public Interest Lawyers Association (PILA), Praha

Pokud je výkon advokátní praxe zredukován na právnícké schopnosti a etické minimum, přestává být povoláním v tradičním smyslu slova. Pokud ti, kteří právo praktikují, se definují z hlediska schopností a etického minima, riskují, že ztratí nedílnou a nezbytnou součást své identity profesionálů. Mohou být schopnými právními techniky a slušnými lidmi, ale stejně ztratí něco z toho, čím by měli být, protože selhali, odmítali nebo opomenuli prosazovat veřejné blaho smysluplnými způsoby. Právníci se mohou zavázat, že budou sloužit veřejnému blahu tváří v tvář silám, které se proti nim spiknou, a budou trávit čas mnoha záslužnými iniciativami včetně reformy práva a pro bono zastupování klientů a případů. Tento závazek je vzhledem k étosu komercialismu záležitostí odvahy a odhodlání.²⁴

Navzdory státem dotovanému systému právní pomoci v rámci soudního řízení, o jehož nedostatcích stručně pojednává tento článek, řada nemajetných lidí nemá přístup k právním službám nezbytným k výkonu a ochraně jejich práv. K dispozici nejsou žádné statistické údaje o počtu lidí, kteří u soudu žádají o bezplatnou právní pomoc (ustanovení zástupce soudem dle 30 o. s. ř.), kolik z nich je odmítnuto a musí se obrátit pro právní pomoc jinam. I když neexistují statistické údaje, praktické zkušenosti nevládních organizací poskytujících bezplatnou právní pomoc ukazují, že potřeba bezplatných právních služeb je větší, než jsou nevládní organizace schopny poskytovat. Tento příspěvek objasňuje potřebu *pro bono* služeb a podporuje rozvoj *pro bono* právních služeb jako nástroje zlepšování přístupu nemajetných lidí ke spravedlnosti. Článek nejprve ilustruje, že tradice právních služeb *pro bono* v české právnícké profesi existuje. Stručně upozorňuje na nedostatky současného státem dotovaného systému právní pomoci včetně jmenování advokáta Českou advokátní komorou a jiných forem bezplatných právních služeb. Konečně článek přesvědčuje, že z *pro bono* právních služeb mají užitek jak nemajetní klienti, tak právnícké firmy a že vedle morální povinnosti právníků zajišťovat rovný přístup ke spravedlnosti pro všechny existují i komerční důvody pro poskytování *pro bono* právních služeb nemajetným.

23 Poděkování: Podstatná část tohoto článku byla vypracována pro Institut práva veřejného zájmu (Public Interest Law Institute), Budapešť, <http://www.pili.org/en/> s velkou podporou pana Tamase Barabase (*pro bono* koordinátora PILI).

24 Kronman, A.: *The Lost Lawyer: Nesplněné ideály právnícké profese*. Belknap Press of Harvard University Press: 1993, s. 365.

Historický vývoj bezplatných právních služeb v České republice²⁵

Historický vývoj bezplatných právních služeb v České republice popisují erudovaně a podrobně ve svých člancích S. Balík a P. Piková, od nichž je následující část příspěvku převzata. Institut podobný bezplatné právní radě znalce práva při projednáváním sporu lze nalézt již ve 14. století v existenci tzv. pánů z lavic, což byli členové soudcovského sboru, kteří původně udíleli účastníkům pře poučení o procesním právu a později se zaměřili na pomoc chudým a potřebným. Úprava práva chudých se dále objevuje i v zemském zřízení z roku 1530 stejně jako v právu městském.

Ustanovení týkající se práva chudých lze nalézt konkrétněji v císařském nařízení č. 364 z roku 1849, kterým se přijímá advokátní řád. Dle § 19 tohoto nařízení rozhodnutí, zda straně náleží právo chudých, je vyhrazeno soudům, avšak výběr konkrétního bezplatného zástupce byl svěřen stálému výboru advokátní komory, orgánu podobnému dnešnímu představenstvu České advokátní komory. Soud rozhodoval rovněž o „stažení“ z bezplatného zastupování, případně po vyslechnutí dobrozdání výboru advokátní komory. Podrobnou právní úpravu práva chudých v občanském řízení sporném obsahuje zákon č. 113 z roku 1895 o soudním řízení v občanských rozepřích právních (civilní řád soudní) v titulu sedmém § 63 až § 73. Citovaná ustanovení byla v úzké souvislosti s ustanoveními § 27 až § 29 upravujícími tzv. proces advokátský. Pro úplnost je třeba doplnit, že okruh věcí, v nichž strana musela být zastoupena advokátem, byl v té době mnohem širší než dnes a zahrnoval kromě tradiční trestní obhajoby též většinu věcí civilního řízení soudního.

Právem chudých podle civilního řádu soudního nebylo zdaleka pouze právo na „zástupce zdarma“. Kromě této výhody v sobě zahrnovalo mj. prozatímní osvobození od kolků a státních poplatků, osvobození od povinnosti složit jistotu na náklady řízení a dočasné osvobození od celé řady poplatků se sporem spojených. Hotové výdaje byly „zástupci zdarma“ zálohově placeny ze státní pokladny. Zásadně měl možnost domoci se práva chudých ten, kdo by bez omezení nezbytné výživy své a osob na sobě závislých nemohl náklady sporu uhradit, cizinci pod podmínkou vzájemnosti. Žádost bylo možno učinit u příslušného soudu první instance, měla obsahovat označení pře a jako přílohu vysvědčení o majetkových poměrech strany, již má být právo chudých propůjčeno, potvrzené obecním představenstvem obce, v níž žadatel bydlel. Procesní soud první instance pak rozhodl o udělení práva chudých spolu s advokátem, kterého následně určoval výbor advokátní komory. Za předpokladu úspěchu chudé strany ve sporu byli stát i advokát zhojeni, neboť podlehnoucí odpůrce náklady prozatímně

²⁵ Tato část je dílem Balíka, S. – Pikové, P.: Podíl advokátů v Čechách na výkonu práva chudých v letech 1869–1914. *Bulletin Advokacie* 1997, č. 10 a Pikové, P.: Právo nemajetných občanů na právní ochranu – o právu chudých v minulosti a současnosti. *Bulletin Advokacie* 2003, č. 3.

chudé straně odpouštěné, jakož i výdaje advokáta pro chudou stranu zřízeného bezprostředně poté zaplatil. Také v situaci, kdy pominuly důvody udělení práva chudých, byly tyto náklady a výdaje dodatečně uhrazeny.

Právo chudých v rámci trestního řízení se řídilo obdobnými pravidly s tím, že trestní řád soudní č. 119/1873 rozlišoval zřízení obhájce z úřední povinnosti a samotné právo chudých. Na poskytování bezplatné právní pomoci pamatuje i advokátský řád č. 96 z roku 1868 v § 16 právě v souvislosti s procesními ustanoveními. Problematika práva chudých byla v tomto období častým předmětem nejrůznějších časopiseckých příspěvků, článků a zasvěcených statí advokátů, kteří se svým postavením „zástupce zdarma“ často nebyli příliš spokojeni. Jablkem sváru se stávala otázka zapravení honoráře za zastupování chudých, který advokáti při neúspěchu chudé strany obtížně vymáhali. Nespokojenost panovala i s nerovnoměrným rozvržením chudinských věcí mezi advokáty v sídlech jednotlivých okresních soudů, stejně jako s „podřízeným“ postavením vůči soudcům, klientům a komoře při službě zdarma.

Rakouské zákonodárství let 1868–1914 znalo institut práva chudých a do přelomu století jeho úpravu dále precizovalo. Dosáhnout výhod práva chudých zůstalo ale v praxi komplikované jak z důvodů hmotněprávních, tak procedurálních. Roční počet případů, kdy bylo uděleno, nepřesáhl 4000, v řadě let nedosáhl ani čísla 1000. Podle nerovnoměrného rozvržení chudinských věcí mezi jednotlivé advokáty lze usuzovat, že některých advokátů, zejména pražských a těch mimopražských, kteří nepraktikovali v sídle sborového soudu, se chudinská agenda téměř netýkala. Přísná pravidla oné instance pro udělování a realizaci práva chudých měla zajistit, aby tohoto institutu nebylo na úkor státu, a odvozeně i advokátů, zneužíváno. Advokát měl i v chudinské věci nárok na náhradu hotových výdajů vůči státní pokladně či vůči protistraně svého klienta. Právo chudých tak, jak bylo zavedeno do rakouského zákonodárství v minulém století, neumožnilo ve sledovaném období v širším rozsahu fakticky zajistit poskytování právních služeb potřebným osobám, přestože mohla představovat pro úzký okruh advokátů sídlících z tohoto hlediska v nevhodném místě obtížnou až neúnosnou zátěž.

S nástupem komunistického režimu pak advokátní řád z roku 1948 č. 322, který poskytování právních služeb advokáty zcela změnil, udělení bezplatných právních porad stranám umístil do právních poraden zřízených v jednotlivých obvodech krajskými sdruženími v součinnosti s předsedou krajského soudu. Členům krajských sdružení byla uložena povinnost „konat práci“ v těchto poradnách ve smyslu směrnic vydaných krajskými sdruženími. Úprava advokacie v roce 1951 pak otázku poskytování bezplatné právní pomoci zcela pominula.

Občané, u nichž byly shledány důvody v osobních, majetkových poměrech nebo důvody zvláštního zřetele hodné, se právní pomoci za sníženou úhradu nebo bezplatně dočkali zákonem o advokacii č. 57/1963 Sb. a č. 118/1975 Sb. Od roku

1976 o existenci takových důvodů rozhodovaly advokátní organizace, respektive vedoucí advokátní komory, s výjimkou případů, kdy byl ustanoven zástupce podle o. s. ř. (§ 30).²⁶

Souhrn nedostatků současného systému právní pomoci²⁷

Bezplatná právní pomoc je velice úzce navázána na soudní řízení. Přístup k právním službám je velmi potřebný již před začátkem soudního řízení. Někteří nemajetní nejsou schopni sami zahájit řízení nebo by se mohli vyhnout započetí neúspěšného sporu, kdyby předtím měli možnost záležitost konzultovat s právníkem. Dále je právní poradenství potřebné nejen v záležitostech, které je třeba řešit soudní cestou, ale také v otázkách, které není třeba řešit soudně, v případech, v nichž klientovi stačí právní porada.

Ustanovení o státem zajišťované právní pomoci nejen v občanskoprávních, ale i trestních řízeních jsou velmi vágní. Soudy tak mají velkou diskreci při rozhodování o tom, zda má žadatel právo na bezplatnou právní pomoc. Důsledkem tohoto systému není možné považovat za efektivní zajištění přístupu k právní pomoci pro chudé. Neexistují jasné ani konkrétní normy pro rozhodování o tom, kdo má nárok na bezplatné zastupování. Rozhodnutí v této věci jsou často rozporná. K dispozici nejsou žádné statistické údaje o počtu jedinců neschopných si zajistit právní zastoupení z vlastních finančních zdrojů, žádné údaje o reakci na potřebu právní pomoci ani žádná data o rozdělování právní pomoci. Chybí specifický rozpočet pro bezplatnou právní pomoc a neexistují informace o výdajích státního rozpočtu na tuto právní pomoc.

Bezplatné právní služby poskytované advokátní komorou

Současný právní základ *pro bono* právních služeb je v § 18 odst. 2 zákona o advokacii²⁸ a v článku 18 etického kodexu advokátů,²⁹ který stanoví, že advokát je povinen, by-li k tomu vyzván, podílet se v přiměřeném rozsahu na projektech směřujících k prosazování nebo obhajobě lidských práv a svobod, a to i bez nároku na odměnu, ledaže mu v tom brání vážné důvody. Za stejných podmínek je advokát povinen podílet se na výzvu komory na projektech, jejichž cílem je uskutečňování principů

²⁶ Balík, S. – Píková, P.: Podíl advokátů v Čechách na výkonu práva chudých v letech 1869–1914. *Bulletin Advokacie* 1997, č. 10; Píková, P.: Právo nemajetných občanů na právní ochranu – o právu chudých v minulosti a současnosti. *Bulletin Advokacie* 2003, č. 3.

²⁷ K podrobným informacím viz Přístup ke spravedlnosti ve střední a východní Evropě: Zpráva o zemi: Česká republika, PILI, 2003, k dispozici na http://www.poradna-prava.cz/dokumenty/Pristup_ke_spravedlnosti.pdf, 12/03/2007.

²⁸ Z. č. 85/1996 Sb.

²⁹ Usnesení ředitelství České advokátní komory, Věstník č. 1/1197 z 31. října 1996, který upřesňuje zásady profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů v České republice (etický kodex), 24. 10. 2007.

demokratického právního státu nebo zdokonalení právního řádu České republiky. Ti, kteří nemají přístup k právním službám, mohou podle § 18 odst. 2 zákona o advokacii požádat komoru, aby mu advokáta určila. Komora požaduje, aby žadatel dokázal, že vyčerpал prostředky jemu dostupné v soudním řízení, což znamená, že žádal o určení zástupce soudem a jeho žádost byla zamítnuta. Dále musí žadatel doložit, že žádal o poskytnutí právních služeb dva advokáty a byl odmítnut. Zákon přesně neuvádí, jaký druh služeb je jmenovaný advokát povinen klientovi poskytnout. Podmínky poskytnutí právních služeb jsou bližší upřesněny při jmenování. Komora může určit advokáta na poskytování bezplatných služeb, pokud k tomu opravňuje příjem a majetek žadatele. Aby toto byla schopna posoudit, má komora pravomoc informovat se o majetku a příjmu žadatele.³⁰

Komora zabývající se žádostí o určení posoudí právní charakter věci (například jestli existuje riziko propadnutí práva, vyloučení odvolací lhůty, ústavní stížnost, kasační odvolání nebo platební příkaz). Žádost o určení zástupce je obvykle zpracována do týdne. Rozhodnutí o určení zástupce je vždy písemné. Advokát určený komorou není odměňován za poskytnuté služby ani komorou, ani státem. Může požádat komoru o náhradu nákladů na poskytnutí služeb (cestovní výlohy, pošta, kopírování atd.), ale ne o náhradu za služby samotné. Stát tudíž přenáší svou povinnost zajišťovat přístup k právní pomoci na advokátní profesi. Advokát nemůže odmítnout poskytnutí těchto služeb, pokud nejsou splněny podmínky, za kterých by měl advokát právo odmítnout poskytnutí služeb klientovi, který si právní služby může zaplatit. Určený advokát je tudíž povinen poskytovat bezplatné právní služby na rozdíl od skutečných *pro bono* služeb, kdy služby bezplatné právní pomoci poskytuje ze svého vlastního podnětu. Kvůli nedostatku motivace advokáta (žádná finanční motivace, advokát je povinen případ přijmout) je kvalita právních služeb poskytovaných advokáty určenými komorou v některých případech velmi nízká.

Komora může jmenovat advokáta na placené služby nebo bezplatné právní služby. Žádosti o placené právní služby jsou vzácné. Žadatel musí komoře poskytnout prohlášení o sociálních a majetkových podmínkách a příjmu. Musí také definovat právní záležitost, pro kterou hledá poskytnutí služeb. Advokát je jmenován pouze pro specifickou právní záležitost. Výhodou systému jmenování advokáta komorou je, že komora může klientovi určit advokáta specializovaného v záležitosti, ve které nemajetný klient hledá právní pomoc. Žádná oficiální specializace advokátů neexistuje, ale seznam advokátů obvykle zahrnuje profesionální specializaci, kterou si advokát zvolil. Nemajetný klient však nemůže žádat určení advokáta dle svého vlastního výběru. Postup rozhodování o žádosti o určení advokáta není správním řízením a nelze se proti němu odvolat, záruky správního řízení se zde neuplatňují.

30 Vyhláška č. 275/2006 Sb., kterou se stanoví způsob zjišťování příjmových a majetkových poměrů žadatele o určení advokáta Českou advokátní komorou k poskytnutí právních služeb bezplatně nebo za sníženou odměnu, upravuje způsob a rozsah tohoto šetření.

Kupříkladu v roce 2005 komora řešila v průměru okolo 400 žádostí o určení advokáta měsíčně. Určeno bylo 1821 advokátů, z toho 1774 advokátů bylo určeno k poskytnutí právních služeb bezplatně, to představuje jen v roce 2005 téměř 25 % z celkového počtu činných advokátů. Nejvíce advokátů bylo určeno k poskytnutí právních služeb ve věcech podání ústavních stížností k Ústavnímu soudu ČR – 457 advokátů, v trestních věcech pak 244 advokátů a 141 advokátů ve věcech dovolání k Nejvyššímu soudu ČR.³¹

Přestože počet žádostí o určení advokátů každým rokem vzrůstá, počet advokátů určených komorou významně klesá. Zatímco v roce 2001 komora jmenovala advokáta u 90 % žádostí, v roce 2004 to bylo pouze 53 % žádostí. Počet advokátů jmenovaných komorou je nepodstatný například v porovnání s počtem občanskoprávních případů v roce 2004 – 290 307 (mimo rozvody). Ačkoliv toto srovnání není příliš vypovídající, protože nemajetný člověk potřebující právní služby může v občanskoprávním řízení žádat o určení advokáta soudem.

Kromě institutu advokáta určeného komorou organizuje komora na krajské úrovni v určitých dnech a v určitých úředních hodinách bezplatné právní poradenství, obvykle v místě sídla krajských soudů (některé jsou umístěny v budovách soudů nebo komora pronajme zvláštní budovu). Zde advokáti poskytují bezplatnou právní radu. Návštěva těchto kanceláří bezplatné právní pomoci vyžaduje předcházející telefonickou domluvu přes kancelář komory. Tato činnost je čistě dobrovolnou činností komory a nemá žádný právní základ. Ale široká veřejnost není s touto možností seznámena, protože ji komora nepropaguje. Obdržení této právní rady není podmíněno prokazováním nedostatečných prostředků nebo jiných překážek, které by klientovi zabraňovaly v obdržení právní pomoci jinými cestami. Tato forma právního poradenství není určena pro znevýhodněné. Je to služba advokátní profese veřejnosti.

Kvalita služeb bezplatné právní pomoci

Kvalita služeb bezplatné právní pomoci je velmi proměnlivá v závislosti na profesionální zodpovědnosti určeného advokáta. Někteří advokáti nejsou ochotni věnovat tolik úsilí a času případům, které jsou jim určeny. To platí o určení soudem, kdy je poplatek za advokáta hrazen státem, ale je obvykle nižší než smluvní poplatek, i o určení komorou, kdy advokát není odměněn. Systém posuzování kvality poskytovaných služeb chybí, a proto není možno efektivnost tohoto systému zhodnotit.

V trestním řízení může být určený advokát odvolán soudcem kvůli nedostavení se k určitým procesním úkonům. Občanské právo nestanoví ani omezenou kontrolu

31 Račok, M.: Pohled České advokátní komory na problematiku bezplatné právní pomoci. In: Bezplatná právní pomoc v České Republice: Současný stav a možnosti do budoucna, Pracovní sborník z diskusního a vzdělávacího fóra uskutečněného dne 28. 3. 2006 v Praze.

soudu nad výkonem určeného advokáta, například možnost odvolání advokáta na základě rozhodnutí komory, že se advokát při zastupování daného případu kárně provinil. Klient se může obrátit na advokátní komoru a stěžovat si na výkon určeného advokáta, jak je uvedeno v zákoně o advokacii, advokát a koncipient jsou odpovědní za disciplinární přestupky, což jsou vážná nebo opakovaná porušení zákona o advokacii nebo interních pravidel advokátní komory (včetně profesionálních pravidel chování).

Nicméně v hodnocení kvality poskytované právní pomoci brání fakt, že advokátní komora tvrdí, že nerozlišuje stížnosti na soukromě najaté advokáty ani na advokáty určené z úřední moci, a dokonce ani nerozlišuje stížnosti na chování v trestních, občanskoprávních a dalších řízeních.³²

Současná situace poskytování bezplatných právních služeb

Skutečná kultura *pro bono* právních služeb v České republice neexistuje. Advokáti nejsou motivováni přijímat případy *pro bono*. Někteří je přijímají případ od případu pro svou rodinu, přátele nebo známé. Takové *pro bono* aktivity mají nepravidelnou a neorganizovanou povahu. Rozsah těchto aktivit není možné posoudit. Poskytování *pro bono* právních služeb na organizovaném a zavedeném základě chybí. Prvotními důvody, proč advokáti *pro bono* služby neposkytují, jsou výdaje s nimi spojené. Ekonomické důvody jsou těmi základními, proč menší právnické firmy nebo jednotliví advokáti neposkytují *pro bono* služby organizovaně, to si mohou dovolit pouze ekonomicky silné a velké právnické kanceláře.

V Praze existuje více než dvacet mezinárodních korporativních právnických kanceláří. Přestože *pro bono* aktivity tvoří velkou část kultury právnických firem v zahraničí, v České republice provozují *pro bono* programy pouze dvě tři z pražských kanceláří. Neexistuje žádná společná firemní kultura, která by podporovala *pro bono* kulturu založenou na podobných *pro bono* programech provozovaných zahraničními pobočkami. Podle jednoho mladého koncipienta z jedné korporativní právnické firmy, který v ní zavedl *pro bono* služby (firma bere asi dva *pro bono* případy ročně ve spolupráci s nevládní organizací věnující se lidským právům), je hlavní překážkou v zavádění *pro bono* programu nebo přijímání většího počtu *pro bono* případů nedostatek podpory ze strany ředitele kanceláře. To znamená, že právníci poskytují *pro bono* služby na úkor svých pravidelných pracovních povinností a nejsou za vykonanou *pro bono* práci odměňováni. Systém zúčtovatelných hodin nebere v úvahu hodiny, které právník věnuje *pro bono* práci.³³ Proto je nezbytné oslovovat právníky pracující ve firmách, kteří by byli ochotni přijímat *pro bono* případy a vyvíjet nátlak na partnery právních firem, bez jejichž podpory je pro zaměstnance

32 Přístup ke spravedlnosti ve střední a východní Evropě; Zpráva o zemi: Česká republika. PILI, 2003, s. 113.

33 Rozhovor s Mgr. Jindřichem Kloubem, 6. 3. 2006, Praha.

velice složité ujmout se *pro bono* práce. Většina bezplatné právní pomoci je tak poskytována nevládními organizacemi. Z nevládních organizací poskytujících sociálněprávní pomoc, a to většinou formou sociálněprávního poradenství a informování, je nejvýznamnější Asociace občanských poraden. Jejich 39 poraden v 56 místech ČR poskytlo v roce 2006 radu 35 371 klientům.

Přestože existuje mnoho nevládních organizací poskytujících právní poradenství ve formě konzultace, případně soupisu právních podání, pouze málo z nich poskytuje zastupování v soudních řízeních. Systematická právní pomoc nevládních organizací je omezována dvěma faktory. Poskytování právních služeb je podle zákona o advokacii vyhrazeno advokátům. Zároveň je advokacie svobodné povolání a advokáti nesmí vstupovat do pracovních smluv s výjimkou pracovního poměru k jinému advokátovi nebo společnosti advokátů. Některé nevládní organizace zaměstnávají absolventy právnických škol, kteří nejsou členy advokátní komory. Nicméně občanský soudní řád dovoluje soudu odmítnout jako zástupce jakoukoli osobu, která opakovaně působí jako zástupce. Proto nejsou nevládní organizace schopné poskytovat právní zastoupení pravidelně a pomocí advokáta, který by byl členem jejich personálu.³⁴

Místní samosprávy, politické strany, odborové organizace nebo jiná sdružení na ochranu jistých skupin, např. spotřebitelů, někdy zakládají kanceláře bezplatného právního poradenství. Není možné posoudit, do jaké míry jsou tyto služby poskytovány jménem nevládních organizací právníky zdarma a do jaké míry jsou právníci poskytující tyto služby jménem neziskových organizací odměňováni těmito organizacemi. Většinou právníci uzavřou s těmito neziskovými organizacemi smlouvu a poskytují tyto služby za snížený poplatek. Existuje také několik právních klinik na právnických fakultách, které poskytují bezplatné právní služby.³⁵

34 Přístup ke spravedlnosti ve střední a východní Evropě; Zpráva o zemi: Česká republika. PILI, 2003, s. 113.

35 *Právnická fakulta Karlovy univerzity v Praze, První právní pomoc Elsa* (právní klinika je organizována studentskou organizací, personál fakulty dohlíží na právní poradenství poskytované studenty ve všech hlavních právních oblastech), *Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Právní klinika pro uprchlíky ve spolupráci s Organizací pro pomoc uprchlíkům a se soukromou právnickou firmou Linkaters Alliance* (klinika je řízena Organizací pro pomoc uprchlíkům ve spolupráci s Právnickou fakultou Univerzity Karlovy a jejím cílem je poskytovat studentům zajímajícím se o oblast lidských práv podrobné školení v oblasti uprchlického práva s následnou praktickou aplikací znalostí, které studenti získali v teoretickém školení), *Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci – Studentská právní klinika* (studenti práv poskytují bezplatnou právní pomoc sociálně znevýhodněným klientům pod dohledem advokáta – člena fakulty), *Administrativně právní klinika* (právní klinika uprchlického a cizineckého práva).

Výhody poskytování *pro bono* právních služeb pro advokáty a jejich koncipty³⁶

Z *pro bono* mají užitek nejen nemajetní lidé, kteří by jinak neměli přístup k právním službám, ale přináší značný užitek také zapojeným právníkům a právníckým firmám. *Pro bono* zvyšuje znalost jiných oblastí právní praxe. Právníci praktikující ve firmách zjišťují, že se pohybují pouze v několika oblastech právní praxe. Poskytování *pro bono* právních služeb umožňuje poznat oblast právní praxe, kterou se právník ve firmě zabývá, z perspektivy jak žalobce, tak obžalovaného, zlepšuje pochopení a znalosti právní úpravy a následně pomáhá právníkům lépe zastupovat jejich soukromé klienty.

Pro bono umožňuje rozšiřování právních znalostí a dovedností. *Pro bono* práce umožňuje právníkům získat zkušenosti mimo oblast jejich každodenní praxe a nabízí hlubší rozvoj jejich dovedností. Získat právní praxi v širokém spektru právních odvětví je velmi důležité pro advokátní koncipty pro přípravu k advokátním zkouškám. *Pro bono* umožňuje získávání praktických zkušeností. Mnoho mladých právníků během prvních let praxe provádí právní výzkum a připravuje právní podání. *Pro bono* práce je zvláště pro mladé právníky příležitostí k získání praktických zkušeností s právními problémy z reálného světa. V průběhu *pro bono* práce mají mladí právníci příležitost radit klientům, spolupracovat s ostatními právníky a zastupovat klienta před soudem, což by se jim jinak během prvních let kariéry nepodařilo. *Pro bono* dává mladým právníkům sebedůvěru ve své schopnosti a umožňuje prokázat jejich schopnosti profesně zkušenějším právníkům.

Pro bono umožňuje interakci s klientem. Poskytováním *pro bono* služeb získávají mladí právníci neocenitelnou zkušenost v komunikaci s klienty, a tím si rozvíjejí schopnost identifikovat právní otázky, rozlišovat legitimní právní nároky od nelegitimních, sebejistě radit klientům o jejich zákonných právech a povinnostech a vést klienty soudním sporem. *Pro bono* může zlepšit postavení právníka v advokátní firmě. Zlepšováním znalostí a získáváním praktických zkušeností s řízením právních záležitostí a komunikací s klienty skrz poskytování *pro bono* právních služeb mladí advokáti zvyšují svou hodnotu pro právníckou firmu. *Pro bono* je pro mladé právníky prostředkem k vybudování kariéry.

Výhody *pro bono* služeb pro právní firmy³⁷

Pro bono právní služby, které jsou náležitě strukturované a integrované do systému firmy, mají za následek pozitivní výhody pro právníckou firmu a její

36 Výhody *pro bono*, Advokátní komora Severní Karolína, Oddělení mladých právníků, *pro bono* výbor, dostupné na <http://www.ncbar.org/public/proBonoPublicService/proBono.pdf>.

37 V čem vidí americké právnícké firmy výhody vykonávání právní práce *pro bono*. Vance Center, Advokátní komora města New York, http://www.nycbar.org/VanceCenter/PDF/probono/Library_What%20do%20U.S.%20Law%20Firms_Eng.pdf.

advokáty, stejně jako pro klienty a komunity. Zatímco některé výhody vyplývající z firemní kultury podporující *pro bono* budou okamžitě zřejmé, jiné prospěšné výsledky budou známy až postupem času. Investice do *pro bono* může dlouhodobě upevnit schopnost firmy přitahovat obchodní klienty a sloužit jim.³⁸

Po *bono* pomáhá při náboru a udržování dobrých právníků. Pro mnoho advokátů se práce časem stává neuspokojivou kvůli velké pracovní zátěži a anonymní atmosféře ve firmě. Kultura *pro bono* může zvýšit ztotožnění právníků s jejich firmou, přijímá individualitu, podporuje kolektivního ducha a upevňuje loajalitu vůči firmě. *Pro bono* pomáhá s problémy ochabující morálky a pracovního uspokojení, které právníci během svých profesních životů mohou zažívat. *Pro bono* oslovuje potřeby mnohých právníků přispět společnosti. Má možnost nabízet konstruktivní zapojení do naléhavých společenských problémů.

Pro společníky nabízí *pro bono* příležitost k zrychlenému profesionálnímu rozvoji a šanci zpestřit si pracovní náplň, dosáhnout větší samostatnosti a pracovat v nových právních odvětvích. Poskytuje jim také dobré zaškolovací zkušenosti a může často představovat větší výzvu než většina práce, kterou mladší společník ve firmě vykonává. Používání pečlivě zvolených *pro bono* příležitostí jako zaškolovacích prostředků umožní právnickým firmám poskytovat širokou škálu vysoce kvalitního výcviku dovedností za velmi nízkou cenu. Vzhledem k roli, kterou *pro bono* případy mohou hrát při poskytování výborných zaškolovacích příležitostí, mohou firmy integrovat jejich školení a *pro bono* funkce. Mladším právníkům *pro bono* nabízí smysluplnou pracovní praxi a příležitost ke zrychlenému profesionálnímu rozvoji, ze kterých bude mít užitek jednotlivý advokát i firma.

Právníkům, kteří již nějakou dobu praxi vykonávají a mají odbornost ve vysoce specializované oblasti práva, nabízí účast na *pro bono* příležitost věnovat se zásadním společenským otázkám nebo sloužit jednotlivým klientům – aspekty právní praxe, které nemusejí být dostupné v jejich každodenní práci. *Pro bono* práce zlepšuje postavení advokacie a právního systému v očích široké veřejnosti pro udržování důvěry veřejnosti ve spravedlnost právního systému a právní praxe. Spravedlivý a poctivý právní systém nemůže existovat, pokud velké množství advokátů nemá přímý kontakt s problémy chudých a znevýhodněných.

Pro bono je dobrým marketingovým nástrojem. *Pro bono* přitahuje publicitu, ať už proto, že tyto případy se často týkají věci veřejného zájmu a média mají zájem o příslušnou problematiku, nebo proto, že spolupracující nevládní organizace případ medializují. Rostoucí počet právnických firem v USA společně podniká *pro bono* práci ve spojení s právními odděleními korporátních klientů. Společné

38 Komerční důvody pro *pro bono*. *Pro bono* institut 2000, http://www.taprootfoundation.org/events/probono/pbi_businesscase.pdf.

pro bono podniky nabízejí příležitost spolupracovat se soukromými klienty sociálně i profesionálně na záležitostech obecného zájmu mimo obchodní arénu.

Závěr

Právní služby *pro bono* jsou důležitým doplňkem státem dotované právní pomoci, jelikož současný systém státem dotované právní pomoci nemůže uspokojit všechny potřeby nemajetných lidí přístupu k právním službám. Z právních služeb *pro bono* mají užitek nejen nemajetní klienti, ale také poskytovatelé těchto služeb. Nakonec závazek zajišťovat rovný přístup ke spravedlnosti a podporovat veřejné blaho je právě to, co odlišuje advokacii jako profesi od čistého obchodu.

„Tvrdím, že v dobrém právníkovi se spojují tři základní hodnoty: závazek schopností, což je o dovednostech; závazek etice, což je o slušnosti; a závazek profesionálnosti, která přenáší veřejný zájem do ostatních dvou hodnot. Mám pocit, že zatímco není krize ani ve schopnostech, ani etice, jelikož právníci mají obojího chvályhodný nadbytek, nemůžeme to samé říci o duchu profesionálnosti. (...) čím budeme definovat úspěch v této profesi? Penězi? Partnerstvím? Těžkou prací? Samozřejmě. Ale také poctivostí, slušností, soucitem, moudrostí, odvahou, vizí, inovací a idealismem. Pokud tyto kvality uctíváme a jejich nositele odměňujeme respektem, vysíláme signály této profesi, že naše společné hodnoty a očekávání překračují materiální přínos odbornosti, kterou máme.“³⁹

³⁹ Rosaliti Abella, nyní soudkyně Nejvyššího soudu Kanady, Ontario, *Lawyers Gazette*, listopad/prosinec 1999, s. 20 a 25.

Teoretické východisko státem zajišťované právní pomoci a jeho ospravedlnění

*Martin Škop, Katedra právní teorie,
Právnická fakulta Masarykovy Univerzity, Brno*

Právo je významný aspekt moderního státu a moderní společnosti. V minulosti byly mezilidské vztahy založeny více či méně na důvěře, avšak dnes, v „anonymní“ společnosti, která je provázána se systémy expertů, je právo schopné nahradit důvěru. Dokonce lze říci, že v právu se vyskytuje méně důvěry, která je nahrazována silou administrativy.

Jeden ze základních postulátů moderního práva je, že lidské bytosti jsou si před právem rovny. Moderní právo uvádí, že každá lidská bytost má mít stejný přístup k soudu – tedy k právu samému. Tento požadavek nebo pravidlo přikazuje právu posuzovat osoby bez ohledu na jejich ekonomický status, stejně jako bez ohledu na jiné charakteristiky. Tento přístup ke vztahu lidí a práva je správný, ale stále ještě existuje mnoho faktických a právních překážek, které zakazují někomu pohybovat se v právním systému a využívat svou řádnou pozici mezi jinými právními subjekty. Jeden z argumentů, podporujících tuto tezi, hlásá, že jako doplněk rostoucí komplexity společnosti a rostoucí závislosti na odbornících musí právo uchopit roli systému mezilidské komunikace. Musí se stát velmi specifickým prostředkem komunikace, který je založen na specifickém vědění. Je jasné, že pro právníky je často dokonce obtížné vstoupit do práva. Jak má tedy jedinec profitovat z rovnosti před zákonem, když mu není umožněno přednést svůj případ?

Moderní právo je komplikovaný systém, kterému je někdy obtížné porozumět zejména pro velké množství administrativní regulace, která zasahuje téměř každou oblast společenského života. Také pravidlo, že všichni lidé jsou si před zákonem rovni, je proto obtížné v praxi zachovat. Právo, jak jej známe z jeho působení ve skutečném životě, se neumí zabývat člověkem na spodní příčce společenského žebříčku stejně, jako se jím nezabývá člověk na vyšším stupni společenské hierarchie. Právo prostě často nerozumí tomu, co chudí lidé dělají nebo říkají. Pokud budu rozumět pouze jedné straně sporu, pravděpodobně rozhodnu ve prospěch té strany, které rozumím – bez jakéhokoli vnitřního pocitu nespravedlnosti. Nesmíme předpokládat, že existuje jakýsi druh konspirace, která touží vyloučit chudé jedince ze společnosti, či přinejmenším z právního systému. Nicméně, můžeme nalézt určité bariéry, které brání chudým v přístupu ke spravedlnosti.

Bezplatná právní pomoc – nebo státem zajišťovaná právní pomoc – může pomoci lidem přemostit propast mezi teoretickou deklarací rovnosti a volného přístupu ke spravedlnosti na straně jedné a realitou nerovnosti na straně druhé. Bezplatná právní pomoc může pomoci přeložit do řeči právního jednání problémy lidí, kteří vnímají právní problémy jako nepochopitelné nebo cizí. Lidé ze

znevýhodněných skupin často neznají svá práva, neví, jak chránit svá práva či jak jich užívat. Neinformovanost může u těchto osob vést k úzkosti a nakonec k jakési velmi represivní formě vyloučení ze společnosti. Nevěří, že společnost je jejich a že do ní patří – skutečně zažívají pocit nespravedlnosti.

Dává smysl porozumět této formě exkluze, jako by šlo o selhání celé společnosti a celého právního systému. Jak se můžeme zabývat právem jako všeobjímajícím aparátem, když existuje významná sociální skupina, která považuje právo za něco sobě nepřátelského? Právo je založeno nikoliv pouze na vynucování, ale také na víře. Ti, kdo s právem nakládají, musí věřit, že za právem existuje vynucení; musí věřit, že právo je užitečný systém pravidel řídící společenské vztahy. Nemusí věřit ostatním lidem – jak jsem již uvedl výše, tato část práva se v moderní společnosti vytrácí. To vede k tomu, že pokud je někdo vyloučen ze systému moderního práva (systému moderní formální komunikace) a je přinucen respektovat tento systém pouze skrze donucení, pak se nemůže s tímto systémem identifikovat. Problém vězí v tom, že mnoho lidí (ne pouze lidé z vylučovaných sociálních sfér) díky tomu může začít přemýšlet o právu jako o zbytečném mechanismu. Začnou se ptát – proč máme právo, které se chová tímto způsobem? V tomto směru nesmíme zapomenout, že právo nás přestane chránit, pokud mu velký počet lidí přestane věřit.

Argumenty výše uvedené a argumenty často užívané v politických diskusích proti systému právní pomoci mohou vést k předpokladu, že bezplatná právní pomoc je určitý druh charity, či část systému sociálního zabezpečení. Musíme si však uvědomit, že se nejedná o systém sociálního zabezpečení, ale o systém práva sám o sobě, o spravedlnostní systém. Je to státní systém, který je založen na panství práva, protože usnadňuje přístup ke spravedlnosti každému členovi společnosti, dokonce i těm, kteří nemají peníze na advokáta či soudní poplatky. Důvodem je skutečnost, že nemůžeme hovořit o fungujícím právním systému, pokud je kdokoli z tohoto systému vyloučen.

Nyní chci načrtnout určitý druh ospravedlnění existence bezplatné právní pomoci. Nabídnou pouze dvě ospravedlnění státem zajišťované právní pomoci – první, obraz bezplatné právní pomoci jako prostředku, kterým stát může přinést do společnosti více spravedlnosti. Druhé ospravedlnění je přítomno v názoru, že právní pomoc pomáhá odstranit velmi zvláštní druh násilí ze společnosti – násilí slova a jazyka.

Jedno z možných ospravedlnění státem zajišťované právní pomoci je to, že pomáhá zlepšit představu o spravedlnosti ve společnosti. Bezplatná právní pomoc pomáhá zahrnout chudé osoby do společnosti, a to nikoli pomocí daru nebo dávků, ale tím, že jim nabídne spravedlnost nebo představu spravedlnosti. Právo ve skutečnosti nemusí být spravedlivé, ale jeho příjemci musí věřit, že je spravedlivé a nestranné. To je velmi důležité, protože pokud věří ve spravedlnost a právo, budou jednat sebestiště bez pocitu závislosti na lítosti kohokoli jiného.

Potřeba bezplatné právní pomoci začíná dlouho předtím, než soud vynese rozsudek. Začíná již ve chvíli, kdy je vytvořen zákon. K tomu, aby vytvořil správný a užitečný systém pravidel, normotvůrce potřebuje vědět, jaká je společenská realita. Potřebuje znát fakta a vědět, jak je regulovat. Soudy poskytují velmi užitečný zdroj informací, protože uvádějí právo v život; konfrontují společenskou realitu a uvádí do vzájemného vztahu ideál vyjádřený v zákoně a potřeby právních subjektů. Nepochybně, pokud se soudy zabývají pouze určitými typy případů, mohou znát pouze část reality. Nevědí, jak zákon ve skutečnosti působí na skutečnost, protože nevědí, jak právo působí proti (či ku prospěchu) lidem, kteří jsou na dně společnosti. Důvod pro to je zřejmý – ti na dně nebudou nikdy konfrontovat soud se svými vlastními problémy. Budou čelit soudu pouze pokud se bude jednat o problémy někoho jiného.

Můžeme předpokládat, že mnoho lidí nikdy nezjistí, že jsou v právním vztahu nebo v jiné právní situaci. Pokud jsou v nějakém vztahu s někým s právními znalostmi, mohou být konfrontováni s informací, že nikdy neměli jinou možnost než tu, která je jim předestírána. Právní putování chudých lidí skutečně končí na stejném místě jako putování muže z venkova, který chtěl vejít do zákona⁴⁰. Ačkoli v určitých případech můžeme najít některé rozdíly – ve skutečnosti tam občas chybí dveřník a většinou si „lidé z venkova“ nevěří natolik, aby se pokoušeli vejít do zákona. Protože pokud se obrátí o pomoc na soud, je možné, že dokonce soud i při nejlepší vůli nebude schopen porozumět jejich podání. Jazyk soudu (a jazyk práva) se liší od obecného jazyka v mnoha ohledech. A vskutku se liší od jazyka užívaného chudými lidmi.

Tento problém lze vnímat i z jiného úhlu. V kontinentálním právním systému soudy (nebo autority, které autoritativně aplikují právo) jsou určeny výlučně k zavedení práva do skutečného života – můžeme říci, že jsou určeny k přivedení pozitivního práva k životu. Stanley Fish o vztahu mezi zákonem a soudem řekl: „*Zákon (nebo ústava) je to, co soud řekne, že je.*“⁴¹ Dokud soud uvádí právo v život, můžeme hovořit o vnášení zákona do společenské reality s autoritou státu. Ovšem stát nemůže distribuovat právo správně, pokud nezná celou společnost. Například, rozhodnutí by mělo být vykonatelné – ale pokud soudce nezná síť společenských vztahů, jak si jen může představit, že jeho rozsudek bude vykonán? Pokud je právo uvězněno v rozpadlém obrazu skutečnosti, bude stejně rozpadlé i právo samotné. Je nemožné vidět celou společnost jasně. Nicméně orgány aplikující právo by měly zkoumat skutečnost a měly by se pokoušet přiblížit svá rozhodnutí této realitě. V opačném případě bude právo chránit status quo bez možnosti jakékoliv změny. To může vést k chybějící spravedlnosti ve společnosti.

40 Z povídky „Před zákonem“. Kafka, F.: *Povídky*. 1. vydání, Praha, Státní nakladatelství krásné literatury, 1964, str. 130 – 131.

41 Fish, S. 1989. *Doing What Comes Naturally: Change, Rhetoric, and the Practice of Theory in Literary and Legal Studies*. Durham: Duke University Press, str. 504

Absence systému státem zajišťované právní pomoci – nebo systému bezplatné právní pomoci – je také určitý druh násilí namířeného proti lidem z nižších pater společnosti. Můžeme brát za dané, že slova mohou být násilná. Slova jsou násilím, které působí odděleně. Jak uvedl Robert Cover, slova jsou jednáním interpretace, která působí bolest a smrt. Systém právní pomoci může pomoci redukovat tuto bolest a smrt. Pomáhá „přeložit“ slova práva do slov potřebných lidí. Právníci (soudci, advokáti atd.) často pocházejí z výše postavených společenských skupin. Užívají jazyk svého prostředí a společnosti a jazyk práva samotného (a právo používá velmi specifickou řeč, odlišnou v mnoha ohledech od obvyklé řeči). Je velmi obtížné porozumět právnímu jazyku, a to dokonce pro osoby výše postavené.

Některé pozdně moderní přístupy k právu prohlašují, že použití idiomu, kterému nerozumí než autor, je druh násilí. Pokud to přeložíme, znamená to, že lidé, kteří nerozumí zákonu, mají jednat v souladu s ním, avšak bez toho, aby mu porozuměli. Pak se ale můžeme ptát: Proč by měli lidé právu rozumět? Právo je příkaz a neexistuje žádný důvod rozumět příkazům. Avšak právo je velmi specifický druh příkazu, a když mu příjemce rozumí, jeho účinnost vzrůstá. Pochopitelně porozumění také redukuje chápání práva jako násilí.

Může existence systému bezplatné právní pomoci podpořit řešení těchto problémů s nedostatkem spravedlnosti a přemírou násilí ve společnosti? Odpověď zní ano – snad; ale není to jediné řešení. Můžeme předpokládat, že když existuje státem zajišťovaná pomoc, může to usnadnit lidem, kterým se něčeho nedostává, vstoupit nejen do práva, ale i do samotné společnosti. Právní pomoc může dopomoci více případům dostat se před soud a napomoci soudům a právníkům vnímat realitu bez omezení. Může napomoci lidem vyřešit své problémy bez soudu – protože úkolem soudů je vyjasnit, co je právem a jak jej aplikovat. Pokud příjemci práva znají svá oprávnění a povinnosti, nepotřebují se obrátit na soud. Mohou své problémy vyřešit sami.

Pochopitelně že právní pomoc není jediný, všemocný způsob přivození spravedlnosti – nebo toho, co nazýváme spravedlností – celé společnosti. Není možné právní pomoc takto chápat.

Reforma bezplatné právní pomoci: dobré postupy a systémy⁴²

*Atanas Politov, Public Interest Law Institute (PILI),
Budapešť, Maďarsko*

PILI a přístup ke spravedlnosti: snahy a aktivity

Institut práva veřejného zájmu (PILI) je střediskem pro výuku a inovaci, která vylepšuje lidská práva stimulací advokacie ve veřejném zájmu především vytvářením sítí, výměnou informací, technickou pomocí, propagačními aktivitami a školením. PILI se snaží rozvíjet a podporovat instituce a jednotlivce, kteří jsou oddáni uskutečňování veřejného zájmu skrze právní aktivity, což je v úzké spojitosti s rozvojem občanské společnosti a propagací a ochranou lidských práv. PILI uskutečňuje své aktivity převážně ve střední a východní Evropě a to ve dvou oblastech: Institucionální reformy a školení a vzdělávání. Prioritou PILI je navíc boj proti diskriminaci vzhledem k jeho zásadní důležitosti pro práci ve veřejný prospěch. Více informací o aktivitách PILI naleznete na www.pili.org

Přístup ke spravedlnosti je v moderním světě podmíněn efektivním právním zastoupením. Jedinec bránící se proti nezákonnému vládnímu rozhodnutí či hledající odškodnění za občanskou křivdu se může setkat s mocným státním aparátem, korporacemi s často neomezenými prostředky nebo jednoduše s více prosperujícím jedincem, který si může dovolit soukromého advokáta. Právní procesy jsou formalizované a nepřístupné často i vzdělaným jedincům. Nicméně jsou to chudí a znevýhodnění lidé, kteří bez efektivního a kompetentního právního zastoupení trpí nejvíce. Země střední a východní Evropy jsou již více než deset let v procesu reformování a přestavby svých právních systémů. Přesto byla během prvního desetiletí transformace nejvíce přehlíženou právě otázka přístupu ke spravedlnosti, tedy reforma současné regionální infrastruktury poskytování právní pomoci chudým.

PILI na tomto poli uskutečnila již řadu projektů. V roce 2001 PILI uskutečnila ve spolupráci s INTERIGHTS, Polskou helsinskou nadací pro lidská práva a Bulharskou helsinskou nadací dvouletý program s názvem „Propagace přístupu ke spravedlnosti ve střední a východní Evropě“. Projekt byl zaměřen na zlepšení přístupu ke spravedlnosti zmenšením závislosti výstupů právních procesů na sociálním postavení a materiálním bohatství a soustředil se na dvě pilotní iniciativy v Polsku a Bulharsku. Jako součást projektu zorganizovala PILI První evropské fórum o přístupu ke spravedlnosti, což byla mezinárodní událost, na které se sešli klíčoví účastníci, aby si vyměnili názory, zkušenosti a strategie za účelem propagace

⁴² Tento dokument je výsledkem práce několika zaměstnanců PILI, stážistů a výzkumných pracovníků. Především bych rád upozornil na příspěvek Edwina Rekoshe, Josefa Verovice and Marije Lukic.

přístupu ke spravedlnosti. Tato událost měla takový úspěch, že se v únoru 2005 uskutečnilo Druhé výroční fórum o přístupu ke spravedlnosti.

V současné době jsou klíčové aktivity PILI v této oblasti zaměřeny na Balkán. Projekt PILI s názvem „Přístup k právní asistenci a informacím“ je součástí regionálního Programu bezpečnosti, jistoty a přístupu ke spravedlnosti (SSAJP). SSAJP je velký právní program financovaný britskou vládou zaměřený na zlepšování bezpečnosti, jistoty a přístupu ke spravedlnosti, s cílem předcházet násilným konfliktům na Balkáně. Program byl zahájen v listopadu 2002 a má trvat 3,5 roku. Program se zaměřuje na dlouhodobě udržitelné instituce a budování kapacit. PILI zaopatrjuje jeho části o přístupu ke spravedlnosti a právní pomoci a její aktivity se odvíjejí především v Bosně a Hercegovině, Srbsku a Černé Hoře.

Přístup PILI je založen na opatrně navržených a implementovaných výzkumných studiích a empirických výzkumech o přístupu ke spravedlnosti uskutečněných místními partnery v cílovém regionu/zemi. Důležitost těchto výzkumů můžeme jen ztěžka zveličovat. V zemích, kde pracujeme, je sběr dat o právní pomoci vzácný či neexistující. Instituce ani aktéři nemají jasnou představu o tak důležitých věcech jako počet případů ročně, kolik peněz se utratí za právní pomoc (v trestních i občanskoprávních případech), kolik osob zůstane bez jakéhokoliv zastoupení a kolik z nich je chudých či znevýhodněných. Zásadní roli zde z několika pohledů hraje rozvážené studium těchto systémů. Na jedné straně je to dobrý způsob jak detekovat opravdové problémy a později se zaměřit na důležitější aspekty reform. Pomáhá také osobám s rozhodovací pravomocí a nevládním organizacím vytvářet tlak na nutnost reformy. Spolehlivé statistiky, zdokumentované názory jednotlivých hráčů (právníků, soudců, prokurátorů), výzkumy veřejného mínění kombinované s rigorózní právní analýzou existujícího právního a institucionálního rámce poskytnou velmi spolehlivý základ pro diskuze a budoucí reformu. Výzkumy také poskytnou jasné měřítko ke zhodnocení úspěchů snah o budoucí reformu.

Abychom demonstrovali tyto body, následuje několik příkladů našich nedávných prací v Srbsku a Bosně a Hercegovině.

Nedávný výzkum provedený PILI ve spolupráci s organizací YUCOM a Centrem pro studium politiky⁴³ odhalil závažné problémy v přístupu k právní pomoci v trestních případech. Například 79 % obžalovaných během výpovědi před vyšetřujícím soudcem nemělo právníka. Navíc 15 % z již umístěných do vazby v žádném stádiu svého trestního procesu nikdy nevidělo právníka. V netrestních případech je situace ještě komplikovanější. Občanský správní řád poskytuje právní základ pro přidělení právníka *ex officio* z důvodu chudoby, ale ani jeden z námi dotazovaných soudců si nebyl schopen vybavit případ přidělení právní pomoci v netrestním případě.

⁴³ Tento výzkum se opírá o 684 archivovaných spisů trestních případů u 14 soudů v Srbsku.

V letech 2003 a 2004 PILI uskutečnila v Bosně a Hercegovině (BiH) dva nezávislé výzkumy za účelem odhadnout skutečný rozměr problémů s trestními případy v zemi. Jedny z nejdůležitějších nálezů výzkumu potvrdily potřebu komplexní a dobře promyšlené reformy v této oblasti. Nejvíce šokující nálezy jsou ve zkratce následující: 45,3 % vězňů nemělo při prvním líčení před soudcem právního zástupce; 15,6 % nemělo během celého období před soudním řízením právního zástupce; 16,2 % nemělo právního zástupce během procesu a 35,1 % nemělo právní zastoupení při odvolání. Také jsme zjistili, že obžalovaní nejsou příliš dobře informováni o svých právech: 42,1 % z těch obžalovaných, kteří při prvním líčení před soudcem neměli právníka, jej dle jejich slov neměli proto, že o této možnosti nebyli informováni; 78,2 % respondentů si při výslechu na policii nepožádalo o přidělení právního zástupce *ex offio*.

V další fázi našich aktivit, vybaveni výsledky studií a výzkumů, využíváme našich zkušeností v angažování účastníků na všech úrovních do vývoje politických návrhů a pilotních projektů o právním sektoru. Obvykle toto uskutečňujeme formou několika setkání a konferencí, abychom účastníkům pomohli rozvinout zúčastněný postoj a vytvořit politickou vůli pro reformu. Jedním ze specifických aspektů oblasti právní pomoci je existence několika účastníků, kteří mají přirozeně rozcházející se zájmy: ministerstva spravedlnosti a financí, soudnictví, odborná advokátní sdružení, nevládní sféra a prokurátoři.

Jako další krok v přípravě reformy je úzká spolupráce PILI s osobami s rozhodovací pravomocí (obvykle s příslušným ministerstvem spravedlnosti) za účelem dalšího rozšíření reformy právní pomoci do formy přímé asistence na jejich práci a reformních iniciativách. Naše práce v Bosně byla například přínosem pro vznik politické vůle pro reformu a postupem času pro realizaci našeho cíle vytvořit mechanismus, který by umožnil reformu justičního sektoru. Tato reforma by měla být uskutečněna pracovními skupinami oficiálně vytvořenými ministerstvem spravedlnosti v BiH a spoluprací s organizacemi občanské společnosti, které mají nejnovější poznatky v této oblasti. PILI měla velký vliv obzvláště při pomoci státnímu ministerstvu spravedlnosti v BiH a ministerstvu spravedlnosti v Srbsku vytvořit pracovní skupiny zájmových sdružení, které měly za úkol vytvořit návrh nové právní úpravy oblasti bezplatné právní asistence. PILI do těchto pracovních skupin nasměrovala velké množství informací, analýz a zkušeností z praxe v celém regionu.

V průběhu našich prací v regionu jsme identifikovali společné problémy a klíčové záležitosti, které bylo nutno v jednotlivých zemích zkoumat, diskutovat o nich a reformovat je. Klíčovými událostmi, které dotvořily naši vizi byly první a druhé Evropské fórum o přístupu ke spravedlnosti, které PILI v prosinci 2002 a únoru 2005

spoluorganizovala⁴⁴. Během příprav 1. Evropského fóra jsme zadali k vypracování a později zveřejnili písemné zprávy o přístupu ke spravedlnosti v jednotlivých zemích tehdejších přistoupivších EU 10. Během příprav 2. fóra jsme zadali kompilaci aktualizací pro jednotlivé země, abychom zvýraznili vývoj v oblasti přístupu ke spravedlnosti se zaměřením na právní pomoc v Bulharsku, ČR, Estonsku, Litvě, Lotyšsku, Maďarsku, Polsku, Rumunsku, Slovensku a Slovinsku.

Výsledkem těchto dvou událostí a našich rozsáhlých prací na projektech v několika z výše zmíněných zemí bylo vybudování dobrého pochopení záležitostí, kterými je nutno se zabývat. Pro lepší pochopení přikládám úryvek z Přehledu vývoje právní pomoci ve střední a východní Evropě⁴⁵, který byl součástí podkladových materiálů pro 2. Evropské fórum o přístupu ke spravedlnosti: V celku vzato je pravděpodobně nejdůležitějším aspektem, který se objevil ve všech zemích, skutečnost, že přístup ke spravedlnosti a právní pomoci jsou pod stálou kontrolou vlád a občanských společností, případně obou. Snahy o reformu jsou v plném proudu a mnoho důležitých zlepšení v managementu, poskytování a rozsahu právní pomoci již bylo v několika zemích zavedeno.

Nicméně existuje řada záležitostí a oblastí, které by stále mohly mít prospěch ze správně namířené reformy, jako například:

- jasné oddělení funkcí politiky, managementu a poskytování služeb
- mechanismy zaručující spolehlivost služeb právní pomoci
- zavedení mechanismů pro zaručení kvality služeb právní pomoci
- uplatnění komplexní strategie reformy, která by zahrnovala příslušné trestní a občanskoprávní soudní opatření a postupy
- zajištění spolupráce a zapojení všech relevantních zájmových skupin do uskutečňování reforem
- jasná definice pojmu právní pomoc (např. právní informace, právní poradenství a právní zastoupení) a finanční pokrytí
- struktura příjmů poskytovatelů právní pomoci by se měla odrážet v kvalitě klientovi poskytnutých služeb
- důraz na strategie zvyšující informovanost veřejnosti o existujících právech a záruky právní pomoci v trestních a netrestních věcech
- důraz na strategie a nástroje pro zhodnocení úrovně poskytování a uspokojení potřeb právní pomoci
- zvýšení rozpočtu na právní pomoc

44 Partnery v prvním Evropském fóru byli Open Society Justice Initiative, INTERIGHTS, Polská helsinská nadace pro lidská práva a Bulharská helsinská nadace. PILI spoluorganizovala druhé Evropské fórum ve spolupráci s Open Society Justice Initiative.

45 Sepsala Nadejda Hriptievschi, Open Society Justice Initiative, a přispěl Atanas Politov z PILI.

Doufáme, že tato právě začínající proreformní iniciativa bude moci profitovat ze znalostí zemí, které již mají své zkušenosti v zavádění podobných reforem.

Nejlepší evropské zkušenosti a systémy právní pomoci

Podarilo se nám identifikovat jedny z nejpalcivějších problémů, jimiž se reformátoři musí při změně systému právní pomoci v zemi zabývat, podívejme se proto nyní na některé z důležitých zkušeností a událostí z oblasti reforem na celém kontinentu. Zaměříme se přitom na jeden z nejdůležitějších aspektů, a to jak je systém právní pomoci řízen a jaká je pro něj relevantní institucionální struktura. Zatímco budu odhalovat tyto aspekty, zaměřím se také na další záležitosti jako například kdo je oprávněn poskytovat právní pomoc, kritéria způsobilosti, financování právní pomoci, proceduru přidělení advokáta atd.

Klíčová je otázka řízení právní pomoci a s ní spojená otázka sběru a využití relevantních dat, aby bylo možné odhadnout náklady, a tedy zajistit efektivní formulaci a plánování politiky. Tyto otázky jsou opravdu rozhodující, obzvláště v zemích s omezenými státními dotacemi. Všechny další záležitosti jsou s touto velmi podstatnou otázkou v mnoha aspektech spojeny.

Jeden ze stěžejních aspektů každého systému právní pomoci ve střední a východní Evropě, jež dle našeho názoru vyžaduje vážnou pozornost, je nedostatečná struktura celkového systému nutná pro poskytování dohledu, sběr dat, koordinaci zainteresovaných stran, plánování a kontroly rozpočtu. Reforma práva v oblasti právní pomoci by mohla být závažně podkopána, pokud by při vzniku nové legislativy nebyl brán ohled na tyto otázky. Jeden z hlavních problémů tohoto regionu je jeho operativní dysfunkčnost. Mnoho hráčů hraje svou roli, aniž by byli koordinováni či jakýmkoli proveditelným způsobem monitorováni. Věříme, že zavedení strukturovaného přístupu k dohledu, plánování a řízení rozpočtu je nezbytné pro zaručení, že legislativní reformy vyústí v jejich efektivní zavedení, a že bude vytvořena cesta pro silné a rozsáhlé voličstvo s právně zaručeným hmotným zájmem na právní pomoci, které se stane motorem dalšího vylepšení systému právní pomoci po delší časový úsek.

Důležitým zlepšením, které bylo zaneseno do nově přijatých či nedávno novelizovaných legislativ právní pomoci v několika evropských zemích, je opatření stanovující jasná schémata řízení právní pomoci. V jednom případě se toto schéma, či spíše Výbor právní pomoci (LAB), zabývá celkovou politikou, řízením a v některých případech i kontrolou kvality systému právní pomoci. V mnoha zemích se také zabývá rozhodnutím o způsobilosti, vydává certifikát právní pomoci, přiděluje poskytovatele právní pomoci a provádí sběr dat. V jiných zemích si v řízení systému právní pomoci a rozvoji politiky právní pomoci ponechala klíčové postavení ministerstva spravedlnosti a soudy. Důležitou roli ale na druhou stranu hraje také

advokátní komora, která zasahuje do poskytování právní pomoci i do zajištění kvality poskytnutých služeb.

Podívejme se nyní na příklady třech evropských zemí.

SLOVINSKO

Slovinský systém právní pomoci je řízen na několika úrovních různými jednotkami národní soudní struktury. Podle Zákona o právní pomoci z roku 2001 (dále jen zákona) zde existují tři administrativní jednotky vykonávající různé funkce.

1. Na nejvyšší úrovni je ministr spravedlnosti, který je zapojen do řady záležitostí týkajících se administrace systému právní pomoci, včetně počtu zaměstnanců Odborné služby právní pomoci (LAPS); (registrace poskytovatelů; formuláře žádosti a veškerých dokumentů potřebných pro žádost o právní pomoc; formuláře pro doporučení LAPS a specifikace druhů záznamů, které mají být shromažďovány. Ministr spravedlnosti také jmenoval komisi, která alespoň jednou do roka dohlédne na věcné a finanční aspekty poskytování právní pomoci.
2. Jednotka s rozhodovací pravomocí, která je zodpovědná za příjem žádostí o právní pomoc a prošetření způsobilosti, se nazývá Představitel právní pomoci (LAA). Představitelem právní pomoci je předseda okresního soudu nebo předseda specializovaného soudu prvního stupně, případně jiný soudce u soudu autorizovaný předsedou.
3. Každodenní administrativní slovenský systém právní pomoci uskutečňuje LAPS. Zákon vnímá LAPS jako administrativní a profesionální pomoc LAA. LAPS poskytuje prvotní bezplatné právní poradenství žadatelům, poskytuje informace o právním systému všem zainteresovaným osobám, pomáhá žadatelům vyplnit formulář žádosti, případně žadatelům poskytuje jakoukoli asistenci. Každá LAPS musí zaměstnávat jednoho advokáta a jednoho administrativního pracovníka.

Protože je systém právní pomoci závislý na soukromých advokátech, kteří právní služby poskytují, zákon přiděluje jednu menší řídicí roli Regionální komoře advokátů (nebo v případě notářů Komoře notářů), která, předpokládáme, je slovinským ekvivalentem advokátní komory. Komora má dvojí roli: poskytovat seznam advokátů, z nějž LAA bude poskytovatele právní pomoci přidělovat a zavádět pravidla týkající se schopností advokátů takovému přidělení případu se vyhýbat, která budou pro LAA závazná.

Slovinský Nejvyšší soud má v systému právní pomoci také administrativní roli, která je především spojena s pokrýváním nákladů. Nejvyšší soud musí také poskytnout výroční zprávu vládě a ochránci lidských práv obsahující výčet následujících bodů:

- počet podaných žádostí o právní pomoc
- počet vydaných rozhodnutí týkajících se schválení právní pomoci
- typy případů, ve kterých byla právní pomoc schválena
- velikost rozpočtů, které jednotlivé soudy vyhradily pro právní pomoc
- objem financí, které byly vráceny
- a statisticky podložené tendence počtu případů a finance za předešlý rok

Financování implementace zákona je tedy zajištěno slovinským Nejvyšším soudem z vládního rozpočtu. Poplatky jsou poskytovatelům právní pomoci stanoveny podle tohoto zákona rozhodnutím předsedy slovinského Nejvyššího soudu na základě návrhu příslušného LAA. Není zde ošetřeno financování propagačních kampaní ani žádných dalších programů, které by pomohly zviditelnit slovinský systém právní pomoci a zajistit, aby ti, kteří pomoc potřebují, o jeho existenci věděli.

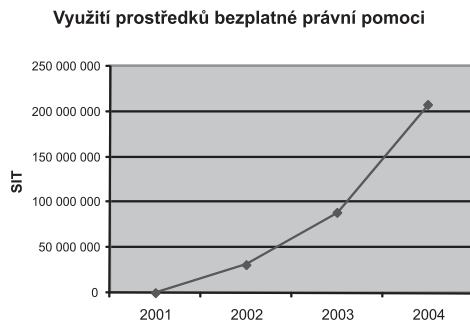
Slovinské zkušenosti s řízením a financováním právní pomoci by si měly povšimnout všechny státy, které plánují vytvořit nový vládou financovaný systém právní pomoci. Přestože se slovinská reforma na první pohled zdá jako dobrý způsob pro zavedení existující praxe s reformovaným postojem, při bližším pohledu objevíme závažné potenciální problémy.

Problémy vznikají především na straně rozpočtu a řízení tohoto systému. Naložení dodatečné zátěže na administrativu soudů ve formě nepřirozených funkcí (řízení rozpočtů a aktivit právní pomoci) by za každých okolností vyvolalo otázky o efektivitě tohoto schématu. Slovinským nejvyšším soudem nedávno vydaná „Zpráva o implementaci zákona o bezplatné právní pomoci“ toto jasně dokazuje.

Zpráva udává následující: *„Co se týče rozpočtu, hlavním implementačním cílem podprogramu s názvem Bezplatná právní pomoc bylo zajistit implementaci Zákona o bezplatné právní pomoci. Vzhledem ke vzniklým problémům se zajištěním současných splátek poplatků za bezplatnou právní pomoc a extrémnímu nárůstu počtu případů byl tento cíl zrealizován jen z poloviny. Schválená částka pro rok 2004, 125 milionů SIT, byla navýšena o 41 % ve srovnání s rokem 2002, ale ani toto navýšení nebylo dostačující, neboť bylo nutno dodat dalších 83 milionů SIT.“*

Zpráva dále udává: *„V roce 2004 bylo za tímto účelem utraceno 207 987 658 SIT. Ve srovnání s minulým rokem výdaje vzrostly o 134,54 %! Ve struktuře rozpočtu Nejvyššího soudu tato částka představuje 9,73 %.“*

Následující tabulka vykresluje tyto záležitosti.



Zdroj: FRS VS

Tabulka 1: Využití prostředků bezplatné právní pomoci

Rok	Nové (NO)	Čekající (VD)	Vyřešené (RE)	Nevyřešené 31.12. (NE)	Podané žádosti o BPP	Přidělená BPP
2001	557	557	291	266	520	195
2002	3595	3861	3300	544	2973	1862
2003	9052	9596	9909	687	6060	3124
2004	11086	11773	10741	1021	8355	6156

Tabulka 2: Počty případů

Zpráva je zakončena zhodnocením situace a návrhy na změny. Dle Nejvyššího soudu: „Implementace zákona zatěžuje soudy úkoly, které nepatří mezi jejich základní povinnosti, jimiž je řešení soudních případů. Výdaje spojené s poskytováním bezplatné právní pomoci zjevně zvětšují rozsah soudních rozpočtů, tudíž i zvyšují rozpočty, které jsou potřebné pro zajištění jejich základní funkce – souzení. Krom toho je nárůst počtu žádostí o právní pomoc naprosto nepředvídatelný a Nejvyšší soud musí tedy poskytovat dodatečné prostředky již v polovině rozpočtového období. Vzhledem k právnímu ustanovení jsou prostředky na financování bezplatné právní pomoci poskytnuty z rozpočtu Nejvyššího soudu. Ten je však dále přerozděluje jednotlivým soudům nebo koncesionářům, což je doprovázeno značným množstvím dokumentace. Některé soudy také upozorňují na skutečnost, že předsedové soudů nejsou schopni kontrolovat plnění poskytování právní pomoci ze strany koncesionářů.“

Ve svém závěrečném doporučení Nejvyšší soud navrhuje, „aby financování bezplatné právní pomoci bylo vyňato ze soudního rozpočtu“. Z dlouhodobého pohledu by měla být zásadně přehodnocena právní úprava, „obzvláště s ohledem na zatěžování soudů záležitostmi, které nepatří mezi jejich základní povinnosti, a možnosti přesunutí těchto úkolů mimo soudní systém.“

SKOTSKO

Skotská Rada právní pomoci (Rada), nevládní veřejný orgán spadající pod skotskou exekutivu, byl založen v roce 1987 a je zodpovědný za poskytování právní pomoci ve Skotsku. Zatímco skotští ministři jsou zodpovědní za přípravu celkové politiky právní pomoci a skotský parlament zřizuje pravidla a legislativu ovlivňující právní pomoc, Rada odpovídá za každodenní fungování systému právní pomoci.

Kontrola

Na Radu dohlíží 11–15 členů rady, které jmenuje skotský státní tajemník, který stojí v čele skotského úřadu, který je součástí Odboru pro ústavní záležitosti britské vlády. Mezi členy musí být minimálně dvě osoby z Advokátní fakulty a minimálně dvě osoby z Právního sdružení (právní poradci) a dále minimálně jedna osoba se zkušenostmi se soudním systémem, spolu s jednotlivci ze širší společnosti. Členství v Radě je omezené na pět let. Rada sídlí v Edinburghu a zaměstnává přes 300 osob na plný úvazek. Rada si každý rok vymezí cíle v takzvaném Korporátním plánu, který schvaluje ministr spravedlnosti.

Hlavní povinnosti

Mezi povinnosti Rady patří:

- poskytování poradenství skotským ministrům o fungování a možnostech rozvoje právní pomoci
- řízení Fondu právní pomoci
- rozhodování o poskytnutí právní pomoci
- zkoumání odpovědnosti právních poradců a advokátů za práci v oblasti právní pomoci a vyplacení jejich poplatků
- rozhodování o výši poplatků, které musí žadatelé o právní pomoc doplatit, a správa veškerých sbírek, refundací a dotazů
- registrace firem a právních poradců ve Sbírce zásad Rady ve vztahu k trestněprávní pomoci a monitoring jejího následného dodržování
- registrace firem pro poskytování občanskoprávní pomoci, monitoring jejich administrativního uspořádání a zaručení schopnosti financování, které je prováděno Skotskou právní společností
- vyšetřování a boj proti zneužívání právní pomoci
- a výzkum možných cest poskytování služeb právní pomoci

Význačným znakem Rady je, že má silnou poradní roli v oblasti politiky ve vztahu ke skotskému parlamentu a nedávno vyhodnocovala a dohlížela na skotský model reformy právní pomoci navržený kanceláři veřejného ochránce práv. Skotský parlament schválil zmocňovací zákon, který umožnil Radě předat řadu klientů

veřejně financovaným právním poradcům namísto tradičnímu schématu soukromých právníků. Rada na tento experiment dohlížela po dobu pěti let a bude nadále dohlížet na zkušební práci veřejných právních obhájců, aby mohla zhodnotit, zda je tento systém ve skotském kontextu účinný a efektivní.

Reformy

V roce 2003 zavedla Rada ve spolupráci se Skotskou právní společností zásadní reformy. Právní firmy, které poskytují občanskoprávní pomoc, jsou povinny se u Rady registrovat, a aby si svou registraci udržely, musí dodržovat dohodnuté normy. Registrované administrativní postupy firem jsou podrobeny auditorskému přezkoumání Radou a Právní společností, aby byly zachovány standardy.

Navíc, právní poradci musí Radě zasílat zprávy o každém občanskoprávním případě a klíčových stádiích případů. Zavedením blokových sazeb pro klíčová stádia případů byly zvýšeny poplatky právních poradců a zjednodušen postup pro určování poplatků.

Rada v současné době provádí revizi systému trestněprávní pomoci a vytváří reformy pro zvýšení účinnosti a efektivity. Zároveň testuje schéma garance kvality pro trestněprávní pomoc v edinburghské kanceláři veřejného právního poradce.

NIZOZEMÍ

Nizozemský systém právní pomoci je v současné době v přechodovém stádiu. Holandská ústava zaručuje nárok na právní pomoc, přičemž její pravidla má určovat parlamentní zákon. V roce 1994 vešel v platnost nový zákon o bezplatné právní pomoci, který nahradil starou legislativu regulující poskytování právní pomoci. Na základě několika výzkumů, uskutečněných v letech 2000 a 2001 a hodnotících fungování nového systému, byla započata nová vlna reformem ve snaze dále vylepšit systém. Změny mají opravdu velký dosah a ovlivňují rozdělení povinností mezi různé organizace systému právní pomoci, kritéria způsobilosti a vyplácení poplatků týkajících se uživatelů služeb právní pomoci, registrace a audit zúčastněných právníků a další.

Řízení, funkce a financování Rad právní pomoci v Nizozemí

Nový zákon o právní pomoci zavedl pět regionálních Rad právní pomoci (LAB), které spadají pod pět soudních distriktů v Nizozemí. LAB mají statut nezávislých administrativních orgánů a jsou financovány ministerstvem spravedlnosti. Mezi jejich povinnosti patří organizace a monitoring systému právní pomoci, poradenství parlamentu a ministerstvu spravedlnosti v otázkách právní pomoci, rozhodování

o způsobilosti případů k poskytnutí právní pomoci, financování organizací⁴⁶ poskytujících prvoplánovou právní pomoc (prvotní konzultanti) a vyplácení výdajů advokátům poskytujícím rozšířené právní služby. Dále jsou zodpovědné za vývoj politiky, výzkum, registrace advokátů poskytujících právní pomoc a zajištění kvality.

Zodpovědnost si může ponechat ministerstvo spravedlnosti, nebo ji přidělit LAB, a to na základě principu co největší nezávislosti LAB, s přihlédnutím k tomu, že ministr spravedlnosti nese politickou odpovědnost. To například znamená, že Zákon o právní pomoci a další úpravy zavádějí specifická kritéria definující způsobilost k poskytnutí právní pomoci, neboť se přímo týkají přístupu občanů k tomuto systému. Na druhou stranu mají LAB volnou ruku při vytváření a financování organizací poskytujících na místě právní pomoc. Zatímco zákon stanovuje minimální kritéria pro registraci advokátů do systému právní pomoci a minimální kritéria kvality pro zaměstnance organizací poskytujících právní pomoc, LAB mají pravomoc definovat přísnější kritéria, školicí požadavky, auditorské programy atd.

Ministerstvo spravedlnosti poskytuje LAB finance na základě jimi podaných ročních rozpočtů a pracovních plánů. LAB jsou poté odpovědny za čerpání ze svých rozpočtů. Odpovědnost je zajištěna plánováním a kontrolním systémem, který po LAB vyžaduje, aby ministerstvu spravedlnosti předkládaly ke schválení pracovní plány a s nimi spojené rozpočty a zároveň výroční zprávy na konci fiskálního období. LAB spolu s organizacemi, které vytvářejí, postupují na základě podobného systému služeb právní pomoci. Tyto organizace poté LAB předkládají rozpočty a plány ke schválení a alokaci financí.

Povinnosti LAB s ohledem na poskytování služeb právní pomoci Přepážky právních služeb a veřejně financované prvotní konzultace

Prvotní služby právní pomoci spočívají v bezplatné konzultaci, během které je zaměstnanci identifikován klientův problém, jsou mu poskytnuty informace a jednoduché rady, komplikovanější případy jsou odkázány k soukromým právníkům registrovaným u LAB. Jiné záležitosti mohou být přesunuty na sociální pracovníky, poradce v případech dluhů, mediátory či další poskytovatele služeb podle potřeby. Cílem této služby je poskytnout jednoduchý přístup k poradenství a asistenci za velmi nízký poplatek a podpořit tak vyřešení problémů bez jejich zbytečné eskalace.

Prvotní konzultace poskytnutá Přepážkou právních služeb trvá jednu hodinu a další potřeby konzultací musí být předány soukromým advokátům. Pokud vznikne potřeba prodloužené konzultace, musí být vyplněna žádost o právní pomoc potvrzená LAB.

⁴⁶ Mezi tyto organizace patří Centra právní pomoci a Přepážky právních služeb, o nichž se zmíníme v sekci 5.2 níže.

Rozhodnutí nahradit Centra právní pomoci Přepážkami právních služeb vzniklo v reakci na závěry studie zadané LAB a uskutečněné v letech 2000–2001. Tato zjištění obsahovala kromě jiného následující: nedostatečné využívání prvotních služeb a nutnost zvýšit informovanost o poskytovaných službách mezi potenciálními žadateli; posun v pozornosti Center právní pomoci věnované primárním službám směrem k rozšířeným službám s cílem uchovat si zajímavější případy a zastupovat platící klienty a snížení ochoty soukromých právníků pracovat na případech vyžadujících právní pomoc. Tento výzkum poskytl různé návrhy, včetně návrhu vytvořit Přepážky právních služeb, které by zajistily přístupnost k tomuto systému. Státní tajemník pro spravedlnost (původně odpovědný za právní pomoc v rámci ministerstva spravedlnosti) si vyžádal vytvoření nezávislé komise, která by tyto návrhy prostudovala. Komise nakonec potvrdila návrh na vytvoření Přepážek právních služeb a podala další návrhy, například na zvýšení poplatků za rozšířené služby, zajištění kvality zaměstnanců atd. Na základě zjištění komise doporučil státní tajemník pro spravedlnost dolní komoře parlamentu tyto návrhy přijmout. Po nástupu nové vlády v polovině roku 2002 bylo ministru spravedlnosti přiděleno portfolio právní pomoci a v listopadu 2003 získal povolení nahradit Centra právní pomoci Přepážkami právních služeb. LAB měly na starosti implementaci změn ohledně zavedení Přepážek právních služeb a jsou odpovědné za financování a supervizi Přepážek, případně jim mohou poskytovat i instrukce.

Rozšířené konzultace poskytované soukromými právníky

Od zavedení výše popsané reformy jsou veškeré rozšířené právní služby poskytovány soukromými právníky⁴⁷. Soukromí právníci se specializují na poskytování právní pomoci v různých oblastech práva, a to trestním, rodinném, pracovním, bytové problematice, sociálním pojištění, spotřebitelské oblasti, administrativním, azylovém a imigračním. Musí být registrováni u LAB a splňovat jejich kritéria kvality. Asi 60 % všech holandských právníků se účastní systému právní pomoci. Klienti musí finančně přispívat na práci soukromých právníků. Takovéto spolufinancování si klade za cíl stimulovat klienty ke zvážení nákladů a výhod využití tohoto právního systému, zajištění finančně dostupné právní asistence a k úhradě státních výdajů na poskytování takovýchto služeb⁴⁸. Aby byly tyto služby právníka, kterému je případ předán, dotovány systémem právní pomoci, musí jménem svého klienta podat žádost k jedné z pěti LAB včetně informací o právním problému a klientově finanční situaci. LAB zváží, zda právní problém a klientova finanční situace splňují statutorní kritéria. Na základě klientových příjmů také stanoví výši jeho poplatků⁴⁹.

47 Je skutečností, že někteří právníci Center právní pomoci odejdou vykonávat soukromou praxi, aby mohli ve své práci pokračovat.

48 Výše příspěvku byla zvýšena v roce 2004.

49 Právní pomoc je poskytována bez poplatků v trestních případech, kdy byl klient uvězněn.

Od počátku roku 2004 jsou informace o klientově příjmu poskytovány daňovými orgány, což zmenšuje administrativní břemeno spojené s vyplňováním žádostí.

Pokud je žádost schválena, LAB vydá certifikát opravňující právníka převzít případ a stanoví výši klientských poplatků. Na konci případu předloží právník LAB certifikát k proplacení. Na základě dohody uzavřené mezi ministerstvem spravedlnosti, LAB a Právní společností byla výše poplatků pro právníky zvýšena výměnou za implementaci systému zajištění auditu/kvality⁵⁰.

Závěr: výhody hybridního systému

Zkušenosti PILI plynoucí ze studia a praxe v otázkách právní pomoci ve střední a východní Evropě se shodují se zkušenostmi zde prezentovaných tří zemí. Abychom toto reflektovali stručným a efektivním způsobem, můžeme říci, že stát, kde je za systém právní pomoci zodpovědná jediná instituce, bude s největší pravděpodobností úspěšný v řešení této palčivé otázky. Výhody tohoto systému jsou ve zkratce následující:

- efektivní řízení
- odloučení od přímé státní kontroly
- využití existujících zdrojů v rámci soukromé komory a NNO
- správný monitoring odvedené práce a financování
- kapacita na statistické analýzy, transparentnost a rozpočtové plánování
- prostředky na školení a kontrolu kvality

⁵⁰ Audit pokrývá organizaci kanceláří a klientské služby, a aby si právník udržel svou registraci, musí být opakován každé tři roky.

Slovenský zákon o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi v praxi

*Mária Kolíková, advokátka,
bývalá riaditeľka Centra právnej pomoci, Bratislava, Slovensko*

„Účelom tohto zákona je vytvoriť systém poskytovania právnej pomoci a zabezpečiť jej poskytovanie v rozsahu ustanovenom týmto zákonom fyzickým osobám, ktoré v dôsledku svojej materiálnej núdze nemôžu využívať právne služby na riadne uplatnenie a ochranu svojich práv.“ Takto znie ustanovenie § 1 zákona č. 327/2005 Z.z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi. Uvedený zákon je prvým systémovým krokom na Slovensku pri zabezpečení bezplatnej právnej pomoci štátom tým ľuďom, ktorí si ju nedokážu zaplatiť kvôli svojej zlej sociálnej situácii. Pre celkové systémové riešenie bude potrebné ešte prijať ďalšie kroky najmä s ohľadom na oblasti, v ktorých bezplatné poskytovanie právnej pomoci týmto zákonom nie je upravené. Na základe uvedeného zákona a pre uskutočnenie jeho cieľov bolo zriadené Centrum právnej pomoci.

Účelom tohto článku je priblížiť uplatnenie uvedeného zákona v praxi podľa koncepcie, na ktorej bolo Centrum právnej pomoci na Slovensku vybudované v období od jeho vzniku 1. januára 2006 do decembra 2006. Tvorba tejto koncepcie bola tímová práca, na ktorej sa podieľali interní zamestnanci ako aj externí spolupracovníci centra. Ako autorka článku považujem za podstatné čitateľov upozorniť, že v roku 2007 je v Centre právnej pomoci nové vedenie, ktoré sa zatiaľ nevyjadrilo, či pokračuje alebo sa prípadne odkloní od niektorých prvkov alebo od celkového nastavenia vytvorenej koncepcie.

Organizačná štruktúra

Centrum právnej pomoci na Slovensku vzniklo ako štátna rozpočtová organizácia 1. januára 2006. K tomuto dňu malo troch zamestnancov: riaditeľku centra, koordinátora technickej správy centra, supervízorku I. kontaktu a provizórne priestory v Bratislave. Ľudia na Slovensku boli v očakávaní, čo nová štátna inštitúcia prinesie. Centrum právnej pomoci vybuodovalo za prvý rok fungovania 4 kancelárie: v Bratislave, Košiciach, Banskej Bystrici a Žiline. Kancelárie boli postupne vytvárané na princípe decentralizovaného riadenia, čo sa týka denného chodu kancelárie. V rámci organizačnej štruktúry v jednej kancelárii je priemerne 12 zamestnancov, ktorí sa skladajú z vedúceho kancelárie, supervízora právnej pomoci, supervízora I. kontaktu, 3–4 právnikov, 3–4 pracovníkov I. kontaktu a pracovníka na hlavnom telefónnom, osobnom a písomnom príjme (podateľňa). Princíp decentralizácie ohľadom postavenia kancelárií sa završil tým, že kancelárie vydávajú samostatne rozhodnutia o poskytovaní právnej pomoci v rámci svojej miestnej pôsobnosti (Slovensko je rozdelené za týmto účelom umelo na 4 územné celky.).

S ohľadom na skúsenosti z prvého roka činnosti centra, kedy sa preukázalo, že o služby centra je nielen vysoký záujem zo strany obyvateľstva, ale že značná časť obyvateľstva Slovenska je skutočne odkázaná na právne služby centra, vybudovanie ďalších kancelárií centra bude v roku 2007 prípadne i ďalších rokoch nevyhnutnosťou, aby bezplatná právna pomoc bola dostupná všetkým, ktorí ju potrebujú a sú na ňu odkázaní. V rámci koncepcie schválenej pôvodným vedením centra ako aj ministerstva spravodlivosti, v roku 2007 bolo plánované otvorenie ďalších 2–3 kancelárií, v roku 2008 ďalšia 1–2 kancelárie s pobočkami v najviac exponovaných kanceláriách, čím by sa dosiahol stav, že v rámci každého kraja na Slovensku (na Slovensku je 8 samosprávnych krajov) by bola vytvorená jedna kancelária a pri najviac exponovaných by boli vytvorené menšie kancelárie (pobočky).

Rozhodovanie o priznaní nároku na poskytnutie právnej pomoci

O priznaní nároku na poskytnutie právnej pomoci rozhoduje centrum na základe žiadosti fyzických osôb. Žiadne právnické osoby nemajú nárok na poskytnutie právnej pomoci centrom. S ohľadom na počet žiadostí o právnu pomoc a potrebu včasného rozhodovania o nároku, rozhodnutia o priznaní nároku na právnu pomoc vydávajú v rámci svojej miestnej pôsobnosti vedúci kancelárií. Zákon určuje 30 dňovú lehotu na vydanie rozhodnutia od vydokladovania žiadosti.

V súčasnosti sú vytvorené štyri kancelárie centra, pričom ich počet závisí výlučne od nastavenia politiky ministerstva spravodlivosti s ohľadom na finančné možnosti a schválenú koncepciu rozvoja centra. Zákon neurčuje počet kancelárií, ani ich zloženie. Rozhodnutia o priznaní/nepriznaní nároku na právnu pomoc sú rozhodnutiami v správnom konaní, proti ktorým nie je možné podať odvolanie, ale sú preskúmateľné súdom. S cieľom zosúladiť rozhodovania o priznaní nároku na poskytnutie právnej pomoci je na úvahu de lege ferenda zavedenie možnosti podať odvolanie proti rozhodnutiam jednotlivých kancelárií. O odvolaní by mohlo rozhodovať ústredie Centra právnej pomoci, čím by sa zabezpečovala jednotnosť pri rozhodovaní kancelárií.

Inštitút predbežného priznania nároku na právnu pomoc

V praxi sa veľmi osvedčil a ukázal ako nevyhnutný inštitút predbežného priznania nároku na právnu pomoc, ktorý sa uplatňoval v prípadoch, kedy hrozilo zmeškanie lehoty. Išlo o prípady podania odvolania v lehote, plynutia premlčacej alebo prekluzívnej lehoty na včasné uplatnenie nároku, upresnenie žalobného petitu na základe výzvy súdu v určenej lehote a podobne. V praxi sa však vyskytli viaceré prípady, kedy žiadatelia zneužívali systém predbežného priznania nároku na právnu pomoc. Konkrétne išlo o situácie, kedy žiadateľom bol predbežne priznaný nárok a urobené úkony právnej pomoci, aby nedošlo k zmeškaniu a žiadateľ bol následne nespokojný pri vydokladovaní jeho príjmovej a majetkovej situácie.

Kritéria pre posúdenie priznania nároku na právnu pomoc

Tromi základnými kritériami pre posúdenie priznania nároku na právnu pomoc sú: sociálna situácia žiadateľa, ktorá je označená v zákone s ohľadom na jeho príjem a majetok ako materiálna núdza (means test), ďalej minimálna hodnota sporu, ktorá sa odvíja od výšky minimálnej mzdy a vylúčenie tzv. zrejmej bezúspešnosti sporu (merit test), ktorým je najmä vylúčenie preklúzie a premlčania nároku v merite veci. Je otázne, či hranica materiálnej núdze bola určená primerane, teda či pokrýva tú časť obyvateľstva Slovenska, ktorá je na právnu pomoc centra odkázaná. Centrum od začiatku pôsobenia vytvorilo systém, v ktorom zaznamenávalo, z akého dôvodu je nepriznaná právna pomoc a osobitne vyhodnocovalo v prípade nesplnenia podmienky materiálnej núdze, v akej príjmovej a majetkovej situácii je žiadateľ.

Ako neprimeraná tvrdosť zákona sa ukázala skutočnosť, že v prípade žiadateľa, ktorého sociálna situácia sa blížila k určenej hranici tzv. materiálnej núdze, napríklad žiadateľov príjem bol o korunu viac (cca 0,03 Euro), prípadne o 100,- Sk (cca 2,9 Euro), centrum nemohlo prijať na základe zákona žiadne opatrenie na odstránenie tvrdosti zákona pre priznanie nároku na právnu pomoc. V takýchto prípadoch, kedy bol žiadateľ neúspešný pre príjmovú situáciu, ktorá však bola blízka materiálnej núdzi, centrum poskytlo žiadateľovi aspoň základné právne usmernenie o možnom právnom postupe vrátane prípadnej asistencie pri spísaní podania na začatie konania.

Rozsah právnych služieb centra – právnici centra a advokáti

Centrum poskytuje právnu pomoc na základe rozhodnutia o priznaní nároku na právnu pomoc. V tomto rozhodnutí určuje konkrétnu osobu, ktorej je právna pomoc poskytovaná a konkrétnu osobu právnik s rozsahom právnych služieb a vymedzenie vecí, v ktorej je právna pomoc poskytovaná. Rozsah právnych služieb je komplexný od poskytnutia právneho poradenstva až po plné zastupovanie v konaní pred súdmi vrátane napísania príslušných podaní pre začatie konania. Právna pomoc podľa zákona o poskytovaní právnej pomoci zahŕňa tiež poskytovanie služieb mediátora. V prípade, že žiadateľ má záujem o riešenie sporu mediáciou, centrum sa zaoberá otázkou, či je to vhodná forma riešenia s ohľadom najmä na predmet sporu a ochranu nároku a záujmov klienta.

Centrum môže určiť na zabezpečenie právnej pomoci v rozhodnutí o priznaní nároku na právnu pomoc: právnik centra, advokáta alebo mediátora centra. Určený právnik centra alebo mediátor centra sú zamestnanci centra. Advokát je určovaný z osobitného zoznamu advokátov, ktorí sa dobrovoľne prihlásili do tohto zoznamu vedeného Slovenskou advokátskou komorou. Centrum určuje advokáta len v prípadoch zastupovania v konaniach pred súdmi, pričom aj v takýchto prípadoch v zásade môže určiť právnik centra.

Za právne služby poskytnuté advokátom patrí advokátovi odmena, ktorú si uplatňuje v centre. Centrum rozhoduje o odmene advokáta podľa vyhlášky, ktorá určuje paušály advokátom za zastupovanie vo veciach určených centrom. V zásade možno povedať, že sú prípady, kedy je to pre advokáta výhodné, ak napríklad konanie nie je zdĺhavé a skončí na prvom, druhom alebo treťom pojednávaní. V prípadoch zložitejšieho sporu s väčším počtom úkonov v konaní v rámci jednej súdnej inštancie, odmena pre advokáta sa môže javiť ako symbolická. Advokát má popri odmene nárok aj na úhradu všetkých hotových výdavkov spojených s vybavením veci. Centrum pri rozhodovaní, či určiť advokáta alebo právnik centra a konkrétne, ktorého z nich, prihliada na prejavenu vôľu klienta, možnosti centra a osobitosť prípadu. Podstatné pre určenie advokáta by bolo napríklad, ak žiadateľ vyjadrí vôľu byť zastúpený konkrétnym advokátom a tento má záujem zastupovať klienta, najmä v prípade, že už vo veci urobil určité úkony. Podstatnou by bola tiež taká skutočnosť, že sídlo advokáta je bližšie k bydlisku žiadateľa ako miestna kancelária centra. S ohľadom na fakt, že v súčasnosti sú len štyri kancelárie na Slovensku s celkovým počtom do 20 právnikov centra, možnosť určenia advokátov je nevyhnutnosťou pre zabezpečenie dostupnosti právnej pomoci pre žiadateľov. Centrum v rámci svojej praxe uplatňuje postup, že pred určením konkrétneho advokáta, tohto kontaktuje a zisťuje, či je advokát pripravený vybrať vec v rámci danej oblasti právneho sporu a či má kapacitu vykonať úkony v čase, najmä ak sa jedná o urgentné prípady. Napríklad ostáva len 1 deň na uplynutie odvolacej lehoty, hrozí bezprostredný zásah do práv žiadateľa vypratáním a je potrebné využiť tiež inštitút predbežných opatrení na súde a podobne.

V súlade so zákonom v prípade priznania nároku na právnu pomoc žiadateľ uzatvára zmluvu o poskytovaní právnej pomoci s určeným právnikom centra /mediátorom centra alebo advokátom a dáva plnú moc na zastupovanie pri vybavovaní právnej veci. V praxi sa ukázalo uzatváranie zmluvy o poskytovaní právnej pomoci pozitívnym javom z pohľadu uvedomenia si žiadateľa okolností súvisiacich s poskytovaním právnej pomoci. V samotnej zmluve boli upravené pravidlá poskytovania právnej pomoci, ktoré boli fakticky zopakovaním zákonných ustanovení. Avšak z pohľadu žiadateľa uzatvorenie zmluvy ako aj udelenie plnej moci znamenalo potvrdenie jeho vôle, aby bola poskytovaná právna pomoc v danej veci v určenom rozsahu určeným právnikom alebo advokátom a súčasne opätovnou príležitosťou uvedomiť si právne následky v prípade nedodržania zmluvných záväzkov, ktoré boli upravené v zmluve v súlade so zákonom. V praxi sa však vyskytli tiež také prípady, že advokáti si neboli vedomí zákonnej úpravy, že je potrebné uzatvoriť zmluvu, prípadne došlo tiež k udeleniu plnomocenstva alebo dohody, ktoré v rozpore so zákonom obsahovali povinnosť pre žiadateľa zaplatiť odmenu. Pri vyjasňovaní postavenia advokátov a postupu centra pri ich určovaní sa ukázala v praxi ako nevyhnutná a veľmi užitočná vzájomná komunikácia a spolupráca so Slovenskou advokátskou komorou.

Zodpovednosť centra voči žiadateľom

Ako vyplýva zo štatútu centra, v konaní centra je potrebné zásadne rozlišovať či ide o správne konanie centra ohľadom podanej žiadosti o priznanie nároku na právnu pomoc alebo o právnu pomoc poskytovanú zamestnancom centra, ktorým je právnik centra alebo mediátor centra. V prípade správneho konania ohľadom priznania nároku na právnu pomoc centrum zodpovedá ako štátna inštitúcia za ujmu a škody spôsobené svojím nezákonným postupom alebo nezákonným rozhodnutím podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci. V prípade poskytovania právnej pomoci zamestnancom centrum zodpovedá v zmysle zodpovednostných vzťahov medzi príkazcom a príkazníkom podľa občianskeho zákonníka. Ako vyplýva z ustanovení o zodpovednosti centra za škodu upravených v štatúte centra, centrum sa má v prípade sporu o zodpovednosti za škodu pri poskytovaní právnej pomoci zamestnancom centra usilovať o mimosúdne riešenie sporu (mediáciou) so žiadateľom.

Právna osveta pre všetkých zo strany centra ako prevencia pred vyostrenými právnymi konfliktmi

Centrum právnej pomoci v súlade so zákonom poskytuje osobné tzv. predbežné konzultácie s právnikom v trvaní do jednej hodiny za poplatok 150,- Sk. Uvedená konzultácia neslúži na vyriešenie právneho problému, ale na základnú právnu radu pri jeho riešení. V prípade jednoduchých právnych problémov, mohlo sa v praxi stať, že došlo aj k jeho vyriešeniu. Od predbežných konzultácií je potrebné odlišiť konzultácie so žiadateľmi vo veciach, v ktorých bol priznaný nárok na právnu pomoc, a teda sú bezplatné.

Poskytovanie týchto predbežných konzultácií centrum nepodmieňuje preukázaním materiálnej núdze žiadateľov. Spoplatnená predbežná konzultácia resp. jej využitie je dobrovoľné a nijako nesúvisí s podaním žiadosti o poskytnutie právnej pomoci. Predbežné konzultácie sa často týkali základných otázok ohľadom dedenia, rodinného práva (právo styku s deťmi, rozvodové konanie), vlastníckych vzťahov pri vyporiadaní BSM, podielového spoluvlastníctva alebo v súvislosti so susedskými spormi, pracovnoprávných vzťahov v súvislosti s pracovnými podmienkami a právnymi následkami v prípade skončenia pracovného pomeru. Predbežné konzultácie s právnikom sú poskytované vo všetkých štyroch kanceláriách centra v čase konzultačných dní, teda v pondelok a stredu od 8.00 do 16.30. Podľa zákona predbežné konzultácie za rovnaký poplatok 150,- Sk v rovnakom trvaní do jednej hodiny poskytujú tiež advokáti, ktorí sú v osobitnom zozname vedenom Slovenskou advokátskou komorou. Ide o rovnaký zoznam advokátov, ktorí môžu byť tiež určení na poskytnutie právnej pomoci v rozhodnutí o priznaní nároku na právnu pomoc.

Telefonicky alebo e-mailom centrum poskytuje základné právne usmernenie v právnom probléme. V prípade e-mailového usmernenia právnici centra neposkytujú právne konzultácie kontinuálne jednému žiadateľovi, ale cieľom je pomôcť zorientovať sa v právnom probléme žiadateľovi v rámci v zásade jednej e-mailovej odpovede. Právnici centra reagujú na jednotlivé e-maily alebo telefonáty v priebehu celého týždňa. Poskytovanie základných právnych usmernení e-mailom nie je podmienené žiadnym poplatkom, ani preukázaním materiálnej núdze žiadateľa.

V podobnom rozsahu ako e-mailom právnici centra tiež poskytujú telefonické konzultácie v priebehu celého týždňa. Telefonické konzultácie s právníkom centra by mali byť zásadne limitované, ideálne s časovým rozsahom do 15 minút. Čo je v praxi zložité dodržiavať a bolo by k tomu potrebné ešte poskytnúť právníkom školenie so zameraním na efektívnu komunikáciu a vytvoriť jasné pravidlá ohľadom časového rozsahu a obsahu takýchto konzultácií. Rovnako poskytovanie základných právnych usmernení telefonicky nie je podmienené žiadnym poplatkom, ani preukázaním materiálnej núdze žiadateľa.

Centrum vytvorilo systém bezplatného poskytovania základných právnych usmernení telefonicky a e-mailom popri spoplatnenom systéme osobných predbežných konzultácií s cieľom podieľať sa na zvýšení právneho vedomia v spoločnosti a predchádzať vyostreným právnym konfliktom, ako aj s cieľom zabezpečiť včasné poskytnutie právnej informácie, kedy s ohľadom na čas je nevyhnutné skoré uplatnenie oprávnených záujmov žiadateľa.

Pracovník I. kontaktu

Na kvalite poskytovaných služieb centrom majú významný podiel pracovníci I. kontaktu, ktorí žiadateľom vysvetľujú podmienky priznania nároku na právnu pomoc centrom a v prípade podania žiadosti o právnu pomoc vyhodnocujú splnenie podmienky materiálnej núdze žiadateľa. Pracovník I. kontaktu ako prvá osoba v centre identifikuje spolu so žiadateľom jeho právny problém, s ktorým sa obracia na centrum a v prípade pridruženého vážneho sociálneho problému žiadateľa, poskytuje tiež základné sociálne poradenstvo pre nasmerovanie pri jeho riešení. Napríklad v prípade žiadateľov bezdomovcov, ktorí sa stali obeťami neoprávneného vystaňovania, vyhľadáva možnosti ubytovania alebo v prípadoch domáceho násillia vyhľadáva krízové centrá.

V takýchto vážnych sociálnych prípadoch je pracovník I. kontaktu vedený k tomu, aby kontaktoval vopred dané zariadenie a zistil, či potrebná sociálna služba bude žiadateľovi poskytnutá. Práve v týchto prípadoch sa osvedčila a ukázala sa ako nevyhnutná spolupráca medzi pracovníkom I. kontaktom, ktorý je fakticky sociálnym pracovníkom a právníkom pri poskytovaní právnej pomoci centrom.

Tandem pracovníka I. kontaktu a právníka

Pracovník I. kontaktu pomáhá právníkovi v centre oddeliť právny problém od sociálneho problému žiadateľa, ktorého riešenie nie je v pôsobnosti centra, ale centrum ho nemôže ignorovať. Osobitosť žiadateľov, ktorí sú odkázaní pri riešení právneho problému na pomoc štátu s ohľadom na ich ťažkú sociálnu situáciu, si vyžaduje často osobitné komunikačné zručnosti pri identifikovaní právneho problému ako aj počas jeho riešenia. Počas poskytovania právnej pomoci môže byť pracovník prvého kontaktu poradcom právníka ako efektívne komunikovať so žiadateľom, ktorým je často osoba so špecifickými potrebami. V praxi sa vyskytlo veľa prípadov, v ktorých žiadateľom boli osoby s vážnym zdravotným či už fyzickým alebo psychickým postihnutím. V týchto prípadoch sa ukázal tandem pracovníka I. kontaktu s právníkom centra nevyhnutnosťou. Tiež pri určovaní advokáta alebo právníka centra pri priznaní nároku na právnu pomoc, právník centra sa javí v týchto prípadoch ako vhodnejšia forma aj v konaniach pred súdom na právne zastupovanie záujmov žiadateľa.

Supervízori v centre

Dohľad nad kvalitou poskytovania služieb centrom a jednotné usmerňovanie pri ich poskytovaní zabezpečujú popri vedúcich kancelárií supervízori I. kontaktu a supervízori právnej pomoci. Vytvorenie týchto pozícií sa ukázalo ako veľmi prospešné. V rámci celého Slovenska boli vytvorené pozície supervízora prvého kontaktu a mediátora centra pre Slovensko a supervízora právnej pomoci pre Slovensko. Za účelom zjednocovania praxe a spoločného riešenia precedentných problémov v rámci celého Slovenska sa zaviedli pravidelné spoločné porady všetkých supervízorov a vedúcich kancelárií.

Komunikačné a iné zručnosti zamestnancov centra a ich ďalšie vzdelávanie

S ohľadom na charakter služieb centra, ktoré spočívajú v komunikácii so žiadateľmi pri riešení ich právneho problému a s ohľadom na špecifickosť pridružených sociálnych problémov žiadateľov, zamestnanci centra absolvovali viacdňový komunikačný tréning. Následne zamestnanci absolvovali tiež školenie tzv. teambuildingu, keďže nevyhnutnosťou pre riadne poskytovanie služieb centrom sa javila efektívna vzájomná spolupráca zamestnancov a uvedomenie si významu každého člena v tíme. Ohľadom doplnenia ďalšieho vzdelávania sa zamestnanci centra zúčastňovali školení alebo sa realizovali školenia v centre s ohľadom na ich pracovné zaradenie. Ukázalo sa ako veľmi efektívne pri komunikácii pracovníkov I. kontaktu so žiadateľom, ak sa pracovník I. kontaktu vedel viac orientovať aj v právnych otázkach, a preto sa plánovali pre pracovníkov prvého kontaktu osobitné školenia v jednotlivých právnych oblastiach pôsobnosti centra.

Pôsobnosť centra

Centrum poskytuje bezplatnú právnu pomoc len fyzickým osobám. Má rozdielnu pôsobnosť podľa toho, či ide o tzv. vnútroštátne spory alebo o cezhraničné spory. Podľa slovenského zákona o právnej pomoci *cezhraničné spory* sú tie, ktoré sa týkajú žiadateľov s bydliskom alebo obvyklým pobytom v rámci Európskej únie (okrem Dánska) mimo územia Slovenska s právnym sporom, pre ktorý sú príslušné slovenské súdy. Cezhraničné spory sú tiež tie, ktoré sa týkajú žiadateľov s trvalým alebo prechodným pobytom na území Slovenska, ktorí však majú spor v príslušnosti súdov v inom členskom štáte Európskej únie (okrem Dánska). *Vnútroštátne spory* nie sú bližšie zadefinované v zákone, takže možno pri vymedzení ich pojmu vychádzať z argumentum a contrario. Za vnútroštátne spory možno určite považovať tie, ktoré sa týkajú žiadateľov s trvalým alebo prechodným pobytom na území Slovenska, ktorí majú právny spor, pre ktorý sú príslušné slovenské súdy. Avšak bolo by možné sem zaradiť aj tie spory, ktorí sa týkajú osôb bez trvalého alebo prechodného pobytu na Slovensku, ktoré sa nachádzajú na území Slovenska a majú právny spor s príslušnosťou slovenských súdov. Môže ísť napríklad o bezdomovcov alebo osoby v konaní o azyl.

Vo vnútroštátnych sporoch má centrum pôsobnosť len v občianskoprávných veciach, rodinnoprávných veciach a pracovnoprávných veciach. V cezhraničných sporoch má centrum pôsobnosť navyše aj v obchodnoprávných veciach. S ohľadom na zúženú pôsobnosť centra vo vnútroštátnych sporoch, v ktorých sú vylúčené obchodnoprávne veci, v praxi sa ukázal ako vážny problém rozlišovať vzhľadom na charakter súkromnoprávných vzťahov medzi čisto obchodnoprávnou vecou a občianskoprávnou vecou. Napríklad je kritériom pre určenie obchodnoprávnej veci, že právna úprava sa riadi obchodným zákonníkom? Na prvý pohľad azda jednoduchá otázka s odpoveďou, že áno. Centrum si však nevystačilo s takýmto prístupom. Takýto prístup by totiž znamenal, že zmluva o úvere s odkazom na obchodný zákonník by nebola v pôsobnosti centra a zmluva o pôžičke s odkazom na občiansky zákonník by bola v pôsobnosti, pričom obe zmluvy i keď s iným názvom (pôžička a úver) upravujú zmluvný vzťah v zásade s totožným obsahom. Centrum sa stotožnilo s tým prístupom (aplikovaný aj na slovenských súdoch), že rozlišovanie medzi občianskoprávnou vecou a obchodnoprávnou vecou vyplýva skôr z podstaty účastníkov zmluvného vzťahu ako len z odkazu na právnu úpravu daného vzťahu. Problém pri rozlišovaní obchodnoprávných a občianskoprávných vecí však tým nebol vyriešený a opätovne sa vrátil pri ďalších právnych inštitútoch, napríklad právne spory v súvislosti s cennými papiermi, zmenkami, tzv. osobnými bankrotmi, konkurznými konaniami zamestnávateľov a podobne.

S ohľadom na vyššie uvedenú vymedzenú pôsobnosť centrum nemá v pôsobnosti veci v oblasti práva sociálneho zabezpečenia, v oblasti správneho práva (vrátane správnych konaní týkajúcich sa vecí životného prostredia), ani

v oblasti priestupkov a trestného práva. S ohľadom na úzko vymedzenú pôsobnosť centra veľa vecí, ktoré sa môžu týkať porušenia ľudského práva a pritom nesúvisia s vymedzenou oblasťou pôsobnosti centra, tiež nie sú v pôsobnosti centra (napríklad vyvlastňovacie konanie).

Priama závislosť od politiky ministerstva spravodlivosti

Zodpovednosť za celkový chod centra nesie riaditeľ centra, ktorý je vymenovaný ministrom spravodlivosti na základe výberového konania. Právna úprava skutočnosti, že centrum vedie riaditeľ, jeho výber, vymenovanie, či odvolanie nie je v zákone, ale len v internom predpise vydanom ministerstvom spravodlivosti, ktorými je tzv. inštrukcia ministerstva.

Z uvedeného predpisu vyplýva možnosť priameho ovplyvňovania koncepcie centra zo strany ministra. Riaditeľ centra nie je menovaný na funkčné obdobie s prísnyim vymedzením dôvodov odvolania. Práve naopak riaditeľa môže minister odvolať bez dôvodu, čo fakticky znamená absolútnu podriadenosť riaditeľa ministrovi. Závislosť chodu centra od ministra sa prejavuje nielen v personálnej závislosti štatutárneho orgánu, ale aj vo finančnej závislosti. Centrum právnej pomoci síce bolo zriadené priamo zákonom, avšak v zákone bolo určené postavenie ministerstva spravodlivosti ako zriaďovateľa voči centru. Takýto stav fakticky znamená, že ministerstvo určuje rozpočet centra a priamo kontroluje jeho hospodárenie podľa svojich ukazovateľov. S ohľadom na skutočnosť, že Centrum právnej pomoci má v pôsobnosti tiež žiadosti vo veciach žaloby na náhradu škody v prípadoch nezákonného postupu alebo nezákonného rozhodnutia ministerstva spravodlivosti, uvedená priama závislosť centra na politike ministerstva sa nejaví ani z tohto dôvodu na mieste.

Vhodnejším riešením by zaiste bola právna úprava štatutárneho orgánu centra s vymedzením jeho postavenia priamo v zákone. Pre možnosť realizácie koncepcie rozvoja centra a nezávislého rozhodovania vo veciach náhrady škody proti nezákonným rozhodnutiam ministerstva potrebuje mať štatutár centra určitú mieru nezávislosti a istoty možnosti kontinuity v rámci vymedzeného časového obdobia bez ohľadu na výmenu politického vedenia na ministerstve. Na úvahu de lege ferenda je zákonná právna úprava postavenia štatutára centra a zabezpečenie primeranej nezávislosti pre štatutára od politiky ministerstva napríklad vytvorením správnej rady v centre, v ktorej jedným z členov by mohol byť priamo minister alebo člen/členovia ním priamo určený/í. Rovnako vo finančnej správe centra je na úvahu de lege ferenda, či by centrum nemalo získať zákonný status nezávislej inštitúcie od ministerstva, ktorej rozpočet by nebol priamo závislý od svojvôle ministerstva a ktorej finančnú kontrolu by nezávisle vykonával vytvorený štandardný mechanizmus Najvyššieho kontrolného úradu na Slovensku.

Podvojnosc' pôsobnosti centra a súdov pri poskytovaní bezplatnej právnej pomoci

Pozitívnym a súčasne negatívnym javom sa ukázala podvojnosc' poskytovania bezplatnej právnej pomoci na súdoch a v Centre právnej pomoci. Podvojnosc' pôsobnosti existuje v prípade začatého občianskeho súdneho konania v občianskoprávnej, pracovnoprávnej alebo rodinnoprávnej veci. Žiadna podvojnosc' teda nie je napríklad v prípade správneho súdnictva a trestného konania. Čo sa týka konaní pred ústavným súdom, podvojnosc' pôsobnosti závisí od toho, či namietané ľudské právo má podstatu v občianskoprávnom, rodinnoprávnom alebo pracovnoprávnom spore. Súdny môžu ustanoviť advokáta v začatom občianskom súdnom konaní, ak o to účastník konania požiada a sú splnené k tomu podmienky. Súdny neposkytujú právnu pomoc svojimi právnikmi a ani nemôžu určiť právnik centra.

V prípade podvojnosti má fakticky účastník súdneho konania na výber, či sa obráti na súd so žiadosťou o ustanovenie advokáta alebo si podá žiadosť o poskytnutie právnej pomoci v centre. Ak sú splnené podmienky pre poskytnutie bezplatnej právnej pomoci, súd ustanoví advokáta na zastupovanie účastníka v konaní. Pričom centrum v prípade splnenia podmienok môže určiť advokáta alebo právnik centra alebo v prípade žiadosti o mimosúdne riešenie, môže určiť mediátora. Pre úplnosť je potrebné dodať, že sú osobitné konania, v ktorých môže zastupovať účastníka len advokát (napríklad konanie pred ústavným súdom), a preto aj centrum by mohlo určiť len advokáta v týchto prípadoch. Pri porovnaní možností súdu a možností centra pri poskytovaní bezplatnej právnej pomoci, s ohľadom na vyššie uvedené centrum má väčší priestor pri výbere formy právnej pomoci pre žiadateľa. Tiež na rozdiel od súdu, žiadateľ môže žiadať od centra poskytnutie právnej pomoci aj pre samotné iniciovanie súdneho sporu, prípadne pre mimosúdne riešenie sporu bez začatia súdneho sporu, a teda vec sa na súd nemusí vôbec dostať.

Pozitívnym javom pri podvojnosti pôsobnosti je, že súdny sa podieľajú na dostupnosti bezplatnej právnej pomoci. Vzhľadom na to, že 1. januára roku 2006 centrum vzniklo a nebol žiadny časový priestor pred týmto dňom na rozbehnutie celej inštitúcie, centrum samotné by nedokázalo pokryť v primeranom čase dopyt po jeho službách. Preto podvojnosc' aspoň na prechodné obdobie je nevyhnutná. Takáto podvojnosc' sa však javí ako neudržateľná a bez žiadnej zmeny právnej úpravy v budúcnosti je negatívnym javom vzhľadom na tieto dve podstatné skutočnosti:

- Zákonné podmienky pre učenie advokáta centrom alebo súdom nie sú rovnaké. Podmienky síce vychádzajú z rovnakých všeobecných kritérií: tzv. means testu (príjmové, majetkové a rodinné pomery), tzv. merit testu (vylúčenie bezúspešnosti sporu) a posúdenia, či je určenie advokáta potrebné na ochranu záujmov žiadateľa. Súdn však na rozdiel od centra nemá napríklad žiadne bližšie vymedzenie pre vyhodnotenie

means testu. Ani v prípade merit testu podmienky nie sú totožné, keďže zákonný text nie je rovnaký a dali by sa nájsť odlišnosti pri jeho výklade.

- Zákon nerieši situácie, kedy sa žiadateľ ohľadom toho istého sporu obráti so žiadosťou o právnu pomoc na súd ako aj na centrum. Môže ísť o prípady, kedy tak spraví súčasne, alebo žiadosť na centrum predchádza alebo nasleduje po žiadosti na súd.

Bezplatná právna pomoc zabezpečená ďalšími inštitúciami na Slovensku.

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva je podľa zákona č. 30/1993 Z.z. nezávislá právnická osoba, ktorá je financovaná zo štátneho rozpočtu. V oblasti prístupu k právnej pomoci má v pôsobnosti poskytovať právnu pomoc obetiam diskriminácie a prejavov intolerancie vrátane zastupovania v konaní na súde vo veciach porušenia zásady rovnakého zaobchádzania. Zákon neurčuje žiadne bližšie kritéria pre stredisko na poskytnutie právnej pomoci, teda podmienkou nie je ani skutočnosť, že žiadateľ o právnu pomoc by mal byť v núdzi s ohľadom na svoju príjmovú a majetkovú situáciu. V tejto súvislosti je možné podobne ako na súdoch považovať daný právny stav za podvojnú, ak ide o prienik porušenia zásad rovnakého zaobchádzania s pôsobnosťou centra. Pričom centrum posudzuje pri podaní žiadosti o právnu pomoc nielen otázku svojej pôsobnosti, ale tiež existenciu materiálnej núdze žiadateľa a vylúčenie bezúspešnosti sporu. Podmienka minimálnej hodnoty sporu v Centre právnej pomoci vzhľadom na charakter týchto sporov by sa pravdepodobne neuplatňovala. Rovnako ako v prípade podvojnosti pôsobnosti centra a súdov nie je upravené v zákone riešenie pre situáciu, že žiadateľ sa obráti súčasne na Slovenské národné stredisko pre ľudské práva a Centrum právnej pomoci.

Centrum pre medzinárodnoprávnu ochranu detí a mládeže

Centrum pre medzinárodnoprávnu ochranu detí a mládeže podľa zákona č. 305/2005 Z.z. o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele je orgán štátnej správy s pôsobnosťou na území Slovenskej republiky. V oblasti prístupu k právnej pomoci sa prelína pôsobnosť Centra právnej pomoci s Centrom pre medzinárodnoprávnu ochranu detí a mládeže vo veciach starostlivosti o maloletých, kde existuje tzv. medzinárodný prvok. Rovnako ako v prípade vyššieuvedeného strediska Centrum právnej pomoci na rozdiel od Centra pre medzinárodnoprávnu ochranu detí a mládeže v prípade žiadosti o právnu pomoc skúma okrem existencie pôsobnosti tiež existenciu materiálnej núdze žiadateľa a vylúčenie bezúspešnosti sporu, ak by sa minimálna hodnota sporu vzhľadom na charakter týchto sporov neuplatňovala. Rovnako ako v prípade podvojnosti so súdmi a strediskom nie je upravené v zákone riešenie pre situáciu, že žiadateľ sa obráti súčasne na obe inštitúcie.

Rola mimovládnych organizácií

Aj v prípade prijatia ďalších systémových krokov na Slovensku, ktorými by sa pokryla dostupnosť právnych služieb vo všetkých oblastiach práva pre ľudí v sociálnej núdzi, rola mimovládnych organizácií je nezastupiteľná. Mimovládne organizácie vždy budú potrebné jednak, aby upozorňovali na nedostatky právnej úpravy, prípadne jej uplatňovania v praxi a napomáhali v občianskej spoločnosti približovania sa k ideálnemu stavu, kedy majú ľudia vysoké právne vedomie a vedia reálne predvídať právne následky svojich konaní a sú schopní či už sami s ohľadom na svoje vedomosti a zručnosti alebo s pomocou dostupných právnych služieb chrániť svoje oprávnené záujmy a nároky. Pestrosť a rozsah mimovládnych organizácií v každej spoločnosti ukazuje, čo nepokrýva štát. Štát by sa však nemal uspokojovať so zabezpečovaním tých služieb zo strany mimovládnych organizácií, ktoré súvisia s uplatňovaním základných práva a slobôd a byť pasívnym pozorovateľom. Právo na právnu pomoc patrí medzi základné práva, a preto je štát zodpovedný za vytvorenie funkčného systému, v ktorom je právna pomoc dostupná každému, kto ju potrebuje s ohľadom na jeho schopnosti a možnosti. Mimovládne organizácie fungujú mimo stereotypov štátnych inštitúcií a ich úlohou je mimo iného kriticky vyhodnocovať existujúci právny stav a jeho prax a v tomto je a bude ich úloha nezastupiteľná bez ohľadu na funkčnosť štátneho systému.

Rola právnych kliník pri právnických fakultách

Úloha právnych kliník pri právnických fakultách je často nesprávne pochopená v diskusiách o prostriedkoch zabezpečenia dostupnosti právnej pomoci v spoločnosti. Právne kliniky, ktoré sú fakticky akademickým priestorom pre študentov práva pre overenie svojich teoretických poznatkov v praxi, môžu napomáhať šíreniu právneho vedomia v spoločnosti a zabezpečovaniu dostupnosti právnej pomoci pre nemajetných, ale vždy musí byť prvoradý cieľ pedagogický. Cieľom právnych kliník je v prvom rade naučiť študentov práva uplatňovať právo v praxi a byť citlivý na potreby spoločnosti. Za týmto účelom Centrum právnej pomoci uzatvorilo zmluvu o spolupráci s Právnickou fakultou Trnavskej Univerzity, na základe ktorej sa vytvorili nové právne kliniky založené na vykonávaní praxe v Centre právnej pomoci pod dohľadom vyučujúcich ako aj právnikov centra.

Namiesto záveru – de lege ferenda zhrňujúco

Existencia Centra právnej pomoci s nastavenými oprávneniami rozhodovať o nároku na právnu pomoc a súčasne prostredníctvom svojich zamestnancov poskytovať právnu pomoc sa ukázala ako dobrý systémový krok s ohľadom na dopyt po jeho službách a prejavenu spokojnosť žiadateľov pri vybavovaní ich žiadostí o právnu pomoc ako aj prejavenu spokojnosť s kvalitou poskytovaných právnych služieb. Prepojenosť poskytovania právnej pomoci so základnou sociálnou

prácou v centre (tandem právnika a pracovníka I. kontaktu) sa ukázala ako veľmi efektívna a prospešná s ohľadom na špecifickosť klientov centra, ktorí sú často v ťažkej sociálnej situácii a ktorých právny problém je len pridruženým problémom k vážnemu sociálnemu problému. Dôraz na komunikačné zručnosti zamestnancov centra a budovanie celého centra na princípe tímovej spolupráce a uvedomovania si spoločných cieľov sa ukázali ako veľmi prospešné nielen pri budovaní novej štátnej inštitúcie, ale aj pre kontinuitu a ďalší rozvoj činností v inštitúcii. Aj v prípade, že by sa nerozširovala pôsobnosť, pre zabezpečenie dostupnosti právnej pomoci podľa súčasných nastavených zákonných podmienok bude potrebné vytvoriť kancelárie centra v ďalších krajoch na Slovensku. V prípade rozšírenia pôsobnosti centra bude potrebné vždy dostatočne navýšiť personálne kapacity centra a dobudovať jeho infraštruktúru, aby deklarovaný legálny stav dostupnosti právnej pomoci bol v súlade s jeho faktickým uplatňovaním v praxi.

S ohľadom na skúsenosti z praxe a platnú právnu úpravu sa ukázalo ako potrebné alebo vhodné riešiť *de lege ferenda* nasledovné situácie:

- je potrebné umožniť centru prijať potrebné opatrenie na odstránenie tvrdosti zákona, ak je situácia žiadateľa blízko hranice materiálnej núdze;
- je potrebné buď odstrániť podvojnú pôsobnosť medzi centrom a ostatnými vyššie uvedenými inštitúciami (súdy, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, Centrum pre medzinárodnoprávnu ochranu detí a mládeže) alebo v prípade ponechania podvojnosti aspoň minimalizovať rozdielnosť podmienok prístupu k právnej pomoci v daných inštitúciách a upraviť riešenie, ak sa žiadateľ obráti na viaceré inštitúcie v tej istej veci;
- je potrebné určiť v zákone kritériá na určenie obchodnoprávných vecí od občianskoprávných vecí, prípadne zvážiť rozšírenie pôsobnosti centra vo vnútroštátnych sporoch aj na obchodnoprávne veci a nastaviť pôsobnosť centra inými kritériami ako jednoduchým vymedzením na právne oblasti, v tomto duchu rozšíriť pôsobnosť centra o ďalšie oblasti, zvážiť tiež rozšírenie pôsobnosti centra o právnické osoby, najmä mimovládne neziskové organizácie;
- je vhodné upraviť priamo v zákone kreovanie a postavenie štatutárneho orgánu centra a vylúčiť priamu závislosť centra od politiky ministerstva spravodlivosti;
- s ohľadom na vyhodnotenie nastavenia hranice materiálnej núdze v praxi, bude potrebné upraviť nanovo jej hranicu, aby právna pomoc bola dostupná každému, kto je na pomoc štátu odkázaný, v tejto súvislosti je na úvahu vytvorenie stupňovitého systému, v ktorom s ohľadom na výšku príjmu sa žiadateľ podieľa na nákladoch poskytovania právnej pomoci;

- je vhodné upraviť priamo v zákone o poskytovaní právnej pomoci zodpovednosť centra voči žiadateľovi v prípade nezákonného rozhodnutia alebo nezákonného postupu a v prípade poskytnutia nekvalitnej právnej pomoci centrom;
- je na úvahu umožnenie právnikom centra zastupovať žiadateľov tiež v konaniach, ktoré sú striktne vymedzené príslušnými procesnými predpismi pre advokátov, keďže pre kvalitu poskytovaných právnych služieb právnikom centra a advokátom platia rovnaké zodpovednostné vzťahy voči klientom a možno legitímne očakávať aj adekvátnu kvalitu právnych služieb.

Bez ohľadu na funkčnosť a systémovosť právnej úpravy poskytovania právnej pomoci štátom pre sociálne odkázaných vždy bude nezastupiteľná rola mimovládnych organizácií ako strážcov kvality a dostupnosti služieb poskytovaných štátom pre ľudí. S ohľadom na potrebu scitlivovania mladých právnikov na sociálne potreby spoločnosti a úlohu práva v spoločnosti je vhodné, aby štát vytváral podmienky pre zabezpečenie ich praktickej skúsenosti s poskytovaním právnej pomoci pre sociálne znevýhodnených ľudí.

Zavedení a změny systému bezplatné právní pomoci v Rakousku

*Christian Moser,
Rakouské federální ministerstvo spravedlnosti, Vídeň, Rakousko*

Tento příspěvek je založen na autorově rukopisu při příležitosti projevu předneseného 25. listopadu 2005. Některé části tohoto dokumentu byly doplněny o cenné komentáře a příspěvky dalších účastníků.

Úvod

Poskytování bezplatné právní pomoci musí bezpodmínečně znamenat, že každé osobě, jejíž finanční situace jí nedovoluje nést finanční náklady soudních řízení, bude umožněno domoci se svých práv. Vzhledem k výše zmíněnému je v zájmu všech, aby struktury financované státem či veřejné instituce měly subjektivní i objektivní vymezené podmínky, které by jim umožnily poskytnout bezplatnou právní pomoc co nejvíce zájemcům, kteří mají ospravedlnitelné důvody.

V následujícím všeobecném přehledu rakouského systému bezplatné právní pomoci se zaměřuji především na občanské právo procesní. Právní pomoc je zakotvena v § 63 až 73 rakouského občanského soudního řádu (*Zivilprozessordnung*, ve zkratce: *ZPO*). Více detailů (většinou v němčině) čtenáři naleznou v kapitole „Doporučená literatura“ na konci tohoto příspěvku.

Na začátek je vhodné osvětlit pojem „bezplatný“ vzhledem k rakouské legislativě. V každé oblasti procesního práva, kde se vyskytují ustanovení o právní pomoci či jiných záležitostech, musí žadatelé prokázat, že mají opodstatněný nárok na právní pomoc, a především že splňují specifické podmínky vytyčené zákonem se zvláštním důrazem na 1) jejich finanční situaci a 2) význam případu, na který požadují právní pomoc.

Na počátku je nutno zmínit další charakteristický znak rakouského systému. Ve všech případech se právní pomoc vztahuje pouze na výdaje žadatele samotného. Jinými slovy, pokud příjemce právní pomoci svůj případ prohraje, spadají na něj výdaje jeho oponenta a je jeho povinností je uhradit.

Historický vývoj

Poskytování bezplatné právní pomoci takzvaným „chudým“ (tzv. „*Armenrecht*“) bylo uzákoněno již v roce 1895 při vzniku rakouského civilního řádu soudního. Během následujících desetiletí prošla společnost i soudnictví značnými změnami. Proto byl v roce 1973 přijat zákon o právní pomoci (*Verfahrenshilfegesetz*), který změnil předcházející zákon a přizpůsobil ho novému ekonomickému a sociálnímu prostředí.

Jednou ze změn bylo například zmírnění podmínek pro podání žádosti, možnost poskytnout pouze částečně bezplatnou právní pomoc, zavedení nového formuláře žádosti a dále skutečnost, že nyní jsou za rozhodnutí o poskytnutí bezplatné právní pomoci odpovědní výhradně soudy (z čehož by měla vyplývat garance soudního přezkoumání). Všechny klíčové prvky rakouského právního systému byly začleněny do občanského procesního práva (ZPO) a zůstaly od té doby nezměněny. Zde je nutno zmínit ještě dva další kroky:

Novela občanského práva procesního z roku 1983 s sebou nesla jeden velmi podstatný krok: Doposud byla cizincům poskytnuta bezplatná právní pomoc pouze v případě, že bilaterální či mezinárodní nástroje umožňovaly vzájemné uznání mezi Rakouskem a zemí původu dané osoby. Na základě doporučení Rady Evropy byl rakouský systém právní pomoci nadále posílen. Od roku 1983 mají totiž na bezplatnou právní pomoc nárok všechny osoby, jejichž kauza je dostatečně podložena, ale nemají prostředky na zahájení řízení. Z toho vyplývá, že poskytnutí právní pomoci již není vázáno na národnost nebo trvalé bydliště.

Proto byla v době, kdy muselo Rakousko přezkoumat soulad své legislativy s legislativou unijní, již zavedena všechna kritéria určená **Směrnicí Rady 2003/8/ES ze dne 27. ledna 2003 o zlepšení přístupu ke spravedlnosti v přeshraničních sporech stanovením minimálních společných pravidel pro právní pomoc v těchto sporech** (ve zkratce Směrnice Rady o právní pomoci). Posléze byly tedy nutné pouze dvě změny existujícího systému právní pomoci novelou občanského procesu z roku 2004 (*Zivilverfahrensnovelle 2004*): 1.) Oběma stranám sporu budou proplaceny cestovní výdaje, v případě že jsou nuceny dostavit se k soudu. Do roku 2004 si strany samy hradily vlastní cestovní náklady. 2.) V okamžiku, kdy je poskytnutí právní pomoci schváleno, neexistuje žádné časové omezení. Dříve byla právní pomoc poskytnutá na hlavní líčení omezena na dobu jednoho roku, během nějž musely být učiněny veškeré kroky k vymáhání práva u soudu.

Institucionální a finanční rámec

V rámci federálně organizovaného a finančního systému je právní pomoc poskytována pouze v občanskoprávních a v souvislosti s obžalovaným v trestních věcech. V okamžiku, kdy soud rozhodne o poskytnutí právní pomoci včetně právního zástupce (*Rechtsanwalt*) tuto skutečnost oznámí rakouské advokátní komoře (*Österreichische Rechtsanwaltskammer, ÖRAK*), která následně přidělí advokáta. Výbor advokátní komory v rámci možností a ve spolupráci s příslušným právníkem vezme v potaz každý návrh žadatele týkající se osoby právníka, který mu má být přidělen.

V podstatě všichni rakouští právníci, kterých je dnes okolo 4800, musí na žádost Advokátní komory poskytnout své právní služby. V roce 2003 byla právní pomoc

včetně advokáta poskytnuta přibližně ve 23 200 soudních případech (v občanských i trestních případech) a náklady na tyto poskytnuté služby se pohybovaly okolo 27,6 milionů euro. Za rok 2004 to bylo 24 600 případů s náklady 32,0 milionů euro.

Veškeré právní služby jsou v podstatě poskytovány bezplatně. Jako projev uznání těchto služeb je však Rakouský stát zákonně povinen zaplatit důchodovému fondu rakouské advokátní komory jednorázový poplatek 15 milionů euro ročně. V některých případech stát také doplatil rozdíl mezi skutečnou cenou služeb a ročním paušálním poplatkem.

Náklady občanskoprávního řízení

Náklady v občanskoprávním řízení jsou především soudní poplatky. Podle zákona o soudních poplatcích (*Gerichtsgebührengesetz*) složí žalující či odvolávající se strana celkový poplatek za proces či odvolání předem. Tento poplatek se odvíjí od výše sporné částky (*Streitwert*). Další výdaje jsou v závislosti na potřebách procesu expertní poplatky, poplatky za tlumočení, za svědky a poručníky (jako zástupce za nepřítomnou stranu či stranu vyžadující poručnictví), výdaje za publikační činnost a především za právní zastoupení advokátem.

V principu systém funguje tak, že každá strana zaplatí své vlastní výdaje, nicméně vítězná strana je po skončení procesu odškodněna stranou, která spor prohrála. Na základě rakouského občanského soudního řádu je strana, která prohraje, povinna straně vítězné vyplatit její soudní výlohy včetně soudem schválených nákladů právního zastoupení. Vyšší poplatků za poskytnutou právní pomoc určuje soud dle zákona o právních poplatcích (*RATG*).

Existující systém právní pomoci v občanskoprávním řízení.

Rámec žádosti

Právní pomoc může být poskytnuta jakékoli fyzické či právnické osobě bez ohledu na národnost či bydliště žadatele. Co se týče poskytnutí právní pomoci právnickým osobám je nutno dodat, že rakouské precedenční právo vyžaduje absolvování dosti přísných testů. Předpokládá se, že ekonomické subjekty jako například firmy nebo akciové společnosti mají dostatek finančních prostředků na litigaci. Proto je právní pomoc ve většině případů poskytována nevládním organizacím jako například registrovaným sdružením (*eingetragene Vereine*), které jsou závislé na členských poplatcích a/nebo veřejném financování.

Právní pomoc se využívá ve všech občanskoprávních i obchodních soudních řízeních. Není dostupná pro případy vznesení občanskoprávních nároků v rámci trestního řízení, kde nejsou zapotřebí ani poplatky, právní zastoupení, ani není povoleno předkládat důkazy. Nicméně takovéto nároky mohou být současně vymáhány před civilním soudem, kde existuje nárok na právní pomoc.

Mimochodem neexistuje žádná procedura pro naléhavé případy, nicméně pokud je v žádosti o právní pomoc zdůrazněna naléhavost (např. u předběžných opatření), je soud povinen rozhodnout rychle.

Podání žádosti

Strana s nedostatečnými finančními prostředky smí zažádat o právní pomoc těsně před, v okamžiku započetí, nebo kdykoli v průběhu litigace, ale pouze dokud se čeká na projednání případu.

Je nutno vyplnit speciální formulář se žádostí (tzv. „ZPForm 1“). Tento formulář obsahuje výčet majetku (příjem, jmění, hotovost v bance, pojištění atd.) a závazků (výživné atd.), osobní informace a životní podmínky. V rámci možnosti by měl být doplněn o další dokumenty či jiné psané důkazy. V případě falšování či úmyslné neúplnosti informací lze takovéto nedostatky postihovat značnými pokutami a mohou vést k občanskoprávní odpovědnosti až k trestnímu stíhání za podvod.

Tento formulář musí být odevzdán do čtyř týdnů od data podpisu, jinak pozbývá platnost. Je nutno jej doručit (poštovně či osobně) příslušnému soudu prvního stupně, který smí udělovat či zamítnout právní pomoc. Lze jej také osobně odevzdat na krajský soud příslušný bydlišti žadatele v Rakousku, a to i v případě, že by tento soud neměl kompetenci v daném případě rozhodnout. Tato žádost bude následně příslušnému soudu předána.

Soudní rozhodnutí o přidělení právní pomoci

Soud může přidělit právní pomoc tím, že buď úplně nebo částečně zprosti stranu sporu bez prostředků soudních i jiných poplatků nebo přidělením bezplatného právního zástupce. Právní pomoc je žadateli poskytnuta jen do té míry, aby jeho výdaje na proces neohrozily minimální náklady na živobytí jeho i jeho rodiny.

Je pozoruhodné, že zde není uplatňován žádný striktní finanční práh, který by umožnil zjistit, zda se žadatel kvalifikoval na právní pomoc či ne. Je na úvaze soudu, zda přidělí žadateli kompletní právní pomoc či pomoc pokrývající pouze částečně finanční náklady řízení. Právní pomoc je zamítnuta v případě, že nároky či žaloba jsou zřetelně nepodloženy či předneseny se špatným úmyslem. Je všeobecným pravidlem, že se proti každému rozhodnutí o poskytnutí právní pomoci lze odvolat u soudu druhého stupně, jehož rozhodnutí bude poté konečné. V otázkách právní pomoci se nelze odvolat k Nejvyššímu soudu (*Oberster Gerichtshof*, ve zkratce *OGH*).

V okamžiku, kdy soud rozhodne o přidělení právní pomoci včetně advokáta, je toto oznámeno místní pobočce (*Länderkammer*) rakouské advokátní komory,

kteřá vybere z řad svých členů advokáta. Žadatel sám smí navrhnout konkrétního advokáta. Tato žádost není pro advokátní komoru závazná, ale všeobecně se dá říci, že komora přijme takovýto návrh, pokud je opodstatněný (např. pokud advokát má na případu zájem nebo je s případem již obeznámen).

Stádia řízení pokrytá právní pomocí anulace či odebrání právní pomoci

Právní pomoc poskytnutá na základě rozhodnutí soudu pokrývá všechna stádia procesu, pokud není právní pomoc zrušena z důvodu změny finanční situace nebo anulována soudem v takovém případě, že kdyby soud nová fakta o změně finanční situace znal od začátku, nikdy by právní pomoc neschválil. Právní pomoc zahrnuje také veškerá možná odvolání či přezkoumání. Když je právní pomoc přiznána, vztahuje se i na výkon rozsudku, což znamená, že zahrnuje i výdaje s tímto spojené.

Soud musí rozhodnout o zrušení právní pomoci, pokud původní podmínky, za kterých byla pomoc přiznána, již neexistují (např. žadatel nabude peníze či majetek, nebo se žádost stane zřetelně nepodloženou či podvodnou). Právní pomoc musí být zrušena i v případě, že existuje důkaz, že žadatel již v době podání žádosti nesplňoval podmínky pro tuto pomoc. V takovémto případě musí žadatel vrátit veškerou finanční podporu, která mu doposud byla poskytnuta.

Žadatel, který do tří let od ukončení řízení pravděpodobně nabytí dostatek finančních prostředků, musí navrátit veškerou poskytnutou finanční pomoc, za předpokladu, že nebude ohroženo jeho životní minimum. Soud si za tímto účelem nechá nějakou dobu po konci řízení předložit soupis aktiv a pasiv (většinou pomocí další „ZPForm 1“ jak bylo již uvedeno výše), aby si ujasnil finanční situaci této osoby. Pokud tento vyplněný formulář není předán včas a doložen písemnými důkazy, právní pomoc může být odebrána a doposud poskytnuté finanční prostředky musí být navraceny.

Právní pomoc v trestním řízení

Obžalovaný si smí vybrat vlastního advokáta a musí poté zaplatit jeho výdaje (*Wahlverteidiger*). Pokud si obžalovaný advokáta nevybral a podle pravidel řízení (*Strafprozessordnung*, ve zkratce *StPO*) právního zástupce mít musí, soud rozhodne o přidělení advokáta skrze advokátní komoru (*Amtsverteidiger*). V podstatě by obžalovaný měl zaplatit výdaje i takto přiděleného advokáta. Pokud si jej však nemůže dovolit, může zažádat o bezplatné přidělení služeb advokáta, který mu bude přidělen stejným způsobem skrze advokátní komoru (*Verfahrenshilfeverteidiger*). Krom toho, pokud je obžalovaný předběžně zadržen a doposud nemá obhájce, vyšetřující soudce mu na první slyšení advokáta (*Pflichtverteidiger*) přidělí.

Správní řízení

Ve správním řízení neexistuje systém právní pomoci, kromě případů odvolání v trestněsprávních věcech. Ve srovnání s právní pomocí v soudním řízení je pomoc osobám bez prostředků jinak organizována. Podle § 79 zákona o správním řízení (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, ve zkratce *AVG*) jsou vybírány poplatky např. za administrativu, svědectví či zvláštní manipulační poplatky pouze do té míry, aby neohrožily nutné životní potřeby zúčastněných a osob na nich finančně závislých.

Rakouské zákony explicitně umožní přidělení právní pomoci pouze při trestně správních odvolacích řízeních před Nezávislými správními senáty (*Unabhängige Verwaltungssenate*, ve zkratce *UVS*). Obžalovaný smí požádat o přidělení právní pomoci na základě § 51a zákona o trestně správním řízení, pokud není schopen nést náklady na obhájce bez poškození svých životních potřeb a potřeb jeho rodiny při skromné životní úrovni.

Dodejme, že v případě správních řízení mohou strany sporu požádat o právní pomoc v řízeních nejvyšší instance před Ústavním soudem i Správním soudem, jež jsou oba federální a sídlí ve Vídni. Opatření vyplývající ze zákona o občanskoprávním řízení se uplatní na základě § 35 zákona o Ústavním soudu (*Verfassungsgerichtshofgesetz*, ve zkratce *VfGG*) a § 61 zákona o Správním soudu (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*, ve zkratce *VwGG*).

Dodatek: Právní pomoc v Evropské unii

Svobody garantované Smlouvou o EU mají za následek, že občané i společnosti musí být schopni vznášet a obhajovat návrhy u soudů jiných členských států EU stejným způsobem, jako to činí občané toto daného státu. Zásadní rozdílnosti v systémech poskytování právní pomoci v jednotlivých členských státech však mohou být pro uplatňování tohoto práva v praxi velkou překážkou. S cílem zlepšit tento stav se v říjnu 1999 uskutečnilo *zasedání Evropské rady v Tampere*. Rada zde vyzvala Komisi, aby navrhla minimální standarty pro zachování adekvátní úrovně právní pomoci v právních případech, které se rozprostírají v různých státech EU. *Zelená kniha o právní pomoci v civilních věcech*, kterou vydala Komise v roce 2000, byla prvním krokem k naplnění tohoto cíle. Ve zkratce se v ní praví, že efektivní přístup ke spravedlnosti nesmí být narušen nedostatkem prostředků stran sporu, ať již žalobce či žalovaného, ani složitostmi vyplývajícími z přeshraničního charakteru sporu.

Směrnice Rady 2003/8/EC z 27. ledna 2003 o usnadnění přístupu ke spravedlnosti v přeshraničních sporech stanovením minimálních společných pravidel pro právní pomoc v těchto sporech (ve zkratce Směrnice o právní pomoci) si klade za cíl podpořit aplikaci právní pomoci v přeshraničních sporech pro osoby, které

nedisponují dostatečnými prostředky a potřebují pomoc pro zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti. K záležitostem obsaženým v této směrnici se bude přistupovat v souladu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod ze 4. listopadu 1950 se zvláštním důrazem na respektování zásady rovnosti obou stran sporu. Tato směrnice je závazná pro všechny členské státy Evropské unie kromě Dánska. Mezi Dánskem a některými členskými státy je proto uplatňována alespoň *Evropská úmluva o zasílání žádostí o právní pomoc* z roku 1977.

Národní opatření nutná pro přijetí této směrnice měla být přijata do 1. prosince 2004. V Rakousku bylo těch několik málo změn, které přijetí vyžadovalo, závčas uskutečněno novelou zákona o občanskoprávním řízení (*Zivilverfahrensnovelle 2004*, viz. výše). Kromě zavedení minimálních standardů pro právní pomoc tato směrnice ustanovuje systém, ve kterém jsou úřady původu kompetentní žádosti posílat a cílové úřady žádosti přijímat. Dále byly zavedeny dva standardní formuláře: jeden pro žádost o právní pomoc a druhý pro přenesení těchto žádostí. Na internetu je k dispozici tzv. Systém ATLAS, který poskytuje odborné i široké veřejnosti informace o zavedení této směrnice a pro uživatele zjednodušený nástroj pro vyplnění žádosti.

Doporučená literatura:

Butler, Legal Aid before Human Rights Treaty monitoring bodies, *International and Comparative Law Quarterly* 2000, p. 360–389.

Fabrizy, *Kurzkommentar Strafprozessordnung (StPO)* 9. Auflage (Manz Verlag 2004), p. 81–99.

Fasching, *Kommentar zu den Zivilprozessgesetzen* 2. Auflage, 2. Band/1. Teilband (Manz Verlag 2002), p. 884–976.

Fucik/Kloiber, *Kurzkommentar Außerstreitgesetz* (Manz Verlag 2005), p. 66–67, p. 338–343.

Machacek, *Verfahren vor dem VfGH und VwGH* 5. Auflage (Manz Verlag 2004), p. 65–67, 83–84, 103, 206–208, 327.

Österreichischer Rechtsanwaltskammertag, *Wahrnehmungsbericht 2003/2004* und *Wahrnehmungsbericht 2004/2005*, Internet: www.oerak.at

Stohanzl, *Jurisdiktionsnorm und Zivilprozessordnung* 15. Auflage (Manz Verlag 2002), p. 562–592.

Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht* 3. Auflage (Verlag Österreich 2004), p. 325–331, p. 492–494.

Walter/Mayer, *Verwaltungsverfahrenrecht* 8. Auflage (Manz Verlag 2003), rec. 672–698, rec. 932/6.

Snaha o reformu systému právní pomoci v Polsku

Łukasz Bojarski, Helsinská nadace pro lidská práva, Varšava, Polsko

Úvod

Studie si klade za cíl nastínit aktivity a snahy o reformy polského systému právní pomoci, které prováděly různé instituce v Polsku mezi lety 2000 a 2005. Ve zkratce vyjmenovává aktivity neziskového sektoru, veřejného ochránce práv, ministerstva spravedlnosti, advokátů a Parlamentní komise pro právo a občanská práva. Rovněž nastiňuje jednotlivé reformní koncepce, u těch úspěšných poukazuje na jejich výsledky a konečně pojmenovává největší problémy a nedostatky polského systému právní pomoci.

Události jsou řazeny více méně chronologicky. Jako první je prezentován projekt s názvem Přístup k právní pomoci vypracovaný Helsinskou nadací pro lidská práva (2003–2005), následuje přehled změn právního systému přijatých po ukončení projektu (2003–2004) a výčet uzavírá přehled nejnovějších a nejslibnějších změn, které se udály v letech 2004 a 2005.

Tato studie zčásti vychází z autorových předchozích publikací a zpráv, včetně publikace *Dostupnost právní pomoci v Polsku: Monitorovací zpráva* (2003) a studie *Zpráva o vývoji polského přístupu k právní pomoci* (2005)⁵¹. Upravená verze této studie se rovněž na podzim roku 2006 objeví v připravované publikaci Open society Justice Initiative a Institutu práva veřejného zájmu pod názvem *Právní pomoc jako realita: Příručka pro politiky a neziskové organizace*. Autor tímto děkuje oběma vydavatelům za jejich svolení přednést studii na konferenci v listopadu 2005 v Brně. Rovněž chci poděkovat Agnieszcze Cieleńové and Atanasi Politovovi za jejich komentář k pracovní verzi studie.

Informace o polském soudním systému a systému právní pomoci

V Polsku žije přibližně 39 milionů obyvatel. Soudní systém v Polsku se skládá ze soudů tří instancí (310 obvodních, 43 krajských, 11 odvolacích) a Nejvyššího soudu, který funguje jako soud konečné instance. Vedle toho existují soudy vojenské, které se zabývají převážně trestnými činy vojáků a vojenských zaměstnanců. Legálnost soudních rozhodnutí je prověřována speciálním systémem obvodních správních soudů a Nejvyššího správního soudu, který je konečnou instancí. Na dodržování zákonnosti Ústavy dohlíží Ústavní tribunál.

V Polsku existují dva druhy registrovaných právníků – advokáti a právní poradci. Advokátní komora (složená z Národního shromáždění advokátů a čtyřiařadeceti

⁵¹ L. Bojarski, *Zpráva o vývoji polského přístupu k právní pomoci* (Legal Aid Developments: Country Update on Poland), únor 2005, vypracováno u příležitosti Druhého evropského fóra o přístupu k právní pomoci (Budapešť, únor 2005). K dispozici na www.pili.org (dále jako *Změny přístupu k právní pomoci*).

místních shromáždění) a Sdružení právních poradců (Národní shromáždění právních poradců a devatenáct místních shromáždění) jsou dvě samostatné právní instituce. Obě mohou přijímat nové členy, stanovovat pravidla vnitřního řízení a profesní etiky, prověřovat stížnosti na registrované právníky a vést disciplinární řízení.

Registrovaní právníci v Polsku mají až na pár výjimek výhradní právo zastupovat klienta v soudních sporech. Zatímco advokáti mohou vést všechny druhy případů, právní poradci pouze případy netrestní (a přestupkové). Činných advokátů je pouze kolem 5.500. Počet právních poradců dosahuje 17.000, ale pouze sedm až osm tisíc z nich může zastupovat soukromé osoby; zbylí jsou zaměstnáni jako podnikoví právníci v soukromém či veřejném sektoru, nebo smí zastupovat pouze podniky. Na rozdíl od advokátů mohou právní poradci pracovat na pracovní smlouvu, ovšem ti, kteří této možnosti využívají, nesmějí reprezentovat soukromé osoby.

Právní pomoc pro nemajetné občany poskytují jak advokáti, tak právní poradci, prostřednictvím systému *ex offo*. V praxi se však v Polsku právní pomoc vztahuje pouze na zastupování před soudy. V trestních případech mohou jednat pouze advokáti. V ostatních případech např. občanskoprávních, pracovních či obchodních – se smí angažovat i právní poradci. Z *ex offo* případů na ně připadá pouze 1 %.

Systém jmenování *ex offo* zástupců pro trestní a netrestní kauzy se liší. Všichni advokáti mají povinnosti převzít *ex offo* zastupování v trestních kauzách hrazených státem. V případě obligatorního zastupování nebo zastupování na žádost obžalovaného rozhoduje o přidělení právní pomoci předseda soudu (tato pravomoc může přejít i na soudce). Předseda soudu vybere konkrétního advokáta z abecedního seznamu sestaveného komorou.

U netrestních kauz je podmínkou k přidělení *ex offo* zástupce prominutí soudních poplatků. O přidělení zástupce rozhoduje soudce, který vede případ, ale konkrétního zástupce jmenuje Advokátní komora nebo Sdružení právních poradců. Jiné podmínky pro přidělení zástupce panují u Ústavního tribunálu, v nových správních kauzách a v přeshraničních sporech (viz níže). V Polsku pro právní pomoc neexistuje speciální rozpočet. Náklady pokrývá stát prostřednictvím rozpočtů jednotlivých soudů, které hradí náklady na zástupce.

Role Helsinské nadace pro lidská práva

V roce 1999, kdy se Helsinská nadace pro lidská práva (HFHR) rozhodla zaměřit na problematiku přístupu k právní pomoci, toto téma patřilo a bohužel patří dodnes – mezi nejzákladnější problémy. Této otázce nebyl po mnoho let věnován dostatek pozornosti. Vláda ani výzkumné ústavy neuskutečnily v této oblasti žádný průzkum; veřejná debata o problému se také nevedla.

Zároveň však bylo patrné, že zainteresované strany nebyly s existujícím systémem *ex off*o právní pomoci spokojeny. Vládní činitelé, představitelé právních oborů či soudci na danou otázku reagovali odkazem na obecné problémy jako nedostatek financí, opožděný převod finančních prostředků nebo nízká kvalita *ex off*o právních služeb. Přesto se nenašel nikdo, kdo by přišel s plánem na změnu systému. Všichni byly nespokojeni, ale reforma nebyla bohužel iniciována. Podle neziskového sektoru existovaly i další závažné problémy, mimo jiné nedostatečně transparentní kritéria kvalifikace pro právní pomoc, velmi malé množství podpořených žádostí nebo omezený rozsah poskytované pomoci.

V ostatních zemích byly problémy obdobné. Z tohoto důvodu se HFHR rozhodla iniciovat regionální program s názvem Podpora právní pomoci ve střední a východní Evropě. Součástí tohoto programu, který HFHR připravila v roce 1999 a uskutečnila mezi lety 2000 až 2003, byl projekt s názvem Dostupnost právní pomoci v Polsku. Činnost pokračovala i po ukončení projektu a pokračuje dodnes. Během celého šestiletého období HFHR analyzovala *status quo* systému právní pomoci s cílem poukázat na jeho nedostatky a iniciovat nutné reformy. HFHR se účastnila bezpočtu iniciativ a podrobně monitorovala veškeré aktivity, které v tomto oboru vykonávali ostatní aktéři.

Podpora právní pomoci ve střední a východní Evropě (2000–2003)

Podpora právní pomoci ve střední a východní Evropě byl projekt, na kterém se podílely čtyři partneři: polská pobočka HFHR, Bulharský helsinský institut, Interights a Institut práva veřejného zájmu (PILI). Projekt financovala Evropská unie a Open society Institute.

V rámci projektu prováděla polská HFHR průzkumy a účastnila se veřejných aktivit spjatých s tématem právní pomoci. Cílem bylo precizně popsat *status quo* systému, seznámit veřejnost s poznatky a přednést doporučení na změnu na Národním fóru o právní pomoci a následně tato doporučení publikovat. Naší strategií bylo vyvolat veřejnou debatu jak ve vládním sektoru, tak uvnitř právních institucí a neziskového sektoru. Doufali jsme, že debata vyústí jak ve změnu zákona, tak změnu praxe.

Aktivity

Podniknuté aktivity zahrnovaly:

- analýzu zákonů (v Polsku neexistuje jednotný legislativní akt o právní pomoci; ustanovení týkající se právní pomoci byla nalezena celkem v 79 zákonech),
- analýzu judikatury polských i mezinárodních soudů o dostupnosti a kvalitě právní pomoci,

- analýzu statistických dat různých veřejných orgánů a právních institucí (jak „přímá data“ o různých aspektech dostupnosti právní pomoci podařilo se jich sehnat jen velmi málo tak „nepřímá data“ vedoucí k dílčím poznatkům),
- provádění empirických výzkumů (data o dostupnosti právní pomoci skrze dotazníky zadávané při soudních procesech a ve vězeních zainteresovaným stranám, respektive vězňům; názory advokátů, právních poradců a státních zástupců; rozhovory s předsedy a soudci oblastních a krajských soudů mapující jejich názory na problematiku; průzkum neziskových organizací poskytujících právní poradenství nebo služby),
- případové studie (o problémech omezeného rozsahu pomoci nebo její nedostatečné kvalitě),
- rozbor problematických případů (s důrazem na konkrétní problémy jak právní úpravy, tak praxe),
- sběr a distribuce materiálů (překlady a publikace vybraných materiálů, včetně jejich umístění na internetu).

Díky tomu, že se jednalo o mezinárodní projekt, jsme mohli využít také informace poskytnuté Bulharským helsinským výborem a množstvím informací od Interights a PILI, kteří společně dělali průzkum mezinárodní judikatury a další pro projekt důležité komparativní materiály.

Poznátky⁵²

Jaké byly hlavní poznátky výzkumu? Nastíháme alespoň některé z nich.

Neexistence výzkumů a věrohodných dat. Vedle skutečnosti, že neexistuje žádná relevantní studie z minulosti, bylo zjištěno, že statistická data nemá k dispozici ani ministerstvo spravedlnosti, soudy či právní instituce. Ministerstvo financí mělo k dispozici pouze data o finančních výdajích za právní služby. Tato data však vůbec neobsahovala údaje o počtu podpořených případů právní pomoci, typu řízení (trestní, občanský, jiný), stádiu případu, ve kterém byla právní pomoc poskytnuta atd. Údaje o počtu podpořených případů byla poskytnuta pouze právními institucemi, tedy Advokátní komorou a Sdružením právních poradců. Výzkum však odhalil, že tyto údaje přestože byly každoročně publikovány v Ročence Nejvyššího statistického úřadu nebyly přesné.

Neexistence zvláštního rozpočtu pro právní pomoc. V Polsku neexistuje speciální rozpočet na poskytování právní pomoci. V rozpočtech soudů nejsou vydělené výdaje na *ex officio* případy, nýbrž tvoří pouze jednu z položek široké kategorie výdajů.

⁵² Viz L. Bojarski, *Zpráva o vývoji polského přístupu k právní pomoci*

Pokud se příslušný soud ocitne ve finanční tísní (což se vlivem opožděného převodu prostředků děje již několikátý rok v řadě), výdaje na právní pomoc jsou jedny z prvních, které se krátí. Nárůst výdajů za právní pomoc (zejména díky značnému nárůstu výše odměny pro právníky) ministerstvo spravedlnosti sleduje, ovšem kompenzaci nedostatku adekvátním navýšením státního rozpočtu neplánuje.

Chybějící státní politika. Neexistence statistických dat a nedostatky v rozpočtu znemožňují zavedení promyšlené státní koncepce právní pomoci.

Nejasná kritéria pro přiznání právní pomoci. Nejenže chybí komplexní zákon o právní pomoci, ale neexistují ani jasná kritéria pro její přiznání.

V trestním řízení je „obžalovaný oprávněn žádat přidělení *ex offio* zástupce za předpokladu, že adekvátním způsobem prokáže nezpůsobilost hradit finanční náklady spojené s obhajobou, aniž by přivodil újmu zabezpečení a vyživování sobě nebo své rodině.“ Způsob, jakým má nemajetná osoba „adekvátně prokázat“ nedostatek prostředků, však není specifikován. Žadatelé neví, jakým způsobem tak mají učinit. Zvlášt' obtížná je v tomto ohledu situace osob omezených na svobodě. Neexistuje jakýkoliv „hodnotící test“, není stanovena výslovná povinnost (a praxe) soudu sdělit konkrétní důvody svého rozhodnutí, neexistuje možnost se proti zamítavému rozhodnutí odvolat.

V občanském řízení mají na *ex offio* zástupce nárok pouze ty osoby, které byly osvobozeny od soudních poplatků, ať už v celé výši nebo jen částečně. Žadatel je povinen předložit prohlášení, které obsahuje konkrétní údaje o rodinné situaci, příjmu a majetku. Pro občanské řízení ovšem také neexistuje jednotný „hodnotící test“. Existence jednotného testu je přitom nepochybně nutná, neboť soudy si pro svou potřebu vytvářejí jejich různé nestandardní varianty. Soud je oprávněn přidělit *ex offio* právního zástupce tehdy, „pokud shledá účast právníka v případě jako nezbytnou“. O přidělení rozhoduje předsedající soudce, čímž může být zpochybněna jeho nestrannost.

Omezený přístup k právní pomoci. S odkazem na existující data, přesněji skrze interpretaci dat odkazujících na toto téma pouze nepřímo, se pokusíme nastínit rozsah některých problémů. U trestních případů bylo zjištěno, že minimálně polovina osob odsouzených soudy první instance (oblastní či krajské), neměla v případě právní zastoupení. Rovněž zajištění právní pomoci pro obžalovaného během či bezprostředně po zatčení je v praxi nahodilé. U občanskoprávních případů byla právní pomoc poskytnuta u méně než 0,2 % případů.

Nedostatek registrovaných právníků. Rovněž bylo zjištěno, že, přestože počet soudních případů trvale narůstá (ze třech milionů v roce 1991 na cca 10 milionů v roce 2003), počet registrovaných právníků se zvýšil jen nepatrně (o několik set). Problém nezvyšování stavu u právnických profesí se stal klíčovým. Nárůst počtu právníků po léta stagnoval díky politice Advokátní komory a nedostatku objektivních a transparentních přijímacích kritérií.

Špatná úroveň a nedostatečná kontrola. U *ex offa* případů neexistují profesní standardy pro výkon ani systém kontroly kvality. Veškerá odpovědnost leží na profesních institucích, které jsou široce kritizovány za to, že tuto činnost nevykonávají řádně. Přestože mají ze zákona dané možnosti (například zahájení disciplinárního řízení), svých možností v tomto ohledu nevyužívají.

Jedním ze zmíněných důvodů nedostatečné kvality právní pomoci je malé množství právníků, kteří jsou poté zavaleni množstvím *ex offa* případů a nevěnují jim dostatečnou pozornost ani péči; jiným důvodem je neexistence seznamů registrovaných právníků podle specializace, následkem čehož dochází k tomu, že na *ex offa* případ je jmenován zástupce, který v dané oblasti práva nemá žádné zkušenosti.

Doporučení

S ohledem na skutečnosti zjištěné během projektu sestavila HFHR seznam doporučení.⁵³ Navrhovaná doporučení jsou dvojího druhu: a) změny v rámci současného modelu právní pomoci, b) změny systematické, které vyžadují širší diskusi, a tedy i více času na přípravu. Uvedme zde nejdůležitější z nich.

V rámci současného systému HFHR doporučila:

- státní správě, právním institucím a akademikům: provést výzkum a sesbírat statistické informace za účelem přesné identifikace problémů a pravidelného hodnocení efektivity současného systému právní pomoci;
- ministerstvu spravedlnosti: vytvořit jasná kritéria pro přidělení *ex offa* právní pomoci, která jsou v souladu se standardy Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku a doporučeními Evropské rady (včetně hodnotícího dotazníku/testu)
- ministerstvu spravedlnosti, právním orgánům a právním organizacím: vzít v úvahu sestavení seznamu registrovaných právníků s ohledem na jejich zájem účastnit se *ex offa* případů a jejich oborovou specializaci;
- ministerstvu spravedlnosti a právním institucím: stanovit minimální standardy pro registrované právníky působící v *ex offa* kauzách a hodnotící kritéria jejich práce;
- ministerstvu spravedlnosti a právním organizacím: zavést propagaci *pro bono* právní pomoci mezi právníky a učinit ji součástí školení (část školení by měla probíhat v neziskových organizacích); právní organizace by měly zvážit zavedení ocenění *pro bono*;

⁵³ L. Bojarski: *Zpráva o vývoji polského přístupu k právní pomoci*, seznam doporučení str.12–16.

- státním orgánům: sestavit přehlednou příručku pro občany nastiňující jejich práva na *ex offio* právní pomoc a vysvětlující postup, jak o ni žádat.

V rámci systémových změn HFHR doporučila:

- kabinetu ministrů: zvážit přijetí odděleného Zákona o právní pomoci, který by upravoval všechny hlavní záležitosti dostupnosti právní pomoci;
- kabinetu ministrů: a) zvážit vytvoření nezávislé instituce – Rady pro právní pomoc – zabývající se problematikou právní pomoci a řízením tohoto systému; b) vytvoření odděleného fondu právní pomoci;
- kabinetu ministrů: zvážit zavedení alternativy modelu *ex offio* právní pomoci (například Úřadu veřejného ochránce práv); provést srovnávací průzkum nákladů a efektivity právní pomoci poskytované skrze různé modely a eventuelně zavést kombinovaný model;
- kabinetu ministrů: zvážit zavedení systému místních právních poraden pro nemajetné občany s cílem zajistit dostupnost právní pomoci ve formě práva na bezplatnou, případně částečně hrazenou, konzultaci nebo právní pomoc;
- kabinetu ministrů a právním institucím: zavést objektivní kritéria pro nábor advokátů a právních poradců; komora by měla zjednodušit přístup k právnické profesi za účelem zvýšení množství právníků;
- právním profesím a nevládním organizacím: vytvořit standardy pro spolupráci.

Národní fórum o právní pomoci a závěrečná zpráva

Konference s názvem Národní fórum o právní pomoci, organizovaná ve spolupráci s Parlamentní komisí pro justiční a lidská práva, se konala v červnu roku 2002 v prostorách parlamentu a byla klíčovou aktivitou celého projektu. Jejím cílem bylo prezentovat výsledky průzkumů a z nich plynoucích doporučení, získat informace o mezinárodních standardech a světových modelech právní pomoci a získat zpětnou vazbu na toto téma od hlavních aktérů, konkrétně ministerstva spravedlnosti, právních institucí a parlamentu. Událost byla velmi prestižní: účastnilo se jí více než 100 zástupců všech vládních orgánů, právních institucí a mnoha veřejných institucí, akademického fóra a nevládního sektoru.

V průběhu Národního fóra přislíbilo několik zástupců z řad klíčových institucí (parlamentu, ministerstva spravedlnosti či právních institucí) zahájení reformy systému právní pomoci v Polsku. Vedle tehdejšího ministra spravedlnosti učinili stejný slib i tři další účastníci, kteří se v následujících dvou letech ministry spravedlnosti sami stali. Konkrétně šlo o následující osoby:

G. Kurczuk (zástupce parlamentu), předseda Parlamentní komise pro justiční a lidská práva; ministrem spravedlnosti se stal dva měsíce poté;

M. Sadowski (zástupce vlády), náměstek ministra a ředitel legislativního odboru ministerstva spravedlnosti; ministrem spravedlnosti se stal o 18 měsíců později;

A. Kalas, prezident Sdružení právních poradců; ministrem spravedlnosti se stal o dva roky později.

V předvečer Národního fóra sestavila Advokátní komora speciální tým, který se měl této problematice věnovat. Jak bylo na konferenci deklarováno, cílem skupiny bylo vypracovat vlastní návrh nového a efektivnějšího systému právní pomoci s ohledem na model fungující v jiných zemích.

V září 2003, rok po Národním fóru, byla publikována závěrečná zpráva HFHR nazvaná Dostupnost právní pomoci v Polsku: Monitorovací zpráva⁵⁴. Studie obsahuje výsledky výzkumu, doporučení HFHR, souhrn příspěvků z Národního fóra a přehled mezinárodních standardů a praxe.

Tato studie byla opět poskytnuta všem klíčovým orgánům a účastníkům konference. Publikace byla široce prezentována v médiích a byla citována a rozebírána na řadě seminářů a panelových diskusí.

Neexistence všeobecné reformy. Vývoj právní pomoci v letech 2003–2004

Přes zmiňované prohlášení a sliby učiněné na Národním fóru v červnu 2002 vláda ani parlament žádnou celkovou reformu nepřijaly, dokonce ani nepřišly s žádným zásadním návrhem. Právní instituce rovněž žádné kroky nepodnikly a ani speciální tým sestavený Advokátní komorou nepředložil žádné výsledky své činnosti.

I přes nepřijetí zásadní změny koncepce nicméně došlo k několika pozitivním změnám, které jsou pro budoucí vývoj nadějně. Závoreň však došlo v několika ohledech ke zhoršení situace, konkrétně byly přijaty dodatky k několika zákonům, které přístup k právní pomoci ještě ztížily.

Pozitivní změny

Nové zákony

V lednu 2004 vstoupil v platnost nový parlamentní zákon⁵⁵ o proceduře správních soudů⁵⁶ obsahující zvláštní oddíl o právní pomoci,⁵⁷ který do polské

54 Zkrácená verze zprávy byla rovněž publikována v angličtině a ruštině. Všechny jazykové verze jsou ke stažení na www.hfhrpol.waw.pl

55 Detaily v: L. Bojarski, *Zpráva o vývoji polského přístupu k právní pomoci*, s. 116; a L. Bojarski, *Zpráva o vývoji polského přístupu k právní pomoci*

56 Parlamentní zákon z 30. srpna 2002, Zákon o proceduře správních soudů, *Žurnál zákonů* 2002, č. 153, z.č. 1270 (*Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2002 r., č. 153, z.č. 1270).

57 Para. 243 – 263.

praxe zavádí několik inovací. Vedle nového standardního formuláře žádosti o právní pomoc zákon zavádí i hodnotící test. Celkový postup byl zjednodušen a rozhodnutí o přidělení či zamítnutí právní pomoci může nově vedle soudce učinit i soudní tajemník.⁵⁸ Proces přidělení právní pomoci byl rovněž oddělen od nutnosti být zbaven úhrady soudních poplatků. Další doporučení uvedená v návrhu zákona – vytvoření speciálního fondu právní pomoci, možnost zúčastněné strany vybrat si konkrétního zástupce či možnost uhradit část odměny zástupce předem však bohužel přijaty nebyly.

Směrnice Rady Evropy o „zlepšení přístupu ke spravedlnosti v přeshraničních řízeních...“⁵⁹ se stala součástí polského zákona⁶⁰, konkrétně Zákona o právní pomoci v občanských řízeních států Evropské unie⁶¹. Jednou z vítaných inovací je, že ministr spravedlnosti je povinen pro účely rozhodování o přidělení právní pomoci vydat vzor „standardizovaného dotazníku“. Nedodatkem ale je, že zákon neošetřuje problematiku pomoci v období před zahájením procesu ani oblast mimosoudního poradenství (direktiva toto vyžaduje od května roku 2006). Zákon byl vypracován Kodifikační komisí pro občanské právo.

Další zákon, který přinesl změny, je Zákon o soudních poplatcích v občanskoprávních kauzách⁶², vypracovaný ministerstvem spravedlnosti a Kodifikační komisí pro občanské právo⁶³. Zákon předjednává přípravu speciální žádosti (tvz. „dotazník bonity“), což je první krok k tomu, aby se proces prominutí poplatků a přidělení *ex offio* zástupce stal objektivním. Zákon dále snižuje registrační poplatek z 8 % na 5 % výše náhrady a v mnoha případech stanovuje jednotný poplatek, což by mělo výrazně snížit částku potřebnou k vymáhání vyrovnání soudní cestou.

Zlepšení justičního systému – spolupráce mezi ministerstvy financí Francie a Polska (twinningový projekt)⁶⁴

Tento „twinningový“ projekt byl zaměřen více na přístup k právním informacím než na systém právní pomoci, ovšem jeho výsledky jsou velmi cenné a relevantní i pro toto téma. Jedná se o dva důležité a konkrétní poznatky.

58 V polštině zvaný *Referendarz sądowy*.

59 Směrnice č. 2002/8/EC (z 27. ledna 2003).

60 Více viz: L. Bojarski, *Zpráva o vývoji polského přístupu k právní pomoci*

61 Parlamentní zákon ze 17. prosince 2004, Zákon o právní pomoci v občanských řízeních států Evropské unie, *Žurnál zákonů* 2005, č. 10, z.č.67; (*Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej* (Dz.U. z 2005 r., nr 10, poz. 67).

62 Více viz: L. Bojarski, *Zpráva o vývoji polského přístupu k právní pomoci*

63 Parlamentní zákon z 28. července, Zákon o poplatcích v občanském řízení, *Žurnál zákonů* z 1. září (platný od 1. září 2006) (*Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* (Dz. U. z dnia 1 września 2005 r.).

64 Project PHARE č. PL02/IB/JH–04. Projekt trval jeden rok a byl ukončen v září 2004.

Zaprvé, ve vstupních prostorách tří oblastních soudů došlo k otevření pilotních „soudních informačních center“. Vedle informačního místa tato centra sloužila i jako soudní sekretariát. Zde mohl klient vedle obecných informací (o svých právech, procedurách, institucích, standardních způsobech podávání podnětů atd.) získat i informace o svém případě aniž by musel navštívit jednotlivá oddělení.

Zadruhé, ministerstvo spravedlnosti sestavilo ze svých zaměstnanců/soudců tým zodpovědný za přípravu právních informačních materiálů. Tento tým vytvořil deset typů propagačních prospektů o právech a procedurách⁶⁵. Vybraní členové týmu však bohužel neměli s touto činností žádné zkušenosti a postrádali motivaci. Za zmínku rovněž stojí, že v době naplňování projektu byly francouzskou stranou přizváni na několik schůzek zástupci neziskového sektoru, aby se podělili o své zkušenosti a názory.

Soutěž Pro bono právník roku

Jednou z iniciativ občanského sektoru (další viz níže), konkrétně Nadace pro právní kliniky, bylo vypsání soutěže s názvem *Pro bono* právník roku, která se uskutečnila již třikrát (2003–2005). Porota složená z prestižních právních osobností (např. prezidentů právních institucí či zástupců Nejvyššího soudu) zvolila vítězem z mnoha kandidátů vítězem toho, který oblasti *pro bono* věnoval nejvíce času a úsilí. Vedle samotného ocenění je cílem soutěže propagace *pro bono* činnosti mezi samotnými právníky.

Negativní změny

Přes výše popsané pozitivní změny je nutno zdůraznit, že v řešení otázky právní pomoci nedošlo k žádnému strategickému či komplexnímu přístupu ani k žádné snaze o standardizaci. Přes mnohá doporučení neziskového sektoru je práce vlády roztržštěná. Jedna vládní skupina často neví, na čem druhá skupina pracuje. Je paradoxní, že jedna část vládního sektoru se o náplni práci jiné části tohoto sektoru mnohokrát dozvěděla od zástupců nevládních organizací. Fungovat coby informační kanál se na jedné straně jeví pozitivně, ale na straně druhé poukazuje na nedostatek vnitřní komunikace na vládní úrovni. I následkem toho se počet různých postupů pro žádost o právní pomoc zvýšil a v současné době dosahuje pěti – procedura pro správní, občanské a trestní řízení, pro řízení před Ústavním soudem a pro přeshraniční případy.

Dalším příkladem jsou změny právní úpravy přijaté v mezidobí, které jsou de facto krokem zpět. 1. července 2003 vstoupily v platnost dodatky trestního

⁶⁵ K dispozici v polštině a francouzštině na <http://www.ms.gov.pl/przewodnik/przewodnik.shtml>.

řádu⁶⁶. Jejich záměrem bylo urychlit proces a snížit náklady, ovšem některé z nich, přestože se nejedná o opravdu závažné omezení, vedly k omezení práva na obhajobu a přístupu k právní pomoci.⁶⁷

Mnohem závažnější byly dodatky občanského řádu, které vstoupily v platnost 5. února 2005.⁶⁸ Jejich⁶⁹ záměrem bylo rovněž urychlení procesu a snížení nákladů za účelem vytvoření plného sporného řízení. Ve skutečnosti však vedly k závažnému omezení práv znevýhodněné strany. Omezují právo soudu poučit a pomoci straně sporu, která nemá zastoupení. Například dříve bylo všeobecným pravidlem, že „*by soud měl doručit [...] potřebné směrnice a rady ohledně procesních úkonů a právních dopadů v případě podniknutí i nepodniknutí kroků*“. Po změnách je znění následující: „*Pokud existuje ospravedlnitelný důvod, soud může doručit potřebné směrnice o procesních řízeních*“. Navíc byl rozšířen rámec kroků, které může podniknout strana takového občanskoprávního řízení, kde je povinná přítomnost právního zástupce. Ustanovení plně sporného řízení můžeme považovat za pozitivní skutečnost. Nicméně pokud neexistuje ujednocená reforma přístupu k bezplatné právní pomoci, tyto změny nadále oslabují pozici zranitelné strany bez zastoupení. Je třeba zmínit, že tyto dodatky byly široce kritizovány prominentními polskými právníky⁷⁰.

Naděje na změnu. Vývoj v oblasti bezplatné právní pomoci v letech 2004–2005 Koalice nevládních organizací

Navzdory nedostatku pokusů o systémovou reformu ze strany vlády pokračovaly se svými snahami nevládní organizace. Helsinská nadace lidských práv (HFHR) a tři další nevládní organizace vytvořily za tímto účelem koalici. Kromě HFHR⁷¹ byly partnery Nadace právních klinik (Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych)⁷², Sdružení občanských poraden (Związek Biur Porad Obywatelskich)⁷³

66 Parlamentní zákon z 10. ledna 2003, o Dotacích k trestnímu zákoníku..., Žurnál zákonů 2003, č. 17, z.č. 155 (*Ustawa z 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego...* (Dz. U. z 2003 r., Nr 17, poz. 155).

67 Viz. L. Bojarski, *Zpráva o vývoji polského přístupu k právní pomoci*.

68 Parlamentní zákon z 2. července 2004, o Dotacích k trestnímu zákoníku... (další úprava ze dne 22. prosince 2004), Žurnál zákonů 2004, č. 172, z.č. 1804; a Žurnál zákonů 2005, č. 13, z.č. 98 (*Ustawa z 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego... (dodatkowo znowelizowana 22 grudnia 2004 r.)*, Dz. U. z 2004 r., Nr 172, poz. 1804 oraz Dz. U. z 2005 r., Nr 13, poz. 98).

69 Více v: L. Bojarski, *Zpráva o vývoji polského přístupu k právní pomoci*

70 Např. Prof. Ewa Łętowska, profesorka občanského práva a soudkyně Ústavního soudu; Prof. Teresa Liszcz, profesorka pracovního práva a členka senátu (horní komory parlamentu).

71 Zastupoval Łukasz Bojarski.

72 Zastupoval Filip Czernicki, http://www.fupp.org.pl/index_eng.php

73 Zastupovala Hanna Gorska, Alicja Moroz-Rutkowska, <http://www.zbpo.org.pl/page/en/>

a Polské sdružení pro právní vzdělanost (Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej)⁷⁴. Koaliční partneři HFHR byly organizace s vlastními zkušenostmi v poskytování právního poradenství občanům a byly také zapojeny do strategických aktivit v této sféře. Vytvořily například Poradenskou platformu nevládních organizací (PPP – Pozaządowa Platforma Poradnicza)⁷⁵, což je fórum pro spolupráci a výměnu informací, pracovních standardů, publikací, návodů, letáků a dalších materiálů v rámci nevládního sektoru působícího v této sféře.

Koaliční partneři se několikrát setkali a vytvořili společnou strategii. Původní aktivity Koalice byly uskutečněny v rámci výše zmíněného twinningového projektu, kde se Koalice radila a vyměňoval si informace s ministerstvem spravedlnosti a zároveň nepřetržitě obhajovala strategický přístup k reformě dostupnosti právní pomoci. Koalice také vytvořila společný dokument, který obsahoval řadu doporučení s názvem Přístup k právním informacím, občan a právní poradenství, právní pomoc – návrhy řešení. Navrhované reformy byly rozděleny do tří kategorií: a) přístup k všeobecným právním informacím; b) přístup ke konkrétním právním informacím/ individuální mimosoudní právní poradenství (předlitigační poradenství) a c) přístup k právní pomoci u soudu. Všechny kategorie se dále skládaly z „povinností vládních institucí“, „odpovědností právních korporací“ a „odpovědností sociálních organizací (NNO)“. Mnohá z těchto doporučení vycházela přímo z předchozího výzkumu HFHR, několik jich bylo nových. Kromě jiného Koalice doporučila profesionální přístup k poskytování právních informací (včetně vytvoření „informační jednotky“, která by koordinovala tvorbu materiálů, aktualizaci a distribuci a přípravu informační databáze, která by shromažďovala veškeré dostupné příručky od různých subjektů). Koalice navrhla vytvořit systém „kanceláří právní pomoci“, které by byly schopny podávat právní informace, zabývat se mimosoudním právním poradenstvím a procesním zastupováním (tyto kanceláře by mohly být otevřeny v jednotlivých okresech⁷⁶ na základě již existujících okresních Rodinných asistenčních center a okresní Kanceláře mluvčího za práva spotřebitelů). Koalice navrhla vytvořit minimální standardy pro poskytování právních informací a poradenství, aby v celé zemi byla zajištěna stejná kvalita těchto služeb. Proto jsme navrhli přípravu školicích kurzů a materiálů pro poskytovatele a společných standardizovaných informačních materiálů pro poskytovatele. Nakonec Koalice navrhla holistický strategický přístup k reformě, navrhla vytvořit jednotný koherentní systém jako opak současného množství existujících systémů, přijetí „zákona o právní pomoci“, vytvoření Rady pro právní pomoc a Rozpočtu právní pomoci. Koalice také navrhovala zvážení zkušeností partnerů občanské společnosti, zapojení nevládních organizací a spolupráci s nimi na budoucím systému. Byl také navržen vznik pracovní skupiny,

74 Zastupovala Dagmara Woźniakowska, Witold Klaus, <http://www.psep.pl/>

75 V rámci projektu „Občan a právo“ (*Obywatel i prawo*) Polsko-americké nadace pro svobodu (www.pafw.org) vedeném Institutem pro veřejné otázky (www.isp.org).

76 Administrativní jednotka střední velikosti, v zemi je 380 poviatů.

kteřá by připravovala reformu, a bylo navrženo přizvání zástupců občanské společnosti.

Spolupráce Koalice nevládních organizací s ombudsmanem a jejich společné aktivity

Ombudsman⁷⁷ hrál velmi důležitou roli v obhajování reformy systému právní pomoci. Polský ombudsman⁷⁸ dostává stížnosti od občanů i cizinců na případy porušování práv a svobod garantovaných Ústavou a dalšími právními dokumenty. Kancelář ombudsmana prověří přibližně 40 tisíc případů ročně, navíc ji ročně osobně navštíví skoro 3500 klientů a poskytne 13 500 telefonních rad⁷⁹. Zkušenosti kanceláře dle informací od posledního ombudsmana z období 2000–2005, profesora Andrzeje Zolla, byly takové, že ve více než polovině případů nevyžadovali občané více než základní právní informace a poradenství týkající se jejich právního postavení a práv, možností podniknutí právních kroků, možností obrátit se na jednotlivé instituce atd. Toto byl jeden z důvodů, proč profesor Zoll umístil do svého programu umožnění přístupu k právním informacím a řadu dalších aktivit. Ombudsman při několika příležitostech ocenil roli nevládního sektorou v této oblasti. Započal formální spolupráci s Univerzitními právními klinikami a sítí Občanských poraden a s mnoha z nich podepsal dohodu o spolupráci. Ombudsman také představil novou sekci webové stránky svého úřadu, která obsahuje návody pro konkrétní právní záležitosti a postupy. Během práce na výše zmíněných iniciativách ombudsman několikrát kladl důraz na systémové řešení a reformu existujícího systému přístupnosti k právním informacím a pomoci.

Vzhledem k problémům s návrhem reformy ze strany ministerstva spravedlnosti přišla Koalice NNO s novou strategií. Kancelář ombudsmana se z tohoto hlediska zdála nejvhodnější a byla vybrána jako strategický partner pro nové lobby.

V dubnu 2004 se Koalice obrátila na ombudsmana s novým akčním plánem. S polu s Koalicí jsme navrhli zorganizovat jednodenní konferenci v kanceláři ombudsmana, během které by Koalice představila seznam navrhovaných řešení a vyslechla reakci ministra spravedlnosti. Již dříve sepsaný dokument obsahující navrhované změny a reformy nazvaný „Přístup k právním informacím, občan a právní poradenství, právní pomoc návrhy řešení“ byl zaslán ombudsmanovi. Ombudsman byl požádán, aby formálně písemně oslovil ministra spravedlnosti a informoval se tak o stavu slíbené přípravy zákona o přístupu k právní pomoci.

Výběr ombudsmana jako partnera se ukázal být velmi efektivní. Souhlasil se spolupořádáním semináře dohromady s Koalicí a pozval důležité hosty. V srpnu

⁷⁷ Komisař pro lidská práva (*Rzecznik Praw Obywatelskich*)

⁷⁸ www.brpo.gov.pl/

⁷⁹ Více na www.brpo.gov.pl/

2004 také poslal oficiální podnět ministru spravedlnosti, kterým se ministr dle zákona musel zabývat. Ve svém dopise se ombudsman zajímá nejen o stav věcí, ale také navrhuje postup reformy, založený převážně na již zmíněné polské a regionální publikaci z projektu s názvem Prosazování přístupu ke spravedlnosti ve střední a východní Evropě.⁸⁰ Ombudsman se v návrhu rozhodl pro „model právníků na plný úvazek“, což je něco podobného jako Kanceláře veřejného ochránce. Tyto kanceláře by poskytovaly předlitigační poradenství a zastupování v soudním řízení, zaměstnávaly by právníky a koncipienty na plné úvazky a spolupracovaly by s právními klinikami.

Ministr spravedlnosti na tento dopis reagoval souhlasem s tím, že by se reforma měla uskutečnit, nicméně nenabídl žádný zásadní návrh⁸¹.

Během konference, která se konala 6. října 2004 v ombudsmanově kanceláři, se situace změnila. Koalice během konference představila své návrhy. Mnoho z navrhovaných změn, včetně ustanovení pracovní skupiny pro systémovou reformu, se setkalo se silnou podporou ombudsmana.

Ministr spravedlnosti reagoval prohlášením, že „přístup nemajetných k právní pomoci je krédem⁸² jeho funkčního období“. Slíbil také vytvoření pracovní skupiny a přípravu návrhu zákona o přístupu k právní pomoci.

Vedlejším důsledkem byla skutečnost, že se od té doby ke Koalici přidala řada dalších nevládních organizací, které se zapojily nejen do jejích aktivit, ale i k podpisu společných stanovisek. Patří mezi ně Nadace Stefana Batoryho⁸³, Centrum pro práva žen⁸⁴ a Studentský parlament polské republiky⁸⁵.

Závazky a práce ministersva spravedlnosti

Pracovní skupina vznikla na základě nařízení ministra vnitra v listopadu 2004. Skládala se z 5 zaměstnanců ministerstva (3 soudců a 2 prokurátorů), ale dle znění nařízení směla na své schůzky přizvat i jiné osoby. Dle nařízení bylo pracovní náplní této skupiny připravit „návrh zákona o přístupu k právní pomoci“ do konce ledna 2005, tzn. do 2,5 měsíce. Tento malý časový prostor na přípravu byl způsoben parlamentním volebním kalendářem (v září 2005 se měly konat volby) a pokud měl být zákon přijat současným parlamentem, nezbývalo mnoho času.

Členové pracovní skupiny bohužel neměli v oblasti právní pomoci dostatek zkušeností. Jako soudci a prokurátoři měli očividně své vlastní zkušenosti a byli své

80 Dopis ze 3. srpna 2004, RPO—481256—IV/04/BB

81 Dopis ze 13. září 2004, P.II.4308/727/04

82 Z latiny, použito ve smyslu „cil“.

83 Zastupoval Grzegorz Wiaderek, <http://www.batory.org.pl/english/index.htm>

84 Zastupovala Urszula Nowakowska, <http://www.cpk.org.pl/>

85 Zastupoval Michał Ochwat, http://www.psrp.org.pl/index_en.php

profesi oddáni, ale neměli dostatečnou znalost oboru a museli se v něm ve velmi krátkém časovém období zorientovat. Do této pracovní skupiny však nebyli přizváni hlavní odborníci z této oblasti, kteří v minulosti pracovali na reformě přístupu k právní pomoci ve správním řízení, ani členové Komise pro kodifikaci občanského práva, kteří pracovali na návrhu zákona o soudních nákladech v občanskoprávních záležitostech a připravili na základě evropské směrnice zákon o přístupu k právní pomoci v přeshraničních sporech.

Překvapující je také skutečnost, že se ministerstvo spravedlnosti nezajímalo poučit se z jiných zdrojů. Jeho zástupci byli pozváni na Evropská fóra o přístupu ke spravedlnosti v Budapešti v letech 2002 a 2005, ale pozvání nepřijali. Během debaty organizované ombudsmanem předal autor této práce ministru spravedlnosti dvě sady velmi zajímavých materiálů z budapešťských konferencí v angličtině a ruštině.

Koalice nevládních organizací byla pozvána a dvakrát se setkala s ministerskou pracovní skupinou, aby prodiskutovala a předala v písemné podobě své vyjádření ke dvěma ministerským dokumentům: Návrh podstaty zákona o právní pomoci a Návrh zákona o přístupu k právní pomoci. Je třeba dodat, že některá doporučení Koalice byla přijata.

Navzdory všem nedostatkům a problémům, které byly výše uvedeny, je třeba zdůraznit a ocenit skutečnost, že pracovní skupina ministerstva pracovala opravdu tvrdě a odvedla báječnou práci, když se jí povedlo v tak krátkém čase připravit návrh zákona. Ministerstvo spravedlnosti předalo návrh zákona o přístupu k právní pomoci k veřejné debatě 2. února 2005. O tomto dokumentu se poté debatovalo na konferenci, které se účastnili zástupci ministerstev, právních profesí a nevládní Koalice. Rada ministrů návrh zákona nakonec v březnu 2005 přijala a postoupila jej parlamentu.

Návrh zákona o přístupu k právní pomoci⁸⁶

Návrh zákona o přístupu k právní pomoci počítá s postupným vytvořením sítě Právních poradenských kanceláří (PPK) ve 42 městech (sídlech regionálních soudů), Národní právní poradenské kanceláře a Rady pro koordinaci právního poradenství. Během prvního roku počítá s vytvořením PPK v 10 regionech, druhý rok v deseti dalších a v následujících letech ve 22 posledních regionech.

PPK mají poskytovat „základní právní poradenství“, tzn. předlitigační právní informace a rady, ale stejně tak i „kvalifikovanou právní pomoc“, tzn. přidělovat externí právníky pro zastupování v řízeních.

⁸⁶ „Zákon o přístupu k bezplatné právní pomoci poskytované státem fyzickým osobám“ (Ustawa o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym); RM 10–39–05, 23. březen 2005; viz. www.ms.gov.pl

PPK budou poskytovat právní pomoc v řadě případů, např. občanskoprávních, trestních, rodinných, vyjma oblasti daní/cel, bankovních půjček, podnikového vedení či vzniku a aktivit NNO.

PPK by de facto byly novou cestou v poskytování právní pomoci, aniž by se musely pozměňovat stávající zákony a již zavedené procedury, s tím, že by v rámci správních, občanskoprávních a trestních řízení bylo zachováno přidělení advokáta *ex offio*. Svými aktivitami by postupně nahradily staré systémy a pomohly vytvořit systém nový.

PPK by zaměstnávaly právní úředníky (absolventy) a právní poradce (členy Sdružení právních poradců), kteří by poskytovali základní právní poradenství. Pro zastupování u soudů by PPK jmenovaly advokáty a právní poradce po posouzení jednotlivých případů. Tito advokáti a právní poradci by byli vybráni ze seznamu, na kterém figurují všichni odborníci v oboru, kteří se této práci věnují. PPK by byly také místem práce dobrovolníků, studentů práva a absolventů.

Podle navržených kritérií by tato právní pomoc byla určena těm, jejichž měsíční příjem je nižší nežli zákonem stanovené existenční minimum, což je 115 euro pro jednotlivce a přibližně 80 euro pro každého člena rodiny (existenční minimum je hodnota, pod kterou by člověk teoreticky neměl přežít, zatímco tzv. sociální minimum je dvakrát tolik).

Proces poskytnutí právní pomoci by měl být dosti formální, a to i v případě poskytnutí jednoduché právní informace – ve formě písemné žádosti a doložení životní situace žadatele, po které bude následovat formální administrativní rozhodnutí o přidělení či nepřidělení pomoci a možností odvolat se proti tomuto rozhodnutí u Okresního správního soudu a následně u Vrchního správního soudu. Počítá však také s naléhavými případy, ve kterých by byla právní pomoc poskytnuta okamžitě.

Návrh zákona zavazuje všechny vytvořené instituce ke spolupráci s občanskou společností a nevládními organizacemi působícími na tomto poli. V Radě pro koordinaci právního poradenství by tak byla 4 z 10 křesel obsazena zástupci NNO z oboru.

Navrhovaná struktura byla hierarchická – systém by byl veden Národní PPK, zatímco Rada pro koordinaci právního poradenství by měla právo analyzovat, vyhodnocovat a zveřejňovat názory na funkčnost tohoto systému, dále navrhopvat změny, doporučovat nová řešení atd.

Autoři návrhu zákona nakonec předložili detailní návrh struktury PPK. Každá kancelář by zaměstnávala 48 osob, z nichž polovina by byli poskytovatelé právní pomoci ve složení 10 právních poradců, 10 absolventů – a druhá polovina administrativní pracovníci. Každá PPK by měla mít 42 kanceláří, což je velikost kanceláře 800 m².

Návrh zákona vymezuje rozdíl mezi advokáty a právními poradci. Pro právní poradce by toto byla dobrá příležitost, neboť by právě oni obsadili většinu těchto nově vytvořených pracovních míst. Advokáti naopak tento systém považovali za nepotřebnou a drahou byrokratickou strukturu.

Parlamentní komise pro soudnictví a lidská práva začala na tomto projektu pracovat 21. dubna 2005, nicméně po jednom dni svou práci ukončila. Existovaly dva hlavní důvody: tento projekt byl shledán značně kontroverzním a objevila se dokonce snaha hlasovat o přerušení prací, pro tento návrh však nebyla nalezena většina hlasů. Za druhé již byl zveřejněn termín poslední parlamentní schůze a nebylo by realistické předpokládat, že na schválení takto kontroverzního projektu zbývá dostatek času.

Po volbách do parlamentu na podzim roku 2005 nová vláda rozhodla o stažení tohoto návrhu zákona z parlamentu a slíbila připravit návrh nový. Do dnešního dne nebyl oznámen začátek nových prací.

Přístup k výkonu právních profesí

Ke konci je třeba zmínit novely zákona o přístupu k právním profesím. Práce na této novele v parlamentu, které iniciovala opozice a nikoli vláda, trvaly bezmála dva roky a byly provázeny mnoha boji mezi zastánci změn a silnou lobbystickou opozicí zastoupenou především zástupci právních profesí s podporou vlády. Nakonec v červenci 2005 parlament přijal novely zákona o Advokátní komoře, právních poradcích a veřejných notářích, které uvedly v provoz novou přijímací proceduru. Namísto požadovaných let praxe byla zavedena státní zkouška a závěrečná zkouška advokátní komory, jejíž absolvování umožňuje výkon právní profese. Tento novelizovaný zákon umožňuje vstoupit do těchto profesí bez povinné praxe pouze složením závěrečné zkoušky pro ty, kteří absolvovali jiná podobná školení či zkušenosti. Tento zákon se může stát obrovským krokem ke zvýšení počtu právníků a tím i rozšíří přístup k právním službám včetně právní pomoci.

Právo na poskytování prvotních služeb

Dodejme, že se uskutečnila ještě jedna podstatná změna ve spojitosti s výše zmíněnými novelami. Mnoho let se předpokládalo, a bylo částečně právně ukotveno, že advokáti a právní poradci mají monopol na poskytování veškerých právních služeb nejen u soudu, ale i mimosoudně. Tato situace se změnila poprvé verdiktem Ústavního soudu, který rozhodl, že takový výklad trestního zákona, který by umožnil pro poskytování právních služeb trestně stíhat absolventa, který není členem advokátní komory, je protiústavní. Tento postoj přijal i parlament a nový zákon umožňuje absolventům poskytovat mimosoudní právní poradenství. Díky těmto změnám se v současnosti v Polsku otevírají nové „právní kanceláře“, které zaměstnávají absolventy

a služby advokátů a právních poradců využívají pouze ve zkušební době⁸⁷. Tímto se lidem otevírá přístup k právním službám také proto, že tyto nové kanceláře mají často nižší sazby za poskytnuté služby než advokáti či právní poradci.

Závěr

Během posledních pěti let se v Polsku stále neudála žádná systémová změna. Nebyl přijat zákon o přístupu k právní pomoci. Systém Kanceláří právní pomoci s Národní kanceláří právní pomoci nebyl vytvořen. Situace konkrétních osob vyžadujících pomoc v mnoha situacích se z praktického hlediska nezměnila. Většina problémů, které jsme zjistili na základě průzkumu, se během let nezměnila. Navíc, některé novely, o kterých jsme se v tomto textu zmiňovali, v mnohých případech oslabily pozici zranitelných osob. Stále chybí strategický přístup k této záležitosti, práce různých vládních orgánů je fragmentovaná a nekonzistentní.

Nicméně si musíme udržet optimismus. Během několika posledních let se také udály dobré věci. Dvě z nich si zaslouží zvláštní pozornost: otevření přístupu k výkonu právních profesí a ministerský návrh zákona o přístupu k právní pomoci. Toto jsou velké kroky kupředu. Přestože nebyl návrh zákona přijat, do budoucna bude velkým argumentem.

Helsinská nadace pro lidská práva doufá, že nová parlamentní koalice umístí otázku právní pomoci do své agendy a začne s vážnou reformou. Existují náznaky, podle kterých by se tak mohlo stát. Také počítáme s tím, že ombudsman bude nadále podporovat občanskou společnost a obhajovat tyto změny a že nová vláda využije a vylepší stávající návrh zákona o právní pomoci. Ministerský návrh zákona o přístupu k právní pomoci obsahuje mnoho důležitých aspektů, které musí být změněny. Finanční limit, který byl ustanoven ve výši existenčního minima značně omezuje přístup k právní pomoci těch, kteří ji opravdu potřebují. Vysoce byrokratická struktura by měla být nahrazena sítí pro klienta přátelských kanceláří. Vnitřní struktura kanceláří a počet administrativních pracovníků by měly být přehodnoceny. Formální procedury podání žádosti a rozhodnutí o poskytnutí pomoci by měly být zjednodušeny. Právní poradci pracující v PPK by měli zastupovat i před soudy a ne pouze poskytovat základní právní poradenství. Mnoho dalších návrhů formulovaných v posledních letech je nadále aktuálními a mělo by být osobami s rozhodovací pravomocí bráno v potaz.

Doufejme, že právní profese budou více kooperativní. Například advokátní komora do dnešního dne neprojevila zájem na reformě ani neměla kladný postoj. Advokátní komora nedělala nic jiného, než že kritizovala všechny nápady a projekty navržené někým jiným.

⁸⁷ Viz. např. Webová stránka sítě takovýchto právních kanceláří: www.krislex.pl

Nicméně občanská společnost nadále plní svou úlohu, nejen tím, že pokračuje v poskytování právní pomoci těm, kdo ji potřebují, ale také obhajuje změny a vyvíjí stálý tlak na osoby s rozhodovací pravomocí. NNO také začínají s vlastními projekty, aby se jim povedlo vypracovat strategická řešení, vytvořit určitou úroveň spolupráce mezi organizacemi občanské společnosti a právními profesemi, standardizovat kvalitu a srozumitelnost právních příruček, prosazovat reformu skrze strategickou litigaci případů souvisejících s přístupem k právní pomoci, přesvědčit akademiky a vědce o nutnosti výzkumu v oblasti právní pomoci atd. Tyto práce jsou plánovány a prováděny Nadací Stefana Batoryho, dále v podobě nové verze projektu „Občan a právo“ vedeného Polsko-americkou nadací za svobodu a Istitutem pro veřejné otázky, Sdružením občanských poradenských kanceláří, Univerzitními právními klinikami, Helsinskou nadací pro lidská práva a dalšími. Věříme, že tyto snahy ve spojení všech zainteresovaných stran budou mít vliv.

Způsoby poskytování bezplatného právního poradenství v oblasti ochrany životního prostředí

Markéta Višinková, Ekologický právní servis, Brno

Aktivity Ekologického právního servisu (EPS)

EPS je nevládní neziskové občanské sdružení právníků, kteří chtějí využívat právo k prosazování veřejných zájmů. Naším cílem je odstranit případy nezákonného a nekorektního rozhodování úřadů ve věcech životního prostředí a lidských práv, pomoci občanům v přístupu k soudům, upevnit znalosti a dovednosti zaměstnanců nevládních organizací, rozšířit řady právníků zasazujících se o veřejné zájmy a pomoci ve tvorbě vysoce kvalitního právního systému.⁸⁸

EPS byl založen v roce 1995 jako sdružení dobrovolníků studenty právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Od roku 1997 funguje na profesionální bázi. Naše aktivity jsou soustředěny do programů: právo na životní prostředí, GARDE, legislativa, rozvoj public interest law, vzdělávání a poradna.

Již od počátku naší existence bylo poskytování bezplatné právní pomoci základní součástí našich aktivit. Promítá se do všech našich programů.

EPS zaměstnává 13 právníků, většina z nichž je zapojena právě do poskytování bezplatné právní pomoci. Pracuje pro nás také 16 dobrovolníků z řad studentů práv, kteří se pod odborným dohledem zabývají odpovídáním na dotazy.

Poskytování bezplatného právního poradenství v poradně

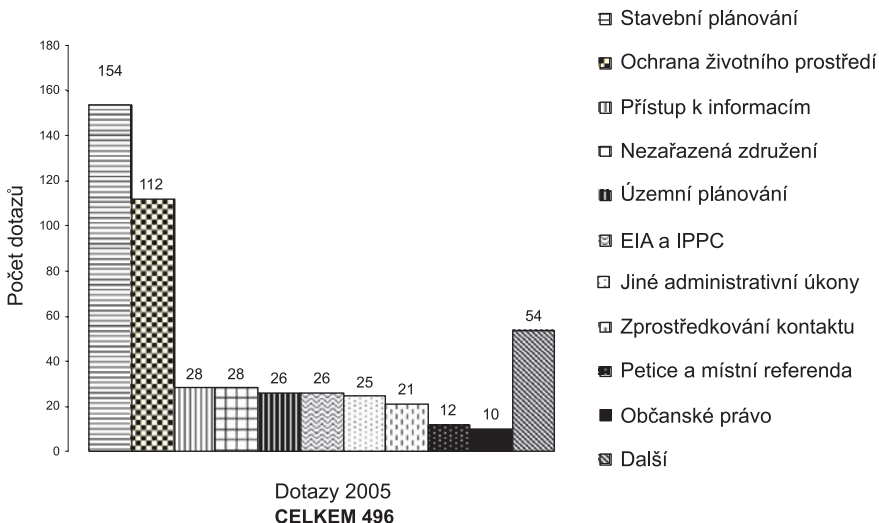
V současné době je naše poradenské centrum programem, který se zabývá většinou dotazů. V rámci poradny poskytujeme základní právní poradenství v případech kdy je poškozeno či ohroženo životní prostředí. Tato naše pomoc je časově i obsahově omezena. Skládá se z poskytování základních informací o právní úpravě, poskytování vzorů právních podání, kontroly právních podání, analýz právních otázek a procesního vedení klientů. Každému případu věnujeme maximálně 5 hodin práce. V poradenském centru neposkytujeme rady ani pomoc s žalobami.

V roce 2004 jsme se zabývali 219 dotazy. V roce 2005 se počet dotazů zvýšil na 490.⁸⁹ Většina dotazů spadá do oblasti správního řádu a s ním úzce spjatých oblastí jako stavební právo, ochrana přírody či přístup k informacím.

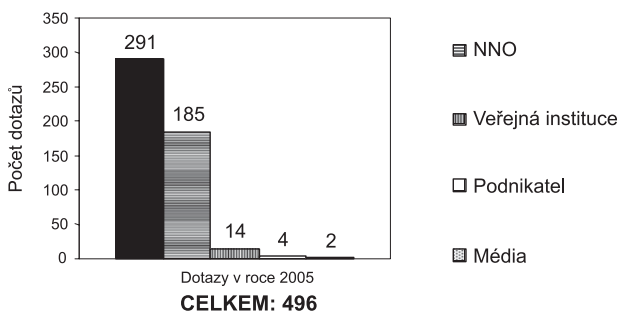
⁸⁸ Rozsáhlé informační materiály o aktivitách EPS naleznete na www.eps.cz. Více informací o případech naleznete na www.responsibility.cz, a www.justiceandenvironment.org.

⁸⁹ Poradenské centrum se stalo samostatným programem v červnu 2005, což reflektuje zvětšení jeho kapacity.

Oblast dotazů



Typ tazatele



Důvody existence poradny

Výše zveřejněné grafy jasně dokazují, že existuje velká poptávka po bezplatném právním poradenství. Dle mého názoru jsou hlavními důvody vysoké poptávky následující. Zaprvé, právní úpravy bývají často velmi komplikované. Laici ve většině případů neznají svá práva a povinnosti, ani to, jaké existují možnosti ochrany jejich zájmů. Není neobvyklé, že poradenské centrum navštíví právnický vzdělaná osoba. Od 1. ledna 2006 je v platnosti nový správní řád. Přestože se v něm praví, že správní orgán „v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze

úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné⁹⁰, lidé jsou stále zmateni a bezmocní, možná právě proto, že je současný zákon mnohem komplikovanější než jeho předchůdce.

Zadruhé, jen velmi málo placených advokátů je ochotno pracovat na případech z této oblasti, neboť pro ně není finančně perspektivní, což vede k tomu, že v ní také nemají žádné zkušenosti.

Posledním důvodem je fakt, že si mnoho lidí nemůže advokáta dovolit.

Problémy, se kterými se potýkáme

Vyskytují se zde problémy související s našimi aktivitami. Zprv se nacházíme na okraji zákona o advokátní komoře (č. 85/1996 Sb.). Ustanovení § 2 tohoto zákona praví, že nikdo jiný než advokát nesmí poskytovat právní služby. Dle odborného výkladu⁹¹ se právními službami rozumí „zastupování klienta u soudu a před jinými úřady, obhajoba v trestních věcech, poskytování právního poradenství, příprava právních kroků, sestavení právní analýzy a další druhy právní pomoci (...)“. Protože jsou naše služby omezené a jsou zdarma, neshledáváme v nich žádné porušení tohoto nařízení. Názor odborníka toto naše přesvědčení podporuje, když praví, že „(...) v případě, že jsou (služby) poskytovány systematicky a za poplatek, smí je poskytnout pouze advokát, který je členem advokátní komory“. Nicméně existence speciálního zákona o právní pomoci ze strany státu by tuto situaci zjednodušila.

Je zde také otázka odpovědnosti za námi poskytované služby. Přestože nejsme za poskytování služeb placeni, můžeme za ně nést odpovědnost. Bohužel se nelze v souvislosti s námi poskytovanými službami pojištit. Advokáti, na stranu druhou, pojištění být musí. Využití formule o zproštění se odpovědnosti tzv. „disclaimeru“ formou vyvěšení na naše webové stránky a umístění pod každou písemnou konzultaci považujeme za neseriózní, vedoucí spíše k poškození našeho dobrého jména, než-li vyhnutí se opravdovému sporu. Prozatím jsme se nesetkali se stížnostmi na naše služby, což nás utvrzuje v pokračování s poskytováním bezplatného právního poradenství.

Dalším problémem je fakt, že poskytujeme poradenství komukoli, samozřejmě pouze spadají-li dotazy do naší oblasti působnosti. Může tak vzniknout situace, že ti, kteří by si mohli zajistit právní poradenství pomocí vlastních prostředků, „zaberou“ místo těm, kteří si placenou pomoc nemohou dovolit. V současné době totiž nemáme kapacitu ani právo zjišřovat, zda je klient opravdu bez prostředků.

90 Viz. Čl. 4, odst. 2 správního řádu zákona č. 500/2004 Sb.: „Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“.

91 Viz. právní software ASPI, interní číslo ASPI 25720.

V neposlední řadě je tu otázka financování našich služeb. Získat finance na poradenské centrum není v žádném případě jednoduché. Neexistuje žádná přímá podpora organizací poskytujících bezplatné právní poradenství ze strany státu, který je garantem rovného přístupu ke spravedlnosti pro každého. V případě, kdy bychom chtěli zastupovat klienta u soudu, bychom byli nuceni poskytnout finanční zdroje a zaplatit poplatky za soudní řízení, neboť většina lidí svůj případ k soudu nedostane právě z důvodu nedostatku finančních zdrojů.

Závěr

Přestože v ČR v současné době neexistuje souhrnná právní úprava o poskytování bezplatné právní pomoci, existují zde organizace, které poskytují právní poradenství a EPS je jednou z nich. Tyto organizace vznikly jako výsledek rozvíjející se občanské společnosti, aby tak zaplnily vznikající šedá místa. Vzhledem k tomu, že takových organizací v současné době existuje mnoho, očividně k jejich existenci zvláštní právní úprava není zapotřebí. Nicméně, jak jsem již nastínila, mnoho oblastí včetně financování či samotného právního rámce by bylo jednodušších a jasnějších, kdyby byly ošetřeny samostatnou legislativní úpravou.

