

6. decembra 2013

CEPEJ(2013)7Rev1

KOMISIA RADY EURÓPY PRE HODNOTENIE
EFEKTÍVNOSTI JUSTÍCIE
(CEPEJ)

PRACOVNÁ SKUPINA PRE KVALITU JUSTÍCIE
(CEPEJ-GT-QUAL)

**Revidované usmernenia o vytváraní súdnych máp s cieľom
podporiť prístup k spravodlivosti v kvalitnom justičnom systéme**

Prijaté 6. decembra 2013 na 28. plenárnom zasadnutí komisie CEPEJ

Index

1.	Úvod.....	3
1.1.	Celkový kontext a cieľ.....	3
1.2.	Súdne mapy – o čo v nich ide	3
1.3.	Etapy revízie súdnych máp.....	4
2.	Vykonávanie revízie súdnych máp	
2.1.	Posúdenie existujúcej súdnej mapy a ukazovateľov	4
2.2.	Stanovenie cieľov a kritérií	4
2.3.	Navrhovanie a meranie ukazovateľov	5
2.3.1.	Hustota obyvateľstva	6
2.3.2.	Veľkosť súdov	7
2.3.3.	Nápad prípadov a pracovná zaťaženosť	8
2.3.4.	Geografická lokalita a dostupná doprava a infraštruktúra	9
2.3.5.	Digitalizácia	10
2.3.6.	Vybavenosť súdov a ich kultúrna sofistikovanosť	10
2.3.7.	Objem práce.....	10
2.3.8.	Alternatívne riešenie sporov(ARS)/Mediácia.....	11
2.3.9.	Dostupnosť právneho poradenstva a nábor sudcov a ostatných zamestnancov súdu	11
2.3.10.	Spolupráca s externými systémami (väznenstvo, prokuratúra, polícia)	11
2.4.	Ako používať ukazovatele na definovanie nových súdnych máp	12
3.	Implementácia súdnej mapy	14
3.1.	Prechodná etapa	14
3.2.	Premiestnenie zamestnancov	15
3.3.	Meranie účinku reformy súdnej mapy.....	15

1. Úvod

1.1. Celkový kontext a cieľ

Právo na spravodlivosť spolu s ďalšími základnými právami, ako sú napríklad právo na zdravie, bezpečnosť a slobodu, patrí medzi najdôležitejšie ľudské práva a je jedným z pilierov občianskej spoločnosti. Takmer v každej krajine preto postupom času vznikla sieť menších či väčších súdov s cieľom čo najviac priblížiť výkon spravodlivosti k občanom.

Žijeme v dobe neustálych a hlbokých zmien – vytváraním nových infraštruktúr sa zvyšuje dostupnosť niektorých lokalít, ktoré boli v minulosti úplne izolované, a rozvoj moderných dopravných prostriedkov zrýchlil a zjednodušil cestovanie z jedného mesta do druhého. Technológie zmenili spôsoby vykonávania práce a formy interakcií medzi jednotlivcami, podnikmi a verejnou správou.

V posledných rokoch sme navyše aj svedkami zásadnej premeny výrobných procesov, či už súkromných alebo verejných, ktorej cieľom je racionalizovať využívanie aktív, znižovať náklady a zvýšiť efektívnosť vo svetle globálnej hospodárskej krízy, ktorá väčšinu organizácií západného sveta núti k významnej optimalizácii využívania ich zdrojov pri zachovaní veľkého dôrazu na kvalitu. Keďže výkon spravodlivosti je súčasťou tohto kontextu, dochádza k revízii organizácie justičného systému s cieľom optimalizovať rozdeľovanie zdrojov a zvýšiť efektívnosť bez oslabenia dôrazu na kvalitu poskytovaných služieb a súdnych rozhodnutí.

Cieľom tohto dokumentu je vytvoriť rámec, prostredníctvom ktorého administrátori aj tvorcovia politiky môžu robiť reformy a prijímať operatívne rozhodnutia vedúce k vytvoreniu (alebo s najväčšou pravdepodobnosťou k pretvoreniu) súdnej mapy celej krajiny alebo časti jej územia.

Tento dokument by mal slúžiť na usmernenie pri identifikácii faktorov, na ktoré by sa malo prihliadať pri rozhodovaní o veľkosti a umiestnení konkrétneho súdu tak, aby bola zabezpečená optimálna úroveň efektívnosti a kvality. Inými slovami, cieľom je čo najväčšmi pozdvihnúť úroveň justičných služieb a zároveň optimalizovať prevádzkové náklady a investície.

1.2. Súdne mapy – o čo v nich ide

V ekonomickej teórii je otázka reorganizácie súdov z hľadiska ich veľkosti a umiestnenia známa ako riadenie dodávateľského reťazca (*Supply Chain Management*). Existujú celé stovky praktických aplikácií tohto konceptu v množstve rôznych kontextov, ktoré sa v konečnom dôsledku javia byť veľmi podobné koncepcii súdnych máp. Manažéri systémov verejnej dopravy musia pri navrhovaní máp trás a zastávok zabezpečiť primeranú rovnováhu medzi blízkosťou cestujúcich k miestam ich záujmu a únosným počtom liniek a zastávok. V zdravotníctve musia rozhodovacie orgány strategicky rozmiestniť nemocnice tak, aby zabezpečili rýchlu a ľahkú dostupnosť prvej pomoci a špecializovaných oddelení, ale zároveň musia vytvoriť štruktúry minimálnej veľkosti zabezpečujúce správnu kombináciu zdravotníckych kapacít a potrebného vybavenia. Investori do sietí posilňovní by sa mali snažiť pokryť čo najviac lokalít v meste, ale zároveň musia optimalizovať vzťah medzi investíciami do ich vybavenia a očakávaným prílevom klientov.

Presne ako v situáciách, ktoré musia riešiť prevádzkovatelia v uvedených oblastiach, aj geografické rozmiestnenie súdov predstavuje problém vyváženosti rôznych faktorov:

- Prístup k spravodlivosti z hľadiska blízkosti súdov k občanom.
- Minimálna veľkosť súdu zaručujúca prítomnosť rôznych spôsobilostí a funkcií.
- Znižovanie nákladov, pretože so zdrojmi verejnej správy sa nesmie plytvať, ale naopak ich treba optimalizovať.
- Maximalizácia kvality a primeraná výkonnosť poskytovanej služby.

Rámec opísaný v tomto úvode je užitočný v tom zmysle, že vyjadruje dôležitú zásadu prelínajúcu sa duchom tohto dokumentu. V skutočnosti tieto usmernenia nemajú za cieľ vymedziť deterministický prístup k navrhnutiu dokonalej súdnej mapy. Tento dokument, rovnako ako všetky nástroje vypracované komisiou CEPEJ, podáva skôr celkový pohľad na vytváranie súdnych máp formou zoznamu faktorov, ktoré by prevádzkovatelia mali brať do úvahy pri rozhodovaní o optimálnom rozdelení zdrojov. Ide teda o voľné usmernenia, ktorých cieľom je pomôcť tvorcom politiky dosiahnuť zábery smerujúce k vyváženosti justičného systému.

V skutočnosti býva spravidla výsledkom revízie súdnych máp rozhodnutie o tom, ktoré súdy sa majú zachovať a ktoré majú byť zrušené. Z tohto dôvodu musia rozhodovacie orgány starostlivo vyhodnotiť potreby výkonu spravodlivosti na celom území a uplatňovať homogénne pravidlá.

1.3. Etapy revízie súdnych máp

Zatiaľ čo veľké vzdialenosti v kombinácii s obmedzenými možnosťami komunikácie si v minulosti vyžadovali zriadenie väčšieho počtu súdov, ktoré boli často sebestačné a samoriadené, v dnešnej dobe je nevyhnutné pozeráť na súdy ako na súčasť „siete“. Súdy už nemožno vnímať ako samostatné a nezávislé jednotky, ale treba ich vnímať ako „konštelácie súdov“ s klasickým usporiadaním vo forme siete, ktorej uzly sú prepojené s inými subjektmi v rámci justičného systému alebo mimo neho. Táto sieť má tam, kde je to potrebné, zabezpečiť optimálne poskytovanie služieb v súlade s potrebami občanov.

Cieľom riadenia rozmiestnenia súdov je v zásade vytvoriť a optimalizovať prepojenia a koordináciu medzi súdmi, inými inštitúciami, podnikmi a občanmi. Ide o plánovanie procesu, organizáciu a riadenie aktivít tak, aby sa optimalizovala činnosť súdov v trestnej aj civilnej oblasti a všetky súvisiace postupy na súdoch každého stupňa, berúc do úvahy nutnosť cestovania používateľa z geografickej oblasti jeho bydliska v prípade, že sa musí zúčastniť na súdnom konaní.

Navrhovanie súdnej mapy je zložitá činnosť a treba ju rozčleniť na etapy, ktorých úplné ukončenie si môže vyžadovať niekoľko mesiacov. Tieto hlavné etapy možno vymedziť podľa nasledujúcej tabuľky:



Nasledujúca kapitola obsahuje opis jednotlivých hlavných etáp. V časti venovanej „Navrhovaniu a meraniu ukazovateľov“ sú uvedené a opísané kľúčové usmernenia týkajúce sa súboru faktorov, na ktoré by mohli prihliadať tvorcovia politiky pri iniciovaní reformy súdnej mapy.

2. Vykonávanie revízie súdnych máp

2.1. Posúdenie existujúcej súdnej mapy a ukazovateľov

Dôležité je zdôrazniť, že pri posudzovaní alebo navrhovaní súdnych máp zohráva dôležitú úlohu dostupnosť údajov a informácií. Kľúčom na podporu rozhodovacieho procesu sú predovšetkým kvantitatívne a podľa možnosti aj kvalitatívne informácie o dopyte po spravodlivosti ako aj o typoch súdnych sporov v civilnej oblasti a o typoch trestných činov v trestnej oblasti.

Môže sa zdať zvláštne, že pri postupnosti etáp uvedených v týchto usmerneniach sa vychádza z posúdenia súčasnej situácie, a že až potom nasleduje definícia cieľov a kritérií, pretože logický by sa zdal byť opačný postup. O tomto bode by sa dalo diskutovať a usmernenia nie sú v tomto smere príliš reštriktívne. Dôvodom je však dôraz na to, aby tvorcovia politiky pred vyznačením cieľov a najmä kritérií skutočne dôkladne spoznali justičný systém, pretože bez silnej poznatkovej základne by reforma bola málo účinná. Niekedy je lepšie vytýčiť konečný cieľ reformy hneď po vyhodnotení reálnej situácie a po získaní predstavy o tom, o čo sa možno primerane usilovať.

Orgány musia získavať údaje z interných aj externých zdrojov:

- údaje o správe súdov, napr. údaje o prichádzajúcich, ukončených a prebiehajúcich prípadoch vrátane všetkých s tým súvisiacich podkategórií a rozdelení sa získavajú od ministerstiev spravodlivosti a od iných orgánov súdnej správy,
- ukazovatele výkonnosti, ako je produktivita jednotlivých súdov a sudcov alebo „dispozičný čas“ (t. j. počet nevyriešených prípadov vydelený počtom vyriešených prípadov na konci roka vynásobený 365 dňami, pozn. prekl.), môžu poskytnúť štatistické oddelenia justičného systému alebo ich môžu dokonca zhromažďovať samotné súdy,
- geografické, dopravné a infraštruktúrne údaje možno získať od špecializovaných orgánov, alebo by sa mali vyhľadávať na spoľahlivých webových stránkach,
- akékoľvek ďalšie špecifické informácie, napr. údaje o objeme práce, počte zariadení, právnej pomoci atď., sa môžu získať od stavovských organizácií a taktiež zo spoľahlivých webových stránok.

2.2. Stanovenie cieľov a kritérií

Justícia je všade odvekou inštitúciou a súdne mapy sú preto v mnohých prípadoch zastarané a neefektívne, a ani veľkosť a kompetencie súdov už nezodpovedajú realitám územia a spoločnosti. Výsledkom sú zjavné anomálie v geografickom rozmiestnení súdov a neefektívne rozdelenie ľudských zdrojov, čo má za následok veľké rozdiely v

objemu práce a efektívnosti jednotlivých súdov. Navyše, v mnohých justičných systémoch dochádzalo k nárastu počtu nevybavených vecí a k pomalému ale neúprosnému predlžovaniu „dispozičného času“ v civilnej aj trestnej oblasti, čo je v rozpore so zásadou efektívnej justície¹.

Pretože východisková situácia pred spustením projektu súdnej mapy môže byť v jednotlivých krajinách značne rozdielna, v každej reforme sa môžu sledovať odlišné ciele. V krajine ako je Taliansko, ktoré malo pred reformou vyše 2 000 súdov, bolo prijaté rozhodnutie znížiť počet súdov na prvom stupni s cieľom zvýšiť efektívnosť a účinnosť celého justičného systému². Na zmenu štruktúry súdnictva sa použila technika rušenia najmenších a menej efektívnych štruktúr a ich zlučovania s väčšími súdmi.

V iných európskych krajinách zasa prebieha konsolidácia justičných funkcií na geografickom základe, v rámci čoho sa znižuje počet súdov. Tieto reorganizačné procesy však nemajú iba finančné dôvody. Niektoré krajiny, ako sú Dánsko, Nórsko a Holandsko, uskutočnili takéto projekty s cieľom zvýšiť kvalitu justície. Popri finančných úsporách a zvýšení kvality vo všeobecnosti sa ako motivácia uvádza špecializácia súdov cestou zabezpečenia minimálneho potrebného počtu sudcov alebo zavádzania nových technológií a zlepšenia časových parametrov³.

Zároveň nemožno vylúčiť, že existujú aj situácie, keď sú tvorcovia politiky ochotní zriadiť nové sídla súdov s cieľom skrátiť ich vzdialenosť od občanov.

V Taliansku skutočne existuje viacero anomálií (hoci sčasti ich odstránila reforma v rokoch 2011-2012): súdne obvody Taranto, Messina a Reggio Calabria majú rozlohu 2 500 až 3 200 km² (každý z nich predstavuje približne 1 % povrchu Talianska), zatiaľ čo súdne obvody Turín, Bologna a Florencia majú až desaťnásobne väčšiu rozlohu od 22 000 do 29 000 km² (každý z nich predstavuje približne 8 % povrchu Talianska). V územnej pôsobnosti súdu sicílskeho mesta Mistretta je 22 154 obyvateľov, zatiaľ čo v Ríme je to 2 612 068 obyvateľov. V územnej pôsobnosti 50 najmenších súdov (30 % všetkých talianskych súdov) je 9 % obyvateľstva Talianska.

Neúmerne vysoký počet súdov spolu s neracionálnym rozdelením zdrojov a lokalít boli hnacou silou mnohých reforiem súdnych máp v Európe, napr. v Chorvátsku a Taliansku. Tam sa o otázke geografického rozmiestnenia súdov diskutuje už vyše sto rokov od zjednotenia Talianska v roku 1861, ale nikdy nebol predložený seriózny legislatívny návrh na prekreslenie súdnej mapy v súlade so štruktúrou a skutočnými potrebami občianskej spoločnosti.

V Holandsku bolo skutočne jedným z hlavných cieľov reformy umožniť prerozdelenie ľudských zdrojov a odstrániť ich nerovnováhu v rámci súdneho obvodu; po reforme súdnej mapy aj v Taliansku dochádza v súčasnosti k rozsiahlemu prerozdeľovaniu ľudských zdrojov.

Ako sa stručne uvádzalo v predchádzajúcom texte, popri demografickom vývoji v jednotlivých krajinách a nerovnomernom rozdelení ľudských zdrojov je dôležité zdôrazniť existenciu rastúceho dopytu po veľmi špecifických vedomostiach, čo súvisí so zvyšujúcou sa zložitosťou práva a podnikania. Vzhľadom na tento aspekt rastie potreba takých reforiem súdnictva, v ktorých je cieľom zvýšiť úroveň právnických spôsobilostí. V tejto súvislosti sme svedkami ďalšieho kompromisu medzi potrebou špecializácie, ktorá predpokladá určitú minimálnu veľkosť súdov, a blízkosťou k občanom, ktorá v konečnom dôsledku súvisí s prístupom k spravodlivosti.

2.3. Navrhovanie a meranie ukazovateľov

Existuje veľa ukazovateľov, ktoré možno použiť na stanovenie optimálnej rovnováhy medzi činnosťou súdov a blízkosťou k používateľom.

V Taliansku malo kľúčový význam zmeranie aktivity a produktivity sudcov aj súdov, pretože pri rozhodovaní o tom, ktoré prvostupňové súdy by sa mali zrušiť, sa pozornosť zameriavala na menšie a nedostatočne výkonné súdy. Na tento účel sa použili špecifické prahové hodnoty, často stanovené podľa priemernej úrovne ukazovateľov výkonnosti meraných počas päťročného obdobia predchádzajúceho reforme. Uplatňovala sa zásada, že súdy, ktorých ukazovatele boli hlboko pod aritmetickým priemerom, by v prípade zlúčenia s väčšími a produktívnejšími súdmi mohli využiť úspory z rozsahu.

V tejto súvislosti sa na účely správneho vymedzenia súdnych máp považujú za najdôležitejšie ďalej uvádzané faktory. Sú rozdelené na dve kategórie: „kľúčové faktory“, ktoré majú primárny význam, a „dodatkové faktory“, ktoré majú sekundárny význam a ktorých použitie zvyšuje komplexnosť a robustnosť analýzy. Kľúčovými faktormi sú

¹ Pozri porovnávaciu štúdiu reforiem súdnych máp v Európe (*Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe*), Sciences Po Strasbourg Consulting – 2012.

² LEGGE 14 settembre 2011, n. 148, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari. (11G0190)*

³ Európska sieť súdnych rád (ENCJ): Správa o reforme súdnictva v Európe (*Judicial Reform in Europe Report*) 2011-2012.

jasne vymedzené kvantitatívne alebo ľahko kvantifikovateľné ukazovatele, ktoré sú ako také objektívne merateľné. Medzi dodatočné faktory na druhej strane patria niektoré kvalitatívne ukazovatele, ktoré nie sú ľahko merateľné (napr. objem práce, okolnosti nábora sudcov a ostatných zamestnancov súdov atď.), a z ktorých niektoré majú len malý vplyv (napr. mediácia alebo kultúrna sofistikovanosť), hoci vždy je možné definovať niektoré typy merania aj pre tieto faktory. Preto by sa na zvýšenie účinnosti reformy mali podľa možnosti popri kľúčových kritériách používať aj takéto ukazovatele.

a) Kľúčové faktory

- i) Hustota obyvateľstva
- ii) Veľkosť súdu
- iii) Nápad prípadov a pracovná zaťaženosť
- iv) Geografické umiestnenie, infraštruktúra a doprava

b) Dodatočné faktory

- v) Digitalizácia
- vi) Vybavenosť (telefóny/video) a kultúrna sofistikovanosť súdov
- vii) Objem práce
- viii) Alternatívne riešenie sporov (ARS)/mediácia
- ix) Dostupnosť právneho poradenstva a nábor sudcov a ostatných zamestnancov súdov
- x) Spolupráca s externými systémami (vážnice, prokuratúra, polícia).

2.3.1. Hustota obyvateľstva

Hoci bez ohľadu na počet ľudí žijúcich v územnej pôsobnosti súdu, bezprostrednejší vplyv na lepšie určenie jeho optimálnej veľkosti má miera dopytu po spravodlivosti, nemožno neprihliadať na to, že dôležitým faktorom, ktorý treba brať do úvahy pri reforme súdnej mapy, je vyváženosť počtu obyvateľov v pôsobnosti jednotlivých súdov. Portugalsko napr. udávalo nerovnomerné rozdelenie obyvateľstva súvisiace s exodom z vidieka, v dôsledku čoho bol väčší počet ľudí nútený sťahovať sa do pobrežných oblastí. Výsledkom je veľký nárast dopytu po spravodlivosti v mestách Porto a Lisabon⁴. Aj v Taliansku reformátori zaznamenali špecifické pohyby obyvateľstva, ktoré v posledných desaťročiach zmenili niekdajšie vidiecke regióny, ako napr. Veneto, na priemyselné regióny, pričom sa zásadným spôsobom zmenil objem, distribúcia a typ dopytu po spravodlivosti. A naopak, v iných lokalitách existuje nízky dopyt a súdy sú pomerne neaktívne, najmä ak nenastala primeraná redukcia ich veľkosti a počtu zamestnancov.

Optimálny počet obyvateľov v územnej pôsobnosti súdu nie je možné určiť okrem iného aj preto, že správnejšie by bolo posúdiť vzťah medzi veľkosťou súdu a počtom obyvateľov v jeho pôsobnosti. Napriek tomu je možné poskytnúť niektoré štatistické údaje, ktoré vychádzajú z opisu činnosti súdu.

Súdy plnia rôzne úlohy v súlade s ich zákonnými kompetenciami. Vo väčšine prípadov súdy rozhodujú o civilných aj trestných prípadov a prípadne aj o správnych veciach. Okrem toho môžu byť súdy zodpovedné aj za vedenie registrov (pozemkového, obchodného alebo civilného registra) a môžu mať osobitné útvary pre výkon rozhodnutí. Pri porovnávaní justičných systémov členských štátov alebo entít preto treba postupovať opatrne s ohľadom na konkrétnu jurisdikciu⁵.

Zo 47 systémov hodnotených na základe ich situácie v roku 2010⁶ väčšina štátov alebo entít (19) mala menej ako jeden všeobecný súd prvého stupňa na 100 000 obyvateľov. V 15 štátoch bol tento pomer 1 až 2 prvostupňové súdy na 100 000 obyvateľov. Z trinástich štátov, kde bol tento pomer vyšší, iba Turecko, Ruská federácia a Monako uvádzali viac ako 5 súdov na 100 000 obyvateľov. Údaje za Monako treba posudzovať s prihliadnutím na nízky počet obyvateľov, čo skresľuje pomer počtu súdov na 100 000 obyvateľov.

Rovnako ako pri pohľade na situáciu v jednotlivých krajinách, aj v prípade priemeru európskych justičných systémov je badateľný určitý štatistický rozdiel v počtoch obyvateľov patriacich do územnej pôsobnosti súdov prvého stupňa (t. j. celkového počtu všeobecných a špecializovaných súdov). Napríklad v Belgicku pripadá na jeden prvostupňový súd 401 478 osôb, ale na druhej strane v krajine s porovnateľným počtom obyvateľov, ako je Maďarsko, do územnej pôsobnosti jedného prvostupňového súdu patrí oveľa menej osôb – iba 76 229. V dvoch

⁴ Pozri Porovnávaciu štúdiu reforiem súdnych máp v Európe (*Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe*), Sciences Po Strasbourg Consulting – 2012.

⁵ European Judicial Systems – vydanie 2012 (údaje za rok 2010): Efektívnosť a kvalita justície (*Efficiency and Quality of Justice*) (CEPEJ).

⁶ European Judicial Systems – vydanie 2012 (údaje za rok 2010): Efektívnosť a kvalita justície (*Efficiency and Quality of Justice*) (CEPEJ), Obr. č. 5.2 – Počet všeobecných prvostupňových súdov (právnické osoby) na 100 000 obyvateľov v roku 2010.

veľkých porovnateľných krajinách, ako sú Španielsko a Taliansko, pripadá na jeden súd 20 503 osôb v Španielsku a 49 250 osôb (t. j. viac ako dvojnásobok) v Taliansku.

Zo štatistického hľadiska by mohla byť užitočná informácia, že v 42 krajinách, za ktoré komisia CEPEJ hodnotila tento ukazovateľ, do územnej pôsobnosti súdu prvého stupňa patrí v priemere 25 599 osôb (vypočítané ako podiel celkového počtu 712 980 053 obyvateľov a celkového počtu 27 852 súdov). Pri pohľade na zoznam priemerných ukazovateľov v jednotlivých krajinách je tento počet prekvapivo nízky, čo však súvisí s váhou najväčších krajín, ako je Ruská federácia (9 978 súdov, z ktorých každý obsluhuje v priemere 14 323 občanov) a Turecko (4 988 súdov, z ktorých každý obsluhuje v priemere 16 883 osôb).

2.3.2. Veľkosť súdov

CEPEJ definuje súd ako „zákonom zriadený orgán poverený rozhodovaním o špecifických typoch súdnych sporov v rámci konkrétnej administratívnej štruktúry, s jedným alebo viacerými sudcami v dočasnom alebo trvalom pracovnom pomere“. Na účely tejto časti môžeme predpokladať, že hovoríme o všeobecných súdoch, ktoré sú porovnateľné z hľadiska typu riešených sporov.

Veľkosť súdu môže byť skutočne definovaná podľa celkového počtu zamestnaných osôb, t. j. počtu sudcov, vyšších súdnych úradníkov (*Rechtspfleger*) a ostatných administratívnych pracovníkov. Ak predpokladáme, že v ideálnom justičnom systéme je pomer všetkých administratívnych pracovníkov a sudcov prakticky pre všetky sudy konštantný, a že pracovná zaťaženosť všetkých sudcov je rovnaká alebo takmer rovnaká, potom by pragmatickejším spôsobom určenia veľkosti súdu mohol byť počet sudcov pracujúcich na danom súde⁷.

Aká je optimálna veľkosť súdu z hľadiska objemu práce, ktorú musí vykonať? A navyše, aká by mala byť správna pracovná zaťaženosť sudcov, aby súd mohol získať výhodu úspor z rozsahu? Sú prípady dostatočne rôznorodé a početné na to, aby sudy boli čo najlepšie využité?

Tieto otázky súvisia s problémami uvedenými v prvej kapitole týchto usmernení odkazujúcej na problematiku optimálneho rozdelenia zdrojov. Malý súd môže mať nedostatočnú produktivitu, pretože pre príliš nízky nápad prípadov nemôže dostatočne využívať kapacitu jeho sudcov. Nízky počet sudcov v kombinácii s rovnako rôznorodými konaniami, aké sa vyskytujú na väčších súdoch, však môže mať za následok nedostatočnú špecializáciu a teda nielen nižšiu účinnosť (z hľadiska nákladov), ale aj k nižšiu efektívnosť (z hľadiska kvality). A naopak, veľké sudy typicky existujúce v metropolitných mestách môžu vykazovať nedostatočnú produktivitu, pretože ich veľkosť má negatívny vplyv na ich efektívnosť, pričom byrokratické činnosti súvisiace s ich veľkosťou prevládajú nad bežnou sudcovskou činnosťou.

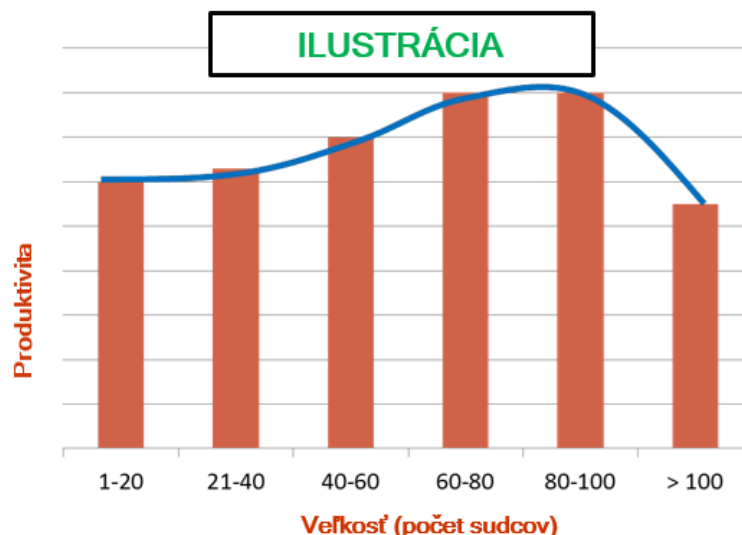
V niektorých situáciách by sa na určenie optimálnej veľkosti súdu mohla použiť produktivita sudcov. Produktivita súdu môže byť definovaná ako počet súdnych konaní ukončených v rámci určitého časového obdobia. V tomto zmysle je produktivita súdu súčtom zmeraných produktívít všetkých sudcov pracujúcich na tomto súde.

Štatistické oddelenie talianskeho ministerstva spravodlivosti vypracovalo štúdiu o produktivite každého súdu a výsledky následne zosumarizovalo na základe kategorizácie súdov podľa veľkosti (priemerná produktivita súdov s 0 až 10 sudcami, s 11 až 20 sudcami atď.).

Talianska štúdia založená na reálnych počtoch potvrdila vyššie uvedený bežný názor. Krivka produktivity v skutočnosti predstavuje parabolu, t. j. na najnižšej úrovni sa nachádzajú sudy do dvadsať sudcov, a ďalej produktivita rastie úmerne veľkosti súdov, až kým znova nezačne klesať po dosiahnutí (a prekročení) určitého (veľkého) počtu sudcov. V ďalej uvádzanej talianskej prípadovej štúdii sa najvyššia úroveň produktivity zistila na súdoch so 60 až 100 sudcami. Po prekročení počtu 100 sudcov produktivita opäť klesá.

Ak však prihliadneme na to, že celková veľkosť ostatných justičných systémov je v priemere menšia než celková veľkosť talianskeho systému, môžeme predpokladať, že najvyššiu produktivitu na európskej úrovni dosahujú sudy s približne 40 až 80 sudcami.

⁷ V justičných systémoch, v ktorých existujú *Rechtspfleger*, sa veľkosť súdu môže z praktického hľadiska chápať ako celkový počet sudcov a *Rechtspfleger* pracujúcich na danom súde.



Štúdie o produktivite súdov sa vykonávali aj v Holandsku – jedna v rokoch 2002-2005 a druhá v období rokov 2005-2009. V týchto štúdiách sa skúmal celkový optimálny počet zamestnancov súdu (t. j. sudcov a ostatných zamestnancov) v súlade s vyššie uvedenou definíciou, podľa ktorej dôležitým determinantom optimálnej veľkosti súdu je aj počet podporných pracovníkov, ktorí nie sú sudcami. Počty vyplývajúce z holandských štúdií sa líšia od vyššie uvedenej talianskej analýzy, pretože sa zakladajú na celkovom počte zamestnancov. Napriek tomu bol výsledok holandských štúdií pri existujúcej organizačnej štruktúre v zásade zhodný s výsledkom talianskej štúdie, pretože najvyššiu produktivitu mali sudy strednej veľkosti, zatiaľ čo veľmi malé a veľmi veľké sudy boli menej produktívne. Z toho vyplynul záver, že zlúčenie malých súdov s nízkou produktivitou do väčších súdov môže byť na jednej strane prospešné. Na druhej strane by zlúčenie nemalo viesť k druhému extrému – vytváraniu veľmi veľkých súdov s rizikom, že budú mať ešte nižšiu produktivitu ako menšie sudy, z ktorých vznikli⁸.

Ak cieľom alebo jedným z cieľov revízie súdnej mapy je vytvoriť sudy priemernej veľkosti, ktoré by optimalizovali produktivitu sudcov, mala by sa robiť formou zlučovania malých súdov a vytvárania väčších súdov a následnej redukcie veľkosti niektorých neefektívnych veľkých súdov.

Aby sme lepšie pochopili dôsledky uplatňovania tohto princípu, môžeme si predstaviť dva sudy, súd A_0 s 20 sudcami a súd B_0 so 100 sudcami. Ak tieto sudy preukážu nižšiu priemernú produktivitu ako napr. súd s 50 sudcami, ich územnú pôsobnosť a kompetencie by sme mohli zmeniť tak, že vzniknú dva nové sudy, A_1 a B_1 , každý s približne 60 sudcami. S takýmto riešením sa experimentovalo v Taliansku na súdoch v mestách Turín (redukcia veľkosti) a Ivrea (nárast veľkosti).

V druhom príklade si môžeme predstaviť dva ďalšie sudy, súd C_0 s 15 sudcami a súd D_0 s 35 sudcami. Ak tieto sudy preukážu nižšiu priemernú produktivitu napr. ako súd s 50 sudcami, mohli by sme urobiť iný typ intervencie než v predchádzajúcom prípade, a zlúčiť sudy a ich územnú pôsobnosť do jedného súdu, súdu E_1 s 50 sudcami, t. j. súčtom sudcov zo súdov C_0 a D_0 . Toto riešenie sa vo veľkom rozsahu aplikovalo pri nedávnej reforme v Taliansku v prípade približne 30 malých súdov, ktoré boli zrušené a zlúčené do väčších súdov.

2.3.3. Nápad prípadov a pracovná zaťaženosť

Na účely tejto časti môžeme predpokladať, že hovoríme o všeobecných súdoch, ktoré sú porovnateľné z hľadiska typu sporov, o ktorých rozhodujú, pričom všetci sudcovia vykazujú rovnakú alebo takmer rovnakú produktivitu. V predchádzajúcej časti sme uviedli všeobecné usmernenia týkajúce sa problémov spojených s hľadaním optimálnej veľkosti súdu na základe produktivity sudcov. Podľa tejto zásady boli v jednom z dvoch príkladov uvedených na konci predchádzajúcej časti zriadené dva nové sudy A_1 a B_1 , každý s približne 60 sudcami. Teraz uvažujeme o situácii, keď na základe analýzy historického nápadu prípadov príde na súd A_1 12 000 prípadov ročne, a súd B_1 dostane ročne 14 400 prípadov, ktoré sú čo do náročnosti porovnateľné s prípadmi súdu A_1 . Keby oba sudy fungovali efektívne a s porovnateľnou produktivitou bez ohľadu na jej mieru, mali by sme do činenia s dvoma prípadmi nevyváženosti: keby produktivita jedného sudcu bola v skutočnosti vyššia ako 200 prípadov za rok, súd A_1 by mal nadmernú kapacitu. A naopak, keby bola produktivita sudcu nižšia ako 200 prípadov za rok, ku koncu každého roka by sa na oboch súdoch kopili nevybavené prípady. Ideálnym riešením by teda bolo prehodnotiť

⁸ Frans van Dijk and Horatius Dumbrav: *Judiciary In Times Of Scarcity: Retrenchment And Reform.*
8/16

pôsobnosť oboch súdov tak, aby na každý z nich pripadalo niečo pod 13 200 prichádzajúcich prípadov.

V takomto prípade však vzniká ďalšia otázka, pretože treba rozhodnúť, ako merať „pracovnú zaťaženosť“ sudcov a súdov – predstavuje ju iba počet prípadov pripadajúcich ročne na jedného sudcu, alebo zahŕňa aj nevybavené prípady na začiatku referenčného obdobia? Navyše, ktoré prebiehajúce prípady sa majú brať do úvahy? Ide o všetky nevybavené prípady nazhromaždené ku koncu posledného obdobia, alebo len o tie, ktoré neboli vybavené v rámci daného časového obdobia?

Je to otvorený problém. Možným riešením je, že prebiehajúce prípady by sa mohli posudzovať oddelene od prichádzajúcich prípadov s tým, že by sa použili osobitné merania. Keby súdny systém dosiahol rovnováhu z hľadiska efektívnosti a produktivity, súdy by v takomto ideálnom prípade rozhodli o všetkých prichádzajúcich prípadoch v primeranej lehote, čím by sa hromadenie pracovnej záťaže z minulých období znížilo na minimum alebo dokonca na nulu. Inými slovami, analýza na účely vytvorenia súdnej mapy by sa mala zakladať iba na prichádzajúcich a vyriešených prípadoch (kde produktivitu predstavuje pomer týchto dvoch faktorov), a následne by sa špeciálny sudcovský tím zriadený na časovo obmedzené obdobie (alebo dokonca rovnakí sudcovia vyčlenení na jednotlivých súdoch) mal poveriť rozhodovaním o prebiehajúcich prípadoch, kým nebudú všetky vyriešené.

2.3.4. Geografická lokalita a dostupná doprava a infraštruktúra

V mnohých krajinách môže byť stále veľmi dôležitá geografická lokalita súdu vzhľadom na potrebu zabezpečiť prístup k spravodlivosti na miestnej úrovni. Prístup verejnosti k spravodlivosti závisí aj od dopravných možností a dostupnosti moderných komunikačných prostriedkov. Ak sa strana konania musí osobne dostaviť na súd, dostupnosť súdu zohráva zásadnú úlohu. Od strán konania by bolo nerozumné očakávať, že budú musieť cestovať príliš dlho. Mala by sa stanoviť norma primeraného času potrebného na cestovanie.

Ak sa staršia osoba alebo človek bez auta musí dostaviť na pojednávanie vytýčené na skorú rannú hodinu a pritom nie sú dostupné primerané možnosti dopravy pre osoby, ktoré musia pricestovať z iného mesta, vznikajú problematické situácie, ktoré môžu porušovať právo na rovnaký prístup k spravodlivosti.

V snahe zabezpečiť optimálne rozmiestnenie súdov aj v tomto prípade platí zásada čo najkratšej vzdialenosti medzi súdom a všetkými obcami v jeho územnej pôsobnosti.

Ďalej uvedený príklad uvádza imaginárnu mapu územia so štyrmi veľkými mestami (A, B, C a D), spomedzi ktorých sa má vybrať mesto, v ktorom bude mať sídlo súd spĺňajúci podmienku najkratšej vzdialenosti pre občanov.



Tento problém možno riešiť pomocou tabuľky, v ktorej sa uvádza čas potrebný na cestu autom medzi všetkými štyrmi mestami. Budeme tiež predpokladať, že každé mesto reprezentuje aj všetky menšie mestá v jeho okolí.

Od / do v minútach	Mesto A	Mesto B	Mesto C	Mesto D
Mesto A	0	30 min	35 min	60 min
Mesto B	30 min	0	20 min	35 min
Mesto C	35 min	20 min	0	20 min
Mesto D	60 min	35 min	20 min	0
Spolu	125 min	85 min	75 min	115 min

Pri výbere spomedzi uvedených štyroch miest je zrejme optimálnym miestom sídla súdu mesto C, pretože v porovnaní s ostatnými možnými kombináciami je najmenej vzdialené od ostatných troch miest. V tejto analýze sa samozrejme neberie do úvahy počet ľudí, ktorí musia cestovať. Keby sa však v meste B nachádzalo oveľa ľudnatejšie centrum s oveľa väčším počtom prípadov ako v meste C, orgány by sa v takomto prípade mohli rozhodnúť, že súd umiestnia do mesta B.

Objavuje sa aj ďalší prvok na analýzu.

Musia všetky služby poskytované súdom zostať na hlavnom súde? Musia klienti osobne prísť na súd, hoci väčšina z nich si potrebuje iba vyzdvihnúť nejaký formulár alebo jednoducho podať niektoré písomnosti potrebné na začatie konania?

Ak sa vrátíme k predchádzajúcemu príkladu, na troch miestach, kde by nebol žiadny súd, by mohlo byť užitočné vytvoriť podporné pracoviská na plnenie administratívnych úloh, prípadne centralizáciu súdov by mohla jednoducho doplniť širšia dostupnosť voliteľných procesov online, o čom budeme hovoriť ďalej v časti týkajúcej sa digitalizácie.

2.3.5. Digitalizácia

Ako sa uvádzalo v predchádzajúcej časti, geografická reorganizácia súdnictva vedie k predĺženiu vzdialenosti súdu pre strany konania, advokátov aj zamestnancov, a tým aj k možnému zhoršeniu prístupu k spravodlivosti. Zdá sa však, že mnohé krajiny si s týmto problémom dokážu poradiť. Sčasti to súvisí s tým, že osobná prítomnosť strán a ostatných účastníkov konania na súde je čoraz menej nevyhnutná, pretože vo veľkých krajinách sa postupne stáva normou zavádzanie informačných technológií a videokonferencií a mnohé súdy nepovažujú účasť na pojednávaní na diaľku za vážnu prekážku.

Konsolidáciu súdov by však malo sprevádzať širšie využívanie informačných a komunikačných technológií (IKT), aby sa obmedzila nutnosť osobnej návštevy súdu pre strany konania a advokátov⁹. Okrem toho by sa IKT mali používať na zviditeľnenie súdnych konaní. Čím dostupnejšie sú softvérové aplikácie nahrádzajúce papier a nutnosť osobnej prítomnosti na súde, tým väčšia môže byť vzdialenosť miesta súdu. Pri posudzovaní geografickej lokality súdu môže digitalizácia zabezpečiť určitú mieru flexibility typu služieb poskytovaných jednotlivými súdmi¹⁰.

Spracúvanie údajov pomocou počítača pomáha manažmentu podnikateľských organizácií riešiť narastajúci problém manipulácie s papiermi. Počítače tento proces urýchlili a potrebu papiera eliminovali ukladaním údajov v dômyselne vybudovaných databázach a súboroch. Moderné a veľmi účinné systémy ukladania údajov umožňujú šetriť papier a tým znižovať nároky na priestor. Keby bola celá súdna dokumentácia naskenovaná a uložená elektronicky, pripojenie na internet by umožnilo vyhľadávanie bez toho, aby bolo nutné navštíviť súd a vyžiadať si papierovú kópiu alebo originál. Inými slovami, v reforme zameranej na modernú súdnu mapu sa môže využiť technológia na zníženie počtu súdov pod podmienkou, že konzultácie alebo dokonca aj iné základné služby, ako je podávanie písomností alebo oznamovanie formálnych úkonov stranám konania, je možné poskytovať online.

Všetky výhody digitalizácie súdnictva vychádzajú zo základného predpokladu, že použité systémy sú bezpečné a zaručujú súkromie a výsledovateľné použitie.

2.3.6. Vybavenosť súdov a ich kultúrna sofistikovanosť

Dostupnosť technológií, ktoré umožňujú viesť pojednávania prostredníctvom telefónu alebo videokonferencií, vnáša nový rozmer do dostupnosti súdov. Aj v prípade istých obmedzení týkajúcich sa typu pojednávania, ktoré je možné viesť takýmto spôsobom, legislatívna úprava umožňujúca využiť dostupné technologicky možnosti a nevyžadujúca účasť strán konania a právnych zástupcov na všetkých pojednávaniach by znamenala, že tieto faktory by sa stali prvkami hodnotenia pri rozhodovaní o počte a umiestnení súdov. Popri tom, že tieto technológie znižujú počet potrebných ciest na súd, úsporou času potrebného na cestovanie sa znižujú aj náklady strán konania.

2.3.7. Objem práce

Objem práce vždy je alebo by mal byť faktorom pri rozhodovaní o umiestnení a veľkosti súdu. Objem práce by sa mal posudzovať v spojení s otázkou zdrojov a nábora. Súvisí s tým aj nutnosť zabezpečiť určitý stupeň odborných spôsobilostí na súde v danej oblasti rozhodovania. Pri všetkých opatreniach tejto povahy by sa mali zväžiť výhody centralizácie pojednávania na dosiahnutie vyššej flexibility, aby súd čo najlepšie využil čas, ktorý má k dispozícii. Súdy, ktoré nemajú dostatočne veľký nápad prípadov, majú problémy so zabezpečením práce pre svojich sudcov.

⁹ Európska sieť súdnych rád (ENCJ), Správa o justičnej reforme v Európe (*Judicial Reform in Europe Report*) 2011-2012.

¹⁰ Frans van Dijk a Horatius Dumbrav: *Judiciary In Times Of Scarcity: Retrenchment And Reform*
10/16

Z hodnotenia objemu práce však vyplýva jedna téma. Podobne ako tomu je v súvislosti s počtom obyvateľov spadajúcich do pôsobnosti súdu a so vzťahom k počtu podaných podnetov, počet podnikov a špecialistov v určitej územnej oblasti nemusí byť relevantný pre veľkosť a umiestnenie súdu, keďže pracovná zaťaženosť na jedného sudcu súdu je už zahrnutá do nápadu prípadov, ako sa uvádza v časti 2.3.3. Napriek tomu by sme v rámci usmernenia chceli v tejto časti zdôrazniť, že ak sú k dispozícii alternatívne lokality na umiestnenie súdu, pri ostatných rovnakých faktoroch by pravdepodobne bolo vhodnejšie vybrať miesto s najintenzívnejšou hospodárskou činnosťou a obchodom.

2.3.8. Alternatívne riešenie sporov (ARS)/Mediácia

Je dôležité uznať rastúci význam alternatív k súdnemu konaniu ako fóru na riešenie sporov, ktoré by mohli byť nákladovo efektívnou alternatívou využívania súdov. Hoci medzi súdom a poskytovateľom ARS nemusí byť priame prepojenie, prepojenosť medzi týmito rôznymi spôsobmi riešenia sporov vždy existuje. Na poskytovanie tejto služby musia byť k dispozícii kvalifikovaní mediátori, a ak sa stretnutia majú konať v súdnej budove, aj vhodné priestory.

2.3.9. Dostupnosť právneho poradenstva a nábor sudcov a ostatných zamestnancov súdu

V predchádzajúcej časti tohto dokumentu sme sa už dozvedeli, že stanoveniu počtu sudcov a štruktúry zasadnutí potrebných na zabezpečenie chodu súdu musí predchádzať dôkladné hodnotenie. Pri rozhodovaní o lokalite a pôsobnosti súdu však treba prihliadať aj na ďalšie prvky. V tejto časti sa sústreďme na nutnosť zohľadniť dostupnosť právneho poradenstva a konkrétne možnosti nábora sudcov a podporného personálu v danej oblasti.

Je pravdepodobné, že právní špecialisti sa budú sťahovať do tých oblastí, kde budú mať dostatok práce. S ochotou presťahovať sa však nie je vždy možné počítať a preto treba urobiť primerané opatrenia na zaručenie prístupu používateľov súdov k primeranému právnemu poradenstvu. Zriadenie súdu v primeranej vzdialenosti od právnickej fakulty je veľmi dôležité najmä v tých krajinách, kde z dôvodu kultúrnych zvyklostí ľudia dávajú prednosť práci v blízkosti svojho domovského mesta alebo miesta, kde absolvovali štúdium. Okrem toho by v mnohých krajinách mohli existovať oblasti alebo mestá, kde ľudia všeobecne a teda ani sudcovia nechcú bývať, čo by mohlo znamenať nestabilitu súdov s vysokou rotáciou sudcov a negatívne vplyvať na kvalitu práce.

Je potrebné zabezpečiť nielen to, aby na súde pracovali dostatočne odborne spôsobilí a skúsení právnici a sudcovia; na zvládnutie svojej agendy súd potrebuje aj dostatočný počet podporných administratívnych pracovníkov.

Problémy s naborom a stabilizáciou zamestnancov sú hlavnou prekážkou poskytovania kvalitných a efektívnych justičných služieb. Skutočne by sa mohlo stať, že súdy vo veľkých mestách by mohli mať najhoršie výsledky pri meraní výkonnosti, pretože nemajú rovnako kvalitný personál ako súdy v menších mestách. Dôvody môžu byť rôzne, ale patria k nim nekonkurenčné platové pomery, viac možností zamestnania a vysoké náklady na bývanie. S týmto problémom môže súvisieť geografická lokalita súdu a spôsob, akým poskytuje svoje služby, a môže byť potrebné hľadať vhodné alternatívne metódy na zabezpečenie prístupu k spravodlivosti. V procese identifikácie ťažkostí s naborom a pri prijímaní opatrení na ich odstraňovanie by sa malo pamätať aj na prínos kvalifikovaného a skúseného personálu.

Ako sme videli v časti venovanej digitalizácii, v moderných justičných systémoch sú potrebné nové spôsobilosti zodpovedajúce požiadavkám moderného sveta, v ktorom sa súdne spory aj trestné činy stávajú čoraz sofistikovanejšie. Justícia nutne potrebuje nábor vzdelanejších ľudí s odbornosťou nielen v právnej oblasti, ale aj s riadiacimi spôsobilosťami, zručnosťami v oblasti obstarávania tovaru a služieb, znalosťou nových vyšetrovacích techník (ako odpočúvania, iných informačno-technických prostriedkov atď.), počítačovými zručnosťami a ovládajúcich cudzie jazyky.

2.3.10. Spolupráca s externými systémami (väzennosť, prokuratúra, polícia)

Posledným ale nemenej dôležitým dodatočným faktorom majúcim vplyv na reformu súdnej mapy je koordinácia novej geografickej lokalizácie s územnou organizáciou iných inštitúcií, ktoré so súdnictvom úzko spolupracujú a vstupujú s ním do vzájomných interakcií. Dôležitým faktorom pre rozhodovací proces by mala byť napr. existencia väzenského zariadenia v blízkosti súdu, keďže z bezpečnostných aj ekonomických dôvodov je vhodné skrátiť cestovnú vzdialenosť pre väzňov, ktorí sú obžalovanými v súdnom konaní.

Relevantným dodatočným „faktorom“ pri revízii súdnej mapy je spolupráca súdnictva s prokuratúrou a políciou. Na výber umiestnenia konkrétneho súdu môže vplyvať aj spôsob, akým je organizovaná prokuratúra alebo dokonca aj polícia.

Reforma súdnej mapy má okrem toho dôsledky aj pre správne členenie krajiny, ktoré na druhej strane tiež ovplyvňuje túto reformu najmä vzhľadom na úzku prepojenosť medzi územnou pôsobnosťou súdov a iných orgánov verejnej správy a inštitúcií; z tohto dôvodu je rozhodne potrebné prihliadať na koordináciu ich spoločných

povinností.

2.4. Ako používať ukazovatele na definíciu nových súdnych máp

Tento dokument obsahuje opis mnohých faktorov a kritérií, ktoré treba brať do úvahy pri vytváraní súdnej mapy. Aj keď nie je potrebné prihliadať na všetky z nich v každom jednotlivom prípade, pri definovaní súdnej mapy sa dôrazne odporúča použiť dostatočný počet rôznych ukazovateľov.

Vo Francúzsku, kde bolo nevyhnutné prispôbiť justíciu vývoju ekonomiky a počtu obyvateľov, sa muselo použiť množstvo ukazovateľov a údajov (napr. demografické údaje, ukazovatele kvality rozhodnutí, počet a druh prípadov, počet odvolaní, čas spracovania atď.). Súdne obvody boli zaradené do homogénnych kategórií podľa stupňa a veľkosti súdu, a teda každá kategória bola hodnotená a analyzovaná podľa rovnakých kritérií. V Taliansku boli kľúčovými ukazovateľmi počet obyvateľov (treba poznamenať, že sčítanie obyvateľstva sa v krajine uskutočnilo v roku 2011), pracovná zaťaženosť založená väčšinou na počte prichádzajúcich prípadov, produktivita sudcov, po čom nasledovala veľkosť súdneho obvodu a vzdialenosť vyjadrená potrebou času cestovania.

Mierne odlišná logika sa uplatňovala v holandskej reforme, kde reorganizácia súdnych obvodov umožnila súdom zoskupiť svoje administratívne oddelenia takým spôsobom, aby o väčšom počte prípadov týkajúcich sa rovnakej oblasti mohol rozhodovať tím sudcov, čím sa podporila špecializácia v rámci súdu.

V rámci portugalskej aj talianskej reformy boli prijaté pravidlá týkajúce sa rozhodovania o odôvodnenosti zrušenia súdu. V Portugalsku sa pripisuje veľký význam pojmom efektívnosti a racionálnosti; ale pretože reforma sa uskutočnila iba v troch súdnych obvodoch a zatiaľ sa nerozšírila aj na zvyšok krajiny, nedošlo k žiadnemu skutočnému protestu. Na rozdiel od toho v Taliansku, kde bude zrušených 949 prvostupňových súdov, je reakcia miestnych orgánov, advokátskych komôr a prevádzkovateľov veľmi negatívna.

Podľa perfektného súhrnu uvedeného v Porovnávacej štúdii reforiem súdnych máp v Európe (*Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe*) (2012) vypracovanej organizáciou Sciences Po Strasbourg Consulting, v každej krajine sa používala široká škála kritérií s cieľom čo najpragmatickejšie posúdiť situáciu každého jednotlivého súdu; nemožno však poprieť, že v skutočnosti prevažoval objem práce súdov, ktorého význam však zmierňovali iné okolnosti, ako je geografická/časová vzdialenosť alebo nutnosť zabezpečiť prístup k spravodlivosti v niektorých oblastiach. Týka sa to troch súdov v Taliansku situovaných na juhu krajiny (súdy v mestách Caltagirone, Rossano a Sciacca) – hoci podľa ich veľkosti a výkonnosti boli určené na zrušenie, v konečnom dôsledku sa „zachránili“, pretože sú v prvej línii boja proti mafii. Existujú však aj krajiny ako Nemecko, kde popri kvantitatívnych a kvalitatívnych faktoroch uvedených v tomto dokumente reformátori pri úvahách o tom, ktoré súdy by sa mali zrušiť a ktoré nie, prihliadajú aj na ďalšie vplyvné faktory, ako je napr. historický kontext.

Všeobecne však prevláda trend, že pri reforme súdnej mapy sa centrom pozornosti stávajú a rušia súdy s najnižším počtom sudcov a prípadov. Bez ohľadu na počet vybraných ukazovateľov však reformátori musia riešiť otázku, ako ich zaradiť do kategórií s cieľom vytvoriť zoznam súdov, ktoré by sa mali zrušiť.

Nasledujúci príklad ukáže, ako by sa mohli uplatňovať minimálne dve kritériá výberu, z ktorých jedno je väčšie a druhé menej reštriktívne.

Predpokladajme, že v regióne XYZ existuje 10 súdov (súd A až súd J), ktorých počet by sa mal znížiť. Rozhodovacie orgány zvažujú možné zrušenie viacerých súdov na základe všeobecného kritéria najnižšieho počtu obyvateľov, menšieho počtu súdnych sporov a nižšej produktivity. Faktory, na ktoré treba prihliadať, teda sú:

1. Počet obyvateľov v územnej pôsobnosti súdu
2. Nápad prípadov (v relatívnom vyjadrení podľa počtu sporov v spojení s faktorom č. 1)
3. Produktivita sudcov.

Ďalej sa uvádza tabuľka so súborom minimálnych údajov potrebných na vykonanie analýzy na účely revízie.

	FAKTOR č. 1 Počet obyvateľov	Nápad prípadov (VSTUP) (porovnateľné)	FAKTOR č. 2 Súdne spory (počet podaných prípadov na 100 000 obyvateľov)	Ukončené prípady (VÝSTUP)	FAKTOR č. 3 Produktivita sudcov	Počet sudcov
Súd A	100 000	1 100	1 100	1 050	105	10
Súd B	120 000	1 000	833	1 000	83	12
Súd C	80 000	850	1 063	800	114	7
Súd D	200 000	1 800	900	1 850	103	18
Súd E	180 000	1 500	833	1 500	88	17
Súd F	200 000	2 300	1 150	2 250	113	20
Súd G	190 000	2 000	1 053	2 050	103	20
Súd H	50 000	300	600	250	50	5
Súd I	30 000	300	1 000	280	70	4
Súd J	150 000	1 500	1 000	1 500	107	14

Reformátori sa rozhodnú, že súdy, ktoré by mali byť zaradené do „zoznamu súdov prichádzajúcich do úvahy na zrušenie“ sú súdy v prvom spodnom kvartile, t. j. najhorších 25 % súdov v každom použitom ukazovateli, zvýraznených tučným fontom v nasledujúcej tabuľke.

	FAKTOR č. 1 Počet obyvateľov	Nápad prípadov (VSTUP) (porovnateľné)	FAKTOR č. 2 Súdne spory (počet podaných prípadov na 100 000 obyvateľov)	Ukončené prípady (VÝSTUP)	FAKTOR č. 3 Produktivita sudcov	Počet sudcov
Súd A	100 000	1 100	1 100	1 050	105	10
Súd B	120 000	1 000	833	1 000	83	12
Súd C	80 000	850	1 063	800	114	7
Súd D	200 000	1 800	900	1 850	103	18
Súd E	180 000	1 500	833	1 500	88	17
Súd F	200 000	2 300	1 150	2 250	113	20
Súd G	190 000	2 000	1 053	2 050	103	20
Súd H	50 000	300	600	250	50	5
Súd I	30 000	300	1 000	280	70	4
Súd J	150 000	1 500	1 000	1 500	107	14

Pri použití reštriktívnejších kritérií by na zrušenie prichádzali do úvahy 4 súdy (B, E, H a I), pretože spadajú do dolného kvartilu aspoň v jednom ukazovateli, zatiaľ čo pri použití menej reštriktívneho prístupu by do úvahy prichádzal iba jeden súd (súd H), pretože patrí do prvého kvartilu vo všetkých ukazovateľoch.

Ale čo sa stane, ak zámerom rozhodovacieho orgánu je navrhnúť zrušenie 25 % súdov, t. j. ak z desiatich súdov na zozname treba vybrať dva? V takomto prípade existuje ďalšie kritérium, ktoré by prepojilo tieto tri ukazovatele do jedného, podľa možnosti s využitím štandardizačných faktorov (v opačnom prípade by bolo ťažké súhrne vyjadriť počet obyvateľov a produktivitu) a priradením váhy každému faktoru vychádzajúc z predpokladu, že majú rozdielny vplyv a dôležitosť. Potom by si z konečného poradia určeného na základe tohto postupu reformátor vybral na zrušenie dva súdy s najhoršími výsledkami.

3. Implementácia súdnej mapy

3.1. Prechodná etapa

Bez ohľadu na to, či revízia súdnej mapy pozostáva z vytvárania nových súdov alebo zrušenia niektorých súdov a ich následného zlúčenia s inými, osobitnú pozornosť treba venovať prechodu od stavu pred reformou do času niekoľko mesiacov po reforme.

Počas tejto prechodnej etapy je cieľom:

- Účinne naštartovať justičné služby a zabezpečiť kontinuitu.
- Postarať sa o premiestnenie zamestnancov zo zrušených súdov do zlúčených súdov a prípadne prijať ďalšie ľudské zdroje na nové súdy.
- Zabezpečiť logistiku nových súdov (priestory, vybavenie, IT, zásobovanie atď.).

Prechodné činnosti by sa mali rozdeliť na odlišiteľné úseky a riadiť podľa presne vymedzeného plánu projektu. Z tohto hľadiska by mohlo byť vhodné vytvoriť na každom súde, ktorého sa to týka, osobitné pracovné tímy vyčlenené na túto činnosť.

Pri práci na plnení cieľov prechodnej etapy treba zároveň:

- Minimalizovať riziká súvisiace s prerušením činnosti súdov.
- Minimalizovať dôsledky pre používateľov súdnych služieb.
- Zabezpečiť, aby všetky aktivity prebiehali v primeranom časovom rámci s uspokojivou úrovňou výkonnosti.

S realizáciou novej súdnej mapy sa spájajú aj náklady. Náklady vznikajú už pri príprave štúdie uskutočniteľnosti pred reformou a ešte vyššie náklady sú spojené so samotnou realizáciou novej súdnej mapy: rušením súdov, premiestnením ľudí, presunom dokumentácie, nábytku a vybavenia, prijímaním nových zamestnancov atď. Reformátori ani tvorcovia politiky by tento aspekt nemali zatajovať, ale mali by naň prihliadať pri celkovom hodnotení tohto zámeru. Navyše, ak je cieľom reformy úspora nákladov, je dôležité, aby reformátori pripravili podnikateľský plán, v ktorom by mohli vyhodnotiť čistú návratnosť v strednodobom alebo dlhodobom horizonte.

3.2. Premiestnenie zamestnancov

V nadväznosti na rozhodnutia reformátorov a obmedzení pracovnoprávnej legislatívy môže nastať situácia, že v dôsledku implementácie novej súdnej mapy bude nevyhnutné premiestniť určitý počet zamestnancov a sudcov z jedného súdu na iný. Napríklad podľa talianskeho práva platného pre verejný sektor, o prácu nepríde ani jeden zo 7 000 zamestnancov a 2 300 sudcov, ktorých sa dotkla reforma súdnej mapy v rokoch 2012-2013. Všetci však budú musieť prejsť na súd v inej lokalite.

Osobitnú pozornosť treba v tejto súvislosti venovať oficiálnym oznámeniam týkajúcim sa implementácie súdnej mapy a tomu, aby sa tieto oznámenia dostali ku konkrétnej skupine ľudí, ktorých sa zmena priamo dotýka. Cieľmi prípravy komunikačného plánu by malo byť:

- Podporiť pozitívnu reakciu na zmenu a zabezpečiť, aby s novou súdnou mapou boli oboznámení všetci, ktorých sa to týka, aby ju pochopili a pozitívne vnímali.
- Prispieť k stabilizácii psychologickkej klímy a motivácie zamestnancov.
- Zabezpečiť konzistentnosť poskytovaných informácií v priebehu času a zmierniť riziko šírenia zavádzajúcich správ z „neoficiálnych“ zdrojov.
- Umožniť správne a včasné doručovanie správ a postupne odpovedať na všetky výhrady jednotlivých strán, ktorých sa dotýka reforma.

Popri komunikácii sa musí vypracovať aj plán na zabezpečenie toho, aby premiestnený personál začal efektívne a účinne vykonávať operatívne činnosti, zahŕňajúci:

- Prídelenie úloh a povinností všetkým osobám premiestneným na nový súd.
- Riadenie všetkých administratívnych úloh (vstupný preukaz, pracovný čas, politika zavádzania IT systémov atď.).
- Posúdenie potenciálne sporných otázok, ktoré súvisia s podmienkami uplatňovanými v prípade premiestnených zamestnancov.
- Zabezpečenie procesu vyplácania miezd.

3.3. Meranie účinku reformy súdnej mapy

Pri mnohých intervenciách v sektore verejnej správy sa neskúma ich účinok. Je dôležité, aby reformátori nevyhlasovali ciele svojej reformy skôr, než spresnia ako a kedy budú dosiahnuté. Typickými strategickými cieľmi stanovenými pre justičný systém pred revíziou súdnej mapy je napr. zvýšenie efektívnosti, posilnenie špecializácie alebo dokonca zvýšenie celkovej výkonnosti súdnictva.

Podľa názoru Európskej siete súdnych rád (ENCJ) sa konsolidácia súdov musí zakladať na potrebe zabezpečiť vyššiu kvalitu justície a nielen na potrebe ušetriť náklady¹¹. Súdnicstvo by malo starostlivo posúdiť, či zlúčenie súdov skutočne umožní dosiahnuť čisté úspory nákladov a musí brať do úvahy, že žiaduce úspory sa môžu dosiahnuť až po mnohých rokoch¹².

Táto časť sa zameriava na niektoré základné zásady, ktoré by sa mali uplatňovať pri meraní dosahovania cieľov vytýčených pre reformu súdnej mapy.

Reformátori musia v súvislosti s revíziou súdnych rád v prvom rade sformulovať vyhlásenia, v ktorých opíšu, aké konkrétne ciele by chcel justičný systém prostredníctvom reformy dosiahnuť. Vo vyhlásení o cieľoch by sa mali podrobne vysvetliť očakávané výsledky, a vyhlásenie by malo zahŕňať všetky aspekty, ako je napr. termín dosiahnutia každého cieľa. Cieľ musí byť hneď od začiatku merateľný a v ideálnom prípade by mali byť k dispozícii aj dôkazy z rokov pred reformou na porovnanie s budúcimi údajmi a na overenie, či dosiahnuté výsledky sú skutočne výsledkom tejto reformy.

Tvorcovia politiky by potom ešte pred spustením každého programu súdnej mapy mali určiť špecifické výstupy projektu. Takýmto spôsobom sa môže zabezpečiť efektívne meranie pokroku k dosiahnutiu konkrétneho cieľa.

Údaje však nie sú všetko. Reformátori musia vypracovať a vybrať si súbor kľúčových ukazovateľov výkonnosti (Key Performance Indicators – KPI) použiteľných na meranie pokroku. Kľúčové ukazovatele výkonnosti tvoria metodiku merania pokroku k plneniu cieľov. Najefektívnejšími ukazovateľmi sú tie, ktoré umožnia preukázať rast efektívnosti, zlepšenie výkonnosti a podľa možnosti aj kľúčové kvalitatívne aspekty.

V správe CEPEJ o „Európskych justičných systémoch“ sa uvádza viac ako sto rôznych ukazovateľov KPI, ktoré možno použiť na meranie účinnosti a úspešnosti reformy – napr. finančné ukazovatele ako sú náklady na justíciu na jedného obyvateľa, ukazovatele úrovne prístupu k spravodlivosti ako sú počet súdov a sudcov na jedného obyvateľa; ukazovatele výkonnosti ako je „dispozičný čas“, miera vyriešenia prípadov. Patria sem aj kvalitatívne

¹¹ Európska sieť súdnych rád (ENCJ), Správa o justičnej reforme v Európe (*Judicial Reform in Europe Report*) 2011-2012.

¹² Frans van Dijk and Horatius Dumbrav: *Judiciary In Times Of Scarcity: Retrenchment And Reform*.

prieskumy s ukazovateľmi spokojnosti klientov umožňujúcimi merať vnímanie reformy samotnými občanmi.

Po vymedzení kľúčových ukazovateľov výkonnosti a stanovení objektívnych hodnôt by malo nasledovať ich pravidelné meranie na zistenie súladu medzi výsledkami reformy a jej vopred stanovenými cieľmi. V tomto zmysle je dôležité, aby vybrané ukazovatele boli použiteľné ako dôkaz dosiahnutého pokroku, a aby v konečnom dôsledku demonštrovali, či reforma bola alebo nebola užitočná, alebo aspoň do akej miery bola užitočná.

V ideálnom systéme by pomocou štatistických údajov o kľúčových ukazovateľoch výkonnosti hodnotiaci tím mal sledovať pokrok pri dosahovaní jednotlivých cieľov. Počas najmenej šiestich mesiacov by mal raz za mesiac kontrolovať metrické údaje, posúdiť výsledky a pravidelne sa stretávať s predstaviteľmi rozhodovacích orgánov s cieľom rozhodnúť o ďalšom postupe. V prípade nesúladu medzi aktivitami a cieľmi by rozhodovacie orgány mali určiť, aké korekcie treba urobiť, ak je to možné, na ich opätovné zosúladenie.