
Ako merať kvalitu a efektivitu sudcov okresných súdov?

Čo? Prečo? A ako hodnotíme?

Metodológia pre hodnotenie sudcov, ktorú prezentujeme, vznikala viac než rok a jej relevanciu neustále vyhodnocujeme. Základom metodológie boli rozhovory so sudcami, advokátmi a odbornou verejnosťou o tom, ktoré aspekty sú v práci sudcov dôležité. Následne sme hľadali spôsob ako ich čo najlepšie merať, aby mali pre čitateľov pridanú hodnotu. Avšak nakoľko je vždy priestor na zlepšenie hodnotenia sudcov, sme otvorení konštruktívnej kritike zo strany sudcov, advokátov, odbornej či laickej verejnosti.

Naše hodnotenie sudcov je vytvorené vďaka tomu, že od roku 2011 sa na stránkach Ministerstva spravodlivosti zverejňujú ročné štatistické výkazy sudcov. Tie nám poskytujú informácie o tom, koľko vecí bolo sudcovi pridelených, koľko ich rozhodol, koľko mu ostalo nevyriešených a aj informácie o tom, ako rozhodol o napadnutých veciach odvolací súd. Zverejnené dáta sú ale veľmi ťažko čitateľné a bez komparácie s inými sudcami nie je možné povedať nič bližšie o výkonnosti sudcu, nakoľko sa všetci zdajú byť veľmi podobní. Vybierať sumárne dáta by preto trvalo týždne, možno až mesiace. Sudcov môžeme hodnotiť vďaka tomu, že nám ministerstvo bolo ochotné poskytnúť dátový dump.

Hodnotíme sudcov okresných súdov. Dôvodom je, že ich dáta sú zverejňované viac-menej v rovnakej kvalite. To napríklad pri sudcoch krajských súdov vôbec neplatí (hlavným dôvodom je rozhodovanie v senátoch). Rozdiely však existujú - niektoré súdy započítavajú sudcom aj stovky exekučných rozhodnutí alebo platobných rozkazov, preto sú tieto dáta nie vždy porovnateľné. Aj preto sme sa zamerali len na 4 hlavné agendy (P - Poručenskú / Veci starostlivosti o maloletých, C - Občiansko-právnu, Cb - Obchodnú, T - Trestnú). Uvedomujeme si, že sudcovia rozhodujú aj v iných agendách - pracovné právo, zmenky, a iné, avšak je v nich podstatne menej rozhodnutí a aj preto je ťažšie ich interpretovať. Navyše, pre niektoré agendy sú kauzálné príslušné iba zákonom určené súdy, preto relevantná komparácia nie je možná. Radšej sme sa

rozhodli niektorých sudcov nehodnotiť ako ich hodnotiť na základe dát, ktoré budú málo relevantné a neporovnateľné.

Je potrebné upozorniť aj na to, že sudcovia niektorých súdov nie sú hodnotení, nakoľko súdy zverejnili výkazy len z niektorých rokov a posledný rok im chýba. Takým súdom je OS Svidník, a v prípade OS Kežmarok dátový súbor ministerstva neobsahoval údaje o sudcoch tohto súdu.

Ako výsledky čítať? Kde sú ich limity?

Sudca, ktorý vyšiel v rebríčku ako najvyššie postavený, nemusí nevyhnutne naozaj byť najlepším sudcom. To isté platí o najhoršom sudcovi. Sudcovia pracujú v určitom kontexte - súdy sa líšia svojou zaťaženosťou; niektorí sudcovia majú nešťastie v tom, že je im jednorazovo pridelených veľmi veľa prípadov, ak iný sudca zo súdu odchádza; každá agenda je špecifická; môžu existovať rozdiely medzi krajskými súdmi a kým v niektorých krajoch môžu mať sudcovia jasnú predstavu o tom, čo od nich vyšší súd očakáva, nemusí to platiť všade.

Úlohou týchto dát je povedať nám ako sa darí konkrétnemu sudcovi a čo od neho môžeme čakať. Ak má sudca príliš veľa nevybavených prípadov, tak ak bude náš spis pridelený jemu, môžeme očakávať, že mu rozhodovanie bude trvať dlhšie ako sudcovi, ktorý sa môže koncentrovať najmä na nové prichádzajúce prípady a nemusí svoju pozornosť venovať minulosti. Zároveň platí, že ak natrafíme na sudcu, ktorý má v prípade odvolaní nízku úspešnosť potvrdenia rozhodnutia, tak môžeme predpokladať, že existuje väčšia šanca, že aj v našom prípade rozhodne tak, že ak by rozhodnutie viedlo k zmysluplnému odvolaniu, tak bude šanca na zmeňujúci alebo zrušujúci rozsudok vyššia ako v prípade iných sudcov.

Pri čítaní hodnotení je potrebné brať do úvahy mnoho vecí. Niektoré sme boli schopní v indikátoroch zohľadniť, no nie všetko bolo uskutočniteľné. Sudcovia napr. môžu zaostávať z dôvodu dlhodobej práceneschopnosti, kedy im boli prípady pridelené, no nerozhodovali.

Sudcov treba porovnávať najmä s kolegami na súde, pretože by mali byť zaťažení do veľkej miery rovnomerne. V rámci Slovenska však existujú obrovské rozdiely. Sú sudcovia, ktorým bolo za 100 dní pridelených v priemere 50 prípadov a sú sudcovia, ktorým za rovnaký čas prišlo na stôl niekedy až 6-krát viac, teda 300 prípadov.

Čo chceme merať?

Kvalitný sudca je podľa nás taký, ktorý rozhoduje na základe dôkazov, v súlade s procesnými pravidlami, svoje rozhodnutie úspešne zdôvodní, pričom sa opiera o príslušné zákony. Ak vydané rozhodnutie takéto podmienky nespĺňa, často býva dôvodom na odvolanie a následné zmeňujúce alebo zrušujúce rozhodnutie vyššieho súdu.

Kvalitu sme práve preto merali najmä s ohľadom na podiel takých rozhodnutí sudcu, ktoré boli v prípade odvolania krajským súdom potvrdené, a teda krajský súd nekonštatoval v rozhodnutí žiadne nedostatky. Hoci platí, že krajské sudy určite nerozhodujú vždy správne, pracujeme s predpokladom, že ak má sudca potvrdených 80 % rozhodnutí a iný ich má potvrdených len 20 %, tak je medzi nimi rozdiel.

Efektívny sudca by mal spĺňať tri podmienky. Mal by stíhať vybavovať prípady, ktoré mu na stôl prichádzajú, ideálne ukrajsť z tých, ktorému mu ostali z minulosti. Mal by mať len toľko nevyriešených prípadov, koľko je schopný vybaviť v rozumnom čase, a v neposlednom rade by si mal vedieť určiť priority tak, aby sa mu medzi nevyriešenými vecami nekopili také prípady, ktoré sú nevyriešené dlhodobo.

Pozornosť sme preto zamerali na schopnosť sudcu rozhodovať prípady v pomere k tomu koľko ich na jeho stôl prichádza (tzv. clearance rate = vybavenosť); na jeho kapacitu vyriešiť prípady z minulosti (tzv. case turnover ratio) a na to koľko má nevybavených prípadov a reštančných prípadov a aký je medzi nimi pomer. Ak má sudca väčšinu z nevybavených prípadov takých, ktoré sú na súde vyše roka, vzbudzuje to dojem, že radšej rieši ľahšie prípady, ktoré mu na stôl prichádzajú, ako by mal vyriešiť náročnejšie prípady z minulosti.

Ako indikátory bodujeme?

Každý z celkovo 4 ukazovateľov sme hodnotili na škále od 0 do 10, pričom sme im prisúdili rôznu váhu tak, aby jeden indikátor kvality tvoril 15 bodov a tri indikátorov efektivity umožňovali sudcom získať spolu 25 bodov. Zvykne sa hovoriť, že "neskorá spravodlivosť je odopretá spravodlivosť" a práve preto sme vyššiu váhu dali efektívnosti sudcov, čoho dôsledkom je však aj to, že zaťaženosť súdu ako celku sa výrazne

premieta do hodnotenia sudcu, a teda mnohí jednoducho doplácajú na to, že pôsobia na súde, ktorý čelí veľkým problémom. Na dané hodnotenie mali v poslednom období vplyv aj viaceré legislatívne zmeny, predovšetkým v oblasti občianskeho práva prijatím nových procesných kódexov.

Ak sudca dosiahol v ktoromkoľvek indikátore približne priemerný výsledok, tak získal 5 bodov. Všetky výsledky boli štandardizované (ako napríklad IQ test) a rozdelenie bodov do značnej miery pripomína normálnu distribúciu. Získať 0 bodov znamená, že sudca patrí v indikátore k najhorším a nachádza sa aspoň 1,8 štandardnej odchýlky od priemerného výsledku. Môžeme teda o ňom povedať, že výsledok s 90% istotou nepozorujeme náhodou a sudca sa v danom indikátore od priemeru naozaj odlišuje. To isté platí aj ak sudca získa plný počet bodov.

Indikátory a ich limity

A) KVALITA

1. Podiel potvrdených rozhodnutí v prípade odvolaní

Váha: 15 bodov

Vzorec: potvrdené rozhodnutia / celkový počet rozhodnutí o odvolaniach (bez odmietnutých odvolaní)

Komentár: Jednotlivé agendy sa medzi sebou líšia - napr. v trestných veciach je menej potvrdzujúcich prípadov ako v poručenských. Navyše určite platí, že vyšší súd nerozhoduje vždy správne a sudca môže napr. doplácať na to, že má na určitú problematiku iný právny názor ako vyšší súd.

B) EFEKTIVITA

2. Kapacita vybavovať

Váha: 10 bodov

Vzorec: Počet nevybavených vecí ku konci posledného roku / Počet rozhodnutí v poslednom roku

Komentár: Indikátor nám ukazuje schopnosť sudcu vyriešiť prípady, ktoré mu ostali z minulosti. V princípe ukazuje, že ak sudca za rok vybaví 100 vecí a ku koncu roka má

nevybavených 100 vecí, tak na to, aby ich rozhodol by potreboval približne rok. Samozrejme, indikátor predpokladá, že tieto prípady sú rovnako náročné ako tie predošlé, čo iste nie je pravda, no ani to nemáme ako overiť. Indikátor prezentujeme ako odhadovanú priemernú dĺžku konania, nakoľko takto je indikátor ľahšie zrozumiteľný a uchopiteľný.

3. Vybavenosť

Váha: 10 bodov

Vzorec: Počet rozhodnutí / Počet pridelených prípadov

Komentár: Indikátor ukazuje ako schopný bol sudca vybavovať to, čo mu na stôl prišlo. Čím vyššie je pozorované číslo, tým schopnejší bol sudca vyriešiť nápad a zároveň znižovať počet nevybavených prípadov z minulosti.

4. Podiel reštančných prípadov z nevybavených

Váha: 5 bodov

Vzorec: Počet reštančných / Počet nevybavených

Komentár: Reštančná vec je taká, ktorá je na súde viac ako rok. V prípade, že sa týka mladistvých, ide o takú vec, ktorá je na súde dlhšie ako 6 mesiacov. Ak má sudca 100 nevybavených prípadov a z nich 80 reštančných môže to signalizovať, že sudca zle prioritizuje. Problémom s dátami je však to, že medzi nevybavenými prípadmi sa vykazujú aj tie, kde je konanie prerušené (tých je minimum), či také, ktoré sú predložené vyššiemu súdu. Žiaľ takéto údaje nie sú uvedené len pre reštančné veci, a preto ich nevieme očistiť o to, na čo sudca nemá dosah. Znamená to, že v krajoch, kde sú krajské sudy zaťaženejšie môže sudcom indikátor "škodiť" viac, pretože väčší počet z nevybavených prípadov je takých nie z dôvodu nekonania sudcu, ale kvôli krajskému súdu.

V prípade akýchkoľvek otázok alebo komentárov nás prosím neváhajte kontaktovať na: oliver.fecsu@transparency.sk alebo jan.ivancik@transparency.sk