

Slovenská republika

Analýza právneho a súdneho sektora

© 2003 Medzinárodná banka pre obnovu a rozvoj/Svetová banka
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, USA

Všetky práva vyhradené
Vyrobené v Spojených štátoch amerických
Prvé vydanie: jún 2003

Bezplatná publikácia

Túto správu pripravili pracovníci Svetovej banky. Názory, ktoré vyjadruje, nemusia byť v súlade so stanoviskom Rady výkonných riaditeľov alebo vlád, ktoré zastupujú.

Materiál, uverejnený v tejto publikácii, je chránený autorským právom. Svetová banka podporuje šírenie tejto práce a za normálnych okolností promptne udeľuje súhlas so šírením. Svetová banka vydáva povolenie na vyhotovenie fotokópií častí tejto práce na vnútorné alebo osobné použitie, na vnútorné alebo osobné použitie pre osobitných klientov alebo na vzdelávacie účely v učebných zariadeniach na základe patričného poplatku uhradeného priamo Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, U.S.A., tel. 978-750-8400, fax 978-750-4470. Prosíme, aby ste sa na Copyright Clearance Center obrátili skôr, než vyhotovíte fotokópie. Žiadosť o súhlas s reprodukciou jednotlivých článkov alebo kapitol zašlite faxom spolu s úplnými informáciami na číslo 978-750-4470, the Republication Department, Copyright Clearance Center. Všetky ďalšie otázky týkajúce sa práv a licencií zašlite na vyššie uvedenú adresu alebo faxom na číslo 202-522-2422.

ISBN 80-89041-30-2

Obsah

Predslov	v
Pod'akovanie	vii
Úvod	1
Súdnictvo	15
Právny a inštitucionálny rámec	15
Štruktúra súdov	16
Riadenie a správa súdov	18
Riadenie sudcovského stavu	25
Disciplína	28
Vzdelávanie a odborná príprava sudcov	30
Riadenie výkonu sudcov	31
Platové pomery sudcov	33
Výkonnosť súdov	34
Správa súdov	38
Prístup k spravodlivosti	49
Právne služby	51
Trh právnych služieb	52
Regulácia právnickej profesie	54
Ceny právnych služieb	69
Záver	74

Predslov

CIEĽOM tohto hodnotenia je analyzovať právny a súdny systém a jeho inštitúcie v Slovenskej republike a identifikovať jeho silné aj slabé stránky. Hodnotenie je flexibilný nástroj aplikovateľný v rôznych krajinách a odlišných právnych systémoch. Vychádza zo širokej metodologickej základne, je osnované na dopyte a vytvorené v procese smerujúcom zdola nahor. Vzhľadom na to, že právnická profesia patrí medzi problematické oblasti rezortu spravodlivosti na Slovensku, stala sa táto profesia jednou z kritických tém tejto správy.

Kvalita, transparentnosť a nezávislosť právnickej profesie, to sú základné charakteristiky dobre fungujúceho právneho a súdneho systému. Svetová banka doteraz nevenovala výraznejšiu pozornosť vývoju právnickej profesie. Toto hodnotenie je príležitosťou na to, aby sa začalo budovať širšie povedomie nutnosti reformy právnickej profesie a jej významu pre krajinu, ako je Slovensko.

Maria Dakoliasová

Hlavná právnička

Odbor pre právne a súdne reformy

Úrad viceprezidenta pre právne záležitosti

Pod'akovanie

AUTORMI tejto správy sú Ľubomíra Zimanová Beardsleyová a Alexej Proskurjakov. Autori ďakujú za cennú pomoc, ktorú im počas prípravy správy poskytl Roger Grawe, Maria Dakoliasová, Helga Mullerová, Jean-Jacques Dethier, Shekhar Shah, Friedrich Peloschek, Jean-Marc Baissus, Beth Dabaková a Randi Rytermanová. Autori by zároveň chceli vyjadriť vďaku za kolegiálne posúdenie správy Linn Hammergrenovej, Ulrichovi Hewerovi, Richardovi Messickovi a Andrewovi Stoneovi a vysloviť uznanie za pomoc Stevenovi Uristovi a Carlosovi Gregoriovovi (konzultanti). Veľkým prínos pre správu znamenala podpora zo strany Ivana Mikloša, ministra financií SR, Ľubomíra Fogaša, bývalého podpredsedu vlády SR, Jána Čarnogurského, bývalého ministra spravodlivosti SR, Daniela Lipšica, súčasného ministra spravodlivosti SR a Lucie Žitňanskej, štátnej tajomníčky Ministerstva spravodlivosti SR. Autori ďakujú aj slovenským sudcom a právnikom – Jurajovi Majchrákovi, podpredsedovi Najvyššieho súdu SR a prezidentovi Združenia sudcov Slovenska; Eve Babjakovej a Helene Závadskej, sudkyniam Najvyššieho súdu SR; Jane Dubovcovej, predsedníčke Okresného súdu v Banskej Bystrici a jej tímu; Pavlovi Rohárikovi, bývalému prezidentovi Združenia sudcov Slovenska; Štefanovi Detvaiovi, predsedovi Slovenskej advokátskej komory; a Renáte Barbušovej, Milošovi Barbušovi, Milanovi Valašíkovi, Janovi Havlátovi, Dušanovi Ivanovi, a Romanovi Hošovskému, ktorých cenné postrehy a pripomienky výrazne ovplyvnili vypracovanie tejto správy. Pre správu bola veľmi užitočná aj spätná väzba, ktorú autori získali v diskusiách s predstaviteľmi Ministerstva spravodlivosti SR, Združenia sudcov Slovenska a Slovenskej advokátskej komory. Autori úprimne ďakujú Jeremymu R. Mathiasovi, Petre Vehovskej a Mary Blake Weldovej za ich pomoc pri získavaní podkladových informácií a pri príprave správy na uverejnenie.

Úvod

SPRÁVA je rozdelená na dve časti. V prvej časti, zameranej na slovenské súdnictvo, správa identifikuje oblasti, v ktorých by bolo možné zlepšiť výkonnosť súdov zdokonalením ich riadenia. Začína sa popisom jednotlivých súdov a pokračuje analýzou celkového riadenia systému súdnictva a výkonnosti súdov.

Druhá časť správy sa zameriava na právne služby poskytované advokátmi a komerčnými právnikmi. Analyzuje vhodnosť rámca pre poskytovanie právnych služieb vrátane samoregulácie právnickej profesie z hľadiska zabezpečenia primeraného prístupu k právnym službám pre všetkých užívateľov. Hovorí o úlohe vlády v regulácii trhu právnych služieb a zabezpečení prístupu k právnym službám pre všetkých občanov vrátane znevýhodnených skupín obyvateľstva.

Správa vychádza z kombinácie informačných zdrojov vrátane prieskumov, rozhovorov, expertíz a štatistík, ktoré spoločne tvoria bázu pre krížové odkazy. Hlavný zdroj informácií tvoria zistenia z prieskumu Svetovej banky a Agentúry Spojených štátov pre medzinárodný rozvoj (USAID), v ktorom sa analyzovala úroveň korupcie na Slovensku. Údaje zo súdnych štatistík sa využívali opatrne vzhľadom na potenciálne nepresnosti vznikajúce pri získavaní a organizácii dát. Pri analýze trhu právnych služieb sa ako referenčné body použili štandardy a postupy uplatňované v Európskej únii (EÚ).

Súdnictvo

Právny a inštitucionálny rámec

Právny rámec a inštitúcie Slovenska majú bohatú históriu. Po vzniku Slovenskej republiky v roku 1993 vstúpili do fázy dynamickej transformácie, ktorej súčasťou bol prechod k trhovej ekonomike a obnovenie budovania demokratického štátu. Základný rámec pre súdnictvo vymedzuje ústava a zákon o súdoch a sudcoch, zákon o vyšších súdnych úradníkoch a zákon o Súdnej rade. Procesné predpisy obsahuje najmä Občiansky súdny poriadok a Trestný poriadok. Slovenské súdnictvo tvoria súdy vrátane samosprávneho najvyššieho súdu, a ústavný súd. Súdnictvo je oddelené od ostatných zložiek moci a v ústave je definované ako nezávislá časť štátnej moci.

Štruktúra súdov

Slovensko má trojstupňový systém súdov: Najvyšší súd SR, krajské súdy a okresné súdy. Najvyšší súd SR a krajské súdy rozhodujú ako prvostupňové aj ako odvolacie súdy. Tri regionálne súdy sú i konkurznými súdmi a osem okresných súdov vedie aj obchodné registre. Súdy sa nachádzajú v sídlach okresov a krajov vytvorených územnou reorganizáciou v roku 1996, ktorá určila ich územnú pôsobnosť (hoci v roku 2001 došlo k ďalšej územnej reorganizácii). Súdna mapa prezentuje obraz rozdrobeného súdneho systému s relatívne veľkým počtom malých súdov s vysokými finančnými nákladmi na prevádzku. Súdy majú predsedu, podpredsedu (podpredsedov), sudcov, prísediacich sudcov, justičných čakateľov a podporný personál.

Riadenie a správa súdov

Pravdepodobne najväčším problémom správy slovenského súdnictva je rozdrobenosť jeho manažmentu. Do manažovania súdnictva na Slovensku je zapojený celý rad inštitúcií vrátane prezidenta, parlamentu, výkonnej moci zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti SR (MS SR), Súdnej rady SR a Najvyššieho súdu SR. Vynára sa otázka, či takáto zložitá štruktúra riadenia dokáže úspešne implementovať potrebné reformné opatrenia v rezorte spravodlivosti a či by jednoduchšia štruktúra riadenia súdnictva nebola účinnejšia a efektívnejšia.

Nadmerná rozdrobenosť štruktúry riadenia sa prejavuje v tom, že (a) žiadna z inštitúcií nemá právomoci potrebné na efektívne riadenie rezortu a (b) že línie zodpovednosti sú nepresné, takže neexistuje jedna konkrétna inštitúcia, ktorú by bolo možné brať na zodpovednosť za chod súdnictva ako celku. Keďže slovenský systém riadenia súdov trápí tak problém určenia riadiacich právomocí, ako aj problém vymedzenia zodpovednosti, vláda by mala prijať primerané opatrenia na konsolidáciu tohto systému.

Po prvé sa ukazuje, že v slovenských podmienkach by bola Súdna rada efektívnejšia skôr ako poradný orgán než orgán s manažérskymi funkciami. Súdna rada by lepšie

reprezentovala sudcov, keby sa zmenil jej mandát – na organizáciu pozostávajúcu z osôb, ktoré majú plný pracovný úväzok niekde inde, má Súdna rada príliš široké riadiace úlohy. Po druhé, vymenúvanie sudcov parlamentom prostredníctvom transparentného procesu s možnosťou podávania námietok je vhodnejšie než súčasný systém, v ktorom môže prezident delegovať túto úlohu na niektorých pracovníkov jeho úradu. Jedným z dôvodov, pre ktoré sa vymenúvanie sudcov prezidentom považuje za menej vhodný proces, je neprítomnosť transparentných kritérií a postupov. A napokon, ak má byť MS SR schopné efektívnejšie riadiť chod súdnictva, vláda by mala reštrukturalizovať a posilniť riadiacu kapacitu ministerstva.

Riadenie sudcovského stavu

Efektívnejšie využívanie ľudských zdrojov v súdnom systéme by sa malo stať prioritou reformy súdnictva, pretože správanie sa sudcov a ostatných pracovníkov súdov hrá rozhodujúcu úlohu pri zlepšovaní produktivity sektora a znižovaní korupcie. Súčasťou riadenia ľudských zdrojov je okrem iného štruktúra zamestnanosti, predpoklady a proces ustanovenia sudcu do jeho funkcie, vzdelávanie sudcov, ich kariérny postup, odmeňovanie, hodnotenie ich práce a sudcovská disciplína. Prierezovou témou všetkých uvedených oblastí je integrácia; potrebná kvalifikácia a primeraná výkonová motivácia sudcov si vyžaduje komplexný a dobre koordinovaný systém riadenia ľudských zdrojov.

Pomer počtu sudcov k počtu obyvateľov v slovenskom súdnictve patrí k najvyšším na svete: 23 sudcov na 100 000 obyvateľov Slovenska, čiže spolu približne 1250 sudcov, z toho 90 na najvyššom súde. Na druhej strane podľa medzinárodného porovnania je pomer medzi počtom administratívnych pracovníkov a sudcov pomerne nízky – 2,6 : 1.¹ Navyše väčšina administratívnych pracovníkov má v riadení súdov len limitovanú úlohu, sú slaboplatení a o túto prácu zvyčajne prejavujú záujem osoby bez vysokoškolského vzdelania. Ani prísediaci sudcovia, ktorí sa zúčastňujú na rozhodovaní väčšiny súdnych sporov, nie sú využití najefektívnejším spôsobom, keďže ich kvalifikácia nezodpovedá ich úlohe pri rozhodovaní.

Stratégia využívania ľudských zdrojov by sa mala orientovať na to, aby sa úlohy v pracovnom procese prideliť tým pracovníkom, ktorí dokážu splniť výkonnostné štandardy pri najnižších nákladoch. Pilotné aktivity z oblasti modernizácie súdov priniesli dôkazy o nutnosti starostlivo vymedziť úlohu administratívneho personálu, keďže mnohí pracovníci sú schopní prevziať viac povinností. Mala by sa prehodnotiť úloha prísediacich sudcov, aby sa dosiahla rovnováha medzi hodnotou transparentnosti, ktorú vnášajú do súdneho konania, a transakčnými nákladmi na ich zapájanie do rozhodovacích procesov súdov.

Predpokladmi pre ustanovenie do sudcovskej funkcie je slovenské štátne občianstvo, bezúhonnosť, právnické vzdelanie, potvrdené dokladom o vzdelaní udeleným slovenskou

¹ Tieto údaje boli sčasti získané z domovskej stránky LJR (<http://www.worldbank.org/ljr>), databázy „Legal and Judicial Sector at a Glance”.

vysokou školou, vek aspoň 30 rokov, trojročné justičné čakateľstvo a úspešné absolvovanie justičnej skúšky. Vo väčšine prípadov je výber justičných čakateľov prvým krokom k výberu sudcov. Program prípravy justičných čakateľov riadi MS SR v súlade so svojimi vnútornými postupmi. Pod dohľadom sudcov sa justiční čakatelia bezprostredným a interaktívnym spôsobom zapájajú do činností, ktoré im umožňujú „učiť sa pracou“. Existujúci program prípravy justičných čakateľov by mohlo posilniť vymedzenie jednoznačných zákonných kritérií pre výber čakateľov a pre vedenie programu, zavedenie štandardizovaných anonymných písomných prijímacích aj záverečných skúšok, možnosť neúspešných kandidátov odvolať sa a posilnenie teoretickej zložky programu.

Vymenúvanie sudcov do funkcie je výsadou prezidenta; predkladanie návrhov na sudcov je výsadou Súdnej rady. Obidve tieto inštitúcie majú širokú možnosť voľnej úvahy pri výklade a uplatňovaní kritérií výberu. V rámci existujúceho systému výberu kandidátov by bolo potrebné vyriešiť rad otázok, ako je napríklad nutnosť posilniť inštitucionálnu kapacitu Súdnej rady pre vykonávanie tejto právomoci; vnímaný konflikt záujmov medzi úlohou Rady riadiť sudcovský stav a zároveň presadzovať jeho záujmy; nedostatočné oddelenie právomoci predkladať návrhy na sudcov od právomoci vymenúvať sudcov, keďže prezident má právo navrhnúť troch členov Rady; a nízka inštitucionálna zodpovednosť Rady. Na zvýšenie transparentnosti výberu sudcov by bolo vhodné ustanoviť príslušné kritériá a postupy zákonom. Mali by sa znovu zaviesť niektoré prvky skúšobnej doby s tým, že novoustanovení sudcovia by boli na základe uspokojivého výkonu automaticky vymenovaní za sudcov bez časového obmedzenia.

Vzdelávanie a odbornú prípravu sudcov má na starosti MS SR. Po svojom vymenovaní všetci sudcovia absolvujú štvorročný program vzdelávania. Okrem toho sa zúčastňujú príležitostných seminárov organizovaných Inštitútom vzdelávania MS SR, Združením sudcov Slovenska a krajskými súdmi. Užívatelia súdneho systému aj samotní odborníci z oblasti súdnictva pripúšťajú, že kvalita súdov značne trpí v dôsledku nedostatočnej kvalifikácie sudcov a ostatných pracovníkov súdov. Na udržiavanie a zvyšovanie odbornej spôsobilosti sudcov by sa mal vytvoriť integrovaný systém vzdelávania, ktorý by mal byť organickou súčasťou všeobecného systému riadenia ľudských zdrojov.

Funkčný postup sudcov na súdy vyššieho stupňa zabezpečuje Súdna rada a predsedov a podpredsedov súdov ustanovuje do funkcie ministerstvo spravodlivosti. Dôveryhodnosť a efektívnosť systému funkčného postupu sudcov znižuje neprítomnosť transparentných kritérií. Táto otázka by sa mala riešiť vypracovaním transparentných kritérií a postupov pre výber sudcov na všetky funkcie a zavedením mechanizmu na podávanie odvolaní. Mala by sa prehodnotiť aj právomoc ministerstva spravodlivosti ustanovovať predsedov a podpredsedov súdov.

Priemerné sudcovské platy majú v porovnaní s celkovou výškou plátov vo verejnom sektore na Slovensku primeranú úroveň. Príliš veľké rozdiely medzi platmi a dôchodkami až donedávna vytvárali tlak na sudcov, najmä na najvyššom súde, aby oddľovali odchod

do dôchodku. V súčasnosti sa prijímajú opatrenia na zvýšenie príjmov sudcov po odchode do dôchodku a na zabezpečenie primeraného odmeňovania mladších sudcov. Plat je veľmi dôležitým faktorom atraktívnosti sudcovského povolania pre vysoko kvalifikovaných odborníkov a predchádzania korupcii.

Zásadný význam pre zvýšenie účinnosti a efektívnosti súdov má systém hodnotenia ich práce. Prvé neúspešné pokusy o zavedenie tohto systému poukázali na jeho zložitosť. Na vytvorenie účinného systému hodnotenia výkonu budú potrebné transparentné normy merania výkonu, ktoré by mohli mať podobu vyhlášky alebo zverejneného interného postupu. Zdokonaľovanie výkonnostných ukazovateľov by malo byť kontinuálnym a participatívnym procesom zameraným na priority modernizácie systému súdnictva. Výkon by sa mal monitorovať na jednotlivých agregovaných stupňoch súdnictva a hodnotenie práce jednotlivých sudcov by malo byť mechanizmom, ktorého hlavným cieľom by bolo zlepšovanie výkonu. Treba starostlivo zvážiť, ako a kto by to mal robiť, aby sa pritom chránila sudcovská nezávislosť.

Disciplinárny systém v súdnictve sa vzhľadom na mieru vnímania korupcie v slovenskom súdnictve javí byť málo účinný. V posledných rokoch volila členov disciplinárnych senátov Rada sudcov spomedzi kandidátov, ktorých navrhovali krajské sudcovské rady. Odvolací disciplinárny súd môžu tvoriť len sudcovia najvyššieho súdu. Disciplinárnu autoritou pre predsedu a podpredsedu najvyššieho súdu je ústavný súd. K nízkej účinnosti disciplinárneho systému prispieva aj neprítomnosť etického kódexu. Súdnicstvo by preto malo venovať väčšiu pozornosť otázkam sudcovskej etiky a uplatňovať a prehľbovať protikorupčnú stratégiu v oblasti súdnictva. Zriadenie osobitného útvaru na prešetrovanie údajného nesprávneho úradného postupu sudcov by bolo dôležitým krokom v snahe zlepšiť fungovanie súdov.

Výkonnosť súdov

Táto správa sa pokúša hodnotiť výkonnosť súdov, vychádzajúc z názoru verejnosti na súdnictvo a súdnych štatistik. Napriek obmedzeniam, ktoré tieto metódy majú a ktoré sú znásobené aj nedostatkom spoľahlivých empirických údajov, vynára sa istý konzistentný obraz výkonu súdov. Hromadenie sa prípadov, nízka kvalita rozhodovania a vnímanie korupcie sa javia ako najzávažnejšie faktory, ktoré bránia dobrému chodu súdov. Prieskumy aj niektoré praktické zistenia veľmi výrazne poukazujú na existenciu prietáhov v súdnom konaní, nerovnomerne rozložených medzi jednotlivé typy súdov, prípadov a účastníkov sporov. Navyše prietahy vytvárajú priestor pre korupciu.

Štúdia z roku 1998 „Slovenské súdnictvo očami verejnosti“ a štúdia z roku 2000 „Korupcia na Slovensku“ svedčia o rozšírenom názore, že na slovenských súdoch vládne korupcia. Napriek istým zlepšeniam po roku 1998, ľudia dnes považujú situáciu na súdoch za horšiu než pred 10 rokmi. Skutočnosť je taká, že podľa ukazovateľov frekvencie a priemernej výšky úplatkov sú sudy a zdravotníctvo najskorumpovanejšími rezortmi. Podľa výsledkov

prieskumu z roku 2000 hlboké znepokojenie s fungovaním súdov vyjadrovala väčšina slovenskej verejnosti vrátane príslušníkov právnickej profesie, hoci neexistoval jednotný názor na podstatu a príčinu problémov. Podľa užívateľov služieb súdov bola najzávažnejším problémom ich pomalosť.

V skutočnosti je výkonnosť súdov lepšia než sa javí verejnosti, ak ju posudzujeme podľa oficiálnych štatistík o počte rozhodnutých prípadov a dĺžke konania. Prieťahy v konaní sú napriek štatistikám vážnym problémom, ktorý sa zvlášť akútne prejavuje na najvyššom súde, kde percento vybavených prípadov kleslo v rokoch 1990 – 1999 z takmer 100 na 60 percent. V roku 1999 zostalo nevybavených 4487 prípadov v porovnaní len s 53 v roku 1990. Na rozdiel od najvyššieho súdu si v rokoch 1990 – 1999 krajské aj okresné sudy zachovávali relatívne stálu schopnosť zvládnuť nápor súdnych sporov a podiel vybavených vecí sa stabilne pohyboval v priemere na úrovni približne 72 percent.

Správa súdov

Súdom chýbajú potrebné administratívne systémy a pracovníci s potrebnou kvalifikáciou. Predsedovia súdov nemajú potrebné manažérske schopnosti v oblasti financií, operačných postupov a zabezpečovania chodu súdnej infraštruktúry.

Kľúčovým krokom zvýšenia kvality riadenia súdov je jeho profesionalizácia. Profesionalizáciu je možné dosiahnuť zriadením funkcie súdnych administrátorov a zlepšením nekonzistentných operačných postupov. Predsedom súdov by sa mala poskytnúť pomoc pri vykonávaní bežných úloh v oblasti správy súdov, aby sa mohli sústrediť na svoju vedúcu sudcovskú úlohu.

Súdni administrátori môžu predsedom pomáhať v záležitostiach týkajúcich sa správy súdu a pripravovať riadiace opatrenia na prediskutovanie so sudcami. Môžu riadiť nesudcovský personál vrátane znalcov a prísediacich sudcov, financie, poskytovanie informácií, pohyb súdnych spisov a dokumentov, ako aj manažovať ďalšie aspekty infraštruktúry súdov a zabezpečovať koordináciu s ostatnými inštitúciami. MS môže organizovať vedúcich súdnej správy do vertikálnej štruktúry, v ktorej najvyššie postavený súdny administrátor (zodpovedný za správu súdov ako celok) bude pôsobiť na ministerstve spravodlivosti.

V oblasti riadenia finančných zdrojov v rezorte spravodlivosti existuje viacero problémov. Po prvé, horizont finančného plánovania je príliš krátkodobý na to, aby bolo možné navrhovať a realizovať reformné opatrenia. Po druhé, súčasný proces tvorby rozpočtu neodráža politické ciele, ale orientuje sa skôr na historické vzorce výdavkov než na priority zamerané do budúcnosti. Po tretie, pri tvorbe politiky sa dostatočne neprihliada na rozpočtový dopad navrhovaných opatrení. A napokon, súčasný systém pokladničného účtovníctva nie je schopný zabezpečiť úplné a komplexné finančné informácie.

Nedostatky pri prijímaní rozpočtu sa prejavujú v jeho nekonzistentnom a nedostatočnom plnení v štádiu jeho čerpania. Ministerstvo spravodlivosti a sudy napríklad nemajú kapacitu na predvídanie a plánovanie podmienených záväzkov. Výsledkom je, že sudy dlhujú vysoké peňažné čiastky právnikom ustanoveným v rámci povinného zastupovania. Hoci vzhľadom na nedávne zvýšenie oficiálnych odmien pre právnikov možno v tejto oblasti očakávať zvýšenie výdavkov ministerstva spravodlivosti, táto skutočnosť sa ešte neodráža v najnovšom návrhu rozpočtu ministerstva, podľa ktorého v tejto súvislosti nebude potrebné zvýšiť rozpočet.

Rozpočet by sa mal vzťahovať na dlhšie časové obdobie, aby rezort spravodlivosti mohol predvídať finančné potreby presahujúce rámec ročného rozpočtového cyklu. Zavedenie programového rozpočtovania, v ktorom sa transparentne vyjadruje nielen spôsob vynaloženia verejných zdrojov, ale aj dosiahnutý výsledok, má na zlepšenie chodu súdov zásadný význam. Navyše rozpočet súdov by sa mal začleniť do celkového rozpočtu rezortu spravodlivosti, aby bolo možné transparentne riešiť presúvanie finančných prostriedkov medzi jednotlivými oblasťami v rámci rezortu. Treba pritom zvýšiť transparentnosť metódy pridelovania rozpočtových prostriedkov jednotlivým súdom a prijať kroky na kompenzáciu nedostatkov pokladničného účtovníctva.

V oblasti súdneho manažmentu² má Slovensko celý rad problémov, medzi ktoré patrí aj nedostatočná integrácia a koordinácia v rámci systému. Absencia spoločných dátových prvkov a formátov oslabuje výpovednú hodnotu súdnych informácií – napríklad dokumenty, ktoré sa týkajú rovnakého aspektu súdneho konania, majú rozdielnu formu aj obsah. Prekážkou súdneho manažmentu sú aj nedostatky v systéme evidencie prípadov a práce so spismi, ktorý je založený najmä na používaní dokumentov v papierovej forme, pretože obmedzujú schopnosť súdnych manažérov identifikovať prioritné otázky a prijímať nápravné opatrenia.

Vláda vyvíja veľké úsilie na modernizáciu súdneho manažmentu s cieľom zaviesť efektívnejšie postupy v tejto oblasti a využiť možnosti, ktoré ponúka moderná informačná a komunikačná technológia. Vláda sa snaží rozšíriť pozitívne skúsenosti získané prostredníctvom pilotného projektu na okresnom súde v Banskej Bystrici, v rámci ktorého sa riešili potreby v oblasti registrácie a monitorovania podaní, tlače overených kópií a vypisovania oznámení.

Súčasne s celoplošným zavádzaním nového systému súdneho manažmentu by sa vláda mala zamerať aj na existujúce manuálne systémy a zabezpečiť, aby poskytovali štandardné služby na prijateľnej úrovni. Technika môže podporiť dobre vymedzené procesy, ale nemôže ich nahradiť. Vláda by mala taktiež starostlivo naplánovať všetky prvky nového projektu súdneho manažmentu a zabezpečiť, aby každá jeho zložka bola presne určená, financovaná a správne načasovaná.

² V tejto správe sa súdny manažment definuje ako systém a postupy pridelovania prípadov jednotlivým sudcom a spracúvanie informácií týkajúcich sa jednotlivých prípadov v rámci procesných postupov.

Súdne štatistiky sú užitočné pre užívateľov vnútri systému aj mimo neho, vytvárajú podmienky na určenie zodpovednosti a uľahčujú efektívne vynakladanie zdrojov. Slovenské súdne štatistiky majú nízku kvalitu. Neexistuje tradícia generovania presných informácií potrebných na rozhodovacie účely, a teda ani motivácia k zvyšovaniu kvality štatistických údajov. Problém ešte zvyrazňuje nedostatočná analytická kapacita a nedostatky v automatizácii súdov.

Existuje len málo verejne prístupných štatistických správ; existujúce správy sú nepresné a ich štruktúra spôsobuje interpretačné problémy dokonca aj právnym špecialistom. V správach sa neuvádzajú vôbec žiadne údaje za Najvyšší súd SR. Štatistické ročenky neuvádzajú podrobnú organizáciu súdnictva, obsahujú málo analýz, zakladajú sa výlučne na informáciách získaných od súdov, nevykazujú výsledky a obsahujú málo výkonnostných ukazovateľov.

Ministerstvo spravodlivosti by malo vyvinúť výrazné úsilie na zvýšenie schopnosti zbierať, analyzovať a sprístupňovať komplexné štatistické údaje. Vláda by potom mohla využívať tieto štatistiky na zvyšovanie efektívnosti svojej politiky v rezorte spravodlivosti a zabezpečiť, aby verejnosť vnímala súdnictvo spôsobom, ktorý zodpovedá jeho skutočnému výkonu.

Prístup k spravodlivosti

Náklady na právne zastupovanie a súdne poplatky patria k najkritickejším otázkam, ktoré v súčasnosti ovplyvňujú prístup k službám súdov. Dostupnosť právneho zastupovania úzko súvisí s charakteristikou slovenského trhu právnych služieb vrátane ponuky a rozloženia bezplatnej právnej pomoci. Hoci súdne poplatky nie sú pre väčšinu ľudí také vysoké, aby si ich nemohli dovoliť zaplatiť, chudobnejších môžu odrádzať od uplatňovania svojich legitímnych nárokov súdnou cestou. Odmeny právnikov významne ovplyvňujú finančnú dostupnosť ich služieb pre väčšinu užívateľov súdov. Ďalšie prekážky prístupu k spravodlivosti majú psychologickú povahu a súvisia s vnímaným stupňom nedôvery k súdnemu systému, ako aj informačnú povahu – tieto v neúmerne vysokej miere postihujú znevýhodnené skupiny, napríklad Rómov.

Právne služby

Zvýšenie kvality služieb a zlepšenie chodu súdov nestačí na zabezpečenie prístupu k spravodlivosti na Slovensku, komplikovaného vysokými cenami právnych služieb a ich nízkou kvalitou. V situácii, keď právnici neobmedzene využívajú svoj stavovský monopol a nedostatočný dohľad zo strany verejnosti, vysoké ceny právnych služieb robia spravodlivosť privilegiom bohatých. Vysoká cena právnych služieb je výsledkom ochoty vlády akceptovať systém, v ktorom ponuka právnych služieb sústavne zaostáva za dopytom; fakt ktorý je spojený s veľkou informačnou priepaťou medzi právnikmi a ich klientmi, prehlbovanou nestabilným a netransparentným právnym prostredím.

Potrebu regulácie právnych služieb zdôvodňuje nedostatočná súťaž na trhu právnych služieb, na ktorom cena právnych služieb závisí od hodnoty, ktorú im pripisujú klienti, a nie od nákladov na tieto služby. Monopolné črty trhu právnych služieb majú za následok nerovnomerné využívanie právnych služieb chudobnými a bohatými, ktoré sa prejavuje v ich rozdielnom využívaní firmami a jednotlivcami, najmä zo znevýhodnených skupín. Existuje viacero riešení na zlepšenie prístupu k právnym službám vrátane znižovania informačnej asymetrie, podpory súťaže medzi poskytovateľmi, obmedzovania stavovských monopolov vo vnútri právnickej profesie, ako aj posilňovania verejného dohľadu nad trhom právnych služieb.

Trh právnych služieb

Hoci hospodárska transformácia Slovenska viedla k rýchlemu nárastu dopytu po právnych službách, ich ponuka je aj naďalej nedostatočná. Umelé prekážky v získaní právnického vzdelania a vo vykonávaní právnickej profesie majú za následok pretrvávajúci nedostatok domácich právnikov. Navyše sa zaviedli prísne prekážky pre zahraničných právnikov, ktorým sa dokonca ešte aj dnes bráni vykonávať prax na Slovensku. Konkurenciu ďalej oslabujú obmedzenia kladené na právnické firmy, ich špecializáciu a reklamu.

Samoregulácia právnickej profesie ponechala účastníkov súdnych konaní a ostatných klientov bez ochrany pred neadekvátnym právnym zastupovaním. Informačná medzera medzi klientmi a právnikmi je oveľa širšia než v západných krajinách. Užívatelia majú málo informácií, ktoré by im umožnili kvalifikovane sa rozhodovať pri výbere právnikov a obhajovať pred nimi svoje záujmy. Kvalita právnych služieb nie je adekvátna; tento problém ešte prehľbuje skutočnosť, že právnici sú hlavnými aktérmi korupcie na slovenských súdoch a prispievajú k priedňahom v súdnom konaní.

Počas deväťdesiatych rokov vláda pri tvorbe politiky pre trh právnych služieb a pri delegovaní verejných funkcií na jednotlivé komory vychádzala zo západných modelov bez toho, aby plne zvažila dopad tejto politiky v slovenskom kontexte. Nedávne zásahy vlády do tohto trhu sa obmedzili len na zvýšenie oficiálnych odmien pre právnikov a úžitok z nich majú predovšetkým poskytovatelia právnych služieb.

Regulácia právnickej profesie

Slovenská ústava (články 29, 37), zákon o advokácii a zákon o komerčných právnikoch tvoria právny základ pre poskytovanie právnych služieb vrátane organizácie právnických profesií a zriaďovania komôr ako verejných subjektov. Ústava dáva občanom právo na právne rady a zastupovanie v právnych veciach.

Nezávislý právnický stav začal vznikať na Slovensku začiatkom deväťdesiatych rokov minulého storočia. Pod vplyvom vnútorných záujmov sa rozdelil na advokátov a komerčných právnikov, pričom každá skupina má svoj vlastný právny aj inštitucionálny rámec. Advokátov aj komerčných právnikov zastupujú ich komory, ktoré nie sú podriadené vláde.

Organizačné štruktúry Slovenskej advokátskej komory, ktorá si udržiava monopol na obhajovanie v trestnoprávných veciach, a Komory komerčných právnikov, ktorá má rovnakú právomoc pre obchodné veci, sú podobné: najvyšším orgánom komôr je konferencia/snem, ktorú/ý volí predsedníctvo, disciplinárnu komisiu a revíziu komisiu/dozornú radu. Každodennú činnosť komôr zabezpečuje sekretariát.

Rozdelenie právnickej profesie na Slovensku možno ťažko zdôvodniť inak ako potrebou špecializácie a zabezpečenia lepších služieb pre klientov. Treba vážne posúdiť možnosť buď zlúčenia obidvoch komôr, alebo zrušenia akýchkoľvek výsad jednotlivých komôr v ich vzájomnom vzťahu.

Medzi služby, ktoré ponúkajú slovenskí advokáti a komerční právnici, patrí zastupovanie v občianskoprávných a obchodných sporoch a v správnom konaní, vypracúvanie zmlúv, pomoc pri rokovaniach, mediácia a právne analýzy. Vo väčšine súdnych konaní môžu strany sporu bezodplatne zastupovať aj iní príslušníci právnickej profesie, ba dokonca aj laické osoby. Dochádza k istému prekryvaniu sa okruhu služieb poskytovaných právnikmi a ostatnými príslušníkmi právnickej profesie, napríklad notármi.

Konkurencia osôb mimo právnickej profesie je nízka, čo možno pripísať trom nedostatkom súčasného systému. Sú to: nedostatočný počet právnikov na Slovensku, monopol advokátov a komerčných právnikov v oblasti plateného zastupovania pred súdom a prekážky vstupu zahraničných právnikov.

Niektoré krajiny majú pozitívne skúsenosti s tým, že sa vyhli vzniku stavovského monopolu právnikov. Užívatelia v týchto krajinách môžu napríklad získavať informácie o kvalifikácii poskytovateľov právnych služieb na základe osvedčení potvrdzujúcich, že poskytovateľ služby spĺňa isté štandardy bez toho, žeby mal nejaké výsady spojené s prístupom na trh. Je však nutné, aby (a) vláda vytvorila spravodlivé podmienky súťaže na trhu právnych služieb a (b) aby sa zabezpečilo monitorovanie a hodnotenie vznikajúcich skupín príslušníkov právnickej profesie.

Na Slovensku pôsobí asi 1472 advokátov a približne rovnaký počet komerčných právnikov zapísaných v zoznamoch komôr.³ Počet právnikov na jedného obyvateľa je v porovnaní s ostatnými krajinami nízky. Hoci neexistujú žiadne priame kvantitatívne obmedzenia prístupu k právnickej profesii, mechanizmus vstupu do profesie vytvára nepriame obmedzenia najmä pre právnikov zo zahraničia. Prijatie do obidvoch komôr je podmienené úplnou spôsobilosťou uchádzača na právne úkony, bezúhonnosťou, vysokoškolským vzdelaním právnického smeru a koncipientskou praxou/právnym čakaním ukončeným zložením skúšky. Zapísanie do zoznamu advokátov a zoznamu komerčných právnikov je doživotné a platí sa zaň paušálny poplatok.

³ Údaje poskytnuté komorami.

Splniť požiadavky na prijatie do právnických komôr je náročné vzhľadom na obmedzenú kapacitu slovenských právnických škôl a skutočnosť, že získanie potrebnej praxe závisí od toho, či sa kandidátovi podarí uzavrieť dohodu s ochotným právnikom so samostatnou praxou, zapísaným do zoznamu príslušnej komory. Neexistujú transparentné kritériá na výber právnych čakatel'ov – tieto rozhodnutia sú často subjektívne a môžu byť ovplyvnené korupciou. Koncom deväťdesiatych rokov minulého storočia sa právne čakatel'stvo skrátilo z piatich na tri roky. Čakatel'ský program nie je efektívny nástroj zvyšovania kvalifikácie mladých právnikov; komory mu nevenujú dostatočnú pozornosť a obmedzujú sa len na zabezpečovanie povinných vzdelávacích kurzov.

S cieľom zlepšenia prístupu k právnickej profesii vláda by mohla prijať nasledovné opatrenia: (a) identifikovať možné cesty k rýchlejšiemu zvýšeniu počtu príslušníkov právnickej profesie, (b) zaviesť pružnejšie požiadavky na právne čakatel'stvo, ktorými by sa možnosť odbornej prípravy rozšírila aj na iné ako zavedené právnické firmy a mimo územia Slovenska, (c) upustiť od požiadavky právneho čakatel'stva v prípade inak kvalifikovaných kandidátov, (d) zaviesť automatické členstvo členov právnických komôr EÚ a iných krajín v slovenských právnických komorách, (e) zrušiť požiadavky členstva, ktoré priamo alebo nepriamo diskriminujú inak kvalifikovaných cudzích štátnych príslušníkov a (f) udeliť rovnaké práva členom právnických komôr krajín EÚ a iných krajín, aké majú slovenskí príslušníci právnickej profesie.

Podľa oficiálnych štatistík pôsobilo v roku 2000 na Slovensku 1368 advokátov so samostatnou praxou a 66 právnických firiem. Len 12 percent advokátov je spoločníkmi v združeníach. Typický slovenský právnik vykonáva právnickú prax sám a nešpecializuje sa. Možnosti výberu právneho štatútu právnickej firmy sú obmedzené. Advokáti a komerční právnici môžu vytvárať len združenia, ktoré spoločne vlastnia právnici vykonávajúci právnickú prax. Pri vytváraní združenia je zrejme rozhodujúcim faktorom dôvera. Zmiešané združenia medzi komerčnými právnikmi a advokátmi sa nepovoľujú.

Obmedzenia týkajúce sa organizačnej formy sú v rozpore s ekonomickými záujmami. Právny štatút a organizačná štruktúra konkrétnej firmy by mali minimalizovať transakčné náklady, najmä náklady spojené s ich riadením a navyšovaním kapitálu. Hoci pre relatívne malé firmy so silným stavovským étosom môže byť združenie optimálnou formou, pre väčšie firmy by mohla byť vhodnejšia forma obchodnej spoločnosti.

V súčasnosti sa zaznamenáva vývoj, ktorý je vzhľadom na nedostatok poskytovateľov právnych služieb ťažko vysvetliteľný – čoraz viac mladých právnikov vstupuje do zamestnaneckého vzťahu s právnickými firmami. Údajne zložia skúšku, požadovanú komorou, ale neskladajú prísahu potrebnú na získanie štatútu advokáta alebo komerčného právnika. Príčiny tohto javu možno hľadať v prekážkach pre prijatie do komory, ktoré sú výsledkom nedostatočne súťaživých prvkov slovenského trhu právnych služieb.

Hoci pravidlá týkajúce sa zakladania a poskytovania služieb na Slovensku nekladú dodatočné požiadavky na cudzích štátnych príslušníkov, právne predpisy podstatne sťažujú rovnako kvalifikovaným zahraničným právnikom možnosť získať členstvo v slovenskej stavovskej organizácii. Aj keď napríklad členstvo v zahraničnej právnickej komore nie je v zásade v rozpore s členstvom v slovenskej komore, právnici a ich združenia môžu mať iba jedno sídlo. Pretože slovenský právny poriadok obmedzuje možnosti obchodnej spolupráce medzi zahraničnými a slovenskými právnikmi, najčastejšou formou medzinárodnej spolupráce je zamestnávanie domácich právnikov zahraničnými firmami.

Aby sa zabezpečila potrebná úroveň súťaže medzi slovenskými právnikmi, bolo by vhodné zvážiť (a) zrušenie obmedzení týkajúcich sa organizačnej formy poskytovateľov právnych služieb a (b) vypracovanie a uplatňovanie protimonopolných politík na trhu právnych služieb.

Stavovské vzťahy medzi slovenskými právnikmi vytvárajú podmienky na kolúziu na úkor razantného obhajovania záujmov klientov. Právnici pri svojej stratégii obhajovania klientov majú tendenciu prihliadať na faktor stavovskej lojality, čo platí aj pre ich správanie sa vo vzťahu k právnym zástupcom protistrany. Vo verejnom záujme by zrejme bolo treba prehodnotiť pravidlá stavovskej interakcie medzi právnikmi. Zreteľne vymedzené a na výsledok orientované postupy správania sa právnikov pri vedení sporu by mohli priniesť prospech užívateľom právnych služieb, súdom, ale aj samotným právnikom.

Reklamu (publicitu) právnikov obmedzujú ich kódexy výkonu odbornej činnosti. Právnici nesmú aktívne vyhľadávať klientov, ani používať na tento účel niekoho iného. Tieto obmedzenia oberajú zákazníkov o možnosť kvalifikovane sa rozhodovať pri výbere poskytovateľov právnych služieb, a právnikov chránia pred konkurenciou ich stavovských kolegov. Poskytovanie informácií o právnikoch a o ich špecializácii by mohlo prispieť k zníženiu informačnej asymetrie medzi právnikmi a klientmi a mohlo by hrať dôležitú úlohu pri ochrane práv klientov. Liberalizácia reklamy by však mala ísť ruka v ruke s posilňovaním ochrany užívateľov a s prijímaním opatrení proti zavádzajúcej reklame.

Ochrana klientov na slovenskom trhu právnych služieb je nedostatočná, a to aj napriek ustanoveniu zákona o advokácii, o povinnosti advokátov chrániť záujmy zastupovaných osôb. Medzi nedoriešené otázky v tejto oblasti patria (a) ťažkosti, s ktorými sa klienti stretávajú pri výbere vhodného právnika, (b) absencia povinného poskytovania informácií právnikmi o službách a cenách skôr, než klient podpíše zmluvu, (c) právo právnikov rozhodovať bez konzultácie s klientom o tom, čo je v najlepšom záujme klienta a ako by tento záujem mali zastupovať. Obmedzovaním informácií o ich poskytovateľoch na trhu právnych služieb komory podporujú dojem, že medzi právnikmi nie sú žiadne rozdiely čo do druhu a kvality ich služieb. Takáto politika zvyšuje náklady klientov na získavanie informácií a vážne obmedzuje súťaž, prehliadajúc záujmy užívateľov.

Na zvýšenie kvality služieb by sa mala vypracovať komplexná politika ochrany spotrebiteľov na trhu právnych služieb, podporená právnymi predpismi. Cieľom tejto politiky by malo byť zlepšenie prístupu verejnosti k informáciám o súdnictve, ako aj o advokátoch, ich špecializácii a výsledkoch. Malo by sa zväžiť povinné poskytnutie informácií klientom ich právnikmi. Mohli by sa zrušiť obmedzenia v oblasti reklamy a zaviesť pokuty za zavádzajúcu reklamu.

Súčasný disciplinárny systém dosť účinne nezabezpečuje dodržiavanie kódexov profesionálneho správania sa právnikov a ochranu záujmov klientov. Nie je jednoznačne definovaný nesprávny úradný postup. Kódexy výkonu odbornej činnosti kladú neúmerne väčší dôraz na povinnosti právnikov voči ich komorám než na ich povinnosti voči klientom. Riziko vážneho postihu v prípade nesprávneho úradného postupu je minimálne. Navyše sankcie a najmä pokuty sú príliš nízke na to, aby odradili právnikov od chýb a nedbanlivosti. Postupy uplatňované pri podávaní sťažností a pri iniciovaní disciplinárneho konania sú pritom z hľadiska klientov príliš zdĺhavé, ťažkopádne a netransparentné; keďže tieto postupy ovplyvňujú a kontrolujú komory, sú navrhnuté tak, aby chránili záujmy právnikov.

Na zabezpečenie primeranej ponuky právnych služieb má rozhodujúci význam zavedenie zodpovednosti právnikov za dodržiavanie výkonnostných štandardov. Všetky výkonnostné štandardy by mali byť prednostne zamerané na profesionálnu etiku a transparentnosť. Vláda by mala zväžiť (a) prijatie zákona o štandardoch právnych služieb zavádzajúceho etické normy v oblasti vzájomných vzťahov medzi klientmi a súdmi a poskytovania informácií, (b) vytvorenie mechanizmov na presadzovanie štandardov právnych služieb, ktoré by fungovali nezávisle od komôr a na ktoré by sa v prípade potreby mohli užívatelia priamo obracať, (c) poskytnutie možnosti užívateľom právnych služieb rozhodnúť sa, či podajú sťažnosť prostredníctvom komory alebo prostredníctvom disciplinárneho systému fungujúceho nezávisle od právnickej profesie a (d) posilnenie úlohy súdnictva pri vykonávaní dohľadu nad právnickou profesiou.

Ceny právnych služieb

Ministerstvo spravodlivosti je zodpovedné za reguláciu odmien právnikov, ktorí by mali zabezpečiť, aby ich činnosť bola „účelná“ a ich odmena „primeraná“. Systém odmien právnikov je však poznačený celým radom problémov, ktoré dostávajú klientov do nevýhodnej situácie. Po prvé, vzhľadom na nedostatočnú flexibilitu sa systém regulácie odmien právnikov často ignoruje. Z toho vyplývajúci duálny systém poplatkov, ktorý tvorí virtuálny oficiálny a reálny sadzobník odmien, bráni úspešnej strane sporu vymôcť skutočné výdavky na právne zastupovanie.

Po druhé, mnohé otázky sa viažu na spôsob výpočtu odmien pre právnych zástupcov a ich kontrolu. Slovenské právne predpisy ponechávajú túto oblasť na samotných vykonávateľov. Právnici nemajú povinnosť predložiť účet rozpísaný na jednotlivé položky, ani zdôvodniť ho. Vystavenie podvodného účtu sa neuvádza medzi závažnými porušeniami stavovskej etiky

a predpisy nešpecifikujú, ktorý orgán je zodpovedný za dodržiavanie pravidiel vzťahujúcich sa na vystavovanie účtov za poskytnuté služby. Nespokojný klient môže podať sťažnosť len komore, ktorá v skutočnosti nemá žiadnu právomoc vymáhať nepatrične vyplatené odmeny. Klient môže podať žalobu proti svojmu právnikovi, ale len s malou nádejou na úspech.

Zvlášť zraniteľní voči nadmerným nákladom na právne služby sú individuálni klienti, pretože ich schopnosť vyjednávať a dohliadať nad procesmi účtovania za služby je obmedzená a pretože firmy nielenže disponujú väčšími zdrojmi, ale môžu si uplatniť náklady na právne služby ako daňovo odpočítateľnú položku. Vláda by mala iniciovať komplexný prieskum nákladov na služby právnikov s cieľom získať lepšiu predstavu o trhu právnych služieb a identifikovať reálne možné postupy na zdokonalenie systému odmeňovania právnikov.

Poskytovanie právnej pomoci osobám, ktoré si ju nemôžu dovoliť, má zásadný význam pre zabezpečenie primeraného prístupu k právnym službám a spravodlivosti. Na Slovensku sú niektoré typy konaní oslobodené od súdnych poplatkov. Okrem toho súdy aj prokuratúra do istej miery poskytujú bezplatné právne rady. A napokon vďaka sponzorom nedávno vzniklo niekoľko právnych kliník na poskytovanie bezplatných právnych rád.

Hoci slovenská ústava ustanovuje právo na bezplatné právne služby, pri neexistujúcich vykonávacích predpisoch je toto ustanovenie sotva niečím iným než obyčajnou deklaráciou. Rozsah právnej pomoci dotovanej štátom je obmedzený a táto pomoc sa poskytuje len v malom počte prípadov. V trestných veciach súdy len málokedy ustanovujú advokátov z úradnej moci s výnimkou prípadov, v ktorých sa predpisuje povinné právne zastúpenie.

Celkový rámec právnej pomoci však nikdy nebol prispôsobený realite trhovej ekonomiky, v ktorej sa právne služby stali luxusom, ktorý si môže dovoliť len málo ľudí. Nová situácia si vyžaduje nové prístupy, ktoré sú založené na zabezpečení čo najefektívnejšieho využívania obmedzených dostupných prostriedkov na právnu pomoc. Treba sledovať využívanie a dostupnosť právnych služieb s cieľom vypracovať adresnú sociálnu politiku právnych služieb.

Súdnictvo

Právny a inštitucionálny rámec

Právny rámec a inštitúcie Slovenska odrážajú vplyv zákonov predvojnového demokratického Československa (1918 – 1939), ako aj vplyv právneho poriadku sovietskeho typu z obdobia socialistického Československa (1948 – 1990). V najnovšom období formuje právny a inštitucionálny rámec Slovenska nová legislatíva prijímaná v kontexte hlbokých zmien, ktorých súčasťou je transformácia na trhovú ekonomiku a obnovený rozvoj demokratického štátu, a odráža sa v ňom aj vznik Slovenskej republiky a Českej republiky v roku 1993 (1991 – 2000).

Základný rámec súdnictva tvorí ústava,⁴ zákon o súdech a sudcoch, zákon o sudcoch a prísediacich, zákon o vyšších súdnych úradníkoch a zákon o Súdnej rade.⁵ Procesné predpisy obsahuje najmä Občiansky súdny poriadok a Trestný poriadok. Tento rámec ďalej dopĺňa súbor právnych predpisov vydávaných vládou a ministerstvom spravodlivosti.

Slovenské súdnictvo tvoria sudy a ústavný súd. Spomedzi súdov je administratívne nezávislý len Najvyšší súd SR. Správu ústavného súdu a ostatných súdov zabezpečuje a dohľad nad nimi vykonáva ministerstvo spravodlivosti, krajské sudcovské rady a ústredná sudcovská rada.⁶

⁴ Zákon č. 460/92 v znení zákonov č. 244/1998, 9/1999 a 90/2001.

⁵ Zákon o súdech a sudcoch č. 335/1991 v znení zákonov č. 264/1992, 12/1993, 307/1995 a 328/1996; Zákon o sudcoch a prísediacich č. 385/2000; zákon o vyšších súdnych úradníkoch z roku 2002; a Zákon o Súdnej rade SR č. 185/2002.

⁶ Ministerstvo spravodlivosti a sudcovské rady popisuje časť o riadení súdneho systému.

Súdy sú, prinajmenšom z formálneho hľadiska, oddelené od ostatných zložiek moci a sú nezávislé. Nezávislosť súdnej moci je v právnom systéme zakotvená prostredníctvom zásady zákonnosti, súboru ustanovení o nezlučiteľnosti, imunity sudcov a práva sudcov namietat' ústavnosť zákonov a iných predpisov.⁷

Štruktúra súdov

Ústavný súd

Ústavný súd Slovenskej republiky je súdnou inštitúciou, ktorá je oddelená od ostatných súdov. Vznikol v roku 1992 so sídlom v Košiciach.⁸ Medzi právomoci ÚS SR patrí zabezpečovanie ústavnosti zákonov, prešetrovanie súladu právneho rámca⁹ a výklad ústavy a ústavných zákonov.¹⁰ Okrem toho Ústavný súd SR rozhoduje ako volebný súd, t. j. má právomoc rozhodovať o veciach spojených s obžalobou prezidenta republiky, referendumi, o sťažnostiach občanov, o rozpustení politických strán a hnutí a o kompetenčných sporoch medzi ústrednými orgánmi štátnej správy.

Súdy

Zákon o súdoch a sudcoch ustanovuje trojstupňový súdny systém na Slovensku: Najvyšší súd SR, krajské súdy a okresné súdy. Výsledkom reformy z deväťdesiatych rokov minulého storočia je súdnictvo, ktoré rozhoduje nielen trestné veci a spory medzi jednotlivcami, ale aj obchodné spory a spory, ktorých stranou je štát. V súčasnosti majú súdy právomoc rozhodovať trestnoprávne, občianskoprávne, obchodné veci a pôsobiť ako súdy v správnom konaní.¹¹

Najvyšší súd SR a krajské súdy majú prvostupňovú aj odvolaciu jurisdikciu. Prvostupňová jurisdikcia NS SR súdu zahŕňa aj súdne preskúmanie rozhodnutí ústredných orgánov alebo orgánov s celoštátnou pôsobnosťou prijatých v správnom konaní. Najvyšší súd SR je zároveň riadnym odvolacím súdom pre krajské súdy a najvyšším odvolacím súdom pre dovolania. A napokon vydáva právne názory s cieľom zabezpečiť jednotné a konzistentné

⁷ Ústava ustanovuje imunitu sudcov ústavného súdu, zatiaľ čo zákon o súdoch a sudcoch ustanovuje imunitu všetkých ostatných sudcov. Hoci sudcovia majú právo preskúmať súlad zákonov, nemajú právo legislatívnej iniciatívy.

⁸ Predchádzajúce ústavy obsahovali ustanovenia o zriadení ústavného súdu, ktoré sa nikdy nenaplnili.

⁹ Právna hierarchia na Slovensku zahŕňa ústavu a ústavné zákony, zákony a medzinárodné zmluvy, nariadenia federálnej (?) vlády, vyhlášky ministerstiev a všeobecne záväzné nariadenia orgánov územnej samosprávy.

¹⁰ Výklad ústavy a ústavných zákonov sa uskutočňuje na požiadanie poslancov Národnej rady SR, prezidenta, vlády, súdov a generálneho prokurátora.

¹¹ Pred rokom 1992 súdy rozhodovali len občianskoprávne a trestnoprávne veci. Všetky obchodné spory rozhodoval osobitný správny orgán, známy ako Štátna arbitráž. Činnosť tohto orgánu podmieňovala úloha zabezpečiť plnenie plánov hospodárskeho rozvoja štátu. Z tohto dôvodu tak proces, ako aj nástroje používané Štátnou arbitrážou boli veľmi odlišné od tých, ktoré používali súdy. V roku 1992 Slovensko začlenilo systém Štátnej arbitráže do súdneho systému. Zároveň sa znova obnovila súdna kontrola výkonnej moci a právomoci súdov sa rozšírili aj o kontrolu rozhodnutí v správnom konaní.

uplatňovanie práva v krajine. Prvostupňová jurisdikcia najvyššieho súdu zahŕňa súdne preskúmanie rozhodnutí orgánov územnej samosprávy prijatých v správnom konaní, závažných trestných činov, obchodných vecí a konkrétnych typov občianskoprávných vecí. Krajský súd je tiež odvolacím súdom pre všetky rozhodnutia okresných súdov. Okresné sudy majú len prvostupňovú právomoc.

Slovensko má dnes Najvyšší súd SR, 8 krajských súdov a 55 okresných súdov. Osem okresných súdov (po jednom v každom kraji) vedie aj obchodné registre. Tri regionálne sudy v Bratislave, Banskej Bystrici a Košiciach sú i konkurznými súdmi.

Pokiaľ ide o územnú jurisdikciu súdov, táto je v súlade s ich územnou organizáciou z roku 1996; sídla súdov sú v okresných a krajských mestách, ktoré vznikli po reforme územnosprávneho členenia z roku 1996. Reformou z roku 1996 sa zvýšil aj počet súdov ako výsledok snahy vlády o dosiahnutie súladu medzi územnou organizáciou súdov a územnosprávnym členením krajiny.

V roku 2001 Slovensko uskutočnilo ďalšiu reformu územnosprávneho členenia, ktorou sa počet okresov zvýšil na 79. Tentoraz však súdnictvo nebolo súčasťou reformy a počet súdnych obvodov zostal nezmenený. Neskôr, začiatkom roka 2002, ministerstvo spravodlivosti iniciovalo reformu územnej organizácie súdov s cieľom znížiť ich počet. V tom čase však neexistovala potrebná politická vôľa na riešenie tejto citlivej otázky, pretože sa ukázalo, že reforma územnosprávneho členenia je politicky mimoriadne emocionálna a kontroverzná téma. Z týchto dôvodov sa návrhy ministerstva spravodlivosti nikdy nestali predmetom skutočne serióznej diskusie.

Slovenské sudy tvorí predseda, podpredseda (podpredsedovia), sudcovia a laickí prísediaci, justiční čakatelia a podporný personál vrátane vyšších súdnych úradníkov. Sudcovia Najvyššieho súdu SR sú v súlade s oblasťou špecializácie sudcu rozdelení medzi štyri kolégia – trestnoprávne, občianskoprávne, obchodné a správne. Na čele každého kolégia stojí predseda, zvolený spomedzi sudcov. Hlavným cieľom kolégia je formulovať právne názory na základe informácií, ktorými sa riadi výklad zákonov v oblasti, na ktorú sa kolégium špecializuje. Krajské a okresné sudy sa tiež vnútorne členia na úseky – obyčajne na trestnoprávny, občianskoprávny a obchodný. Kancelárie súdu, ktoré pomáhajú v práci senátom a jednotlivým úsekmi súdov, môžu poskytovať pomoc dvoma spôsobmi: buď pomáhajú pri konkrétnom súdnom konaní, alebo pomáhajú súdu ako celku. Vnútorňa organizácia súdov nie je jednotná a závisí od rozhodnutia predsedu súdu.

Rozhodnutia vo veci prijíma súd, zložený z troch alebo viacerých sudcov, alebo samosudca (väčšinou na prvostupňových súdoch). V závislosti od stupňa súdu a od druhu prípadov súd tvorí buď jeden sudca a dvaja prísediaci, dvaja sudcovia a traja prísediaci, alebo traja sudcovia. Päťčlenný senát sudcov NS SR rozhoduje o dovolaniach proti rozhodnutiam najvyššieho súdu. V blízkej budúcnosti prevezme novovytvorená skupina vyšších súdnych úradníkov právomoc rozhodovať o jednoduchších otázkach najmä procesnej povahy.

Na Slovensku v dôsledku vysokého počtu súdov vznikol systém s nadbytkom sudcov. Dovedna je ich 1257, z nich asi 777 pôsobí na okresných súdoch, 390 na krajských súdoch a 90 na najvyššom súde.¹² Pomer počtu sudcov k 100 000 obyvateľom je 23. Toto percento je vyššie než vo väčšine ostatných krajín s dobre fungujúcim súdnictvom. V rámci súčasnej organizácie súdov zrejme neexistuje žiadna korelácia medzi počtom súdov a prípadov alebo počtom súdov a obyvateľov.

Územná organizácia slovenských súdov vcelku poskytuje obraz rozdrobeného súdneho systému, čo má konkrétne negatívne dôsledky. Po prvé, existujúcu územnú organizáciu tvorí priveľký počet súdov, ktoré sú príliš malé a majú vysoké prevádzkové náklady. Po druhé, malé súdy, ktoré vznikli v rámci tohto systému, neumožňujú špecializáciu sudcov; zvyšuje sa tak riziko, že sudca sa dostane do zajatia miestnych záujmov, čo by malo negatívny dopad na kvalitu jeho sudcovských rozhodnutí. Na druhej strane veľký počet súdov rozptýlených po celej krajine zabezpečuje vyššiu dostupnosť súdov pre obyvateľstvo. Treba primerane zvážiť výhody dostupnosti v porovnaní s výhodami efektívnosti.

Riadenie a správa súdov

Najväčšou výzvou pre riadenie a správu slovenského súdnictva je rozdrobenosť a nedostatočné prepojenie medzi mnohými prvkami riadiaceho rámca. V situácii, keď funkcie riadenia súdov vykonáva viacero inštitúcií, vzniká otázka koordinácie riadiacich aktivít, pretože každá zo zainteresovaných inštitúcií by mohla potenciálne mariť úsilie ostatných. Výzvou pre koordinujúcu inštitúciu je zabezpečiť potrebnú spoluprácu s ostatnými inštitúciami, na ktoré má možno len malý vplyv. Tieto ďalšie inštitúcie pritom nemusia byť dostatočne motivované, dostatočne vybavené kapacitami alebo zdrojmi umožňujúcimi ich efektívne a účinné fungovanie, čo ešte väčšmi sťažuje spoluprácu. V takejto situácii sa potom celý systém môže vyhybať zodpovednosti za svoj výkon. Prílišná rozdrobenosť sa môže prejaviť v podobe (a) riadiacich kapacít¹³ rozložených medzi príliš veľký počet rôznych inštitúcií, čo súdom nedovoľuje fungovať na patričnej úrovni, a (b) natoľko nepresne vymedzených línií zodpovednosti, že neexistuje jedna konkrétna inštitúcia, ktorú by bolo možno brať na zodpovednosť za chod súdnictva ako celku.

Ministerstvo spravodlivosti alebo vláda, Súdna rada Slovenskej republiky a Najvyšší súd SR – všetky tieto organizácie majú isté riadiace pôsobnosti smerom k súdom. Okrem toho v správe súdov plní zásadnú úlohu aj prezident a parlament. Na Slovensku je pomerne vysoký počet inštitúcií zapojených do riadenia súdnictva (podrobnosti pozri v tabuľke 1).

¹² Okresné súdy majú v priemere 14 sudcov, krajské súdy 49. Najmenšie okresné súdy majú v priemere 5 – 6 sudcov. Podiel počtu sudcov na 100 000 obyvateľov (na Slovensku) je 23. Na porovnanie, vo Francúzsku je tento pomer 8,45, v Nemecku 4,46, v Brazílii 2,86 a v Singapure 0,64. Tento ukazovateľ, založený na štatistických údajoch z roku 1999, je relatívny a mení sa v závislosti od použitej metodológie.

¹³ Riadiace kapacity sú definované ako zručnosti, informácie, organizačná infraštruktúra a ďalšie zdroje potrebné na vykonávanie riadiacich funkcií.

Tabuľka 1. Rozloženie funkcií v oblasti riadenia súdov medzi jednotlivé inštitúcie

Prezident	Riadenie ľudských zdrojov	<ul style="list-style-type: none"> • Vymenúvanie/odvolávanie sudcov • Vymenúvanie predsedu a podpredsedov Najvyššieho súdu SR • Vymenúvanie troch členov Súdnej rady • Menovanie ministra spravodlivosti
	Politický/legislatívny rámec	<ul style="list-style-type: none"> • Podpisovanie/vetovanie zákonov
Parlament	Politický/legislatívny rámec	<ul style="list-style-type: none"> • Navrhovanie a prijímanie zákonov
	Rozpočet/financie	<ul style="list-style-type: none"> • Prijímanie ročného rozpočtu vrátane finančných prostriedkov pre ministerstvo spravodlivosti (napr. rozpočet súdov)
	Kontrola	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrola výkonnej moci
Výkonná moc (ministerstvo spravodlivosti)	Politický/legislatívny rámec	<ul style="list-style-type: none"> • Formulácia a schvaľovanie politiky pre rezort spravodlivosti • Vypracúvanie legislatívnych návrhov týkajúcich sa rezortu spravodlivosti
	Rozpočet/financie	<ul style="list-style-type: none"> • Určovanie rozpočtu pre súdy okrem Najvyššieho súdu SR • Uvoľňovanie rozpočtových prostriedkov pre Najvyšší súd SR a krajské súdy • Finančné riadenie súdov okrem Najvyššieho súdu SR
	Riadenie ľudských zdrojov	<ul style="list-style-type: none"> • Vymenúvanie predsedov a podpredsedov súdov • Predkladanie návrhov na súdnych čakatel'ov a ich prideľovanie na súdy • Riadenie vzdelávania sudcov a ostatných pracovníkov súdov • Určovanie početného stavu sudcov a personálu súdov • Vypracúvanie (spoločne so Súdnou radou) regulačného rámca pre riadenie ľudských zdrojov v súvislosti s úlohami v oblasti navrhovania politiky a legislatívy
	Hospodárska správa	<ul style="list-style-type: none"> • Hospodárska správa súdov
	Informačný manažment	<ul style="list-style-type: none"> • Zabezpečovanie právnych informácií pre súdy • Správa súdnych štatistik
Súdna rada Slovenskej republiky	Riadenie ľudských zdrojov	<ul style="list-style-type: none"> • Predkladanie návrhov na sudcov • Prideľovanie sudcov na súdy • Funkčný postup sudcov na súdy vyššieho stupňa
	Rozpočet/financie	<ul style="list-style-type: none"> • Vyjadrovanie sa k návrhu a plneniu rozpočtu
	Politický/legislatívny rámec	<ul style="list-style-type: none"> • Vyjadrovanie sa ku kľúčovým koncepčným dokumentom • Účasť na vypracúvaní rámca pre riadenie ľudských zdrojov vrátane výberu, funkčného postupu, disciplíny, vzdelávania a odbornej prípravy
Najvyšší súd Slovenskej republiky	Rozpočet/financie	<ul style="list-style-type: none"> • Navrhovanie vlastného rozpočtu
	Riadenie ľudských zdrojov	<ul style="list-style-type: none"> • Účasť na prideľovaní sudcov na súdy

Vzniká otázka, či s takouto zložitou štruktúrou riadenia možno úspešne implementovať tak veľmi potrebné reformné opatrenia v rezorte spravodlivosti. Príklad Slovenska zároveň kladie naliehavú otázku, či by riadenie súdnictva nedokázala účinnejšie a efektívnejšie zabezpečiť iná, jednoduchšia štruktúra.

S cieľom prekonať prílišnú rozdrobenosť systému riadenia súdov vláda by mala prehodnotiť existujúcu štruktúru správy súdov a optimalizovať deľbu úloh v oblasti riadenia súdnictva. Navyše vzhľadom na problém riadiacich kapacít a zodpovednosti, ktorým trpí systém riadenia slovenských súdov, vláda by mala zvážiť primerané opatrenia na konsolidáciu tohto systému.

Je pravdepodobné, že optimalizáciou rozdelenia funkcií a inštitucionálnej štruktúry súdneho systému by sa riadiace funkcie mohli skonsolidovať do menšieho počtu inštitúcií – toto optimalizačné úsilie by muselo vychádzať z techník hodnotenia funkčnosti a efektívnosti.¹⁴ Existuje viacero rôznych spôsobov usporiadania vzťahov medzi vládou a rezortom spravodlivosti.

Bez toho, žeby sme prejedikovali výsledok vyššie popísaného procesu, možno urobiť dve predbežné odporúčania. Po prvé, Súdna rada Slovenskej republiky by mohla efektívnejšie pôsobiť ako poradný orgán než ako orgán s riadiacimi funkciami. Súdna rada by dokázala účinnejšie tlmočiť názory sudcov, keby sa zmenil jej mandát; na organizáciu, ktorú personálne zabezpečujú osoby s plným pracovným úväzkom inde, má príliš široké riadiace úlohy. Po druhé, právomoc parlamentu menovať sudcov prostredníctvom transparentného procesu s možnosťou podávať námietky je inherentne vhodnejšia než súčasný systém, v ktorom prezident často deleguje túto funkciu na nevolených predstaviteľov jeho úradu.¹⁵ Toto odporúčanie vychádza zo skutočnosti, že reálny dopad právomoci prezidenta vymenúvať sudcov, ktorá na neho bola nedávno postúpená parlamentom, je neistý vzhľadom na to, že ešte neboli vymedzené kritériá a postupy na prijímanie týchto rozhodnutí.

Najvyšší súd SR

Riadenie Najvyššieho súdu SR sa líši od riadenia ostatných súdov na Slovensku. NS SR má právomoc navrhovať svoj vlastný rozpočet, hospodáriť s ním a zúčastňovať sa na prideľovaní sudcov na sudy.

Najvyšší súd SR by mohol mať vedúcu úlohu v riadení systému súdnictva. V súčasnosti však v správe súdov nezohráva prakticky žiadnu úlohu. V potenciálnej vedúcej úlohe v riadení súdov mu bráni jeho vlastné spochybnené pôsobenie, vzťah rivality k ministerstvu spravodlivosti hraničiaci až s nepriateľstvom a napätia vo vzťahu k súdom nižšieho stupňa,

¹⁴ Hodnotenie funkčnosti je proces, pri ktorom sa vyhodnocuje súlad medzi cieľmi organizácie a štruktúrou a riadením tejto organizácie.

¹⁵ Moldavsko je príkladom krajiny, v ktorej sa vymenúvanie sudcov delegovalo na prezidenta. Tento systém je značne kritizovaný za to, že je nedostatočne transparentný a slúži ako nástroj politickej manipulácie.

ktoré vnímajú NS SR ako inštitúciu, ktorá sa stará len o svoje vlastné blaho. Hoci Najvyšší súd SR je inštitúciou, ktorá by pre svoje postavenie mohla prevziať zodpovednosť za riadenie celého systému súdnictva, vzhľadom na súčasnú politickú realitu je takéto posilnenie jeho autority nanajvýš nepravdepodobné.

V reforme rezortu spravodlivosti by sa Najvyšší súd SR mal považovať za organickú súčasť systému súdnictva a mali by sa vypracovať opatrenia zamerané na zvýšenie jeho účinnosti a efektívnosti z pozície jednotného a súdržného súdnictva. Začlenením kapitoly NS SR do konsolidovaného rozpočtu pre súdnictvo by sa mohla zvýšiť efektívnosť pridelovania zdrojov v rezorte spravodlivosti.

Sudcovské rady

Sudcovské rady sú najnovším prvkom slovenského súdnictva. V roku 1996 vzniklo osem krajských sudcovských rád, doplnených o ústrednú sudcovskú radu na najvyššom súde, s cieľom radiť predsedom príslušných súdov v otázkach riadenia. Krajské rady sa zaoberajú otázkami rozpočtu, rozvrhu práce, hodnotenia sudcov, funkčného postupu, osobitnými vyznamenaniami, vymenúvaním sudcov, výberom predsedov a podpredsedov súdov, výberom predsedov senátov a odvolávaním sudcov zo sudcovskej funkcie, resp. zbavením sudcovskej funkcie. V roku 2001 sa novelou ústavy posilnil štatút ústrednej sudcovskej rady, keď sa z nej stala ústavná inštitúcia pod názvom Súdna rada Slovenskej republiky (Rada). V apríli 2002 zákonom o Súdnej rade Slovenskej republiky získala táto inštitúcia svoju konečnú podobu. Zákon definuje Radu ako nezávislý subjekt, ktorého hlavným cieľom je chrániť práva a záujmy sudcov.

Rada má dnes právomoc rozhodovať o menovaní členov disciplinárnych súdov a o pridelovaní sudcov na konkrétne sudy. Okrem toho má právomoc predkladať návrhy na všetkých nových sudcov, ako aj návrhy na predsedu a podpredsedov Najvyššieho súdu SR prezidentovi republiky, návrhy na funkčný postup sudcov na sudy vyššieho stupňa, vyjadrovať sa k návrhu rozpočtu súdov a politiky v oblasti súdnictva a spoločne s ministerstvom spravodlivosti vypracovať rámec pre personálne riadenie súdov vrátane otázok výberu, funkčného postupu, disciplíny, vzdelávania a odbornej prípravy. Rada sa dnes vyjadruje aj k politike a stratégiám rezortu spravodlivosti a k relevantným zákonom a rozpočtom súdov, a koordinuje činnosť krajských rád.

Na čele krajských rád stoja predsedovia krajských súdov. Členov rád menujú predsedovia súdov alebo ich volí zhromaždenie sudcov.¹⁶ Na čele Súdnej rady Slovenskej republiky stojí predseda najvyššieho súdu. Okrem predsedu NS SR má Súdna rada 17 členov. Ôsmi z nich sú sudcovia a zvyšok tvoria uznávaní právnici vybraní v rovnakom pomere prezidentom, vládou a parlamentom. Funkčné obdobie členov Rady je 5 rokov.

¹⁶Existujú dva druhy zhromaždení sudcov: zhromaždenie sudcov Najvyššieho súdu SR, ktoré tvoria len sudcovia Najvyššieho súdu SR a krajské zhromaždenia, ktoré tvoria všetci sudcovia v obvode každého krajského súdu.

Hoci Rada existuje príliš krátko na to, aby bolo možné hodnotiť jej činnosť, možno sa vyjadriť k jej efektívnosti vzhľadom na jej zloženie a priveľmi ambicióznym okruhom povinností. Navyše vzhľadom na široký okruh jej úloh možno vyjadriť pochybnosti o organizačnej efektívnosti inštitúcie Rady, pretože od všetkých jej členov sa očakáva, že si svoje povinnosti v rámci Rady budú plniť popri vykonávaní ďalšieho zamestnania na plný úväzok. S výnimkou niekoľkých vysoko vyspelých krajín so stabilným rezortom spravodlivosti pritom vo svete existuje relatívne málo kladných skúseností s týmto typom inštitúcie.¹⁷ Hoci možno predpokladať, že inštitúcia tohto druhu sa bude sústreďovať predovšetkým na chod súdnictva, skutočné poslanie Rady je nejasné.

V snahe maximalizovať efektívnosť riadenia a správy súdov by sa mali prehodnotiť funkcie sudcovských rád. Dôkladne treba vyvážiť ich úlohu ochrancov záujmov sudcov s úlohou v riadení systému súdnictva.

Ministerstvo spravodlivosti

Podľa zákona o súdoch a sudcoch je za správu súdnictva priamo zodpovedné ministerstvo spravodlivosti, ktoré má štatút kabinetného ministerstva. Okrem riadenia súdov je ministerstvo spravodlivosti zodpovedné aj za správu väzenstva, dohľad nad právnickými profesiami (advokátmi, notármi a exekútormi) a za zastupovanie Slovenskej republiky v Európskej komisii).¹⁸

Ministerstvo spravodlivosti má významné kompetencie vo vzťahu k súdom. Je zodpovedné za vypracúvanie politiky a legislatívnych návrhov pre celý rezort spravodlivosti. Okrem toho sa ministerstvo spravodlivosti zúčastňuje na správe súdov prostredníctvom vymenúvania predsedov a podpredsedov súdov, určovania početného stavu sudcov a ostatných pracovníkov súdov, rozpočtovania a financovania, ako aj svojou pôsobnosťou v oblasti hospodárskej správy, právnych informácií a súdnych štatistík. K úlohám, ktoré ministerstvo spravodlivosti vykonáva spoločne so Súdnou radou, patrí výber sudcov, funkčný postup sudcov, disciplinárne otázky a vzdelávanie a odborná príprava sudcov. Organizačná štruktúra ministerstva spravodlivosti je priložená k tejto správe. Podrobnejšie údaje obsahuje časť správy venovaná Riadeniu súdov.

¹⁷ Jeden z najlepších popisov skúseností so sudcovskými radami sa týka Latinskej Ameriky a poukazuje na závažné systémové problémy. „Pri zavádzaní sudcovských rád sa argumentovalo tým, že budú chrániť súdnictvo pred spolitizovaním. Preto ich prvú a najbežnejšiu funkciu tvoril systém vymenúvania sudcov. V poslednom čase viaceré krajiny rozšírili pôsobnosť rád aj o úlohy v správe súdov... Ukázalo sa, že rady tieto úlohy nevykonávajú o nič lepšie ako orgány, ktoré nahradili, často sa dostávajú do konfliktu so súdmi, ktorým majú slúžiť, a často sú prostriedkom ďalšieho politického zasahovania... Vytvorenie rady často odvracalo pozornosť od naliehavších problémov modernizácie správy súdov bez ohľadu na to, kto nad nimi vykonáva dohľad.” (Hammergren, Linn (1998): *Institutional Strengthening and Justice Reform*. Washington, D.C.: Agentúra Spojených štátov pre medzinárodný rozvoj.)

¹⁸ Pozri aj časť Riadenie a správa súdov.

Ministerstvo spravodlivosti je kľúčovou inštitúciou súdneho systému, aj keď jeho zodpovednosť za výkonnosť súdov priamo neustanovuje žiaden zákon. Neefektívne a neúčinné riadenie zo strany ministerstva spravodlivosti sa považuje za jeden z hlavných dôvodov nedostatkov vo fungovaní súdov. Okrem toho existujú aj názory, že súdnictvo bude nezávislé len vtedy, keď ho nebude riadiť výkonná moc.

Možnosť odobrať ministerstvu spravodlivosti jeho pôsobnosť pre správu súdov sa však nezdá byť reálna, prinajmenšom v krátkodobom alebo strednodobom horizonte, pretože ostatné inštitúcie (t. j. Najvyšší súd SR a Súdna rada) nemajú predbežne kapacitu na to, aby sa ujali týchto funkcií. Okrem toho skúsenosti z krajín, ako je Nemecko, Rakúsko a Francúzsko, svedčia o tom, že zverenie správy súdov ministerstvu spravodlivosti nie je v zásade v rozpore so zachovávaním nestrannosti súdov. Keby sa však potvrdila politická zodpovednosť ministerstva spravodlivosti ako inštitúcie zodpovednej za chod súdov, muselo by oveľa efektívnejšie uplatňovať svoje riadiace právomoci, tak aby dosiahlo potrebné výsledky.

Rešpektovanie nestrannosti súdnictva je na Slovensku aj naďalej dôležitým faktorom delby právomocí v oblasti štátnej správy súdov vzhľadom na kvalitatívne rozdiely existujúce medzi spôsobom, akým vykonáva svoje kompetencie v tejto oblasti Ministerstvo spravodlivosti SR a ministerstvá spravodlivosti v krajinách západnej Európy. Riadiace rozhodnutia sa často prijímajú svojvoľne a sú politicky ovplyvnené; často im chýba potrebný empirický a technický odborný základ. Ako príklad možno uviesť, že pôsobnosť ministerstva spravodlivosti v oblasti personálneho riadenia, najmä pokiaľ ide o vymenúvanie predsedov a podpredsedov súdov, bude aj naďalej brzdiť zvyšovanie miery inštitucionálnej a osobnej nezávislosti slovenských sudcov.

Ak sa má ministerstvo spravodlivosti stať efektívnejším manažérom súdov, vláda musí reštrukturalizovať a posilniť jeho riadiace kapacity. V súčasnosti sú tieto funkcie rozdrobené a rozptýlené. Útvary zodpovedné za občianske a trestné právo, ktoré v konečnom dôsledku určujú politiku vo vzťahu k súdom, a útvary poverené riadením konkrétnych zdrojov (t. j. útvary pre finančné riadenie, informačný manažment a personálne riadenie) vykonávajú úlohy, ktoré presahujú správu súdov ako takú.¹⁹ Prvá úroveň, na ktorej sú všetky funkcie správy súdov integrované, tvorí funkcia ministra. Ministerstvo spravodlivosti by malo prioritne vytvoriť útvar pre politiku a správu súdnictva, čo by malo umožniť prijímať ucelenejšiu politiku.

Útvar zodpovedný za politiku a správu súdnictva musí byť spôsobilý riešiť veľmi komplexné otázky politiky a správy súdov, tak aby na jednej strane podporoval účinnosť a efektívnosť a zároveň chránil nestrannosť sudcovského stavu. Miera úspešnosti takéhoto útvaru však má svoje hranice, najmä pokiaľ by sa zároveň neposilnilo ministerstvo spravodlivosti ako celok a neuskutočnila sa širšia reforma rezortu spravodlivosti, v ktorej

¹⁹ Napríklad odbor pre ľudské zdroje má na starosti reguláciu právnickej profesie a ustanovovanie notárov a exekútorov.

by sa riešili otázky hodnotenia regulačného dopadu a trhu právnych služieb. Medzi priority celkového posilňovania ministerstva spravodlivosti by mal patriť aj zber súdnych štatistík, externá koordinácia a navrhovanie politiky s účasťou zainteresovaných strán.

Efektívnosť koncepčných návrhov ministerstva spravodlivosti bude značne závisieť od miery, do akej sudcovia prijmú tieto reformy za svoje. Z tohto dôvodu budú mať zásadný význam plány na zdokonalenie schopnosti komunikovať a posilnenie účasti zainteresovaných strán.

Zdokonalenie riadenia súdov si bude vyžadovať vytvorenie systému pozostávajúceho z profesionálnych pracovníkov súdnej správy, ktorí síce sami nebudú sudcami, ale budú so sudcami úzko spolupracovať. Tento nový systém umožní ministerstvu spravodlivosti vzdať sa svojej kontroverznej právomoci vymenúvať predsedov a podpredsedov súdov spomedzi sudcov vykonávajúcich sudcovskú funkciu; namiesto nich bude ministerstvo riadiť vedúcich súdnej správy, ktorí sa priamo nezapájajú do rozhodovacej činnosti súdov.²⁰

Prezident a parlament

Prezident Slovenskej republiky je hlavou štátu a členom výkonnej moci. Poslednou novelou ústavy prezident získal rozsiahle právomoci v oblasti riadenia súdnictva. Prezident je dnes zodpovedný za vymenúvanie a odvolávanie sudcov a za vymenúvanie predsedov a podpredsedov Najvyššieho súdu SR, štyroch (nemalo by to byť troch?) členov Súdnej rady, ministra spravodlivosti a generálneho prokurátora. Okrem toho má prezident vrátiť parlamentu návrhy zákonov a vymenúvať všetkých členov Ústavného súdu SR.

Parlament má právomoc prijímať zákony, schvaľovať kľúčové reformné programy, schvaľovať rozpočet a kontrolovať výkonnú moc. Okrem toho parlament má právomoc vykonávať dohľad a reformovať inštitúcie zapojené do správy súdnictva a schvaľovať pridelovanie verejných zdrojov pre súdnictvo.

Právomoc vymenúvať sudcov bola prezidentovi zverená v snahe posilniť sudcovskú nezávislosť. Možno však vysloviť tvrdenie, že neprítomnosť transparentných procesov a neobmedzená možnosť subjektívneho rozhodovania prezidenta znižuje účinnosť tohto systému a dôveryhodnosť jeho výsledkov.

Na odstránenie nedostatkov existujúceho systému by sa mali prijať a zákonom ustanoviť transparentné postupy výberového konania založené na zásade zásluhovosti. Malo by sa napríklad zväziť právo podávať námietky proti rozhodnutiam prezidenta týkajúcim sa vymenúvania sudcov. Všetky inštitúcie, ktoré sú zapojené do vymenúvania sudcov, by si mali vybudovať potrebné kapacity na uplatňovanie týchto postupov výberového konania.

²⁰ Podrobnejší popis tohto nového systému profesionálnych pracovníkov súdnej správy obsahuje časť Riadenie súdov.

Hoci právomoc prezidenta vymenúvať sudcov ešte nemusí brániť efektívnemu výberu sudcov, pokiaľ je tento proces dostatočne transparentný a je zabezpečená súťaž, vymenúvanie sudcov parlamentom by mohlo priniesť isté výhody. Prinavrátie právomoci parlamentu ustanovovať sudcov do sudcovskej funkcie by rozšírilo priestor na vyjadrenie pochybností a námietok týkajúcich sa procesu vymenúvania. Úlohu vymenúvania sudcov by plnili volení a osobne zodpovední poslanci, a hoci politické úvahy by mohli zohrávať istú úlohu, výrazne polemický charakter parlamentných procesov by zaručil, že kandidáti budú dôkladne posúdení. Tí z nich, ktorí by nespĺnili zákonom stanovené požiadavky, by boli vylúčení.

Riadenie sudcovského stavu

Integrácia rôznych aspektov riadenia ľudských zdrojov (RLZ) je kľúčovou výzvou, pred ktorou stojí slovenské súdnictvo. Okrem toho sa každý prvok RLZ musí vyrovnávať s vlastnými problémami. Napríklad štruktúru zamestnanosti v slovenskom súdnictve charakterizuje jeden z najvyšších pomerov počtu sudcov na obyvateľa na svete a veľmi nízky pomer podporných pracovníkov na sudcu. Čakateľskému programu chýba pri výbere čakateľov transparentnosť a celkové riadenie programu, ako aj jeho teoretická časť sú slabé. Výber sudcov je poznačený nadmerným priestorom pre vlastnú úvahu, ktorú má Súdna rada a prezident, a absenciou transparentných výberových kritérií a postupov. Používatelia systému súdnictva a samotní profesionálni pracovníci súdnictva pripúšťajú, že výkonnosť súdnictva oslabujú neprimerané zručnosti sudcov a ostatných pracovníkov súdov. Systém kariérneho postupu v súdnictve nie je transparentný. Kriticky významný systém riadenia výkonnosti sa ešte vyvíja. Disciplinárny systém súdnictva sa zdá byť neúčinný v porovnaní s pociťovanou mierou korupcie a nedostatočnej výkonnosti slovenských sudcov.

Aby sa zaručilo, že sudcovia sú dostatočne kvalifikovaní a majú primerané výkonnostné pohnútky, systém RLZ musí byť dostatočne komplexný a dobre koordinovaný. Integrovaný systém RLZ musí dokázať efektívne riešiť ďalej uvedené výzvy zvýšením výkonnosti a účinnosti sudcov a pracovníkov súdov.

Zvýšenie efektívnosti RLZ v súdnictve ako prostriedku na zoslabenie pocitu jeho skorumpovanosti by sa malo stať najvyššou prioritou reformy súdnictva v Slovenskej republike.

Hlavné výzvy v tejto oblasti predstavujú posilnenie meritokracie a zlepšenie profesionality.²¹ Oboje vyžaduje posilnenie inštitucionálnej kapacity na vytvorenie a realizovanie integrovaného systému RLZ, ktorý by zahŕňal všetky kategórie profesionálnych pracovníkov súdu. Integrovaný systém RLZ by sa mal stať ústrednou časťou systému riadenia súdov. V krátkodobom až strednodobom časovom horizonte RLZ sa bude musieť sústrediť na posilnenie pohnútok a príležitostí na riadny výkon. Patrí sem zvýšenie

²¹ Meritokracia sa definuje ako systém, v ktorom je kariérny postup v zamestnaní postavený na individuálnych schopnostiach alebo dosiahnutých výsledkoch. Pozri <http://dictionary.reference.com/search?q=meritocracy>.

úrovne profesionálnej integrity, optimalizovanie štruktúry/zadeľovania zamestnancov súdov, zavedenie transparentného výberového systému založenom na zásluhovosti a efektívny systém monitorovania a riadenia výkonu a skvalitnenie a zintenzívnenie odbornej prípravy pre sudcov a zamestnancov súdu. Hoci systémové zmeny predstavujú strategickejší prístup k zníženiu korupcie, ešte stále treba uskutočniť oficiálne opatrenia voči korupčným sudcom a pracovníkom súdu.

Výber

Predpokladom na vymenovanie za sudcu na Slovensku je splnenie konkrétnych kritérií vrátane slovenského občianstva, primeranej etiky, právnej kvalifikácie potvrdenej dokladom o úspešnom ukončení štúdia práva na slovenskej univerzite, tri roky čakateľskej praxe a zloženie osobitných skúšok.²² Minimálny vek sudcu je 30 rokov. Z praktického hľadiska je najdôležitejším predpokladom čakateľská prax.

Na Slovensku je prvým krokom vo výbere sudcov výber súdnych čakateľov. Podmienkou na to, aby sa niekto stal súdnym čakateľom, je zloženie skúšky vypracovanej ministerstvom spravodlivosti a vykonávanej krajským súdom.²³ Jediné ministerstvo spravodlivosti rozhoduje o kritériách a postupoch výberu súdnych čakateľov. Ministerstvo spravodlivosti tiež zadeľuje novovybraných čakateľov na okresné sudy.

V súčasnosti trojročný súdny čakateľský program, realizovaný na okresných súdoch, pozostáva hlavne z „učenia sa pracou“ pod dohľadom určeného sudcu. Títo sudcovia vykonávajú svoju mentorskú úlohu s malou podporou, nedostatočným časom, pohnútkami a odbornými zručnosťami na poskytovanie primeranej odbornej prípravy ich čakateľom. I keď program obsahuje niekoľko štruktúrovaných vzdelávacích aktivít (t. j. prednáška a semináre na také témy ako právo, psychológia, sociológia, etika a rétorika), obmedzujú sa len na šesť až deväť týždňov počas celého programu.²⁴ Vykonávanie trojročného programu na jednom súde, najmä malom, môže mať obmedzujúci účinok na získané skúsenosti čakateľa.

Na konci programu čakateľa vykonávajú záverečnú súdnu skúšku organizovanú ministerstvom spravodlivosti.²⁵ Tak ako v prípade vstupných skúšok aj tu rozhoduje o obsahu skúšky, kritériách na jej zloženie a postupe skúšania ministerstvo spravodlivosti. Ministerstvo spravodlivosti zriaďuje osobitný výbor, zložený zo známych odborníkov na

²² Až na niekoľko výnimiek sa očakáva, že kandidáti na funkciu sudcu zložili záverečné skúšky na konci ich súdnej čakateľskej praxe. Avšak aj zloženie advokátskych, notárskych a prokurátorských skúšok oprávňuje kandidátov na sudcovskú funkciu.

²³ Ministerstvo spravodlivosti zriaďuje výberové výbory, ktoré vedú predsedovia krajských súdov a v ktorých sú zástupcovia združenia sudcov, zhromaždenia sudcov a samotného ministerstva spravodlivosti.

²⁴ „Vzdelávanie sudcov v Slovenskej republike.“ Správa SR/98 IB/JH 06/01.

²⁵ Zloženie záverečnej skúšky na konci čakateľského programu nie je jedinou povinnou kvalifikáciou prijateľnou na vymenovanie do funkcie sudcu. Tí, ktorí zložili advokátske, notárske alebo prokurátorské skúšky, majú tiež kvalifikáciu na vymenovanie do funkcie sudcu, i keď táto možnosť sa využíva zriedkavo.

právo, ktorý skúša jednotlivých kandidátov. Neúspešní kandidáti smú zopakovať skúšky raz za šesť mesiacov.

Súdny čakateľský program by sa mal posilniť ustanovením výberových kritérií a postupov zákonom, zavedením štandardizovaných anonymných písomných vstupných skúšok, poskytnutím možnosti odvolania neúspešným kandidátom, profesionalizovaním vedenia programu a posilnením teoretickej zložky programu. Takýto transparentný prístup by pomohol vláde zabrániť pocitu manipulovania tohto programu.

Vymenovanie

Slovenských sudcov nominuje Súdna rada a vymenúva prezident bez časového obmedzenia a bez skúšobnej doby.²⁶ Predtým sudcov navrhovala vláda a potom ich vymenúval parlament najprv na štvorročné obdobie. Sudcov potom opakovane navrhli a vymenovali bez časového obmedzenia. Súdna rada a prezident majú slobodnú vôľu pri výklade a uplatňovaní právnych požiadaviek na vymenovanie za sudcov.

Udelenie právomoci navrhovať sudcov Súdnej rade zvýšilo dôveryhodnosť vymenúvacieho konania a zmenšilo priestor na manipuláciu. Udelenie právomoci navrhovať sudcov Súdnej rade však spôsobuje určité problémy. Po prvé, inštitucionálna kapacita Súdnej rady, ktorá má 17 členov, je obmedzená. Po druhé, riešenie inštitucionálneho zodpovedania sa Súdnej rady nie je jasné.

Prenos právomoci v súvislosti s právom vymenovať sudcov na prezidenta je dokonca ešte rozpornejší. Právomoci prezidenta v tejto oblasti sú široké a nie sú vyvážené primeranou kapacitou alebo riešeniami zabezpečujúcimi transparentnosť vrátane podrobných pravidiel a postupov. Okrem toho neexistuje žiadna požiadavka zdôvodniť prijaté rozhodnutia. V dôsledku toho je ťažké, ba takmer nemožné pochopiť a následne namietat prezidentove rozhodnutia o vymenovániach. Keď v starom systéme výberu sudcov mal parlament výsadu vymenúvať sudcov, bol proces vymenúvania predmetom kritiky za priťahy a spolitizovanie. V rámci toho systému sa však sudcovia vyberali transparentnejším spôsobom, pretože poslanci si mohli v parlamente navzájom vymieňať námietky v otvorenej debate.

Vláda by mala pri odstraňovaní týchto problémov s transparentnosťou pokračovať v posilňovaní transparentnosti vymenúvania sudcov. Mohla by vysvetliť podrobnosti výberových kritérií a postupov v zákone. Taktiež by mohla uvažovať o obnovení určitých prvkov skúšobného obdobia, aby sa posilnila schopnosť súdnictva zabrániť vymenovaniu neetických a neschopných sudcov do funkcie bez časového obmedzenia. Na konci skúšobného obdobia, tí sudcovia, ktorí majú čistý záznam o výkone služby, by sa mohli automaticky vymenúvať do funkcie bez časového obmedzenia.

²⁶ Súdna rada zodpovedá za mnoho funkcií REZ vrátane pridelenia sudcov na sudy, povýšenia sudcov na vyššie sudy, pripomienkovanie hlavných politických návrhov a rozpočtov a poskytovanie vstupov do regulačného rámca REZ.

Funkčný postup

Súdna rada v SR a ministerstvo spravodlivosti majú v oblasti funkčného postupu sudcov právomoci podľa typu povýšenia. Rada povyšuje sudcov na vyššie sudy a ministerstvo spravodlivosti povyšuje sudcov do funkcií podpredsedov a predsedov súdov okrem predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu SR. O povýšenie sudcov na predsedov senátu alebo na sudy vyššieho stupňa rozhoduje Súdna rada a pritom konzultuje predsedov súdov. Minulý rok sa zaviedlo povinné inzerovanie všetkých voľných sudcovských miest.

V oblasti funkčného postupu neexistujú žiadne transparentné kritériá alebo požiadavka odbornej schopnosti. Ministri spravodlivosti pravidelne využívali svoju právomoc vymenúvať a odvolávať predsedov súdov. Okrem vymenovaní z roku 1998, keď minister prijal návrhy Súdnej rady a konzultoval združenie sudcov v otázke kandidátov, všetky výmeny pracovníkov boli rozhodnutia jedinej osoby. Vzhľadom na skutočnosť, že kariérny postup v súdnictve je relatívne obmedzený, a preto dôležitý, vymenúvania a odvolávania predsedov sa stali najmocnejším nástrojom, pomocou ktorého výkonná moc v tomto období ovplyvňuje sudcov.²⁷

Na zvýšenie transparentnosti a efektívnosti postupov funkčného rastu je potrebné vypracovať jasné kritériá a výberové postupy pre všetky zaradenia. Tí, ktorí si myslia, že ich nevybrali z dôvodu nedodržiavania postupov, by tiež mali mať príležitosť odvolať sa. Okrem toho by sa mala prehodnotiť právomoc ministerstva spravodlivosti vymenúvať predsedov a podpredsedov súdov.

Disciplína

Etické normy sudcovskej profesie nie sú definované v zákone. Zákon odkazuje len všeobecne na etický kódex, schválený Združením sudcov Slovenska. Členstvo sudcov v tejto organizácii je dobrovoľné. Združenie sudcov Slovenska dokonca o členov súťaží s iným sudcovským združením, Úniou sudcov Slovenska. Vynára sa otázka, či môže etický kódex platiť pre nečlenov Združenia sudcov Slovenska.

Disciplinárny previnenie sa definuje ako úmyselné nesplnenie alebo porušenie povinností sudcu, čo vzbudzuje oprávnené pochybnosti o nezávislosti sudcu, o svedomitosti a nestrannosti pri rozhodovaní; nezaujatosti voči účastníkom konania; alebo o úsilí ukončiť súdne konanie spravodlivo a bez zbytočných prieťahov.²⁸

Donedávna disciplinárne konania proti sudcom mohlo iniciovať ministerstvo spravodlivosti (14 prípadov v roku 2000) alebo predsedovia slovenských súdov (57 prípadov

²⁷ Možno uviesť prípad jedného predsedu súdu, ktorého trikrát vymenovali a odvolali v závislosti od toho, ktoré politické sily sa v tom čase dostali k moci alebo vtedy boli pri moci.

²⁸ Zákon č. 385/2000 o sudcoch a prísediach, § 116.

v roku 2002). Krajské rady alebo Najvyšší súd SR konali ako disciplinárne senáty. Dnes volí Súdna rada päť členov každého disciplinárneho panelu z kandidátov navrhnutých krajskými sudcovskými radami. Sedemčlenné odvolacie disciplinárne sudy môžu tvoriť len sudcovia Najvyššieho súdu. Ústavný súd je disciplinárnym orgánom pre predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu SR.

Podľa odboru personalistiky, výchovy a vzdelávania ministerstva spravodlivosti sa v osemročnom období od roku 1992 do roku 1999 začalo voči sudcom 71 disciplinárnych a trestných konaní. Menej ako polovica týchto konaní sa skončila udelením sankcie. Medzi najbežnejšie sankcie patrilo napomenutie a zníženie platu. Traja sudcovia boli odsúdení na trest odňatia slobody. Hoci prezident a predtým parlament mohli odvolať sudcov odsúdených za spáchanie trestného činu alebo za riadne neplnenie sudcovských povinností, nie sú známe žiadne takéto disciplinárne opatrenia.

Na Slovensku štát zodpovedá za akékoľvek odškodné spôsobené v súvislosti s nesprávnym správaním sudcu pri výkone svojich povinností. Štát zastúpený ministerstvom spravodlivosti sa môže domáhať náhrady od sudcu, ktorého konanie škodu zapríčinilo. Sudcovia na svoju vlastnú ochranu uzatvárajú osobné poisťky. Do dnešného dňa však nie je známy žiaden prípad týkajúci sa zodpovednosti štátu alebo sudcu.²⁹

Na Slovensku sa sudcovia veľmi neobávajú následkov svojho nevhodného správania. Veľkým nedostatkom je absencia kodifikovaných etických zásad a pravidiel správania sudcov. Systém disciplinárneho sankcionovania sudcov sa ukazuje ako neúčinný, keď ho hodnotíme v porovnaní s pociťovanou mierou korupcie a nedostatočnou výkonnosťou slovenských sudcov. Taktiež je zriedkavé, ako v akejkoľvek inej krajine, žalovať sudcu alebo štát o odškodné súvisiace s nesprávnym rozhodnutím.

Vláda musí venovať väčšiu pozornosť otázkam sudcovskej etiky a správania. Keďže korupcia sudcov najväčšie ohrozuje výkonnosť a percepciu súdov, vláda musí vypracovať osobitnú protikorupčnú stratégiu. Táto stratégia by sa mala opierať o systematické zdokonaľovanie, ktoré vyústi do posilnenia stimulácie k etickému správaniu, a obmedzenia príležitostí na korupčné konanie. Disciplinárne opatrenia však stále môžu zohrávať dôležitú úlohu pri odstrašovaní sudcov od zneužívania právomocí verejného činiteľa na osobný prospech. Môže sa vytvoriť malý sudcovský inšpektorát, ktorý bude vyšetřovať obvinenia z korupcie a vykonávať náhodné kontroly na mieste. Zákony ustanovia ciele a právomoci inšpektorátu.³⁰

²⁹ Open Society Institute, 2001: „Nezávislosť súdnictva na Slovensku.”

³⁰ Súdny inšpektorát by mohol zamestnávať dvoch až troch nepodplatiteľných inšpektorov a niekoľkých podporných pracovníkov. Inšpektori by uskutočňovali vyšetřovanie spolu a oznamovali svoje zistenia určenému orgánu (Najvyšší súd alebo parlament). Inšpektori by obmedzili rozsah svojho vyšetřovania na sudcov, ale oznamovali by ďalšie zapojené osoby (t. j. právnikov, administratívnych pracovníkov súdov a prokurátorov). Konanie po vyšetřovaní by malo byť verejné.

Nasledujúce dve opatrenia by mohli zvýšiť efektívnosť navrhovanej stratégie riadenia výkonnosti súdnictva. Po prvé, spustenie činnosti inšpektorátu by malo byť v súlade s amnestovaním tých sudcov, ktorí spáchali korupčné činy v minulosti. Tým by sa zaručilo, že sudcovia budú menej zraniteľní z hľadiska vydierania za ich minulé konanie. Po druhé, inšpektoráty budú možno musieť začať s menšími a ľahšími prípadmi a ťažšie prípady, zvyčajne sústredené v hlavnom meste, ponechať na neskoršie.

Vzdelávanie a odborná príprava sudcov

Ministerstvo spravodlivosti zodpovedá za ďalšie vzdelávanie sudcov.³¹ Existuje osobitný štvorročný vzdelávací program pre novovymenovaných sudcov. Tento program sa prispôsobuje potrebám frekventantov podľa špecializácie sudcu na občianske, trestné alebo obchodné právo. Jeho rozsah predstavuje približne 200 hodín seminárov. Všetci ostatní sudcovia sa zúčastňujú príležitostných seminárov organizovaných ministerstvom spravodlivosti, inštitútom vzdelávania a združením sudcov a krajskými súdmi.³²

Činnosti v ďalšom vzdelávaní vychádzajú najmä z ponuky. Poskytovatelia určujú obsah a termíny školiacich aktivít. Vzdelávacie akcie sa uskutočňujú počas riadnej pracovnej doby a účasť na nich, ktorá nijako neovplyvňuje objem práce sudcov, je dobrovoľná. Päťdesiat až šesťdesiat percent sudcov sa zúčastňuje na školiacich podujatiach.³³ Empirické dôkazy ukazujú, že kvalita odbornej prípravy vrátane výberu tém, primeranosť školiacich metód a skutočná realizácia sú nerovnomerné.

Používatelia systému súdnictva a samotní profesionálni pracovníci súdnictva pripúšťajú, že výkon súdnictva veľmi trpí neprimeranou kvalifikáciou sudcov a ostatných pracovníkov súdov. Rozdiely v zručnostiach existujú v hmotnom práve, ako aj v schopnosti aplikovať právo v oblastiach, ako sú kritické zdôvodnenie, právny prieskum, komunikácia, riadenie rozhodovacieho procesu a využívanie modernej komunikačnej a informačnej techniky. Tento nedostatok zručností je zrejмый najmä v obchodných prípadoch, v prípadoch s medzinárodným prvkom a v celom spektre otázok týkajúcich sa fungovania v právnom prostredí EÚ.

Súdy sa musia prispôbiť dynamickej transformácii prostredia (v ktorom fungujú), ktorá sa začala návalom obchodných prípadov a teraz, so vstupom do EÚ, akceleruje. Medzi tieto zmeny patria hlavné posuny v správaní jednotlivcov a firiem a drastické inštitucionálne zmeny. Celá transformácia má priame a ďalekosiahle dôsledky na zručnosti, ktoré musia

³¹ Zákon č. 335/92 definuje ciele ďalšieho vzdelávania sudcov: skvalitnenie poznatkov sudcov.

³² Jednotlivé aspekty systému odbornej prípravy sudcov a ostatných pracovníkov sú uvedené vo Vyhláške č. 33381/1995-30 z roku 1995 o systéme vzdelávania a odbornej príprave sudcov a ostatných pracovníkov súdu Ministerstva spravodlivosti SR, Bratislava júl 1995.

³³ PHARE, „Vzdelávanie sudcov v Slovenskej republike.“ Skutočný počet vyškolených sudcov je nižší, pretože niektorí sudcovia sa zúčastnili dvoch alebo viacerých seminárov.

odborní pracovníci súdov ovládať, aby dokázali vykonávať spravodlivosť. Na účely rozvíjania sudcovských zručností a ich ďalšie udržanie vláda by mala uskutočniť zásadnú investíciu do systému vzdelávania sudcov. Odborná príprava by mala byť priebežná, riadená dopytom a jej náklady by mali byť efektívne vynaložené.

Jediným udržateľným riešením, zaručujúcim, že odborní pracovníci súdov nadobudnú a udržia si potrebné zručnosti, je vypracovanie efektívneho systému vzdelávania podporeného primeranou infraštruktúrou. Priebežné vzdelávanie by sa malo stať neoddeliteľnou súčasťou odborného rastu, ako aj RLZ, a mali by ho riadiť odborníci na vzdelávanie. Aj keď je dôležité, že do vzdelávacej stratégie prispieva celý rad aktérov, ako sú odborníci na vzdelávanie, za formulovanie vzdelávacích potrieb nemajú niesť zodpovednosť poskytovateľa vzdelávania. Pri obmedzených prostriedkoch je znižovanie výdavkov na vzdelávanie lákavým východiskom. Avšak kvalifikácia odborných súdnych pracovníkov je však pre zlepšenie kvality súdov kľúčová. Systém odbornej prípravy by mohol byť popísaný v zákone, aby sa vytvorili postupy na identifikovanie potrieb odbornej prípravy, plánovanie a rozpočtovanie vzdelávacích aktivít, čo zaručí efektívne fungovanie vzdelávacieho systému.

Pri určovaní inštitucionálnych parametrov systému vzdelávania sudcov pomôže úvaha o nasledujúcich faktoroch: (a) odborná príprava je neoddeliteľnou súčasťou riadenia ľudských zdrojov; (b) vzdelávacia stratégia by mala predvídať zmeny v regulačnom, hospodárskom a sociálnom prostredí, ktoré sú pre vstupy tvorcov tohto prostredia z hľadiska kvality ich účinnosti kritické; (c) periodické hodnotenie výkonu odborných pracovníkov súdov by malo vyústiť do vypracovania jednotlivých priorít odbornej prípravy vo vzájomnej spolupráci odborných pracovníkov súdov a ich riadiacich pracovníkov; (d) riadenie odbornej prípravy je veľmi zložitá činnosť, ktorá vyžaduje osobitnú kvalifikáciu.

V slovenskom prostredí buduje kapacity riadenia odbornej prípravy ministerstvo spravodlivosti. Súdny a sudcovské organizácie by však mali mať právo a povinnosť poskytovať podstatné vstupy do tvorby vzdelávacej stratégie a monitorovania jej realizácie.

Prístup k vzdelávaniu ako neoddeliteľnej súčasť riadenia ľudských zdrojov znamená okrem iného posilnenie pohnútok pre odborných pracovníkov súdov rozvíjať a udržiavať svoje zručnosti. Kompetentnosť treba podporovať uznaním a povýšením do funkcie s väčšou zodpovednosťou. Na druhej strane je potrebné uplatňovať v prípade sudcov, ktorí nepreukazujú ani minimálnu úroveň schopností, sankcie. Vypracovanie transparentných výkonnostných noriem môže veľmi napomôcť meranie a uznanie kompetentnosti.

Riadenie výkonu sudcov

Systém riadenia výkonu sudcov, podporovaný primeraným monitorovaním výkonnosti, je zásadným krokom k zlepšeniu účinnosti a výkonnosti slovenských súdov. Prvý, vo veľkej miere neúspešný, pokus o zavedenie takéhoto systému monitorovania odhalil náročnosť riešenia ústredného problému výkonnosti. Preukázal na to, že je mimoriadne náročné, ak

nie priam nemožné, vyčleniť jeden ukazovateľ ako komplexnú mieru kolektívneho alebo individuálneho výkonu sudcov a že konsenzus aktérov v súdnictve je pre efektívne riadenie výkonu kľúčový.

V roku 2001 sa ministerstvo spravodlivosti pokúsilo zaviesť systém monitorovania výkonu sudcov. Úmysel ministerstva spravodlivosti začať s monitorovaním výkonu sudcov si napriek všetkým nedostatkom tejto snahy zasluhuje uznanie. Tento konkrétny systém kategorizoval súdne prípady a na základe náročnosti prípadu prirad'oval každej kategórii určitý počet bodov. Pracovná skupina, vedná ministerstvom spravodlivosti, stanovila niekoľko noriem, ktoré mali sudcovia plniť. Sudcovia, ktorí mali v tomto monitorovaní najnižšie skóre, mali byť disciplinárne postihovaní. Nakoniec ministerstvo spravodlivosti, ktoré čelilo prudkému odporu zo strany sudcov, upustilo od akýchkoľvek disciplinárnych opatrení.

Tento výkonnostný systém, ktorý nakoniec získal akceptáciu, sa pôvodne stretával s nepochopením svojich cieľov a metodiky, a túto situáciu ešte zhoršoval spôsob zavádzania systému. I keď disciplína je potrebnou zložkou, z hľadiska cieľov existuje niekoľko dôvodov, prečo by sa riadenie výkonu nemalo klásť zároveň s postihovaním nedostatočného výkonu. Hlavným cieľom riadenia výkonu má byť zlepšenie výkonnosti.

Výkon ovplyvňuje rad faktorov, z ktorých mnohé sú systematické a mimo kontroly jednotlivého sudcu. Pozitívne pohnutky možno posilniť efektívnymi prevádzkovými postupmi, prístupom k primeraným nástrojom, transparentnosťou a odbornou kompetentnosťou. Okrem toho naznačovať, že sudcovia dokážu byť produktívni len pod hrozbou trestu, znehodnocuje ich profesionálny étos a môže samo osebe ohroziť ich nezávislosť.

Pokiaľ ide o proces, aj keď sa ministerstvo spravodlivosti pokúsilo zapojiť sudcov do konzultačného procesu k navrhovanému systému monitorovania výkonu, sudcovia sa sťažovali, že nedostali dostatok príležitostí na získanie informácií a zabezpečenie spätnej väzby. Prizývaní sudcov do diskusie zjavne chýbala kontinuita. V dôsledku toho bolo pre sudcov ťažké sformulovať informované stanovisko k návrhom a potom sa k nim vyjadrovať.

Metodika použitá na kategorizáciu súdnych prípadov podľa ich náročnosti vyvoláva otázky a chýba jej presvedčivosť. Kategorizácia sa dokončila na základe názoru členov pracovnej skupiny, a nebola podložená žiadnym empirickým výskumom alebo širokým schválením sudcami. Toto ešte viac znižuje dôveryhodnosť systému medzi sudcami, ktorí sa tiež sťažovali, že systém nezohľadnil inú sudcovskú zodpovednosť ako len preskúmanie konkrétnych prípadov. Okrem toho systém neriešil kompromis medzi rýchlosťou a kvalitou.

Vytvorenie efektívneho systému riadenia výkonu si bude vyžadovať transparentné výkonnostné normy ustanovené zákonom. Optimalizácia súboru výkonnostných ukazovateľov by mala byť kontinuálnym a participačným procesom, ktorý sleduje priority

modernizácie konkrétneho systému súdnictva. Monitorovanie výkonu sa má uskutočňovať na rôznych úrovniach, počnúc sudcami ako celku na jednej úrovni až po individuálnych sudcov na druhej úrovni. Hodnotenie výkonu individuálnych sudcov by sa malo stať rutinou a slúžiť v prvom rade ako nástroj na identifikovanie príležitostí zlepšenia výkonu.

Platové pomery sudcov

Priemerný plat sudcov je približne 760 amerických dolárov na mesiac, čo je približne trojnásobkom priemerného platu na Slovensku. Je porovnateľný s platmi poslancov, prokurátorov a menej prosperujúcimi súkromnými právnikmi.³⁴ Začiatkom roka 2003 sa očakáva zavedenie novej platovej stupnice, ktorá by riešila platové rozdiely medzi mladými sudcami a staršími sudcami.

Do roku 2003 sa sudcom na dôchodku neposkytovalo žiadne osobitné zaobchádzanie. Rozdiel medzi sudcovským platom a dôchodkom bol taký veľký, že starší sudcovia nechceli vyzliecť talár. Zo zrejmých dôvodov tento rozdiel najviac ovplyvnil prácu Najvyššieho súdu. Počínajúc rokom 2003 sudcovia odchádzajúci do dôchodku budú „oprávnení na príplatok k starobnému dôchodku zodpovedajúci dobe výkonu funkcie“, čo môže byť až 150 percent základného dôchodku (3,75 percenta základného platu za každý rok výkonu funkcie, najviac však za 40 rokov výkonu funkcie). „Pri odchode do dôchodku má sudca tiež nárok na odchodné, ktoré sa rovná platu za desať mesiacov.“ Na dopad tejto reformy si ešte musíme počkať.³⁵

Od roku 2000 do 2003 sa platy sudcov z dôvodov znižovania nákladov neupravovali o výšku inflácie. Okrem toho sa v priebehu posledných rokov znížili príplatky. V minulosti boli príplatky k dôchodkom sudcov také nízke, že pri odchode do dôchodku sudcovia často stáli pred drastickým znížením svojho príjmu.³⁶ Ďalšou vecou, ktorá ovplyvňuje sudcovské príplatky, je absencia politiky, ktorá by riešila otázku bývania sudcov. Toto je jeden z hlavných demotivujúcich dôvodov, ktorý sudcom bráni prechádzať zo súdu na súd dokonca aj vtedy, keby bol takýto prechod spojený s povýšením.

Skúsenosti z iných krajín ukazujú, že sudcov je potrebné primerane kompenzovať, aby odolali tlakom záujmových skupín. Vláda musí zasiahnuť do tohto opakujúceho sa cyklu a zaručením primeraných plátov napraviť obraz sudcov, ktorý sa javí horšie, než v skutočnosti je. Keďže však verejná mienka nepodporuje zvýšenie plátov a príplátok sudcom, sudcovia samotní by mali riešiť problémy zlepšením výkonnosti, kvality a bezúhonnosti.

³⁴ Platy sudcov sú v rozsahu 70 až 130 percent platu poslancov do Národnej rady SR. Plat sudcu Najvyššieho súdu je stanovený na úrovni 130 percent platu poslanca NR SR. (Open Society Institute, 2001: „Nezávislosť súdnictva na Slovensku.“ New York)

³⁵ Open Society Institute, „Nezávislosť súdnictva na Slovensku.“

³⁶ Toto je možno jeden z dôvodov, prečo niektorí sudcovia Najvyššieho súdu, ktorí dosiahli vek odchodu do dôchodku, ešte stále pojednávajú. Ako sa hovorí v inej časti tejto správy, Najvyšší súd SR v porovnaní s najvyššími súdmi v iných krajinách má nadmerný počet sudcov.

Výkonnosť súdov

Zlepšenie kvality výkonnosti súdov je jedným z hlavných cieľov reformy súdnictva. Medzi primárne problémy výkonnosti súdov na Slovensku patrí nízka kvalita výkonov súdov a prietahy a korupcia, posilňované takýmito prietahmi. Problémy sú aj s nedostatočnými empirickými údajmi o systéme a nadmerným spoliehaním sa na vžitú názory pri meraní výkonov sudcov. Hoci súdne poplatky nie sú neprimerane vysoké, poplatky právnikom za právne poradenstvo a zastupovanie sú v porovnaní s príjmami relatívne vysoké a spolu s neadekvátnymi výkonmi právnikov bránia širokému prístupu k súdom. Zaujímavé je, že výkonnosť súdov je v skutočnosti lepšia než jeho vnímanie verejnosťou. Preto by sa obraz mohol zlepšiť dobre cieleňou verejnou informačnou kampanou.

Z metodického hľadiska je hodnotenie výkonnosti súdov ťažké z troch dôvodov. Po prvé, výkonnosť súdov je výsledkom rovnováhy medzi kvalitou, rýchlosťou a nákladmi. Po druhé, výstup činnosti súdov je nehmateľná, nedeliteľná právna služba s významnými vonkajšími efektmi, ktoré sa nedajú ľahko merať v porovnaní so vstupmi (zdroje). Po tretie, v súdnom konaní sa ťažko definuje „produkčné obdobie“, pretože „produkcia“ spravodlivosti úkonmi súdu môže byť vleklá a rozptýlená.³⁷ Napriek týmto prekážkam sa táto správa usiluje o zhodnotenie výkonnosti slovenských súdov využívaním súdnej štatistiky (ktorej presnosť však vyvoláva pochybnosti), výsledkov prieskumov³⁸ a odborných hodnotení³⁹. Naše hodnotenie sa zameriava na také aspekty výkonnosti súdov, ako sú kvalita súdnych

³⁷ Výkonnosť súdnictva sa určuje tým, ako rýchlo a dôsledne poskytuje súdnictvo právne služby vrátane rozhodovania v prípadoch. Medzi štandardné miery výkonnosti patrí miera uzavretých prípadov (percento prípadov uzavretých v danom čase), počet rozhodnutých prípadov na sudcu, doba čakania v prípade, počet zaregistrovaných prípadov, počet vydaných príkazov, doba od podania prípadu po rozsudok, zasadacie hodiny sudcov, interná výkonnosť finančných zdrojov meraná ako náklady na vybavovaný prípad, platové náklady na prípad, celkové výdavky ako percento štátneho rozpočtu a relatívny podiel platov a miezd v celkových výdavkoch. Kvalita riešenia sporov sa určuje prínosom, ktorý sa dosiahne pri presadzovaní práv a povinností, a meria sa atribútmi „výstupov“, ako sú rovnosť a spravodlivosť súdnych rozhodnutí. Na hodnotenie vnímania kvality alebo celkovej dôvery v systém spravodlivosti používateľmi (ktorý pri širokom definovaní obsahuje také charakteristiky, ako sú nezávislosť sudcov a transparentnosť systému) sa vo všeobecnosti využívajú prieskumy verejnej mienky a štúdie. Niektoré krajiny používajú namiesto kvantitatívnych meradiel „nepriame“ vstupné miery faktorov, ktoré majú dopad na kvalitu, ako sú pojednávané prípady alebo nevybavené prípady, úroveň celkových súdnych poplatkov (napr. poplatkov pri podaní, honoráre právnikov a honoráre exekútorov), počet sudcov na jedného obyvateľa, počet právnikov okrem sudcov na jedného obyvateľa, výdavky na jeden prípad v programoch právnej pomoci, podiel prípadov, ktorých výsledkom je odvolanie na vyššie súdy, prípady vymazané zo zoznamov (napríklad prípady vyňaté zo súdneho procesu a spory alebo úkony, ktoré si nevyžadujú súdne rozhodnutie) a výdavky na súdnictvo ako podiel štátneho rozpočtu (Malik Waleed and Roberto MacLean: *Commercial Judicial System in Egypt. Washington, D.C., Svetová banka*).

³⁸ Čerpáme z výsledkov dvoch štúdií: štúdia z roku 1998 „Slovenské súdnictvo očami verejnosti“, sponzorovaná Združením sudcov Slovenska, a štúdia korupcie z roku 2000, realizovaná Svetovou bankou v spolupráci s Agentúrou pre medzinárodný rozvoj USA.

³⁹ Vychádzame z výsledkov nasledujúcich odborných správ: „Odborná príprava sudcov v Slovenskej republike“ (EU PHARE Program 2001) a „Administratívne prekážky prístupu k spravodlivosti v Slovenskej republike“ (Foreign Investment Advisory Service 2000).

rozhodnutí⁴⁰ a rýchlosť a náklady sporu. Hodnotenie sa najprv zameriava na verejné vnímanie výkonnosti súdov sudcami, používateľmi a širokou verejnosťou. Potom sa pozornosť obracia na skutočnú výkonnosť a účinnosť súdov.

Obraz v očiach verejnosti

Mnohí slovenskí sudcovia si uvedomujú, že požiadavky na výkon spravodlivosti sa počas 90. rokov 20. st., keď sa realizovali reformy rezortu spravodlivosti, drasticky zvýšili. Okrem toho sudcovia poukazujú na to, že ekonomická liberalizácia a politická transformácia vyústili do nárastu počtu obchodných a civilných prípadov, zvýšenia ich náročnosti a prepojenosti. Na úrovni Najvyššieho súdu sudcov znepokojuje rýchly nárast počtu správnych prípadov. Okrem toho sú sudcovia presvedčení, že sú často obeťami neprípustných tlakov zo strany tlače a politikov. Tvrdia, že právny a inštitucionálny systém, hoci zďaleka nie dokonalý, im poskytuje malú ochranu a bezpečnosť pred takýmito tlakmi.

Slovenskí sudcovia sú náchylní popierať a podceňovať závažnosť krízy v sektore spravodlivosti, ako aj svoj príspevok k nej. Mnohí sudcovia obviňujú právnikov, že sú obchodníkmi s korupciou v súdnictve, a pripisujú im prinajmenej určitú zodpovednosť za veľký počet nevybavených vecí. Sudcovia tiež veria, že procesné pravidlá im pridelujú nadmernú zodpovednosť v procese sporu a umožňujú právnikom využívať nepružnú taktiku a podávať neopodstatnené prípady.

Okrem uznania prietahov a množstva nevybavených prípadov niektorí členovia právnickej obce majú pocit, že odbornosť a kompetentnosť sudcov za posledných 10 rokov upadla, a to najmä v prípade tých sudcov, ktorí sa špecializujú na obchodné veci. Možno je to preto, že ide o relatívne nové veci. Okrem toho mnohí sudcovia špecializovaní na obchodné veci prišli zo Štátnej arbitráže a, všeobecne povedané, ich staré pracovné návyky im neumožňujú v plnej miere oceniť význam procesných pravidiel.

Právnická obec otvorene priznáva, že na to, aby sa prípady riešili, je potrebná „neformálna stimulácia“ sudcov a pracovníkov súdu. Právnická obec tiež uvádza, že až 80 percent sudov je skorumpovaných, a myslí si, že absencia osobnej zodpovednosti sudcov je hlavným dôvodom nedostatočnej produktivity súdov.

Štúdia z roku 1998 „Slovenské súdnictvo očami verejnosti“ odhalila, že len 12,9 percent respondentov verí, že súdnictvo je v súčasnosti dôveryhodnejšie než súdnictvo pred roka 1989, keď slúžilo totalitnému režimu. Štyridsať percent respondentov nevidelo žiaden rozdiel medzi súdnictvom pred rokom 1989 a v roku 1998. V skutočnosti 20,8 percenta respondentov verilo, že súdnictvo pred rokom 1989 bolo dôveryhodnejšie než v roku 1998.

⁴⁰ Súdne rozhodnutie sa definuje ako vysokokvalitné, ak je súdne rozhodnutie spravené v úplnom súlade so zákonom.

Päťdesiat percent respondentov je presvedčených, že sudcovia sú skorumpovaní. Len 21,9 percent verí, že súdnictvo je nezávislé; 36,9 percent verilo, že je politicky ovplyvňované.

Štúdia korupcie z roku 2000, sponzorovaná Svetovou bankou a USAID, nepriniesla pre súdnictvo priaznivejšie výsledky. Podľa ukazovateľov frekvencie a priemernej výšky úplatkov súdy a zdravotníctvo sú najskorumpovanejšími sektormi.⁴¹ Štúdia dospela k záveru, že korupcia je na slovenských súdoch rozšírená a že napriek istým zlepšeniam po roku 1998 je úroveň korupcie vyššia než pred 10 rokmi.⁴² Nakoniec štúdia ukázala, že v súdnictve sa korupcia spája s priedňami v poskytovaní služieb.

V rámci štúdie bolo hodnotenie výkonnosti súdov jedným z najhorších; t. j. len jeden z deviatich podnikov, ktoré sa zúčastnili súdneho sporu, hodnotil súdy kladne. Používatelia služieb súdov pocítovali ako najzávažnejší problém pomalosť súdneho konania. Osemdesiattri percent podnikov uvádzalo, že od roku 1998 do roku 1999 súdne konania, kde boli účastníkmi, neboli dostatočne rýchle a že dochádzalo k zbytočným priedňom. Osemdesiat percent podnikov tiež uvádzalo, že pomalosť súdov predstavuje pre nich najzávažnejšiu prekážku, pred ktorou v podnikaní stoja.

Veľká časť slovenskej verejnosti je hlboko znepokojená výkonnosťou súdov, i keď názory na to, o aké problémy ide, a kto nesie za ne vinu, sa líšia. Priedňhy v súdnom konaní a korupcia sudcov sa najbežnejšie uvádzajú ako veci, ktoré vyvolávajú znepokojenie. Toto sú problémy, ktoré musia sudcovia začať riešiť.

Skutočná výkonnosť

Táto časť správy preukazuje, že výkonnosť súdov je v skutočnosti lepšia, než sa javí verejnosti. Nedostatky oficiálnej súdnej štatistiky však komplikujú porovnanie a analýzy. Napríklad v niektorých oficiálnych správach sa prípady staršie ako dva roky rátaajú ako dvojročné. Prípady s medzinárodnými prvkami, ktoré sú notoricky známe časovou náročnosťou, oficiálne štatistiky vôbec neuvádzajú. Okrem toho sa vedie oddelená štatistika za Najvyšší súd SR a ostatné súdy. Keďže Najvyšší súd má nadmerne širokú pôsobnosť, dvojité štatistické systémy bráni ministerstvu spravodlivosti sledovať čas na vybavenie u významného podielu prípadov. Žiaľ, presnejšie informácie nie sú k dispozícii. Táto správa

⁴¹ Úplatky – v priemere 25 000 SK (625 US\$) – dvakrát prevyšujú priemerný úplatok v druhých sektoroch.

⁴² Tridsať percent oslovených podnikov malo pocit, že súdy sú skorumpované a 19 percent uvádzalo úplatkárstvo. Približne 25 percent domácností zúčastňujúcich sa na súdnom procese poskytlo „niečo osobitné“ zamestnancovi súdu alebo advokátovi. Najvyššia miera (32 percent) bola v tých prípadoch, ktoré sa týkali občianskoprávných vecí, ako sú rozvody a majetkové spory, ktoré patria medzi najbežnejšie typy súdnych sporov. Vo viac ako polovici prípadov sa úplatok poskytol na dosiahnutie zrýchlenia súdneho sporu. V 17 percentách prípadov sa poskytol s úmyslom ovplyvnenia rozhodnutia súdu. Medzi podnikmi, ktoré boli účastníkmi súdneho sporu a ktoré si mysleli, že konanie je rýchle, 25 percent pravdepodobne uvádzalo, že súd bol skorumpovaný než v skupine tých, ktorí uvádzali že súdny spor bol vleklý. Situácie v prípade obchodných registrov, ktoré tiež spravujú súdy, nie je iná. Spomedzi firiem, ktoré prišli do styku s registrami, 15 percent uvádzalo poskytnutie úplatku. Stredný úplatok bol vo výške 6000 SK (150 US\$).

preto vychádza z oficiálnej štatistiky ako vstupu do analýzy produktivity, ale pritom sa dbá na to, aby sa nepoužila ako východisko pre akékoľvek definitívne závery.

V období rokov 1990 až 1999 percento vybavených prípadov Najvyššieho súdu kleslo z takmer 100 na 60 percent. Toto je v porovnaní s ostatnými krajinami pomerne nevýrazné. V roku 1999 nevybavené veci definované ako počet nevybavených vecí od ich podania dosiahli počet 4487 – čo je ekvivalentom ročnej pracovnej záťaže piatich sudcov – v porovnaní s len 53 prípadmi v roku 1990. Hoci sa nezistili žiadne úradné údaje o priemernom čase vybavenia prípadu Najvyšším súdom, podľa názoru opýtaných sudcov, právnikov a používateľov služieb Najvyššieho súdu doba vybavovania prípadov Najvyšším súdom je neprimerane dlhá.

Počet prípadov postúpených na Najvyšší súd SR v 90. rokoch 20. st. dramaticky vzrástol. V roku 1990 bolo na Najvyšší súd doručených 2236 prípadov a vybavilo sa 2183. V roku 1999 tento počet vzrástol na 11 231 a 6744. Okrem rokov 1995 a 1998, keď sa zaznamenal mierny pokles postúpených prípadov, predstavoval priemerný nárast prípadov 924 za rok. V období rokov 1990 až 1999 vzrástol počet sudcov zo 44 na 77 a v roku 2000 dosiahol ich počet 90. V období rokov 1990 až 1999 vzrástla produktivita sudcov z 58 na 87,6 prípadov za rok.

Prevládajúcu časť agendy Najvyššieho súdu tvoria obchodné a správne prípady. Podľa úradnej súdnej štatistiky spracúva NS veľkú väčšinu správnych prípadov, ktoré sa podali na súdy.⁴³ Hoci má NS SR výhradné právo vykladať zákon, prevaha obchodných a správnych prípadov vytláča túto činnosť na okraj jeho agendy. Správne prípady si vyžadujú najčastejšie interpretáciu.

Na rozdiel od najvyššieho súdu si v rokoch 1990 až 1999 krajské aj okresné sudy zachovávali relatívne stálu schopnosť zvládnuť nápor prípadov. Počas tohto obdobia percento vybavených vecí spoločne za okresné a krajské sudy kleslo, ale len o 3 % zo 75 % na 72 %. V roku 1999 počet nevybavených prípadov na okresných a krajských súdoch predstavoval 168 547, z čoho 85 percent bolo na okresných súdoch.

V období od roku 1990 do 1999 sa počet prípadov prichádzajúcich na krajské a okresné úrady zvýšil štvornásobne – zo 166 404 na 620 605. Vrchol dosiahol v roku 1994 s počtom 717 890, potom začal pomaly klesať. V období rokov 1990 až 1999 distribúcia prípadov na krajské a okresné sudy (merané ako počet prichádzajúcich a vybavených prípadov) zostala stabilná s rozdelením na približne 20 percent pridelených krajským súdom a 80 percent okresným súdom.

V agende krajských súdov prevládajú odvolania proti rozhodnutiam okresných súdov v občianskych a obchodných prípadoch. Toto predstavuje približne 70 percent vybavených

⁴³ Do pôvodnej pôsobnosti Najvyššieho súdu SR patria všetky správne prípady, ktoré sa týkajú ústredných orgánov štátnej správy a vládnych organizácií s celoštátnou pôsobnosťou.

prípadoch. Od roku 1998 predstavujú konkurzy výrazný podiel prípadov na krajských súdoch určených za konkurzné súdy. V roku 1999 počet nevybavených prípadov dosiahol 7204.

Šesťdesiat percent prípadov pojednávaných na okresných súdoch sú občianske veci. Najpočetnejšie sú tie, ktoré sa týkajú práv mladistvých, po nich nasledujú podania verejných dopravných podnikov na výber pokút za nezaplatenie cestovného a potom rozvody. Na ôsmich súdoch obchodného registra, kde v roku 1999 bolo nevybavených 48 519 vecí, bola situácia iná; tento počet predstavujú nevybavené registrácie za rok 1998 a prírastok nových prípadov v roku 1999.

Ak sú úradné štatistiky presné, tak potom slovenské súdy pracujú z hľadiska času na vybavenie veci aspoň tak dobre ako ich zahraniční partneri. Priemerný čas na vybavenie občianskych, obchodných alebo správnych prípadov je 11,1 mesiaca. Priemer pre trestné veci je 11,3 mesiaca, čo je porovnateľné s údajmi za kanadskú provinciu Québec v roku 1994. V priemere najzdĺhavejšie sú obchodné prípady, ktoré si vyžadujú uplatňovanie starých socialistických zákonov (45,1 mesiaca), po nich nasledujú spory týkajúce sa práv k majetku (15,3 mesiaca) a pracovnoprávne spory (12,8 mesiaca). Najrýchlejšie sa vybavujú prípady týkajúce sa práv mladistvých – s priemerom 6,5 mesiaca.

V roku 1990 bolo zamestnaných 745 sudcov; z nich 71,6 percenta pracovalo na okresných súdoch a 28,4 na krajských súdoch. Do roku 1999 počet sudcov spoločne na okresných a krajských súdoch vzrástol na 1167, z čoho 91,5 percenta bolo na okresných súdoch a 8,5 na krajských. V roku 1999 dosiahla produktivita sudcov spoločne na okresných a krajských súdoch 387,4 prípadov za rok, v roku 1990 to bolo 162,9 prípadov za rok.

Napriek ťažkostiam, ktoré sú spojené so zdĺhavým vybavovaním na súdoch, štúdie a empirické dôkazy naznačujú, že dochádza k nadmerným priet'ahom pri riešení jednotlivých prípadov. Pokiaľ ide o zdĺhavosť vybavovania prípadov v systéme, tá je rôzna v závislosti od typov súdov, ako aj prípadov. Napr. percento vybavených prípadov na Najvyššom súde⁴⁴ kleslo oveľa viac než na okresných a krajských súdoch. Možno to vysvetliť nadmernou pôvodnou a odvolacou pôsobnosťou. Po druhé, účastníci sporu, ktorí nedajú úplatok, možno budú musieť čakať dlhšie než tí, ktorí ho dali.⁴⁵

Najviditeľnejšími problémami v slovenskom súdnictve sa javia návaly prípadov na súdoch a nedostatočná kvalita súdnych rozhodnutí. Priet'ahy majú dva dôsledky: (a) v dôsledku inflácie dochádza k znižovaniu súčasnej získanej čistej hodnoty, a preto je poskytnutá ochrana len čiastočná, a (b) priet'ahy navádzajú nezákonne konajúcich účastníkov podávať prípady na súd, a vyhýbať sa tak rýchlejšiemu systémom, čo nakoniec vedie k ešte väčšiemu náporu prípadov. Priet'ahy spôsobujú zlú kvalitu služieb, posilňujú korupciu,

⁴⁴ Percento vybavených vecí sa definuje ako pomer medzi vybavenými a podanými prípadmi počas určitého obdobia.

⁴⁵ Toto je v súlade s frekvenciou úplatkov uvádzanou v osobných rozhovoroch a dokumentovanej štúdiami korupcie.

znižujú predvídateľnosť výsledkov a škodia spoľahlivosti súdnictva a spravodlivosti, ako aj dôvere verejnosti v ne. Z toho vyplýva, že rýchle vyriešenie prípadov, zvýšená kvalita súdnych rozhodnutí a výsledkov by mali byť dôležitými spoločenskými cieľmi Slovenska, ako aj prioritami jeho reformy právneho poriadku a súdnictva.

Správa súdov

Aj keď nové funkcie súdov a rastúci počet prípadov zvýšili nároky a tlaky na súdy, riadenie súdov sa od začiatku 90. rokov 20. st. zmenilo len málo.

Ministerstvo spravodlivosti deleguje každodenné riadenie súdov na predsedov súdov, ktorí majú kombinovanú zodpovednosť sudcu a úradníka.

Predsedom súdov chýbajú potrebné manažérske schopnosti, ktoré by vyvážili nízky rozpočet, zastaralé pravidlá, neprimerané priestory a nedostatok odbornej podpory. Okrem toho, i keď sa niekedy argumentuje, že zodpovednosť predsedov súdov posilňuje nezávislosť súdnictva, predsedovia súdov, to čo získajú prostredníctvom administratívnej právomoci, strácajú na svojej sudcovskej autorite, pretože sa stávajú de facto politickými nominantmi. Hoci Súdna rada nominuje predsedov súdov, vymenovanie je stále v rukách ministra spravodlivosti, ktorý je politickou osobnosťou.

Skúsenosti zo sveta ukazujú, že výkonnosť súdov silno koreluje s kvalitou správy súdov. Na Slovensku však verejnosť zastáva názor, že sudcovia musia usilovnejšie pracovať, aby sa zlepšila výkonnosť súdov, a preto sa správa súdov ako odbor veľmi neuznáva. O úlohe sudcov pri výkone spravodlivosti sa v podstate nepochybuje, tento názor však podceňuje príspevok k výkonnosti súdov, ktorý môže priniesť zlepšená správa súdov.

Profesionalizácia riadenia súdov prostredníctvom inštitúcie vedúceho súdnej správy na plný úväzok a štandardizácia prevádzkových postupov súdov sú kľúčové prvky na skvalitnenie riadenia súdov. Predsedovia súdov by sa mali vzdať svojej zodpovednosti za každodennú správu infraštruktúry súdov a namiesto toho by sa mali sústrediť na svoju sudcovskú úlohu. Vedúci súdnej správy by pracovali pod dohľadom predsedov súdov, a pritom by sa mohli opierať od administratívne zdroje ministerstva spravodlivosti.

Vedúci súdnej správy môžu riadiť agendu správy súdu a navrhovať koncepčné rozhodnutia. Môžu riadiť nesudcovský personál vrátane: znalcov a laických prísediach; súdnych finančných prostriedkov; rozpočtu a účtovníctva; verejného obstarávania, informácií, pohybu súdnych spisov a spisového hospodárstva; automatizácie a zabezpečovania koordinácie s ostatnými inštitúciami. Vláda môže organizovať vedúcich súdnej správy do vertikálnej štruktúry, na vrchole ktorej je najvyššie postavený vedúci súdnej správy vo vládnej organizácii zodpovednej za riadenie súdov, ktorou je v súčasnosti Ministerstvo spravodlivosti SR. Navrhované zmeny nielen zlepšia riadenie súdov, ale súčasne znížia príležitosti na zasahovanie do nezávislosti súdnictva, ako aj pocitovanie takéhoto zasahovania.

Zavedenie štrukturálnych zmien do riadenia súdov bude najúčinnejšie, ak ho bude sprevádzať aj revízia a modernizácia súdnych prevádzkových postupov. Napriek neustálemu revidovaniu súdne prevádzkové postupy nezodpovedajú požiadavkám moderného výkonu spravodlivosti. Doterajšie procesné zmeny boli náhodné a postupné. Napríklad jednotlivé sudy sa nedávno zaoberali procesnými otázkami, keď zaviedli vlastné pravidlá, ktoré odrážajú ich vlastné jedinečné priority a schopnosti. Tento postup zdola nahor môže byť užitočný, ale ešte viac rozkúskoval systém riadenia súdov a oslabil pokusy o zavedenie zlepšení pokrývajúcich celý systém. Štandardizované pravidlá sú mimoriadne dôležité v prípade súdneho manažmentu.

Potreba systematickej modernizácie riadenia súdov nie je v nesúlade s dosahovaním hmatateľných zlepšení relatívne jednoduchými krokmi, napr. posilnením systému podateľne, prerozdelením pracovnej záťaže a vydaním písomných prevádzkových postupov. Takéto narastajúce zmeny sú niekedy dôležitejšie než automatizácia. Automatizácia bez zlepšenia postupov sa vo väčšine prípadov ukázala neudržateľná a často je jej udržiavanie nákladné.⁴⁶ Sľubnou alternatívou pomoci sudcom, umožňujúcou lepšie sústredenie na ich hlavnú funkciu, je zavedenie inštitútu vyšších súdnych úradníkov. Títo úradníci sú kvalifikovaní právnici, ktorí budú pomáhať sudcom s hmotnoprávnymi prípadmi. Taktiež by sa mohlo uvažovať o posilnení úlohy súdnych čakateľov.

Štruktúra zamestnancov

Slovenské sudy zamestnávajú sudcov, prísediacich, nedávno zavedených vyšších súdnych úradníkov, podporný personál a čakateľov. Slovensko je medzi prvými desiatimi krajinami na svete s najvyšším počtom sudcov na jedného obyvateľa.⁴⁷ Počas 90. rokov 20. st. počet sudcov vzrástol, aj keď tento rast nebol úmerný eskalácií v počte prípadov.

V priebehu 90. rokov minulého storočia odišiel veľký počet skúsených sudcov v strednom veku do súkromnej sféry a sudy zostali v rukách ich menej skúsených kolegov. Do nedávneho zvýšenia spodnej vekovej hranice na vymenovanie za sudcu (na 30 rokov) mohli mať novovymenovaní sudcovia len 25 rokov; týmto sudcom často chýbali relevantné skúsenosti a zrelosť. Absencia transparentnej a technickej metodiky pridelenia sudcov zhoršuje súčasnú situáciu, ktorá je poznamenaná nedostatkom skúsených sudcov.⁴⁸

Prísediaci sa zúčastňujú na väčšine súdnych rozhodnutí. Keď sú do prípadu zapojení prísediaci, počtom prevyšujú riadnych sudcov, pričom majú tie isté hlasovacie právomoci.

⁴⁶ Hammergren, *Institutional Strengthening and Justice reform*.

⁴⁷ Medzi dôvody takéhoto vysokého počtu sudcov patrí inkvizitný spôsob vedenia pojednávania sudcami, neefektívne riadenie súdov a nedávne pokusy vlády o riešenie nevybavených prípadov zamestnaním ďalších sudcov.

⁴⁸ Určenie počtu miest na súdoch je rozhodnutím ministerstva spravodlivosti, ktoré to nerobí transparentným spôsobom a obmedzuje svoje posudzovanie na numerický nárast alebo pokles počtu podaných prípadov, nezohľadňuje ani ostatné relevantné faktory (napr. zložitosť prípadov a produktivitu sudcov).

Prísediaci sa zúčastňujú na zisťovaní skutkového stavu a na čisto právnych rozhodnutiach vo všetkých typoch prípadov. Na prísediacich sa však nekladú žiadne požiadavky z hľadiska vzdelania alebo odbornej prípravy. Prísediaci sa volia na dobu určitú a počas nej sa angažujú od prípadu k prípadu, a ako náhradu dostávajú malú odmenu. Sudcovia na dôchodku si udržiavajú neúmerne zastúpenie medzi prísediacimi, pretože v ich prípade je pravdepodobnejšie, že budú môcť stráviť potrebný čas na súde. Napokon, slovenskí sudcovia majú zvyčajne malú skupinku „spolahlivých“ prísediacich, ktorí sa rutinne prizývajú k procesom. Autorita, ktorú požívajú riadni sudcovia v porovnaní s prísediacimi, znižuje nezávislosť prísediacich.

Z hľadiska medzinárodného porovnania pomeru podporného personálu na sudcu sa ukazuje, že slovenské súdy nemajú ich dostatočný počet. Na Slovensku je pomer podporných pracovníkov na sudcu nízky: je 2,6:1 v porovnaní so 6:1 v Portugalsku, 5:1 v kanadskej provincii Québec, a 4:1 v Belgicku. Predpokladané zavedenie vyšších súdnych úradníkov, ktorí budú zmocnení pomáhať sudcom, a tak znížia počet menších prípadov na súdoch, môže zvýšiť potrebu ďalších podporných pracovníkov.

Väčšina podporných pracovníkov má len stredoškolské vzdelanie alebo diplom zo sekretárskej školy. Nekladú sa na nich žiadne požiadavky z hľadiska právnických vedomostí. Ich platová úroveň – v priemere okolo 200 US\$ za mesiac – nedokáže súťažiť s platmi v súkromnom sektore, a výsledná vysoká fluktuácia podporných pracovníkov najmä vo veľkých mestách má negatívny vplyv na výkonnosť súdov. K zaujímavému pokusu o zvýšenie efektívnosti podporných pracovníkov došlo v rámci pilotného projektu v Banskej Bystrici, keď sa zaviedla ich špecializácia a optimalizácia prostredníctvom pridelovania úloh. Výsledky môžu prispieť k vypracovaniu stratégie RLZ pre súdnictvo. V súčasnosti je k dispozícii málo informácií o podporných pracovníkoch, čo len potvrdzuje, že sa im venuje nedostatočná pozornosť.

Štruktúra zamestnancov súdu ovplyvňuje náklady aj kvalitu výkonu spravodlivosti. Pri optimálnom pridelovaní ľudských zdrojov sa úlohy zadávajú tým pracovníkom, ktorí dokážu splniť výkonnostné normy pri najnižších nákladoch.

Štruktúra zamestnancov slovenských súdov by sa mala optimalizovať spolu s modernizáciou systémov riadenia súdov a súdneho manažmentu.⁴⁹ Identifikovanie úloh personálu a ich zosúladenie s bežnými úlohami vykonávanými súdmi by vládou umožnilo stanoviť referenčné hodnoty pre činnosti a pracovníkov. Mal by sa vyhodnotiť počet podporných pracovníkov k počtu sudcov a rozhodnúť, či ho netreba zvýšiť. Úlohy podporných pracovníkov treba starostlivo napláňovať, keďže mnohí z nich môžu vykonávať viacero činností.

Okrem toho je potrebné prehodnotiť úlohu prísediacich. Prísediaci, konajúci ako zástupcovia širokej verejnosti, môžu zvýšiť transparentnosť súdneho konania a sťažiť

⁴⁹ Optimalizácia sa dá najlepšie určiť prostredníctvom procesu, ktorý sa často označuje ako prehodnotenie funkčnosti a výkonnosti.

korupciu sudcov. Kde má sudca veľký priestor na vlastné zváženie spoločenských hodnôt, alebo keď odbornosť prísediaceho obohacuje kvalitu rozhodovania, tam prísediaci môžu zvýšiť kvalitu súdnych rozhodnutí. Napriek tomu nedostatok právnych znalostí na strane prísediacich môže predstavovať zvýšenie nákladov konania v súdnom rozhodovaní.

Finančný manažment

Táto časť sa zaoberá riadením finančných zdrojov v rámci systému slovenských súdov. Po stručnom popise rozpočtového procesu súdov táto časť uvádza oblasti na zlepšenie a odporúča smerovanie reformy.

Riadenie finančných zdrojov má priamy dopad na výkonnosť súdov, pretože poskytuje kritický vstup všetkým stupňom politického cyklu vrátane strategickej voľby a tvorby programov, realizácie programov, monitorovania pokroku a hodnotenia výsledkov.

Program reformy verejných financií, ktorý vláda začala v roku 1999, predstavuje vhodný rámec na modernizáciu riadenia finančných zdrojov sektora justície vrátane systému súdov.

V roku 1999 vláda začala program reformy verejných financií. Cieľom programu je: (a) dosiahnuť súlad medzi koncepčnými rozhodnutiami a prostriedkami na strednodobej úrovni (tiež známe ako strednodobý rozpočtový rámec (SDRR)); (b) minimalizovanie rozsahu operácií vlády mimo štátneho rozpočtu; (c) zavedenie programového rozpočtovania, ktoré spája výdavky s výsledkami; (d) modernizovanie právneho rámca pre riadenie verejných zdrojov; a (e) vytvorenie štátnej pokladnice a agentúry na riadenie dlhu a likvidity. V tomto rámci je prioritou budovanie kapacity na realizáciu strednodobého rozpočtového rámca a programové rozpočtovanie v samotnom súdnictve.⁵⁰

V súčasnosti sa rozpočtový proces iniciuje na úrovni krajských súdov.⁵¹ Tieto sudy vypracúvajú návrhy rozpočtu pre seba a pre okresné sudy.⁵² Návrhy vychádzajú z rozpočtu za predchádzajúci rok a odrážajú hodnotenie finančných potrieb pre existujúcich pracovníkov a zariadenia samotným súdom a ministerstvom spravodlivosti. Výdavkové kategórie vychádzajú zo vstupov; t. j. pracovná sila a zariadenia nie sú explicitne prepojené s očakávanými výsledkami, ktoré by tieto vstupy mali produkovať. Na pridelovanie ľudských a materiálnych zdrojov súdom existuje len zopár objektívnych kritérií. Krajské sudy potom

⁵⁰ Príspevok ministerstva spravodlivosti do štátneho rozpočtu predstavuje 45 – 60 miliónov SK (približne 900 000 – 1, 200, 000 US\$). Súdne poplatky predstavujú ďalších 800 miliónov SK (okolo 16, 000, 000 US\$) príjmu. Celkové výdavky ministerstva spravodlivosti, súdov a inštitútu pre vzdelávanie sudcov v roku 2002 predstavovali približne 2 miliardy SK (okolo 40, 000, 000 \$). Ministerstvo spravodlivosti má často deficit medzi 4 až 13 miliónmi SK (okolo 80, 000, 000 až 260, 000 US\$) [Rozpočet ministerstva spravodlivosti, 2002; *Tri roky v justícii: 1998 – 2001*. Ministerstvo spravodlivosti, Bratislava 2002].

⁵¹ V posledných rokoch predstavovali výdavky ministerstva spravodlivosti okolo 2 percent štátneho rozpočtu.

⁵² Najvyšší súd má vlastnú rozpočtovú kapitolu, ktorú sám pripravuje. Vláda zvažuje zapracovanie rozpočtovej kapitoly Najvyššieho súdu do zjednoteného rozpočtu rezortu justície.

predkladajú svoje návrhy ministerstvu spravodlivosti, ktoré potom zlučí návrhy rozpočtov súdov pod relevantné výdavkové kategórie v rámci zjednoteného návrhu rozpočtu.

V riadení finančných zdrojov v sektore justície je veľa kľúčových problémov. Po prvé, horizont finančného plánovania je príkrátky na to, aby bolo možné navrhovať a realizovať reformné opatrenia. Okrem toho súčasný proces tvorby rozpočtu sa neriadi cieľmi politik, ale orientuje sa skôr na historické vzorce výdavkov než na budúce priority. Ďalej sa pri tvorbe politiky dostatočne neprihliada na rozpočtový dopad navrhovaných opatrení. Okrem toho súčasný systém pokladničného účtovníctva nie je schopný zabezpečiť úplné a komplexné finančné informácie.

Nedostatky pri tvorbe rozpočtu vidieť v jeho nekonzistentnom a nedostatočnom plnení, ktoré sa prejavuje v štádiu jeho čerpania. Ministerstvo spravodlivosti a sudy napríklad nemajú kapacitu na predvídanie a plánovanie podmienených záväzkov. V dôsledku toho sú ich návrhy neprímerané. V súčasnosti napríklad sudy dlhujú vysoké peňažné čiastky právnikom, ktorí sú ustanovení v rámci povinného zastupovania. Hoci nedávne zvýšenie oficiálnych odmien pre právnikov môže v tejto oblasti určite zvýšiť výdavky ministerstva spravodlivosti, táto skutočnosť sa ešte neodráža v najnovšom návrhu rozpočtu ministerstva. Zaujímavé je, že návrh zákona, ktorý predložila vláda parlamentu, tvrdil, že zvýšenie rozpočtu ministerstva spravodlivosti nie je potrebné. Je však pravdepodobné, že počet právnikov, ktorí prijímajú úlohy financované z rozpočtu ministerstva, sa bude zvyšovať. To môže zase zvýšiť celkové náklady na služby právnikov o faktor, ktorý je vyšší než miera nárastu úradných sadzieb právnikov. Súdom však chýba kapacita na predvídanie a plánovanie takýchto podmienených záväzkov.

Zavedenie SDRR veľmi napomôže dosahovanie pokroku pri strednodobých a dlhodobých prioritách sektora justície a systému súdov. Súčasný systém tvorby rozpočtu trpí obmedzeným časovým horizontom, ktorý je prekážkou tvorby a realizácie programov modernizácie a, dokonca, aj bežných projektov s cyklom presahujúcim jeden rok. V rámci SDRR sa určujú strednodobé ciele pre rozpočtové výdavky a príjmy, takže inštitúcie v sektore justície spadajúce pod SDRR by mali mať dostatočnú istotu v súvislosti s výškou ich financovania v období prekračujúcom ročný rozpočtový cyklus.

Programové rozpočtovanie je vyspelá metóda tvorby rozpočtu, ktorá transparentným spôsobom ukazuje, kde sa vynakladajú verejné zdroje, ale aj čo sa rozpočtom poskytnulo a dosiahlo. Tieto informácie uľahčujú informovaný strategický výber v súvislosti s politikami a pridelovaním zdrojov, a umožňujú vyžadovať zodpovednosť zo strany inštitúcií realizujúcich výdavky za výsledky ich činností. I keď programové rozpočtovanie predstavuje veľkú technickú výzvu vrátane skvalitnenia systémov finančného a informačného riadenia, jeho postupné zavádzanie je kľúčové pre zvýšenie výkonnosti a účinnosti súdov.⁵³

⁵³ I keď sa Ústavný súd SR nachádza mimo rozsahu tejto správy, vhodné je poznamenať, že bol jednou z prvých štyroch rozpočtových kapitol predložených do rozpočtu na rok 2002 v programovom formáte, hneď potom, ako sa prijala funkčná klasifikácia operácií vlády v súlade s medzinárodnými normami.

Rozpočet súdov by mal byť zapracovaný do celkového rozpočtu rezortu justície. Systém súdov, jedna z inštitúcií, ktorých funkciou je napomáhať spravodlivosť, to dosahuje najmä riešením konfliktov. Spravodlivosť sa však dá dosiahnuť rôznymi spôsobmi, napríklad prostredníctvom prevencie vzniku konfliktov. Investície do zvyšovania kvality právneho rámca – zlepšenie poskytovania mimosúdnych právnych služieb; modernizácia systému právneho vzdelávania; zlepšenie prístupu k právnym informáciám – to sú stratégie, ktoré medzi sebou súťažia pri dosahovaní spravodlivosti. Takéto politické kompromisy sa majú riešiť transparentne v rámci integrovanej politiky rezortu justície a rozpočtu, ktorý ju podporuje.⁵⁴

Vláda musí riešiť aj finančné riadenie súdov, ktorému prekáža neefektívny pokladničný účtovný systém. Súčasný systém účtovníctva nie je navrhnutý tak, aby sledoval záväzky a pohľadávky, alebo aby ukazoval odpisy majetku. Účtovné správy preto neodrážajú dostatočne presne finančnú skutočnosť a môžu vytvárať príliš optimistický obraz. Údaje o záväzkoch a pohľadávkach je možné začať vytvárať ešte pred zavedením časovo rozlíšeného účtovníctva⁵⁵.

Súdny manažment

Táto časť skúma súdny manažment. Najprv skúma súčasnú prax súdneho manažmentu, potom predkladá úsilie vlády modernizovať systém súdneho manažmentu. Súdny manažment je proces, prostredníctvom ktorého súdy vykonávajú svoju funkciu. Mohlo by sa tvrdiť, že všetky ostatné aspekty prevádzky súdov neposkytujú podpornú infraštruktúru pre súdny manažment.

V tejto časti definujeme súdny manažment ako systémy a postupy pridelovania prípadov sudcom a vybavovania informácií súvisiacich s konkrétnym prípadom v procesnom rámci. Hlavným aspektom súdneho manažmentu je pohyb súdnych spisov, čo je systém na monitorovanie pohybu prípadu a uskutočnenie nápravného opatrenia v prípade potreby. Riadenie pohybu súdnych spisov umožňuje identifikovať v systéme problém (ako sú prietahy), merať výkonnosť súdov a identifikovať najvhodnejšie riešenia.

Slovenské súdy vybavujú prípady používaním prípadovej dokumentácie, čo z kontroly a spisového hospodárstva predstavuje mimoriadnu výzvu. Konečnú zodpovednosť za súdny manažment majú sudcovia. Ich úloha od času podania prípadu až po vynesenie rozsudku v danom prípade na súde je náročná. Úradníci vybavujú korešpondenciu so všetkými účastníkmi a prijímajú relevantné dokumenty. Zákon ustanovuje lehoty pre každý krok vo vybavovaní prípadu, ale tieto lehoty sa ani nesledujú, ani nedodržiavajú. Vyžadovanie

⁵⁴ Zapracovanie súdnej politiky a rozpočtu do politiky rezortu justície nie je nezlučiteľné s nezávislosťou súdnictva. Na zabránenie vyvíjania neprimeraného vplyvu na sudcov v procese vypracúvania rozpočtu sa môžu účinne použiť existujúce a v prípade potreby ďalšie poistky.

⁵⁵ Účtovníctvo s časovým rozlíšením je najbežnejšie používaná metóda v účtovníctve. Uvádza príjem, keď sa zarobil, a výdavky, keď vznikli na rozdiel od pokladničného účtovníctva, ktoré uvádza príjem, keď sa obdrží, a výdavky, keď sa zaplatia. Pozri <http://www.investorwords.com/cgi-bin/getword.cgi?61>

dodržiavania lehôt na predkladanie dokumentov alebo dostavenie sa pred súd je tiež nedostatočné.

Tlačivá používané v súčasnosti na slovenských súdoch nie sú dostatočne jednotné. Absencia spoločných dátových prvkov a formátov oslabuje súdržnosť súdnej informačnej základne. Napríklad dokumenty, ktoré sa týkajú rovnakého aspektu procesu, majú rozdielnu formu aj obsah. Neexistuje ani jednotný systém identifikácie prípadov, hoci všetky sudy používajú podobný systém číslovania, ktorý je kombináciou roka a poradového čísla a každý rok začína znovu od začiatku. Hoci každý prípad má svoj vlastný zakladací obal, spis často nemá titulnú stranu. Spisy prípadov sa tiež bežne kladú jeden na druhý, čo komplikuje, ba priam znemožňuje lokalizáciu a vyhľadávanie prípadov.

Najvyšší súd a nižšie sudy majú veľké ťažkosti s evidenciou prípadov. Evidovanie neporušenosti spisového materiálu je najlepšie organizované na Najvyššom súde. Prípady sa ručne zapisujú do registra a tiež sa vkladajú do automatizovaného systému súdneho registra, ktorý je aplikovaný na jedinom počítači. Systém používaný na Najvyššom súde však vyžaduje registrovanie tej istej informácie dvojmo – najprv na papieri, potom v počítači – okrem toho má aj obmedzenú vyhľadávaciu schopnosť. Nižšie sudy používajú rozdielne registre na rôzne typy úkonov a situácií v prípade, a nevedú súhrnné záznamy. Táto prax spôsobuje problémy pri zisťovaní pokroku a môže mať negatívny dopad na prípady.

Niektoré sudy sa snažia vyvážiť tento nedostatok v súdnom manažmente zaznamenávaním udalostí na titulnej strane spisového obalu. Toto je však slabý kontrolný nástroj, pretože spisový obal je prenosný, manipulovateľný, a niekedy nie je k dispozícii. V niektorých systémoch treba vzhľadom k stavu a priebehu prípadu konzultovať úradníka, ktorému bol pridelený, pretože neexistuje spoľahlivý register úkonov súdu. Dokonca aj tam, kde existuje register úkonov, môžu jeho výpovednú hodnotu oslabovať vynechané alebo nepresné záznamy, čo môže viesť k chybným úkonom sudcu, advokáta alebo úradníka. Bežnejším problémom je oneskorená evidencia udalostí a podaní. Z hľadiska praxe by sa mali úkony súdu týkajúce sa prípadu zaevidovať v priebehu jedného dňa.

Problémy s evidenciou prípadov a manipuláciou sú prekážkou v riadení pohybu súdnych spisov, pretože obmedzujú schopnosť súdnych manažérov identifikovať prioritné otázky v prevádzke súdov a pridelať zdroje. Výsledkom je, že mnohé sudy majú veľký počet občianskych prípadov alebo zmiešaných dopravných prípadov, kde vybavenie trvá neprimerane dlho.

Na slovenských súdoch existujú pravidlá, ktorými sa riadi archivovanie a skartovanie spisov. Materiály sa však nedostatočne rozlišujú z hľadiska ich typu (t. j. podľa charakteru prípadu). Keďže nekritické uchovávanie spisov zahľcuje sudy nadmerným množstvom dokumentov v papierovej forme, vhodné by bolo revidovať pravidlá upravujúce uchovávanie a skartovanie záznamov, aby sa napr. spisy menších dopravných priestupkov neuchovávali rovnako dlho ako spisy vrážd.

Reforma súdu v Banskej Bystrici

Vláda začala veľkú iniciatívu modernizácie súdneho manažmentu a informačnej techniky. Reforma začala na Okresnom súde v Banskej Bystrici v roku 1999. Pilotný projekt nového systému súdneho manažmentu, ktorého cieľom bolo skvalitnenie pracovných metód a optimalizácia postupov, sa realizoval s podporou švajčiarskej vlády na súde v Banskej Bystrici. Projekt riešil konkrétne podanie prípadov a monitorovanie, tlačenie overených kópií a rozosielanie oznámení.

Projekt sa považuje za jeden z najúspešnejších projektov reformy súdneho manažmentu v regióne. Napríklad v priebehu šiestich mesiacov sa skrátil čas vydania potvrdenia na súde v Banskej Bystrici z 85,5 dňa na 14,7 pre navrhovateľov a zo 65,4 dňa na 16,8 dní pre odporcov. Okrem toho navrhovateľa i odporcovia môžu teraz dostať počítačové potvrdenia v priebehu piatich minút. Okrem toho sa skrátil čas od podania žaloby do prvého pojednávania z doterajších priemerne 73,2 do 27,5 dní; priemerný počet krokov potrebných na spracovanie prípadu sa znížil z 23,3 (alebo 5 na sudcu) na 5,5 (alebo 0,75 na sudcu); priemerný počet pracovníkov zapojených do prípadu sa znížil z piatich na štyroch a čas na vyhľadanie prípadu sa skrátil z 15 minút na 0,5 minúty.⁵⁶

Pilotný projekt, ktorý sa obmedzil na piatich sudcov a len občianske spory, upútal pozornosť vlády a donorov. V súčasnosti sa jeho zavádzanie rozšírilo na celé Slovensko. Na všetkých slovenských súdoch sa už inštaloval automatický systém prideľovania prípadov. Začali sa prípravné práce na vývoji systémov súdneho manažmentu pre trestné a obchodné prípady. Proces je úzko koordinovaný s programom pre súdnictvo financovaným EÚ.⁵⁷

Hoci reforma súdneho manažmentu si určite zaslúži chválu, ktorej sa jej dostalo, treba si všimnúť aj jej nedostatky. Po prvé, na Slovensku je rozšírený názor, že automatizácia systému súdneho manažmentu na súdoch vyrieši všetky problémy s výkonnosťou súdov. V dôsledku toho sa venuje málo pozornosti ostatným súvisiacim problémom, ako je riadenie zdrojov. Okrem toho vláda v dôsledku svojho nadšenia pre projekt priveľmi zjednodušila a podcenila náročnosť plošného zavedenia systému súdneho manažmentu.

⁵⁶ Pozri tiež Korb, Hans (2002): „It Modernization of the Court System in Slovakia.“ nezverejnená správa. Svetová banka, Washington, D.C.

⁵⁷ Projekt SR9908.01 „Posilnenie súdnictva“. Cieľom projektu je zlepšenie technickej kapacity okresných a krajských súdov s úmyslom efektívnejších súdnych postupov. Jadrom projektu je zavádzanie výpočtovej techniky na sudy. Tento projekt je pokračovaním činnosti EÚ na súdoch. Od roku 1995 sa s podporou EÚ zaviedol hardvér a softvér na osem registrových súdov, vyvinul sa a zaviedol sa softvér pre sudy riešiacie obchodné veci na troch konkurzných súdoch. Ďalšie projekty sa zameriavali na systém právnych informácií a zavedenie lokálnej počítačovej siete na súdoch. Dodávka zariadenia zabezpečí informačnú techniku pre správu súdov. Celkový rozpočet na projekt je 4,8 milióna eur (5,1 milióna US\$); príspevok PHARE je 4 200 000 eur (4, 450, 000 US\$), z čoho je 1 199 000 eur (1, 271, 000 US\$) pridelených na hardvér, 400 000 eur (424, 000 US\$) na softvér a odbornú prípravu, 1 500 000 eur (1, 590, 000 US\$) na zriadenie komunikačnej siete a 300 000 eur (318, 000 US\$) na zariadenie pre registrové sudy (celkovo zariadenie predstavuje 3 400 000 eur (3, 604, 000 US\$)). Projekt sa mal zrealizovať v roku 2000, ale došlo k oneskoreniu.

Súčasne s celoplošným zavádzaním nového systému súdneho manažmentu by vláda mala zaručiť, že manuálne systémy sa skvalitnia natoľko, aby zatiaľ poskytovali štandardizované služby na prijateľnej úrovni. Okrem toho by vláda mala tiež starostlivo napláňovať všetky prvky nového projektu súdneho manažmentu a zaručiť, že každá jeho zložka je presne určená, financovaná a správne načasovaná.

Súdna štatistika a právne informácie

Reforma riadenia súdov nie je možná bez zlepšenia súdnej štatistiky. Efektívny štatistický systém podporuje otvorenosť a zodpovednosť, pretože umožňuje sudcom, riadiacim pracovníkom súdov, právnikom, tvorcom politik a používateľom služieb súdov poznať vzory používania a správania súdov. Súdna štatistika môže poukázať na tie oblasti, kde sú potrebné ďalšie zdroje a zlepšenie riadenia. Možnosť verejného dohľadu môžu sudy, ktoré na to neboli zvyknuté, pociťovať ako hrozbu, ale zbieranie a verejné rozširovanie takejto štatistiky predsa len predstavuje najlepší obranný mechanizmus, aký sudcovia majú k dispozícii.

Na rozdiel od informácií, týkajúcich sa konkrétnych prípadov, súdna štatistika poskytuje agregované údaje o prípadoch podaných na sudy a môže ilustrovať výkonnosť a účinnosť súdov. Súdna štatistika je užitočná pre interných, ako aj externých používateľov – sudcov, riadiacich pracovníkov súdov, právnikov, tvorcov politik, používateľov súdnych služieb a širokú verejnosť. Súdne štatistiky tiež vytvárajú podmienky pre internú a externú zodpovednosť tým, že odhaľujú trendy a anomálie vo výkonnosti súdov; zdôvodňujú výzvy sudcov o poskytnutie ďalších zdrojov a osvetľujú potrebu procesných zmien.

Ministerstvo spravodlivosti v posledných rokoch s podporou fondov EÚ vypracovalo centralizovanú databázu právnych informácií. Systém právnych informácií (SPI) sa usiluje uľahčiť publikovanie a distribuovanie „verejných“ právnych informácií (všetkých zákonov vrátane zmien a doplnkov uzákonených od roku 1945) všetkým záujemcom. Do tohto systému patria aj všetky rozhodnutia Ústavného súdu SR od roku 1993 a rozhodnutia Najvyššieho súdu SR od roku 1965. Databáza je však k dispozícii len Ministerstvu spravodlivosti SR a Najvyššiemu súdu SR (ktorý sídli v tej istej budove), hoci existujú plány na jej sprístupnenie súdom, keď budú disponovať počítačom, a širokej verejnosti. Po dokončení projekt dokáže uspokojiť potreby sudcov v oblasti právnych informácií.

V súčasnosti sú hlavným zdrojom údajov o činnosti súdov na Slovensku súdne hlásenia. Sudy pre ministerstvo spravodlivosti vypracúvajú správy ku konkrétnym prípadom po dokončení každého z nich. Ďalšie hlásenia vypracúvajú krajské sudy štvrťročne, polročne a ročne. Potom, keď ministerstvo spravodlivosti dostane údaje, vkladajú sa do databázy. Ministerstvo spravodlivosti nakoniec zjednotí tieto informácie do Ročenky a rozošle 200 výtlačkov vládnym organizáciám. Štatistika Najvyššieho súdu sa vypracúva osobitne, a nie je zahrnutá do tejto Ročenky.

Slovenské súdne štatistiky majú nízku kvalitu a cirkulácia tejto štatistiky nie je dostatočná. Hlavným dôvodom tohto nedostatku je absencia pohnútok na generovanie súdnej štatistiky, ktorá je komplexná, presná a relevantná pre rozhodovanie. Problém ešte zvyrazňuje nedostatočná analytická kapacita a nedostatky v automatizácii súdov. Bez riešenia kvality poskytovanej štatistiky, ako aj štruktúry stimulov na jej tvorbu a používateľov by však žiaden projekt budovania kapacít a automatizácie v zvyšovaní kvality súdnej štatistiky na primeranú úroveň nebol v plnej miere úspešný.

Verejne dostupná štatistika je zriedkavá, nepresná, a dokonca aj právni odborníci majú problémy pri jej výklade. Správy nezdôrazňujú trendy alebo anomálie, čo obmedzuje ich hodnotu pre riadiacich pracovníkov súdov a tvorcov politik. Vylúčenie štatistiky Najvyššieho súdu osobitne komplikuje pochopenie trendov a vzorov v komerčných a administratívnych prípadoch, kde má Najvyšší súd veľmi širokú právomoc.

Nikto, ani tvorcovia štatistiky, ani jej používatelia v systéme súdov, nemá v súčasnosti silný záujem o komplexnú a presnú štatistiku. Okrem toho štatistiky sa nekontrolujú z hľadiska presnosti a používatelia nie sú zapojení do špecifikácie informačných požiadaviek. Navyše sudcovia považujú vyplňanie údajových hárkov prípadov za nepríjemnú, časovo náročnú formalitu a nechápu, aký úžitok by mohli mať z informácií o výkonnosti druhých súdov. Nižšie súdy nechcú poskytovať údaje, ktoré by mohli negatívne ovplyvniť ich renomé, nadriadeným súdom. Napokon, vedúci súdnej správy nemajú záujem o získanie štatistiky uvádzajúcej problémy, za ktoré ich môžu brať na zodpovednosť.

Pri realizácii komplexnej reformy rezortu justície musí slovenská vláda klásť väčší dôraz na empirické dôkazy vrátane štatistiky. V súčasnosti riadiaci pracovníci súdov na Slovensku vychádzajú pri rozhodovacích procesoch z praktických skúseností a všeobecne vžitých názorov. Táto tradícia sa na slovenských súdoch spätne prejavuje nedostatočným záujmom o presné a včasné informácie a ich absenciou.

Aby sa vytvoril úspešný štatistický systém, ktorý dosahuje všetky popísané ciele, malo by Ministerstvo spravodlivosti SR v prvom rade pracovať na rozšírení záberu a štandardizácii súdnej štatistiky, ktorú zbiera. Musí zaručiť, že pohyb súdnych prípadov sa eviduje komplexnejším spôsobom. Do tohto procesu patrí vyhodnotenie konkrétnych problémov v súdnom systéme a potom, podľa potrieb systému, revidovanie a upresňovanie kódov alebo kategórií pre typy prípadov, ako aj výsledky prípadov. Vláda tiež musí štandardizovať typy tlačív, používaných na slovenských súdoch, na zber tejto štatistiky, keďže štandardizácia uľahčuje porovnávaciu analýzu údajov medzi súdmi.

Ministerstvo spravodlivosti SR by tiež malo klásť väčší dôraz na analýzu súdnej štatistiky. Malo by robiť hodnotiace štúdie štatistických údajov vrátane porovnávacej analýzy súdov v Slovenskej republike a v iných krajinách.

Ministerstvo spravodlivosti musí napokon klásť väčší dôraz na publikovanie a rozširovanie týchto štatistík a analýz. Je to mimoriadne dôležité, ak Slovensko dúfa, že napraví obraz súdov v očiach verejnosti preukázaním výkonnosti, účinnosti a nezávislosti súdov. Ministerstvo spravodlivosti môže napríklad na propagáciu silných stránok súdnictva, ako aj ročeniek a výročných správ využívať internet.

Prístup k spravodlivosti

Prístup k spravodlivosti možno charakterizovať ako schopnosť používateľov domôcť sa spravodlivosti prostredníctvom právneho systému. Prístup k spravodlivosti zahŕňa používanie služieb súdu, a vzťahuje sa aj na iné verejné a súkromné mechanizmy riešenia sporov a presadzovania zákonov. Na Slovensku je prístup k spravodlivosti právom, ktoré je chránené Ústavou SR, a preto má štát zákonnú povinnosť zabezpečiť podmienky potrebné na výkon tohto práva.

Táto časť sa zaoberá ekonomickými prekážkami v službách slovenských súdov. Správa sa sústreďuje na ekonomické prekážky, keďže geografické, psychologické a informačné bariéry sa javia ako menej významné. Okrem toho ekonomické obmedzenia, rozoberané v tejto časti, sa vzťahujú na súdne poplatky; právne služby – platené, ako aj dotované – sa rozoberajú v druhej kapitole tejto správy o právnych službách.

Na Slovensku nie je geografické hľadisko prístupu k súdom problém, keďže ide o relatívne malú krajinu s vysokou hustotou obyvateľstva a dobre vybudovanou dopravnou sieťou. Počet súdov, ktoré sa nachádzajú v správnych centrách, je postačujúci, ak nie nadmerný.

Ako sa uvádza vyššie, obyvateľstvo pociťuje vysoký stupeň nedôvery v súdnictvo, takže je pravdepodobné, že psychologické prekážky vo využívaní súdov sú významné. Bez špecializovaných štúdií sa však ťažko hodnotí dopad psychologických prekážok na vzory využívania.

Existujú však aj informačné prekážky, ktoré aj vzhľadom na vysoko vzdelané obyvateľstvo s takmer nulovou negramotnosťou pravdepodobne nebudú také významné ako ekonomické prekážky, s výnimkou najzraniteľnejších skupín v slovenskom obyvateľstve vrátane Rómov.⁵⁸

Súdne služby spravidla nie sú bezplatné; tí, ktorí iniciujú súdne konanie, musia platiť. Nezaplatenie súdnych poplatkov vopred je dôvodom na neposudzovanie prípadu. Súdne trovy sa určujú percentom z predmetu sporu, ktoré je zvyčajne na úrovni 4 percent, alebo

⁵⁸ Podľa neoficiálnych odhadov predstavuje rómske obyvateľstvo 8 až 10 percent celkového počtu obyvateľov Slovenska. (Svetová banka, 2002. *Poverty and Welfare of Roma in the Slovak Republic*. Washington, D.C.: Svetová banka)

paušálnou čiastkou. Účastník, ktorý spor prehrá, je zodpovedný za svoje súdne trovy a súdne trovy úspešného účastníka, ak sa riešenie určené sudcom nejaví stranám ako nespravodlivé. Toto riešenie, ktoré je síce bežné, odrádza niektorých obyvateľov od obhajoby svojich záujmov na súde, pretože je tu vždy určitá neistota, a v dôsledku korupcie, či už skutočnej alebo pociťovanej, aj nepredvídateľnosť výsledku prípadu.

Na Slovensku je dostupnosť právnych úkonov vrátane súdneho sporu jednou z najkritickejších otázok, ktoré ovplyvňujú prístup k súdnym službám. Dostupnosť právnych úkonov úzko súvisí s právnou pomocou najmä v takých otázkach, ako je financovanie, zacielenie a mechanizmy poskytovania. Odporúča sa ďalší výskum a diskusia o prístupe k súdnym službám a právnej pomoci na Slovensku.

Hlavné faktory ovplyvňujúce dostupnosť súdnych spor sú súdne poplatky a náklady právneho zastupovania. Priemerná úroveň súdnych poplatkov sa na Slovensku nepovažuje za prekážku a nezdá sa, že by odrádzali verejnosť od využívania súdov, i keď v niektorých prípadoch môžu súdne poplatky odradiť chudobných od vedenia súdneho sporu. Na dostupnosť súdnych sporov však nepriaznivo vplyvajú honoráre právnikov. Hoci bezplatné systémy za zastupovanie alebo za obmedzený či nominálny poplatok a za programy právnej pomoci, ktoré prevádzkuje vláda a rôzne mimovládne organizácie, zmiernujú situáciu pre niektorých používateľov, existujúce ekonomické prekážky v prístupe k súdnym službám sa ešte stále komplexne neriešia.

Nedávne zavedenie nových sadzieb za právne služby predstavovalo vhodný moment na diskusiu o tom, koľko právnej pomoci si Slovensko môže dovoliť a ako maximalizovať efektívnosť právnej pomoci. Posudzovanie právnej pomoci v kontexte širších sociálnych cieľov by mohlo byť konštruktívnym rámcom pre takúto diskusiu.

Právne služby

DALO by sa očakávať, že právnici budú horlivými zástancami reforiem v sektore spravodlivosti. Slovenskí právnici, podobne ako ich kolegovia v mnohých iných krajinách, majú z existujúceho systému prospech, a preto javia malý záujem o jeho zmenu.

Táto správa sa usiluje poskytnúť prehľad o právnickej profesii na Slovensku. Identifikuje spleť organizácie právnikov vrátane ich delenia na komerčných právníkov a advokátov. Popisuje regulačný rámec, v rámci ktorého právnici vykonávajú svoju profesiu, vrátane bariér pri vstupe do profesie. Správa analyzuje rozsah služieb poskytovaných slovenskými právnikmi. Skúma ich profesionálnosť, ako aj to, či a ako právnici chránia záujmy svojich klientov. Na záver sa správa zaoberá cenami právnických služieb a ponúka prehľad existujúcich programov poskytovania dotovaných právnych služieb. Správa vyúsťuje do odporúčania pokračovať v analyzovaní slovenského trhu právnych služieb a vypracovaní ucelenej verejnej politiky, ktorá by stimulovala sociálne želateľné správanie kľúčových aktérov na trhu právneho servisu.

Vari najväčšou prekážkou analyzovania právnych služieb na Slovensku bola skutočnosť, že existuje veľmi málo príkladov podobných analýz v rozvinutých krajinách a v zásade žiaden precedens podobnej analýzy v rozvíjajúcich sa krajinách. Ďalšou prekážkou bol nedostatok dostupných empirických dát o Slovenskom trhu právnych služieb.

Právnická profesia je samoregulačná autorita s trhovou silou. Podobne ako v mnohých iných krajinách právnici plnia verejnú funkciu reprezentantov práva. Právne služby však poskytujú na trhu v rámci súkromnej praxe, pričom si sami regulujú ich poskytovanie cez svoje stavovské organizácie. Silnejší právny štát a lepší prístup k spravodlivosti nie je možné dosiahnuť bez toho, aby sme nebrali do úvahy sektor právnych služieb.

Trh právnych služieb

Táto časť obsahuje analýzu slovenského trhu právnych služieb, tak ako ho vnímajú slovenskí advokáti, sudcovia a spotrebitelia služieb poskytovaných právnikmi a súdmi. Je zaujímavé, že pri definovaní špecifických právnických profesií – advokátov a komerčných právnikov – slovenské právo vychádza z rozdielnych kľúčových princípov. Na jednej strane definuje advokátov ako „slobodnú a liberálnu“ profesiu bez komerčnej motivácie. Na druhej strane predpokladá, že komerční právnici pôsobia na komerčnom základe a sú motivovaní ziskom. Tieto charakteristiky vystihujú tradičný vzťah právnickej profesie k trhu vrátane rozšírenej obavy z komercializácie právnickej praxe. Je však málo pravdepodobné, že by proklamácie, dokonca aj tie, ktoré sú obsiahnuté v zákonoch, ovplyvnili skutočné stimuly správania sa právnikov.

Právnická literatúra často poníma právnickú (a v tomto smere aj lekársku) profesiu ako slobodné povolanie, ktoré sa nevykonáva za účelom zisku. Právnici sú považovaní za tých, ktorí robia prospešné činy pre ľudí, pričom poplatky s tým spojené sú len vedľajší dôsledok ich aktivít.⁵⁹ Právnici však pôsobia na trhu, a preto sú ovplyvňovaní stimulmi, ktoré trh ponúka.

Teoreticky, monopolistické a nesúťaživé vlastnosti trhu právnych služieb zdôvodňujú nevyhnutnosť regulácie právnickej profesia právnych služieb. Vďaka týmto vlastnostiam sa cena právnych služieb odvíja od hodnoty, ktorú jej pripisujú klienti, a nie od skutočných nákladov na ich poskytovanie. Preto je cena právnych služieb zvyčajne vyššia. To je tiež dôvodom toho, že sa právnici zameriavajú najmä na tých, ktorí sú schopní a ochotní vyššiu cenu zaplatiť – v prípade Slovenska sú to predovšetkým podniky/firmy a bohatí jednotlivci. Tento trend ovplyvňuje distribúciu právnych služieb na Slovensku dvojakým spôsobom: (a) vyvoláva nerovnosť medzi chudobnými a bohatými, ktorá sa premieta do (b) nerovnosti medzi firmami a jednotlivcami, najmä znevýhodnenými skupinami obyvateľstva.⁶⁰

Slovenský trh právnych služieb je možné charakterizovať ako trh, na ktorom existuje enormná informačná priepasť medzi právnikmi a klientmi a pretrváva nedostatok právnikov. Je to trh s obmedzenou konkurenciou, bez efektívnych mechanizmov na ochranu klientov, ponúkajúci právnikom vynikajúce príležitosti na získavanie ekonomicky neodôvodnených výhod.

Informačná priepasť medzi klientmi a právnikmi na Slovensku je omnoho väčšia ako v rozvinutejších krajinách. Je to spôsobené mimoriadne častými zmenami v zákonoch,

⁵⁹ Pozri Van den Bergh, Roger (1993): „Self-Regulation in the Medical and Legal Professions and the European Internal Market.” In „Regulation of Professions: A Law and Economics Approach to the Regulation of Attorneys and Physicians in the US, Belgium, The Netherlands, Germany, and the UK. Antwerp, Belgium: MAKLU, 21-43.

⁶⁰ Hadfield, Gillian K. (2000): „The Price of Law: How the Market for Lawyers Distorts the Justice System.” *Michigan Law Review* 98 (4): 953-1996.

slabými inštitúciami a komplikovanými, nepredvídateľnými rozhodovacími procesmi. Tieto faktory, v kombinácii s relatívne nízkou právnou kultúrou a pomerne pasívnym prístupom k riešeniu problémov, zvyšujú zraniteľnosť spotrebiteľov právnych služieb na Slovensku voči právnickej profesii.

Proces ekonomickej transformácie na Slovensku mal za následok rýchly nárast dopytu po právnych službách; ponuka týchto služieb zaostala. Umelé bariéry k právnickému vzdelaniu a profesii samotnej spôsobili dlhotrvajúci nedostatok slovenských právnikov na trhu. Striktná regulácia navyše nedovolila, aby na slovenský trh vstúpili zahraniční právnici, ktorí prakticky do dnešného dňa nesmú poskytovať právne služby na slovenskom trhu. Konkurenciu na trhu ďalej oslabili prísne obmedzenia týkajúce sa organizácie podnikania, zákazu reklamy a špecializácie právnikov. Existujúca samoregulácia bola a je prislabá na to, aby ochránila klientov pred zneužitím. Klienti majú nedostatok informácií, aby si mohli kvalifikovane vybrať poskytovateľa služieb a doslova žiadne prostriedky na to, aby sa domohli vlastných práv voči právnikom. Jednoducho povedané, v uplynulom desaťročí mali právnici vynikajúce podmienky na získavanie ekonomicky nezdôvodnených výhod.⁶¹

O tom, že právnici boli schopní využiť túto situáciu, svedčí skutočnosť, že vyšli z procesu transformácie ako mimoriadne vplyvná, ak nie najvplyvnejšia profesijná skupina na Slovensku. Slovenská právnická profesia získala veľký ekonomický vplyv vďaka tomu, že sa ekonomická transformácia realizovala cez právne prostriedky. Počet právnikov na politických postoch je dôkazom značnej politickej sily tejto profesie.

Informácie získané zo slovenského trhu právnych služieb naznačujú, že kvalita právnych služieb nie je uspokojivá. Ceny za právne služby sa javia príliš vysoké na to, aby si ich mohli dovoliť ľudia s nižšími príjmami. Výskumy verejnej mienky navyše ukazujú, že právnici sú sprostredkovateľmi korupcie na slovenských súdoch a prispievajú k prietahom v súdnych konaniach.⁶² Toto má dopad na slovenskú spoločnosť a najmä na zraniteľnejšie skupiny obyvateľstva (napríklad rómsku populáciu), ktoré prichádzajú často do styku so súdmi, ale v prevažnej miere nie sú schopné za právne služby platiť.

Vláda prejavila malý, až žiadny, záujem o monitorovanie a dohľad nad právnickou profesiou alebo o intervencie do trhu právnych služieb. Možno preto, že je právnická profesia oddelená od štátu, nezbierali sa žiadne štatistiky, neurobili sa žiadne výskumy pre lepšie pochopenie dynamiky trhu a riešenie vznikajúcich problémov. V deväťdesiatych rokoch vláda opierala svoje kľúčové politické rozhodnutia v tejto oblasti o skúsenosti z iných krajín bez zohľadnenia špecifik slovenského trhu právnych služieb. Neskoršie intervencie na trhu

⁶¹ Preto, aby mohla určitá záujmová skupina získavať ekonomicky nezdôvodnené výhody (rent-seeking behavior), musí byť splnených niekoľko podmienok. Takáto záujmová skupina musí byť malá, orientovaná na spoločný cieľ, dobre organizovaná a musí mať nízke transakčné náklady. Na druhej strane náklady širokej verejnosti na získavanie informácií, ktoré má k dispozícii takáto skupina, musia byť vysoké.

⁶² Podľa prieskumu Transparency International z roku 2002 približne 90 % úplatkov na súdoch dávajú sudcom a súdnym úradníkom advokáti a komerční právnici.

sa týkali výhradne cien služieb, pričom sa zdá, že jediní, ktorí mali z takýchto intervencií prospech, boli advokáti a komerční právnici.

Regulácia právnickej profesie

Ústava Slovenskej republiky (články 29, 37), zákon o advokácii⁶³ a zákon o komerčných právnikoch⁶⁴ tvoria legislatívny rámec pre organizáciu právnických profesií a založenie ich komôr ako samosprávnych stavovských organizácií. Legislatívny rámec dopĺňajú vyhlášky MS SR o odmenách za právne služby⁶⁵ a súbor interných predpisov oboch komôr.⁶⁶

Ústavným základom na poskytovanie právnych služieb na Slovensku je právo občanov na právnu pomoc a zastupovanie v právnych veciach. Poskytovanie právnych služieb je profesionalizované; znamená to, že právnymi poradcami a zástupcami v právnych záležitostiach sú profesionáli so špeciálnym vzdelaním – advokáti a komerční právnici organizovaní v stavovských organizáciách alebo advokátskych komorách.

Komory sú verejnoprávne organizácie, ktoré regulujú prístup k profesii a správanie sa profesie. Komory však neregulujú výšku odmien za právne služby. Právomoc stanovovať výšku týchto odmien si zachovalo MS SR. Napriek tomu sa nezdá, že by absencia kontroly nad odmenami za právne služby oslabila alebo znížila vplyv komôr, keďže na trhu právnych služieb de facto prevažujú neregulované ceny.⁶⁷

Stavovské komory

Táto časť obsahuje stručnú históriu právnickej profesie na Slovensku a popis organizačnej štruktúry oboch paralelne pôsobiacich stavovských komôr.

Vytvorenie nezávislej právnickej profesie na Slovensku bolo iniciované začiatkom deväťdesiatych rokov. Predchádzajúca organizácia socialistických advokátov sa transformovala na Slovenskú advokátsku komoru. Pri svojom vzniku združovala komora len 250 právnikov; všetci boli advokáti, najmä z oblasti trestného práva, ktorí získali advokátske skúsenosti počas obdobia socializmu. Napriek zjavne malej členskej základni advokátskej komory sa snaha právnikov, zamestnaných štátnymi podnikmi a družstvami, o členstvo v komore stretla s odporom, a to najmä preto, lebo komora si chcela uchovať monopol na

⁶³ Zákon č. 132/90, v znení zákona č. 302/99.

⁶⁴ Zákon č. 129/91.

⁶⁵ Vyhláška MS SR č. 163/2000.

⁶⁶ Ku dnešnému dňu schválili valné zhromaždenia oboch komôr nasledovné vnútorné predpisy: zásady výkonu profesie, disciplinárny poriadok, organizačný poriadok, skúšobný poriadok, volebný poriadok, rozhodnutie o členských poplatkoch a rozhodnutie o sociálnom fonde.

⁶⁷ Medzi možnosťami regulačných intervencií patria poskytovanie informácií, regulácia kvality, certifikácia a vydávanie licencií a samoregulácia. V prípade licencií sú tieto vydávané verejnými orgánmi, pričom v prípade samoregulácie samotná stavovská organizácia reguluje prístup k profesii a jej výkon vrátane ceny.

trhu trestnoprávnej advokácie, ktorý bol v tej dobe najstabilnejším trhom právnych služieb na Slovensku. Z tohto dôvodu podnikoví a družstevní právnici vytvorili vlastnú stavovskú organizáciu pod názvom Komora komerčných právnikov.

Postupom času sa trh právnych služieb ukázal byť dostatočne veľký pre obidve skupiny právnikov. Zastupovanie v trestných veciach sa stalo menej významným zdrojom príjmov právnikov. Advokátska komora preto stratila záujem o pokračujúce delenie profesie a začala lobbovať v prospech zjednotenia obidvoch komôr. Ironiou je, že práve Komora komerčných právnikov je dnes odporcom zlúčenia obidvoch skupín. Zo strany komerčných právnikov ide zrejme o pokus skomplikovať úsilie advokátov etablovať sa aj na ziskovom trhu komerčného práva.⁶⁸

Dnes sa teda právnická profesia na Slovensku delí na advokátov a komerčných právnikov, pričom každá skupina pôsobí vo vlastnom právnom a inštitucionálnom rámci. Organizačná štruktúra oboch stavovských združení je takmer identická; v obidvoch prípadoch ide o centralizované inštitúcie, ktoré nie sú paralelné so štruktúrou súdneho systému. Najvyšším orgánom v oboch združeníach je valné zhromaždenie, ktoré volí predsedníctvo, disciplinárnu komisiu a revíziu komisiu. Predsedníctvo sa skladá z predsedu, dvoch podpredsedov a 15 členov. Disciplinárna komisia sa skladá z predsedu a deviatich členov a revízna komisia pozostáva z predsedu a 15 členov.

Každodenné riadenie činnosti komory vykonáva sekretariát. Posty v sekretariáte, ako aj všetky ostatné pozície v komorách, zastávajú právnici. Z toho vyplýva, že právnici vykonávajú všetky funkcie komôr. Sídлом Slovenskej advokátskej komory je Bratislava a sídlom Komory komerčných právnikov je Žilina, donedávna Banská Bystrica.

Z hľadiska spotrebiteľa je rozdelenie právnickej profesie ťažko zdôvodniteľné, kým zostáva konkurencia medzi právnikmi značne obmedzená. Existencia dvoch stavovských organizácií, z ktorých každá má vlastnú inštitucionálnu a regulačnú štruktúru, je prinajmenšom nákladná, ak nie duplicitná. Z pohľadu vlády komplikuje existencia dvoch podobných stavovských organizácií dohľad nad výkonom právnickej profesie. Bolo by vhodné zvážiť možnosť zlúčenia obidvoch komôr, resp. eliminácie privilégií, ktoré si tieto komory navzájom voči sebe zachovávajú.

Konkurencia v rámci profesie

Táto stručná analýza rozsahu právnych služieb ponúkaných v Slovenskej republike poukazuje na nedostatok konkurencie vo vnútri profesie. Zdá sa, že medzi advokátmi a komerčnými

⁶⁸ V roku 2002 vláda prijala reformu právnickej profesie. Balík reformných opatrení zahŕňal návrh na prijatie flexibilnejších pravidiel týkajúcich sa právnej formy organizácie podnikania v sektore a poskytovania právnych služieb cudzincami. Je dosť ironické, že najviac kontroverznou časťou balíka reforiem bol návrh vlády na zlúčenie oboch komôr. Tento návrh sa stretol so silným odporom zo strany komerčných právnikov, ktorí mali pocit, že ich záujmy by neboli dostatočne ochraňované pod jednou zastrešujúcou organizáciou.

právníkmi, resp. medzi advokátmi a komerčnými právníkmi a inými právnickými profesiami, existuje veľmi slabá profesijná konkurencia. K tejto situácii zrejme prispieva aj všeobecný nedostatok profesionálnych právníkov.⁶⁹

K nedostatočnej profesijnej konkurencii na slovenskom trhu právnych služieb prispievajú ešte dva ďalšie faktory: monopol na obhajovanie klientov pred súdom a zákaz poskytovania právnych služieb zahraničnými právníkmi. Na Slovensku nesmú komerční právníci obhajovať klientov v trestnoprávnom konaní a zahraniční právníci nesmú konať pred slovenskými súdmi.

Aj keď profesijný monopol právníkov mohol byť v minulosti opodstatnený, postupne sa prežíva. S rastúcou dostupnosťou informácií o právnej ochrane a ochrane spotrebiteľa sú spotrebiteľia stále lepšie pripravení obhajovať svoje záujmy sami. Konkurenčné tlaky vyvolané ekonomickou liberalizáciou, globalizáciou a európskou integráciou zrejme vytvoria silnejšie stimuly na zlepšenie kvality a efektívnosti služieb.

Okrem toho faktory spôsobujúce nedostatok konkurencie medzi oboma stavovskými združeniami sú dôležité, pretože ovplyvňujú výber, kvalitu a cenu právnych služieb.

Služby ponúkané slovenskými advokátmi a komerčnými právníkmi zahŕňajú zastupovanie v občianskych, obchodných a správnych konaniach, koncipovanie zmlúv, podporu pri obchodných rokovaniach, mediáciu a právne analýzy. Advokáti majú výhradný monopol na obhajobu v trestnoprávnom konaní.

Pri konaniach pred súdom v iných ako trestných veciach nemajú advokáti a komerční právníci úplné monopolné postavenie. Iné právnické profesie, najmä podnikoví právníci, ktorí nie sú registrovaní v asociáciách, ale aj osoby bez právnického vzdelania, môžu vo väčšine typov súdnych konaní zastupovať účastníka konania, ale bez odmeny za takúto službu. Účastník konania môže, s určitými výnimkami, odmietnuť právne zastupovanie a obhajovať si svoje práva pred súdom sám. Táto možnosť sa využíva v prípadoch, keby náklady na zastupovanie presiahli očakávaný zisk z vyhratého súdneho sporu. Často sa napríklad vyskytuje v prípade drobných deliktov a nesporných občianskoprávných konaní.

Okrem advokátov a komerčných právníkov existuje obmedzený počet poskytovateľov právnych služieb v mimosúdnom konaní. Medzi týchto poskytovateľov patria notári, exekútori, konkurzní správcovia, účtovníci, finanční poradcovia, odbory, profesionálne organizácie, poisťovne, neziskové organizácie a konzultačné firmy. Niektorí z nich (notári a exekútori) sa zameriavajú na poskytovanie špecifických právnych služieb.

⁶⁹ Notári sa napríklad zdajú byť nespokojní s nižšími poplatkami, ktoré účtujú za koncipovanie zmlúv, obzvlášť keď sa tieto poplatky porovnávajú s tými, ktoré si za rovnakú činnosť účtujú notári. Na naše otázky týkajúce sa tejto záležitosti sme dostali odpoveď, že „o notárov je dobre postarané“, čím sa myslia ich monopolizované právomoci a z toho vyplývajúce zdroje príjmov podľa obchodného zákonníka a zákona o cenných papieroch.

Rozsah služieb poskytovaných týmito profesijnými skupinami sa prekrýva so službami advokátov a komerčných právnikov. Napríklad notári môžu koncipovať zmluvy, najmä zmluvy týkajúce sa nehnuteľného majetku. Exekútori poskytujú právne služby súvisiace s výkonom všetkých druhov súdnych rozhodnutí. Advokáti a komerční právnici veľmi často pôsobia ako konkurzní správcovia a v tejto pozícii konkurujú ostatným licencovaným profesionálom.

Ostatné skupiny, ako napríklad účtovnícke firmy, odbory, alebo poisťovne, poskytujú právne služby v rámci doplnkovej činnosti. Pretože na Slovensku neexistuje dostatok údajov o rozsahu právnych služieb poskytovaných týmito skupinami, je ťažké posúdiť, do akej miery úspešne konkurujú advokátom a komerčným právnikom.

Celkovo je možné konštatovať, že rozsah špecializovaných právnych služieb narastá, z čoho majú prospech spotrebiteľia. Bolo by možno vhodné zvážiť zrušenie exkluzivity advokátov a komerčných právnikov na poskytovanie právnych služieb. Dalo by sa to dosiahnuť certifikáciou, ktorá by preukazovala, že poskytovateľ služieb spĺňa určité kritériá. Je však mimoriadne dôležité, aby: (a) vládne predpisy vytvorili spravodlivé podmienky pre súťaž na trhu právnych služieb a (b) novovznikajúce profesijné skupiny podliehali stálemu a pozornému hodnoteniu a monitorovaniu dodržiavania štandardov kvality.⁷⁰

Prístup k právnickej profesii

Teoreticky by mala regulácia poskytovania právnych služieb viesť k trom výhodám: mala by znižovať náklady na vyhľadávanie právnikov a právneho poradenstva, mala by zlepšiť kvalitu služieb a zvýšiť komfort spotrebiteľa. Naše analýzy naznačujú, že súčasná regulácia právnickej profesie a poskytovateľov právnych služieb na Slovensku nevedie k vyššie uvedeným výhodám.

V súčasnosti je na Slovensku približne 1472 advokátov registrovaných v Advokátskej komore (z čoho 709 je žien a 763 mužov). Približne 1396 komerčných právnikov je registrovaných v Komore komerčných právnikov. Počet právnikov na 100 000 obyvateľov je na Slovensku nižší (60) v porovnaní so Spojenými štátmi (316), Nemeckom (300), Francúzskom (175) či Lotyšskom (100).

Je vo verejnom záujme eliminovať všetky nepotrebné bariéry vstupu na trh právnych služieb s cieľom zabezpečiť ich adekvátnu ponuku. Máme dôvody domnievať sa, že nadmerne vysoké ceny právnych služieb na Slovensku sú výsledkom špecifických faktorov, z ktorých jedným je pretrvávajúci nedostatok právnikov.

⁷⁰ Napríklad vyhláškami vlády sa stanovili rozličné poplatky pre notárov a komerčných právnikov za poskytnutie tých istých služieb. Takýto rozdiel v oficiálnych tarifách stavia notárov do pozície, z ktorej ťažšie konkurujú komerčným právnikom.

Obmedzený prístup k právnickému vzdelaniu na Slovensku v uplynulom desaťročí, spojený s prísnymi požiadavkami oboch komôr na vstup do profesie, bráni adekvátnemu prílevu nových právnikov. Obzvlášť ťažké je splniť požiadavku povinného čakateľstva, keďže počet voľných miest právnych čakateľov je obmedzený, viazaný na osobné vzťahy k právnikom, ktorí už pôsobia na trhu a kontrolujú ho. Tieto bariéry vstupu sú protekcionistické a nekonzistentné s duchom európskej integrácie. Uvedené problémy súvisia s nedostatkami v správe a riadení sektora právnych služieb.

Ďalším problémom je malá pozornosť, ktorú štát a stavovské komory venujú príprave mladých právnikov na kariéru advokáta alebo komerčného právnika. Okrem kurzov organizovaných komorami majú čakatelia len málo príležitostí absolvovať štruktúrované, najmä teoretické vzdelávanie. Komory nešpecifikujú, čo by sa kandidáti mali naučiť v priebehu čakateľského obdobia; nedokážu tiež garantovať umiestnenie kandidátov u vhodných mentorov. Okrem toho komory nesledujú ani neusmerňujú proces prípravy čakateľov na ich budúcu prácu právnikov.⁷¹ Keďže správanie právnických firiem je ovplyvňované trhovými, najmä ziskovo orientovanými stimulmi, je nereálne očakávať, žeby právnické firmy boli ochotné investovať značné prostriedky do prípravy čakateľov.

Počet právnikov nie je obmedzený, a preto neexistujú žiadne priame kvantitatívne obmedzenia vstupu do právnickej profesie. Prijatie do obidvoch komôr si vyžaduje, aby bol uchádzač bezúhonný, ukončil právnické vzdelanie a ďalšie vzdelanie končiace odbornou skúškou príslušnej komory. Pre výkon právnickej profesie sa ďalej vyžaduje, aby uchádzač zložil sľub do rúk predsedu komory a následne bol registrovaný ako jej člen. Členstvo v komore je doživotné a podlieha paušálnemu poplatku.⁷² Etické požiadavky na vstup do profesie sa obmedzujú na čistý výpis z registra trestov. Doposiaľ nebol zaznamenaný ani jeden prípad diskvalifikácie uchádzača o registráciu z etických dôvodov. Všetci kandidáti na členstvo v komore musia ukončiť dva stupne vzdelávania. Prvý, „akademický“ stupeň, je zakončený diplomom práva. Pre účely členstva v komore sa vyžaduje absolvovanie právnického vzdelania na slovenských alebo českých fakultách, alebo na fakultách tých škôl v zahraničí, ktorých diplomy sú uznávané v Slovenskej republike.⁷³

⁷¹ Napríklad v Holandsku predkladajú právnické firmy komore výročné správy o pokroku dosiahnutom čakateľmi v oblasti vzdelávania.

⁷² Komerčný právnik musí okrem toho získať aj licenciu vydanú Komorou komerčných právnikov. Funkcia tejto licencie je formálna, keďže komora ju vydáva bez akýchkoľvek ďalších podmienok a licencia je platná, pokiaľ je komerčný právnik členom komory.

⁷³ V priebehu uplynulých piatich rokoch pripravili štyri akreditované právnické fakulty na Slovensku celkom 3758 právnikov. Miera prijatých uchádzačov o štúdium práva na obidvoch univerzitách v uplynulých 10 rokoch bola najnižšia zo všetkých vysokých škôl. Keďže právnické vzdelanie je zdarma, na študentov nie je možné aplikovať žiadne ekonomické bremeno. Zdá sa však, že existuje presvedčenie, že právnické fakulty sú skorumpované inštitúcie, keďže študenti sú časti prijímaní a robia skúšky podľa konexií, ktoré majú. Dalo by sa špekulovať, že korupcia má potenciál zvýšiť náklady na právnické vzdelanie na úroveň, ktorú si nízko príjmové rodiny nemôžu dovoliť. Celkovo je možné konštatovať, že právnické vzdelanie je faktorom, ktorý redukuje prístup k právnickej profesii a následne zvyšuje ceny právnych služieb na Slovensku.

Druhý stupeň prípravného procesu je čakateľstvo, ktoré končí záverečnými odbornými/advokátskymi skúškami. Pre zaradenie do takéhoto programu musí absolvent právnickej fakulty uzatvoriť zmluvu s etablovaným právnikom a zaregistrovať sa v príslušnej komore. Neexistujú žiadne špecifické kritériá pre výber a prijatie konkrétneho absolventa do funkcie čakateľa. Rozhodnutie je vecou konkrétneho právnika alebo právnickej firmy, pričom niektoré informácie naznačujú, že tieto prepojenia sú často výsledkom patrónstva (napríklad rodinné väzby a osobné vzťahy). Navyše niektoré právnické firmy a právnici žiadajú špecifický poplatok za prijatie čakateľa do pracovného pomeru. Táto prax zostáva zo strany komôr nepovšimnutá, aj keď vyvoláva určité právne a etické otázky.⁷⁴ Povinné prípravné obdobie počas deväťdesiatych rokov trvalo päť rokov, čo výrazne prispelo k nedostatku právnikov na Slovensku. Zmeny, zavedené na konci deväťdesiatych rokov, skrátili prípravné obdobie na tri roky, čo je porovnateľné s európskym štandardom.⁷⁵

Úloha stavovských komôr pri administrácii programov pre čakateľov/koncipientov sa zväčša obmedzuje na zabezpečovanie povinných vzdelávacích kurzov. Tieto kurzy, ktorých obsah je pomerne skromný, zameriavajú sa na potrebné právnické vzdelávanie a obsahujú aj určité vzdelávanie v oblasti profesionálnej etiky.

Obidve komory organizujú svoje skúšky jednotným spôsobom. V súčasnosti je počet adeptov, ktorí nezložili skúšku, zanedbateľný, hoci skúšky sú vnímané ako čoraz náročnejšie a porovnateľné s tými, ktoré sú vyžadované pre prokurátorov a sudcov. Približne 20-členná skúšobná komisia, pozostávajúca z advokátov, sudcov a iných právnických profesií, testuje znalosti a kompetentnosť kandidátov v hlavných oblastiach práva vrátane trestného práva (trestné právo nie je súčasťou odborných skúšok komerčných právnikov), občianskeho a rodinného práva, obchodného práva, správneho práva, finančného práva, pozemkového práva, práva sociálneho zabezpečenia a regulačného rámca pre príslušnú právnickú profesiu. Podľa získaných informácií komory majú rôzne nároky na čakateľov pri záverečných skúškach. Advokátske skúšky sú náročnejšie nielen pre širší rozsah problematiky, ktorú čakatelia musia zvládnuť, ale aj vďaka vyšším štandardom.

V rámci reformnej agendy by stálo za zváženie prijať nasledovné opatrenia zamerané na zlepšenie politiky prijímania do stavovských komôr: (a) prehodnotenie súčasných prijímacích procedúr v záujme identifikácie možností zvýšenia počtu právnikov v profesii; (b)

⁷⁴ Počas našej misie na Slovensku v roku 2000 sme narazili na niekoľko inzerátov v tlači, kde mladí absolventi právnických fakúlt ponúkali platbu za prijatie do právnickej firmy alebo advokátskej kancelárie na post čakateľa/koncipienta. V iných inzerátoch oznamovali advokáti alebo komerční právnici ochotu za poplatok zaškoliť absolventov právnickej fakulty.

⁷⁵ S výnimkou Spojených štátov, na celom svete nie je ukončené právnické vzdelanie postačujúce pre samostatný výkon právnickej profesie. V Nemecku sa vyžaduje, okrem zloženia druhej právnickej skúšky, absolvovanie 30-mesačnej prípravy. V Belgicku, Veľkej Británii a Holandsku musí adept absolvovať 36-mesačné dodatočné vzdelávanie a zložiť druhú skúšku (Firshinger, Jorg. 1993. „Attorneys: Summary of the Cross-National Comparison.” In *Regulation of Professions: A Law and Economics Approach to the Regulation of Attorneys and Physicians in the US, Belgium, The Netherlands, Germany, and the UK*. Antwerp, Belgium: MAKLU, 359-370).

zavedenie flexibilnejších podmienok pre čakatel'ov/koncipientov, ktoré by rozšírili možnosti vzdelávania mimo zavedených právnických či advokátskych kancelárií, ako aj mimo územia Slovenska; (c) zrušenie požiadavky čakatel'stva/koncipientstva pre inak kvalifikovaných jednotlivcov; (d) zavedenie automatického prijatia členov stavovských komôr z EÚ a iných krajín; (e) zrušenie všetkých požiadaviek na prijatie, ktoré priamo či nepriamo diskriminujú iných štátnych príslušníkov, prípadne podmieňujú ich prijatie; a (f) poskytnutie reciprocity členom komôr z krajín EÚ a iných krajín za tých istých podmienok, ktoré sú kladené na slovenských právnikov v iných jurisdikciách.

Bolo by tiež potrebné zvážiť spôsoby lepšej prípravy mladých právnikov na ich kariéru, napríklad zlepšením štruktúry povinného teoretického vzdelávania, stanovením jasných profesionálnych a etických štandardov pre čakatel'ov/koncipientov a dôkladným monitorovaním ich praktického vzdelávania.

Organizácia právnických firiem

Slovenská regulácia podnikania v sektore právnych služieb nie je dostatočne flexibilná. Medzi hlavné faktory ovplyvňujúce štruktúru slovenských právnických firiem je možné zaradiť relatívne malý trh, strnulé predpisy, ktoré komplikujú špecializáciu a zakladanie právnických firiem, ako aj delenie právnickej profesie na dve skupiny – advokátov a komerčných právnikov. Komparatívny nedostatok sofistikovaných služieb ponúkaných na trhu, ako aj nízka úroveň dôvery prispievajú k fragmentácii právnických činností. Ďalším dôležitým faktorom je nedostatok podnikateľskej tradície na Slovensku.

Podľa oficiálnych štatistických údajov za rok 2000 malo Slovensko 1368 praktizujúcich advokátov a 66 právnických firiem. Len 12% advokátov bolo partnermi v advokátskych spoločenstvách. Štyridsaťpäť advokátskych spoločenstiev malo dvoch partnerov; dvanásť spoločenstiev malo troch partnerov; štyri spoločenstvá mali štyroch partnerov; tri spoločenstvá mali piatich partnerov a jedno spoločenstvo malo šesť partnerov. Takmer polovica spoločenstiev sa nachádzala v Bratislave a najmenej 22% spoločenstiev bolo založených na rodinných väzbách.⁷⁶

Jedným z dôsledkov striktnej regulácie je aj to, že typický slovenský právnik je samostatne zárobkovo činnou osobou bez špecializácie. Možnosti voľby právnej formy

⁷⁶ Na porovnanie tejto situácie s inými krajinami, napríklad so Spojenými štátmi, prieskum vykonaný chicagskou komorou ukázal, že profesia je rozdelená na dve sféry. Korporátna (akákoľvek právna forma organizácie) sféra je charakterizovaná veľkými firmami s elitnými absolventmi práva, ktorí majú dobré konexie a vplyv v profesii. Títo právnici poskytujú služby podnikovým klientom vo firemných záležitostiach a zapájajú sa do zložitých transakcií a súdnych sporov, ktoré sú považované za vysoko prestížne. Segment individuálnych klientov je charakterizovaný sólo právnickými alebo malými všeobecnými právnickými firmami s obmedzenou špecializáciou, ktoré poskytujú služby individuálnym klientom v osobných záležitostiach a malých obchodných prípadoch. Práca je rutinná, alebo jej dominujú individuálne žaloby o náhradu škody, kedy je odmena právnika závislá od úspechu a hodnoty nároku (Hadfield, Gillian. February 2000. „The Price of Law: How the Market for Lawyers Distorts the Justice System.” *Michigan Law Review*: 98: 4.

právnických firiem na Slovensku sú obmedzené. Advokáti a komerční právnici môžu zakladať len spoločenstvá, v ktorých sú praktizujúci právnici spolujemiteľmi. Zmiešané združenia medzi komerčnými právnikmi a advokátmi nie sú povolené, čo obmedzuje škálu možností pre rozvoj podnikania v právnickej profesii na Slovensku.

Právnici združení v spoločenstvách sa zodpovedajú klientom buď jednotlivo, alebo spoločne. O zisky a straty sa delia podľa dohodnutých pravidiel. Aj keď neexistujú žiadne výslovné obmedzenia týkajúce sa veľkosti právnických firiem, na trhu dominujú malé firmy, často len s jedným právníkom.⁷⁷ Špecializácia právníkov je explicitne zakázaná, a preto sa právnici nešpecializujú. Právnické firmy pozostávajú zo spoločníkov, administratívnych pracovníkov a čakateľov.

V posledných rokoch vstupuje čoraz väčší počet mladých právníkov do pracovnoprávneho vzťahu s právnickými firmami. Aj keď zložia skúšku predpísanú komorou, neskladajú sľub na získanie statusu advokáta alebo komerčného právníka. Z tejto situácie majú jasný prospech etablovaní právnici, pretože využívajú kvalifikovanú a relatívne lacnú pracovnú silu a zároveň eliminujú konkurenciu. Je však ťažké veriť, že pre mladých právníkov by za normálnych okolností neboli lepšou alternatívou právnické spoločenstvá či samostatná prax. Tento trend je možné vysvetliť ťažkosťami spojenými so založením novej, resp. so vstupom do existujúcej praxe. Dôvody v pozadí situácie mladých právníkov môžu byť tak ekonomické, ako aj regulačné.

Právnické firmy na celom svete zvyšujú efektivitu svojej práce centralizáciou určitých činností, profesionálnym manažmentom; vnútornou špecializáciou, vzájomnou spolupracou a, v niektorých prípadoch, aj spolupracou medzi právnikmi, účtovníkmi a inými odborníkmi.⁷⁸ Skúsenosti z európskej a medzinárodnej scény ukazujú, že v prostredí silnejúcej konkurencie je pre uspokojovanie potrieb firemných aj individuálnych klientov mimoriadne dôležitá flexibilita právnickej profesie.

Umožnenie vstupu cudzincov na slovenský trh právnych služieb je ďalšou možnosťou, ktorú by Slovensko mohlo zvážiť. Aj keď zo slovenských pravidiel pre etablovanie sa s cieľom podnikania nevyplývajú pre cudzincov žiadne dodatočné požiadavky, súčasné predpisy výrazne sťažujú prístup rovnako kvalifikovaných a skúsených zahraničných právníkov k členstvu v komorách. Napríklad, aj keď členstvo v zahraničných právnických komorách nie je v princípe nezlučiteľné s členstvom v slovenských komorách, právnici a ich spoločenstvá môžu mať len jedno sídlo. Z toho ale vyplýva, že zahraničná firma so sídlom v inej krajine nemôže mať súbežne sídlo aj v Slovenskej republike.

⁷⁷ Úplný zoznam právnických firiem s menami, adresami a jazykovými znalosťami spoločníkov pravidelne zverejňujú stavovské komory.

⁷⁸ Existuje tiež vzájomný vzťah medzi zložitou právnou službou a veľkosťou firmy: väčšie firmy poskytujú zložitejšie právne služby. Z toho teoreticky vyplýva, že skutočnosť, že slovenskému trhu dominujú malé firmy s jedným spoločníkom, naznačuje, že právne služby v krajine sú charakterizované relatívne nízkou zložitou (Heinz, John P., Robert L. Nelson, and Edward O. Lauman: „The Scale of Justice: Observations on the Transformation of Urban Law Practice.” *Annual Review of Sociology* 27: 337).

Na rozdiel od Slovenska sa v iných krajinách, napríklad v Spojených štátoch, na zahraničných právnikov nevzťahujú žiadne obmedzenia okrem požiadavky členstva v komore; advokáti krajín ES môžu vo väčšine prípadov poskytovať služby na území ktorejkoľvek členskej krajiny. V iných krajinách, napríklad vo Veľkej Británii, však ešte stále existujú určité obmedzenia týkajúce sa zastupovania klientov pred súdom.⁷⁹ Ako ukazuje naša analýza, Slovensko za európskymi trendmi zaostáva.

Pre zahraničné právnické firmy je tiež ťažké vytvárať partnerstvá so slovenskými firmami. Slovenské právo obmedzuje možnosti komerčnej spolupráce slovenských a zahraničných právnikov len na vytváranie personálnych spoločenstiev. Z tohto dôvodu je najčastejšou formou medzinárodnej spolupráce zamestnávanie slovenských právnikov zahraničnými spoločnosťami, prípadne ich spolupráca na zmluvnom základe.

Slovenské komory sú proti myšlienke umožniť zahraničným právnikom vykonávať prax na území Slovenskej republiky. Sú najmä proti tomu, aby medzinárodné firmy poskytovali širokú škálu odborných služieb. Argumenty komôr sú právnej povahy a súvisia s ochranou spotrebiteľa. Tvrdia, že zahraničné firmy by mohli deformovať slovenský trh vyššími poplatkami za služby nižšej kvality, pričom ich kvalitatívny deficit vyplýva z nižšej znalosti slovenského práva. V reakcii na takýto argument je možné uviesť, že ak by sa zahraničné firmy naozaj správali takýmto spôsobom (napriek výhradnému právu vlády regulovať maximálne aj minimálne odmeny za právne služby), pravdepodobne by ich z trhu vytlačila vlastná cenová politika. Navyše, čo sa týka tvrdenia o nedostatočnej znalosti slovenského práva, zahraničné firmy môžu zamestnávať miestnych expertov s dôkladnou znalosťou slovenského právneho prostredia.

Ďalším častým argumentom pre zachovanie *status quo* je, že okrem Spojených štátov aj niektoré krajiny EÚ, ako napríklad Rakúsko, Nemecko, Veľká Británia a Belgicko, nezaručujú úplnú slobodu etablovať sa za účelom podnikania. Aj keď je to pravda, treba zároveň uviesť, že v zmysle cieľov zmluvy EHS o slobodnom pohybe tovarov, kapitálu a služieb členské krajiny EÚ sú povinné existujúce obmedzenia tohto práva priebežne odstraňovať, a nie vytvárať nové. Ďalším dôležitým dôvodom pre zmenu *status quo* sú medzinárodné súdne spory, ktoré sú logickým dôsledkom trhovej integrácie. Ak sa nevytvárajú medzinárodné právne firmy uspokojujúce dopyt po právnych službách súvisiacich s cezhraničnými právnymi spormi, náklady na takéto spory prudko vzrastú.

Niet pochyb, že slovenské právne služby sa budú ďalej vyvíjať a že tieto služby, skôr či neskôr, dosiahnu úroveň medzinárodných štandardov vrátane zrušenia priamych a nepriamych obmedzení poskytovania právnych služieb a práva etablovať sa. Slovenská právna profesia bude musieť postupom času čeliť konkurenčnému tlaku na medzinárodnom trhu.

⁷⁹ Finsinger, Attorneys: Summary of the Cross National Comparison.

V záujme zabezpečenia primeranej úrovne konkurencie medzi slovenskými právnikmi by stálo za zváženie: (a) odstrániť obmedzenia týkajúce sa obchodnej organizácie poskytovateľov právnych služieb a (b) podriaďiť trh právnych služieb protimonopolnému režimu a režimu na ochranu súťaže.

Zásady etického výkonu profesie

Vzťahy medzi právnikmi a ich klientmi sú založené na vzájomnej dôvere a dôvernosti informácií. Aby ich vzťah a konzekventne právny systém fungovali, právnici musia konať v mene svojich klientov s náležitou starostlivosťou a odbornosťou a zároveň prejavovať profesionálnu úctu voči svojim kolegom. Bez dostatočného stupňa spolupráce a profesionálnej súčinnosti medzi právnikmi vystupujúcimi v kontradiktórnych konaniach sa spory nedajú riešiť rýchlo, spravodlivo a lacno. Na druhej strane prílišná profesionálna spolupatričnosť môže viesť ku kolúzii, kedy sa právnici snažia chrániť vlastné záujmy na úkor klientov.

Zdá sa, že slovenské podmienky nahrávajú skôr kolúzii na úkor razantnej obhajoby v prospech klientov. Vo svojich stratégiách obhajoby, ako aj vo vystupovaní voči právnym zástupcom protistrany právnici majú tendenciu zohľadňovať lojalitu voči profesii. Právnici, napríklad, len zriedka otvorene poukazujú na nedostatočnú pripravenosť alebo nekompetentnosť svojho kolegu pred súdom. Je nešťastím, že sudcovia, ktorí sú svedkami takéhoto správania sa v súdnych sieňach, robia to isté. Profesionálny kódex zdôrazňujúci zmysel pre solidaritu v rámci právnickej profesie oslabuje súťaž a neprospieva spotrebiteľom.

Profesionálna lojalita právnikov a tolerancia sudcov voči nekompetentnému konaniu kolegov by nemala oslabovať súťaž medzi poskytovateľmi právnych služieb. Preto by mali existovať jasné etické štandardy zohľadňujúce najmä záujmy klientov. Pravidlá, ktorými sa riadi profesionálna súčinnosť medzi právnikmi, by bolo vhodné revidovať, tak aby zohľadňovali verejný záujem a nielen záujem profesie. Používatelia právnych služieb, súdy a samotní právnici by profitovali z dobre definovaných, jasných a na výsledok orientovaných postupov, ktorými sa riadi správanie sa právnikov v súdnych sporoch. Bolo by tiež potrebné zabezpečiť, aby pravidlá správania sa právnikov smerovali k lepšej efektívnosti právneho procesu a aby nabádali právnikov k užšej spolupráci so súdmi a súdnymi úradníkmi.

Reklama

Reklama môže byť účinným prostriedkom komunikácie informácií vtedy, ak pomáha ľuďom vybrať si vhodných právnikov. Obmedzenia týkajúce sa reklamy právnikov na Slovensku vychádzajú z idealistického pohľadu na ich stimuly. Tieto obmedzenia oberajú spotrebiteľov o možnosť informovanej voľby pri výbere poskytovateľov právnych služieb a ochraňujú právnikov pred profesionálnou konkurenciou. Tento zákaz, ktorého účelom je chrániť právnikov, môže v skutočnosti spôsobiť, že slovenskí právnici stratia klientov, ktorí si zvolia služby ich kolegov zo zahraničia, kde boli obmedzenia týkajúce sa reklamy odstránené.

Zásady výkonu advokácie (siedma časť, články 41 – 46) Slovenskej advokátskej komory odrážajú tradičný názor, že reklama alebo akákoľvek publicita je v rozpore s profesionálnou dôstojnosťou právnika. V zásadách sa uvádza: „Advokát sa prezentuje výkonom svojho povolania. Nesmie používať nevhodnú alebo nevkusnú reklamu. Pri vystupovaní na verejnosti, vrátane styku s masovokomunikačnými prostriedkami, advokát nesmie vyzdvihovať svoju osobu, vlastnú činnosť a svoje právne prípady.” Slovenskí právnici tiež nemôžu oslovovať klientov s ponukou služieb ani využívať pre tento účel iné osoby. Právnici nesmú uvádzať žiadne informácie na tlačivách ani obálkach používaných právnickými firmami.

Súbežne so zjednocovaním európskeho trhu služieb dochádza k odklonu od regulácie smerom k deregulácii a od absolútneho zákazu reklamy k regulovanej reklame.⁸⁰ Na Slovensku môže poskytovanie informácií o právnikoch a ich špecializácii prispieť k zníženiu informačnej asymetrie medzi právnikmi a ich klientmi; takéto informácie tiež zlepšujú ochranu práv klientov a zvyšujú transparentnosť.

Slovensko sa vydalo týmto smerom, keď umožnilo zverejňovanie informácií o jazykových znalostiach právnikov. Nedávne zmeny tiež umožňujú zverejňovať informácie o cenách, čo má vplyv na korupciu.⁸¹ Navyše zrušenie zákazu komerčnej reklamy a obmedzenie regulatívov v tejto oblasti na bežné obmedzenia týkajúce sa poskytovania klamlivých informácií prospeje z dlhodobého hľadiska tak právnikom, ako aj ich klientom. Toto opatrenie bude obzvlášť účinné, ak ho budú sprevádzať nariadenia o povinnom zverejňovaní určitých informácií.

Ochrana klienta

Existujúca regulácia neposkytuje klientom adekvátnu ochranu pred zneužitím zo strany právnikov. V súvislosti s ochranou klientov je možné spomenúť nasledovné problémy: (a) klient, najmä jednotlivец, má problém identifikovať a vybrať si vhodného právnika; (b) právnici nie sú povinní poskytovať klientom informácie o svojich službách a cenách ani pred uzatvorením zmluvy, ani počas zastupovania, pričom právnici nemajú povinnosť uchovávať záznamy o poskytnutých službách; a (c) právnici majú právo rozhodnúť, bez konzultácie s klientom, čo je v klientovom najlepšom záujme a ako by mal byť tento záujem reprezentovaný. Zákon definuje konanie právnika voči klientovi veľmi všeobecne: „Advokát je povinný chrániť práva a oprávnené záujmy zastupovaného, konať pritom svedomito,

⁸⁰ Napríklad v Nemecku v deväťdesiatych rokoch rozšíril Federálny občiansky súd katalóg špecializácií na (a) Odborný advokát pre verejné právo, (b) Odborný advokát pre daňové právo, (c) Odborný advokát pre pracovné právo a (d) Odborný advokát pre sociálne právo. Ďalšie označenia špecializácií je tiež možné schváliť, ak sa nepoužívajú ako súčasť názvu firmy a ak sú, po osobitnom posúdení, základom faktickej špecializácie právnickej praxe (Economic Institute for Interdisciplinary Research on Labor Market and Distribution Issues of the University of Utrecht and Department of Law of the University of Antwerp. 1993. *Regulation of Professions*).

⁸¹ Napríklad v Holandsku, Anglicku, Walese a v Spojených štátoch je uvádzanie cien v reklamách povolené (Finsinger, *Attorneys: Summary of the Cross-National Comparison*).

dôsledne využívať všetky zákonné prostriedky a uplatňovať to, čo podľa svojho presvedčenia a príkazu klienta pokladá za prospešné.”⁸²

Komora nie je povinná poskytovať relevantné informácie o právnikoch ani uľahčovať klientovi výber najvhodnejšieho právnika. Kým občania si môžu právnika slobodne vybrať, právnici nemajú absolútnu možnosť odmietnuť poskytnutie právnych služieb.⁸³ Avšak v prípadoch potenciálnej nelojálnosti voči klientovi, resp. konfliktu záujmov, právnik musí odmietnuť žiadosť klienta a vysvetliť mu dôvody, ktoré ho k rozhodnutiu viedli. Potenciálny klient môže požiadať príslušnú komoru o preskúmanie dôvodov odmietnutia. Ak sa komora stotožní so stanoviskom právnika, potvrdí jeho rozhodnutie a klientovi prideli nového právnika. Právnik, ktorého komora klientovi prideli, je povinný takéhoto klienta zastupovať.

Principiálne sa očakáva, že právnik nadradí záujmy klienta svojim vlastným záujmom. Zákon a zásady výkonu profesie vyžadujú, aby právnik klienta priebežne informoval o stave prípadu a poskytoval klientovi otvorené právne názory. Právnik však nie je výslovne viazaný želaniami klienta a nie je povinný s klientom konzultovať dôležité rozhodnutia. Keďže právnici si nezachovávajú záznamy o poskytovaných právnych úkonoch, klient nemôže spochybníť kvalitu služieb, ktoré dostane. Čo sa týka nákladov a odmien za právne služby, právnik má len obmedzenú povinnosť informovať klienta o odhadovaných nákladoch, resp. o systéme použitom pre výpočet odmeny pred uzatvorením zmluvy alebo počas zastupovania. Monitorovanie a uplatňovanie popísaných ustanovení, cieľom ktorých je chrániť klientov pred zneužitím, takmer neexistuje.

Obmedzením verejne dostupných informácií o právnikoch stavovské komory presadzujú myšlienku, že medzi druhom a kvalitou služieb poskytovaných právnikmi niet rozdielov. Takýto prístup zvyšuje náklady klientov na získavanie informácií a obmedzuje súťaž, ignorujúc záujmy spotrebiteľov. Pre spotrebiteľov je informácia o rozdieloch v kvalite právnych služieb prospešná vtedy, ak je transparentná a sprevádzaná informáciou o súvisiacich odchýlkach v cene. Ak sa napríklad spor týka nároku nízkej hodnoty, navrhovateľovi môže lepšie vyhovovať zastupovanie menej skúseným a lacnejším právnikom než právnikom, ktorého odmena prevýši pravdepodobný výnos z vyhratého sporu.

Informácie o službách právnikov a ich monitorovanie nepredstavujú problém len pre klientov. V konečnom dôsledku majú nesmierny dopad aj na samotnú profesiu. Stavovské komory by sa mali zapojiť do procesu zabezpečovania kvality služieb; ak má verejnosť malú dôveru v kvalitu právnych služieb, prah pripravenosti najat' si právnika bude úmerne vysoký

⁸² Zákon o advokácii.

⁸³ Právnik musí odmietnuť žiadosť o poskytnutie právnych služieb v nasledovných situáciách: (a) ak už poskytuje službu niekomu s konfliktným záujmom, (b) ak konfliktnú stranu zastupuje jeho spoločník a (c) keď sa jemu blízke osoby zúčastnili na rokovaníach týkajúcich sa predmetnej veci (Economic Institute for Interdisciplinary Research on the Labor Market and Distribution Issues of the University of Utrecht a Department of Law of the University of Antwerp. *Regulation of Professions*).

a ochota platiť za právne služby bude nízka. Z toho vyplývajúci pokles dopytu prinúti určitý počet právnikov stiahnuť sa z trhu.

Pravidlá týkajúce sa neposkytovania informácií, včasného predkladania dôkazov a spolupráce so súdmi a inými orgánmi nie sú súčasťou zásad výkonu profesie. Navyše v celkovom procesnom kontexte porušenie týchto pravidiel nie je považované za porušenie zásad výkonu profesie, a stavovské komory mu nevenujú pozornosť. Namiesto toho je za uplatňovanie procesných pravidiel zodpovedný sudca. Aj keď existuje málo empirických dôkazov o tom, či a ako môžu právnici prispieť k efektívnej práci súdov, verejnosť sa domnieva, že je to ich úloha – s týmto názorom sa stotožňujú aj sudcovia. Tento problém si rozhodne vyžaduje ďalšie skúmanie a pozornosť tvorcov politik.

V záujme zlepšenia kvality služieb bude vhodné zvážiť prijatie ucelenej politiky a súboru predpisov v oblasti ochrany spotrebiteľa. Používatelia súdneho systému by obdobne mali mať prístup k informáciám, ktoré im pomôžu efektívne využívať služby právnikov.

Zlepšenie prístupu verejnosti k informáciám o súdnictve, riadení súdov a právnikoch, tak cez internet, ako aj ostatné médiá, poskytne spotrebiteľom silné nástroje pre prijímanie informovaných rozhodnutí o použití právnych služieb. Po prvé, regulačný orgán profesie by mal uvažovať o tom, ako pomôcť spotrebiteľom posúdiť kvalitu služieb.⁸⁴ Po druhé, bolo by vhodné zvážiť zavedenie povinnosti zverejňovať určité informácie, tak ako je to bežné v iných krajinách. Po tretie, mohli by sa zrušiť obmedzenia týkajúce sa reklamy.

Politika povinného zverejňovania a poskytovania určitých informácií môže významnou mierou prispieť k dosahovaniu štandardov kvality. Na právnikov a ich stavovské komory ako kváziverejné organizácie, na ktoré vlády delegujú programové funkcie, by sa mohli klásť požiadavky o predkladanie výročných správ o svojej činnosti. Tieto správy by mohli podliehať auditu. Okrem toho MS by si malo zabezpečiť dostatočné kapacity na dohľad nad právnymi službami a predkladanie správ o stave trhu právnych služieb priamo Národnej rade Slovenskej republiky.

Napríklad požiadavka na povinné zverejňovanie informácií o špecializácii právnikov, ich skúsenostiach a poplatkoch by výrazne zlepšila schopnosť spotrebiteľov identifikovať poskytovateľov služieb, ktorých potrebujú. Právnici by mali mať povinnosť informovať klientov o kvalite služieb, ktorú môžu očakávať, ako aj o tom, aké možnosti odškodnenia majú v prípade, že so službami nebudú spokojní. Vo všeobecnosti by ochrana a vzdelávanie spotrebiteľa mali byť kľúčovými zložkami verejnej politiky v oblasti právnych služieb.

⁸⁴ Aj keď je veľmi ťažké vybrať si právnika, najmä vzhľadom na zložitosť právnych služieb, racionálny spotrebiteľ má vždy tendenciu vybrať si to najlepšie, čo mu jeho finančná situácia dovoľuje, ale preto potrebuje komparatívne údaje. Potenciálni klienti budú veľmi pravdepodobne skúmať signifikantnosť všetkých dostupných informácií, keďže toto je jediný spôsob, ako môžu ovplyvniť výsledok hľadania. Informácie o právnikoch by sa preto mali zbierať, analyzovať, porovnávať a spoločne a verejne uznávať. (Hadfield, „The Price of Law: How the Market for Lawyers Distorts the Justice System.”)

Disciplína právnikov

System zisťovania profesionálnych chýb a postihov právnikov súvisí s otázkou ochrany klienta. Rozsah disciplinárnych postihov právnikov na Slovensku zahŕňa upozornenie, ktoré je výsledkom predbežného šetrenia, oficiálne napomenutie, pokutu do 10 000 Sk (približne 250 USD) a pozastavenie činnosti (vyčiarknutie zo zoznamu) na dobu piatich rokov. Len opakované a závažné porušenie zákona o advokácii a zákona o komerčných právnikoch sa považuje za také previnenie, ktoré má za následok disciplinárne konanie voči dotknutému právnikovi. Keďže zákony a zásady výkonu profesie obsahujú len málo informácií o tom, čo je to závažné previnenie, závisí takmer výlučne od orgánov príslušnej komory, aby takéto konanie definovali.⁸⁵

Navyše zásady výkonu profesie uvádzajú, že „porušenie zásad sa rieši v disciplinárnom konaní len ak sa vec nedá riešiť iným spôsobom.“ Na druhej strane zásady výkonu advokácie priamo uvádzajú, že nie sú predpisom, ale skôr „súhrnom zvyčajných pravidiel“ a, ako také, nemusia byť nevyhnutne aplikované kárnou komisiou a najvyšším súdom. Zásady profesionálneho správania sa sú internými predpismi komôr, ktorých vykonateľnosť je otázna.

Aj keď sa klientovi podarí podať sťažnosť a následne iniciovať konanie, potvrdenie oprávnenosti sťažnosti zo strany komory či súdu ešte sťažovateľa neoprávňuje na náhradu škody. Klienti, ktorým vznikla finančná škoda v dôsledku nedbalosti právnika, musia podať žalobu o náhradu škody na bežnom súde. Takéto prípady sa rozhodujú podľa občianskoprávných princípov zodpovednosti za škodu. Riziko občianskoprávnej zodpovednosti vyplývajúce z profesionálnej nedbanlivosti musí byť povinne poistené. Vzhľadom na vyššie popísané predpisy nie je žiadnym prekvapením, že na slovenských súdoch nebola doposiaľ podaná žiadna žaloba o náhradu škody voči advokátovi alebo komerčnému právnikovi.

Na riešenie disciplinárnych previnení bola vytvorená špeciálna štruktúra. Trojčlenný disciplinárny senát komory koná ako orgán prvého stupňa. Odvolania voči jeho rozhodnutiu rieši predsedníctvo komory. Konečné rozhodnutie predsedníctva komory môže byť zrušené, ak je ním porušený zákon alebo predpisy združenia. Okrem toho rozhodnutie o vyčiarknutí zo zoznamu advokátov/komerčných právnikov môže preskúmať správny senát Najvyššieho súdu SR, ktorého rozhodnutie je konečné.

Všetky sťažnosti voči advokátom musia byť adresované na Slovenskú advokátsku komoru. Sťažnosti sa evidujú v centrálnom registri a skúma ich tajomník komory. Po

⁸⁵ Zásady výkonu advokácie sa zmieňujú o otázke závažného previnenia len v časti týkajúcej sa vzťahov advokátov ku komore. Nasledovné porušenia sú považované za závažné: (a) ak advokát nezaplatí členský príspevok načas a v plnej výške, (b) ak advokát neinformuje komoru o svojom sídle alebo zmene sídla a obchodného mena, (c) ak advokát neinformuje komoru o vstupe do spoločenstva s inými advokátmi do 15 dní a (d) ak advokát nezaplatí poistné zodpovednosti za škodu.

troch mesiacoch tajomník komory buď sťažnosť zamietne, alebo ju postúpi predsedovi revíznej komisie. Predseda vykoná predbežné šetrenie a ak dospeje k záveru, že sťažnosť je opodstatnená, iniciuje oficiálne disciplinárne konanie. Návrh na disciplinárne konanie možno podať do troch mesiacov odo dňa, keď sa predseda revíznej komisie dozvedel o kárnom previnení, najneskôr do jedného roka odo dňa, keď došlo ku kárnemu previneniu. Predseda, alebo poverený člen revíznej komisie, vystupuje v disciplinárnom konaní ako žalobca.

Systém disciplinárneho konania voči právnikom má určité znaky, ale nie je dostatočne efektívny pri vynucovaní pravidiel profesionálneho správania sa a pri ochrane záujmov klientov. Po prvé, definícia previnenia je nejasná. Zásady výkonu profesie zdôrazňujú povinnosti právnikov voči komorám, a nie klientom.⁸⁶ Po druhé, riziko, že previnenie bude postihnuté, je minimálne. Postihy, obzvlášť pokuty, sú príliš nízke, aby právnikov odrádzali od nenáležitého či nedbanlivého konania. Okrem toho postupy pre podávanie sťažností a iniciovanie disciplinárneho konania sú pre klientov príliš zdĺhavé, ťažkopádne a netransparentné. Celkovo sa zdá, že zachovanie profesionálnej bezúhonnosti svojich členov nestojí, aspoň podľa dostupných informácií, v popredí priorit oboch stavovských komôr na Slovensku.

Zavedenie systému zodpovednosti právnikov za dodržiavanie štandardov riadneho výkonu profesie je rozhodujúcim predpokladom zabezpečenia kvality služieb. Štandardy výkonu profesie sa musia zamerať na profesionálnu etiku a transparentnosť. Na Slovensku, podobne ako v mnohých iných krajinách, sa však politika regulátorov koncentruje skôr na otázky prístupu k profesii než na priebežné sledovanie jej samotného výkonu.

Asymetria informácií na trhu právnych služieb a skutočnosť, že trh, ponechaný sám na seba, nevedie k spoločensky želateľnému výsledku, je postačujúcim dôvodom na to, aby tí, ktorí poskytujú právnu službu, boli zodpovední za dodržiavanie profesionálnych štandardov a poskytovanie informácií umožňujúcich spotrebiteľom robiť rozhodnutia. V záujme posilnenia zodpovednosti právnikov a ochrany záujmov klientov odporúčame zvážiť nasledovné možnosti: (a) prijať zákon o právnych službách, ktorý sa zameria na etické pravidlá interakcie s klientmi a súdmi a na poskytovanie informácií (vypracovaný za účasti spotrebiteľov); (b) vytvoriť mechanizmus na vynucovanie vhodného správania sa právnikov, ktorý by bol nezávislý od právnikov a na ktorý by sa spotrebiteľia v prípade potreby mohli priamo odvolať; a (c) poskytnúť spotrebiteľom právnych služieb možnosť podávať sťažnosti priamo v príslušnej komore alebo cez nezávislý disciplinárny systém fungujúci nezávisle od právnickej profesie. Súdnictvo by mohlo zohrávať výraznejšiu úlohu pri dohľade nad právnickou profesiou, než to bolo doposiaľ. Ako uvádzame vyššie, profesionálne združenia právnikov spravujú systém disciplinárneho postihu právnikov autonómne, bez zasahovania z vonka. Dostať právnika pred súd je zložité, pretože len Najvyšší súd SR je príslušný riešiť prípady ich profesionálneho previnenia.

⁸⁶ Len nevýznamný počet ustanovení Zásad výkonu advokácie sa týka vzťahov medzi právnikmi a ich klientmi (8 z 50). V porovnaní s tým holandský profesionálny kódex obsahuje približne 20 (zo 47) článkov, ktoré sa priamo či nepriamo týkajú záujmov klientov.

Ceny právnych služieb

Táto časť sa zaoberá odmenami za právne služby. Dôležitosť problémov vznesených v tejto súvislosti súvisí so skutočnosťou, že ceny služieb poskytovaných právnikmi predstavujú najväčšiu bariéru prístupu k právnym službám na Slovensku.

Doposiaľ sa neuskutočnil žiaden analytický výskum toho, kto sú klienti, koľko právnici za svoje služby účtujú a aké mechanizmy pre výpočet odmien používajú. Názory a závery uvedené v tejto správe vychádzajú z rozhovorov s právnikmi a ich klientmi, ako aj z protikorupčného prieskumu, vykonaného v roku 2002, a z teoretickej literatúry, čerpajúcej z prostriedkov ekonomickej analýzy. Preto by uvedené závery mali byť považované za predbežné.⁸⁷

Uvádame opis situácie právnej firmy pozostávajúcej z dvoch nadpriemerne úspešných slovenských právnikov s 15-ročnou praxou. V roku 1999 bol čistý mesačný príjem každého z právnikov 250 000,- Sk (6250 USD); z tejto čiastky predstavoval príjem z paušálnych odmien 150 000,- Sk (3750 USD) (odmeny prijaté od súkromných a štátnych podnikov na základe dlhodobých kontraktov) a 100 000,- Sk (2500 USD) boli odmeny prijaté od fyzických osôb. Mesačné náklady súvisiace s prevádzkou firmy (jedna sekretárka, nájomné v exkluzívnej budove v centre hlavného mesta a iné výdavky) dosiahli 70 000 až 80 000,- Sk (1750 až 2000 USD). Ročný príjem každého z partnerov dosahoval 3 až 4 milióny Sk (75 000 až 100 000 USD). Podľa oficiálnych štatistík bol v tom roku priemerný mesačný zárobok právnika 17 000 Sk (425 USD). Priemerná mesačná mzda v národnom hospodárstve bola v tom istom roku približne 12 000,- Sk (300 USD).

Samozrejme, že nie všetci právnici majú príjmy porovnateľné s touto firmou. „Chudobný a nezamestnaný právnik“ však nie je na Slovensku bežným javom. Navyše oficiálne štatistiky potvrdzujú, že len zopár právnikov je na úradoch práce vedených v evidencii nezamestnaných. Ako uviedol jeden z advokátov, s ktorými sme sa rozprávali, klienti do advokátskych kancelárií nechodia „priamo z ulice“, pričom počet individuálnych klientov, ktorí prídu takmer vždy na odporúčanie, je nízky. Drvivá väčšina z nich pochádza z vyššej strednej vrstvy.

Ďalší právnik, s ktorým sme hovorili, tvrdil, že žiaden advokát s dobrou reputáciou nezoberie povinné zastupovanie klienta, pretože to nie je finančne výhodné. Sudcovia to vedia, a preto za obhajcov pridelujú len advokátov, ktorí sú ochotní obhajobu prevziať. Toto je dôvod, prečo je trh povinného zastupovania obsadený advokátskymi koncipientmi a hŕstkou neskúsených alebo menej schopných advokátov. Dokonca aj oni obmedzujú svoje úsilie vzhľadom na neistotu, či dostanú odmeny za svoje služby zaplatené včas. Žiaden z právnikov, s ktorými sme viedli rozhovor, sa nezúčastňoval na programe „bezplatných“ právnych služieb.

⁸⁷ V súčasnosti vláda SR a Banka uskutočňujú následnú štúdiu trhu právnych služieb, ktorá sa zameriava na ceny a kvalitu právnych služieb poskytovaných právnikmi, notármi a exekútormi.

Odmeny za právne služby

Odmeny za právne služby sú regulované vyhláškou MS SR. V zmysle zákona je právnik povinný zabezpečiť, aby bola jeho pomoc „účinná“ a odmena za ňu „primeraná“. Právnici nesmú prejavovať finančný záujem v predmete prípadu, ktorý zastupujú (konflikt záujmov). Právnik má nárok na odmenu za právne služby, náhradu hotovostných výdavkov, súvisiacich s poskytnutou službou, a na náhradu za „stratený čas“. Odmeny sú bližšie špecifikované vo vyhláške MS SR vydané v roku 1990. Pod tlakom advokátov a komerčných právnikov boli sadzby týchto odmien v roku 2002 zvýšené.⁸⁸

Vyhlášky MS SR dávajú právnikovi a klientovi voľnosť v tom, ako si dohodnú systém výpočtu odmeny. Umožňujú uplatnenie troch metód stanovenia a výpočtu odmeny: (a) podielová odmena⁸⁹ – *pactum de quota litis* – definovaná ako podiel na hodnote veci, ktorá je predmetom konania (do 20 %, ak je právnik plne úspešný; ak však nie je úplne úspešný, platí sa tarifná odmena podľa sadzieb uvedených vo vyhláške); (b) hodinová odmena⁹⁰ – definovaná dĺžkou času, ktorý právnik venuje prípadu (základná sadzba bola 200 Sk, čo je približne 8 USD, aj keď jej výšku je možné dojednať v závislosti od zložitosti prípadu na úroveň 100 až 600 Sk (3 až 24 USD) – nedávno bola hodinová odmena zmenená tak, že predstavuje ¼ výpočtového základu, pričom toto číslo je možné zvýšiť alebo znížiť o polovicu; a (c) paušálna odmena,⁹¹ ktorá sa zvyčajne používa, ak právnici poskytujú služby podnikom počas dlhšieho časového obdobia.⁹²

Hodinové sadzby sa všeobecne uplatňujú pri konzultáciách s individuálnymi klientmi a sú zvyčajne nízke. To isté možno povedať o podielových odmenách. Zdá sa, že najbežnejšou metódou na stanovenie a výpočet výšky odmeny za zastupovanie je pevný sadzobník nákladov, ktorý je v princípe odvodený od hodnoty veci, ktorá je predmetom

⁸⁸ Naša správa je vo veľkej miere založená na starom systéme odmien, aj keď vplyv zvýšených sadzieb bol tiež zohľadnený. Cieľom nového systému je upraviť sadzby o vplyv inflácie; cieľom zmien tiež bolo, aby právnici dostali to, čo si zaslúžia.

⁸⁹ Podielové odmeny alebo odmeny formou provízie sú vyjadrené percentom z vysúdenej čiastky alebo hodnoty veci, ktorá je predmetom sporu. Na porovnanie, podielové odmeny v Spojených štátoch sa zvyčajne pohybujú od 25 do 33 %.

⁹⁰ Hodinové odmeny sú časové sadzby, pri ktorých právnici sledujú čas strávený na prípade a vynásobia ho hodinovou sadzbou. Na Slovensku sa systém hodinových odmien kombinuje so systémom odmeny odvodené od hodnoty, pri ktorej právnik posúdi hodnotu svojej práce.

⁹¹ Paušálne odmeny stanovujú právnici vopred a typicky sa používajú v prípade rutinných služieb, kde sú úlohy vopred dobre definované a predvídateľné.

⁹² Na väčšinu sporov sa uplatňuje nasledovný sadzobník odmien: Do 5000 Sk (250 USD), 500 Sk (25 USD); 5000 Sk (250 USD) až 20 000 Sk (1000 USD), 500 Sk (25 USD) + 3 % z čiastky presahujúcej 5000 Sk (25 USD); 20 000 Sk (1000 USD) až 200 000 Sk (10, 000 USD), 1250 Sk (62 USD) + 3 % z čiastky presahujúcej 20 000 Sk (1000 USD); 200 000 Sk (10,000 USD) až 1 milión Sk (US\$50,000), 6650 Sk (332 USD) + 1 % z čiastky presahujúcej 6650 Sk (332 USD); nad 1 milión Sk (50,000 USD), 14 650 Sk (732 USD) + 0,2 % z čiastky presahujúcej 1 milión Sk (US\$50,000).

konania (paušálna odmena alebo tarifná odmena).⁹³ Vo všeobecnosti je právnická profesia málo flexibilná pri dojednávani poplatkov medzi klientmi a právnikmi. Keďže odmeny za právne služby platené podnikmi sú daňovo uznávacím nákladom, rozdiel je medzi tým, čo platia za právne služby podniky a čo jednotlivci. Berúc do úvahy problém obmedzeného počtu právnikov, môžeme konštatovať, že jednotlivec má voči podniku len malé šance v snahe upútať pozornosť právnikov.

Vzhľadom na to, že systém sa zdá byť neflexibilný a sadzby neodrážajú situáciu na trhu, existujú mnohé náznaky, že regulácia odmien za právne služby sa jednoducho ignoruje. Tieto pravidlá sa však uplatňujú súdmi pri vydaní rozhodnutia o úhrade nákladov za právne zastupovanie porazenou stranou v spore, ako aj v prípadoch povinného zastupovania.⁹⁴ Tento systém vytvoril systém duálnych sadziieb odmien za právne služby: odmeny určované trhom a odmeny regulované. Vzhľadom na duálnosť systému nie sú nezvyčajné situácie, keď sa klientom po vyhratom spore nevrátia prostriedky, ktoré skutočne zaplatili svojim právnikom. Reforma z roku 2002 sa pokúsila vyriešiť problém rastúcich odmien za právne služby a väčšej flexibility pri dojednávani odmien medzi klientmi a právnikmi.

Ďalšou dôležitou oblasťou, ktorej je potrebné venovať pozornosť pri analýze poplatkov za právne služby, je dohľad nad ich účtovaním. V tomto ohľade sa slovenská legislatíva a predpisy spoliehajú úplne na samoreguláciu. Ceny, ktoré účtujú advokáti a komerční právnici, nie sú známe. Predpisy nevyžadujú špecifikáciu ani vysvetlenie fakturovanej čiastky, ani aby klienti boli informovaní o finančných dôsledkoch konania právnikov v súvislosti s riešením zvereného prípadu. Nadmerná fakturácia by mohla byť považovaná a riešená ako neprofesionálne konanie, ale ani podvodná fakturácia nie je špecifikovaná ako vážne porušenie profesionálnej etiky. Predpisy neuvádzajú orgán, ktorý by mal byť zodpovedný za uplatňovanie pravidiel pre účtovanie odmien za právne služby. Ak je klient nespokojný, môže sa sťažovať v príslušnej komore, komora však nemá právo rozhodnúť o vrátení neoprávnene účtovanej čiastky. Klient má teda len jednu možnosť, ako dosiahnuť vrátenie neoprávnene účtovanej odmeny – môže právnika žalovať. Vzhľadom na netransparentné praktiky pri stanovovaní, výpočte a výbere odmien za právne služby sú však šance na vrátenie neoprávnene účtovaných čiastok minimálne.

⁹³ Na účely porovnania, v roku 1998 bola priemerná hodinová sadzba právnika v USA 180 USD; priemer pri partneroch veľkých firiem dosahoval 250 USD, pričom najlepšie zarábajúce firmy si účtovali viac ako 385 USD na hodinu. Priemerný právnik účtoval viac než sedem hodín denne. Pri týchto sadzbách, plus nákladoch účtovaných zvlášť, mohol v priebehu niekoľkých dní právny prípad klienta stáť okolo 10,000 USD. Odhady hovoria, že právne služby v jednoduchom obchodnom spore stoja minimálne 100,000 USD.

⁹⁴ Podľa slovenského zákona strana, ktorá spor prehrá, musí uhradiť víťaznej strane všetky náklady alebo časť nákladov súvisiacich s prípadom vrátane odmien za právne služby. Na európskom kontinente je presun hradenia nákladov na porazenú stranu štandardom. Vo svete zvykového práva existujú dva všeobecné prístupy: „anglické pravidlo”, podľa ktorého porazená strana znáša všetky alebo časť nákladov, ktoré vznikli víťaznej strane v súvislosti s právnym zastupovaním, a „americké pravidlo”, ktoré takéto presun bremena nepozná a necháva každú zo strán v spore znášať svoje náklady za právne služby bez ohľadu na to, ktorá strana vyhrá, ak o tom sudca v rozsudku špecificky nerozhodne inak. (Kritzer, Herbert, M.: „Lawyers’ Fees and Lawyer Behavior in Litigation: What Does the Empirical Literature Say?” *Texas Law Review* 80 (June 2002): 1400-1403).

Súčasný predpis nebráni tomu, aby boli ceny za poskytnuté právne služby nadmerne vysoké. Okrem toho existuje disparita medzi cenami za právne služby, ktoré platia právnické osoby (podnikatelia) a fyzické osoby. So systémom odmien za právne služby súvisia aj ďalšie otázky, napríklad existencia duálneho systému poplatkov (oficiálne a skutočné) vyplývajúca z nedostatočnej regulácie, nepriehľadné postupy pri výpočte odmien a neúčinný dohľad nad účtovaním týchto odmien klientom.

Keďže zložitosť a neistota sú atribútmi, ktoré sú vlastne samotnej podstate právnych služieb, veľmi ťažké je určiť, ktoré služby sú skutočne potrebné a ktoré poplatky sú primerané. Podobne každý ďalší dohľad v tomto smere môže mať len limitovaný účinok. Napriek týmto problémom je otázka odmien za právne služby mimoriadne dôležitá. Bolo by vhodné vykonať ucelený prieskum systému odmien za právne služby s cieľom identifikovať jeho ďalšie možné zlepšenia.⁹⁵ Medzinárodné skúsenosti ponúkajú množstvo alternatív pre budúce reformy v tomto smere.⁹⁶

Dotované právne služby

Vzhľadom na nedostatočné monitorovanie zo strany slovenskej vlády a absenciu relevantných dát je analýza dotovaných právnych služieb extrémne ťažká. Napriek tomu sa zdá, že rozsah bezplatných či dotovaných právnych služieb je na Slovensku obmedzený. Ústava síce hovorí o bezplatných právnych službách, v praxi je to však takmer nemožné. Súdny len zriedka ustanovujú advokátov *ex-officio* na zastupovanie obžalovaných v trestnoprávnom konaní, pokiaľ nespádajú do kategórie povinného právneho zastúpenia. Potenciálny klient sa môže obrátiť na komoru so žiadosťou o poskytnutie právnych služieb *pro bono*. Keďže rozpočty

⁹⁵ Možno by bolo vhodné posúdiť uplatniteľnosť holandského systému odmien, ktorý používa príjem sudcov okresných súdov ako latku pre stanovovanie odmien za právne služby.

⁹⁶ V Belgicku podliehajú odmeny za právne služby regulácii stavovskej komory. Komora vydáva usmernenia pre výpočet odmien. V týchto usmerneniach sú zvyčajne uvedené len minimálne čiastky. Vo väčšine prípadov sa v usmernení jasne uvádza, pre ktorý typ prípadu daná čiastka platí a úroveň súdu, na ktorej musí byť vec pojednávaná. Účelom týchto usmernení je poskytnúť informácie aj širokej verejnosti a vniesť do systému väčšiu transparentnosť. Predsedníctvo komory a jej predseda zohrávajú dôležitú úlohu pri sporoch medzi klientmi a právnikmi ohľadne výšky poplatkov. Ak má klient pocit, že čiastka je príliš vysoká, môže podať sťažnosť na predsedníctvo komory, ktoré môže následne rozhodnúť o znížení odmeny za právne služby. V Spojených štátoch viedol nárast v účtoch za právne služby k rôznym snahám o znižovanie nákladov veľkých právnických firiem. Napríklad právne oddelenia podnikov môžu kontrolovať nákladovú efektívnosť času stráveného externými právnikmi pri riešení právnych záležitostí podniku napríklad tým, že stanovujú referenčné hodnoty pre došlé faktúry od právnych firiem, uzatvárajú dohody o paušálnej odmene, alebo zadávajú externé výkony právneho výskumu. Na trhu existujú aj nezávislé agentúry, ktoré na požiadanie posúdia primeranosť účtov za právne služby. Na druhej strane Austrália zaviedla povinný systém komparatívnych cien (pozri Economic Institute for Interdisciplinary Research on Labor Market and Distribution Issues of the University of Utrecht a Department of Law of the University of Antwerp. *Regulation of Professions*; Hadfield, *The Price of Law: How the Market for Lawyers Distorts Justice System*).

komôr nevyčleňujú na tento druh činnosti žiadne prostriedky, žiadosti o služby *pro bono* zostávajú väčšinou nepovšimnuté.⁹⁷

Okrem toho niektoré prípady sú vyňaté spod súdnych poplatkov (napríklad určenie vyživovacej povinnosti, pracovnoprávne spory alebo rodinné záležitosti).⁹⁸ Aj keď len do obmedzenej miery, súdy tiež poskytujú právne konzultácie, ktoré sú zdarma. Tu sa však dá použiť argument o nestrannosti a zodpovednosti za takto poskytnuté služby, keďže vec môže v konečnom dôsledku skončiť pred súdom. Okrem toho pomáhajú absenciu bezplatných právnych služieb zmiernovať úrady prokuratúry svojou činnosťou v rámci plnenia funkcie všeobecného dozoru: poskytujú bezplatné právne rady tým, ktorí sa na prokuratúru obrátia. A konečne, niekoľko kliník právnej pomoci, založených pri právnických fakultách a financovaných zo Sorosovej nadácie alebo z príspevkov od iných darcov, začalo na Slovensku poskytovať bezplatné právne služby.

Dnešný slovenský systém bezplatných a dotovaných právnych služieb vychádza z rámca, ktorý bol vytvorený ešte pred rokom 1990. Služby poskytované štátom v obmedzenom rozsahu sú neefektívne a neúčinné. Štruktúra slovenskej spoločnosti je dnes odlišná od tej, ktorá tu existovala v roku 1990. Výsledkom procesu transformácie je nový trhovo orientovaný systém, v ktorom ceny právnych služieb sťažujú prístup občanov k právnemu zastupovaniu. Na potvrdenie tohto predbežného záveru však bude potrebné vykonať ďalšiu štúdiu.

Vláda by mala monitorovať a analyzovať cenovú dostupnosť právnych služieb s cieľom zabezpečiť, aby všetci občania mali adekvátny prístup k spravodlivosti. Finančná dostupnosť by mala byť integrálnou súčasťou programu reforiem právneho a súdneho systému.

⁹⁷ Je tiež potrebné uviesť, že ani takto ustanovený právnik nevyníma klienta spod povinnosti uhradiť poplatky za právne služby. Ako je uvedené vyššie, strana, ktorá spor prehrá, musí zaplatiť všetky trovy a výdavky za právne služby.

⁹⁸ Rekosh, Ed a kolektív (2000): „Access to Justice: Legal Aid for the Underrepresented.” In *Pursuing Public Interest: A Handbook for Legal Professionals and Activists*. (eds.) Rekosh, Buchko a Terzieva. New York: Columbia University Law School.

Záver

MODERNIZÁCIA slovenského súdnictva a sektora právnych služieb má zásadný význam na urýchľovanie a pokračovanie hospodárskeho rastu, riešenie naliehavých potrieb zraniteľných skupín obyvateľstva a zvyšovanie sociálnej súdržnosti a stability. Vláda stojí pred úlohou rozpracovať reformu rezortu spravodlivosti, ktorá je politicky čoraz naliehavejšia, do podoby primeranej verejnej politiky zacielenej na potreby tých, na ktorých má fungovanie rezortu spravodlivosti najväčší dopad – jeho klientov. Možno to dosiahnuť prostredníctvom adresných reforiem zameraných na zvýšenie výkonnosti súdov a zlepšenie ich obrazu, ako aj na poskytovanie mimosúdnych právnych služieb.

Slovenská vláda si zasluhuje veľké uznanie za technicky aj politicky náročné reformy, ktoré už dokázala uskutočniť. Medzi tieto reformy patrí zjednodušenie občianskoprávneho aj trestnoprávneho konania, optimalizácia delby jurisdikcie súdov, posilnenie rámca pre alternatívne riešenie sporov, zdokonalenie poskytovania právnych informácií sudcom a podpora privatizácie vykonávania súdnych rozhodnutí, ktoré sa aj napriek stále pretrvávajúcim nedostatkom stali vzorom pre ostatné krajiny. Jedným z najúspešnejších projektov súdnej reformy v meradle celého regiónu bolo zavedenie náhodného pridelovania prípadov a automatizovaného vybavovania súdnych spisov, ktoré sa začínajú uplatňovať celoplošne v celej krajine.

Napriek týmto pozoruhodným úspechom však pretrváva názor, že rezort spravodlivosti je neefektívny. Tempo aj účinnosť reforiem brzdí nedostatok analytických a plánovacích kapacít, dôsledkom ktorých je (a) nedostatočné prepojenie so širším inštitucionálnym a politickým prostredím; (b) vnútorná nesúrodosť programov; (c) neodôvodnené oneskorenie implementácie reformných programov a (d) atmosféra neprestajného krízového manažmentu.

Úspešné reformné opatrenia boli skôr výsledkom vonkajšieho tlaku spojeného so vstupom do EÚ a nadšenia a odvahy niekoľkých jednotlivcov než kvalifikovaného a koordinovaného úsilia zo strany vedúcich predstaviteľov. Rozhodovacie orgány vychádzajú zo všeobecne akceptovaných názorov a praktických úvah, čo nemôže byť dostatočnou náhradou za empirické analýzy. Príliš veľká dôvera sa vkladala do importovaných modelov, ktoré sa neoverovali v slovenských podmienkach. Reformné úsilie komplikuje politizácia, rozdrobenosť a vzájomná nevraživosť zainteresovaných strán. Príliš mnohým aktérom vyhovujú nedostatky existujúceho systému na úkor klientov, ktorí sú bezbranní voči jeho zneužívaniu.

Vedúci predstavitelia rezortu spravodlivosti by mali venovať reformnému procesu rovnakú pozornosť ako vecným otázkam. Medzi procedurálne otázky, ktorým treba venovať osobitnú pozornosť, patrí komunikácia s verejnosťou, zapájanie zainteresovaných strán do vypracúvania a implementácie stratégie, neprestajná aktualizácia stratégií na základe overovania stavu ich implementácie a overovanie platnosti hierarchie cieľov. Na Slovensku treba plne uznať dôležitosť aplikovaného výskumu ako nástroja na podporu tvorby politiky. Podľa niektorých sľubných náznakov sa nové vedenie uberať týmto smerom.

S cieľom zaplniť medzery v politike, pre niektoré dôležité oblasti rezortu spravodlivosti by si ministerstvo spravodlivosti malo vybudovať kapacity v oblasti dohľadu nad trhom právnych služieb a hodnotenia dopadu regulačných opatrení. Táto problematika, samozrejme, presahuje rámec a pôsobnosť rezortu spravodlivosti, a preto by MS SR malo podporiť mechanizmy spolupráce s ostatnými zložkami výkonnej moci a súdnictvom.

Program Svetovej banky pre rezort spravodlivosti na Slovensku sa začal uskutočňovať od začiatku roka 2000 na žiadosť vlády. V tom čase hlavným cieľom vlády bolo znížiť korupciu. Keďže nebola k dispozícii žiadna analýza rezortu spravodlivosti, dohodlo sa, že pomoc Banky sa začne hodnotením stavu v tomto rezorte. Vláda a Banka sa zároveň dohodli, že bude pokračovať realizácia programu financovaného z Fondu inštitucionálneho rozvoja (IDF) v hodnote 400 000 dolárov. Výskum Svetovej banky poukázal na to, že korupcia na súdoch priamo súvisí s ich nedostatočnou produktivitou. Z tohto dôvodu sa program, financovaný z IDF, zameril na zvýšenie účinnosti a efektívnosti. Neprítomnosť vhodnej reformnej stratégie a mimoriadne silný antagonizmus medzi kľúčovými aktérmi boli hlavnými prekážkami reformy sektora spravodlivosti. Hlavným cieľom programu financovaného z IDF sa preto stalo posilňovanie kapacity pre strategické plánovanie a budovanie konsenzu.

Vzhľadom na skeptický pohľad vlády na užitočnosť akýchkoľvek rozsiahlejších plánovacích opatrení Banka súhlasila s tým, že pripraví súbor oddelených, užšie zameraných reforiem. Súčasťou hodnotenia rezortu spravodlivosti boli súdne štatistiky, rozpočet súdov, územná organizácia súdov a analýza trhu právnych služieb. Okrem toho Úrad vlády SR požiadal o pomoc pri posilňovaní kapacity pre prípravu legislatívnych návrhov. Program IDF sa priebežne realizuje.

Po voľbách v roku 2002 začala Banka rokovať s vládou o pôžičke pre reformu rezortu spravodlivosti, pretože sa jednoznačne ukázalo, že splnenie cieľov modernizácie tohto rezortu si bude vyžadovať väčšie investície. Diskutuje sa o použití pôžičky v týchto oblastiach: reforma riadenia súdov a súdneho manažmentu; integrované riadenie ľudských zdrojov s dôrazom na vzdelávacie kapacity; poskytovanie právnych služieb znevýhodneným skupinám obyvateľstva; a posilňovanie kapacity pre hodnotenie dopadu regulačných opatrení.

