

Ako merať kvalitu, efektívitu a produktivitu sudcov okresných súdov?

*Metodológia hodnotenia sudcov Transparency International Slovensko
Február 2023*

Transparency International Slovensko prišla s ideou hodnotenia podrobnejšieho hodnotenia sudcov na okresných súdoch už v roku 2014. Metodológia vznikala vyše roka, bola konzultovaná s množstvom odborníkov z praxe a v priebehu rokov sa postupne vyvíjala.

Naše nové hodnotenie ale prichádza s výraznými zmenami. Zmenil sa systém hodnotenia, ktorý upúšťa od rebríčka, ale po novom sudcov radíme do piatich „výkonnostných košov“. Ďalšou veľkou zmenou je pridanie nového indikátora – produktivity a v neposlednom rade sa tiež rozširuje spektrum agend, ktoré pri sudcoch posudzujeme. K pôvodným štyrom hlavným (P - Poručenskú / Veci starostlivosti o maloletých, C - Občiansko-právnu, Cb - Obchodnú, T – Trestnú), z ktorých sme vychádzali pri všetkých predchádzajúcich hodnoteniach sme pridali ďalších dvanásť, aby sme čo najlepšie dokázali pokryť celé spektrum práce jednotlivých sudcov. Pribudli teda agendy "Cbi", "CbZm", "Cpr", "Csp", "D", "Nt", "P", "Pc", "T", "Tp", "Pp", "PPOm", "Pu", a "Tv".

Napriek tomu, že je hodnotenie publikované v roku 2023, vychádza z datasetu za rok 2021, pretože štatistické výkazy práce za rok 2022 ešte neboli zverejnené.

Čo a ako hodnotíme?

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). Samozrejme, pri interpretácii výsledkov hodnotenia treba prihliadať na reálne prostredie, v ktorom sudcovia pôsobia. Niektoré súdy sú objektívne viac zavalené prácou, než iné, rozdielny je aj personál, materiálne a technické vybavenie, ktoré sú

sudcovi k dispozícii. Odlišná je tiež agenda, náročnosť jednotlivých prípadov, pracovné podmienky...

Je potrebné upozorniť aj na to, že nie všetci sudcovia na okresnej úrovni sú v našom hodnotení obsiahnutí. Niektorí z nich boli dlhodobo práceneschopní alebo nastúpili v takom časovom intervale pred hodnotením, že nebolo na základe dostupných dát možné posúdiť relevantné výsledky ich činnosti.

Ako výsledky čítať? Kde sú ich limity?

Ako sme už naznačili, namiesto rankingového zoradenia sudcov od „najlepšieho po najhoršieho“ sme tentoraz pristúpili k zatriedeniu do pomyselných výkonnostných tried, a to podľa výsledkov práce sudcov v troch indikátoroch – kvalita, efektivita a produktivita.

Naše hodnotenie v žiadnom ohľade nie je indikátorom korupcie alebo nezákonného rozhodovania sudcu! Samotný fakt, že niektorý sudca sa umiestnil „vyššie“ ako iný zároveň nemusí byť reálnym odzrkadlením, že je v praxi lepší. Aby sme mohli detailne posúdiť konkrétnu prácu každého sudcu, museli by sme zanalyzovať všetky jeho rozhodnutia. To nie je časovo, ani kapacitne možné. Zároveň nedisponujeme ukazovateľmi reálnej dĺžky konania, keďže súdy tento indikátor po jednotlivých spisoch nevidujú. Spoľahnúť sa preto musíme na dáta, ktoré máme k dispozícii zo štatistických výkazov práce sudcov. Navyše aj medzinárodné porovnania sudcovských výkonov vychádzajú z tzv. case turnover ratio (meriame ju podľa metodiky CEPEJ) namiesto priemernej dĺžky konania, ktorá nezohľadňuje reálne výsledky sudcovskej práce.

Výsledkom nášho hodnotenia je preto posúdenie, u ktorého sudcu existuje predpoklad relatívne rýchleho rozhodnutia a u ktorého možno očakávať, že jeho rozhodnutie bude s najväčšou pravdepodobnosťou potvrdené inštančne nadriadeným súdom. Nový indikátor produktivity posudzuje, ktorý sudca sa zaoberá relatívne zložitejšou agendou a nezostáva mu na stole veľa dlho nevybavených vecí.

Sudcovia navyše 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 navyše treba porovnávať najmä s kolegami na súde, pretože by mali byť zaťažení do veľkej miery rovnomerne. V rámci Slovenska však existujú obrovské rozdiely.

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 dve základné podmienky. Mal by stíhať vybavovať prípady, ktoré mu na stôl prichádzajú a mal by mať len toľko nevyriešených prípadov, koľko je schopný vybaviť v rozumnom čase. Pozornosť sme preto zamerali na schopnosť sudcu rozhodovať prípady v pomere k tomu koľko ich na jeho stôl prichádza (tzv. clearance rate = vybavenosť) a dispozičný čas (vypočítaný ako podiel nevybavených vecí k vybaveným *365). Ideálnym ukazovateľom by bola už zmienená skutočná priemerná dĺžka konania, avšak týmto údajom nedisponujeme. Preto sme, aj podľa odporúčania Európskej komisie (CEPEJ) pre efektívnosť súdnictva pristúpili k aplikovaniu vyššie uvedených indikátorov.

Produktívny sudca je taký, ktorý rozhoduje veľa relatívne náročných vecí a zároveň nenecháva príliš veľa nevybavených vecí dlhodobo. Pri posúdení náročnosti prípadov vychádzame z Metodiky na určovanie počtu sudcov, ktorú vypracovalo a niekoľkokrát aktualizovalo Ministerstvo spravodlivosti SR. Jeho analytici pritom čerpali inšpiráciu aj zo starších dotazníkov vyplnených sudcami, ktorí sami známkovali náročnosť vecí v jednotlivých agendách, resp. odhadovali normy, ktoré by mal sudca za rok zvládnuť. Referenčným rámcom sa stala civilná agenda s hodnotou 1 a od nej bolo odvodených desať hlavných zoskupení agend. Druhým indikátorom je to, koľko má sudca nevybavených prípadov a reštančných prípadov a aký je medzi nimi pomer.

Indikátory

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.

Tento indikátor vychádza pre lepšiu relevanciu dát z výsledkov práce sudcov za roky 2011-2021. Pre posudzovanie boli vybrané len tie registre, v ktorých bolo aspoň 100 odvolaní ročne alebo podiel potvrdených na celkovom počte odvolaní v roku bol aspoň 80%. Za účelom obsiahnutia čo najväčšieho počtu registrov, ale zároveň eliminácie zle zapísaných v jednom roku bolo obe podmienky nutné splniť aspoň v polovici rokov. Na základe uvedeného výpočet pracuje s nasledovnými registrami: "C" "Cb" "Cbi" "CbZm" "Cpr" "Csp" "D" "Nt" "P" "Pc" "T" "Tp" "Pp" "PPOm" "Pu" "Tv"

B) EFEKTIVITA

2. Dispozičný čas

Váha: 10 bodov

Vzorec: Počet nevybavených vecí ku konci posledného roku / Počet vybavených vecí *365
(počet dní v 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.

C) PRODUKTIVITA

4. Náročnosť rozhodnutých vecí

Váha: 10 bodov

Vzorec: Počet rozhodnutých vecí v skúmanom roku* Váha pre jednotlivé agendy (prebratá z MUPS)

Komentár: Indikátor ukazuje, akú náročnosť majú veci, ktoré prichádzajú sudcovi na stôl. Aby bol sudca zaradený do hodnotenia, musí mať aspoň 50 rozhodnutých vecí za posudzovaný rok.

5. 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.

Ako indikátory bodujeme?

Každý z celkovo 5 ukazovateľov sme hodnotili na škále od 0 do 10, pričom sme im prisúdili rôznu váhu tak, aby jeden indikátor kvality tvoril 15 bodov, dva indikátory efektivity umožňovali sudcom získať spolu 20 bodov a dva indikátory produktivity spolu 15 bodov.

Zvykne sa hovoriť, že "neskorá spravodlivosť je odopretá spravodlivosť", a práve preto sme vyššiu váhu dali efektívite sudcov, čoho dôsledkom je však aj to, že zaťaženosť súdu ako celku sa výrazne premieta do hodnotenia jednotlivca. Preto mnohí jednoducho doplácajú na to, že pôsobia na súde, ktorý čelí veľkým problémom.

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 2 štandardné odchýlky od priemerného výsledku. Môžeme teda o ňom povedať, že výsledok s 95% istotou nepozorujeme náhodou a sudca sa v danom indikátore od priemeru naozaj odlišuje. To isté platí aj ak sudca získa plný počet bodov.

Aby sme sa vyhli rebríčkovému zobrazeniu, ktoré má vzhľadom na charakter dát iba relatívnu mieru relevancie, pristúpili sme v novom hodnotení k deleniu do piatich kategórií výsledkov práce – výborné, nadpriemerné, priemerné, podpriemerné a slabé. Kategorizáciu sme vytvorili nasledovne:

V prvom kroku sme každý indikátor roztriedili do piatich skupín. V najlepšej boli sudcovia, ktorí daný indikátor naplnili na 10-9 bodov, v druhej najvyššej 8-7, v tretej 6-4 body, vo štvrtjej 3-2 a v poslednej 1 alebo žiadny bod.

Na základe distribúcie sme následne spojili 5 skupín do troch podskupín – dobrý výsledok v predmetnom ukazovateli, priemerný výsledok a zlý výsledok v sledovanom indikátore. Tento krok sme vykonali za účelom zníženia počtu kombinácií, ktoré môžu nastať, aby boli výsledné kategórie výsledkov zrozumiteľné.

Na základe jednotlivých kombinácií medzi tromi indikátormi nám napokon vyšlo 5 finálnych kategórií výkonnostných výsledkov, ako sme ich charakterizovali o dva odseky vyššie.

Kvalita	Efektivita	Produktivita	Všetky	Sumár	Výsledná kategória
1	1	1	111	3	Výborné výsledky
1	1	2	112	4	Výborné výsledky
1	2	1	121	4	Výborné výsledky
2	1	1	211	4	Výborné výsledky
1	2	2	122	5	Nadpriemerné výsledky
1	1	3	113	5	Nadpriemerné výsledky
1	3	1	131	5	Nadpriemerné výsledky
2	2	1	221	5	Nadpriemerné výsledky
3	1	1	311	5	Nadpriemerné výsledky
2	1	2	212	5	Nadpriemerné výsledky
3	2	1	321	6	Priemerné výsledky
2	1	3	213	6	Priemerné výsledky
1	2	3	123	6	Priemerné výsledky
2	2	2	222	6	Priemerné výsledky
1	3	2	132	6	Priemerné výsledky
2	3	1	231	6	Priemerné výsledky
3	1	2	312	6	Priemerné výsledky
2	3	2	232	7	Podpriemerné výsledky
2	2	3	223	7	Podpriemerné výsledky
1	3	3	133	7	Podpriemerné výsledky
3	1	3	313	7	Podpriemerné výsledky
3	3	1	331	7	Podpriemerné výsledky
3	2	2	322	7	Podpriemerné výsledky
2	3	3	233	8	Slabé výsledky
3	2	3	323	8	Slabé výsledky
3	3	2	332	8	Slabé výsledky
3	3	3	333	9	Slabé výsledky