



December 2017
CEPEJ-COOP(2017)xx

Projekt spolupráce medzi komisiou CEPEJ a Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky „Zvyšovanie efektívnosti a kvality slovenského súdnictva“

SPRÁVA

Vyhodnotenie súčasného stavu IT nástrojov pre slovenské súdnictvo a posúdenie ich vývoja

Autori:

*pán Harold Epineuse, osobitný poradca riaditeľa odboru súdnych služieb francúzskeho ministerstva spravodlivosti, autor Usmernení CEPEJ o podnecovaní zmeny smerom ku kybernetickej justícii,
pán Luigi Cipollini, štatistik, odbor štatistiky a organizačnej analýzy talianskeho ministerstva spravodlivosti, národný korešpondent CEPEJ,*

s podporou

pána Leonida Antohia, koordinátora projektu, Sekretariát CEPEJ

Preambula

Táto správa sa zameriava na dva koncepty: „*Súdny manažment*“ a „*Informačné technológie*“ (IT).

Súdny manažment možno opísať ako súhrn aktivít a opatrení zabezpečujúcich výkon spravodlivosti a smerujúcich k zvyšovaniu efektívnosti a kvality príslušných služieb. Cieľom takejto kombinácie činností je vytvoriť podmienky na spravodlivé konanie pred nezávislým a nestranným súdom bez zbytočného odkladu. Súdny manažment sa môže vykonávať na rôznych úrovniach – na celonárodnej úrovni, na úrovni súdov alebo dokonca na úrovni jednotlivých sudcov. Je dôležité, aby aktivity na týchto úrovniach boli navzájom zosúladené a vytvárali synergické účinky. To znamená, že efektívny a kvalitný výkon spravodlivosti nie je výhradne v rukách najvyššieho vedenia a predsedov súdov. Je podstatné, aby o zámeroch a cieľoch súdneho manažmentu boli informovaní všetci sudcovia a ostatní zamestnanci súdov. Podobne ako vo všeobecnom manažmente verejného sektora predstavujúceho prístup k výkonu verejnej správy, aj v súdnom manažmente sa využívajú techniky riadenia a obchodné techniky súkromného sektora. Cieľom týchto techník je maximalizovať účinnosť a efektívnosť a poskytovať zákazníkom lepšie služby.

Koncept informačných technológií (IT) sa vzťahuje na všetky podoby počítačov, sietí, foriem komunikácie vrátane telefonických služieb, bezdrôtových sietí, inú infraštruktúru, softvéry a procesy, ktoré umožňujú vytváranie, ukladanie, vyhľadávanie údajov, prácu s údajmi a ich vzájomnú výmenu.¹ Informačné technológie by mali byť nástrojom alebo prostriedkom na zlepšenie výkonu spravodlivosti, uľahčenie prístupu používateľov k súdom a posilnenie záruk ustanovených v článku 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach (EDLP): prístup k spravodlivosti, nestrannosť, nezávislosť sudcu, spravodlivosť a primeraná dĺžka súdneho konania.

Nevyhnutným predpokladom prijímania kvalitných súdnych rozhodnutí je dobrá organizácia a fungovanie súdnictva ako celku. Ku kvalite sa teda nepristupuje na úrovni samotného súdneho rozhodnutia, ale na oveľa skoršej úrovni, ktorú predstavuje spôsob organizácie a fungovania systému súdnictva a jednotlivých súdov. Platí teda postulát, že kvalitné súdne rozhodnutie môže byť prijaté iba vtedy, keď je na to vytvorené vhodné súdne prostredie, ktoré sudcovi umožní efektívne a náležitým spôsobom vykonávať svoju prácu. Práve v tomto zmysle môžeme hovoriť o výkone spravodlivosti a riadení súdov ako o nevyhnutných požiadavkách na kvalitu súdnych rozhodnutí v súlade s predpokladom, že kvalitný súdny manažment umožní súdom/sudcom prijímať kvalitné rozhodnutia.

Efektívny súdny manažment si vyžaduje vhodne usporiadaný informačný systém, ktorý rozhodovacím subjektom umožní získať dobrý prehľad o fungovaní súdov. Kvalitatívnu analýzu a rozhodnutia o organizácii administratívnych postupov možno robiť iba na základe spoľahlivých a konzistentných údajov o výkonnosti súdov. Len čo je zavedený spoľahlivý systém súdneho riadenia, vedenie súdov môže začať využívať informácie, ktoré bude získavať na základe rôznych typov štatistických analýz. Tieto analýzy pomôžu zainteresovaným stranám lepšie pochopiť prácu súdov a robiť lepšie rozhodnutia. Všetky rozhodnutia – napr. o pridelovaní ľudských zdrojov alebo iných kategórií zdrojov, o rozdelení úloh a organizácii práce, o časovom manažmente – sú oveľa lepšie, keď sa robia na informovanom základe.

Treba vypracovať strategický plán, v ktorom budú podrobne uvedené jednotlivé etapy a podmienky zavádzania IT systémov na súdoch. Tento plán by sa mal zameriavať na spôsob výkonu spravodlivosti a na integráciu IT nástrojov do súdneho manažmentu, a mal by zodpovedať potrebám a charakteristikám slovenského súdnictva.

¹ Všetky odkazy na „IT“ v tejto správe sa tiež vzťahujú na to, čo sa bežne označuje aj ako informačné a komunikačné technológie (IKT).

Hlavné tematické dokumenty Rady Európy, ktoré treba zohľadniť pri úvahách o IT v rezorte spravodlivosti, sú:

1. Odporúčanie Rec(2001)2 Výboru ministrov členským štátom o navrhovaní a pretváraní súdnych systémov a systémov právnych informácií nákladovo efektívnym spôsobom;
2. Odporúčanie Rec(2001)3 Výboru ministrov členským štátom o poskytovaní súdnych a iných právnych služieb občanom prostredníctvom nových technológií;
3. Odporúčanie Rec(2003)14 Výboru ministrov členským štátom o interoperabilite informačných systémov v rezorte spravodlivosti;
4. Tematická správa CEPEJ „*Use of information and communication technologies (ICT) in European judicial systems*“ (Používanie informačných a komunikačných technológií (IKT) v európskych justičných systémoch), (CEPEJ STUDIES č. 7), 2007, Marco Velicogna, IRSIG-CNR;
5. Stanovisko CCJE č. 14 (2011) „*Justice and information technologies (IT)*“ (Justícia a informačné technológie (IT));
6. Príručka CEPEJ „*Guidelines on how to drive change towards Cyberjustice*“ (CEPEJ (2016)13) (*Usmernenia na podnecovanie zmeny smerom ku kybernetickej justícii*);
7. Tematická správa CEPEJ „*Use of information technology in European courts*“ (Používanie informačných technológií na európskych súdoch) (CEPEJ STUDIES č. 24), 2016.

Používanie informačných technológií na slovenských súdoch podľa údajov z hodnotiaceho cyklu CEPEJ 2014-2016

Predbežné hodnotenie používania informačných technológií v slovenskom justičnom systéme sa robilo prostredníctvom tematickej štúdie CEPEJ „*Use of information technology in European courts*“ (Používanie informačných technológií na európskych súdoch) uverejnenej v októbri 2016. Prostredníctvom tejto štúdie sa v rámci hodnotiaceho cyklu CEPEJ za roky 2014-2016 vykonalo dôkladné vyhodnotenie používania IT v justičných systémoch členských štátov Rady Európy (46 členských štátov a iných entít). Je dôležité zdôrazniť, že hoci bola správa prijatá a publikovaná v roku 2016, posudzuje táto správa situáciu v roku 2014. Cieľom štúdie bolo nielen vypracovať prehľad vývoja nástrojov a aplikácií informačných technológií na súdoch a na prokuratúre, ale tiež identifikovať prostriedky, ktoré sa ako prvé používali na analýzu ich vplyvu na efektívnosť a kvalitu verejných justičných služieb.

V správe sa rozlišujú tri osobitné etapy vývoja informačných technológií: raný vývoj, prebiehajúci vývoj a (takmer) ukončený vývoj. Podľa tejto štúdie sa Slovensko nachádza v etape „*prebiehajúceho vývoja*“ v každej z týchto troch oblastí hodnotenia: technické vybavenie (skutočná miera vybavenosti súdov), právny rámec (konkrétny legislatívny rámec upravujúci rôzne spôsoby využívania IT) a riadenie (úroveň projektového riadenia a úroveň strategického riadenia).

Správa „*Use of information technology in European courts*“ (Používanie informačných technológií na európskych súdoch) umožňuje identifikovať silné a slabé stránky používania IT nástrojov na súdoch členských štátov Rady Európy vrátane Slovenska. Treba zdôrazniť, že všetky údaje použité na vypracovanie tejto správy predložili odpovedajúce štáty alebo iné entity. Z tohto dôvodu ju možno vnímať aj ako sebahodnotenie založené na spoločných kritériách a otázkach vypracovaných komisiou CEPEJ, na ktoré odpovedali spravodajcovia z členských štátov. Tvorcovia politiky a rozhodovacie subjekty na národnej úrovni sa určite zamerajú v prvom rade a predovšetkým na tie oblasti, v ktorých vývoj IT nástrojov v ich krajine zaostáva, a prijímú rozhodnutia o prioritách, na ktoré by sa mali sústrediť s cieľom zlepšiť túto situáciu (a v konečnom dôsledku aj ich hodnotenie v ďalších vydaniach tejto štúdie). Na zistenie spôsobov, akými by sa v konkrétnych oblastiach dali dosiahnuť lepšie výsledky, by mohlo byť užitočné identifikovať štáty, ktoré si v týchto oblastiach počínajú veľmi dobre, a preskúmať riešenia a osvedčené postupy, prostredníctvom ktorých dosiahli tieto výsledky. CEPEJ podporuje spoluprácu medzi členskými štátmi a výmenu osvedčených postupov s cieľom zvýšiť efektívnosť a kvalitu súdnictva.

Správa obsahuje viaceré pripomienky, z ktorých väčšinu sformulovala pracovná skupina CEPEJ pre hodnotenie súdnych systémov (CEPEJ-GT-EVAL), a ktoré boli koordinované na stretnutí siete národných spravodajcov a potvrdené prijatím správy komisiou CEPEJ na jej plenárnom zasadnutí v dňoch 30. júna-1. júla 2016. Slovenská republika sa konkrétne spomína na viacerých miestach, a to nie vždy v pozitívnych súvislostiach, ako napríklad:

- bola jedným z 5 štátov alebo iných entít, ktoré pre rôzne oblasti práva používali rozdielne databázy judikatúry;
- bola jedným z 10 štátov alebo iných entít, v ktorých existovali oddelené systémy súdneho riadenia v závislosti od typu prípadov;
- bola jedným z len 5 štátov alebo iných entít, ktoré nemali nástroje včasného varovania (upozorňujúce na blízkosť termínov s cieľom zabrániť nahromadeniu prípadov alebo nedodržaniu vopred stanovených časových rámcov), umožňujúce aktívne riadenie súdov²;
- bola jedným zo 6 štátov alebo iných entít, ktoré nepoužívali žiadny štatistický nástroj na meranie aktivity súdov priamo prepojený so systémom súdneho riadenia; hoci niektoré údaje sa získavajú elektronicky, väčšina údajov sa ešte stále zbiera manuálne;
- bola jedným z 11 štátov alebo iných entít, ktoré nemali centrálny automatizovaný systém trestných záznamov;³
- bola jedným z 9 štátov alebo iných entít, ktoré informovali, že nemajú meracie nástroje na vyhodnotenie pracovnej zaťaženia sudcov, prokurátorov a/alebo súdnych úradníkov.⁴

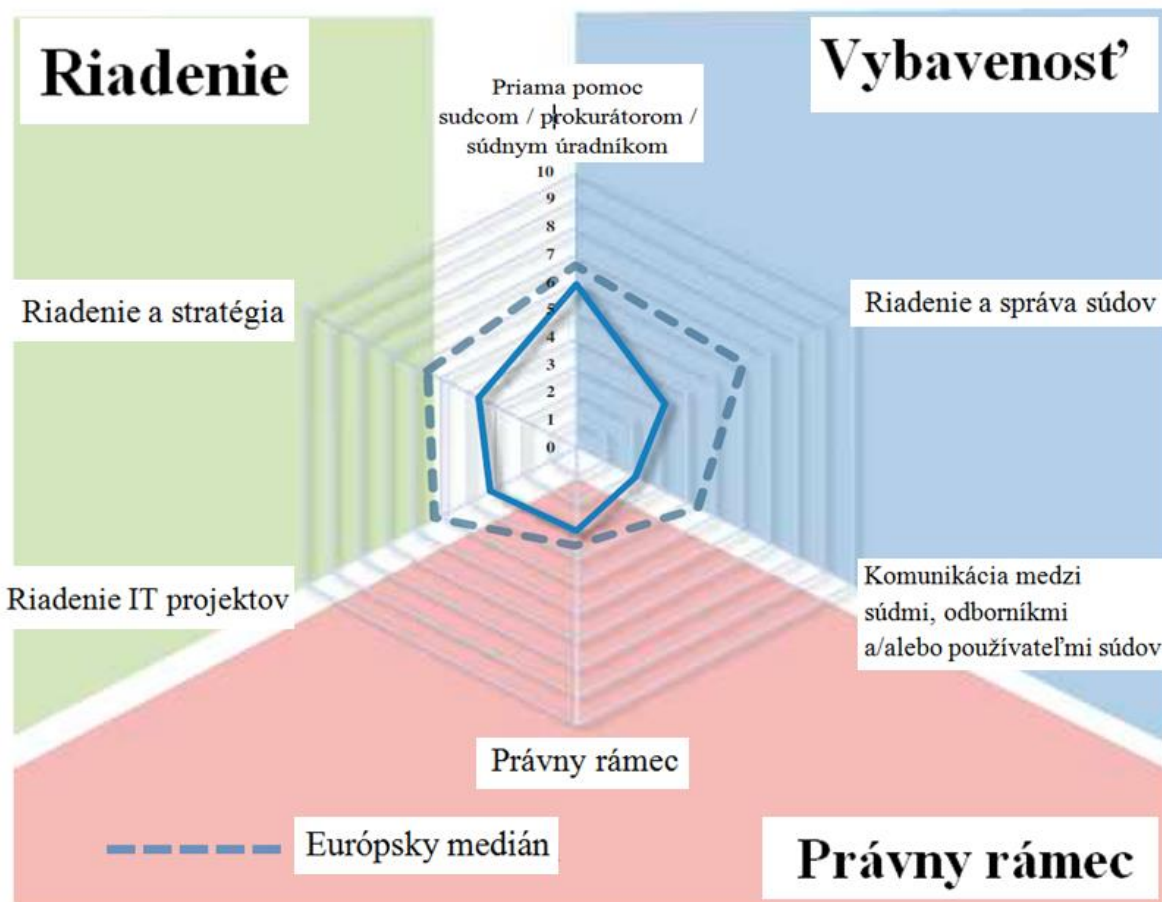
Obrázok č. 1: Súčet indexov vývoja IT v jednotlivých oblastiach (vybavenosť, právny rámec a riadenie), Slovensko v porovnaní s „európskym mediánom“ (k roku 2014, zdroj: CEPEJ STUDIES č. 24)

² V roku 2017 Súdny manažment umožňuje sledovanie krátkodobých aj dlhodobých lehôt, jednotlivé spisy z pohľadu lehoty farebne vyznačuje, je tu taktiež možnosť tlače zoznamov. Ministerstvo spravodlivosti zároveň dodáva, že existuje značný priestor na zlepšenie, najmä vzhľadom na to, že súčasná funkcionálnosť nie je nastavená v systéme automaticky, ale je potrebné ju zvoliť manuálne. Preto sa zdá, že jej používanie nie je veľmi rozšírené.

³ V roku 2017 existuje centrálny register trestov, ktorý prevádzkuje Generálna prokuratúra Slovenskej republiky.

⁴ V roku 2017 existuje systém náhodného pridelenia, ktorý zohľadňuje kritérium rovnomerného zaťaženia sudcov na danom súde. Zároveň to však nie je nástroj primárne určený na vyhodnocovanie pracovnej zaťaženia sudcov.

Slovensko



V každej položke (právny rámec, vybavenosť na poskytovanie priamej pomoci sudcom/prokurátorom/súdnym úradníkom) sa hodnotenie Slovenska blíži k priemerným hodnotám európskych justičných systémov, alebo je dokonca významne nižšie (najmä v oblasti vybavenosti na podporu súdneho manažmentu a komunikácie medzi súdmi, odborníkmi a/alebo používateľmi súdov, ako aj v oblasti riadenia IT projektov). Záverom možno konštatovať, že investície do nástrojov na poskytovanie priamej pomoci odborníkom sú síce prioritou, ale že ešte zostáva veľa urobiť v oblasti súdneho manažmentu a komunikácie medzi odborníkmi, ktorých úroveň sa v čase, keď národný korešpondent poskytol údaje pracovnej skupine CEPEJ-GT-EVAL, javila byť veľmi nízka. Okrem toho sa zdá, že z hľadiska rozvoja a efektívnosti budúcich služieb vyvoláva isté obavy otázka posilnenia a prispôbenia právneho rámca.

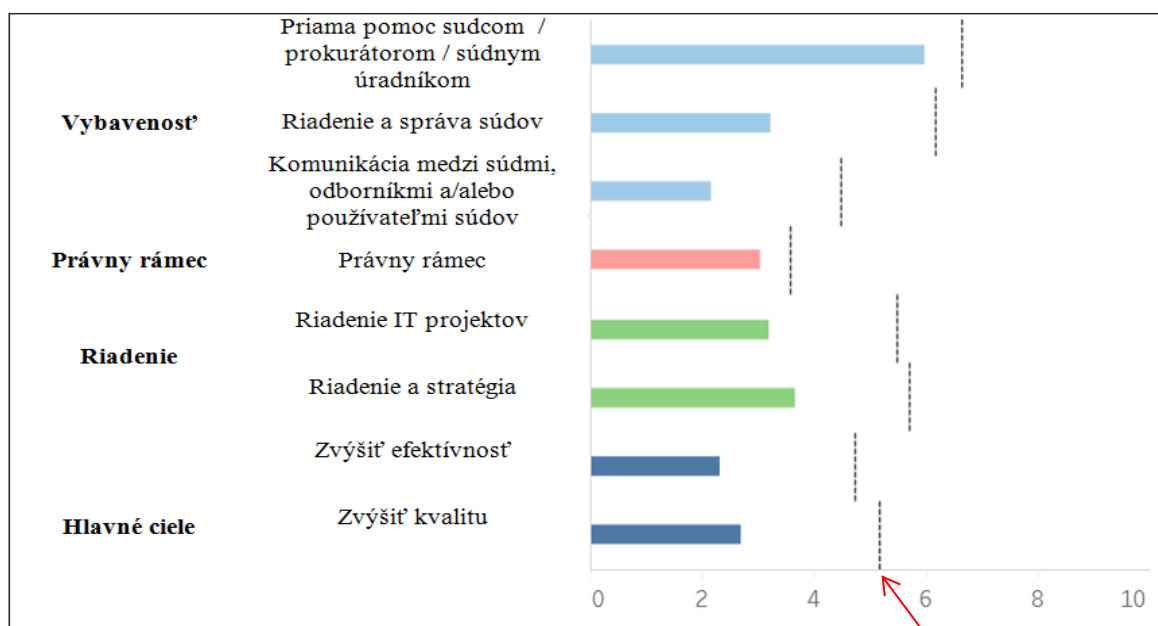
Tabuľka č. 1: Hodnotenie vývoja IT v členení na hlavné oblasti a odvetvia práva (zdroj: CEPEJ STUDIES č. 24)

Vybavenosť	Priama pomoc sudcom /prokurátorom / súdnym úradníkom	6,0	3,8	
	Riadenie a správa súdov	3,2		
	Komunikácia medzi súdmi, odborníkmi a/alebo používateľmi súdov	2,2		
Právny rámec	Právny rámec	3,0	3,0	
Riadenie	Riadenie IT projektov	3,2	3,4	
	Riadenie a stratégia	3,7		
Úroveň rozvoja nástrojov	Na zvýšenie efektívnosti	2,3	2,5	
	Na zvýšenie kvality	2,7		
Globálna IT vybavenosť podľa kategórií				
Civilné a obchodné veci	Priama pomoc sudcom /prokurátorom / súdnym úradníkom	7,3	4,2	
	Riadenie a správa súdov	3,1		
	Komunikácia medzi súdmi, odborníkmi a/alebo používateľmi súdov	2,1		
		Právny rámec	2,4	
		Riadenie a stratégia	3,6	
		Úroveň rozvoja nástrojov na zvýšenie efektívnosti	2,1	
		Úroveň rozvoja nástrojov na zvýšenie kvality	2,4	
Trestné veci	Priama pomoc sudcom /prokurátorom / súdnym úradníkom	5,5	3,7	
	Riadenie a správa súdov	3,2		
	Komunikácia medzi súdmi, odborníkmi a/alebo používateľmi súdov	2,4		
		Právny rámec	4,0	
		Riadenie a stratégia	3,5	
		Úroveň rozvoja nástrojov na zvýšenie efektívnosti	2,5	
		Úroveň rozvoja nástrojov na zvýšenie kvality	2,9	
Správne veci	Priama pomoc sudcom /prokurátorom / súdnym úradníkom	7,3	4,2	
	Riadenie a správa súdov	2,9		
	Komunikácia medzi súdmi, odborníkmi a/alebo používateľmi súdov	2,4		
		Právny rámec	2,7	
		Riadenie a stratégia	3,6	
		Úroveň rozvoja nástrojov na zvýšenie efektívnosti	2,3	
		Úroveň rozvoja nástrojov na zvýšenie kvality	2,6	
Iné	Priama pomoc sudcom /prokurátorom / súdnym úradníkom	7,3	4,1	
	Riadenie a správa súdov	2,7		
	Komunikácia medzi súdmi, odborníkmi a/alebo používateľmi súdov	2,4		
		Právny rámec	2,7	
		Riadenie a stratégia	3,4	
		Úroveň rozvoja nástrojov na zvýšenie efektívnosti	2,3	
		Úroveň rozvoja nástrojov na zvýšenie kvality	2,5	

Tabuľka obsahuje podrobné bodové ohodnotenie všetkých analyzovaných parametrov štúdie a zasluhuje si primeranú pozornosť rozhodovacích subjektov na celoštátnej úrovni. Ukazuje napríklad, že najmenej rozvinuté sa zdajú byť IT nástroje na komunikáciu medzi súdmi, odborníkmi a/alebo používateľmi súdov v civilných a obchodných veciach (s hodnotou 2,1 bodov z 10), čo má vplyv najmä na efektívnosť súdov v príslušnej agende. Skúsenosti Rakúska (ktoré v rovnakej oblasti dosiahlo 9,1 bodov) by mohli naznačiť riešenie na zlepšenie situácie na Slovensku.

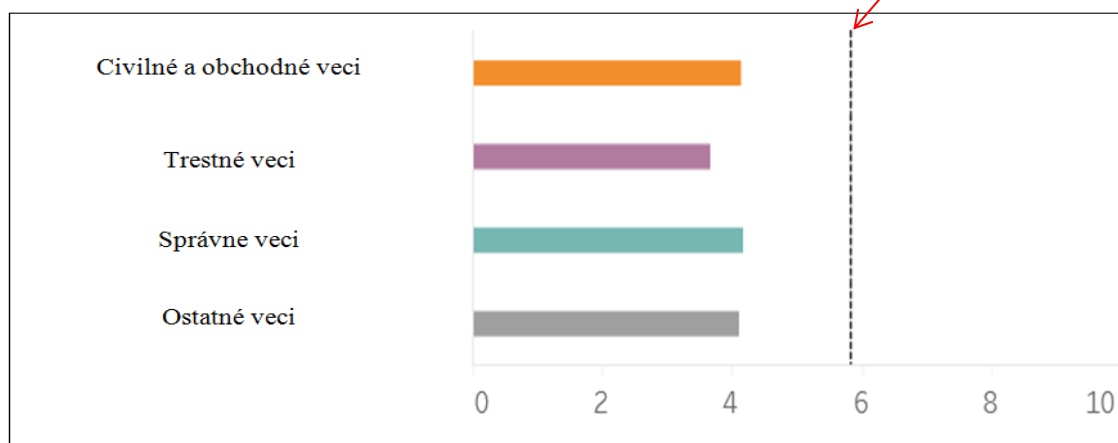
Obrázky č. 2-4: Pokrok vo vývoji IT podľa kategórie, typu prípadov a hlavných cieľov (zdroj: Databáza CEPEJ-STAT)

Vývoj IT podľa kategórií



Európsky medián

Vývoj IT podľa typu vecí



Hlavné ciele zavádzaného IT vybavenia

Zvýšiť efektívnosť



Zvýšiť kvalitu



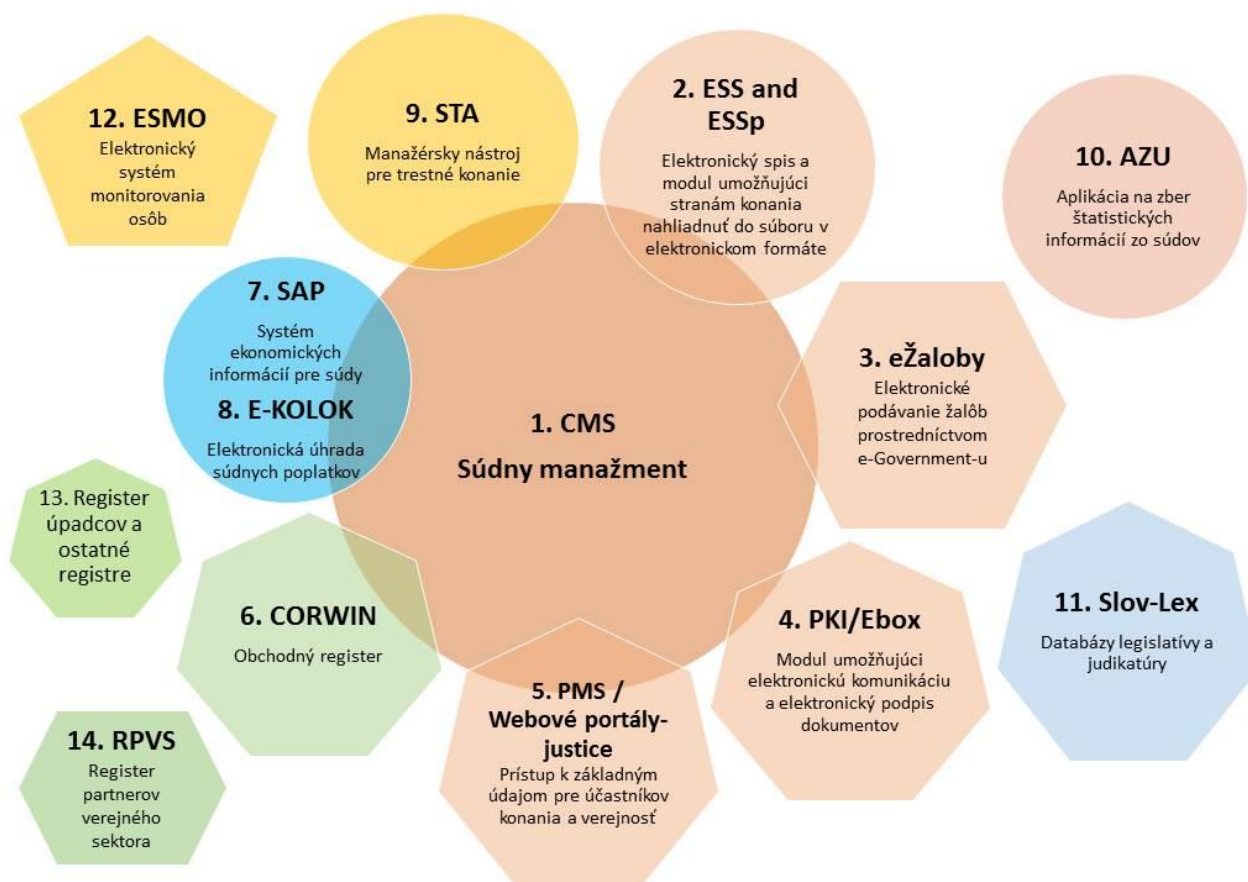
Grafy poukazujú na konzistentný avšak pomalý rozvoj IT v jednotlivých oblastiach rozhodovania súdov, s menším záporným rozdielom v trestných veciach. Číselné údaje okrem toho zobrazujú systém, ktorý má veľký priestor na zlepšenie. IT nástroje majú obrovský vplyv na efektívnosť a kvalitu justície a preto im treba venovať mimoriadnu pozornosť.

Hoci uvedená analýza vychádza predovšetkým z údajov za rok 2014, výsledky návštev expertného tímu CEPEJ v Slovenskej republike v júni a októbri 2017 potvrdzujú všeobecnú presnosť tejto analýzy, ako aj to, že jej hlavné závery v prevažnej miere platia aj pre súčasnú situáciu.

IT systémy používané v súčasnosti

Fungovanie slovenského súdneho systému podporujú rôzne IT systémy rozčlenené na rôzne nástroje, aplikácie a riešenia. Ďalší obrázok predstavuje veľmi schematické znázornenie najdôležitejších v súčasnosti používaných nástrojov ako aj hlavné prepojenia medzi centrálnym systémom súdneho riadenia (Case Management System – **CMS**) a ostatnými informačnými systémami.

Obrázok č. 5: Mapa hlavných IT systémov a nástrojov používaných na slovenských súdoch alebo prispievajúcich k ich fungovaniu



Hlavnou aplikáciou v rámci tejto architektúry je CMS; tento systém sa používa na všetkých okresných a krajských súdoch (Najvyšší súd používa verziu prispôbenú jeho zámerom/potrebám).

Aby mohol plniť všetky požadované úlohy, je Centrálny súdny manažment prepojený s inými databázami/zdrojmi ako napríklad s Elektronickým súdnym spisom (**ESS**) a modulom, ktorý umožňuje prístup k súdnym databázam, ako aj prístup k spisu v elektronickej forme pre strany a ich zástupcov (**ESSp**).

Elektronické podávanie žalôb je možné cez špeciálne navrhnutú webovú stránku (**eŽaloby**)⁵ alebo cez portál **e-Government**.⁶

Inými dôležitými časťami architektúry sú moduly, ktoré umožňujú elektronickú komunikáciu so súdmi alebo inými verejnými orgánmi a elektronický podpis (**PKI, Ebox** alebo „dátová schránka, tak ako je popísané nižšie).

Aby bol zabezpečený prístup k relevantným informáciám, sú k dispozícii ďalšie riešenia, napríklad databáza slovenskej legislatívy a rozhodnutí súdov (**Slov-lex**)⁷, portál umožňujúci verejnosti prístup k súdnym databázam z webstránky Ministerstva spravodlivosti a publikovanie informácií o súdnych konaniach, súdnych rozhodnutiach ako aj agende súdov (**PMS a webové portály-justice**)⁸, register úpadcov a ďalšie registre atď.

Slovenský súdny systém vedie obchodný register (**Corwin**), ktorý je prepojený s CMS. Iba malý počet návrhov na zápis podaných do obchodného registra vyžaduje, aby sa nimi zaoberal sudca. Databázu spravuje Ministerstvo spravodlivosti, ktoré zabezpečuje zverejnenie jeho elektronickej verzie. Užívatelia CMS si môžu podobným spôsobom vymieňať informácie s Registrom partnerov verejného sektora (**RPVS**), ktorý obsahuje údaje o fyzických a právnických osobách, ktoré majú obchodnoprávny vzťah, a to buď so štátom, miestnou štátnou správou alebo iným orgánom verejnej moci.

Na väčšine slovenských súdov sa nachádzajú aj kiosky na úhradu poplatkov, ktoré sú súčasťou platobného systému E-KOLOK – služby poskytovanej Slovenskou poštou⁹. E-KOLOK je nový spôsob úhrady správnych a súdnych poplatkov prostredníctvom elektronických kolkov. Platobný systém E-KOLOK je súčasťou elektronických riešení vo verejnej správe a je jedným z najmodernejších platobných systémov v Európe. Po zaplatení systém vydá potvrdenie s kódom QR, ktorý potom načíta/naskenuje podateľňa, a ktorý je pripojený k spisu a prepojený s používaným ekonomickým systémom (SAP). Podľa dostupných informácií si verejnosť tento systém veľmi pochvaľuje.

Dnes ešte existuje aj manažérsky nástroj (**STA**) pre trestné konanie – systém používaný na spracovanie spisov v trestných veciach. Táto aplikácia je síce pripojená k CMS, ale používa sa iba v súvislosti s uzavretými konaniami a nie na registráciu nového podania, pretože CMS je dnes už vybavený aj novým modulom pre trestné veci. Migrácia STA do trestného modulu v CMS nebola zatiaľ ukončená.

Analytické centrum nedávno vyvinulo koncept nového softvérového riešenia (**AZU**), ktorého cieľom je efektívnejšie riadenie zberu štatistických údajov. Fáza testovania AZU na pilotných súdoch je už ukončená a jeho definitívne spustenie do prevádzky je naplánované na 1. január 2018.

Na zavedenie procedúry elektronického platobného rozkazu v upomínacom konaní (**EPR**) je Ministerstvo spravodlivosti oprávnené hrdé, ale návštevy súdov a diskusie s pracovníkmi ministerstva odhalili medzery vo vyspelosti IT nástrojov všeobecne, keď sa EPR alebo exekučné príkazy porovnávali so základnými nástrojmi, ktoré majú sudy k dispozícii v ostatných veciach.

⁵ Ďalšie podrobnosti na <https://obcan.justice.sk/ezaloby>

⁶ Ďalšie podrobnosti na <https://www.slovensko.sk/sk/titulna-stranka>

⁷ Podrobnejšie informácie na <https://www.slov-lex.sk/web/en>

⁸ Podrobnejšie informácie na

<https://www.justice.gov.sk/PortalApp/ObchodnyVestnik/Formular/FormulareZverejnene.aspx>

⁹ Slovenská pošta, <https://www.posta.sk/sluzby/platobny-system-e-kolok>

Pozitívnym efektom zavedenia elektronického platobného rozkazu bolo zníženie nákladov. Súdny poplatok je znížený o 50%, ak je platobný rozkaz podaný elektronickými prostriedkami v upomínacom konaní. Podľa odhadov ministerstva spravodlivosti je ročne vydaných 80 000 až 100 000 online platobných rozkazov, ale podľa názoru diskusných partnerov ich je v skutočnosti menej, pretože ide o pomerne nový nástroj, systém je zložitý¹⁰, a veľkí veritelia preto čakajú na jeho zjednodušenie.

Slovenské sudy vyhotovujú **zvukové záznamy** súdnych pojednávanií. IT riešenia sú zastaralé (používajú sa prenosné digitálne hlasové záznamníky/diktafóny), pričom výhody tohto nahrávania nie sú viditeľne propagované. Predstavitelia ministerstva spravodlivosti vysvetlili tímu CEPEJ, že zvukový záznam zo súdneho pojednávania sa vyhotovuje vždy. Podľa súčasnej právnej úpravy nie je vždy nutné vyhotovovať z tohto záznamu aj zápisnicu. Zápisnice z pojednávania sú vyhotovované dvoma spôsobmi: 1) Priamym diktovaním sudcom asistentke, ktorá je prítomná v pojednávacej miestnosti; 2) Diktovaním sudcu do diktafónu, pričom túto nahrávku neskôr asistentka prepíše. Stranám sa na požiadanie vydá CD so zvukovým záznamom. Odvolacie sudy výnimočne požadujú doslovný prepis zvukového záznamu z pojednávania súdov prvého stupňa (neexistujú štatistiky o tom, ako je táto prax rozšírená). Nakoľko nie je IT riešenie na automatický prepis zvukových záznamov, záznamy sa v takých prípadoch prepisujú ručne. Niektorí zamestnanci súdu, s ktorými sa tím CEPEJ stretol odhadujú, že prepisy sú vyžadované systematicky (pravdepodobne sa líši podľa jednotlivých kategórií vecí a preferencií jednotlivých sudcov), pričom prepisy sa výrazne podieľajú na pracovnej záťaži súdnych asistentiek.

V praxi iných súdnych systémov je jedným z hlavných cieľov zvukových záznamov zo súdnych pojednávanií zjednodušiť prácu administratívnych pracovníkov súdu a vyhnúť sa prácnemu vypracúvaniu podrobných zápisníc alebo protokolov z týchto pojednávanií, spolu s poskytnutím úplného a objektívneho dôkazu o obsahu súdnych pojednávanií, ľahko dostupného pre záujemcov. V niektorých krajinách sa prepis záznamu vyhotovuje na žiadosť niektorej strany konania alebo pre potreby sudcov odvolacích súdov, ale iba ak bolo proti rozhodnutiu podané odvolanie. V ďalších krajinách sú zvukové záznamy zaintegrované prostredníctvom softvérových riešení do dokumentu, v ktorom sú zvýraznené hlavné prvky pojednávania, a príslušné časti záznamu sú označené.¹¹

V prípade Slovenskej republiky možno vážne pochybovať o tom, či je vyhotovovanie záznamu alebo zápisnice tak, ako koexistujú v súčasnosti nevyhnutné alebo prinajmenšom vyvážené a to s ohľadom na pracovnú záťaž, ktorá vyplýva z prepisu zvukového záznamu súdneho pojednávania.

Pokiaľ ide o **skenovacie zariadenia**, treba uviesť, že slovenské súdnictvo dnes smeruje k „*bezpapierovej*“ elektronickej justícii; to si vyžaduje, aby všetky súdne podania v papierovom formáte boli pred ďalším spracovaním naskenované. Podľa ministerstva spravodlivosti pri zavádzaní elektronického súdneho spisu boli iné očakávania na reálnu schopnosť súdov implementovať toto riešenie. Tento nástroj je uplatniteľný na všetky kategórie vecí, elektronické súdne spisy sa v súčasnosti vyhotovujú iba v niektorých oblastiach

¹⁰ Proti platobnému rozkazu môže žalovaný podať odpor, ktorý musí byť vecne odôvodnený. Podaný odpor nemožno vziať späť. Podaním odporu sa platobný rozkaz zrušuje; to neplatí, ak bol odpor odmietnutý.

Ak sa odpor podáva elektronickými prostriedkami, musí byť podaný prostredníctvom na to určeného elektronického formulára, ktorý musí byť autorizovaný podľa osobitného predpisu, čo však nevylučuje podanie odporu v listinnej podobe.

¹¹ V roku 2015 bolo lotyšskej súdnej správe udelené osobitné uznanie „Krištáľové váhy spravodlivosti“ za projekt „*Recording of court hearings with technical means*“ (Nahrávanie súdnych pojednávanií pomocou technických prostriedkov), pozri prezentáciu na adrese: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/source/Crystal_2015/Latvia.ppt

(najmä v obchodných veciach, v niektorých častiach konkurzného konania, vo veciach exekučného konania, upomínacieho konania)¹².

Pri návšteve Okresného súdu Bratislava I mali experti možnosť sledovať všetky kroky potrebné na to, aby dokument „precestoval“ zo súdnej podateľne do kancelárie sudcu. Okrem obchodných vecí, ktoré sa podávajú prevažne online, súdna podateľňa musí spracúvať najmä písomné podania (doručené napr. poštou, faxom alebo osobne). Pred vložением do ESS a spracovaním v systéme súdneho riadenia sa musia naskenovať. Odborníci sa zhodujú na tom, že v tomto procese treba urobiť určité úpravy, pretože súdy nie sú dostatočne vybavené a sotva dokážu zvládnuť naskenovanie takého objemu papierových dokumentov. Experti však zdôrazňujú, že pred investovaním do ďalších skenovacích zariadení treba prihliadnúť aj na ďalšie aspekty, ako napríklad na úplnú integráciu naskenovaných dokumentov do CMS a ESS a tiež na ďalšiu automatizáciu skenovacích procesov.

Nakoľko majú súdy povinnosť skenovať prijaté materiály, je nevyhnutné vyvinúť riešenia, ktoré by im zjednodušili každodenné činnosti a preniesli tak bremeno elektronického podania na všetkých používateľov a nielen na súdy.

Experti sa domnievajú, že bremeno (ak to tak možno nazvať) by mali zdieľať obidve strany, a že v tomto ohľade je potrebná určitá regulácia. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa Stanoviska CCJE č. 14 (2011) „Justice and information technologies (IT)“ (Justícia a informačné technológie (IT)“, s. 9 a 10), nie každý má prístup k informačným technológiám. Používanie informačných technológií by nemalo oslabiť procesné záruky pre ľudí, ktorí prístup k novým technológiám nemajú. Štáty musia zabezpečiť, aby sa stranám konania, ktoré tento prístup nemajú, poskytovala osobitná pomoc. Tradičné spôsoby komunikácie so súdmi a prístupu k informáciám by sa nateraz nemali zrušiť.¹³ Treba preto starostlivo zvážiť, ktorej kategórii používateľov súdu sa má uložiť povinnosť elektronického doručovania podaní a ďalších súvisiacich dokumentov, a či sa takýmto spôsobom zvýši efektívnosť súdov alebo kvalita ich služieb.

Existujúci systém súdneho riadenia

Od roku 2001 systém CMS postupne zaviedli všetky slovenské súdy. Z technického hľadiska je CMS založený na architektúre klient-server, kde má každý súd vlastnú databázu SM (celkovo ide o 63 databáz), pričom na krajskej úrovni je pripojených 8 databáz ESS/DS-LTA. Tieto lokálne databázy sú ďalej spojené s jednou centrálnou databázou na ministerstve spravodlivosti. Táto centrálna databáza je každodenne aktualizovaná s limitovaným rozsahom údajov.

CMS je komplexná aplikácia s rôznymi funkciami na podporu súdov pri registrácii, monitorovaní vecí, tvorbe a správe elektronických spisov, na podporu administratívnych pracovníkov súdu a sudcov v jednotlivých etapách konania a pri operáciách súvisiacich so súdnym preskúmaním vecí. CMS ponúka obmedzené funkcionality na sledovanie životného cyklu súdneho spisu. CMS tiež poskytuje informácie o fáze, v ktorej sa

¹² Povinnosť mať súdne spisy v elektronickom formáte je zabezpečená Inštrukciou Ministerstva spravodlivosti č. 1/2017 v nasledujúcich agendách: Up, CoUp, Ek, CoEk, Pre; podľa Inštrukcie Ministerstva spravodlivosti č. 9/2017 v: Pnre, Pnsre, Cb, Cbi, Cob; a inštrukciou č. 24/2017 v agendách: OdK, OdS, Odi. Všetky súdne spisy vo vyššie uvedených agendách, s výnimkou prípadov Cb, Cbi a Cob, sú predložené súdom v elektronickom formáte. Súdy majú povinnosť scenovať prichádzajúce písomné podania v agendách Cb, Cbi a Cob. Skenovanie sa v súčasnosti vykonáva prostredníctvom softvérového programu poskytovaného spoločnosťou EPHEOSOFT, ktorý spracováva podanie asynchrónnym spôsobom - spracovanie skenovania sa uskutočňuje na pozadí, zatiaľ čo doba spracovania jedného podania trvá približne 10 minút v závislosti od veľkosti dokumentu

¹³ V Slovenskej republike má oprávnená osoba zabezpečený prístup k elektronickému súdnemu spisu v info kioskoch umiestnených v budove súdu prostredníctvom tzv. TOKENu. Rovnako je zavedená možnosť podať námietky v papierovej forme.

vec nachádza a kto sa ňou zaoberá. Ministerstvo spravodlivosti tento systém do istej miery používa na vyhodnotenie výkonnosti súdov.

Systém sa neprestajne vyvíja a pravidelne sa vydávajú jeho nové verzie v nadväznosti na pridanie rôznych modulov zameraných na špecifické potreby súdov do hlavného systému (napr. náhodné pridelovanie prípadov, rozvrh súdnych činností, poskytovanie vzorov právnych úkonov, štatistické vykazovanie atď.). Tieto doplnkové moduly poskytujú nové služby (funkcie, vzory atď.) a umožňujú komunikáciu systému s inými systémami, ako sú STA, ESS, PMS, Corwin, SAP atď.

V nadväznosti na kontinuálny vývoj a vzhľadom na plánovaný nový Súdny manažment sa odporúča, aby aktualizovaný/nový systém poskytoval detailnejšie informácie a funkcie za účelom dôkladnejšieho sledovania súdnych spisov od nápadu veci až do jej právoplatného rozhodnutia, vrátane začatia konania, pojednávania, záverečného rozsudku, výkonu rozhodnutia, archivovania; sledovanie priemerných dĺžok konania, sledovanie vekovej štruktúry nerozhodnutých vecí a signalizovanie eventuálnych prieťahov; za účelom monitorovania porovnávania výkonnosti súdov atď.

Súčasná verzia CMS zahŕňa aj špecifický modul pre **štatistické výkazníctvo**. Experti CEPEJ však boli informovaní, že tieto štatistické výkazy nie sú presné ani spoľahlivé, a že sú navyše založené na zastaranej a neúčinnnej metodike vykazovania štatistických údajov súdov. Mnohé štatistické údaje sa produkujú v rámci zaužívanej rutiny. Je možné, že niektoré z nich už neposkytujú žiadne užitočné informácie (obsah). Zdá sa, že z týchto nedostatkov nemožno obviňovať CMS – systém funguje tak, ako sa od neho vyžaduje – ale mala by sa aktualizovať metodika na „vyššej“ úrovni; nedostatočná spoľahlivosť je predovšetkým výsledkom toho, že súdni úradníci nezadávajú údaje do systému náležitým spôsobom. Experti sú presvedčení, že potenciál CMS sa v súčasnosti dostatočne nevyužíva. Teoreticky by CMS bolo správnym miestom na hľadanie spoľahlivých a podrobných štatistických údajov, ale v súčasnosti existuje problém s tvorbou údajov. Ministerstvo spravodlivosti si je vedomé skutočnosti, že administratívny personál zo súdov požaduje dodatočné a vhodné vzdelávanie, a preto organizuje pravidelné vzdelávanie školiteľov z každého okresného a krajského súdu. Následne títo školitelia zdieľajú svoje vedomosti medzi zamestnancami konkrétnych súdov. Súčasne existuje priamy komunikačný kanál zriadený medzi vybranými školiteľmi a Ministerstvom spravodlivosti, ktorý umožňuje školiteľom, aby boli informovaní o novo pridaných a vylepšených funkcionalitách CMS. Experti CEPEJ oceňujú tieto opatrenia a navrhujú zhodnotiť dopad tých školení, ktoré sa zatiaľ uskutočnili a nájsť priestor na ich možné zlepšenie. Otázkou nie je existencia školení alebo priameho komunikačného kanálu, ale to, či všetky tieto opatrenia vedú k očakávaným výsledkom. Tieto aspekty sú zohľadnené ako silno odporúčané v *Usmerneniach na podnecovanie zmeny smerom ku kybernetickej justícii* (CEPEJ 2016)¹³ a ich implementácia vyžaduje veľa úsilia a pravidelné, dôkladné vyhodnotenie.

Zavedenie CMS je prínosné pre všetkých používateľov: administratívnych pracovníkov súdu, sudcov, vedenie súdov aj ústrednú správu. Prínos pre zamestnancov súdu spočíva v tom, že môžu pracovať so súdnymi spismi v elektronickom formáte, a že strany konania sú ľahko identifikovateľné vďaka sérii modulov spájajúcich systém s externými zdrojmi, ako sú: register obyvateľstva, obchodný register, kataster nehnuteľností, daňový register atď. Ďalšou dôležitou výhodou je skutočnosť, že informácie o úhrade súdnych poplatkov sa preberajú automaticky z platobného systému E-KOLOK.

Prínosy pre sudcov sú inej povahy. Automatizované náhodné pridelovanie prípadov zabezpečené systémom vedie na jednej strane k rovnomernému rozdeleniu došlých vecí na úrovni jednotlivých súdov. Na druhej strane majú sudcovia ľahký prístup k registru a k rozvrhu, aby mohli sledovať súdnu agendu a pracovať s ktorýmkoľvek dokumentom dostupným v elektronickom formáte. Sudcovia okrem toho môžu zjavne využívať viacero vzorov právnych úkonov a rozhodnutí. Do CMS je možné vložiť v časti „Tvorba rozhodnutia“ vlastné vzory rozhodnutí resp. dokumentov. Taktiež je možné používať časť CMS označenú ako „šablóny“. Avšak expertom CEPEJ bolo povedané, že tieto funkcionality nie sú zo strany sudcov dostatočne využívané. Ministerstvo spravodlivosti zohľadňuje požiadavku primeraného školenia

v príslušných IT záležitostiach a poskytuje tréningové programy. Opäť zdôrazňujeme, že výsledok implementácie vzdelávacích programov by mal byť vyhodnotený, pričom by sa malo pracovať na zvyšovaní povedomia a rozvoji vzdelávania.

Systém CMS je užitočný aj pre vedenie súdov a pre ústrednú správu. Okrem iného CMS umožňuje používateľom ľahko identifikovať prípady, v ktorých dochádza k nadmerným prieťahom, a poskytuje určité možnosti monitorovať pracovnú zaťaženosť a efektívnosť sudcov/súdov. Potenciál tohto softvéru aj v tomto ohľade obmedzuje absencia primeranej informovanosti a odbornej prípravy, ktorá má za následok jeho nekonzistentné používanie.

Experti zistili veľkú medzeru medzi množstvom funkcionalít a sofistikovanosťou súčasného CMS a pochopením/používaním systému na úrovni súdov. Jeho používatelia na súdoch sú zaplavení množstvom funkcionalít, ktoré si každý z nich osvojuje individuálne, čo vedie k diskrepanciám. Bolo pridaných veľa nových funkcií, ale zdá sa, že nie všetci používatelia si ich osvojili – s výnimkou súdov s aktívnymi predsedami, ktorí povinne vyžadujú používanie CMS na všetky účely, na ktoré je systém určený.

Smerovanie k novému systému súdneho riadenia

Hoci systém CMS sa v súčasnosti využíva na nižšej úrovni ako je jeho potenciál, podľa expertov CEPEJ sa Ministerstvo spravodlivosti správne rozhodlo smerovať k novému CMS. Má to viacero dôvodov. Obmedzenia technologickej platformy, integrácie a prepojenia existujúceho systému s externými zdrojmi atď. spôsobujú, že niekedy je systém veľmi pomalý, čo vyvoláva frustráciu administratívnych pracovníkov súdov. Je pravda, že už v správe „Efektívnosť a kvalita slovenského súdneho systému. Hodnotenie a odporúčania na základe nástrojov CEPEJ“ z novembra 2017 expertný tím CEPEJ uviedol, že CMS podľa všetkého spravuje jediná osoba (zdá sa, že z historických dôvodov ako jediná dokonale pozná systém a je schopná systém riadiť, usmerňovať, ďalej rozvíjať a riešiť prípadné krízy). Z tohto dôvodu sa vynakladá úsilie najmä na údržbu, a nové funkcionality sa preto zavádzajú iba zriedkavo.

Najväčším problémom súčasného CMS je to, že systém bol navrhnutý pred 17 rokmi na základe technológie, ktorá medzičasom zastarala, a že všetky nové moduly alebo funkcionality sú postavené na starom strojom vybavení. Nový systém CMS by mal byť navrhnutý na základe najnovších technológií, jazykov a protokolov. Mal by umožňovať natívnu komunikáciu s externými zdrojmi.

Dve kľúčové slová pri navrhovaní nového systému by mali byť: interoperabilita a rozšíriteľnosť. **Interoperabilita** je schopnosť systému alebo produktu efektívne spolupracovať s inými systémami alebo produktmi. **Rozšíriteľnosť** je schopnosť systému alebo procesu zvládnuť nárast objemu práce alebo zväčšiť svoj potenciál s cieľom prispôbiť sa tomuto rastu. Vo väčšine krajín musia dnes súdne systémy riešiť exponenciálny rast údajov. Súdne spisy sú v čoraz väčšej miere digitalizované a systémy sa preto musia navrhovať tak, aby dokázali zvládnuť toto enormné množstvo údajov. Hoci fenomén veľkých dát ešte vo väčšine európskych justičných prostredí nie je ani zďaleka realitou, vývoj ide týmto smerom a preto je dobré byť naň pripravený. Ministerstvo spravodlivosti musí zabezpečiť strategické plánovanie v krátkodobom, strednodobom a dlhodobom meradle.

Pri navrhovaní nového CMS by sa navyše malo prihliadať na tieto tri hlavné ciele:

- zabezpečiť prístup k spravodlivosti a komunikáciu s používateľmi súdov;
- slúžiť potrebám vedenia súdov;
- uľahčiť prácu sudcov, súdnych tajomníkov a ostatných zamestnancov súdov.

Nový CMS by mal byť úplne integrovaný s ostatnými systémami, aby koncoví používatelia mali pocit, že pracujú iba s jedinou aplikáciou, ktorá vykonáva všetku prácu, pričom v pozadí komunikuje s databázou/zdrojmi inej povahy (ministerstvo financií, e-portál, rôzne registre, E-KOLOK atď.). Experti sa

navyše zhodli na tom, že nový CMS by mal umožniť maximálnu flexibilitu, aby sa mohol prispôbovať legislatívnym zmenám alebo politikám súdneho manažmentu, ku ktorým by mohlo dôjsť v budúcnosti.

Ďalšou dôležitou požiadavkou, ktorá sa musí brať do úvahy pri vývoji nového CMS, je nutnosť, aby bol ľahko použiteľný a poskytoval podporu hlavným používateľom (súdnym zamestnancom a sudcom). V porovnaní so súčasným systémom by nový CMS mal úplne vyriešiť problém duplicitného vykonávania úloh, a navyše by mal zosúladiť softvér a hardvér s cieľom skrátiť technické operácie. Nový CMS by mal prekonať aj problém manuálneho štatistického výkazníctva, ktoré by mali nahradiť automatizované postupy. Nakoniec sa očakáva, že nový CMS bude zavedený aj na najvyššom súde. Okrem príspevku k jednotnosti súdneho systému by to mohlo priniesť aj určité praktické výhody, ako je zacielenie investícií na navrhovanie a vývoj jednotného spoločného systému, zjednodušenie konania, metodiku zberu a vykazovania štatistických údajov, ľahšie postupovanie dokumentov z odvolacích súdov na najvyšší súd atď.

Sekcia informatiky ministerstva spravodlivosti je okrem nového CMS zodpovedná aj za zabezpečenie nových nástrojov, pomoc používateľom a celkovú bezpečnosť. Pravidelne vypracúva analýzu potrieb, požiadaviek a žiadostí s cieľom radiť ministerstvu spravodlivosti pri budúcom vývoji IT. Sekcia nerealizuje vývoj sama a služby zadáva externým poskytovateľom.

Jedným z ťažiskových princípov *Usmernenia na podnecovanie zmeny smerom ku kybernetickej justícii* je, že všetky zainteresované subjekty by mali zdieľať spoločnú víziu zmien v oblasti IT nástrojov pre rezort spravodlivosti, a to bez ohľadu na to, či podporujú ciele modernizácie alebo posudzujú jej implementáciu. Preto sa odporúča inštitucionalizovať robustný dialóg a spoluprácu medzi Sekciou informatiky a riadenia projektov a Analytickým centrom s cieľom urýchliť, zdokonaľiť a lepšie presadzovať rozhodnutia v oblasti zberu údajov a súdneho manažmentu. Inými slovami, sekcia informatiky aj analytické centrum by sa mali riadiť jedinou spoločnou víziou, jedinou cestovnou mapou smerujúcou k prijatiu jedinečného a komplexného riešenia vyhovujúceho všetkým účelom.

Experti sa zhodli na tom, že odhliadnuc od prísne technologických aspektov sa pri zavádzaní nového CMS musí zabezpečiť čo najprimeranejšia **komunikácia** s jeho konečnými používateľmi. Inými slovami, vedenie rezortu by malo vyslať posolstvo o výhodách nového systému a nemalo by sa zameriavať iba na aspekty súvisiace s prechodom na tento systém a na povinnosti jednotlivých kategórií používateľov. Veľmi užitočná by bola linka pomoci na podporu používateľov. Bolo by tiež možné zaviesť určitú formu vzájomného vzdelávania medzi súdmi na základe siete „*super používateľov*“, ktorí systém dobre poznajú a mohli by prípadne koučovať bežných používateľov, podobne ako sa to robí v Slovinsku.

Pri zavádzaní nového IT systému sa vo väčšine krajín vyskytovali problémy a preto na zabezpečenie čo najplynulejšieho prechodu treba prihliadať na viacero aspektov. Experti sa zhodujú na tom, že pred vlastnou realizáciou projektu by sa mali prediskutovať a objasniť niektoré jeho aspekty: ciele, určenie zodpovednosti, právny rámec a podrobná regulácia, procesné aspekty, vzdelávanie, užívateľská podpora, náklady, dodávatelia, monitorovanie činností atď. Dôležité bude sledovať a vyhodnocovať výsledky a informovať o nich, najmä v súvislosti s pozitívnym vývojom.

Osobitne dôležité sa javí byť vymenovanie **jednej osoby**, ktorá bude na plný úväzok poverená dohľadom, zabezpečovaním konzistentnosti a zodpovednosťou za vývoj všetkých nástrojov v rámci danej stratégie. Funkcia tejto osoby a stratégia by mali byť nezávislé od politických zmien v priebehu rokov. Je to dôležitý predpoklad na vybudovanie organizačnej kultúry v rezorte spravodlivosti ako celku a na stabilitu, ktorá bude pre súdy odmenou za úsilie, ktoré vyvinú v rámci jednotného a komplexného viacročného plánu.

Štatistický systém a úloha analytického centra

Výhody existujúcich IT nástrojov sa v dnešnom systéme súdnych štatistických údajov v plnej miere nevyužívajú. Ako už bolo uvedené, systém CMS zrejme negeneruje spoľahlivé štatistické správy z dôvodu nesprávneho zadávania údajov na strane používateľov. Justičné údaje sa na súdoch zbierajú

prostredníctvom základného systému (ktorý je založený na papierových správach alebo na databáze MS Access) v pravidelných intervaloch (mesačne, štvrtročne, polročne alebo ročne). Zhromaždené údaje potom na centrálnej úrovni agreguje analytické centrum na ministerstve spravodlivosti. Treba povedať, že vzhľadom na množstvo času a zdrojov (predovšetkým ľudských), ktoré sa každoročne určite vynakladajú na tento „alternatívny“ a úprimne povediac zastaraný spôsob zberu štatistických údajov od súdov, a vzhľadom na všetky s tým súvisiace riziká (oneskorené spracovanie a nekonzistentnosť údajov, sústredenie sa na zber údajov a overovanie ich kvality namiesto zamerania sa na analýzu na účely rozhodovania a zlepšenie výkonnosti súdov atď.), oveľa rozumnejším riešením by bolo zdokonaľiť štatistický modul CMS a presadzovať jeho účinné používanie na strane hlavných používateľov (administratívnych pracovníkov súdov, sudcov a vedenia súdov). V súčasnosti by však bolo najlepšie zamerať všetko úsilie na vývoj a zavedenie nového CMS, ktorý by všetky uvedené nezrovnalosti vyriešil strategickým a perspektívnym spôsobom.

Jednou z hlavných výziev, ktorým dnes čelí analytické centrum, je spoľahlivosť údajov (kvalita a integrita). Duplicita vykonávania úloh a používanie papierových výkazov na úrovni súdov má na štatistický systém negatívny vplyv. Súčasná metóda zberu údajov nie je harmonizovaná a kladie veľké nároky na zdroje vzhľadom na veľkú úlohu, ktoré pri nej hrá ľudský faktor. Navyše, celý systém nepriaznivo ovplyvňuje aj vysoká fluktuácia administratívnych pracovníkov súdov.

S cieľom prekonať obmedzenia súčasného spôsobu organizácie štatistického systému, a pretože nasadenie nového súdneho manažmentu bude trvať určitý čas (odhad Ministerstva spravodlivosti je najmenej tri roky), Analytické centrum vyvinulo novú aplikáciu, ktorá umožňuje elektronický zber štatistických údajov zo všetkých okresných a krajských súdov, z najvyššieho súdu a zo špecializovaného trestného súdu (AZU). Treba zdôrazniť, že AZU nie je aplikácia, ktorá spolupracuje s CMS, ale je to samostatný nástroj vyvinutý s nízkymi nákladmi s cieľom nahradiť vykazovanie štatistických údajov v papierovom formáte. Predstavuje prechodné riešenie, kým nebude zavedený nový CMS zahŕňajúci automatizovaný modul štatistického vykazovania. V budúcnosti by mal byť plne integrovaný v CMS. Jedná sa o priebežný cieľ, ktorý by mal zahŕňať modul na automatizované štatistické vykazovanie, pričom by sa mal uskutočniť počas čakania na nový súdny manažment

Ďalšiu nemenej dôležitú výzvu predstavuje nutnosť aktualizovať koncept národných súdnych štatistik vrátane systému hodnotenia súdov na základe jasne vymedzených ukazovateľov výkonnosti. Systém štatistického výkazníctva by mal byť zameraný na poskytovanie údajov pre strategické riadenie vyhovujúcich rôznym potrebám a očakávaniam ministerstva spravodlivosti a jeho analytického centra, súdnej rady, súdov a verejnosti. To znamená, že v správnom čase by mali byť k dispozícii správne informácie, pričom sprievodné procesy a nástroje by mali byť schopné premeniť dáta na informácie, informácie na znalosti, a znalosti na plány usmerňujúce príslušné činnosti.

V Správe CEPEJ „Efektívnosť a kvalita slovenského súdneho systému. Hodnotenie a odporúčania na základe nástrojov CEPEJ“ sa vysvetľujú hlavné prvky metodiky hodnotenia výkonnosti súdov a uvádzajú sa príklady tohto hodnotenia. Správne riadiť jednotlivé súdy alebo celý súdny systém a zabezpečiť neustále zlepšovanie výkonnosti súdov a kvality ich služieb nie je možné bez solídneho systému štatistického vykazovania a hodnotenia.

Analytické centrum má preto v čo najkratšom čase dosiahnuť tieto ciele:

1. Vypracovať a predložiť návrhy na agregovanie agendy všetkých súdov, ktorá je v súčasnosti veľmi rozdrobená, do primeraného počtu hlavných kategórií vecí (od 5 do 7, maximálne 10), ktoré bude možné analyzovať tak pre celý súdny systém ako aj pre jednotlivé súdy. Väčší počet kategórií vecí by prinajmenšom na začiatku znamenal, že analýza by bola veľmi ťažkopádna a pre väčšinu potenciálnych používateľov alebo cieľových skupín by bola sotva zrozumiteľná.

2. Sformulovať návrhy na zabezpečenie porovnateľnosti súdov (aspoň ich prevažnej väčšiny) z hľadiska ich organizácie, štruktúry vecí, pridelovania a správy zdrojov atď. (dosiahnutie tohto cieľa podporí a k jeho dosiahnutiu prispeje aj predchádzajúci cieľ). Vzhľadom na to, že mnohé slovenské súdy majú rôznorodú kauzálnu špecializáciu, za úvahu stojí diferenciacia pridelovaných zdrojov podľa jednotlivých kategórií vecí, aby bolo naďalej možné robiť relevantnejšiu porovnávaciu analýzu výkonnosti súdov podľa hlavných kategórií vecí. Táto porovnávacia analýza má kľúčový význam, pretože umožní identifikovať súdy, ktoré sú lídrami v oblasti efektívnosti a kvality, a ich osvedčené postupy, ktoré by sa mohli rozšíriť a zovšeobecniť, ako aj „outsiderov“ alebo súdy, na ktorých existuje významný nepomer medzi pracovnou zaťaženosťou a zdrojmi atď.
3. Navrhnuť hlavné ukazovatele výkonnosti a kvality, ktoré sa majú prijať na účely hodnotenia výkonnosti súdov, ako sú vybavenosť došlých vecí (Clearance Rate, CR), (odhadovaný) počet dní potrebných na rozhodnutie vo veci ((Forecasted) Disposition Time, DT), veková štruktúra nerozhodnutých vecí (Age of Pending Cases, APC), počet vybavených vecí pripadajúcich na jedného sudcu (Solved Case Per Judge, CPJ), počet vybavených vecí pripadajúcich na jedného administratívneho pracovníka súdu (Solved Case Per Staff, CPS), počet administratívnych pracovníkov na jedného sudcu (Staff Per Judge, SPJ), náklady na jednu vec (Cost Per Case, CPC), miera odvolaní v istom časovom intervale (Appeal Rate, AR), koeficient zrušených a zmenených rozhodnutí (Rate of Quashed and Modified Decisions, QMD).

Berúc do úvahy výhody a schopnosti CMS treba zvážiť zavedenie ukazovateľov, ktoré sú založené na tzv. „jednotlivých pozorovaniach“. Napríklad na základe úplnej registrácie všetkých vecí a procesných štádií, v ktorých sa nachádzajú, bude možné bez námahy (čo by bez IT nebolo možné) vypočítať ukazovatele ako je (priemerná) skutočná dĺžka spracovania prípadu (čo je presnejší ukazovateľ ako už uvedený DT, pretože sa zakladá na údajoch o skutočne potrebnom čase na spracovanie prípadu), (priemerná) dĺžka konkrétnych procesných úkonov (potrebné skrátenie rôznych procesných úkonov/krokov), koeficient vybavených vecí v určitom časovom intervale (ak je takýto časový interval stanovený) a veková štruktúra vybavených vecí (ktorý má podobnú funkciu ale iný časový rozmer ako vyššie uvedený ukazovateľ APC) atď.¹⁴

Všetky tieto ukazovatele bude potrebné usporiadať chronologicky. Napríklad na základe porovnania CR, DT, APC počas 3- až 5-ročného obdobia bude možné urobiť významné závery o vývoji súdnej agendy a produktivite súdov. Porovnanie by mohlo dokonca umožniť získať určitú predstavu o možnom vývoji v budúcnosti a pripraviť súdny systém na tento vývoj.

4. Vytvoriť vyššie uvedené ukazovatele pre všetky súdy usporiadané do skupín podľa stupňa príslušnosti a podľa jednotlivých súdov. S týmto cieľom bude potrebné vyriešiť viacero metodických problémov, ako je napríklad presnejšie nastavenie výkazníctva o ľudských a finančných zdrojoch, a možno aj podľa agendy, na ktorú sú zdroje použité.
5. Vypracovať a v maximálnej miere zabezpečiť publicitu pre výročnú správu o výkonnosti súdov vrátane hlavných ukazovateľov efektívnosti a kvality podľa hlavných kategórií vecí (vrátane priemerov, najlepších výsledkov a najhorších výsledkov). K štatistickým údajom by mali byť v správe pripojené metodické vysvetlenia a analýza výsledkov poukazujúca na príčiny neobvyklých výsledkov alebo trendov ako aj príslušné závery. Správy by mali podľa možnosti obsahovať odkazy na opatrenia navrhnuté na základe analýzy a primerané ciele pre ďalšie obdobie vykazovania.

¹⁴ Ďalšie podrobnosti a príklady pozri v správe CEPEJ „*Meranie kvality justície*“ CPEJ(2016)12)

Uvedené ciele môžu a musia byť zaintegrované do nového CMS, ale najmä v počítačovej fáze musia byť splniteľné aj bez vysokého stupňa automatizácie. Expertný tím zdôrazňuje, že tu nejde o návrh ďalšej „alternatívy“ k CMS, pretože takéto riešenie jednoznačne neodporúča. Ide o proces vývoja a overovania všetkých parametrov systému zberu a vykazovania štatistických údajov, ktorý bude zaintegrovaný do CMS. Je pravdepodobné, že pri príprave prvej výročnej správy o výkonnosti súdov (napríklad k výsledkom za rok 2017) nebude možné vo významnejšej miere využiť existujúci alebo nový CMS, a že príprava správy si určite vyžiada viac práce, ale zároveň sa tak vytvorí príležitosť na prispôbenie a zdokonalenie návrhu a určitých technických požiadaviek kladených na nový CMS. Mohlo by sa tiež rozhodnúť, že aktualizovaný systém vykazovania a analýzy štatistických údajov sa overí na menšom počte pilotných súdov. Procesy súvisiace s novým CMS a s aktualizovaným systémom súdnych štatistík sa môžu organizovať paralelne, hoci si nepochybne vyžadujú vysoký stupeň vzájomnej koordinácie a harmonizácie, keďže tvorba štatistických údajov a vykazovania bude v budúcnosti do veľkej miery automatizovaná prostredníctvom CMS využívajúc nástroje „business intelligence“, čo prinesie úsporu značných vstupov ľudských zdrojov (okrem prípadov, keď sú potrebné na analýzu citlivých okolností).

Dátový sklad

Analytické centrum je presvedčené, že AZU uľahčí zber štatistických údajov, ale ani zďaleka nie je pre štatistický systém všeliakom. Z tohto dôvodu skúmalo aj iné dlhodobé riešenia a v súčasnosti pracuje na vytváraní dátového skladu analytického centra (**AC DWH**).

Skúsenosti iných krajín ukazujú, že zámer vytvoriť dátový sklad, ktorý bude zaintegrovaný do CMS, je určite správny. Napríklad slovinský súdny systém zbiera a zhromažďuje informácie o výkonnosti súdov vo svojom dátovom sklade s cieľom použiť ich na zlepšenie plánovania, rozhodovania na všetkých úrovniach (vrátane prípadných zásahov najvyššieho súdu) a riadenia ľudských zdrojov. Okrem okamžitého prístupu k najnovším údajom sklad súdnych údajov (Judicial Data Warehouse) a nástenka výkonnosti (Performance Dashboard) zvýšili transparentnosť a umožňujú vizualizovať kľúčové ukazovatele výkonnosti pre všetky súdy.¹⁵ Tento projekt bol finalistom v súťaži CEPEJ „Krištáľové váhy spravodlivosti“ v roku 2012.¹⁶

Zámerom analytického centra je vytvoriť jednotný dátový sklad, do ktorého sa budú vkladať údaje z rôznych zdrojov údajov. V počítačovej fáze bude AC DWH integrovať:

- údaje v súčasnosti poskytované v papierovom formáte (prostredníctvom AZU)
- údaje o rozhodnutiach o exekučnom konaní (exekúciách) – zo systému CMS
- údaje o konaniach o platobných rozkazoch – zo systému CMS
- údaje z registra úpadcov
- údaje z registra partnerov verejného sektora (RPVS)

Štruktúra AC DWH je/bude otvorená pre budúce pripojenie sa k akémukoľvek ďalšiemu registru považovanému za spoľahlivý. Keďže termín spustenia nového CMS nie je ešte istý, v zostávajúcom čase je nevyhnutné dosiahnuť pokrok v kultúre zberu a analýzy štatistických údajov. Stále je však otvorená otázka spoľahlivosti údajov poskytovaných súdmi, súvisiaca s ľudskými pochybeniami alebo s chybami systému pri zadávaní údajov do CMS. AC DWH má primárne slúžiť ministerstvu spravodlivosti (v plnom rozsahu) a v druhom rade vedeniu súdov (v obmedzenom rozsahu).

¹⁵ Podrobnejšie informácie pozri v „*Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. Theme 7: Quality justice systems*“ (Kvalita verejnej správy. Súbor nástrojov pre odborníkov z praxe. Téma 7: Kvalitné justičné systémy), Luxemburg, Publications Office of the European Union, 2017, od s. 8.

¹⁶ Pozri prezentáciu „*Judicial Data Warehouse and Performance Dashboards. Supreme Court of Slovenia*“ (Sklad súdnych údajov a nástenky výkonnosti. Najvyšší súd Slovinska), https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/events/EDCJ/Cristal/2012/CSJ_presentation_GST_2210.pdf

Tento projekt je pomerne ambiciózny ale uskutočniteľný, a podľa expertov CEPEJ predstavuje správne rozhodnutie ministerstva spravodlivosti. Najdôležitejším aspektom projektu je, že je otvorený pre ďalšie riešenia. Inými slovami, po spustení nového CMS bude možné prepojiť dátový sklad so systémom súdneho riadenia a získavať spoľahlivé štatistické údaje automaticky bez akejkoľvek záťaže administratívnych pracovníkov súdu. Expertný tím CEPEJ preto ministerstvu spravodlivosti odporúča, aby sa k obom iniciatívam pripojilo/ujalo sa ich vedenia, a navrhlo koherentný informačný systém pre súdy, v ktorom budú dátový sklad a nový CMS (podľa toho, ktorý bude pripravený ako prvý) interoperabilné a budú tvoriť súčasť rovnakého plánu.

Hoci dátový sklad je v dlhodobom horizonte určite najlepším riešením, dnes nie je ešte ani zďaleka realitou, a v krátkodobom horizonte treba venovať pozornosť niekoľkým otázkam. Tieto otázky súvisia s duplicitou vykonávania úloh na úrovni súdov a následne s kvalitou poskytnutých údajov. Zdá sa byť jasné, že v krátkodobom horizonte bude AZU vykonávať duplicitnú prácu s administratívnymi pracovníkmi súdov až do spustenia nového CMS. Táto situácia má negatívny vplyv na efektívnosť súdov aj na kvalitu údajov. Preto sa dôrazne odporúča zaoberať sa touto otázkou a vyvíjať tlak na vedenie súdov, aby presadzovalo kvalitu súdu ako podmienku pridelovania prostriedkov, a zaviesť mechanizmus kontroly a nápravy. Experti tomu rozumejú tak, a sú o tom presvedčení, že po spustení CMS do plnej prevádzky sa AZU prestane používať.

Experti zaznamenali, že súčasná debata je primárne o odstránení papierového výkazníctva. Avšak Analytické centrum sa paralelne s odstraňovaním papierového výkazníctva zaoberá v rámci diskusie aj tým, ako zlepšiť kvalitu dát a tiež vývojom metodológie, vrátane cieľových ukazovateľov.

V dlhodobom horizonte bude systém hneď po úplnom sfunkčnení dátového skladu automaticky extrahovať údaje zo súdov bez akejkoľvek manuálnej operácie. Prinesie to aj ďalšiu obrovskú výhodu novej IT štruktúry: zásadný prechod od agregovaných údajov (t.j. súhrnných štatistík) k zberu jednotlivých pozorovaní. Jedným z príkladov je výpočet dĺžky súdneho konania. Monitorovanie časových rámcov v súdnictve sa tradične zakladá na agregovaných údajoch: počet vybavených vecí, počet nerozhodnutých vecí, počet vecí, ktoré neboli rozhodnuté za viac ako XX mesiacov atď. V tomto prípade sa počet dní potrebných na rozhodnutie vo veci (disposition time) považuje za dobrý základ pre výpočet dĺžky konania. Na druhej strane, ak sú k dispozícii jednotlivé pozorovania, výpočet priemernej skutočnej dĺžky konania je jednoduchší. Ešte dôležitejšie je to, že jednotlivé pozorovania umožňujú posúdiť dĺžku jednotlivých etáp súdneho konania a čakaciu dobu medzi týmito etapami.

Strategická úloha analytického centra

Analytické centrum je v rámci slovenského súdnictva pomerne novým orgánom. Pre strategickú víziu ministerstva spravodlivosti však hrá dôležitú úlohu. Túto víziu podporujú štyri piliere: „*Hodnotenie a analýza*“, „*Modelovanie a prognózovanie*“, „*Štatistika a výkazníctvo*“ a nakoniec „*Spolupráca*“. Pre analytické centrum boli vytýčené pomerne náročné ciele: podporovať Ministerstvo spravodlivosti pri príprave reforiem, monitorovať súčasné trendy pre tvorcov politiky, posudzovať legislatívu, pravidelne hodnotiť výkonnosť súdov atď. Jeho tím v súčasnosti tvorí vhodná kombinácia rôznych odborníkov, ako sú právnici, ekonómovia, štatistici, analytici dát a matematici. Predpokladá sa, že takýto amalgám rôznych profesií bude veľmi užitočný na dosiahnutie vytýčených cieľov.

V súvislosti s riadením súdov bola tímu analytického centra zverená dvojitá úloha: interpretovať údaje o výkonnosti súdov z minulosti a extrapolovať ich s cieľom predpovedať budúcnosť. V počiatočnej fáze sa centrum venovalo najmä vyhodnocovaniu všetkých údajov a informácií, ktoré malo k dispozícii. Po zvýšení počtu členov aj kvality tímu sa dnes tím zameriava na vývoj spoľahlivej a robustnej metodiky zberu údajov a výmeny informácií.

Keďže analytické centrum je v sudcovskej komunite novou a pomerne jedinečnou inštitúciou, treba vynaložiť veľké úsilie na zabezpečenie toho, že jeho mandát, ciele aj prínos budú vnímané ako kľúčový

faktor zvyšovania efektívnosti a kvality súdov na Slovensku. Preto sa odporúča vynaložiť úsilie na komunikáciu a spolupracovať s poprednými členmi sudcovskej komunity, ktorí budú obhajovať zmeny vypracúvané analytickým centrom. Analytické centrum bude nepochybne potrebovať veľkú inštitucionálnu aj osobnú podporu a dôveru ministerstva spravodlivosti.

Súdnicstvo by si mohlo robiť nárok na to, že bude samotné usmerňovať rozvoj IT riešení pre súdny systém (napríklad prostredníctvom najvyššieho súdu ako v Slovinsku alebo prostredníctvom súdnej rady), ale malo by akceptovať aj vedúcu úlohu ministerstva spravodlivosti a jeho analytického centra, pokiaľ budú venovať náležitú pozornosť potrebám a názorom súdov a súdnej samosprávy. Vývoj IT nástrojov pre slovenské súdnicstvo by mal ísť ruka v ruke s posilnením sudcovskej nezávislosti a samosprávy, najmä úlohy súdnej rady. V súlade so Stanoviskom CCJE č. 14 (2011), s. 32: „*IT by sa mali využiť na posilnenie nezávislosti sudcov v každej etape konania a nie ju ohrozovať. Keďže sudcovia zohrávajú dôležitú úlohu pri ochrane svojej individuálnej a inštitucionálnej nezávislosti a nestrannosti, musia sa podieľať na rozhodnutiach, ktoré majú dôsledky pre tieto oblasti.*“ V rovnakom kontexte sa na s. 40 stanoviska uvádza, že: „*Riadenie a rozvoj IT predstavuje výzvu pre každú organizáciu. V oblasti súdnicstva predstavuje novú a náročnú výzvu pre štruktúry jeho riadenia. Riadenie založené na informáciách je príležitosťou na posilnenie inštitucionálnej nezávislosti.*“

Konečným cieľom analytického centra je pretransformovať údaje na prakticky využiteľné informácie, ktorými by sa mohli riadiť taktické aj strategické rozhodnutia ministerstva spravodlivosti. Aby bolo analytické centrum úspešné, musí dosiahnuť pokrok v troch rôznych oblastiach: jednou z nich je zber údajov (dátový sklad), druhou analýza údajov (hĺbkové vyhľadávanie údajov – *data mining*) a treťou vytvorenie užitočných a komplexných nástieniek – *dashboards* (s cieľom sprostredkovať odkaz).

Najbližšou výzvou pre analytické centrum je vývoj procesu „extrahovať, transformovať a načítať“ (Extract, Transform and Load, ETL), ktorý vedie k vytvoreniu efektívneho dátového skladu. Bude to prvý krok k dosiahnutiu ešte ambicióznejšieho cieľa, ktorým je realizácia riešenia **Business Intelligence (BI)** pre slovenské súdnicstvo. Po ukončení vývoja a zavedení *business intelligence* bude toto riešenie hrať významnú úlohu pri premene dát na informácie, informácií na znalosti, a znalostí na aktivity zamerané na zvýšenie kvality a efektívnosti justície. Treba povedať, že *business intelligence* nie je iba zoskupenie softvérov a technológií. Okrem technických aspektov si tieto inovatívne riešenia vyžadujú zmenu paradigmy v riadení súdu, alebo inými slovami, zmenu pohľadu vrcholového vedenia – od tradičného štatistického výkazníctva k novému strategickému riadeniu. Na úplné akceptovanie a uplatňovanie tejto zmeny pohľadu môže byť potrebný určitý čas, najmä v takom konzervatívnom prostredí, akým je oblasť súdnicstva.

Jadrom riešenia BI je jednoznačne dátový sklad, ktorý bude slúžiť ako spoločná platforma pre rôzne zdroje informácií: čisto justičné údaje, rozpočtové a ekonomické údaje, údaje týkajúce sa zamestnancov atď. Inými slovami, môže slúžiť **rôznym účelom**, ako je napríklad použitie na revíziu výdavkov. Všeobecne povedané, dátový sklad je navrhnutý tak, aby slúžil širšiemu publiku a zodpovedal najrôznejším aktivitám. Malo by sa preto uvažovať o rôznych **nástienkach** (dashboards) pre rôznych používateľov. Existujú minimálne dve rozdielne úrovne, ktorým by mohli byť adresované: vrcholové vedenie na národnej úrovni a vedenie jednotlivých súdov. Pre iných konkrétnych používateľov/potreby – napríklad pre sudcov, ktorí by chceli lepšie monitorovať svoju činnosť – by sa však mohli pripraviť špecifické nástienky. Mali by sa riešiť aj služby poskytovania údajov širokej verejnosti.

Je pochopiteľné, že pokiaľ ide o budúcnosť riešenia BI, zásadnú úlohu medzi zainteresovanými stranami bude hrať Ministerstvo spravodlivosti. Dôrazne sa však odporúča, aby sa prihliadalo na potreby a očakávania všetkých zainteresovaných strán (Ministerstvo spravodlivosti, súdna rada, najvyšší súd a všetky ostatné súdy, sudcovia, ostatní zamestnanci súdov, verejnosť). Úspech tejto iniciatívy závisí od plodnej **spolupráce** rôznych subjektov a odborníkov: IT špecialistov, vrcholového vedenia, zástupcov súdov a sudcov samotných. Je dôležité, aby popri znalosti oblastí odbornej pôsobnosti jeden druhého jednotliví odborníci rozumeli technológii používanej pri rozvoji prostredia BI, a aby sa dohodli na spoločnej technickej

terminológii s cieľom predísť vzájomným nedorozumeniam. V rámci širokého dialógu sa podporí cieľ plnenia potrieb koncových používateľov na jednotlivých úrovniach: prístup k údajom (jednoduchý, každodenný); výkazníctvo vrátane generovania plánovaných správ; výskum a analýza (*ad hoc* otázky); predpovedanie (ďalší krok). To všetko má kľúčový význam aj na pochopenie toho, čo je možné dosiahnuť v rámci časovej aj rozpočtovej dimenzie projektu.

Už uvedené pozitívne skúsenosti Slovinska jednoznačne poukazujú na to, že dátový sklad a nástenky predsedu súdu oslobodili sudcov a členov vedenia od zložitých administratívnych úloh a umožnili im sústrediť sa na rozhodovanie.

Reforma súdnej mapy a ďalšie priority

Ministerstvo spravodlivosti požiadalo analytické centrum, aby preskúmalo niektoré témy prebiehajúcej diskusie o súdnom systéme, ako je napríklad reforma súdnej mapy, zloženie pracovného tímu sudcu a hodnotenie súdov.

Otázky reformy súdnej mapy a pracovného tímu sudcu sú mimoriadne zložité, pretože majú závažné dôsledky pre súdny systém. Všetky podobné reformy, ktoré sa dotýkajú súdnictva, sa musia prediskutovať so zástupcami súdnictva, a mali by byť predmetom náležitých komunikačných kampaní. Napriek tomu bude proti nim existovať veľký odpor, a preto pre každú významnejšiu investíciu treba vopred zabezpečiť politickú podporu, najmä pred fázou jej implementácie.

Ešte aj po dvoch návštevách expertov CEPEJ v Slovenskej republike v júni a októbri 2017 je stále ťažké poskytnúť podrobnejšie rady, než sú metodické návrhy obsiahnuté v správe „*Efektívnosť a kvalita slovenského súdneho systému. Hodnotenie a odporúčania na základe nástrojov CEPEJ*“. Dôvodom je skutočnosť, že na prípravu uvedených reforiem je potrebná dobrá analýza súčasnej výkonnosti všetkých vnútroštátnych súdov, ako aj jasné štatistické ukazovatele. V tejto súvislosti sa dôrazne odporúča použiť vyššie uvedenú metodiku CEPEJ. Pri hodnotení súdov by sa mali porovnávať súdy rovnakej úrovne, a v rámci analýzy by sa mal monitorovať aj časový faktor s použitím chronologického poradia.

Argumenty, že všetky slovenské súdy sú špeciálne (pretože majú kauzálnu príslušnosť vo viacerých veciach, alebo z dôvodu iných štrukturálnych osobitostí) a preto ich nie je možné porovnávať, nie sú prijateľné, ak cieľom má byť zvýšenie efektívnosti súdov alebo prinajmenšom použitie metodiky odporúčanej komisiou CEPEJ na tento účel. Jedinou alternatívou, ktorá prichádza na myseľ, je použitie heuristickej techniky; to však nie je záležitosť, ktorú by autori tejto správy mohli podrobnejšie rozpracovať. Je pochopiteľné, že porovnávanie súdov a sudcov z hľadiska ich efektívnosti a kvality naráža na odpor, ale žiadny iný spôsob správneho vyhodnotenia a riadenia pokroku na informovanom základe neexistuje. Základom dobrej stratégie na zmiernenie ohrozenia nezávislosti a nestrannosti súdov sú viaceré právne a inštitucionálne záruky, ako je napríklad inkluzívny proces vývoja a implementácie každého systému posudzovania/hodnotenia sudcov a súdov, právo hodnotených subjektov aktívne sa zapojiť do procesu hodnotenia, predložiť svoje stanovisko k jeho výsledkom a vyjadriť sa k zisteniam iných subjektov, ako aj primeraná kontrola kvality použitých údajov a interpretácia štatistík na základe dobrých znalostí a pochopenia relevantných okolností a realít sudcovskej činnosti.

V súvislosti s reformou súdnej mapy sa aj na základe skúseností viacerých členských štátov Rady Európy (napríklad Chorvátska, Estónska alebo Lotyšska) odporúča začať od administratívneho zlúčenia niekoľkých malých súdov do jedného, alebo od administratívneho začlenenia malých súdov do väčšieho súdu s tým, že v úvodnej etape sa zachová činnosť všetkých kancelárií reorganizovaných súdov. Týmto spôsobom by sa mohol zmierniť odpor sudcov a obava obyvateľov a miestnych politikov zo zhoršenia prístupu k súdu. Aby zlúčenie/začlenenie prinieslo väčší efekt než iba úsporu niekoľkých miest administratívnych pracovníkov, mohlo by byť prijaté rozhodnutie o špecializácii sudcov zo všetkých bývalých súdov na určitú kategóriu vecí. V ďalšej etape sa na základe jasnej štatistickej analýzy malé a neefektívne pobočky alebo kancelárie (ale už nie súdy) zrušia a „*centrálne*“ prítomnosť sa skonsoliduje z hľadiska prístupu, efektívnosti a kvality.

Rovnakým spôsobom, ako sa hodnotia súdy, by sa mala vyhodnocovať a porovnávať aj pracovná zaťaženosť a produktivita jednotlivých sudcov v rámci konkrétneho kontextu efektívnosti a kvality. Ďalej sa uvádza príklad rozhodovania o optimálnom zložení pracovného tímu sudcu. V krajine, kde komisia CEPEJ podporila reformy na zvýšenie efektívnosti súdnictva, sa na základe analýzy štatistických údajov za niekoľkoročné obdobie zistilo, že navýšenie počtu asistentov sudcu na súdoch vyššieho stupňa (v konkrétnom prípade sa hodnotila situácia na najvyššom súde, kde sa počet sudcov postupne znižoval, ale každému zostávajúcemu sudcovi začal pomáhať druhý súdny úradník) prispelo k zvýšeniu efektívnosti a produktivity viac ako navýšenie počtu sudcov. Toto zistenie založené na nespochybniteľných štatistických údajoch museli akceptovať aj sudcovia. Je samozrejme potrebné dosiahnuť správnu rovnováhu medzi riadením zmeny a sudcovskou nezávislosťou.

Plány elektronizácie verejnej správy

Zákon o elektronizácii verejnej správy prijatý v roku 2013 predstavuje všeobecnú právnu úpravu pre celú verejnú správu vrátane súdnictva. Zákon o elektronizácii verejnej správy ustanovuje nové spôsoby výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci elektronickou cestou a zavádza elektronické doručovanie, zaručenú konverziu dokumentov a elektronickú úhradu všetkých správnych a súdnych poplatkov. V porovnaní s ostatnými verejnými orgánmi si víziu elektronickej verejnej správy Ministerstvo spravodlivosti osvojilo skutočne rýchlo. Pred implementáciou zákona sa však nerobilo žiadne náležité testovanie. Po trojročnej implementácii príslušné predpisy zrejme platia od novembra 2016. Sekcia civilného práva ministerstva spravodlivosti koncom roka 2016 konštatovala, že väčšina pravidiel nie je prispôbena špecifikám administratívnych a iných činností súdov. Zákomom z roku 2017 Ministerstvo spravodlivosti prijalo zoznam výnimiek zo všeobecných pravidiel. Zákon predpisuje, že od júna 2017 orgány verejnej moci, advokáti, súdni exekútori, notári a správcovia musia komunikovať so súdmi primárne v elektronickej podobe.

Hlavná infraštruktúra elektronickej verejnej správy sa skladá z rôznych portálov, ktoré občanom poskytujú mnoho rôznych služieb. Ústredný portál verejnej správy (slovensko.sk) v správe Úradu vlády SR, ktorý prevádzkuje Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby (NASES), poskytuje centralizovaný a jednotný prístup k informačným zdrojom a službám verejnej správy. K najdôležitejším úlohám portálu patrí nasmerovať záujemcov na konkrétnu službu elektronickej verejnej správy, pomôcť im zorientovať sa v určitej životnej situácii a poskytnúť im užitočné tipy a rady. Portál v súčasnosti ponúka viac ako 800 služieb elektronickej verejnej správy vrátane služieb súvisiacich s justíciou.

Portál právnych predpisov ministerstva spravodlivosti ponúka možnosť vyhľadávať dokumenty v jednotlivých etapách legislatívneho procesu na základe kritérií vybraných používateľmi. V priebehu legislatívneho procesu monitoruje, archivuje a vyhľadáva materiály legislatívnej povahy. Prostredníctvom portálu môžu verejné inštitúcie, občania a organizácie transparentne monitorovať legislatívny proces. Registrovaní používatelia majú tiež možnosť aktívne sa podieľať na legislatívnom procese (prostredníctvom individuálnych alebo kolektívnych pripomienok). Portál poskytuje aj účinné nástroje na vyhľadávanie informácií v legislatívnych predpisoch, ako aj úplného znenia konkrétnych zákonov a legislatívnych materiálov.

V rámci tohto všeobecného plánu elektronickej verejnej správy boli vytvorené a aktivované **elektronické schránky** (t.j. oficiálny systém elektronického doručovania dokumentov). Tieto elektronické schránky sa zriaďovali postupne: najprv pre orgány verejnej moci, následne pre súkromný sektor a všetky právnické osoby. V súčasnosti môžu všetky osoby staršie ako 18 rokov a jednotliví podnikatelia požiadať o zriadenie osobnej elektronickej schránky.

V súčasnosti sa ozývajú isté kritické výhrady k spôsobu správy týchto elektronických schránok. Tieto schránky sú vytvorené automaticky pre všetkých občanov, ale v mnohých prípadoch nemusia byť aktivované pre doručovanie dokumentov, pretože iba právnické osoby majú povinnosť mať dátovú schránku aktivovanú. Prístup k dátovým schránkam vyžaduje eID, o ktoré môže fyzická osoba-občan

požiadať, nakoľko nie je povinnosť mať eID. S tým súvisia problémy ako umožniť cudzincom používať elektronické prostriedky pre komunikáciu (nakoľko cudzinci nemôžu požiadať o eID) so súdmi a inými orgánmi, hoci tento problém bol čiastočne upravený tzv. „alternatívnym autentifikátorom.“¹⁷

Sekcia civilného práva ministerstva spravodlivosti identifikovala niekoľko technických, právnych a administratívnych problémov súvisiacich s elektronickými schránkami. Ide najmä o to, že skutočnosť, že osoba má zriadenú elektronickú schránku (každý občan ju má *ab initio*) a dokonca ani skutočnosť, že si ju dotknutá osoba aktivovala, nezaručuje jej pravidelné používanie a verifikáciu. Fyzické osoby nemusia myslieť na to, že majú zriadenú virtuálnu elektronickú schránku, môžu si ju zabudnúť pravidelne kontrolovať, alebo ju môžu úplne prestať používať, hoci je možné nastaviť notifikáciu o prichádzajúcej správe prostredníctvom emailu alebo SMS.

Vyskytujú sa aj technické problémy s doručovaním dokumentov a rozhodnutí prostredníctvom elektronických schránok. Tento problém sa nedá vyriešiť na úrovni ministerstva spravodlivosti, ale musí sa riešiť na úrovni celej verejnej správy. Ďalším problémom z technického hľadiska je, že maximálna veľkosť podania, ktoré môže byť doručené do schránky, je 50 MB. Elektronické doručovanie prostredníctvom schránok je niekedy zablokované buď preto, že veľkosť súdnych podaní presiahne túto hranicu, alebo elektronické schránky sú preplnené. Existuje aj právny problém súvisiaci s konverziou dokumentov z papierového na digitálny formát a ich právnou platnosťou. A napokon sa vyskytuje kombinácia technických a prevádzkových problémov súvisiacich so zabezpečením zdrojov a prepojenosťou registrov. Problémy doručovania môžu vzniknúť aj v prípade, že právnická osoba má niekoľko elektronických schránok. Všetky tieto problémy s doručovaním dokumentov sú dobre známe (problémy s dĺžkou, oneskorením a pečiatkami) a Ministerstvo spravodlivosti hľadá ich riešenia.

Ďalšou dôležitou inováciou na Slovensku je **elektronický podpis**. Podobne ako elektronické schránky, aj rámec elektronického podpisu bol kritizovaný z rôznych strán. Sudcov znepokojuje najmä to, že certifikát k elektronickému podpisu vydáva česká firma, a tvrdia, že zodpovednosť za vydávanie certifikátov nie je možné zveriť externej zahraničnej spoločnosti. S elektronickým podpisom súvisí aj problém autorizácie osobných údajov, pretože od sudcov sa požaduje, aby poskytli údaje zahraničnej spoločnosti, ktorá sa riadi právnymi predpismi iného štátu. Mnohí sudcovia to považujú za neprijateľné a žiadajú Ministerstvo spravodlivosti, aby pracovalo na vnútroštátnom riešení.

Všeobecné pripomienky k elektronickej justícii

Smerovanie k úplne bezpapierovej elektronickej justícii je dlhodobý plán. Často sa považuje za nereálny, pretože k nemu existuje rad úplne legitímnych výhod. Elektronické dokumenty majú mnohé výhody, lebo sa dajú jednoducho editovať, podpisovať, poselať, zdieľať, prehľadávať atď. V mnohých situáciách je však papier ešte stále najpraktickejšou voľbou. Niektorí sudcovia radšej pracujú s papierovými dokumentmi ako s elektronickými súbormi, čo je úplne legitímne. Skrátka, pre obe tieto riešenia existujú pre aj proti, a „*papierové verzus bezpapierové*“ riešenie predstavuje falošnú dichotómiu.

Pritom však systémy, ktoré sú určené pre všetkých (občanov), musia byť aj navrhnuté pre všetkých a nielen pre počítačovo gramotné osoby. Súdny systém založený výlučne na e-dokumentoch nemôže byť považovaný za dostatočný, pretože neberie do úvahy špecifické potreby tých, ktorí nie sú oboznámení s modernými technológiami. Inteligentný a predvídavý systém zahŕňa papierové aj digitálne pracovné postupy, ktoré v konečnom dôsledku zvyšujú efektívnosť organizácie a spokojnosť používateľov.

¹⁷ Ďalšie podrobnosti na https://www.slovensko.sk/en/life-situation/life-situation/_how-to-apply-for-alternative-a/

Vo svojich „*Usmerneniach na podnecovanie zmeny smerom ku kybernetickej justícii (CEPEJ (2016)13)*“ CEPEJ vníma aplikáciu všeobecného rámca pre elektronickú verejnú správu a elektronický výkon pôsobnosti orgánov verejnej moci ako nevyhnutnú podmienku na dosiahnutie maximálnej interoperability. Treba však pritom brať do úvahy špecifika fungovania a činností súdov. Preto sa v súvislosti s novým vývojom v tejto oblasti odporúča, aby sa pred akýmkoľvek novým technickým rozvojom vo veľkom predstihu povinne uskutočnilo komplexné vyhodnotenie právneho rámca (všeobecného aj odôvodnených výnimiek), a tak zaistilo úplne bezpečné zavedenie nových nástrojov. Experti CEPEJ odporúčajú zriadiť výbor zložený zo zástupcov ministerstva spravodlivosti (odvetvový prístup) a zástupcov zodpovedných za elektronickú verejnú správu (všeobecný rámec), ktorí by mali spoločne diskutovať o zosúladení pravidiel, vymedzení pojmov a o koordinácii vývoja rámcov na oboch stranách.

Kľúčovým faktorom rozvoja budúcich služieb v oblasti kybernetickej justície je, aby všetci odborníci používali elektronickú komunikáciu, pokiaľ takáto služba existuje. CEPEJ vo svojich usmerneniach nabáda na monitorovanie a podávanie správ o úrovni a kvalite elektronickej komunikácie (v tomto prípade elektronických podaní), a na informovanie všetkých dotknutých odborníkov o jej prínosoch (z hľadiska hospodárskych výsledkov alebo z hľadiska času potrebného na vybavenie veci). Odporúča sa, aby sa na tento účel vypracoval monitorovací plán, na základe ktorého bude správa súdov schopná identifikovať a naprávať prípadné nefunkčné prvky (technické, právne alebo ľudské) na ceste k plne elektronickému súdnemu riadeniu a k elektronickému doručovaniu ako štandardnému postupu.

V diskusiách s tímom CEPEJ Ministerstvo spravodlivosti spomenulo možnosť vzniku „*nadmerného nápadu vecí*“ v niektorých odvetviach práva. S cieľom predísť takýmto situáciám a zabezpečiť pripravenosť na ich efektívne riešenie, a tak obmedziť a regulovať ich vplyv na systém ako celok a na spotrebu zdrojov, sa odporúča:

- vyvinúť analytické nástroje na monitorovanie rizika súdnych sporov a ich rozsahu v rôznych oblastiach;
- preskúmať možné právne prostriedky nápravy s cieľom zabrániť „*nadmernému nápadu vecí*“ alebo znížiť náročnosť jeho riešenia na spotrebu zdrojov súdneho systému;
- vytvoriť flexibilnú platformu na **riešenie sporov online (RSO)**, dostupnú a pripravenú na použitie v prípade, že sa v rámci súdnictva bude musieť riešiť takýto typ „*nadmerného nápadu vecí*“.

ZÁVERY

Informačné systémy v rezorte spravodlivosti Slovenskej republiky síce existujú, ale nie sú efektívne využívané, ani navzájom plne prepojené. IT nástroje, ktoré má vedenie súdov k dispozícii, si ešte nezískali dôveru odborníkov, ktorým neposkytujú takú úroveň služieb, akú by od nich mohli očakávať. V dôsledku toho dochádza k závažnému oneskoreniu potrebného kontinuálneho rozvoja a implementácie existujúceho CMS alebo ďalších súvisiacich IT nástrojov. Paralelný systém manuálneho zberu a vykazovania údajov znamená obrovskú spotrebu práce administratívnych pracovníkov, ktorá by sa mohla účelnejšie vynaložiť na plnenie iných úloh, a vytvára prietahy a možné diskrepancie v riadení prostredníctvom údajov.

Na úrovni ministerstva spravodlivosti by sa mala navrhnuť a naplánovať **celková stratégia** na podporu ďalšieho vývoja IT nástrojov pre súdy. Hodnotenie vývoja v oblasti IT by sa malo robiť systematicky v mesačných intervaloch, a malo by zahŕňať komunikáciu so zamestnancami a s verejnosťou. Inovácie sa musia zavádzať na základe dlhodobého a **komplexného plánu**, ktorý na národnej úrovni zrejme ešte neexistuje. Je potrebné urobiť osobitné vyhodnotenie doterajšieho vývoja a súčasnej situácie, pričom by mohla v budúcnosti pomôcť aj komisia CEPEJ tak v rámci diskusie o nedávno vypracovaných **usmerneniach o kybernetickej justícii** ako aj pri ich implementácii.

Odporúča sa, aby Ministerstvo spravodlivosti venovalo užšiu pozornosť ustanoveniam usmernení, a aby pri svojom súčasnom aj budúcom úsilí o zlepšenie postupov a vývoj IT nástrojov využívalo špecifický kontrolný zoznam, a tak zabezpečilo súlad svojho plánu s osvedčenými európskymi postupmi v tejto oblasti. Vzhľadom na potrebu **užšej spolupráce** medzi všetkými zainteresovanými stranami pri navrhovaní, vývoji a implementácii IT riešení v rezorte spravodlivosti by Ministerstvo spravodlivosti malo používať usmernenia CEPEJ ako referenčný rámec na navrhovanie a vysvetľovanie svojej súčasnej aj budúcej politiky.

Za prioritný cieľ slovenského justičného systému sa musí považovať zabezpečenie dostupnosti **presných súdnych informácií** v reálnom čase, ako služba pre verejnosť (na účely transparentnosti) ako aj pre samotných odborníkov (na účely kvality a efektívnosti). Vedenie súdov, sudcovia a súdni úradníci a advokáti by mali mať k dispozícii informačné systémy a nástroje, ktoré by im umožnili dôsledne riadiť svoju prácu a zároveň podávať informácie o fungovaní súdov ako aj o spotrebe zdrojov.

Z týchto dôvodov sa odporúča, aby Ministerstvo spravodlivosti prijalo dve hlavné priority: vývoj nového a univerzálneho CMS a súčasne vývoj efektívneho spôsobu zberu údajov a informácií zo súdneho systému na účely hodnotenia výkonnosti súdov. Konečným cieľom je vývoj riešenia **business intelligence**, ktoré bude slúžiť potrebám strategického riadenia slovenského súdnictva. V tejto súvislosti môže hrať kľúčovú úlohu analytické centrum, ktorému však musí byť poskytnutá podpora a musia mu byť zverené dostatočné právomoci a zdroje.

V súvislosti s novým systémom súdneho riadenia je dôležité zabezpečiť hladký prechod z existujúceho systému na nový. Je to zmena, ktorú možno nebude ľuďom ľahké „predať“ dostatočne pozitívnym spôsobom, pretože ľudia nemajú radi, keď sa im vnucuje nová organizácia a nástroje. Zrejme to súvisí s tým, že Ministerstvo spravodlivosti v minulosti zavádzalo nové systémy bez dobrej **publicity** o nových postupoch a bez náležitého vysvetlenia jeho zámerov. Ministerstvo spravodlivosti preto musí presvedčivejšie vysvetliť výhody nového produktu. K úspechu tejto iniciatívy prispeje zapojenie všetkých zainteresovaných strán v jednotlivých fázach projektu. Sekcia informatiky sa taktiež nabáda, aby pre koncových používateľov IT systémov zriadila **linku pomoci**.

Je zrejmé, že pokiaľ ide o zber údajov a informácií zo súdnictva, dátový sklad vyrieši problémy iba čiastočne. V súčasnosti je prioritou zlepšiť kvalitu údajov. Veľký počet duplicitných úloh vykonávaných na takmer každej úrovni súdnej správy negatívne ovplyvňuje výkonnosť súdov a kvalitu poskytovaných údajov. V rámci úsilia o nápravu situácie a poskytnutie nástrojov a riešení na racionalizáciu práce administratívnych pracovníkov a produkciu presných a spoľahlivých štatistík pre vedenie súdov bude potrebné vynakladať

systematické investície na vytváranie **novej kultúry** a demonštrovať jej výhody.

Existencii jednotného a automatizovaného systému zberu údajov sa pripisuje prvoradý význam pre elimináciu manuálneho zberu údajov a zosúladenie potrieb vedenia súdu so štatistickým vykazovaním. Treba prihliadať na to, že v tomto procese nejde iba o štatistické postupy a metodiku. Ide o radikálnu zmenu návykov, pracovných metód a mentality sudcov aj administratívnych pracovníkov súdu. Kontrola kvality a súvisiace odmeny by sa mohli – do istej miery – použiť ako páka na podporu tejto zmeny. Takisto sa odporúča prehodnotiť poradie priorít a začať návrhom a dohodou o ukazovateľoch výkonnosti súdov, pokračovať dohodou o metodike zberu štatistických údajov, a po zavedení nového CMS postupne eliminovať zber údajov v papierovom formáte.

V kontexte širšej stratégie ministerstva spravodlivosti by sa mala vnímať aj možnosť vývoja IT nástrojov na podporu rozhodnutia riešiť spory mimosúdnu cestou (napríklad prostredníctvom RSO).

Namiesto toho, aby informačné technológie boli iba obyčajným nástrojom pre súdy, ich integrácia do procesu organizácie činnosti súdov by v kombinácii s politikou riadenia zmien zapájajúcou všetky zainteresované strany mohla byť faktorom vedúcim k úspechu. Zároveň je potrebné uznať, že informačné technológie sú nevyhnutným ale nie jediným kľúčom k zlepšeniu výkonnosti súdu.