



Bruksela, dnia 26.4.2019 r.  
COM(2019) 198 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU  
EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

**Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r.**

„Unia Europejska jest wspólnotą praworządności. Poszanowanie litery prawa i wykonywanie decyzji wymiaru sprawiedliwości są obowiązkiem, a nie wyborem”.

Przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker, orędzie o stanie Unii w 2018 r. <sup>(1)</sup>

„Poszanowanie zasady praworządności jest nie tylko zasadniczym warunkiem ochrony wszystkich podstawowych wartości wymienionych w art. 2. Jest to także konieczny warunek przestrzegania wszystkich praw i obowiązków wynikających z traktatów oraz zapewnienia zaufania wszystkim obywateli, przedsiębiorstw i organów krajowych do systemów prawnych wszystkich innych państw członkowskich”<sup>(2)</sup>

Pierwszy wiceprzewodniczący Frans Timmermans, debata plenarna PE, 28 lutego 2018 r.

„Pracujemy nad zwiększeniem zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Zapewnienie wystarczających środków finansowych na potrzeby systemu wymiaru sprawiedliwości nie jest kosztem – jest inwestycją. [...] Państwo, w którym wymiar sprawiedliwości funkcjonuje sprawnie, jest bardziej atrakcyjne dla inwestorów”. <sup>(3)</sup>

Komisarz Věra Jourová, Wiedeń, 30 listopada 2018 r.

---

<sup>1</sup> Orędzie o stanie Unii w 2018 r. wygłoszone przed Parlamentem Europejskim w dniu 12 września 2018 r.: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_pl.pdf)

<sup>2</sup> Oświadczenie Komisji złożone przez pierwszego wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa, debata plenarna Parlamentu Europejskiego z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w odniesieniu do sytuacji w Polsce.

<sup>3</sup> Przemówienie wygłoszone w Wiedniu w dniu 30 listopada 2018 r. podczas konferencji na temat skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości.

## 1. WPROWADZENIE

Niezależność, jakość i efektywność, stanowiące istotne elementy skutecznych systemów wymiaru sprawiedliwości, odgrywają kluczową rolę w utrzymaniu praworządności i wartości, na których zbudowano Unię Europejską. Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości mają zasadnicze znaczenie dla wdrażania prawa Unii. Stosując prawo Unii, sądy krajowe działają jako sądy unijne. To przede wszystkim sądy krajowe zapewniają skuteczne egzekwowanie praw i obowiązków przewidzianych na mocy prawa Unii<sup>(4)</sup>. Jak zauważył Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, istotę praworządności stanowi już sam fakt, że istnieje skuteczna ochrona sądowa przez niezależne sądy<sup>(5)</sup>.

W komunikacie „Dalsze umacnianie praworządności w Unii – Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania”, przyjętym w dniu 3 kwietnia 2019 r., określono unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości jako element zestawu narzędzi UE służących wzmocnieniu praworządności dzięki wnoszeniu wkładu w promowanie reformy sądownictwa i zasad praworządności<sup>(6)</sup>. Poszanowanie praworządności, w tym niezależności systemów wymiaru sprawiedliwości, ma istotny wpływ na decyzje inwestycyjne i przyciąganie przedsiębiorstw. Dlatego też poprawa skuteczności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości stanowi priorytet europejskiego semestru – rocznego cyklu koordynacji polityki gospodarczej UE. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2019 r., w ramach której określono priorytety gospodarcze i społeczne UE i jej państw członkowskich na nadchodzący rok, ponownie podkreślono związek między praworządnością i skutecznymi systemami wymiaru sprawiedliwości z jednej strony, a środowiskiem przyjaznym dla biznesu i wzrostem gospodarczym z drugiej<sup>(7)</sup>.

Na potrzeby monitorowania reform wymiaru sprawiedliwości i ich skutków w państwach członkowskich od 2013 r. tablica wyników wymiaru sprawiedliwości („tablica wyników”) przedstawia roczny przegląd wskaźników mających znaczenie dla niezależności, jakości i efektywności wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawowe parametry skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości. W wydaniu z 2019 r. rozszerzono wskaźniki w odniesieniu do wszystkich trzech elementów i po raz pierwszy przedstawiono wskaźniki dotyczące:

- szczegółowego wydatkowania zasobów finansowych w każdym systemie wymiaru sprawiedliwości;
- norm stosowanych w celu poprawy jakości orzeczeń w sądach najwyższych;
- uprawnień w zakresie zarządzania prokuraturą krajową oraz powoływania i odwoływania prokuratorów krajowych;
- organów zaangażowanych w postępowania dyscyplinarne wobec sędziów;
- norm i praktyk stosowanych w zarządzaniu liczbami postępowań i zaległościami w sądach.

---

<sup>4</sup> Art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r. – Associação Sindical dos Juízes Portugueses / Tribunal de Contas, sprawa C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

<sup>6</sup> COM(2019) 163.

<sup>7</sup> Komunikat Komisji „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2019 r.”, 21.11.2018, COM(2018) 770 final, s. 12.

### ***Czym jest tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE?***

Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE jest porównawczym narzędziem informacyjnym, którego celem jest wspieranie co roku UE i państw członkowskich w zwiększaniu skuteczności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości dzięki zapewnieniu obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych danych dotyczących szeregu wskaźników istotnych z punktu widzenia oceny jakości, niezależności i efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości we wszystkich państwach członkowskich. W tablicy wyników nie przedstawiono jednego ogólnego rankingu, lecz ogólny zarys funkcjonowania wszystkich systemów wymiaru sprawiedliwości na podstawie wskaźników będących przedmiotem wspólnego zainteresowania wszystkich państw członkowskich.

Tablica wyników nie promuje żadnego konkretnego typu systemu wymiaru sprawiedliwości i traktuje na równi wszystkie państwa członkowskie.

Niezależność, jakość i efektywność są zasadniczymi parametrami skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od modelu krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości lub tradycji prawnej, z której dany model się wywodzi. Dane liczbowe odnoszące się do tych trzech parametrów należy analizować łącznie, ponieważ wszystkie trzy są niezbędne dla zapewnienia skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości i często są ze sobą powiązane (inicjatywy ukierunkowane na poprawę jednego z tych parametrów mogą mieć wpływ na pozostałe parametry).

Tablica wyników ukierunkowana jest przede wszystkim na procesowe sprawy cywilne i handlowe oraz sprawy administracyjne, aby wspomóc państwa członkowskie w podejmowanych przez nie wysiłkach na rzecz stworzenia środowiska bardziej przyjaznego dla inwestycji, biznesu i obywateli. Tablica wyników jest narzędziem porównawczym, które podlega zmianom w ramach dialogu z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim<sup>(8)</sup>. Jej celem jest określenie podstawowych parametrów skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości i dostarczanie co roku odpowiednich danych.

### ***Jaką metodykę zastosowano w ramach tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości UE?***

Przy tworzeniu tablicy wyników korzystano z różnych źródeł informacji. Dużą część danych ilościowych dostarcza Europejska Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) Rady Europy, z którą Komisja zawarła umowę na przygotowanie specjalnej rocznej ekspertyzy. Dane te obejmują okres 2010–2017 i zostały dostarczone przez państwa członkowskie zgodnie z metodą CEPEJ. Opracowanie zawiera także szczegółowe uwagi i noty informacyjne dotyczące poszczególnych państw, w których przedstawiono szerszy kontekst. Należy je odczytywać wraz z danymi liczbowymi<sup>(9)</sup>.

Zgromadzone przez CEPEJ dane dotyczące długości postępowań przedstawiają czas przeznaczony na rozpatrzenie, tj. obliczoną długość postępowań sądowych (na podstawie stosunku spraw w toku do spraw rozstrzygniętych). Dane dotyczące efektywności sądów w stosowaniu prawa Unii w określonych dziedzinach pokazują średnią długość postępowań obliczoną na podstawie faktycznej długości rozpatrywania spraw w sądach. Należy zauważyć, że długość postępowań sądowych może się istotnie różnić w zależności od położenia geograficznego w państwie członkowskim, zwłaszcza w ośrodkach miejskich, w których działalność gospodarcza może prowadzić do większego nagromadzenia spraw.

Pozostałe dane pochodzą od: grupy osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawie krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości<sup>(10)</sup>, Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ)<sup>(11)</sup>, Sieci Prezesów Sądów

<sup>8</sup> Parlament Europejski przyjął rezolucję z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2017 r. (P8\_TA (2018) 0216), w której powiadomiono o przygotowaniu tego wydania i w której zawarto informację o przygotowaniu przyszłych wydań tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości.

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_pl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_pl)

<sup>10</sup> Ze względu na przygotowywanie tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości UE oraz w celu promowania wymiany najlepszych praktyk w zakresie skuteczności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości Komisja zwróciła się do państw członkowskich o wyznaczenie dwóch osób odpowiedzialnych za kontakty, jednej reprezentującej sądownictwo, a drugiej reprezentującej ministerstwo sprawiedliwości. Spotkania tej nieformalnej grupy odbywają się regularnie.

<sup>11</sup> Europejska Sieć Rad Sądownictwa zrzesza instytucje krajowe w państwach członkowskich, które są niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz odpowiadają za wspieranie władzy sądowniczej w niezależnym sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości: <https://www.encj.eu/>

Najwyższych Unii Europejskiej <sup>(12)</sup>, Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej <sup>(13)</sup>, Europejskiej Sieci Konkurencji <sup>(14)</sup>, Komitetu ds. Łączności <sup>(15)</sup>, europejskiego obserwatorium do spraw naruszeń praw własności intelektualnej <sup>(16)</sup>, grupy ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu <sup>(17)</sup>, Eurostatu <sup>(18)</sup>, Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) <sup>(19)</sup> i Światowego Forum Ekonomicznego <sup>(20)</sup>.

Metodyka zastosowana w ramach tablicy wyników była dalej rozwijana w ścisłej współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przez opracowanie kwestionariusza oraz zgromadzenie danych na temat określonych aspektów funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości.

Dostępność danych, w szczególności w przypadku wskaźników efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości, nadal się poprawia, ponieważ wiele państw członkowskich zainwestowało w swoją zdolność do tworzenia lepszych statystyk sądowych. Jeżeli nadal występują trudności związane z gromadzeniem lub dostarczaniem danych, powodem tego są albo niewystarczające zdolności statystyczne, albo fakt, że krajowe kategorie, w odniesieniu do których gromadzone są dane, nie odpowiadają w sposób precyzyjny kategoriom stosowanym na potrzeby tablicy wyników. Jedynie w bardzo niewielu przypadkach luki w danych spowodowane są brakiem chęci ze strony niektórych organów krajowych do wnoszenia wkładu w ich gromadzenie. Komisja nadal zachęca państwa członkowskie do dalszego zmniejszania tej luki w zakresie danych oraz do aktywnego angażowania się w wymianę najlepszych praktyk.

***W jaki sposób unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości dostarcza dane dla europejskiego semestru?***

<sup>12</sup> Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej stanowi forum, za pośrednictwem którego instytucje europejskie mogą zwracać się o opinię sądów najwyższych oraz zacieśniać współpracę poprzez zachęcanie do dyskusji i wymiany pomysłów. <http://network-presidents.eu/> <http://network-presidents.eu/>

<sup>13</sup> Do Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej należy Trybunał Sprawiedliwości UE oraz Rady Stanu lub Naczelne Sądy Administracyjne każdego państwa członkowskiego UE: <http://www.juradmin.eu/index.php/en/>

<sup>14</sup> Europejska Sieć Konkurencji została ustanowiona jako forum na potrzeby dyskusji i współpracy europejskich organów ochrony konkurencji w sprawach, w których zastosowanie ma art.101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Europejska sieć konkurencji zapewnia ramy mechanizmów ścisłej współpracy, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2003. Za pośrednictwem Europejskiej Sieci Konkurencji Komisja i krajowe organy ochrony konkurencji we wszystkich państwach członkowskich UE współpracują między sobą: [http://ec.europa.eu/competition/ecn/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html)

<sup>15</sup> Komitet ds. Łączności składa się z przedstawicieli państw członkowskich UE. Jego główna rola polega na wydawaniu opinii w sprawie projektów środków, które Komisja zamierza przyjąć w sprawach związanych z rynkiem cyfrowym: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/communications-committee>

<sup>16</sup> Europejskie obserwatorium do spraw naruszeń praw własności intelektualnej jest siecią ekspertów i zainteresowanych stron będących specjalistami w dziedzinie. Należą do niego przedstawiciele sektora publicznego i prywatnego, którzy współpracują ze sobą w ramach aktywnych grup roboczych. <https://euipo.europa.eu/ohimportal/en/web/observatory/home>

<sup>17</sup> Grupa ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu spotyka się regularnie, aby dzielić się poglądami i wspierać Komisję podczas określania polityki i ustanawiania nowych przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/civil-justice\\_pl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/civil-justice_pl)

<sup>18</sup> Eurostat jest urzędem statystycznym UE: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>

<sup>19</sup> Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) jest główną platformą i podmiotem promującym szkolenia i wymianę wiedzy na temat sądownictwa europejskiego. EJTN opracowuje normy i programy szkoleniowe, koordynuje wymiany i programy w zakresie szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości, rozpowszechnia wiedzę fachową na temat szkoleń oraz promuje współpracę między unijnymi instytucjami zajmującymi się szkoleniem kadr wymiaru sprawiedliwości. EJTN zrzesza 34 członków będących przedstawicielami państw członkowskich UE, jak również ponadnarodowe organy UE. <http://www.ejtn.eu/>

<sup>20</sup> Światowe Forum Ekonomiczne jest organizacją międzynarodową na rzecz współpracy publiczno-prywatnej zrzeszającą przedsiębiorstwa: <https://www.weforum.org/>

Tablica wyników zapewnia elementy potrzebne do oceny jakości, niezależności i efektywności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, a tym samym ma na celu pomoc państwom członkowskim w poprawie skuteczności ich krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Ułatwia to zidentyfikowanie braków i najlepszych praktyk oraz monitorowanie wyzwań i postępów. Jeśli chodzi o europejski semestr, w jego ramach przeprowadzane są oceny poszczególnych krajów w drodze dwustronnego dialogu z zainteresowanymi organami krajowymi i stronami. Ocena ta znajduje odzwierciedlenie w rocznych sprawozdaniach krajowych sporządzanych w ramach semestru i łączy informacje z tablicy wyników z analizą jakościową, uwzględniając charakterystykę systemów prawnych i szerszy kontekst zainteresowanych państw członkowskich. Analiza w ramach semestru może skutkować tym, że Komisja może wystąpić z wnioskiem do Rady o przyjęcie zaleceń dla poszczególnych krajów dotyczących poprawy krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych państwach członkowskich.

### ***Dlaczego skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości są ważne dla środowiska sprzyjającego inwestycjom?***

Od dawna uznaje się, że skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości, które zapewniają utrzymanie praworządności, mają pozytywny wpływ na gospodarkę. Jeżeli systemy wymiaru sprawiedliwości gwarantują egzekwowanie praw, wierzyciele są bardziej skłonni do udzielania pożyczek, przedsiębiorstwa są mniej skłonne do zachowań oportunistycznych, ograniczane są koszty transakcji, a innowacyjne przedsiębiorstwa wykazują większą gotowość do inwestowania. Korzystny wpływ dobrze funkcjonujących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości na gospodarkę potwierdzono w wielu badaniach i w literaturze naukowej, w tym w publikacjach Międzynarodowego Funduszu Walutowego<sup>(21)</sup>, Europejskiego Banku Centralnego<sup>(22)</sup>, OECD<sup>(23)</sup>, Światowego Forum Ekonomicznego<sup>(24)</sup> oraz Banku Światowego<sup>(25)</sup>.

Z przeprowadzonego niedawno badania wynika, że skrócenie o 1 % czasu trwania postępowań sądowych (mierzonego czasem przeznaczonym na rozpatrzenie<sup>(26)</sup>) może zwiększyć rozwój przedsiębiorstw<sup>(27)</sup> oraz że wyższy o 1 % odsetek przedsiębiorstw, które postrzegają system wymiaru sprawiedliwości jako niezależny, jest kojarzony z wyższym obrotem i wzrostem wydajności<sup>(28)</sup>. Inne badanie wykazało

<sup>21</sup> MFW, Regional Economic Outlook, listopad 2017 r., „Europa: Europa odnajduje swój rytm” („Europe: Europe Hitting its Stride”), s. xviii, s. 40, 70: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/EUR/2017/November/eur-booked-print.ashx?la=en>

<sup>22</sup> EBC, „Polityka strukturalna w strefie euro” („Structural policies in the euro area”), czerwiec 2018 r., Occasional Paper Series No. 210: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op210.en.pdf?3db9355b1d1599799aa0e475e5624651>

<sup>23</sup> Zob. na przykład „Co sprawia, że wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych jest skuteczny?” („What makes civil justice effective?”), OECD Economics Department Policy Notes, nr 18, czerwiec 2013 r. i „Ekonomia wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych: Nowe dane międzypaństwowe i empiryczne” („The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics”), OECD Economics Department Working Papers, nr 1060.

<sup>24</sup> Światowe Forum Ekonomiczne, „Sprawozdanie na temat globalnej konkurencyjności w 2018 r.” („The Global Competitiveness Report”), październik 2018: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>

<sup>25</sup> Bank Światowy, „World Development Report 2017: Governance and the Law, Chapter 3: The role of law”, s. 83, 140: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

<sup>26</sup> Wskaźnik „czas przeznaczony na rozpatrzenie” oznacza stosunek liczby spraw nierozstrzygniętych do liczby spraw rozstrzygniętych na koniec roku pomnożony przez 365 (dni). Jest to standardowy wskaźnik określony przez CEPEJ Rady Europy: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp)

<sup>27</sup> Vincenzo Bove and Leandro Elia; „The judicial system and economic development across EU Member State”, sprawozdanie techniczne JRC, EUR 28440 EN, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2017: [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594\\_2017\\_the\\_judicial\\_system\\_and\\_economic\\_development\\_across\\_eu\\_member\\_states.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594_2017_the_judicial_system_and_economic_development_across_eu_member_states.pdf)

<sup>28</sup> Tamże.

pozytywną korelację między postrzeganą niezależnością sądów a przepływami bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Europie Środkowej i Wschodniej <sup>(29)</sup>.

Ponadto w kilku badaniach podkreślono znaczenie skuteczności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości dla przedsiębiorstw. Na przykład w jednym badaniu 93 % dużych przedsiębiorstw odpowiedziało, że systematycznie dokonuje przeglądu warunków w zakresie praworządności (w tym niezależności sądów) w sposób ciągły w krajach, w których inwestują <sup>(30)</sup>, a w innym badaniu ponad połowa małych i średnich przedsiębiorstw odpowiedziała, że koszty i zbyt długi czas trwania postępowań sądowych były jednymi z głównych powodów, dla których nie wszczęto postępowania sądowego w sprawie naruszenia praw własności intelektualnej <sup>(31)</sup>.

---

<sup>29</sup> „Wpływ niezależności wymiaru sprawiedliwości na BIZ w Europie Wschodniej i Azji Południowej” („Effect of judicial independence to FDI into Eastern Europe and South Asia”); Büllend Dogru; 2012 r., MPRA Munich Personal RePEc Archive: [https://mpr.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA\\_paper\\_40322.pdf](https://mpr.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA_paper_40322.pdf)  
Badanie objęło następujące państwa członkowskie UE: BG, CZ, EE, HR, LV, LT, HU, RO, SI i SK.

<sup>30</sup> The Economist Intelligence Unit: „Ryzyko i zwrot – bezpośrednie inwestycje zagraniczne a praworządność” („Risk and Return – Foreign Direct Investment and the Rule of Law”), 2015 r., [http://www.biiicl.org/documents/625\\_d4\\_fdi\\_main\\_report.pdf](http://www.biiicl.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf), s. 22.

<sup>31</sup> Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO), Tablica wyników MŚP w zakresie własności intelektualnej w 2016 r.: [https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document\\_library/observatory/documents/sme\\_scoreboard\\_study\\_2016/Executive-summary\\_en.pdf](https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/sme_scoreboard_study_2016/Executive-summary_en.pdf)

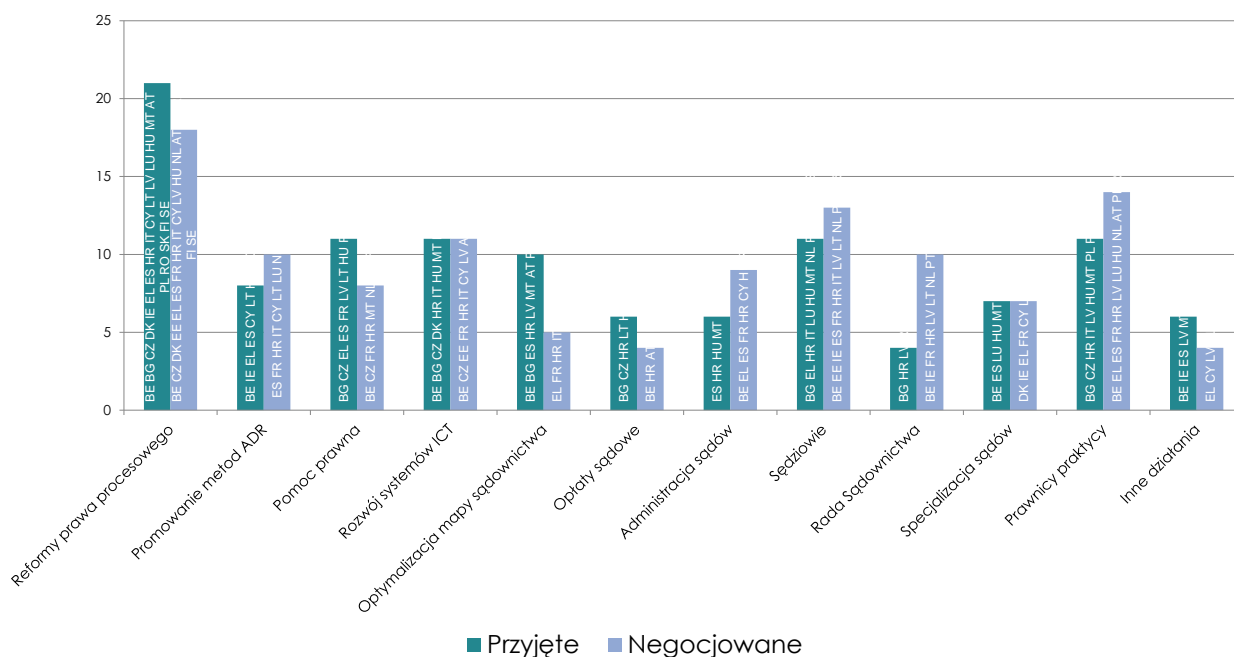


## 2. KONTEKST: NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY W ZAKRESIE REFORM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W 2018 R.

### 2.1. Mapowanie reform wymiaru sprawiedliwości

W 2018 r. wiele państw członkowskich kontynuowało wysiłki zmierzające do dalszej poprawy skuteczności ich systemów wymiaru sprawiedliwości. Na wykresie 1 przedstawiono przegląd przyjętych i planowanych środków w poszczególnych obszarach funkcjonalnych systemów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich.

**Wykres 1: Działania o charakterze ustawodawczym i regulacyjnym dotyczące systemów wymiaru sprawiedliwości w 2018 r. (przyjęte środki / negocjowane inicjatywy z podziałem na poszczególne państwa członkowskie) (źródło: Komisja Europejska <sup>(32)</sup>)**



W 2018 r. prawo procesowe nadal stanowiło obszar szczególnego zainteresowania w wielu państwach członkowskich, a znaczna część działań ustawodawczych była albo w toku, albo zaplanowana w najbliższej przyszłości. Wzmoczone działania odnotowano również pod względem statusu sędziów, reform w środowisku prawników praktyków, rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych, pomocy prawnej i środków służące optymalizacji map sądownictwa. Porównanie z poprzednim wydaniem tablicy wyników pokazuje, że poziom działań nabrał większego tempa w niektórych obszarach, ponieważ państwa członkowskie podjęły działania następcze w odniesieniu do wcześniej zapowiadanych planów reform, a w niektórych obszarach należy się spodziewać kolejnych reform w najbliższej przyszłości. Potwierdza to również spostrzeżenie, że reformy wymiaru sprawiedliwości wymagają czasu – niekiedy od pierwotnego ogłoszenia do przyjęcia środków ustawodawczych i wykonawczych oraz ich rzeczywistego wdrożenia upływa kilka lat.

<sup>32</sup> Informacje dotyczące 26 państw członkowskich zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Zjednoczone Królestwo nie przedstawiło tych informacji. Niemcy wyjaśniły, że wciąż trwa wdrażanie szeregu reform w dziedzinie sądownictwa, przy czym zakres i skala procesu reform może się różnić w 16 krajach związkowych.



## 2.2. Monitorowanie reform wymiaru sprawiedliwości

W 2018 r. Komisja kontynuowała monitorowanie wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie w zakresie reform.

– *Wyniki europejskiego semestru 2018* –

Umocnienie niezależności, jakości i efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości stanowi jasno określony priorytet reform strukturalnych wspieranych w ramach europejskiego semestru. Cykl europejskiego semestru rozpoczyna się każdego roku w listopadzie, kiedy to Komisja przedstawia swoje priorytety na następny rok (komunikat w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego). W lutym w sprawozdaniach krajowych służby Komisji przedstawiają oceny sytuacji poszczególnych krajów obejmujące wszystkie kwestie, którymi zajmuje się semestr. W maju/czerwcu Komisja przedstawia wnioski dotyczące zaleceń dla poszczególnych krajów, które są skierowane do państw członkowskich. Rada przyjmuje te zalecenia w lipcu, po ich zatwierdzeniu przez Radę Europejską.

W ramach europejskiego semestru w 2018 r., w oparciu o wniosek złożony przez Komisję, Rada wystosowała do pięciu państw członkowskich dostosowane do nich zalecenia dotyczące ich systemów wymiaru sprawiedliwości<sup>(33)</sup>. Oprócz tych państw członkowskich, które otrzymały dostosowane do nich zalecenia, kolejne 11 państw członkowskich stoi w obliczu szczególnych wyzwań dotyczących ich systemów wymiaru sprawiedliwości, w tym praworządności i niezależności wymiaru sprawiedliwości, które są monitorowane przez Komisję w ramach europejskiego semestru<sup>(34)</sup>.

– *Sprawozdania w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji za 2018 r.* –

Mechanizm współpracy i weryfikacji utworzono wraz z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej w 2007 r.<sup>(35)</sup> w celu zaradzenia niedociągnięciom w reformie sądownictwa i w walce z korupcją, a w przypadku Bułgarii – również z przestępczością zorganizowaną. Od tego czasu w sprawozdaniach w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji starano się pomóc

---

<sup>33</sup> HR, IT, CY, PT, SK. Zob. zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2018 r. (2018/C 320/10); zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2018 r. (2018/C 320/11); zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2018 r. (2018/C 320/12); zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2018 r. (2018/C 320/21); zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2018 r. (2018/C 320/24).

<sup>34</sup> BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO, SI. Wyzwania te zostały odzwierciedlone w motywach zaleceń dla poszczególnych krajów oraz w sprawozdaniach krajowych dotyczących tych państw członkowskich. Najnowsze sprawozdania krajowe za 2019 r., opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r., są dostępne na stronie internetowej: [https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_en)

<sup>35</sup> Konkluzje Rady Ministrów z dnia 17 października 2006 r. (13339/06); decyzja Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Bułgarii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 6570).

Konkluzje Rady Ministrów z dnia 17 października 2006 r. (13339/06); Decyzja Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 6569).

skoncentrować wysiłki władz bułgarskich i rumuńskich formułując konkretne zalecenia, a także odnotowano w nich poczynione postępy<sup>(36)</sup>.

W sprawozdaniach w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji z listopada 2018 r. Komisja dokonała podsumowania postępów w realizacji zaleceń zawartych w poprzednich sprawozdaniach. W sprawozdaniu dotyczącym Rumunii odnotowano, że chociaż Rumunia podjęła pewne kroki w celu wdrożenia ostatecznych zaleceń, ostatecznie zmiany doprowadziły do odwrócenia kierunku postępu i zakwestionowania pozytywnej oceny wydanej w styczniu 2017 r. W przypadku Bułgarii w sprawozdaniu zawarto wnioski, że kilka zaleceń zostało już wdrożonych, a wiele innych było w trakcie wdrażania. Komisja podjęła odpowiednie działania następcze w odniesieniu do obu tych sprawozdań.

### **2.3. Wsparcie na rzecz reform wymiaru sprawiedliwości**

*– Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne –*

Komisja wspiera finansowo niektóre reformy wymiaru sprawiedliwości za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Od 2007 r. 16 państw członkowskich korzysta zarówno z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), jak i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) do celów poprawy skuteczności swoich systemów wymiaru sprawiedliwości<sup>(37)</sup>. W latach 2007–2020 na poprawę efektywności i jakości systemów wymiaru sprawiedliwości w tych państwach przeznaczone zostanie ponad 900 mln EUR<sup>(38)</sup>. Do działań finansowanych należą:

- rozwijanie i unowocześnianie procesów biznesowych w sądach oraz wprowadzenie zautomatyzowanych systemów zarządzania sprawami lub rozwijanie bądź unowocześnianie procesów zarządzania zasobami ludzkimi;
- cyfryzacja usług sądowych oraz zakup systemów technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT);
- organizowanie szkoleń dla sędziów, prokuratorów, personelu sądowego, komorników sądowych, notariuszy i adwokatów oraz podnoszenie świadomości obywateli w zakresie przysługujących im praw.

Komisja zwraca szczególną uwagę na zapewnienie odpowiedniego wykorzystania funduszy UE na odpowiednie reformy zgodne z zasadami praworządności. Komisja podkreśla konieczność przyjęcia przy wdrażaniu priorytetów finansowania podejścia zorientowanego na rezultaty oraz wzywa państwa członkowskie do przeprowadzenia oceny wpływu wsparcia z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

*– Wsparcie techniczne –*

Państwa członkowskie korzystają również ze wsparcia technicznego ze strony Komisja, dostępnego za pośrednictwem Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych w ramach programu wspierania reform strukturalnych<sup>(39)</sup>, którego całkowity budżet na lata 2017–2020 wynosi 222,8

<sup>36</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_pl](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_pl)

<sup>37</sup> BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, LV, LT, HU, MT, PL, PT, RO, SI i SK.

<sup>38</sup> Przedstawione informacje opierają się na danych zebranych jesienią 2017 r. i zaktualizowanych w czerwcu 2018 r. Obecnie trwa okres programowania 2014–2020, w związku z czym całkowita kwota przeznaczona na systemy wymiaru sprawiedliwości może wzrosnąć, a przydział środków na różne rodzaje działań może ulec zmianie do końca okresu programowania w 2023 r.

<sup>39</sup> [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp\\_en](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en)

mln EUR. Od 2017 r. 16 państw członkowskich<sup>(40)</sup> otrzymało już wsparcie techniczne w wielu dziedzinach lub wystąpiło o takie wsparcie. Obejmuje ono na przykład wsparcie techniczne w zakresie: poprawy skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości; reformowania mapy sądownictwa; organizacji sądów; projektowania lub wdrażania programów e-sprawiedliwości oraz cybersprawiedliwości; zautomatyzowanych systemów zarządzania sprawami; procedury wyboru i awansu sędziów; szkolenia sędziów oraz pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich. W maju 2018 r. Komisja przedstawiła również swoje wnioski dotyczące kolejnego wieloletniego okresu finansowania 2021–2027, a w szczególności nowego programu wspierania reform, którego całkowity budżet wynosi 25 mld EUR, aby zapewnić wsparcie finansowe i techniczne wszystkim państwom członkowskim w realizacji i wdrażaniu reform mających na celu modernizację ich gospodarek, ze szczególnym uwzględnieniem priorytetów w zakresie reform, które zostały określone w kontekście europejskiego semestru<sup>(41)</sup>.

#### 2.4. Zagwarantowanie niezależności sądów

UE stosuje różne instrumenty mając na uwadze egzekwowanie poszanowania niezależności sądów w państwach członkowskich, aby chronić funkcjonowanie Unii.

– *Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* –

Komisja jest zobowiązana do ścigania przypadków, w których prawo krajowe uniemożliwia krajowym systemom sądowym zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii zgodnie z wymogami praworządności i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>(42)</sup>.

We wrześniu 2018 r. Komisja podjęła decyzję o wniesieniu sprawy przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z naruszeniem nieusuwalności i niezawisłości sędziów przez ustawę o Sądzie Najwyższym<sup>(43)</sup>. Obawy Komisji dotyczą nagłego obniżenia wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego oraz przyznanej Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej swobody decyzyjnej w zakresie przedłużania czynnej służby tych sędziów bez żadnych jasnych kryteriów i bez kontroli sądowej ostatecznej decyzji podjętej w tym zakresie, co Komisja uznaje za naruszenie art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>(44)</sup>. W dniu 17 grudnia 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał, zgodnie z wnioskiem Komisji, decyzję w sprawie środków tymczasowych, nakazując Polsce przywrócenie w Sądzie Najwyższym stanu sprzed dnia 3 kwietnia 2018 r., w którym weszła w życie zaskarżona ustawa, do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w tej sprawie<sup>(45)</sup>. W dniu 1 stycznia 2019 r. weszła w życie przyjęta przez polski parlament ustawa wykonująca postanowienie Trybunału. W dniu 11 kwietnia 2019 r. rzecznik generalny Trybunału Sprawiedliwości uznał, że Trybunał powinien orzec, że przepisy polskiego

<sup>40</sup> BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI i SK.

<sup>41</sup> Zob. komunikat prasowy IP/18/3972 z dnia 31 maja 2018 r., dostępny na stronie: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3972\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3972_pl.htm)

<sup>42</sup> Komunikat Komisji – Prawo Unii: Lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu (2017/C 18/02) (Dz.U. C 18 z 19.1.2017, s. 10–20).

<sup>43</sup> W grudniu 2017 r. Komisja podjęła decyzję o skierowaniu sprawy przeciwko rządowi polskiemu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z naruszeniem prawa Unii przez ustawę Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komisja uważa, że przedmiotowa ustawa narusza art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć pod adresem: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5367\\_pl.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_pl.pdf)

<sup>44</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-5830\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_pl.htm)

<sup>45</sup> <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180204pl.pdf>

prawa dotyczące obniżenia wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego są sprzeczne z prawem Unii, ponieważ naruszają zasadę nieusuwalności sędziów i niezależności sądów<sup>(46)</sup>.

W dniu 3 kwietnia 2019 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, przesyłając Polsce wezwanie do usunięcia uchybienia w odniesieniu do nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów sądów powszechnych, ponieważ system ten podważa niezawisłość sędziów, nie zapewniając im niezbędnej ochrony przed kontrolą polityczną<sup>(47)</sup>.

Znaczenie, jakie dla państw członkowskich ma zapewnienie zgodnie z prawem Unii niezależności sądów krajowych, podkreślono w najnowszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>(48)</sup>. Trybunał wyjaśnił w szczególności wymóg niezawisłości sędziów zakłada również, że system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie orzekania w kwestiach sporu, przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych<sup>(49)</sup>.

W 2018 r. kilka sądów krajowych zwróciło się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ramach odesłania prejudycjalnego (art. 267 TFUE) w celu uzyskania wyjaśnień dotyczących wymogów prawa Unii w odniesieniu do niezależności sądów. W szczególności polski Sąd Najwyższy skierował sześć takich spraw<sup>(50)</sup>, polski Naczelny Sąd Administracyjny – jedną<sup>(51)</sup>, a sądy powszechne – trzy<sup>(52)</sup><sup>(53)</sup>.

– *Postępowanie z art. 7 TUE oraz ramy na rzecz praworządności* –

Artykuł 7 ust. 1 TUE przewiduje mechanizm prewencyjny, który można jednak uruchomić tylko w przypadku „wrażnego ryzyka poważnego naruszenia” wartości, o których mowa w art. 2 TUE, natomiast art. 7 ust. 2 TUE przewiduje mechanizm sankcji wyłącznie w przypadku, gdy ma miejsce „poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie” tych wartości. W 2014 r. Komisja określiła ramy na rzecz praworządności<sup>(54)</sup>, a Trybunał uznał ich rolę<sup>(55)</sup>. Ramy te zakładają wieloetapowy proces dialogu z państwem członkowskim, oparty na opiniach i zaleceniach ze strony Komisji. Celem jest zapobieganie wystąpieniu systemowego zagrożenia dla praworządności, które będzie wymagać uruchomienia procedury art. 7 TUE. Pierwszy – i jak do tej pory jedyny – przypadek wykorzystania ram na rzecz praworządności miał miejsce wraz

<sup>46</sup> Zob. opinia rzecznika generalnego E. Tancheva z dnia 11 kwietnia 2019 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2019:325.

<sup>47</sup> Zob. komunikat prasowy IP/19/1957 z dnia 3 kwietnia 2019 r., dostępny na stronie: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1957\\_pl.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_pl.pdf)

<sup>48</sup> Zob. w szczególności wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, sprawa C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, dostępny pod adresem: <https://goo.gl/utc5GRhttp://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-64/16>. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, dostępny pod adresem: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-216/18&language=pl>

<sup>49</sup> Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 67, dostępny pod adresem: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-216/18&language=pl>

<sup>50</sup> Sprawy C-522/18; C-537/18; C-585/18; C-624/18; C-625/18; C-668/18.

<sup>51</sup> Sprawa C-824/18.

<sup>52</sup> Sprawy C-558/18; C-563/18; C-623/18.

<sup>53</sup> Wspomniane wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą m.in. zgodności nowego systemu dyscyplinarnego wobec sędziów, składu Krajowej Rady Sądownictwa oraz nowo powołanej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z wymogami Unii w odniesieniu do niezależności sądów.

<sup>54</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r. „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final/2. Zob. również komunikat prasowy IP-14-237 z dnia 11 marca 2014 r., dostępny pod adresem: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-237\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_pl.htm)

<sup>55</sup> Zob. sprawa C-619/18 R, Komisja przeciwko Polsce, postanowienie z dnia 17 grudnia 2018 r.

z rozpoczęciem dialogu z Polską w styczniu 2016 r.<sup>(56)</sup> Chociaż dialog ten przyczynił się do określenia problemów i ukierunkowania dyskusji, nie doprowadził on do usunięcia braków w zakresie praworządności i w grudniu 2017 r. Komisja wszczęła procedurę przewidzianą w art. 7 ust. 1 TUE<sup>(57)</sup>. W dniach 26 czerwca, 18 września i 11 grudnia 2018 r. Rada przeprowadziła trzy wysłuchania w sprawie Polski w ramach art. 7 ust. 1 TUE.

W dniu 12 września 2018 r. Parlament Europejski przedstawił uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, aby Rada ustaliła, czy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia podstawowych wartości UE przez Węgry<sup>(58)</sup>.

---

<sup>56</sup> Dialog ten miał miejsce w okresie od stycznia 2016 r. do grudnia 2017 r. Komisja przyjęła jedną opinię w dniu 1 czerwca 2016 r. oraz cztery zalecenia w dniach 27 lipca 2016 r., 21 grudnia 2016 r., 26 lipca 2017 r. i 20 grudnia 2017 r. W dniu 20 grudnia 2017 r. Komisja stwierdziła, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia praworządności w Polsce i w związku z tym zaproponowała Radzie przyjęcie decyzji na podstawie art. 7 ust. 1 TUE.

<sup>57</sup> COM(2017) 835 final.

<sup>58</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act>



### 3. KLUCZOWE USTALENIA DOTYCZĄCE TABLICY WYNIKÓW WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI Z 2019 R.

Tablica wyników przedstawia wskaźniki dotyczące wszystkich trzech parametrów skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości – efektywności, jakości i niezależności.

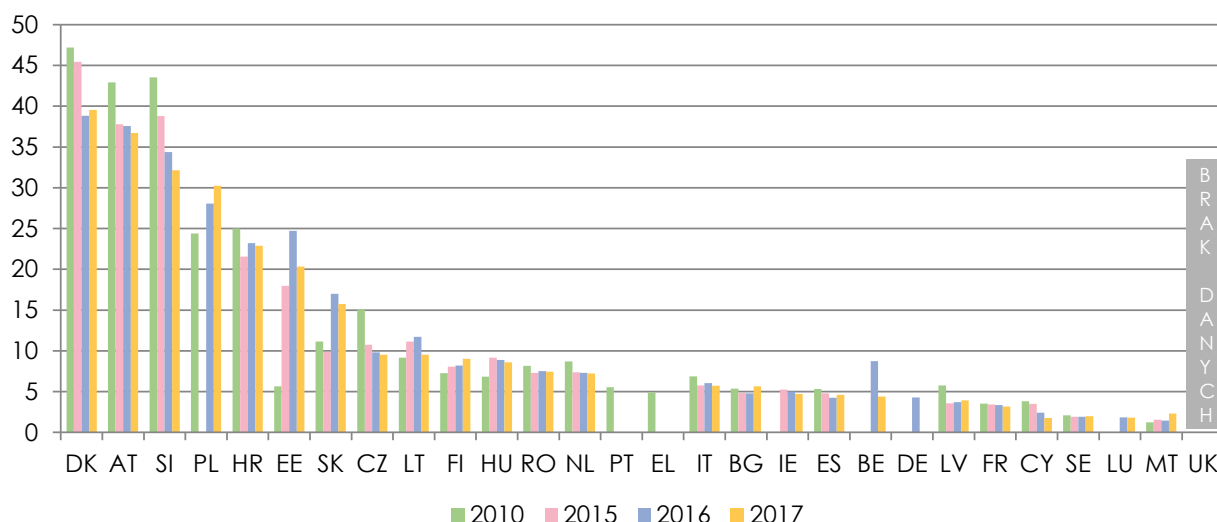
#### 3.1. Efektywność systemów wymiaru sprawiedliwości

Na tablicy wyników przedstawiono wskaźniki efektywności postępowań w szeroko rozumianych sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych oraz w konkretnych obszarach, w których organy i sądy administracyjne stosują prawo Unii<sup>59</sup>.

##### 3.1.1. Zmiany pod względem liczby rozpatrywanych spraw

Liczba spraw rozpatrywanych przez systemy wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich jest wysoka, ale pozostaje stabilna, nawet jeśli różni się znacznie w zależności od państwa członkowskiego (wykres 2). Pokazuje to, jak ważne jest kontynuowanie wysiłków na rzecz zapewnienia skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości.

**Wykres 2: Liczba napływających spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych (\*) (pierwsza instancja / na 100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ<sup>60</sup>)**

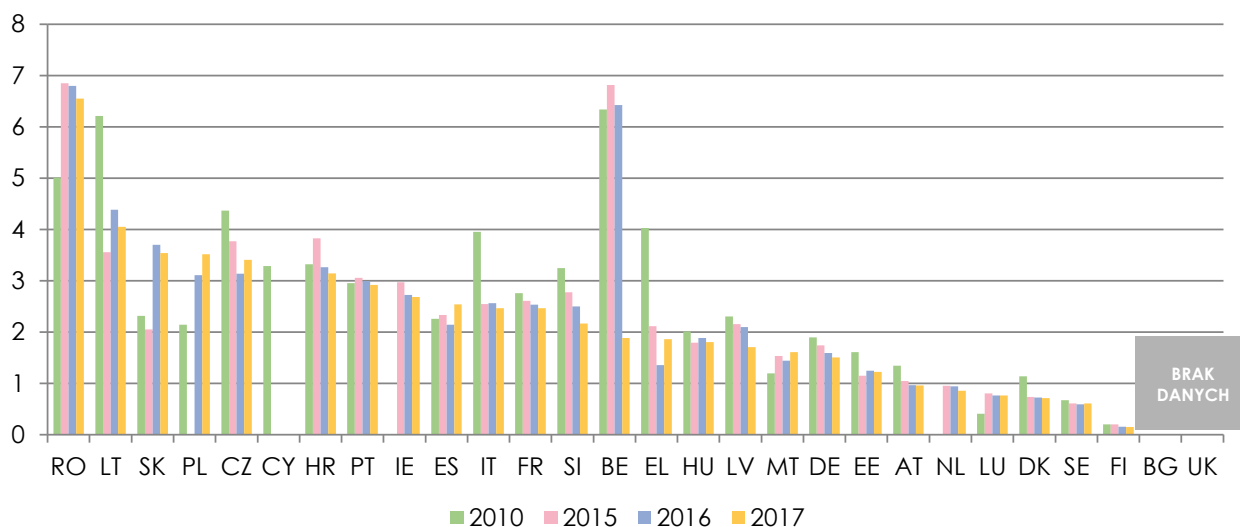


(\*) Zgodnie z metodyką CEPEJ kategoria ta obejmuje wszystkie cywilne i handlowe sprawy procesowe i nieprocesowe, sprawy nieprocesowe dotyczące ewidencji gruntów i sprawy dotyczące rejestru przedsiębiorców oraz inne sprawy dotyczące ewidencji, inne sprawy nieprocesowe, sprawy z zakresu prawa administracyjnego (procesowe lub nieprocesowe) oraz inne sprawy niekarne. Zmiany w metodyce w SK.

<sup>59</sup> Egzekwowanie orzeczeń sądowych jest również istotne dla zapewnienia efektywności systemu wymiaru sprawiedliwości. W większości państw członkowskich porównywalne dane nie są jednak dostępne.

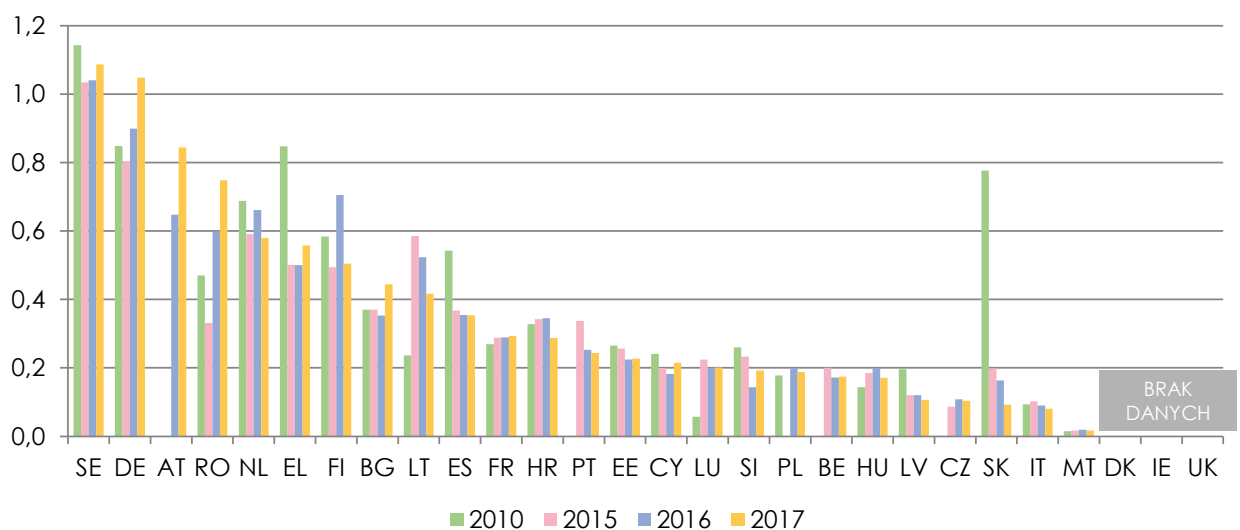
<sup>60</sup> Badanie z 2019 r. dotyczące funkcjonowania systemów sądowych w państwach członkowskich UE opracowane przez sekretariat CEPEJ dla Komisji: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_pl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_pl)

**Wykres 3: Liczba napływających cywilnych i handlowych spraw procesowych (\*) (pierwsza instancja / 100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)**



(\*) Zgodnie z metodyką CEPEJ cywilne i handlowe sprawy procesowe obejmują spory między stronami, np. spory dotyczące umów. Cywilne i handlowe sprawy nieprocesowe obejmują postępowania bezsporne, na przykład bezsporne nakazy zapłaty. Zmiany w metodyce w **EL** i **SK**. Dane dotyczące **NL** obejmują sprawy nieprocesowe.

**Wykres 4: Liczba napływających administracyjnych spraw procesowych (\*) (pierwsza instancja / 100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)**



(\*) Zgodnie z metodyką CEPEJ sprawy z zakresu prawa administracyjnego obejmują spory między obywatelami a organami lokalnymi, regionalnymi lub krajowymi. Zmiany w metodyce w **EL** i **SK**. **DK** i **IE** nie rejestrują osobno spraw administracyjnych.



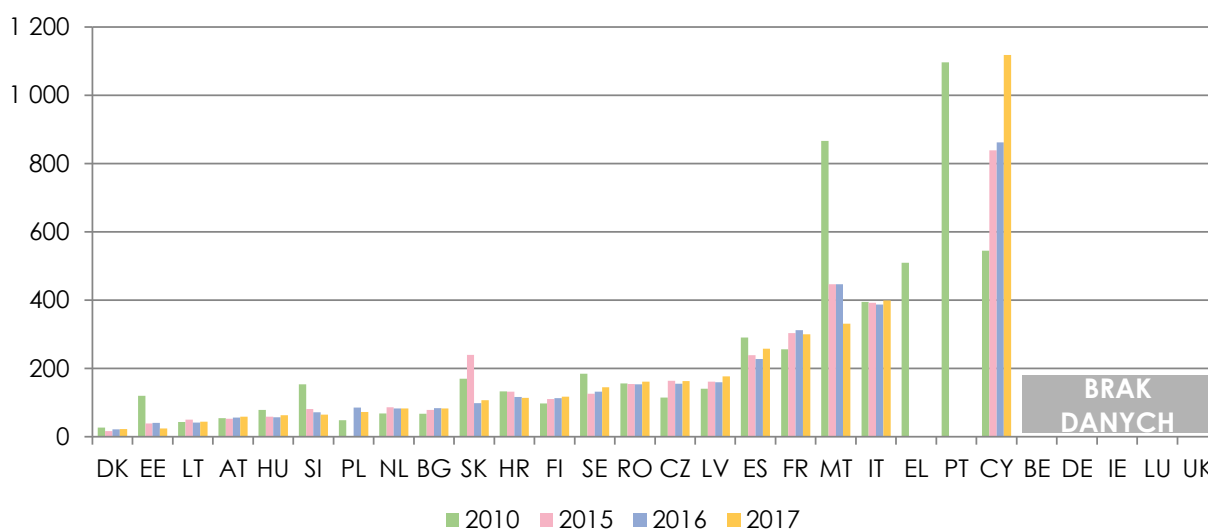
### 3.1.2. Ogólne dane dotyczące efektywności

Wskaźniki związane z efektywnością postępowań w szeroko zakrojonych obszarach spraw cywilnych, handlowych i administracyjnych obejmują: długość postępowań (czas przeznaczony na rozpatrzenie); wskaźnik zamykanych spraw; oraz liczbę spraw w toku.

– Długość postępowania –

Długość postępowań wyraża przybliżony czas (w dniach) niezbędny do rozstrzygnięcia sprawy w sądzie, tj. czas, jakiego potrzebuje sąd na wydanie orzeczenia w pierwszej instancji. Wskaźnik „czasu przeznaczonego na rozpatrzenie” oznacza stosunek liczby spraw nierozstrzygniętych do liczby spraw rozstrzygniętych na koniec roku pomnożony przez 365 (dni) <sup>(61)</sup>. Dane liczbowe w dużej mierze dotyczą postępowań w sądach pierwszej instancji i porównano w nich dane z 2010 r., 2015 r., 2016 r. i 2017 r., o ile były dostępne <sup>(62)</sup>. Dwa wykresy przedstawiają czas przeznaczony na rozpatrzenie cywilnych i handlowych spraw procesowych oraz spraw administracyjnych we wszystkich instancjach sądowych w roku 2017.

**Wykres 5: Czas potrzebny na rozstrzygnięcie spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych** (\*)  
(pierwsza instancja / w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)



(\*) Zgodnie z metodyką CEPEJ kategoria ta obejmuje wszystkie cywilne i handlowe sprawy procesowe i nieprocesowe, sprawy nieprocesowe dotyczące ewidencji gruntów i sprawy dotyczące rejestru przedsiębiorców oraz inne sprawy dotyczące ewidencji, inne sprawy nieprocesowe, sprawy z zakresu prawa administracyjnego (procesowe lub nieprocesowe) oraz inne sprawy niekarne. Zmiany w metodyce w SK. Sprawy w toku obejmują wszystkie instancje w CZ i do 2016 r. SK.

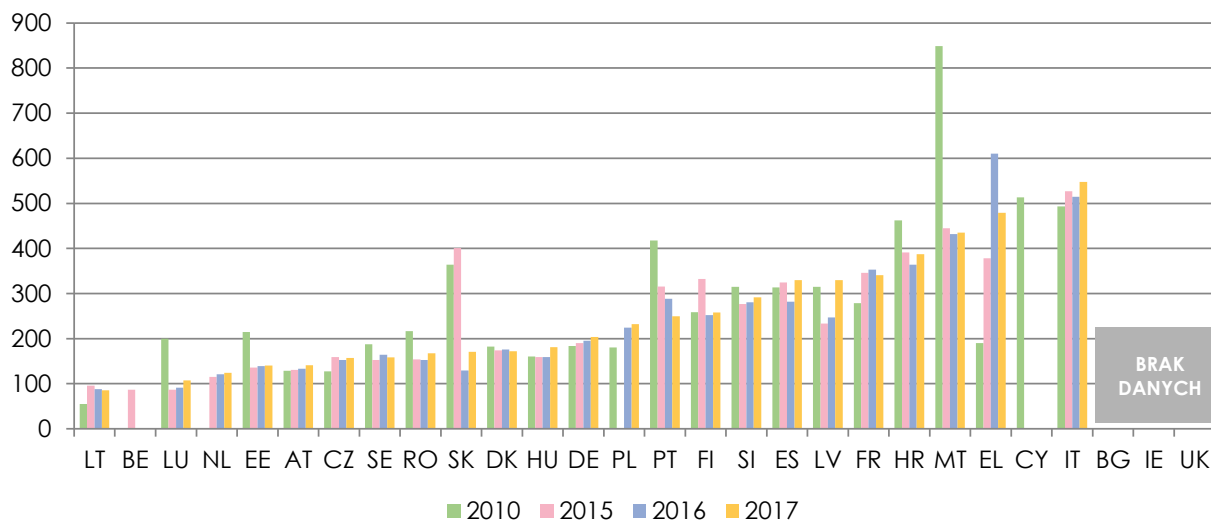
<sup>61</sup> Długość postępowania, wskaźnik zamykanych spraw i liczba spraw w toku są standardowymi wskaźnikami zdefiniowanymi przez CEPEJ: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp)

<sup>62</sup> Lata te wybrano w celu zapewnienia perspektywy obejmującej okres siedmiu lat, uznając 2010 r. za rok wyjściowy, co jednocześnie pozwoliło na nieuwzględnianie nadmiernej ilości danych liczbowych. Dane za 2012 r., 2013 r. i 2014 r. można znaleźć w sprawozdaniu CEPEJ.

## Wykres 6: Czas potrzebny na rozstrzygnięcie cywilnych i handlowych spraw procesowych

(\*)

(pierwsza instancja / w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)

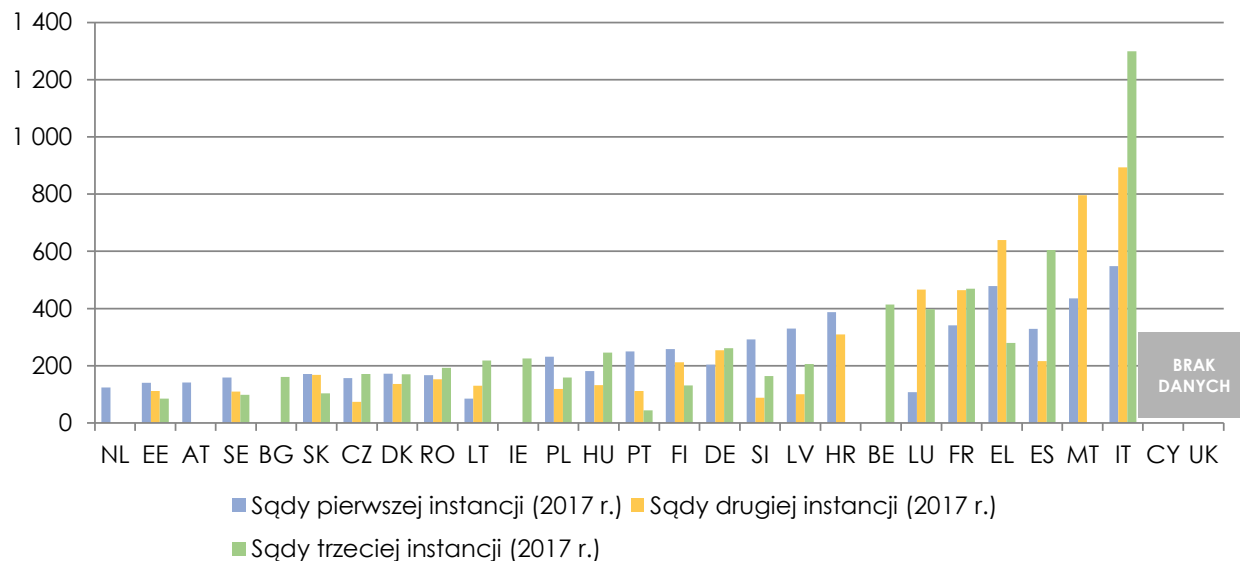


(\*) Zgodnie z metodyką CEPEJ cywilne i handlowe sprawy procesowe obejmują spory między stronami, np. spory dotyczące umów. Cywilne i handlowe sprawy nieprocesowe obejmują postępowania bezsporne, na przykład bezsporne nakazy zapłaty. Zmiany w metodyce w **EL** i **SK**. Sprawy w toku obejmują wszystkie instancje w **CZ** i do 2016 r. w **SK**. Dane dotyczące **NL** obejmują sprawy nieprocesowe.

## Wykres 7: Czas potrzebny na rozstrzygnięcie cywilnych i handlowych spraw procesowych

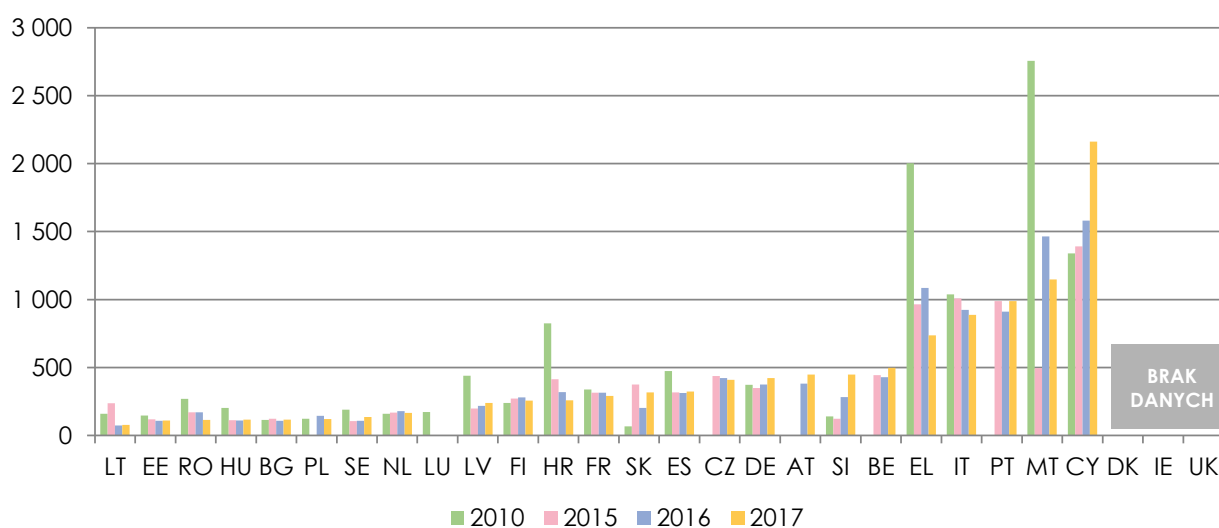
(\*)

we wszystkich instancjach sądowych w 2017 r. (pierwsza, druga i trzecia instancja / w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)



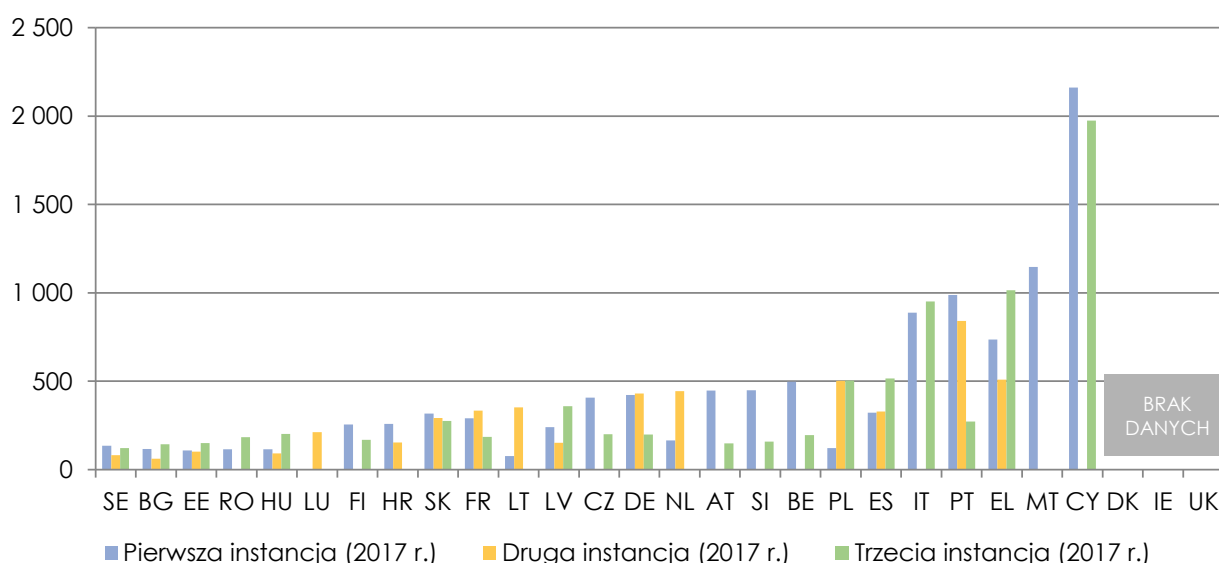
(\*) Postanowienie jest wydawane przez instancję sądową o najdłuższym czasie trwania postępowania w każdym państwie członkowskim. Brak dostępnych danych w przypadku sądów pierwszej i drugiej instancji w **BE**, **BG** i **IE**, w przypadku sądów drugiej i trzeciej instancji – w **NL** i **AT**, w przypadku sądów trzeciej instancji – w **HR**. Brak sądu trzeciej instancji w **MT**. W niektórych państwach członkowskich dostęp do sądu trzeciej instancji może być ograniczony.

**Wykres 8: Czas potrzebny na rozstrzygnięcie spraw administracyjnych (\*) (pierwsza instancja / w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)**



(\*) Sprawy z zakresu prawa administracyjnego obejmują spory między obywatelami a organami lokalnymi, regionalnymi lub krajowymi, zgodnie z metodyką CEPEJ. Zmiany w metodyce w **EL** i **SK**. Sprawy w toku obejmują wszystkie instancje sądowe w **CZ** i do 2016 r. w **SK**. **DK** i **IE** nie rejestrują osobno spraw administracyjnych.

**Wykres 9: Czas potrzebny na rozstrzygnięcie spraw administracyjnych (\*) we wszystkich instancjach sądowych w 2017 r. (pierwsza, a w stosownych przypadkach, również druga i trzecia instancja / w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)**



(\*) Postanowienie jest wydawane przez instancję sądową o najdłuższym czasie trwania postępowania w każdym państwie członkowskim. Brak danych: w przypadku sądu pierwszej instancji w **LU**, w przypadku sądów drugiej instancji w **MT** i **RO** oraz w przypadku sądu trzeciej instancji w **NL**. Sąd najwyższy lub inny sąd najwyższej instancji jest jedyną instancją odwoławczą w **CZ**, **IT**, **CY**, **AT**, **SI** i **FI**. Nie istnieje żaden sąd trzeciej instancji dla tego rodzaju spraw w **HR**, **LT**, **LU** i **MT**. W **BE** w niektórych przypadkach najwyższy sąd administracyjny jest pierwszą i jedyną instancją. W niektórych państwach członkowskich dostęp do sądu trzeciej instancji może być ograniczony. **DK** i **IE** nie rejestrują osobno spraw administracyjnych.

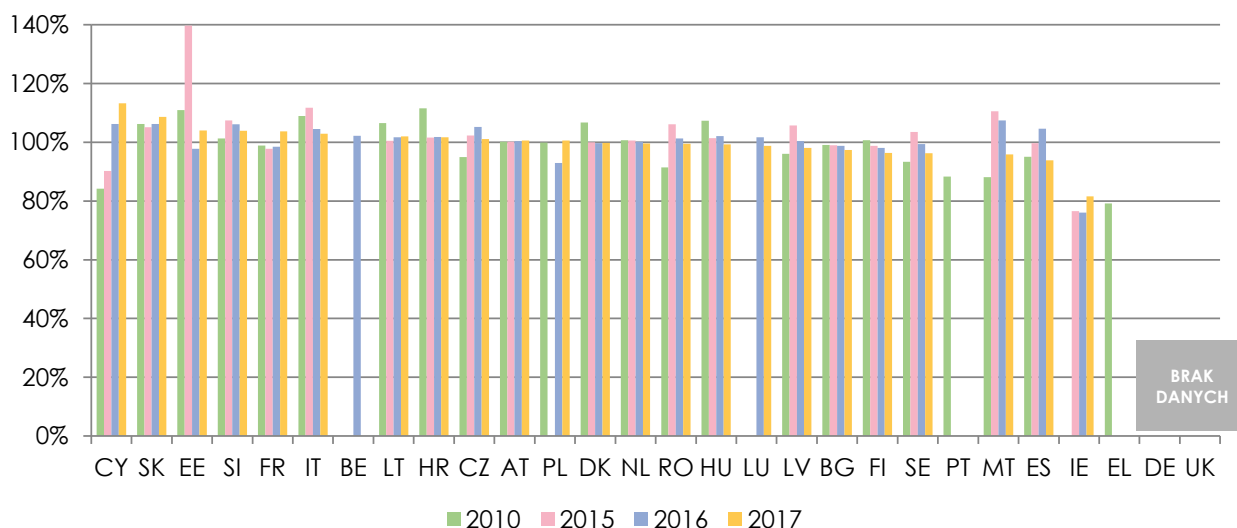
– Wskaźnik zamykanych spraw –

Wskaźnik zamykanych spraw jest stosunkiem liczby spraw rozstrzygniętych do liczby spraw napływających. Służy on do mierzenia tego, czy sąd nadąża z obsługą napływających spraw. Wskaźnik zamykanych spraw wynoszący około 100 % lub więcej oznacza, że system sądowy jest

w stanie rozstrzygać co najmniej tyle spraw, ile do niego wpływa. Wskaźnik zamykanych spraw wynoszący mniej niż 100 % oznacza, że sądy rozstrzygają mniej spraw niż liczba spraw napływających.

**Wykres 10: Wskaźnik rozstrzygnięcia spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych** (\*)

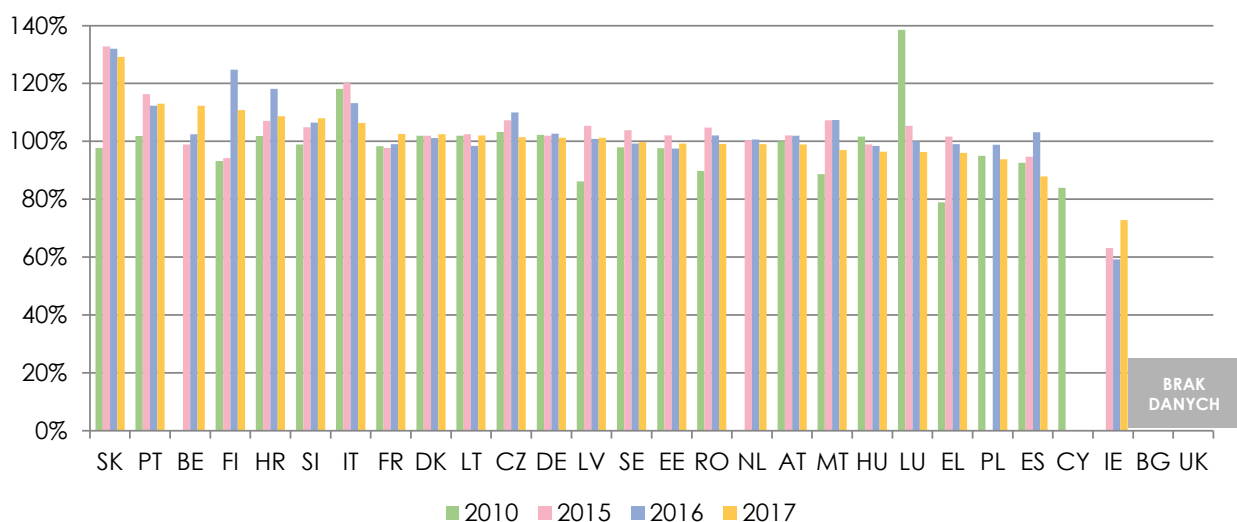
(pierwsza instancja / w % – wartości wyższe niż 100 % wskazują, że liczba spraw rozstrzygniętych przewyższa liczbę spraw napływających, natomiast wartości niższe niż 100 % wskazują, że liczba spraw rozstrzygniętych jest niższa niż liczba spraw napływających) (źródło: badanie CEPEJ)



(\*) Zmiany w metodyce w SK, IE: ze względu na stosowaną metodykę oczekuje się niskiego poziomu zgłaszania liczby rozstrzygniętych spraw.

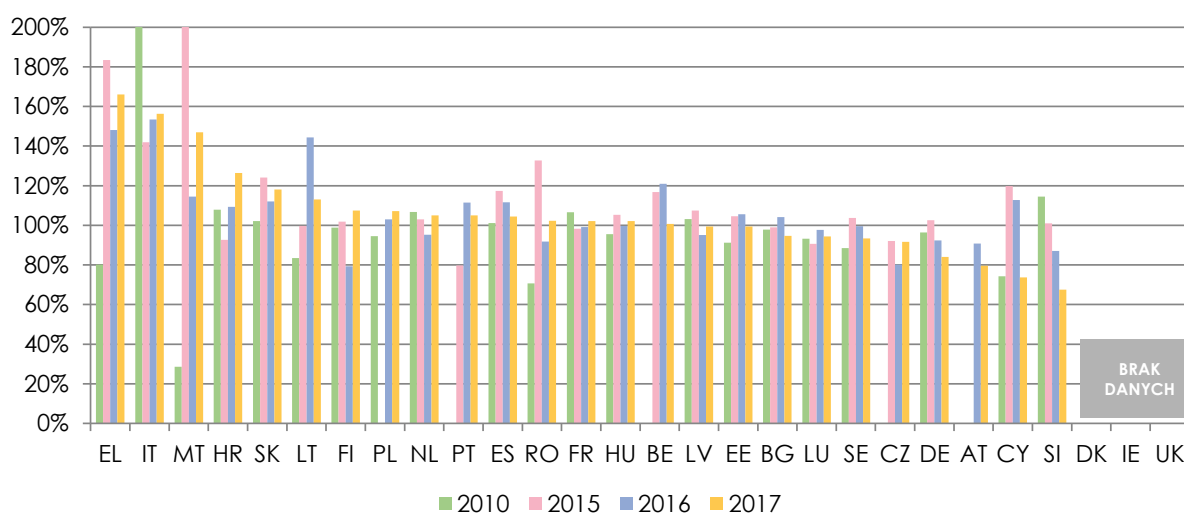
**Wykres 11: Wskaźnik rozstrzygnięcia cywilnych i handlowych spraw procesowych** (\*)

(pierwsza instancja / w %) (źródło: badanie CEPEJ)



(\*) Zmiany w metodyce w EL i SK, IE: ze względu na stosowaną metodykę oczekuje się niskiego poziomu zgłaszania liczby rozstrzygniętych spraw. Dane dotyczące NL obejmują sprawy nieprocesowe.

**Wykres 12: Wskaźnik rozstrzygnięcia spraw administracyjnych (\*) (pierwsza instancja / w %)**  
(źródło: badanie CEPEJ)

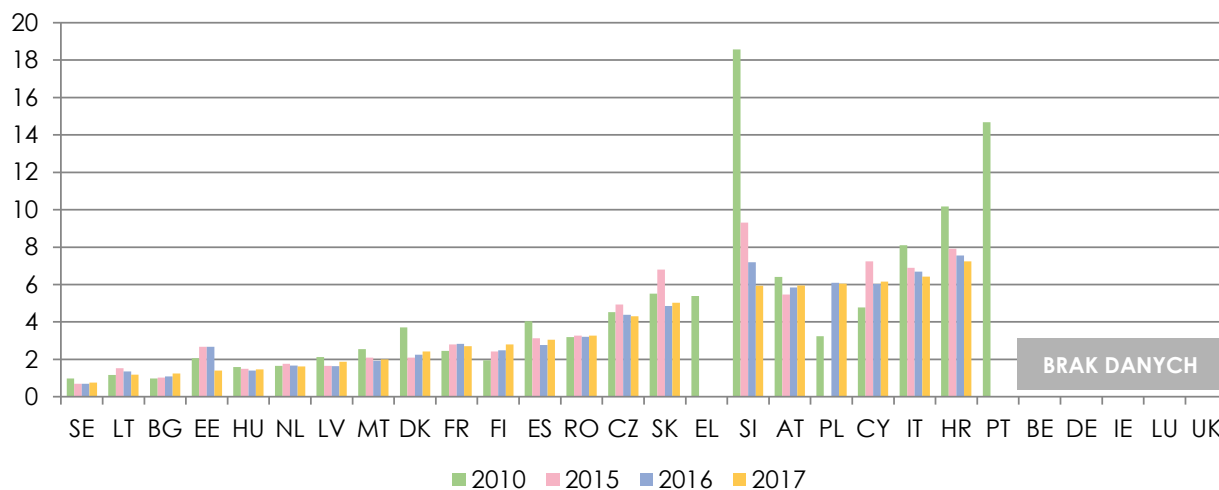


(\*) Poprzednie wartości dla niektórych państw członkowskich zostały obniżone do celów prezentacji (MT w 2015 r. = 411 %; IT w 2010 r. = 316 %). Zmiany w metodyce w **EL** i **SK**. **DK** i **IE** nie rejestrują osobno spraw administracyjnych.

– Sprawy w toku –

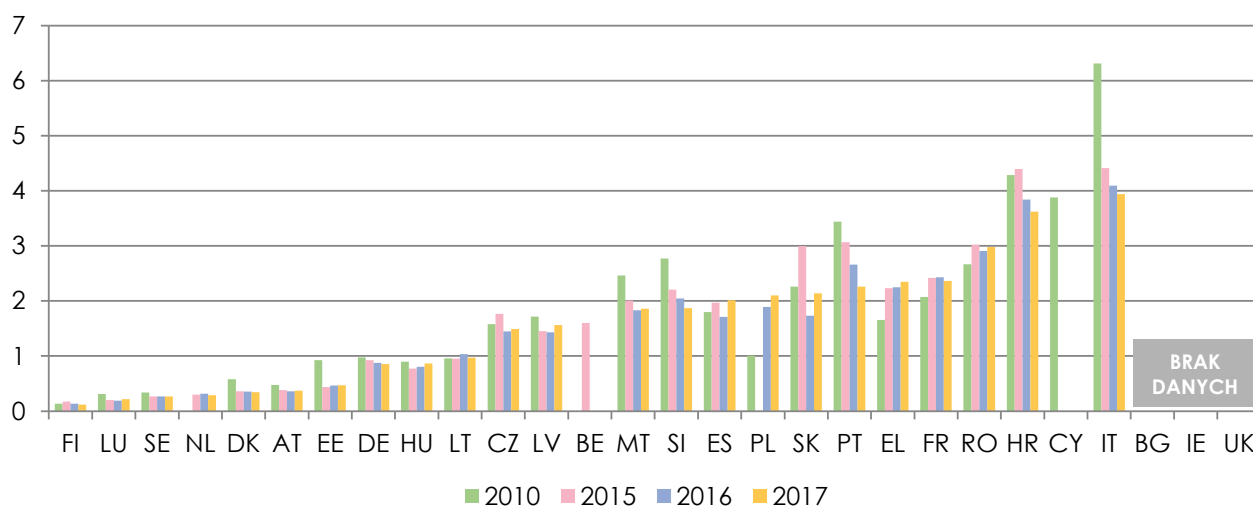
Liczba spraw zawisłych wyraża liczbę spraw, które wciąż pozostają do rozpatrzenia na koniec danego roku. Liczba ta wpływa także na czas przeznaczony na rozpatrzenie.

**Wykres 13: Liczba cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych spraw w toku (\*)**  
(pierwsza instancja / na 100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)



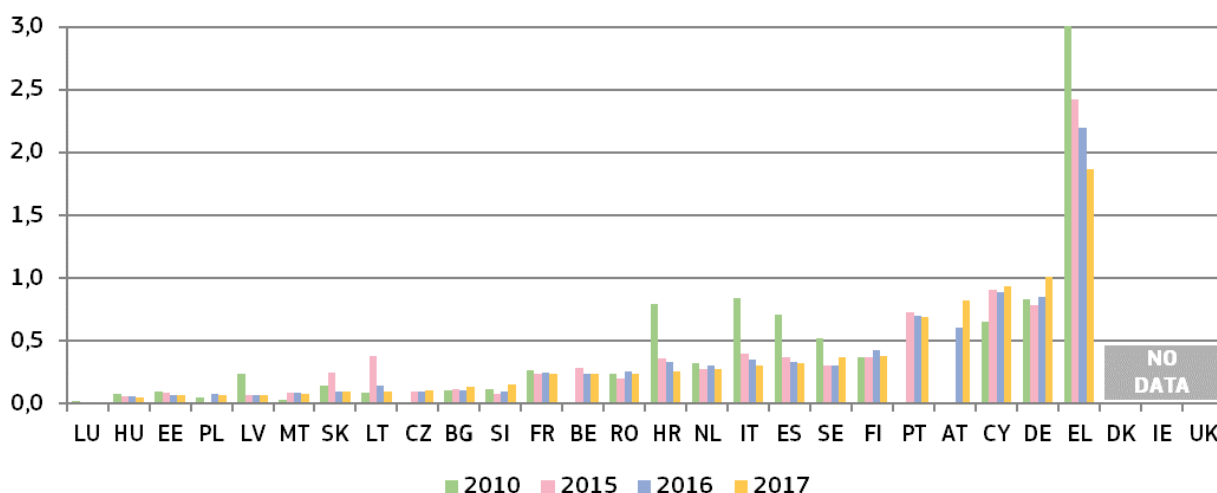
(\*) Zmiany w metodyce w **SK**. Sprawy w toku obejmują wszystkie instancje w **CZ** i do 2016 r. w **SK**.

**Wykres 14: Liczba procesowych cywilnych i handlowych spraw w toku (\*) (pierwsza instancja / 100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)**



(\*) Zmiany w metodyce w **EL** i **SK**. Sprawy w toku obejmują wszystkie instancje w **CZ** i do 2016 r. w **SK**. Dane dotyczące **NL** obejmują sprawy nieprocesowe.

**Wykres 15: Liczba administracyjnych spraw w toku (\*) (pierwsza instancja / 100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)**



(\*) Poprzednie wartości dla niektórych państw członkowskich zostały obniżone do celów prezentacji (**EL** w 2010 r. = 3,7). Zmiany w metodyce w **EL** i **SK**. Sprawy w toku obejmują wszystkie instancje w **CZ** i do 2016 r. w **SK**. **DK** i **IE** nie rejestrują osobno spraw administracyjnych.

### 3.1.3. Efektywność w określonych dziedzinach prawa Unii

W niniejszej sekcji uzupełniono dane ogólne dotyczące efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości i przedstawiono średnią długość postępowań<sup>63</sup> w sprawach dotyczących określonych dziedzin prawa Unii. Tablica wyników z 2019 r. opiera się na poprzednich danych w dziedzinach konkurencji, łączności elektronicznej, unijnego znaku towarowego oraz przeciwdziałania praniu pieniędzy. Dziedziny te zostały wybrane ze względu na ich znaczenie dla jednolitego rynku i otoczenia biznesowego. Zasadniczo duże opóźnienia w postępowaniach sądowych mogą mieć negatywny wpływ na prawa wynikające z prawa Unii, np. w przypadku, gdy nie są już dostępne odpowiednie środki prawne lub gdy nie można już zrekompensować poważnych szkód finansowych.

#### – Konkurencja –

Skuteczne egzekwowanie prawa konkurencji zapewnia równe szanse przedsiębiorcom i dlatego ma zasadnicze znaczenie dla tworzenia atrakcyjnego otoczenia biznesowego. Poniższy wykres 16 przedstawia średni czas rozstrzygania spraw w postępowaniach odwoławczych od decyzji krajowych organów ds. konkurencji zgodnie z art. 101 i 102 TFUE<sup>64</sup>.

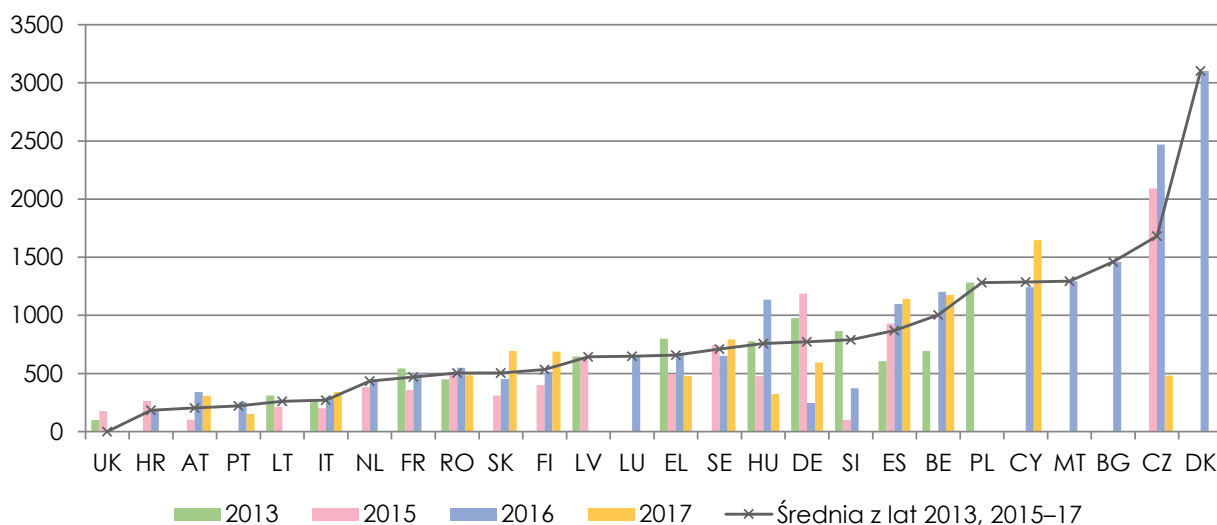
---

<sup>63</sup> Długość postępowań w określonych dziedzinach obliczana jest w dniach kalendarzowych, licząc od dnia wniesienia do sądu skargi lub odwołania (bądź uprawomocnienia się aktu oskarżenia) do wydania przez ten sąd orzeczenia (wykresy 18–21, 23 i 24). Wartości uszeregowano w oparciu o średnią ważoną danych za rok 2013, 2014, 2015 i 2016 w przypadku wykresów 18–21, danych za rok 2015 i 2016 w przypadku wykresu 23 oraz danych za rok 2014, 2015 i 2016 w przypadku wykresów 22 i 24. W przypadkach, gdy nie były dostępne dane z wszystkich lat, średnia została ustalona na podstawie dostępnych danych obliczonych w oparciu o wszystkie sprawy, próbę spraw lub oszacowania.

<sup>64</sup> Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>



**Wykres 16: Konkurencja: Średni czas rozstrzygnięcia w postępowaniach odwoławczych (\*)**  
(pierwsza instancja / w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz europejska sieć konkurencji)



(\*) **EE**: brak przypadków. **IE** i **AT**: scenariusz nie ma zastosowania, ponieważ władze nie mają uprawnień do podejmowania odnośnych decyzji. **AT**: dane obejmują sprawy, w których orzekł Sąd Antymonopolowy i które dotyczą naruszenia art. 101 i art. 102 TFUE, oprócz tych, które dotyczą odwołań od decyzji krajowego organu ochrony konkurencji. W przypadku **BG** i **IT** wykorzystano szacunkową długość. Pusta kolumna oznacza, że państwo członkowskie nie zgłosiło żadnych spraw za dany rok. Ponieważ w wielu państwach członkowskich liczba spraw jest niewielka (mniej niż 5 rocznie), dane roczne mogą być uzależnione od jednej wyjątkowo długiej lub wyjątkowo krótkiej sprawy. Niektóre z najdłużej rozpatrywanych spraw uwzględnionych w zbiorze danych obejmowały czas potrzebny na złożenie wniosku do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (np. **LT**), kontrolę zgodności z Konstytucją (np. **SK**) lub szczególne opóźnienia proceduralne (np. **CZ**, **EL**, **HU**).

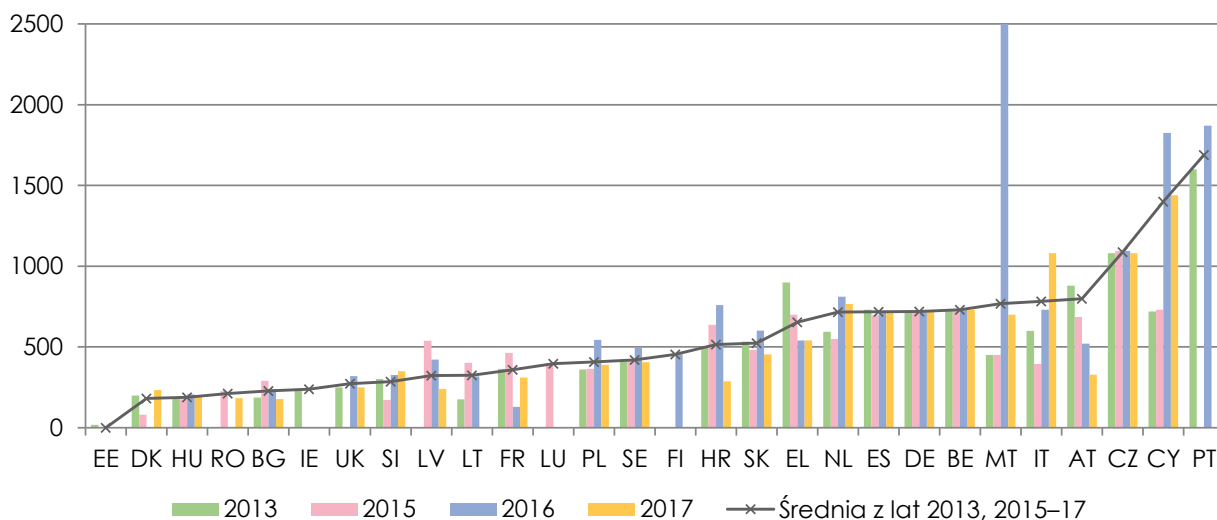
#### – Łączność elektroniczna –

Celem unijnych przepisów dotyczących łączności elektronicznej jest zwiększenie konkurencji, przyczynienie się do rozwoju jednolitego rynku oraz generowanie inwestycji, innowacji i wzrostu. Pozytywne skutki dla konsumentów można osiągnąć poprzez skuteczne egzekwowanie tych przepisów, co może prowadzić do niższych cen dla użytkowników końcowych i lepszej jakości usług. Wykres 17 poniżej przedstawia średni czas rozstrzygnięcia spraw w postępowaniach odwoławczych od decyzji krajowych organów regulacyjnych stosujących prawo Unii dotyczące łączności elektronicznej<sup>65</sup>). W jego zakres wchodzi szeroki wachlarz spraw, począwszy od rozpatrywania bardziej złożonych „analiz rynkowych” po kwestie konsumenckie.

**Wykres 17: Łączność elektroniczna: średni czas rozstrzygnięcia spraw w postępowaniach odwoławczych** (\*)

(pierwsza instancja / w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz Komitet ds. Łączności)

<sup>65</sup> Obliczenia dokonano na podstawie długości przypadków odwoływania się od decyzji krajowych organów regulacyjnych stosujących przepisy krajowe wdrażające ramy regulacyjne sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywę 2002/19/WE (dyrektywa o dostępie), dyrektywę 2002/20/WE (dyrektywa o zezwoleniach), dyrektywę 2002/21/WE (dyrektywa ramowa), dyrektywę 2002/22/WE (dyrektywa o usłudze powszechnej) oraz inne odpowiednie prawa Unii, takie jak program dotyczący polityki w zakresie widma radiowego, decyzje o spektrum Komisji, wyłączając dyrektywę 2002/58/WE o prywatności i łączności elektronicznej.



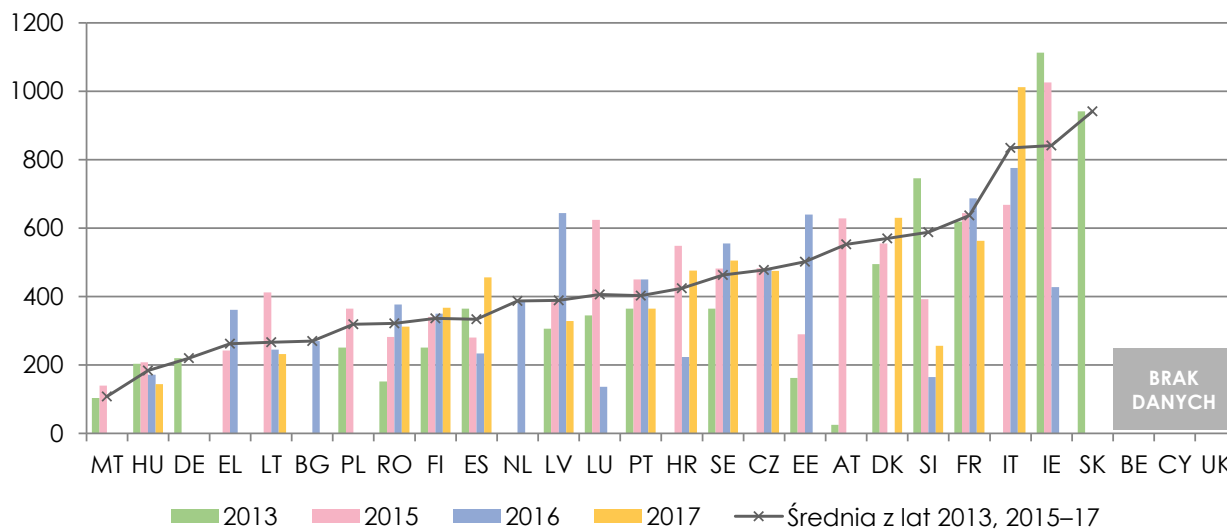
(\*) Liczba spraw różni się w zależności od państwa członkowskiego. Pusta kolumna oznacza, że państwo członkowskie nie zgłosiło żadnych spraw za dany rok (oprócz PT za 2017 r.: brak danych). W niektórych instancjach sądowych z powodu niewielkiej liczby odnośnych spraw (LV, LT, MT, SK, SE) dane roczne mogą być uzależnione od jednej wyjątkowo długiej lub wyjątkowo krótkiej sprawy i charakteryzować się dużymi rozbieżnościami w poszczególnych latach. DK: organ quasi-sądowy jest odpowiedzialny za rozstrzygnięcie odwołań w pierwszej instancji. ES, AT i PL: różne sądy są odpowiedzialne za rozstrzygnięcie odwołań w zależności od przedmiotu sprawy. MT: w 2016 r. odnotowano wyjątkowo długą, trwającą 2 500 dni sprawę, która dotyczyła złożonej kwestii, w związku z którą władze lokalne wraz z kilkoma mieszkańcami wszczęły postępowanie w sprawie domniemanej szkodliwej emisji z bazowych ruchomych stacji radiokomunikacyjnych.

#### – Unijny znak towarowy –

Skuteczne egzekwowanie praw własności intelektualnej jest niezbędne, aby stymulować inwestycje w innowację. Zgodnie z przepisami UE dotyczącymi unijnych znaków towarowych<sup>66</sup> sądy krajowe odgrywają istotną rolę działając jako sądy unijne i podejmując decyzje mające wpływ na jednolity rynek. Na wykresie 18 poniżej przedstawiono średnią długość rozpatrywania spraw o naruszenie unijnego znaku towarowego toczących się między stronami prywatnymi.

<sup>66</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1001 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej (Dz.U. L 154 z 16.6.2017, s. 1-99).

**Wykres 18: Unijny znak towarowy: Średnia długość rozstrzygnięcia spraw o naruszenie unijnego znaku towarowego** (\*)  
(pierwsza instancja / w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz europejskie obserwatorium do spraw naruszeń praw własności intelektualnej)



(\*) **FR, IT, LT, LU:** zastosowano próbę spraw w odniesieniu do danych z niektórych lat. **BG:** szacunki według sądów dotyczące 2016 r. **PL:** szacunki według sądów dotyczące 2015 r. Wyjątkowo długie sprawy mające wpływ na średnią odnotowano w **EE, IE, LV i SE.** **EL:** dane oparte na średniej ważonej długości postępowania z dwóch sądów. **ES:** przy obliczaniu średniej długości postępowania uwzględnia się sprawy dotyczące pozostałych tytułów własności intelektualnej UE. **DK:** dane odnoszą się do wszystkich spraw procesowych dotyczących znaków towarowych prowadzonych w handlowych i morskich sądach najwyższych – nie tylko UE.

#### – Pranie pieniędzy –

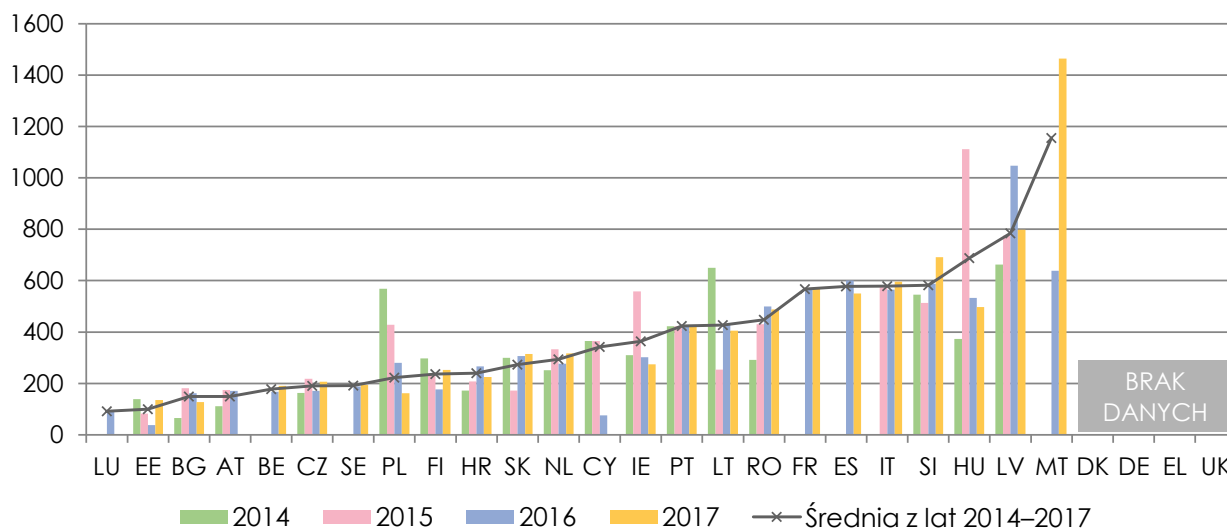
Poza przyczynianiem się do walki z przestępczością skuteczne zwalczanie prania pieniędzy jest niezbędne dla zapewnienia solidności, integralności i stabilności sektora finansowego, zaufania do systemu finansowego oraz uczciwej konkurencji na jednolitym rynku<sup>(67)</sup>. Jak podkreślił Międzynarodowy Fundusz Walutowy, pranie pieniędzy może zniechęcać do dokonywania inwestycji zagranicznych, zakłócać międzynarodowe przepływy kapitału i wpływać negatywnie na wyniki makroekonomiczne kraju, skutkując spadkiem poziomu dobrobytu i odpływem zasobów z bardziej wydajnych sektorów działalności gospodarczej<sup>(68)</sup>. Zgodnie z dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy państwa członkowskie są zobowiązane prowadzić statystyki dotyczące skuteczności swoich systemów zwalczania prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu<sup>(69)</sup>. We współpracy z państwami członkowskimi w zaktualizowanej ankiecie zebrano dane na temat etapów postępowania sądowego w ramach krajowych systemów przeciwdziałania praniu pieniędzy. Na wykresie 19 przedstawiono średni czas rozpatrywania przez sąd pierwszej instancji spraw dotyczących przestępstw związanych z praniem pieniędzy.

<sup>67</sup> Motyw 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

<sup>68</sup> Arkusz informacyjny MFW z dnia 6 października 2016 r.: <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>

<sup>69</sup> Art. 44 ust. 1 dyrektywy (UE) 2015/849. Zob. również zmieniony art. 44 w dyrektywie (UE) 2018/843, która weszła w życie w czerwcu 2018 r. i musi zostać wdrożona przez państwa członkowskie najpóźniej do stycznia 2020 r.

**Wykres 19: Pranie pieniędzy: Średni czas rozpatrywania spraw w sądach (\*) (pierwsza instancja / w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz grupa ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu)**



(\*) Brak danych za 2017 r.: **LU, AT, CY, PL i FR**. **ES**: szacowana długość postępowania. **LV**: Ze względu na stosunkowo niewielką liczbę spraw w 2016 r. na długość postępowania może mieć wpływ szereg czynników, np. zawieszenie postępowania w jednej sprawie z przyczyn obiektywnych. **PL**: Obliczenie długości postępowania w 2016 r. na podstawie losowo dobranej próby spraw. **SE**: obliczenia za 2017 r. na podstawie próby rozstrzygniętych spraw. **IT**: dane odnoszą się do sądów udzielających odpowiedzi i obejmują około 91 % wszystkich postępowań w 2015 r. i około 99 % w latach 2016 i 2017; dane odnoszą się zarówno do procesów, jak i wstępnych rozpraw.

### 3.1.4. Podsumowanie dotyczące efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości

Skuteczny system wymiaru sprawiedliwości zarządza swoimi sprawami i zaległymi sprawami oraz wydaje orzeczenia bez zbędnej zwłoki. Do głównych wskaźników wykorzystanych w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości do monitorowania efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości należą zatem długość postępowań (szacowany lub średni czas w dniach potrzebny do rozstrzygnięcia danej sprawy), wskaźnik zamykanych spraw (stosunek liczby spraw rozstrzygniętych do liczby spraw napływających) oraz liczba spraw w toku (sprawy, które należy rozstrzygnąć na koniec roku).

#### Ogólne dane dotyczące efektywności

Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości za 2019 r. zawiera dane na temat efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości obejmujące okres ośmiu lat (2010–2017). Okres ten umożliwia zidentyfikowanie pewnych tendencji i uwzględnienie efektu reform wymiaru sprawiedliwości, który często uwidacznia się dopiero po pewnym czasie.

Z dostępnych danych od roku 2010 dotyczących spraw cywilnych, handlowych i administracyjnych wynika, że w jedenastu państwach członkowskich efektywność wzrosła lub

utrzymywała się na stałym poziomie, natomiast w dziesięciu państwach członkowskich spadła, choć często jedynie nieznacznie.

Pozytywne zmiany można zaobserwować w większości państw członkowskich, które w kontekście europejskiego semestru zostały określone jako państwa mierzące się ze szczególnymi wyzwaniami<sup>70</sup>:

- Od 2010 r. w niemal wszystkich tych państwach członkowskich **długość postępowań sądowych pierwszej instancji** w szeroko zakrojonej kategorii „wszystkie sprawy” (wykres 5) oraz w procesowych sprawach cywilnych i handlowych sprawach (wykres 6) uległa skróceniu lub utrzymała się na stałym poziomie. W sprawach administracyjnych (wykres 8) w większości tych państw członkowskich długość postępowania od 2010 r. uległa skróceniu lub utrzymała się na stałym poziomie. W kilku państwach członkowskich stojących przed najpoważniejszymi wyzwaniami w 2017 r. odnotowano jednak wydłużenie długości postępowań.
- W tablicy wyników przedstawiono dane dotyczące **długości postępowań we wszystkich instancjach sądowych** w procesowych sprawach cywilnych i handlowych (wykres 7) oraz administracyjnych (wykres 9). Z danych wynika, że w wielu państwach członkowskich, w których stwierdzono problemy z długością postępowania w sądach pierwszej instancji, sądy wyższej instancji działają sprawniej. Z kolei w przypadku niektórych pozostałych państw członkowskich mających co czynienia z wyzwaniami średnia długość postępowań w sądach wyższej instancji jest jeszcze dłuższa niż w przypadku sądów pierwszej instancji.
- W szeroko zakrojonej kategorii „wszystkie sprawy” oraz w kategorii „procesowe sprawy cywilne i handlowe” (wykresy 10 i 11) od 2010 r. zmniejszyła się ogólna liczba państw członkowskich, w których **wskaźnik zamykanych spraw** wynosi mniej niż 100 %. W 2017 r. niemal wszystkie państwa członkowskie, w tym państwa mające do czynienia z wyzwaniami, zgłosiły wysoki wskaźnik zamykanych spraw (ponad 97 %), co oznacza, że sądy są zazwyczaj w stanie rozstrzygać sprawy przychodzące w tych kategoriach. W sprawach administracyjnych (wykres 12) z roku na rok można zaobserwować większe zróżnicowanie wskaźnika zamykanych spraw i chociaż ogólnie pozostaje on niższy niż w pozostałych kategoriach spraw, to jednak niektóre państwa członkowskie poczyniły znaczne postępy.
- Od 2010 r. niemal we wszystkich państwach członkowskich, które borykają się z najpoważniejszymi wyzwaniami związanymi z **zaległościami**, nadal widoczne są postępy, bez względu na kategorię spraw. Często znaczny postęp pod względem zmniejszania liczby spraw w toku odnotowano zarówno w procesowych sprawach cywilnych i handlowych (wykres 14), jak i administracyjnych (wykres 15). Pomimo tej poprawy nadal istnieją istotne różnice między państwami członkowskimi, w których jest stosunkowo niewiele spraw w toku, a tymi, które mają wiele spraw w toku.

### *Efektywność w określonych dziedzinach prawa Unii*

Dane dotyczące średniej długości postępowań w określonych obszarach prawa Unii (wykresy

<sup>70</sup> Zob. sekcja 2 [HR, IT, CY, PT, SK, które otrzymały zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru w 2018 r., a także BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO i SI, w przypadku których wyzwania zostały odzwierciedlone w motywach zaleceń dla poszczególnych krajów z 2018 r. oraz w sprawozdaniach krajowych w ramach europejskiego semestru z 2019 r. dotyczących tych państw członkowskich].

Rozbieżność wyników na przestrzeni ośmiu lat objętych analizą można wytłumaczyć czynnikami towarzyszącymi (rozbieżności wynoszące ponad 10 % napływających spraw nie są czymś nietypowym) lub brakami systemowymi (brak elastyczności lub zdolności reakcji czy też niespójności w procesie reform).

16–19) dają wgląd w funkcjonowanie systemów wymiaru sprawiedliwości w tych rodzajach sporów o charakterze biznesowym.

Dane dotyczące skuteczności w określonych dziedzinach prawa gromadzone są na podstawie ściśle zdefiniowanych scenariuszy, a liczba istotnych spraw może wydawać się niewielka. W porównaniu z obliczoną długością postępowań przedstawioną w ogólnych danych dotyczących efektywności dane te wskazują jednak na rzeczywistą średnią długość wszystkich istotnych spraw w określonych dziedzinach w ciągu roku. Warto zatem zauważyć, że szereg państw członkowskich, które na podstawie ogólnych danych na temat efektywności wydają się nie mieć do czynienia z wyzwaniami, zgłosiło znaczne wydłużenie średniej długości trwania spraw w określonych dziedzinach prawa Unii. Jednocześnie długość postępowań w poszczególnych określonych dziedzinach może również znacznie się różnić w obrębie tego samego państwa członkowskiego.

Na podstawie danych liczbowych w określonych dziedzinach prawa Unii można zauważyć następujące tendencje:

- W przypadku **spraw z zakresu konkurencji** (wykres 16) ogólna liczba spraw, z którymi mają do czynienia sądy w państwach członkowskich, znacznie spadła, przez co czas postępowań odwoławczych uległ skróceniu w siedmiu państwach członkowskich, natomiast w siedmiu innych państwach członkowskich pozostał na stałym poziomie lub wydłużył się. Pozytywną oznaką poprawy jest zgłoszenie w 2017 r. jedynie przez trzy państwa członkowskie, że średnia długość postępowania przekracza 1 000 dni, przy czym w rok wcześniej takich państw członkowskich było osiem.
- W obszarze **łączności elektronicznej** (wykres 17), pomimo znacznego wzrostu liczby spraw napływających do sądów, można zaobserwować pozytywną, a czasem bardzo pozytywną tendencję pod względem skracania się długości postępowań w całej UE i tylko bardzo nieliczne państwa członkowskie nie zdołały ograniczyć lub co najmniej utrzymać poprzedniej średniej długości postępowań.
- Jeżeli chodzi o **sprawy o naruszenie unijnego znaku towarowego** (wykres 18), w 2017 r. w niektórych państwach członkowskich sądy sprawniej radziły sobie z napływającymi sprawami i zdołały ograniczyć czas potrzebny na ich rozstrzygnięcie, natomiast w innych państwach członkowskich odnotowano dość znaczny wzrost średniej długości postępowań.
- Skuteczna walka z **praniem pieniędzy** jest niezbędna dla zapewnienia ochrony systemu finansowego i uczciwej konkurencji oraz zapobiegania negatywnym skutkom gospodarczym. Wyzwania w zakresie długości postępowań sądowych dotyczących przestępstw związanych z praniem pieniędzy mogą mieć wpływ na skuteczną walkę z praniem pieniędzy. W tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości za 2019 r. przedstawiono zaktualizowane dane na temat długości postępowań sądowych dotyczących przestępstw związanych z praniem pieniędzy (wykres 19) – z danych tych wynika, że o ile mniej więcej w połowie państw członkowskich postępowania sądowe w pierwszej instancji trwają średnio do roku, w kilku państwach członkowskich, które mają do czynienia z tymi wyzwaniami, postępowania te trwają średnio około dwóch lat<sup>(71)</sup>.

### 3.2. Jakość systemów wymiaru sprawiedliwości

71 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawno-karnych wyeliminuje przeszkody prawne, które mogą opóźniać ściganie tego przestępstwa, m.in. przeszkodę polegającą na tym, że ściganie prania pieniędzy może rozpocząć się dopiero wówczas, gdy zakończono postępowanie w sprawie powiązanego przestępstwa źródłowego. Państwa członkowskie muszą dokonać transpozycji tej dyrektywy do dnia 8 grudnia 2020 r.

Nie ma uniwersalnego sposobu mierzenia jakości systemów wymiaru sprawiedliwości. W tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości za 2019 r. w dalszym ciągu analizuje się parametry, które są ogólnie przyjmowane jako właściwe dla poprawy jakości wymiaru sprawiedliwości. Podobnie jak w poprzednich latach podzielono je na cztery kategorie:

- 1) dostępność wymiaru sprawiedliwości dla obywateli i przedsiębiorstw;
- 2) odpowiednie materiały i zasoby ludzkie;
- 3) wprowadzanie w życie narzędzi oceny; oraz
- 4) wykorzystywanie norm jakości.

### **3.2.1. Dostępność**

Dostępność wymagana jest na każdym etapie postępowania, aby umożliwić uzyskiwanie istotnych informacji dotyczących systemu wymiaru sprawiedliwości, sposobów występowania z roszczeniem i powiązanych z nim aspektów finansowych oraz etapu postępowania aż do jego zakończenia, aby umożliwić swobodny dostęp do orzeczenia drogą elektroniczną<sup>(72)</sup>.

– *Udzielanie informacji dotyczących systemu wymiaru sprawiedliwości* –

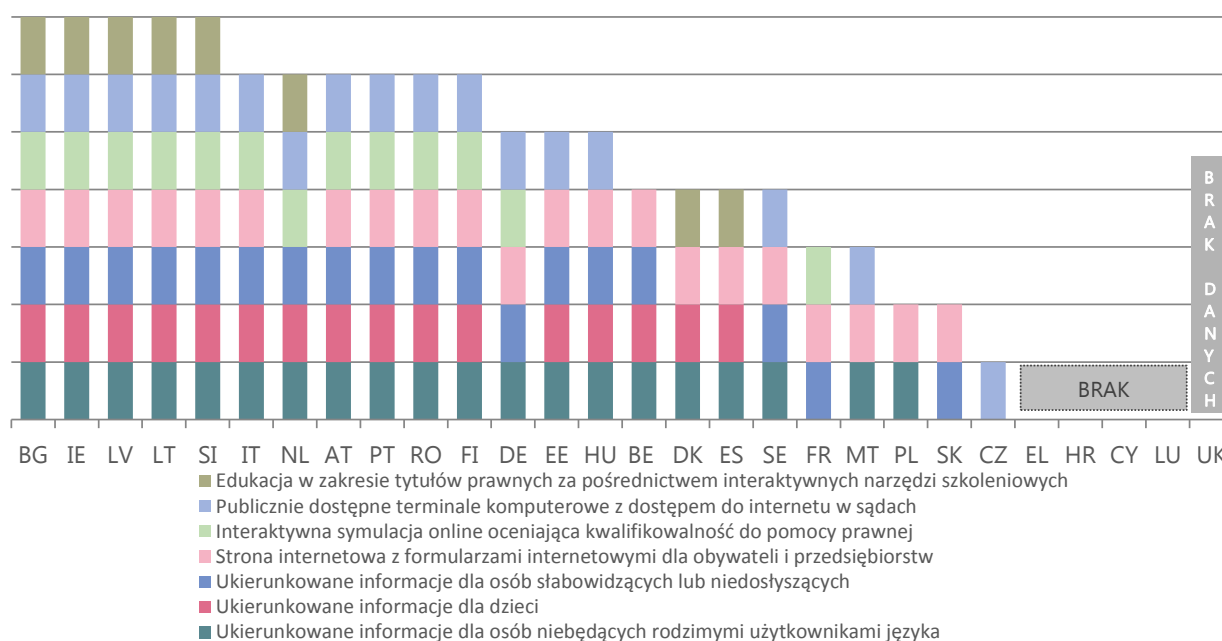
Przyjazny obywatelom wymiar sprawiedliwości wymaga, aby informacje o systemie sądowym były dostarczane w sposób nie tylko łatwo dostępny, ale także aby były one przedstawiane w formie dostosowanej do potrzeb konkretnych grup społecznych, które w przeciwnym razie miałyby trudności z dostępem do informacji. Na wykresie 20 przedstawiono dostępność informacji dotyczących określonych aspektów systemu sądowego w internecie dla konkretnych grup społecznych.

---

<sup>72</sup> Należy zauważyć, że Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej opublikowało międzysektorowe badanie dotyczące dostępu do naczelnych sądów administracyjnych i ich orzeczeń („Access to administrative supreme courts and to their decisions”): [http://www.juradmin.eu/images/media\\_kit/aca\\_surveys/Transversal-Analysis---Annex-1.pdf](http://www.juradmin.eu/images/media_kit/aca_surveys/Transversal-Analysis---Annex-1.pdf)



**Wykres 20: Dostępność informacji dotyczących systemu sądowego w internecie dla ogółu społeczeństwa (\*) (źródło: Komisja Europejska <sup>(73)</sup>)**



(\*) DE: Każdy kraj związkowy decyduje na poziomie federalnym, które informacje udostępni w internecie.

– Pomoc prawna i opłaty sądowe –

Dostęp do pomocy prawnej jest prawem podstawowym przewidzianym w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>(74)</sup>. Większość państw członkowskich udziela pomocy prawnej na podstawie dochodu wnioskodawcy<sup>(75)</sup>.

Na wykresie 21 przedstawiono dostępność pełnej lub częściowej pomocy prawnej w przypadku wartości przedmiotu sporu wynoszącej 6 000 EUR w kontekście dochodów i warunków życia w każdym państwie członkowskim<sup>(76)</sup>. Na wykresie tym porównano progi dochodowe warunkujące udzielenie pomocy prawnej wyrażone jako odsetek progu zagrożenia ubóstwem Eurostatu w każdym państwie członkowskim. Na przykład, jeżeli próg pomocy prawnej wynosi 20 %, oznacza to, że wnioskodawca, którego dochód o 20 % przewyższa próg zagrożenia ubóstwem Eurostatu w jego państwie członkowskim, nadal kwalifikuje się do otrzymania pomocy prawnej. Z drugiej strony, jeżeli próg pomocy prawnej ma wartość ujemną, oznacza to,

<sup>73</sup> Dane za 2018 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

<sup>74</sup> Art. 47 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

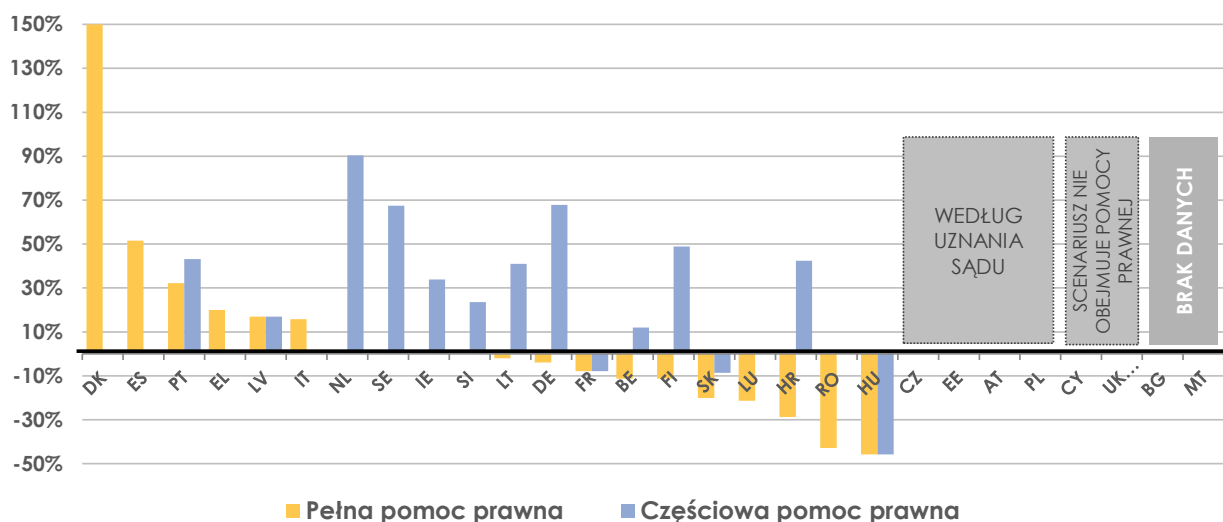
<sup>75</sup> Państwa członkowskie stosują różne metody w celu ustanowienia progu kwalifikowalności, np. różne okresy odniesienia (dochód miesięczny / dochód roczny). Blisko połowa państw członkowskich posiada również próg związany z kapitałem osobistym wnioskodawcy. Nie został on jednak uwzględniony na potrzeby tego wykresu. W BE, IE, ES, FR, HR, HU, LT, LV, LU i NL osoby należące do określonych kategorii (np. osoby fizyczne otrzymujące określone świadczenia) są automatycznie uprawnione do otrzymania pomocy prawnej w sporach cywilnych/handlowych. Pozostałe kryteria, takie jak istota sprawy, które państwa członkowskie mogą stosować, nie zostały uwzględnione na tym wykresie. Chociaż nie jest to bezpośrednio związane z tym wykresem, należy zauważyć, że w kilku państwach członkowskich (AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI, UK (Anglia i Walia)) pomoc prawna nie ogranicza się do osób fizycznych.

<sup>76</sup> W celu zebrania porównywalnych danych odpowiedni próg ubóstwa według danych Eurostatu w każdym państwie członkowskim został przeliczony na miesięczny dochód. Próg zagrożenia ubóstwem ustala się na poziomie 60 % krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu gospodarstwa domowego do dyspozycji. Europejskie badanie dotyczące dochodów i warunków życia, tabela Eurostatu ilc\_li01, dostępne na stronie internetowej: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>

że osoba, która uzyskuje dochód poniżej progu zagrożenia ubóstwem, może nie kwalifikować się do otrzymania pomocy prawnej.

Niektóre państwa członkowskie stosują system pomocy prawnej, który zapewnia pokrycie 100 % kosztów postępowania sądowego (pełna pomoc prawna) i który uzupełnia system pokrywający część kosztów (częściowa pomoc prawna) oparty na kryteriach kwalifikowalności innych niż w przypadku systemu pełnej pomocy prawnej. Inne państwa członkowskie stosują z kolei wyłącznie system pełnej pomocy prawnej lub częściowej pomocy prawnej.

**Wykres 21: Próg dochodowy uprawniający do uzyskania pomocy prawnej w konkretnej sprawie konsumenckiej (\*) (różnice w % w sporządzonym przez Eurostat proggu zagrożenia ubóstwem) (źródło: Komisja Europejska oraz CCBE<sup>77</sup>)**

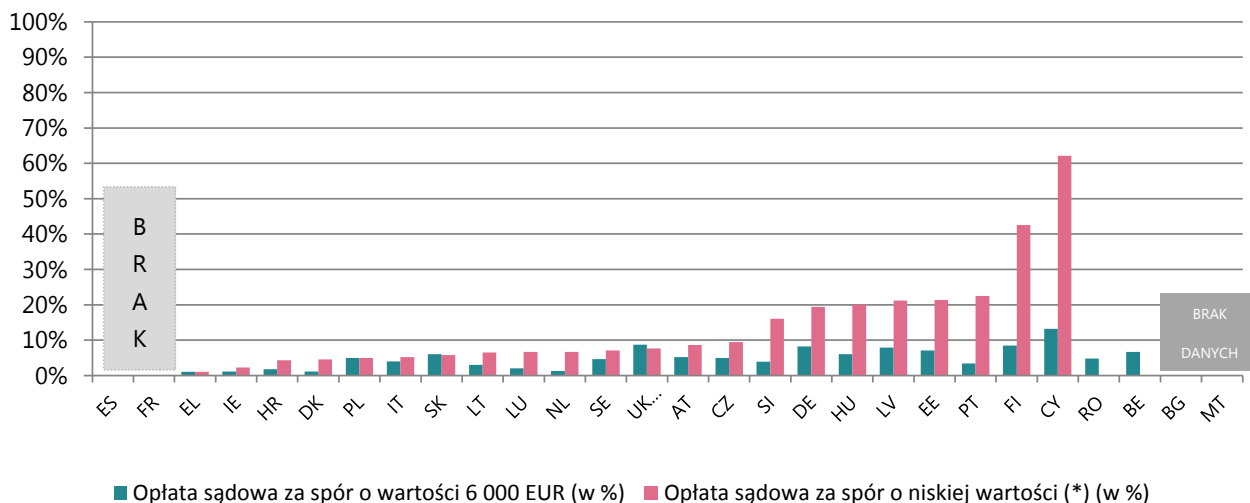


(\*) **LV**: progi dochodowe nie są porównywalne z rokiem poprzednim ze względu na dostosowanie metodyki obliczania. **EE**: podstawą decyzji o przyznaniu pomocy prawnej nie jest poziom środków finansowych wnioskodawcy. **IE**: próg dochodowy warunkujący uzyskanie pełnej pomocy prawnej nie jest porównywalny z progiem w poprzednim roku ze względu na dostosowanie metodyki obliczania; w przypadku częściowej pomocy prawnej należy brać pod uwagę również zbywalne aktywa wnioskodawcy.

W większości państw członkowskich strony wszczynające postępowanie sądowe muszą wnieść opłatę sądową. Osoby korzystające z pomocy prawnej są często zwolnione z obowiązku uiszczania opłat sądowych. Jedynie EE, IE, NL oraz SI wymagają od beneficjenta pomocy prawnej uiszczenia opłaty sądowej. W CZ sąd podejmuje indywidualną decyzję o zwolnieniu beneficjenta pomocy prawnej z obowiązku uiszczenia opłat sądowych. Na wykresie 22 przedstawiono wysokość opłaty sądowej jako udział w wartości przedmiotu sporu w odniesieniu do obydwu scenariuszy. Jeżeli przykładowo opłata sądowa stanowi 10 % wartości przedmiotu sporu w wysokości 6 000 EUR, jak pokazano na wykresie poniżej, konsument będzie musiał wnieść opłatę sądową w wysokości 600 EUR, aby wszcząć postępowanie sądowe. Niska wartość przedmiotu sporu opiera się na proggu zagrożenia ubóstwem Eurostatu w każdym państwie członkowskim.

<sup>77</sup> Dane za 2018 r. zostały zgromadzone na podstawie odpowiedzi udzielonych przez członków CCBE w kwestionariuszu opartym na następującym konkretnym scenariuszu: spór konsumenta z przedsiębiorstwem (wskazano dwie różne wartości przedmiotu sporu: 6 000 EUR i próg zagrożenia ubóstwem Eurostatu w każdym państwie członkowskim). Biorąc pod uwagę fakt, że warunki uzyskania pomocy prawnej zależą od sytuacji danego wnioskodawcy, zastosowano niższy scenariusz: niezamężny wnioskodawca w wieku 35 lat nieposiadający osoby na utrzymaniu ani ubezpieczenia ochrony prawnej, o stałym dochodzie i mieszkający w wynajętym mieszkaniu.

**Wykres 22: Opłata sądowa wnoszona w celu wszczęcia postępowania sądowego w konkretnej sprawie konsumenckiej (\*) (wysokość opłaty sądowej jako udział wartości przedmiotu sporu) (źródło: Komisja Europejska oraz CCBE<sup>78</sup>)**



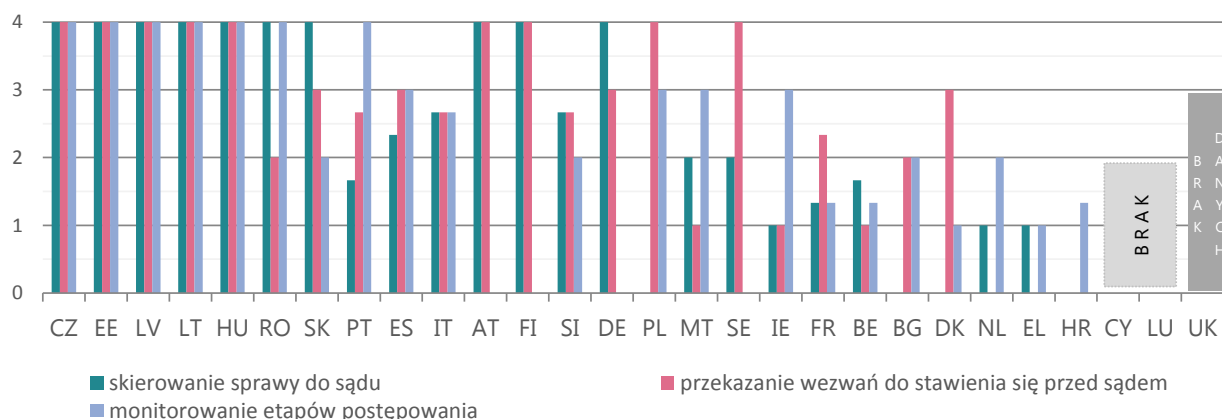
(\*) „Niska wartość przedmiotu sporu” oznacza wartość przedmiotu sporu odpowiadającą progowi zagrożenia ubóstwem Eurostatu w odniesieniu do osoby stanu wolnego w każdym państwie członkowskim, w przeliczeniu na miesięczne dochody (np. w 2018 r. wartość ta wahała się od 110 EUR w **RO** do 1 716 EUR w **LU**). **BE** i **RO**: nie przedstawiono żadnych informacji na temat opłat sądowych z tytułu niskiej wartości przedmiotu sporu. **LU**: aby wszcząć postępowanie jako powód, strony postępowania muszą uiścić opłaty komornicze, chyba że korzystają z pomocy prawnej. **NL**: opłaty sądowe z tytułu dochodu < 2 242 EUR miesięcznie.

– Elektroniczne składanie pozwów i monitorowanie ich w internecie –

Możliwość ukończenia konkretnych etapów postępowania sądowego drogą elektroniczną stanowi ważny element jakości systemów sądowych, ponieważ elektroniczne składanie pozwów, możliwość elektronicznego monitorowania postępowania mogą ułatwić dostęp do systemu wymiaru sprawiedliwości oraz przyczynić się do ograniczenia opóźnień i zmniejszenia kosztów. Systemy ICT stosowane w sądach odgrywają także coraz większą rolę we współpracy transgranicznej prowadzonej przez organy sądowe oraz ułatwiają wdrażanie prawodawstwa UE, np. w zakresie postępowania w sprawie drobnych roszczeń.

<sup>78</sup> Dane odnoszą się do progów dochodowych obowiązujących w 2018 r. i zostały zgromadzone na podstawie odpowiedzi udzielonych przez członków CCBE w kwestionariuszu opartym na następującym konkretnym scenariuszu: spór konsumenta z przedsiębiorstwem (wskazano dwie różne wartości przedmiotu sporu: 6 000 EUR i próg zagrożenia ubóstwem Eurostatu w każdym państwie członkowskim).

**Wykres 23: Dostępność środków elektronicznych (\*) (0 = dostępne w 0 % sądów; 4 = dostępne w 100 % sądów (<sup>79</sup>)) (źródło: badanie CEPEJ)**

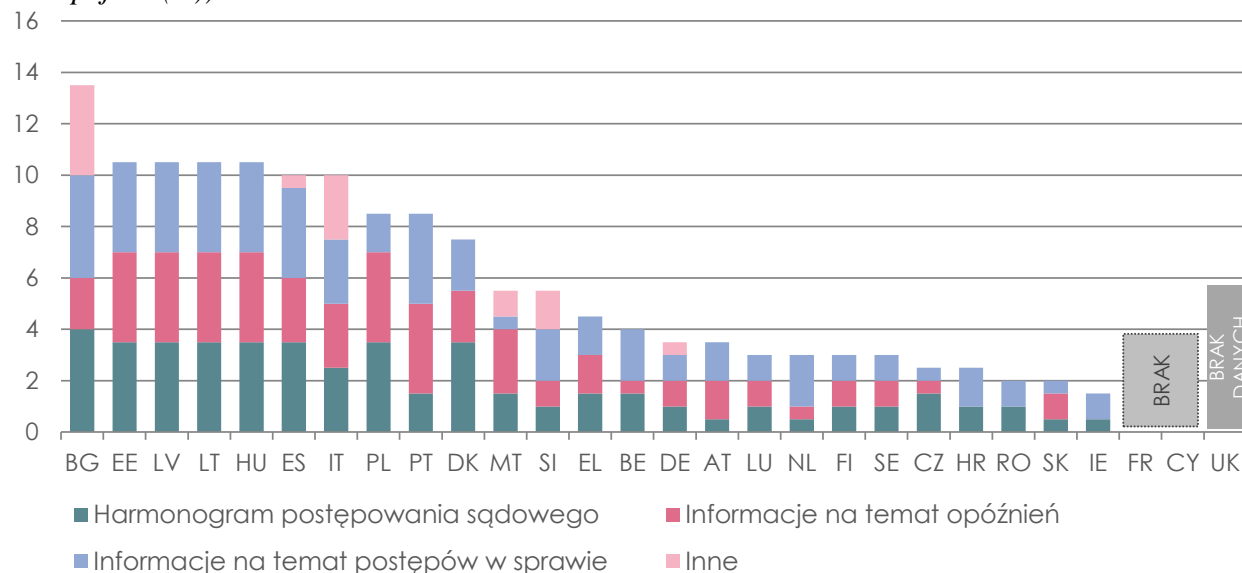


(\*) **DK i RO**: sprawy można wnosić do sądu drogą elektroniczną.

– Informacje udzielane stronom –

Wykres 24 przedstawia normy dotyczące sposobu informowania stron o przebiegu sprawy oraz rodzaju informacji otrzymywanych przez strony na ten temat, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania metod elektronicznych lub automatycznych. Niektóre państwa członkowskie posiadają system automatycznego powiadamiania wiadomością e-mail lub SMS, który umożliwia udzielanie informacji o opóźnieniach, ramach czasowych lub ogólnym przebiegu sprawy. Niektóre państwa udzielają dostępu internetowego do informacji w trakcie trwania sprawy, natomiast inne pozostawiają tę kwestię w gestii sądów.

**Wykres 24: Normy dotyczące informowania o przebiegu sprawy (źródło: Komisja Europejska (<sup>80</sup>))**



<sup>79</sup> Dane dotyczą 2017 r. Stopień wyposażenia od 100 % (narzędzie rozmieszczone całkowicie) do 0 % (narzędzie nieistniejące) wskazujący funkcjonalną obecność danego narzędzia w sądach przedstawiono na wykresie zgodnie z następującą skalą: (100 % = 4 punkty, jeśli dotyczy wszystkich spraw / 1,33 punktu za każdą konkretną sprawę; 50–99 % = 3 punkty, jeśli dotyczy wszystkich spraw / 1 punkt za każdą konkretną sprawę; 10–49 % = 2 punkty, jeśli dotyczy wszystkich spraw / 0,66 punktu za każdą konkretną sprawę; 1–9 % = 1 punkt, jeśli dotyczy wszystkich spraw / 0,33 punktu za każdą konkretną sprawę. Sprawa odnosi się do rodzaju toczących się postępowań (cywilne/handlowe, karne, administracyjne i inne).

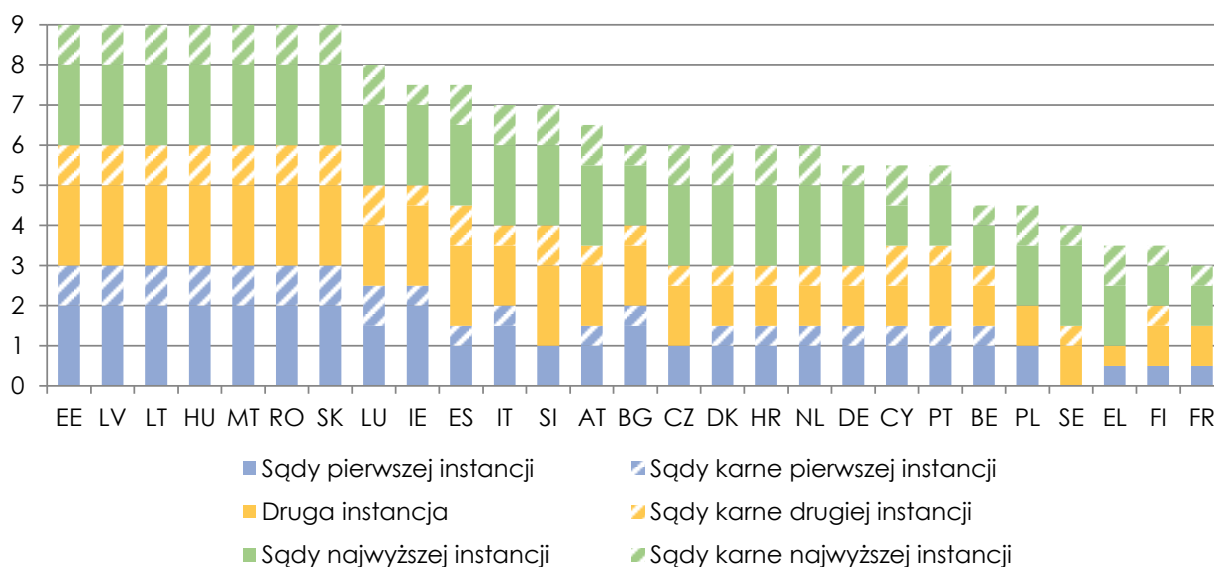
<sup>80</sup> Dane za 2018 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

(\*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 16 punktów. Państwom członkowskim przyznano punkty w zależności od metody przekazywania poszczególnych rodzajów informacji. Za automatyczne powiadamianie wiadomością e-mail lub SMS – 1,5 punktu, za internetowy dostęp do akt sprawy w trakcie trwania postępowania w sprawie – 1 punkt, za informacje udzielane na wniosek stron lub według uznania sądu lub za dowolną inną stosowaną metodę – 0,5 punktu. **LU**: komunikacja elektroniczna nie jest prawnie wiążąca (wciąż na etapie wdrażania). **SI**: Zgodnie z nowym regulaminem sądy mają obowiązek umożliwienia wglądu do danych zapisanych w systemach rejestrów spraw za pośrednictwem internetu. Obowiązku tego nie wprowadzono jeszcze w życie.

– Dostęp do orzeczeń –

Zapewnienie dostępu do orzeczeń przez internet zwiększa przejrzystość systemów wymiaru sprawiedliwości, pomaga obywatelom i przedsiębiorstwom w zrozumieniu ich praw i może przyczynić się do spójności orzecznictwa. Ustalenia dotyczące publikacji orzeczeń w internecie mają zasadnicze znaczenie dla stworzenia przyjaznych dla użytkownika funkcji wyszukiwania<sup>(81)</sup>, które sprawiają, że orzecznictwo staje się bardziej dostępne dla prawników praktyków i ogółu społeczeństwa. Publikacja orzeczeń sądowych w internecie wymaga wyważenia różnorodnych interesów w granicach określonych przez ramy prawne i polityczne<sup>(82)</sup>. Komisja Europejska wspiera inicjatywy otwartych danych podejmowane przez sektor publiczny, m.in. przez system wymiaru sprawiedliwości<sup>(83)</sup>.

**Wykres 25: Dostępność publikowanych orzeczeń w internecie dla ogółu społeczeństwa (\*)** (sprawy cywilne/handlowe, administracyjne i karne, wszystkie instancje) (źródło: Komisja Europejska<sup>(84)</sup>)



(\*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 9 punktów. W odniesieniu do każdej instancji sądowej przyznano jeden punkt, jeżeli dostępne są wszystkie orzeczenia odpowiednio w sprawach cywilnych/handlowych oraz administracyjnych i karnych (jeżeli dostępne są jedynie niektóre orzeczenia, przyznano 0,5 punktu). Jeżeli prawo danych państw członkowskich przewiduje tylko dwie instancje sądowe, punkty przyznano trzem instancjom sądowym, powielając punkty odpowiedniej instancji sądowej, która byłaby wyższa od nieistniejącej instancji. W przypadku tych państw członkowskich, w których nie istnieje rozróżnienie między wspomnianymi dwiema dziedzinami prawa (cywilne/karne i administracyjne), przyznano taką samą liczbę punktów obu dziedzinom prawa. **BG**: wszystkie

<sup>81</sup> Zob. Przewodnik po najlepszych praktykach w zarządzaniu sądami najwyższymi w ramach projektu Sądy Najwyższe jako gwarancja skuteczności systemów sądowych, s. 29.

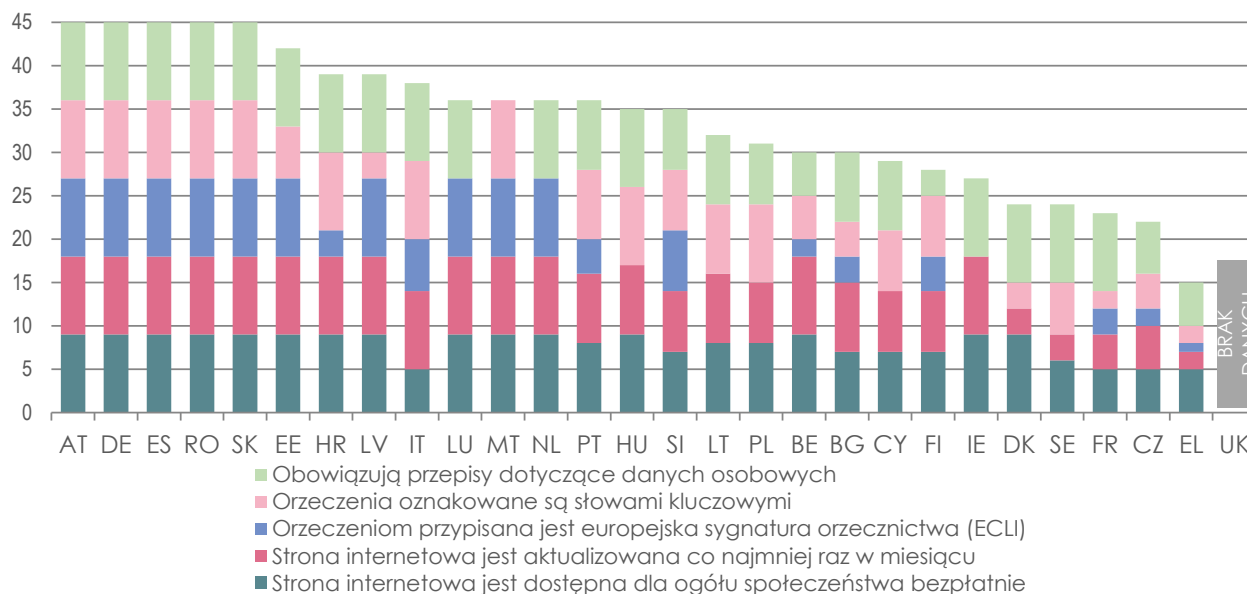
<sup>82</sup> Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie najlepszych praktyk w zakresie publikowania orzeczeń sądowych w internecie (Dz.U. C 362 z 8.10.2018, s. 2).

<sup>83</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-data>

<sup>84</sup> Dane za 2018 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

orzeczenia Sądu Kasacyjnego w sprawach karnych są publikowane, z wyjątkiem orzeczeń, które zawierają informacje niejawne. **LU** i **SE**: sądy nie publikują regularnie orzeczeń w internecie (jedynie w sprawach przełomowych). **LV**: w przypadku orzeczeń wydawanych na posiedzeniach niejawnych w internecie publikowane są jedynie te części, które podano do informacji publicznej. **DE**: każdy kraj związkowy samodzielnie decyduje o dostępności orzeczeń z pierwszej instancji w internecie. **IE**: w sprawach karnych rozstrzyganych w trybie uproszczonym zasadniczo nie ma obowiązku wydania pisemnego orzeczenia. **CY**: w sprawach administracyjnych i karnych sędziowie decydują, które orzeczenia podlegają publikacji. **NL**: sądy podejmują decyzję o publikacji zgodnie z opublikowanymi kryteriami. **PL**: w sprawach administracyjnych decyzję o publikacji podejmuje przewodniczący wydziału w każdym sądzie. **PT**: w sprawach cywilnych i karnych decyzję o publikacji podejmuje komisja działająca w ramach danego sądu.

**Wykres 26: Ustalenia dotyczące publikacji orzeczeń wszystkich instancji w internecie (\*) (sprawy cywilne/handlowe, administracyjne i karne, wszystkie instancje) (źródło: Komisja Europejska<sup>(85)</sup>)**



(\*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 45 punktów. (\*) W odniesieniu do każdej z trzech instancji można przyznać trzy punkty, jeżeli rzecznik prasowy zajmuje się sprawami cywilnymi i handlowymi, administracyjnymi oraz karnymi. Jeżeli np. rzecznik odpowiada jedynie za jedną z trzech kategorii spraw, przyznaje się tylko jeden punkt dla danej instancji. Jeżeli prawo danego państwa członkowskiego przewiduje tylko dwie instancje, punkty przyznaje się trzem instancjom, powielając wynik odpowiedniej instancji, która byłaby wyższa od nieistniejącej instancji. W przypadku tych państw członkowskich, w których nie istnieje rozróżnienie między sprawami administracyjnymi a cywilnymi/handlowymi, przyznaje się taką samą liczbę punktów obu dziedzinom prawa. CZ: niektórym orzeczeniom drugiej instancji w sprawach cywilnych/handlowych nadaje się sygnaturę ECLI. IE: W irlandzkim porządku prawnym sprawy administracyjne zalicza się w rzeczywistości do kategorii spraw cywilnych i handlowych. NL: brak słów kluczowych, ale do każdego publikowanego orzeczenia dodawany jest spis treści.

– Dostęp do alternatywnych metod rozwiązywania sporów –

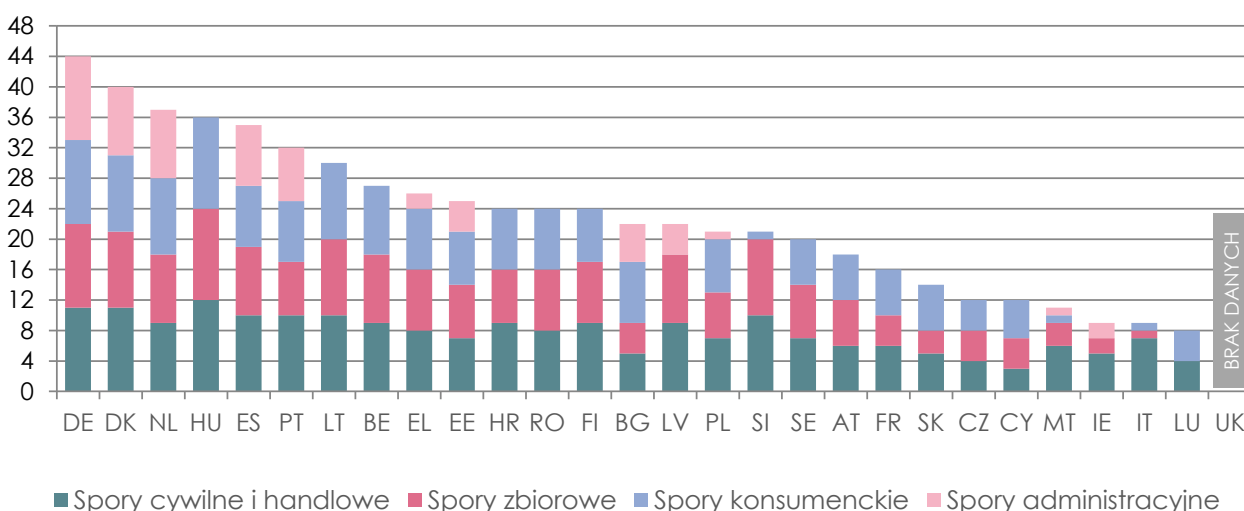
Na wykresie 27 przedstawiono działania państw członkowskich na rzecz propagowania dobrowolnego stosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów za pomocą konkretnych zachęt, które mogą być różne w zależności od dziedziny prawa<sup>(86)</sup>.

<sup>85</sup> Dane za 2018 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

<sup>86</sup> Metody promowania ADR i zachęcania do korzystania z nich nie obejmują obowiązkowych wymogów korzystania z ADR przed wniesieniem sprawy do sądu, ponieważ takie wymogi budzą obawy co do ich zgodności z prawem do skutecznego środka prawnego przed sądem przewidzianego w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.



**Wykres 27: Promowanie i środki zachęcające w zakresie stosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów (\*) (źródło: Komisja Europejska <sup>(87)</sup>)**



(\*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 48 punktów. Zagregowane dane opierają się na następujących wskaźnikach: 1) stronach internetowych zawierających informacje na temat ADR; 2) kampaniach reklamowych prowadzonych w mediach; 3) broszurach skierowanych do ogółu społeczeństwa; 4) sądach przeprowadzających specjalne sesje informacyjne poświęcone ADR na żądanie; 5) obecności koordynatora ADR/mediacji w sądach; 6) publikacji ocen dotyczących korzystania z ADR; 7) publikacji statystyk dotyczących korzystania z ADR; 8) kosztach ochrony w ramach pomocy prawnej (częściowej lub pełnej) ponoszonych w przypadku korzystania z ADR; 9) zwrotach opłat sądowych w całości lub w części, w tym opłat skarbowych, w przypadku gdy ADR zakończą się powodzeniem; 10) braku wymogu obecności adwokata w ramach procedury ADR; 11) możliwości pełnienia przez sędziego funkcji mediatora; oraz 12) możliwości wyegzekwowania na drodze sądowej porozumienia osiągniętego przez strony. Za każdy z tych 12 wskaźników przyznano jeden punkt w odniesieniu do każdej dziedziny prawa. **DK**: każdy sąd ma ambasadora odpowiedzialnego za promowanie mediacji. Sądy administracyjne mają możliwość proponowania stronom postępowania mediacyjnego. **IE**: sprawy administracyjne zaliczane są do kategorii spraw cywilnych i handlowych. **EL**: W dziedzinie procedury udzielania zamówień publicznych istnieją ADR przed administracyjnymi sądami apelacyjnymi. **ES**: ADR jest obowiązkowe w sprawach z zakresu prawa pracy. **LT**: sekretarz Krajowego Urzędu Sądownictwa koordynuje procesy mediacji sądowej w sądach. **PT**: w odniesieniu do sporów cywilnych/handlowych opłaty sądowe są zwracane wyłącznie w przypadku sędziów pokoju. **SK**: w słowackim porządku prawnym nie funkcjonuje stosowanie ADR do celów administracyjnych. **SE**: sędziowie mają swobodę proceduralną w zakresie ADR. W rzeczywistości poszukiwanie polubownego rozwiązania jest obowiązkowym zadaniem sędziego, o ile nie jest to niewłaściwe.

### 3.2.2. Zasoby

Wystarczające zasoby, w tym niezbędne inwestycje w infrastrukturę fizyczną i techniczną, oraz wykwalifikowany, przeszkolony personel wszystkich kategorii w odpowiedniej liczbie są niezbędne do dobrego funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości. Jeżeli nie zostaną zapewnione odpowiednie środki, narzędzia lub personel posiadający wymagane kwalifikacje i umiejętności oraz dostęp do szkolenia ustawicznego, jakość postępowań i orzeczeń może ulec pogorszeniu.

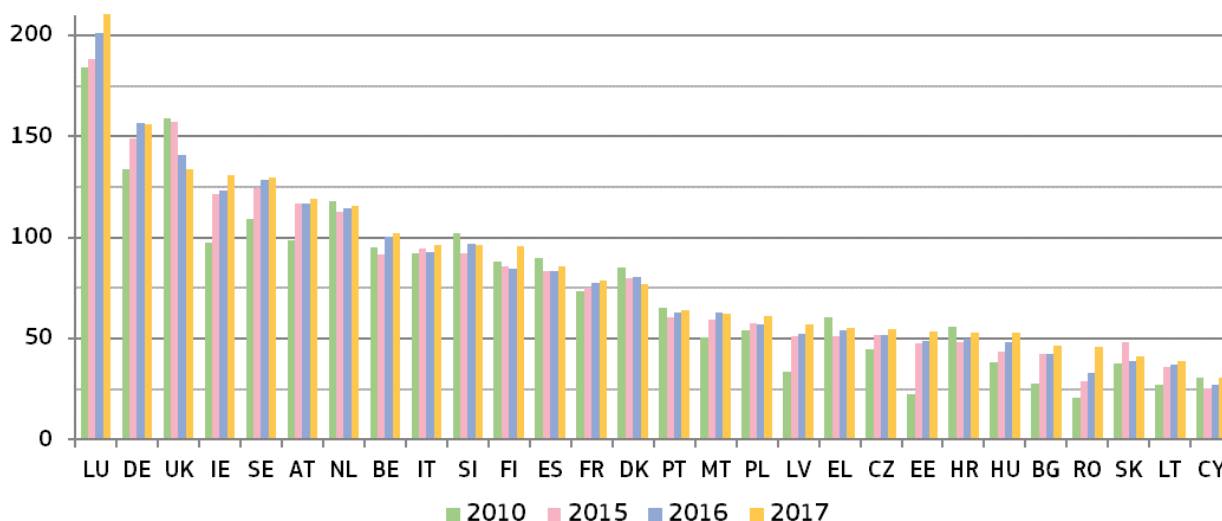
#### – Zasoby finansowe –

Na poniższych wykresach pokazano rzeczywiste wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości (z wyłączeniem więzień) – zarówno w przeliczeniu na jednego mieszkańca (wykres 28), jak i w postaci udziału

<sup>87</sup> Dane za 2018 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

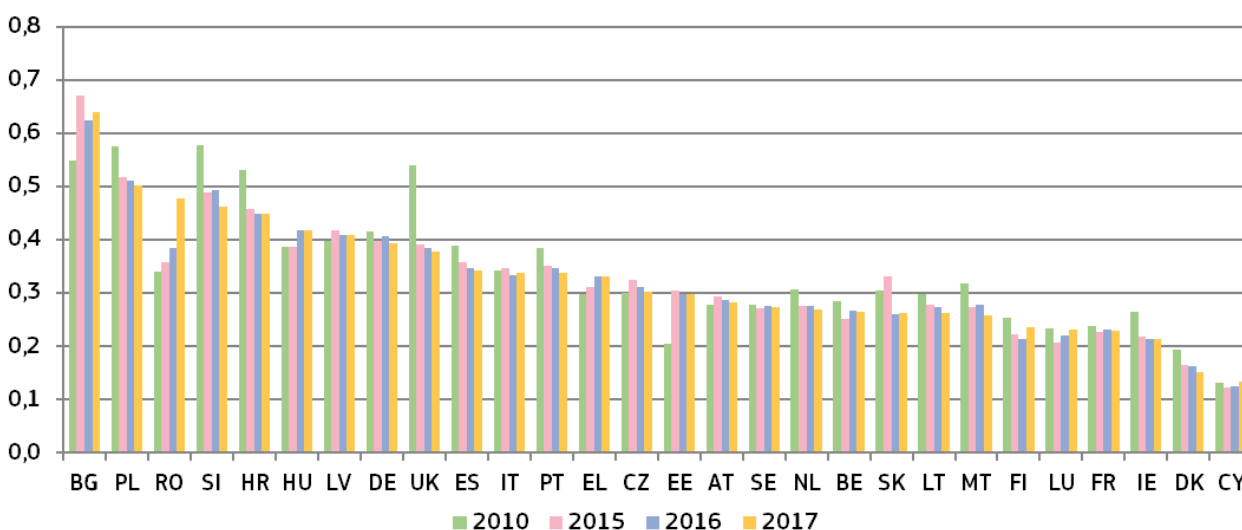
w produkcie krajowym brutto (PKB) (wykres 29); kryteria dotyczące ustalania kwot środków finansowych (wykres 30); oraz główne kategorie wydatków na sądy (wykres 31)<sup>88</sup>.

**Wykres 28: Łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy (\*) (w EUR na mieszkańca) (źródło: Eurostat)**



(\*) Państwa członkowskie są uszeregowane według wydatków w 2017 r. (od najwyższych do najniższych). Dane z 2017 r. dla **ES, FR, HR, NL** i **SK** są danymi tymczasowymi.

**Wykres 29: Łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy (\*) (jako odsetek PKB) (źródło: Eurostat)**

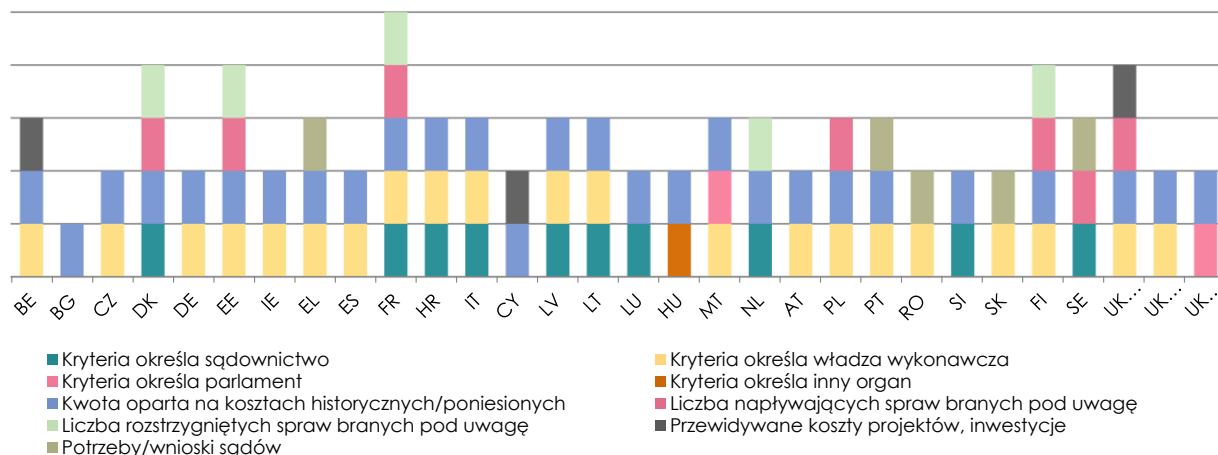


(\*) Państwa członkowskie są uszeregowane według wydatków w 2017 r. (od najwyższych do najniższych). Dane z 2017 r. dla **ES, FR, HR, NL** i **SK** są danymi tymczasowymi.

<sup>88</sup> Łączne (rzeczywiste) wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na administrację, obsługę lub wsparcie sądów administracyjnych, sądów cywilnych i karnych oraz systemu sądowego, w tym na egzekwowanie kar pieniężnych i ugód sądowych nałożonych przez sądy i obsługę systemów zwolnień warunkowych, oraz pomoc prawną – oraz przedstawicielstwo ustawowe i doradztwo prawne świadczone w imieniu organów rządowych lub w imieniu innych podmiotów zapewniane przez organy rządowe w formie pieniężnej lub w formie usługi, z wyłączeniem administracji więzień (dane z zakresu rachunków narodowych, klasyfikacja funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG), grupa 03.3), tabela Eurostatu gov\_10a\_exp, dostępna pod adresem: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Wykres 30 pokazuje, które organy państwowe (sądownicze, ustawodawcze czy wykonawcze) ustalają kryteria dotyczące określania wysokości środków finansowych dla sądownictwa oraz jaki rodzaj kryteriów jest stosowany.

**Wykres 30: Kryteria dotyczące ustalania kwot środków finansowych dla sądownictwa (\*)**  
(<sup>89</sup>)



(\*) **DK**: uwzględnia się liczbę spraw wpływających do sądów pierwszej instancji i spraw przez nie rozstrzygniętych. **DE**: wyłącznie w odniesieniu do budżetu federalnego sądu najwyższego – w przypadku sądów pierwszej i drugiej instancji. Systemy sądowe różnią się pomiędzy poszczególnymi krajami związkowymi. **EE**: liczba spraw napływających i rozstrzygniętych w sądach pierwszej i drugiej instancji. **FR**: liczba spraw napływających i rozstrzygniętych w sądach wszystkich instancji. Uwzględnia się liczbę spraw rozstrzygniętych obliczoną na podstawie oceny kosztów ponoszonych przez sądy. **IT**: dla sądów cywilnych i karnych kryteria określa Ministerstwo Sprawiedliwości, natomiast dla sądów administracyjnych kryteria określa Rada Sądownictwa (CPGA). **HU**: prawo stanowi, że wynagrodzenia sędziów muszą zostać określone w ustawie w sprawie budżetu państwa w taki sposób, aby kwota wynagrodzenia nie mogła być niższa niż w poprzednich latach. **NL**: uwzględnia się liczbę spraw rozstrzygniętych obliczoną na podstawie oceny kosztów ponoszonych przez sądy. **FI**: uwzględnia się liczbę spraw rozstrzygniętych obliczoną na podstawie oceny kosztów ponoszonych przez sądy.

Wykres 31 pokazuje po raz pierwszy główne kategorie ekonomiczne obejmujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy: 1) płace i wynagrodzenia sędziów i personelu sądowego, w tym składki na ubezpieczenia społeczne („wynagrodzenia pracownicze” (<sup>90</sup>)), 2) koszty operacyjne w odniesieniu do towarów i usług, z których korzystają sądy, m.in. wynajem budynków, materiały biurowe, energia oraz pomoc prawna („konsumpcja pośrednia” (<sup>91</sup>)), 3) inwestycje w środki trwałe, takie jak budynki sądowe i oprogramowanie („nakłady brutto na środki trwałe” (<sup>92</sup>)) oraz 4) inne wydatki.

<sup>89</sup> Dane gromadzone za pośrednictwem zaktualizowanego kwestionariusza przygotowanego przez Komisję w ścisłym powiązaniu z ENCJ. Odpowiedzi państw członkowskich bez odpowiedzi Rad Sądownictwa gromadzone były poprzez współpracę z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej.

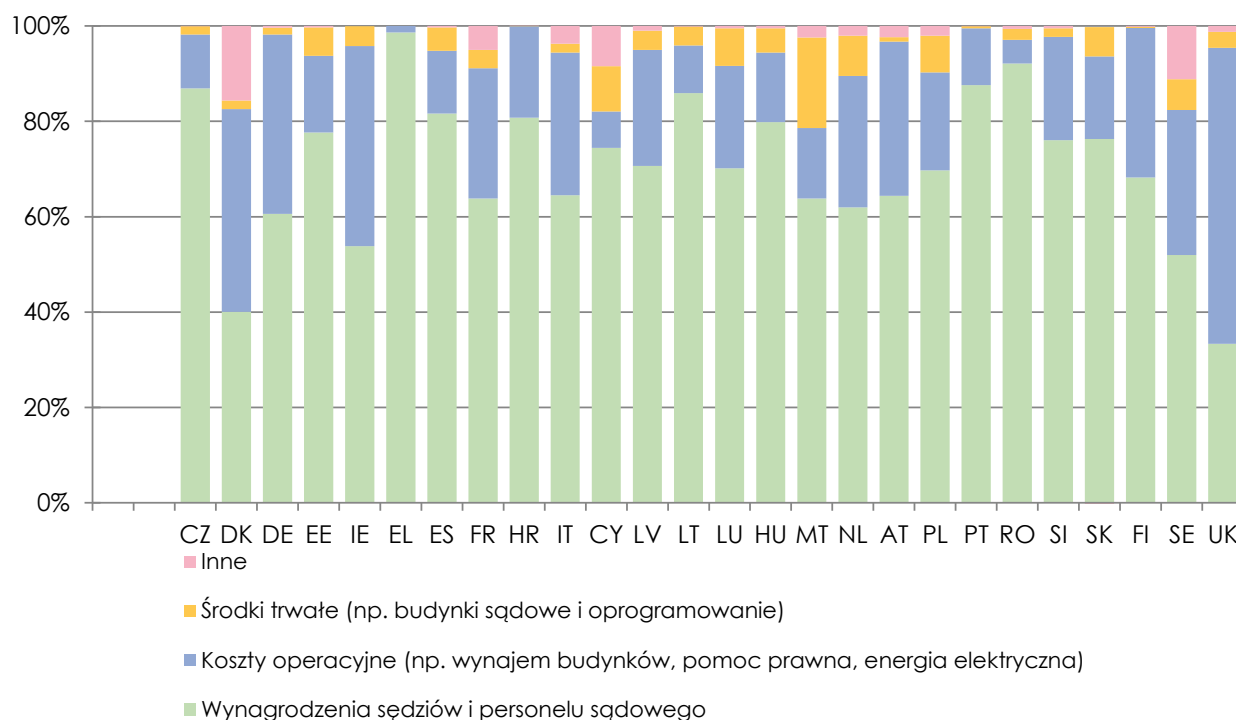
<sup>90</sup> Wynagrodzenia pracownicze obejmują płace i wynagrodzenia pieniężne i rzeczowe (D.11) oraz rzeczywiste i przypisane umownie składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez pracodawców (D.121 i D.122). Zob. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation\\_of\\_employees](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation_of_employees)

<sup>91</sup> Konsumpcja pośrednia jest pojęciem z rachunków narodowych, które służy do pomiaru wartości konsumowanych towarów i usług jako nakładów w procesie produkcji. Nie obejmuje ono [środków trwałych](#), których konsumpcja jest rejestrowana jako [amortyzacja środków trwałych](#). Towary i usługi mogą zastać albo przekształcone, albo zużyte w procesie produkcji.

Zob. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate\\_consumption](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate_consumption)

<sup>92</sup> Nakłady brutto na środki trwałe, w skrócie GFCF (gross fixed capital formation), obejmują inwestycje producentów będących rezydentami, pomniejszone o transakcje zbycia, w środki [trwałe](#) w danym okresie. Pozycja ta obejmuje również niektóre zwiększenia wartości aktywów nieprodukowanych ze strony producentów lub jednostek instytucjonalnych. Środki trwałe są to rzeczowe aktywa trwałe lub aktywa niematerialne i prawne wytworzone w wyniku procesów produkcji, które są wykorzystywane w sposób

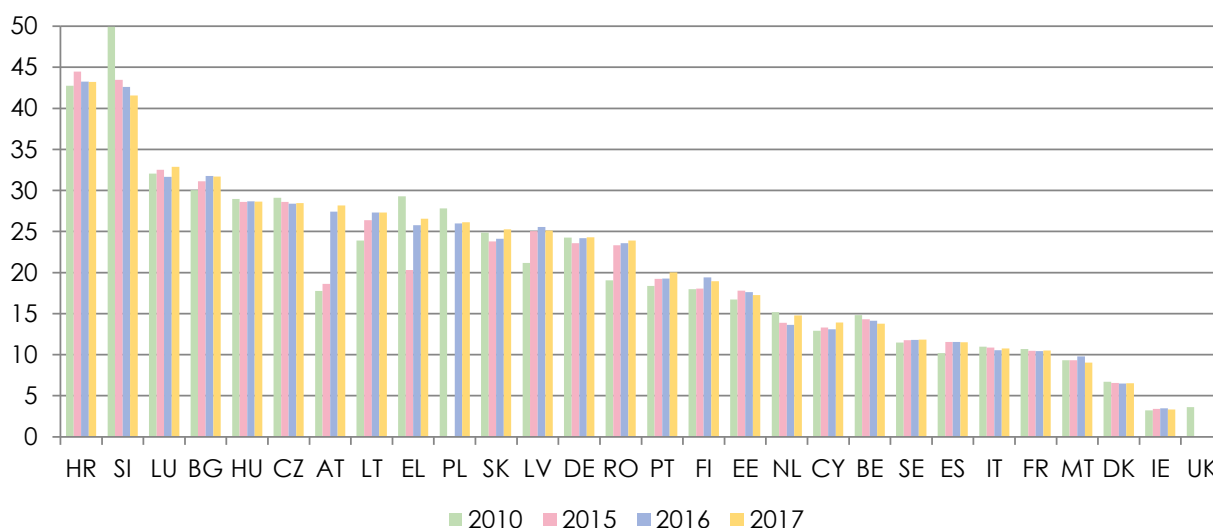
**Wykres 31: Łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy (w 2017 r., jako odsetek wydatków) (źródło: Eurostat)**



– Zasoby ludzkie –

Odpowiednie zasoby ludzkie mają zasadnicze znaczenie dla jakości systemu wymiaru sprawiedliwości. Różnorodność wśród sędziów, w tym równowaga płci, pozwala zapewnić dodatkową wiedzę oraz dodatkowe umiejętności i doświadczenia, a także odzwierciedla rzeczywistość społeczną.

**Wykres 32: Liczba sędziów (\*) (na 100 000 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)**

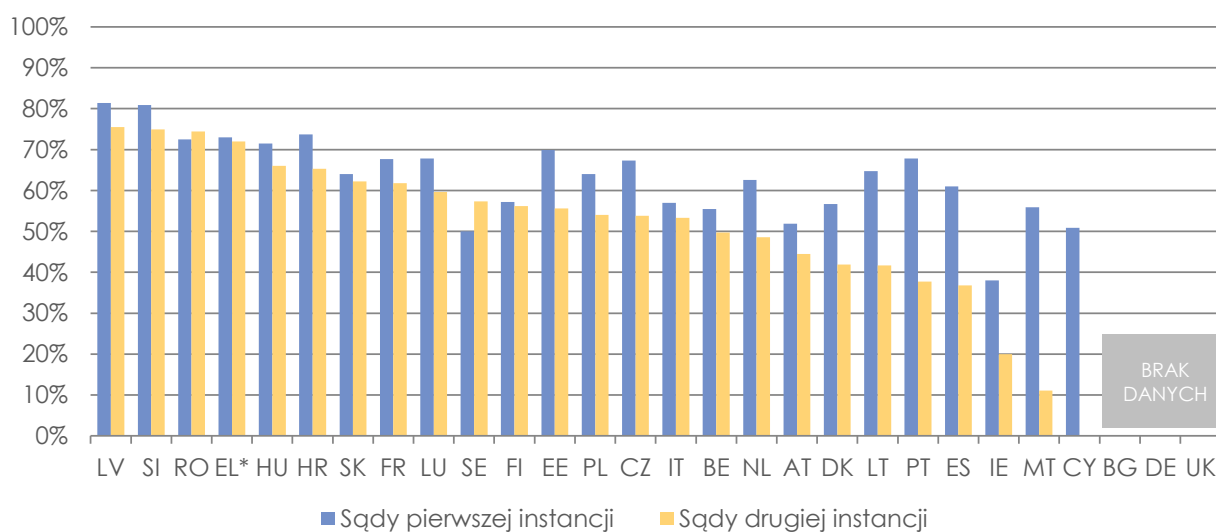


(\*) Kategoria ta obejmuje tylko sędziów zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, zgodnie z metodyką CEPEJ. Nie obejmuje Rechtspfleger / urzędników sądowych, których kategoria istnieje tylko w niektórych państwach członkowskich. AT: Dane dotyczące sądownictwa administracyjnego wprowadzono po raz pierwszy w cyklu 2016.

powtarzalny lub ciągle przez okres dłuższy niż jeden rok. See [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross fixed capital formation \(GFCF\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross fixed capital formation (GFCF))

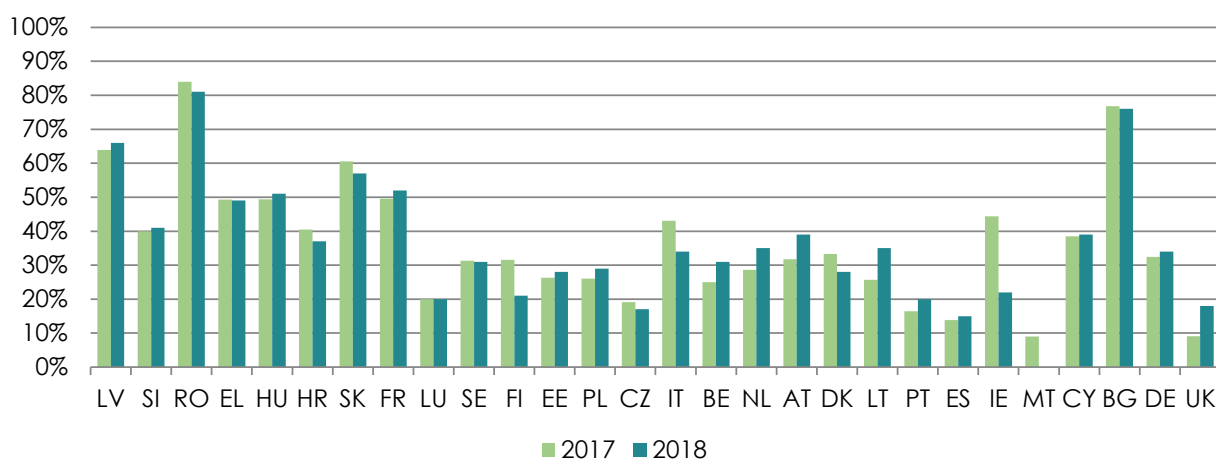
*EL:* w latach wskazanych powyżej całkowita liczba sędziów zawodowych obejmuje różne kategorie, co częściowo tłumaczy zmienność tych danych. Od 2016 r. dane dotyczące liczby sędziów zawodowych obejmuje wszystkie szczeble wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i politycznych oraz sędziów administracyjnych. *IT:* Nie są brane pod uwagę regionalne sądy administracyjne, regionalne komisje kontrolne, lokalne komisje podatkowe oraz sądy wojskowe. *UK:* średnia ważona w odniesieniu do trzech jurysdykcji. Dane za 2010 r. obejmują dane dotyczące *UK (NI)* z 2012 r. *LU:* liczby te skorygowano zgodnie z ulepszoną metodyką.

**Wykres 33: Odsetek kobiet na stanowiskach sędziów zawodowych w sądach pierwszej i drugiej instancji w 2017 r. (źródło: badanie CEPEJ)**



(\*) EL: dane za 2016 r.

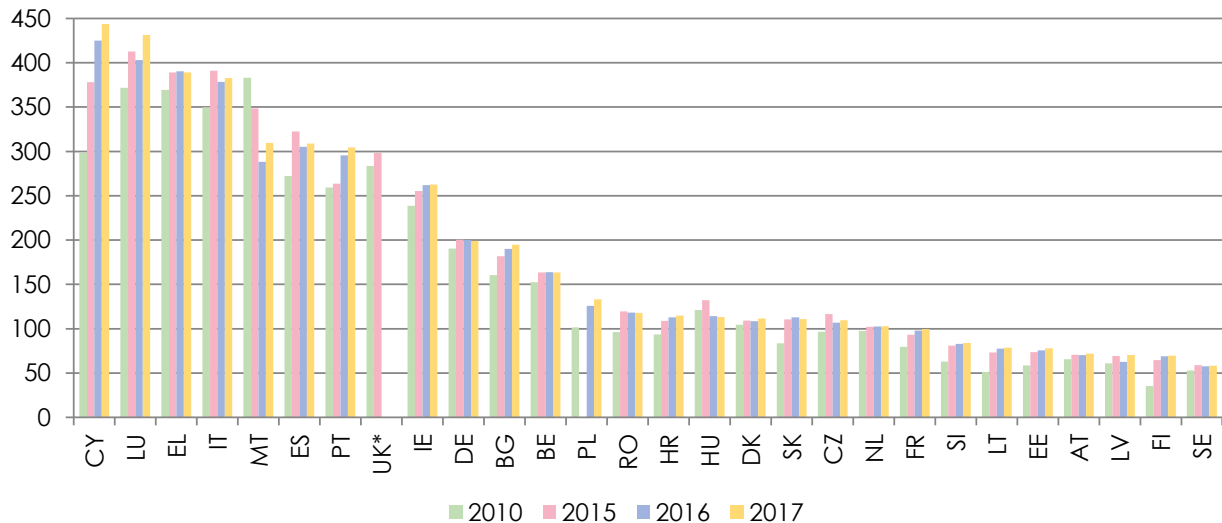
**Wykres 34: Odsetek kobiet na stanowiskach sędziów zawodowych w sądach najwyższych w 2017 r. i w 2018 r. (\*) (źródło: Komisja Europejska <sup>93</sup>)**



(\*) Kolejność państw członkowskich jest identyczna jak na wykresie 33.

<sup>93</sup> Dane za 2018 r., Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, baza danych statystycznych dotyczących płci, dostępna pod adresem: [http://eige.europa.eu/lt/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm\\_jud\\_natert\\_wmid\\_natcrt\\_supcrt](http://eige.europa.eu/lt/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natert_wmid_natcrt_supcrt)

**Wykres 35: Liczba adwokatów (\*) (na 100 000 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)**

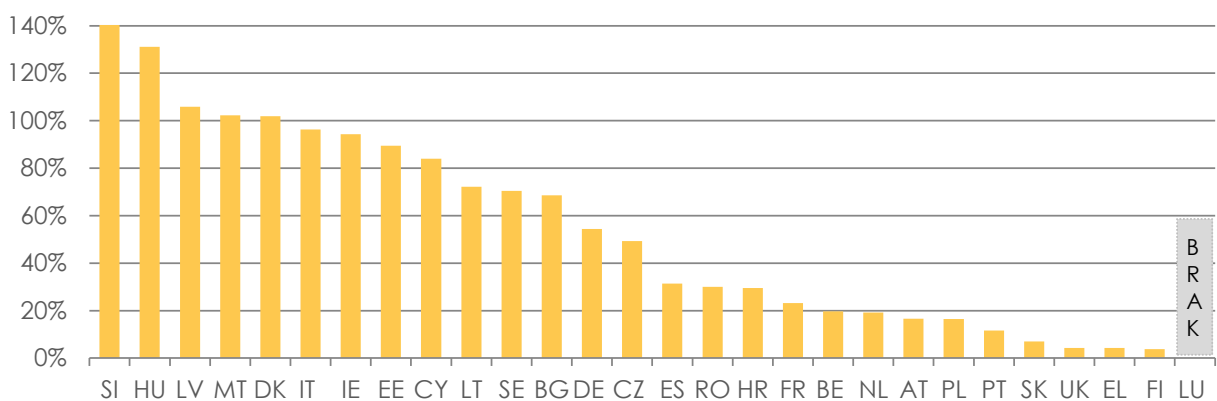


(\*) Zgodnie z metodyką CEPEJ adwokat jest osobą wykwalifikowaną i uprawnioną zgodnie z prawem krajowym do występowania z pozwem i podejmowania działań w imieniu swoich klientów, uczestniczenia w praktykowaniu prawa, występowania przed sądem lub doradzania swoim klientom i reprezentowania ich w kwestiach prawnych (zalecenie Rec(2000) 21 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie swobody wykonywania zawodu adwokata). **DE**: w Niemczech nie stosuje się podziału na różne grupy adwokatów, np. na radców prawnych i obrońców. **FI**: od 2015 r. liczba adwokatów obejmuje zarówno liczbę adwokatów pracujących w sektorze prywatnym, jak i liczbę adwokatów pracujących w sektorze publicznym. **UK**: dane za 2010 r. i 2014 r.

– Szkolenia –

Szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości w istotny sposób przyczynia się do poprawy jakości orzeczeń sądowych i usług świadczonych obywatelom przez wymiar sprawiedliwości. Poniższe dane dotyczą szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości w szerokim zakresie dziedzin, w tym w zakresie komunikacji ze stronami i prasą oraz w zakresie umiejętności sędziowskich.

**Wykres 36: Sędziowie uczestniczący w szkoleniach w ramach doskonalenia zawodowego w zakresie prawa Unii lub prawa innego państwa członkowskiego (\*) (jako odsetek łącznej liczby sędziów) (źródło: Komisja Europejska <sup>94</sup>)**

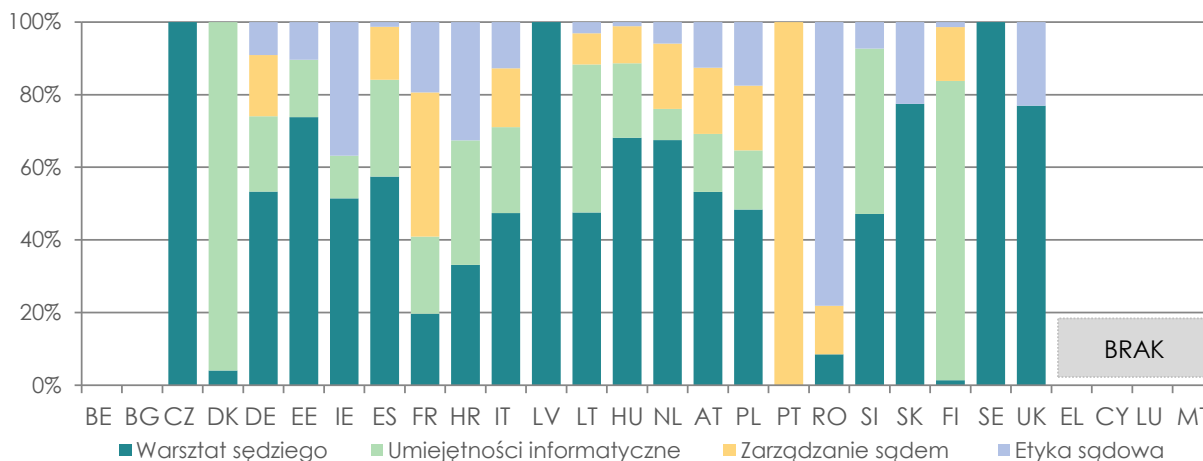


(\*) Wartości dla niektórych państw członkowskich zostały obniżone do celów prezentacji (SI = 257 %). W kilku państwach członkowskich odsetek uczestników szkoleń przekracza 100 %, co oznacza, że niektórzy uczestnicy wzięli udział w więcej niż jednym szkoleniu. **DK**: w tym personel sądowy. **IT**: Nie są brane pod uwagę regionalne sądy administracyjne, regionalne komisje kontrolne, lokalne komisje podatkowe oraz sądy wojskowe. **AT**: w tym prokuratorzy. **UK**: Dane pochodzą z 2016 r.

<sup>94</sup> Dane za 2017 r. zgromadzone we współpracy z Europejską Siecią Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości i CEPEJ.



**Wykres 37: Odsetek sędziów uczestniczących w szkoleniach w ramach doskonalenia zawodowego w zakresie różnych rodzajów umiejętności (\*) (jako odsetek łącznej liczby sędziów uczestniczących w tego rodzaju szkoleniach) (źródło: Komisja Europejska<sup>(95)</sup>)**

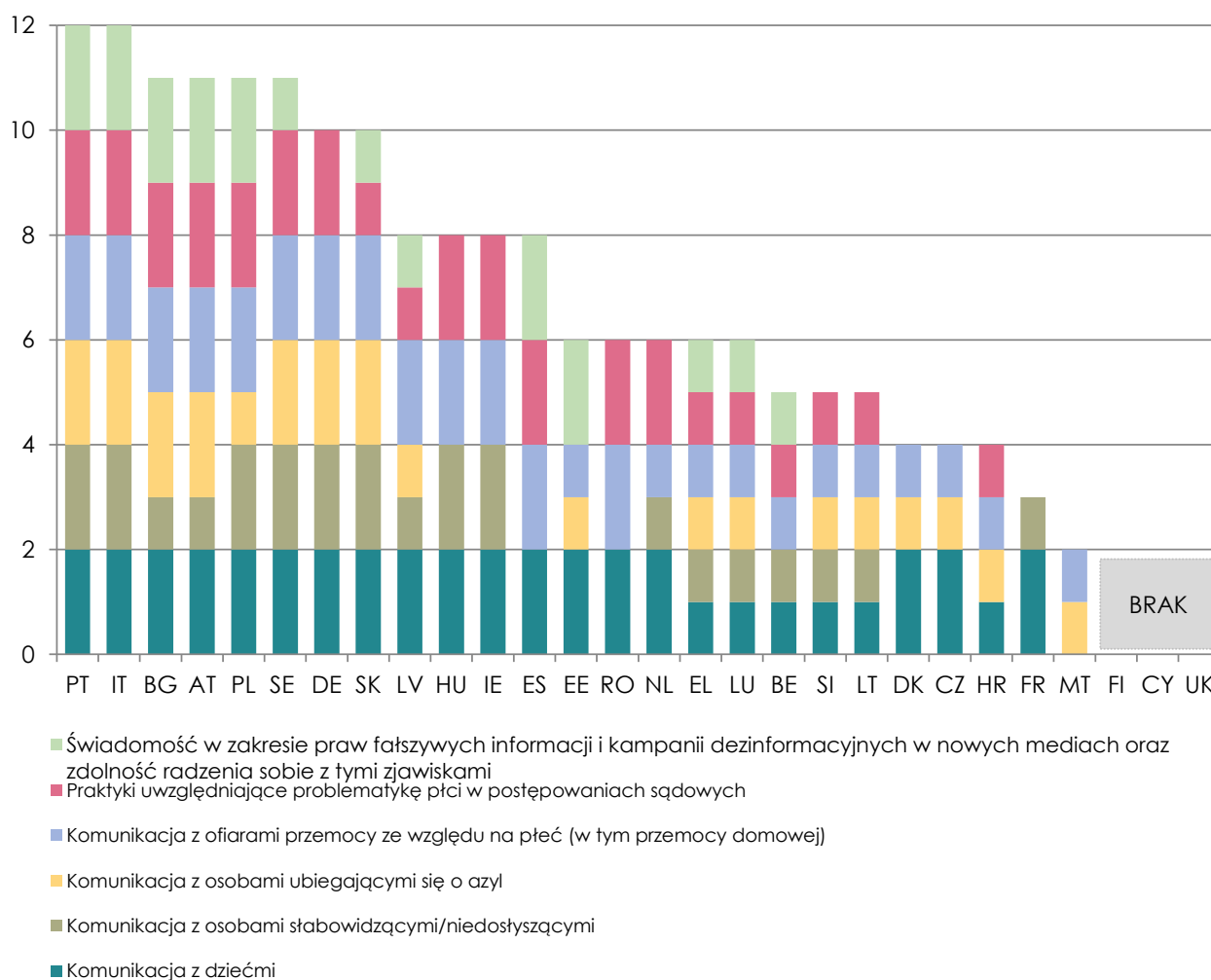


(\*) Tabela pokazuje rozkład w odniesieniu do sędziów uczestniczących w szkoleniach w ramach doskonalenia zawodowego (tj. takich, które odbywają się po okresie szkolenia wstępnego dla przyszłych sędziów) w zakresie każdej z czterech określonych dziedzin jako odsetek łącznej liczby sędziów uczestniczących w tego rodzaju szkoleniach. Szkolenia prawnicze nie są brane pod uwagę. Szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości w **EL**, **CY**, **LU** oraz **MT** nie obejmuje specyficznych szkoleń w zakresie przedstawionych umiejętności. **DK**: w tym personel sądowy. **AT**: w tym prokuratorzy. Dane **UK** dotyczą Anglii i Walii.

**Wykres 38: Dostępność szkoleń dla sędziów w zakresie komunikacji (\*) (źródło: Komisja Europejska<sup>(96)</sup>)**

<sup>95</sup> Dane za 2017 r. zgromadzone we współpracy z Europejską Siecią Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości i CEPEJ. „Warsztat sędziego” obejmuje takie działania, jak prowadzenie rozpraw, formułowanie wyroków czy retoryka.

<sup>96</sup> Dane za 2018 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.



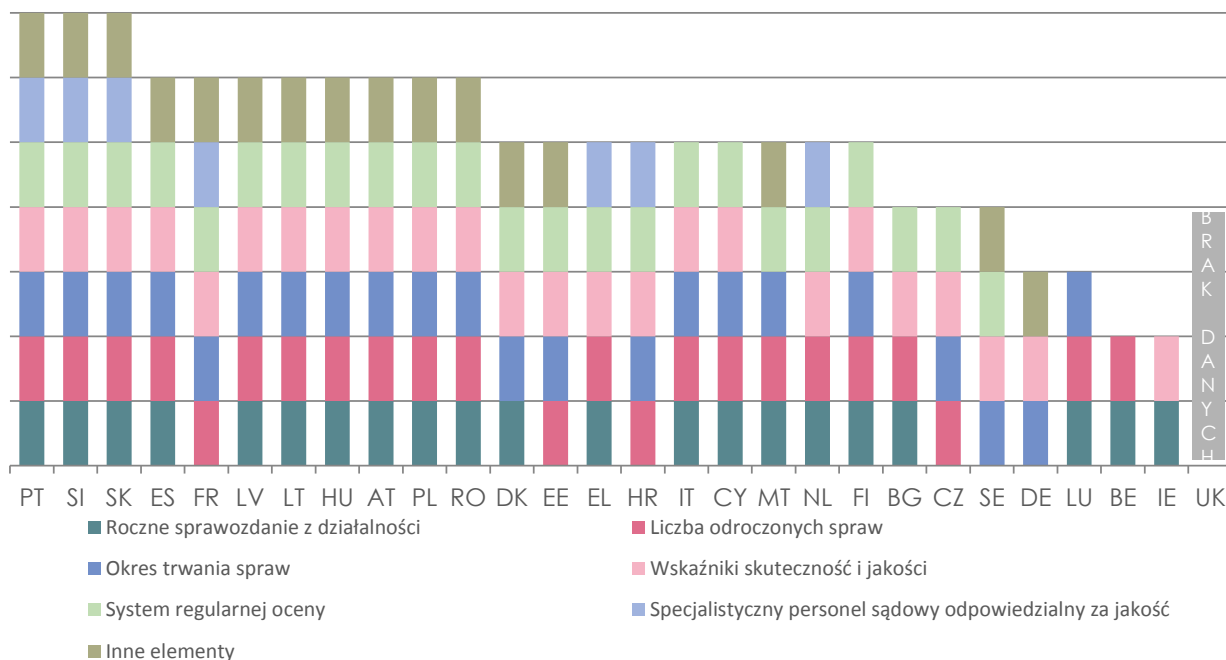
(\* ) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 12 punktów. Państwa członkowskie otrzymały 1 punkt, jeżeli dostępne jest szkolenie wstępne i 1 jeden punkt, jeżeli dostępne są szkolenia w ramach doskonalenia zawodowego (maksymalnie 2 punkty za każdy rodzaj szkolenia). **DK**: nie oferuje się szkoleń w zakresie komunikowania się z osobami słabowidzącymi lub niedosłyszącymi, ponieważ państwo oferuje osobom słabowidzącym lub niedosłyszącym pomoc w postaci narzędzi lub asystenta na sali rozpraw, np. tłumacza języka migowego.

### 3.2.3. Narzędzia oceny

Monitorowanie i ocena działalności sądów pomaga w wykrywaniu braków i potrzeb, a tym samym w podnoszeniu jakości systemu wymiaru sprawiedliwości. Regularna ocena mogłaby poprawić zdolność reagowania systemu wymiaru sprawiedliwości na obecne i przyszłe wyzwania. Odpowiednie narzędzia ICT mogą zapewnić systemy zarządzania sprawami w czasie rzeczywistym oraz pomóc dostarczać znormalizowane ogólnokrajowe statystyki sądowe. Ponadto można je wykorzystywać do zarządzania zaległościami oraz w zautomatyzowanych systemach wczesnego ostrzegania. Badania są niezbędne do oceny funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości z perspektywy prawników praktyków i uczestników postępowań sądowych. Odpowiednie działania następcze w związku z badaniami stanowią zasadniczy warunek poprawy jakości systemów wymiaru sprawiedliwości.

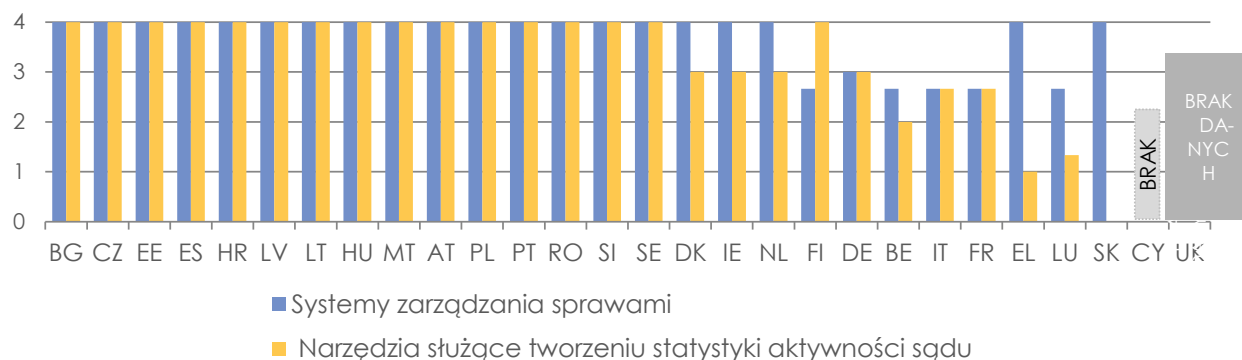
**Wykres 39: Dostępność monitorowania i oceny działań sądów (\*) (źródło: badanie CEPEJ<sup>97</sup>)**

<sup>97</sup> Dane za 2017 r.



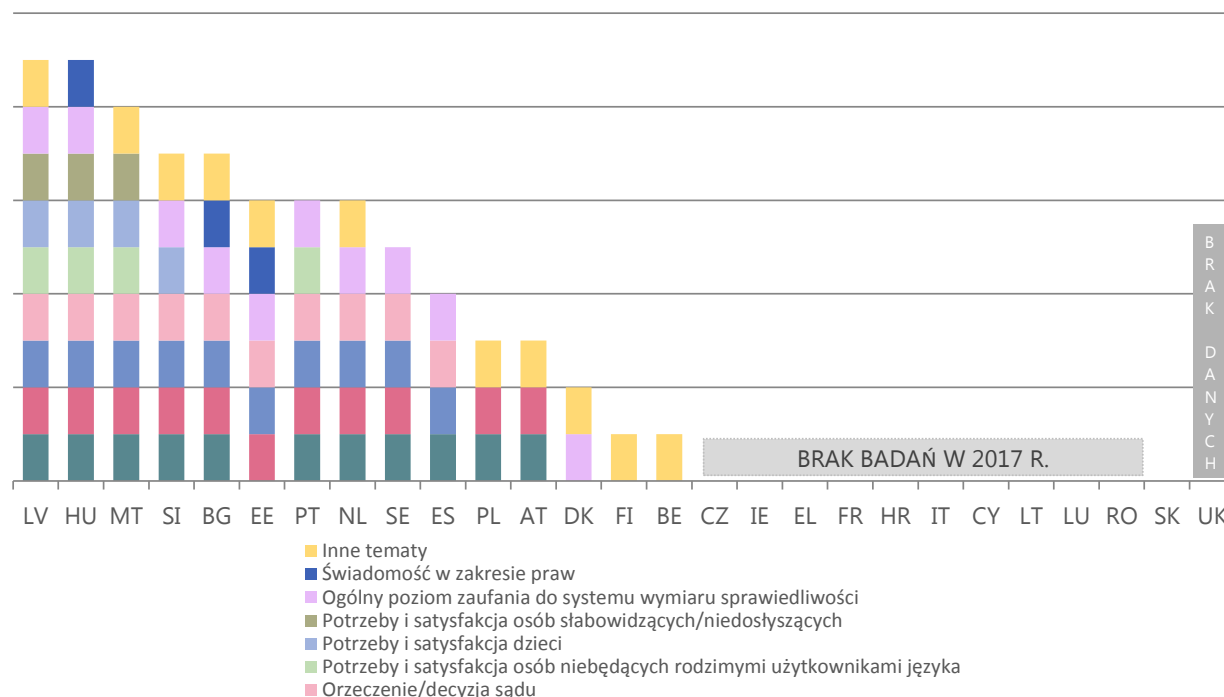
(\*) System oceny odnosi się do efektywności systemów sądownictwa, z zastosowaniem wskaźników i celów. W 2018 r. wszystkie państwa członkowskie zgłosiły, że posiadają własne systemy pozwalające im na monitorowanie liczby napływających spraw oraz wydanych decyzji, a także długości postępowań, co sprawia, że kategorie te są zbyteczne w odniesieniu do powyższych danych. Podobnie w następstwie bardziej intensywnych prac nad normami jakości usunięto z systemu oceny kategorię odnoszącą się do tych norm. Dane dotyczące „innych elementów” obejmują np. wskaźnik zamykanych spraw (AT, FR), liczbę spraw odwoławczych i procedur egzekwowania prawa (ES), liczbę spraw według rodzaju sporu (SK), wynik sprawy, np. pełne lub częściowe zadośćuczynienie (SK), prawomocne wyroki skazujące i postępowania zawieszane (RO) oraz liczbę posiedzeń sądowych (PL).

**Wykres 40: Dostępność narzędzi ICT służących do zarządzania sprawami i do prowadzenia statystyk dotyczących działalności sądów** (0 = dostępne w 0 % sądów; 4 = dostępne w 100 % sądów<sup>98</sup>) (źródło: badanie CEPEJ)



<sup>98</sup> Dane za 2017 r. Stopień wyposażenia od 100 % (narzędzie rozmieszczone całkowicie) do 0 % (narzędzie nieistniejące) wskazujący funkcjonalną obecność danego narzędzia w sądach przedstawiono na wykresie zgodnie z następującą skalą: 100 % = 4 punkty, jeśli dotyczy wszystkich spraw / 1,33 punktu za każdą konkretną sprawę; 50–99 % = 3 punkty, jeśli dotyczy wszystkich spraw / 1 punkt za każdą konkretną sprawę; 10–49 % = 2 punkty, jeśli dotyczy wszystkich spraw / 0,66 punktu za każdą konkretną sprawę; 1–9 % = 1 punkt, jeśli dotyczy wszystkich spraw / 0,33 punktu za każdą konkretną sprawę. Sprawa odnosi się do rodzaju toczących się postępowań (cywilne/handlowe, karne, administracyjne i inne).

**Wykres 41: Tematy badań przeprowadzonych wśród uczestników postępowań sądowych lub prawników praktyków (\*) (źródło: Komisja Europejska <sup>99</sup>)**

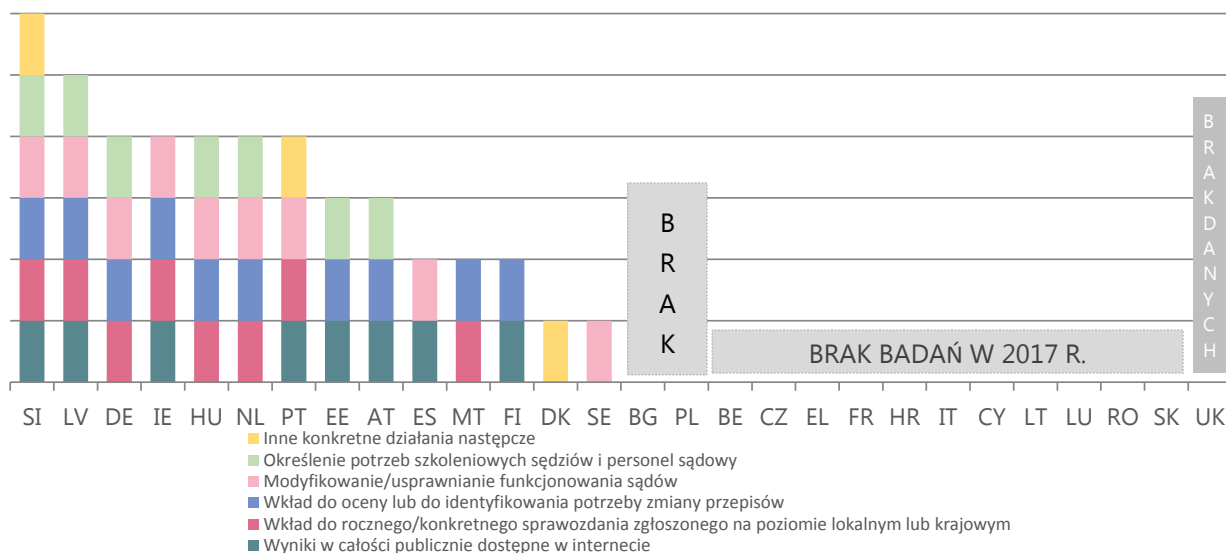


(\*) Państwa członkowskie otrzymały jeden punkt za każdy podany temat badania niezależnie od tego, czy badanie przeprowadzono na szczeblu krajowym, regionalnym czy na poziomie sądu. „Inne tematy” obejmują: dostępność fizyczną (MT); możliwość korzystania z portalu internetowego z informacjami sądowymi (DK); dostęp do informacji sądowych (PT) oraz dostępność czytelnych formularzy oraz instrukcji ich wypełniania (PL). Kategoria ta obejmuje również badania prowadzone wśród personelu sądowego, np. na temat integralności zawodowej sędziów (HU), poziomu wiedzy oraz kultury osobistej pracowników sądów (PL); profilu własności sądownictwa (AT), oraz aspektów jakościowych, takich jak satysfakcja (AT), jakość wydawania wyroków (MT), lojalność wobec sądów (PT) oraz pojęcie odpowiedniej kary (FI).

**Wykres 42: Działania następcze w związku z badaniami przeprowadzonymi wśród uczestników postępowań sądowych lub prawników praktyków (\*) (źródło: Komisja Europejska <sup>100</sup>)**

<sup>99</sup> Dane za 2017 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

<sup>100</sup> Dane za 2017 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.



(\*) Państwa członkowskie otrzymały jeden punkt za każdy rodzaj działań następczych. Kategoria „inne szczególne działania następcze” obejmuje: wytyczne oraz ramy dla nowego portalu internetowego (**DK**), wytyczne regulujące kwestie polityki oraz aspekty operacyjne (**PT**), a także publikację narzędzi informacyjnych dla ogółu społeczeństwa. **IE**: dane odnoszą się do badania działań kuratorskich przeprowadzonego w 2016 r.

### 3.2.4. Normy

Normy mogą poprawiać jakość systemów wymiaru sprawiedliwości. W oparciu o dane zgromadzone przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe) oraz Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej, w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości UE za 2019 r. przedstawiono po raz pierwszy przegląd stosowanych w sądach niższej i wyższej instancji praktyk podnoszących jakość wydawanych orzeczeń (wykres 43).

W wyniku przeanalizowania norm dotyczących terminów i informacji dla stron w poprzednim wydaniu, w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r. skoncentrowano się na terminach, zaległościach i harmonogramie jako narzędziu zarządzania w sądownictwie<sup>101</sup>). Na wykresie 44 przedstawiono przegląd norm stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do terminów, ram czasowych i zaległości. Terminy są terminami ilościowymi, np. maksymalną liczbą dni od zarejestrowania sprawy do pierwszej rozprawy. Zaległości oznaczają sprawy starsze niż określony przedział czasowy. Ramy czasowe są mierzalnymi poziomami docelowymi / praktykami, np. określającymi wcześniej ustalony odsetek spraw, które należy rozstrzygnąć w określonym czasie. Na wykresie 45 przedstawiono, które organy ustanawiają, monitorują normy dotyczące zaległości oraz podejmują działania następcze, natomiast na wykresie 46 przedstawiono bardziej szczegółowo niektóre aspekty dotyczące ram czasowych.

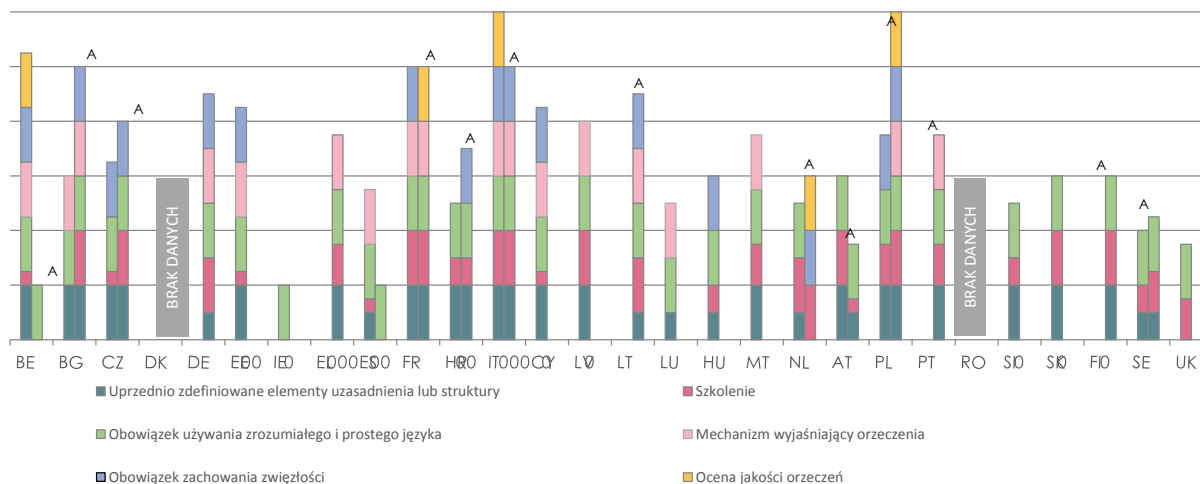
#### – Jakość orzeczeń –

Jako orzeczenia sądowe wysokiej jakości postrzega się zasadniczo te orzeczenia, które są jasno sformułowane, posiadają odpowiednią strukturę i zachowują właściwą równowagę między jasną argumentacją a zwięzłością, dzięki czemu są zrozumiałe i możliwe do wyegzekwowania na drodze prawnej. Treść i struktura orzeczeń sądowych mogą mieć również wpływ na to, czy będzie możliwe ich odpowiednie przetworzenie za pomocą oprogramowania komputerowego, w szczególności aplikacji przetwarzania języka naturalnego. Ten końcowy wynik można osiągnąć jedynie dzięki połączeniu złożonego i wieloaspektowego zestawu elementów, takich jak wysokiej jakości szkolenie zawodowe sędziów, przyjęcie dobrych praktyk w zakresie redagowania orzeczeń i monitorowania ich jakości, przy poszanowaniu niezależności sądów. Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe) opracowało kwestionariusz, na który odpowiedzi udzieliły najwyższe sądy administracyjne i sądy najwyższe (członkowie Sieci Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej). Wykres 43 przedstawia, bez oceny merytorycznej poszczególnych orzeczeń, normy przyjęte przez państwa członkowskie w odniesieniu do wybranych wskaźników, które mają wpływ na ogólną jakość orzeczeń.

---

<sup>101</sup> W unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości normy dotyczące terminów i ram czasowych wykraczają poza wymogi wynikające z prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, które to prawo zostało przewidziane w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i w art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka.

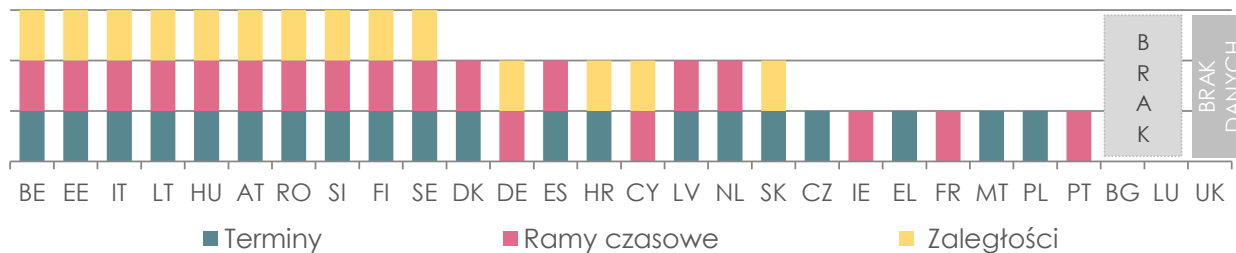
**Wykres 43: Normy stosowane w celu poprawy jakości orzeczeń w sądach najwyższych (\*)**  
(źródło: Komisja Europejska wraz z ACA-Europe i Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej)



(\*) W przypadku każdego państwa członkowskiego kolumna lewa przedstawia praktyki w sądach najwyższych, kolumna prawa przedstawia praktyki w sądach administracyjnych (kolumna oznaczona literą „A”). Wykresy przedstawiają państwa członkowskie w porządku alfabetycznym ich nazw geograficznych w ich własnych językach. Państwa członkowskie otrzymały jeden punkt za każdy wskaźnik jakości orzeczeń. Szkolenie obejmuje szkolenie prawnicze sędziów w zakresie struktury orzeczeń pisemnych (0,25 punktu), szkolenie prawnicze sędziów sądów najwyższych w zakresie stylu uzasadnień orzeczeń pisemnych, szkolenie prawnicze sędziów sądów niższych instancji w zakresie stylu uzasadnień orzeczeń pisemnych (0,25 punktu) oraz szkolenie w zakresie sporządzania orzeczeń (uniwersytet, szkoła prawnicza lub w ramach obowiązków służbowych) (0,25 punktu). Uznaje się, że obowiązek używania jasnego i prostego języka istnieje niezależnie od tego, czy wymagają tego przepisy prawa, regulamin czy praktyka zawodowa (1 punkt). Uznaje się, że obowiązek zachowania zwięzłości ma zastosowanie niezależnie od tego, czy jego podstawą są przepisy prawa, regulamin sądy czy praktyka sądowa (1 punkt). Ocena jakości orzeczeń odnosi się do istnienia wewnętrznego mechanizmu na poziomie sądu najwyższego służącego ocenie ogólnej jakości jego własnych orzeczeń (1 punkt). **IT**: Corte Suprema di Cassazione: pomimo braku narzędzia proceduralnego na potrzeby wyjaśnienia orzeczeń, w pewnych sytuacjach niektóre aspekty danej sprawy można jeszcze wyjaśnić na etapie wykonania orzeczenia przed właściwym sądem. **DK i RO**: brak danych. Uczestniczące sądy: **BE**: Cour de Cassation (Sąd Najwyższy) i Conseil d’Etat (Rada Stanu) **BG**: Върховен касационен съд (Sąd Najwyższy) and Върховен административен съд (Najwyższy Sąd Administracyjny). **CZ**: Nejvyšší soud (Sąd Najwyższy) i Nejvyšší správní soud (Najwyższy Sąd Administracyjny) **DE**: Bundesverwaltungsgericht (Federalny Sąd Administracyjny). **EE**: Riikohus (Sąd Najwyższy). **IE**: Chúirt Uachtarach (Sąd Najwyższy). **EL**: Συμβούλιο της Επικρατείας (Rada Stanu). **ES**: Tribunal Supremo (Sąd Najwyższy). **FR**: Cour de Cassation (Sąd Najwyższy) i Conseil d’Etat (Rada Stanu). **HR**: Vrhovni sud (Sąd Najwyższy) i Visoki upravni (Najwyższy Sąd Administracyjny). **IT**: Corte Suprema di Cassazione (Sąd Najwyższy) and Consiglio de Stato (Rada Stanu). **CY**: Ανώτατο Δικαστήριο (Sąd Najwyższy). **LV**: Augstākā tiesa (Sąd Najwyższy). **LT**: Vyriausiasis Administracinis Teismas (Najwyższy Sąd Administracyjny). **LU**: Cour de Cassation (Sąd Najwyższy). **HU**: Kúria (Sąd Najwyższy). **MT**: Sąd apelacyjny. **NL**: Hoge Raad (Sąd Najwyższy) i Raad van State (Rada Stanu). **AT**: Oberster Gerichtshof (Sąd Najwyższy) i Verwaltungsgerichtshof (Najwyższy Sąd Administracyjny). **PL**: Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny. **PT**: Supremo Tribunal Administrativo (Najwyższy Sąd Administracyjny). **SI**: Vrhovno sodišče (Sąd Najwyższy). **SK**: Najvyšší súd (Sąd Najwyższy). **FI**: Korkein hallinto-oikeus (Najwyższy Sąd Administracyjny). **SE**: Högsta domstolen (Sąd Najwyższy) i Högsta förvaltningsdomstolen (Najwyższy Sąd Administracyjny). **UK**: Supreme Court (Sąd Najwyższy).



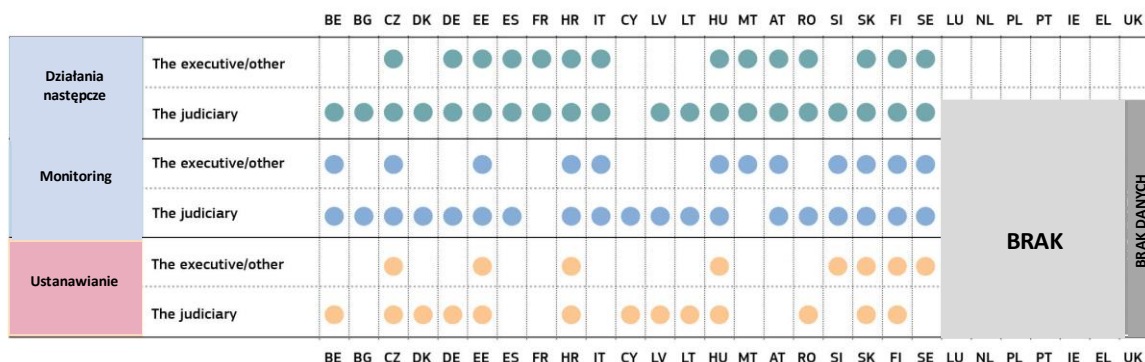
**Wykres 44: Normy dotyczące terminów (\*) (źródło: Komisja Europejska <sup>(102)</sup>)**



(\*) Państwom członkowskim przyznano 1 punkt, jeżeli normy są określone, niezależnie od dziedziny (cywilna/handlowa, administracyjna lub inna).

Wykres 45 przedstawia głównie normy dotyczące zaległości, które obejmują środki ograniczające opóźnienia mające na celu poprawę tempa określania zaległości w postępowaniach sądowych. Na wykresie przedstawiono kompetencje poszczególnych władz państw członkowskich do ustanawiania i monitorowania norm dotyczących zaległości oraz podejmowanie działań następczych. Na wykresie 46 skupiono się na ramach czasowych, które mogą stanowić skuteczne narzędzie zarządzania w sądownictwie, ponieważ mogą pomóc w wykryciu potencjalnych problemów dotyczących efektywności i w zidentyfikowaniu rozwiązań (np. dodatkowe zasoby ludzkie lub finansowe, zmiana organizacji procesu zarządzania sądami, tymczasowe wsparcie dla sądu).

**Wykres 45: Ustanawianie i monitorowanie norm dotyczących zaległości (\*) (źródło: Komisja Europejska <sup>(103)</sup>)**



(\*) „Władza wykonawcza” obejmuje instytucje znajdujące się pod bezpośrednią lub pośrednią kontrolą rządu. „Pozostałe” odnosi się do Krajowego Biura Sądownictwa na Węgrzech, na czele którego stoi przewodniczący wybierany w parlamencie spośród sędziów kwalifikowaną większością głosów na okres dziewięciu lat. „Sądownictwo” obejmuje takie organy, jak prezesi sądów, Rady Sądownictwa, organy sędziów. HU: Krajowe Biuro Sądownictwa jest zaangażowane w ustanawianie i monitorowanie norm dotyczących zaległości oraz podejmowanie działań następczych.

<sup>102</sup> Dane za 2018 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

<sup>103</sup> Dane za 2018 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.



dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w przypadku osób żyjących w ubóstwie. Wykres 21 pokazuje, że w niektórych państwach członkowskich konsumenci, których dochód nie przekracza progu ubóstwa Eurostatu, nie otrzymaliby pomocy prawnej. W porównaniu z poprzednim rokiem dwa z tych państw członkowskich ułatwiły jednak dostęp do pomocy prawnej. Jednocześnie z biegiem lat w niektórych państwach członkowskich pomoc prawna stała się mniej dostępna. Wysokość opłat sądowych (wykres 22) zasadniczo utrzymuje się na stałym poziomie od 2016 r., chociaż w kilku państwach członkowskich opłaty sądowe podniesiono w stosunku do wartości przedmiotu sporu, zwłaszcza w przypadku niskiej wartości przedmiotu sporu, co można przypisać podwyższeniu minimalnej opłaty sądowej. Trudności w korzystaniu z pomocy prawnej w połączeniu z dość znaczącymi opłatami sądowymi w niektórych państwach członkowskich mogą zniechęcać osoby ubogie do korzystania z wymiaru sprawiedliwości.

- **Dostępność środków elektronicznych** w trakcie postępowania sądowego przyczynia się do ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz zmniejszenia opóźnień i kosztów. Wykres 23 pokazuje, że w ponad połowie państw członkowskich elektroniczne składanie wniosków nie istnieje lub jest możliwe jedynie w ograniczonym zakresie oraz że nie wszystkie państwa członkowskie zezwalają na śledzenie postępów w postępowaniach sądowych za pośrednictwem internetu.
- Większość państw członkowskich posiada normy dotyczące **informowania stron o przebiegu ich sprawy**, harmonogramie sądowym lub potencjalnych opóźnieniach (wykres 24). W porównaniu z rokiem ubiegłym szereg państw członkowskich znacznie poprawiło te normy. Różnice między państwami członkowskimi dotyczą głównie stosowanych metod. Chociaż niektóre państwa członkowskie posiadają system automatycznego powiadamiania wiadomością e-mail lub SMS, który umożliwia udzielanie informacji o opóźnieniach, ramach czasowych lub ogólnym przebiegu sprawy, inne państwa po prostu udzielają dostępu internetowego do informacji dotyczących sprawy, a niektóre państwa pozostawiają tę kwestię również w gestii sądów.
- W porównaniu z poprzednimi latami **dostęp online do orzeczeń sądowych** (wykres 25) poprawił się, zwłaszcza jeżeli chodzi o publikację orzeczeń sądów najwyższej instancji: 19 państw członkowskich publikuje wszystkie orzeczenia w sprawach cywilnych/handlowych i administracyjnych. Po raz pierwszy w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości przedstawiono kwestię publikacji orzeczeń w sprawach karnych. Z danych tych wynika, że 19 państw członkowskich publikuje wszystkie orzeczenia sądów najwyższej instancji w sprawach karnych. Pozytywne zmiany zachęcają wszystkie państwa członkowskie do dalszej poprawy, ponieważ orzeczenia sądów najwyższej instancji odgrywają ważną rolę w zapewnianiu spójności orzecznictwa. Ponieważ różne sposoby publikacji w internecie (wykres 26) mogłyby ułatwić wyszukiwanie odpowiedniego orzecznictwa, można by kontynuować prace nad oznaczaniem wyroków słowami kluczowymi i szerszym stosowaniem europejskiej sygnatury orzecznictwa (ECLI).
- W porównaniu z poprzednimi latami nadal rośnie liczba państw członkowskich promujących dobrowolne korzystanie z **alternatywnych metod rozwiązywania sporów** (ADR) (wykres 27) w przypadku sporów między osobami prywatnymi. Uzyskuje się to głównie dzięki wprowadzeniu większej liczby zachęt do stosowania ADR w różnych dziedzinach prawa. Uwzględniono również spory administracyjne, w przypadku których mniej niż połowa państw członkowskich dopuszcza alternatywne metody rozwiązywania sporów.

#### Zasoby

Wysokiej jakości systemy wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich wymagają wystarczających zasobów finansowych i ludzkich, m.in. niezbędnych inwestycji w infrastrukturę fizyczną i techniczną, odpowiedniego szkolenia wstępnego i szkolenia ustawicznego, a także różnorodności wśród sędziów, w tym równowagi płci. Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości

z 2019 r. przedstawia następujące elementy:

- Pod względem **zasobów finansowych** z danych wynika, że – ogólnie rzecz biorąc – w 2017 r. całkowite wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy przeważnie utrzymywały się na stałym poziomie w państwach członkowskich, przy czym między państwami członkowskimi nadal utrzymują się znaczne różnice w rzeczywistych kwotach zarówno w EUR na mieszkańca, jak i jako odsetek PKB (wykresy 28 i 29). Mniej państw członkowskich zwiększyło jednak swoje wydatki w 2017 r. w porównaniu z 2016 r. W celu ustalenia wysokości zasobów finansowych na potrzeby sądownictwa państwa członkowskie wykorzystują w większości koszty historyczne lub rzeczywiste, natomiast niewiele państw wykorzystuje rzeczywiste obciążenie pracą lub wnioskami, z którymi występują sądy (wykres 30).
- Po raz pierwszy tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r. przedstawia również na podstawie danych zgromadzonych przez Eurostat **podział całkowitych wydatków na różne kategorie**. Wykres 31 ukazuje znaczne różnice w strukturze wydatków w poszczególnych państwach członkowskich. Z jednej strony płace i wynagrodzenia sędziów i personelu sądowego (w tym składki na ubezpieczenie społeczne) stanowią największą część w większości państw członkowskich, natomiast poziom inwestycji w środki trwałe, takie jak budynki sądowe i oprogramowanie, jest bardzo niski, a w niektórych przypadkach nawet ich brak. Wydatki na koszty operacyjne (np. wynajem budynków, pomoc prawna oraz pozostałe materiały zużywalne) są natomiast znacznie wyższe w niektórych państwach członkowskich (wykres 31).
- Znaczna większość sędziów to **kobiety**. W większości państw członkowskich kobiety stanowią większość sędziów sądów pierwszej i drugiej instancji (wykres 33). Zmienia się to jednak w sądach najwyższych, w których w większości państw członkowskich kobiety stanowią mniej niż pięćdziesiąt procent sędziów (wykres 34). Odsetek kobiet zasiadających w sądach najwyższych wzrósł jednak od 2010 r. w większości państw członkowskich.
- Jeżeli chodzi o **szkolenie sędziów**, większość państw członkowskich prowadzi szkolenie ustawiczne w zakresie prawa Unii, prawa innego państwa członkowskiego i warsztatu sędziego, jednak mniej państw członkowskich oferuje szkolenia w zakresie umiejętności informatycznych, zarządzania sądami i etyki sędziowskiej (wykresy 37). Jeśli chodzi o szkolenie w zakresie komunikacji ze stronami, które należą do grup szczególnie wrażliwych, wydaje się, że nastąpiła poprawa z korzyścią dla dzieci, osób niedowidzących lub niedosłyszących oraz ofiar przemocy ze względu na płeć (wykres 38), ale w mniejszym stopniu dotyczy to osób ubiegających się o azyl. Mniej niż połowa państw członkowskich zapewnia szkolenia w zakresie podnoszenia świadomości i zdolności radzenia sobie z fałszywymi informacjami i kwestiami związanymi z mediami społecznościowymi.

#### *Narzędzia oceny*

- We wszystkich państwach członkowskich istnieje **monitorowanie i przeprowadzanie oceny** działań sądowych (wykres 39). Na ogół obejmuje ono różne wskaźniki wykonania i jakości oraz regularną sprawozdawczość. Niemal wszystkie państwa członkowskie monitorują liczbę i długość spraw sądowych oraz posiadają systemy regularnej oceny. W porównaniu z poprzednimi latami kilka państw członkowskich rozszerzyło monitorowanie na bardziej szczegółowe elementy, a niektóre zaangażowały bardziej wyspecjalizowany personel sądowy do celów jakości.
- Wiele państw członkowskich nie wykorzystuje pełnego potencjału **zautomatyzowanych systemów zarządzania sprawami opartych na ICT**, a w porównaniu z poprzednimi latami nie odnotowano poprawy w tym zakresie (wykres 40). Takie systemy służą różnym celom, w tym sporządzaniu statystyki, i mają być spójnie wdrażane w całym systemie wymiaru sprawiedliwości. Niektóre państwa członkowskie posiadają systemy wczesnego ostrzegania

wykrywające nieprawidłowe działania lub niezgodność z normami rozpatrywania spraw, co umożliwia znajdowanie w porę odpowiednich rozwiązań. W niektórych państwach członkowskich zapewnienie ogólnokrajowego gromadzenia danych we wszystkich obszarach wymiaru sprawiedliwości nadal nie jest możliwe.

- Spadło **wykorzystanie badań** wśród użytkowników usług sądowych i prawników praktyków (wykres 41), przy czym coraz więcej państw członkowskich woli nie przeprowadzać żadnych badań. Dostępność, obsługa klienta, rozprawy sądowe i orzeczenia, jak również ogólne zaufanie do systemu wymiaru sprawiedliwości pozostały kluczowymi tematami badania, natomiast jedynie kilka państw członkowskich zapytało również o zadowolenie grup o szczególnych potrzebach oraz o świadomość praw. Niemal wszystkie państwa członkowskie, które korzystały z badań, również zapewniły działania następcze (wykres 42), natomiast zakres tych działań nadal był bardzo zróżnicowany. Wyniki na ogół udostępniano opinii publicznej i włączano do sprawozdań, natomiast w większości państw członkowskich wyniki badań pozwoliły na stwierdzenie konieczności zmiany przepisów prawa.

### *Normy*

Normy mogą poprawiać jakość systemów wymiaru sprawiedliwości. W bieżącej edycji tablicy wyników bardziej szczegółowo zbadano pewne normy mające na celu poprawę pod względem terminów rozpraw i informacji udzielanych stronom. Po raz pierwszy tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r. zawiera również dane dotyczące norm jakości orzeczeń.

- Na podstawie danych zebranych przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej i Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej na wykresie 43 pokazano, że normy **jakości orzeczeń** są bardzo różne w poszczególnych państwach członkowskich, a w niektórych państwach członkowskich nawet w poszczególnych uwzględnianych sądach. Większość państw członkowskich oferuje jednak pewien rodzaj szkolenia zawodowego dla sędziów w zakresie struktury, stylu uzasadnienia i sporządzania orzeczeń.

W większości państw członkowskich **struktura i uzasadnienie orzeczeń** zawierają z góry ustalone elementy. Ponadto w niektórych państwach członkowskich użytkownicy usług sądowych mają dostęp do mechanizmów umożliwiających uzyskanie wyjaśnień dotyczących orzeczeń sądowych, co stanowi interesującą praktykę mającą na celu stworzenia bardziej przyjaznych dla obywateli systemów wymiaru sprawiedliwości.

Sądy najwyższe, które stosują **instrumenty służące samoocenie jakości** swoich orzeczeń, należą do mniejszości, jakkolwiek taka praktyka, przy poszanowaniu niezależności sądownictwa, mogłaby umożliwić poprawę sytuacji.

- Większość państw członkowskich stosuje **normy dotyczące terminów**. Jednak niektóre państwa członkowskie stojące w obliczu szczególnych wyzwań w zakresie efektywności obecnie nie stosują takich norm. Normy dotyczące zaległości nadal są mniej rozpowszechnione niż normy ustalające terminy (np. określony czas od zarejestrowania sprawy do pierwszej rozprawy) i normy dotyczące ram czasowych (np. określające wcześniej ustalony odsetek spraw, które należy rozstrzygnąć w wyznaczonym czasie) (wykres 44).
- Normy dotyczące **zaległości** są użytecznym narzędziem, które może przyczynić się do lepszego zarządzania sprawami i poprawy wydajności. Na wykresie 45 pokazano, że zaległości są przeważnie ustalane wyłącznie przez sądownictwo lub we współpracy z władzą wykonawczą. Monitorowanie i działania następcze leżą głównie w gestii sądownictwa, natomiast w niektórych państwach członkowskich władza wykonawcza również odgrywa rolę na etapie monitorowania i działań następczych.
- Chociaż w większości państw członkowskich obowiązują normy dotyczące **ram czasowych** (wykres 46), tylko kilka z nich posiada stałe mechanizmy monitorowania dotyczące

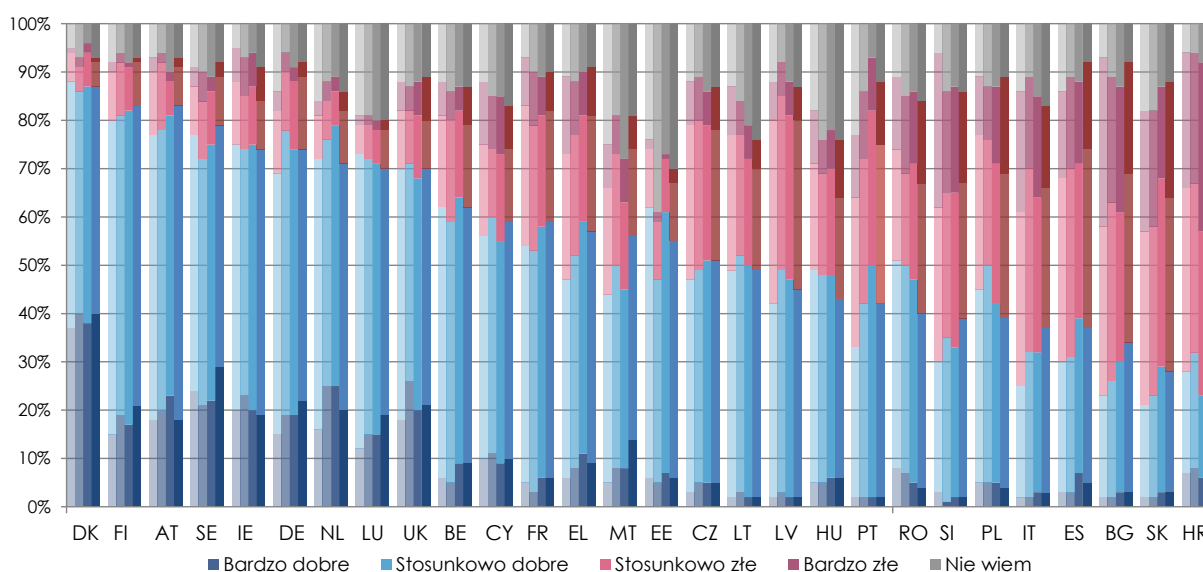
określonych ram czasowych. Z tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r. wynika, że większość państw członkowskich przeznaczają dodatkowe zasoby na działania następcze, które mają jednak różny zakres. Najczęściej działaniem następczym jest zmiana organizacji procesu zarządzania sądami, natomiast jedynie kilka państw członkowskich przewiduje możliwość tymczasowego wsparcia ze strony specjalnych sędziów.

### 3.3. Niezależność

Niezależność sądów jest wymogiem wynikającym z zasady skutecznej ochrony sądowej, o której mowa w art. 19 TUE, oraz z prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem określonego w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 47) <sup>(106)</sup>. Gwarantuje ona uczciwość, przewidywalność i pewność systemu prawnego, które to elementy są istotne dla praworządności i tworzenia atrakcyjnych warunków do inwestowania. Postrzegana niezależność sądownictwa jest czynnikiem pobudzającym wzrost gospodarczy, gdyż postrzegany brak niezależności może zniechęcać do inwestycji. Oprócz pochodzących z różnych źródeł wskaźników dotyczących postrzeganej niezależności sądów tablica wyników przedstawia szereg wskaźników dotyczących sposobów, w jakie zorganizowano systemy sądowe, aby chronić niezależność sądów w pewnych sytuacjach, w których może być ona zagrożona. Informacje uzyskane od Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), Sieci Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej oraz Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej odzwierciedlono w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r., która zawiera nowe lub zaktualizowane wskaźniki dotyczące gwarancji prawnych w zakresie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów oraz powołań sędziów zasiadających w Radach Sądownictwa, a także w zakresie organizacji prokuratury.

#### 3.3.1. Postrzegana niezależność sądów

**Wykres 47: Niezależność sądów i sędziów w opinii ogółu społeczeństwa (\*) (źródło: Eurobarometr <sup>(107)</sup>) – kolory jasne: lata 2016, 2017 i 2018; kolory ciemne: 2019)**



(\*) Państwa członkowskie są najpierw uporządkowane pod względem odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność sądów i sędziów jest bardzo dobra lub dość dobra (odpowiedzi pozytywne ogółem); jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem, wówczas państwa te są uporządkowane pod względem odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność sądów i sędziów jest raczej zła lub bardzo zła (odpowiedzi negatywne ogółem); jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem i odsetek odpowiedzi negatywnych ogółem, wówczas państwa te są uporządkowane pod względem odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność sądów i sędziów jest bardzo dobra; jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem, odpowiedzi

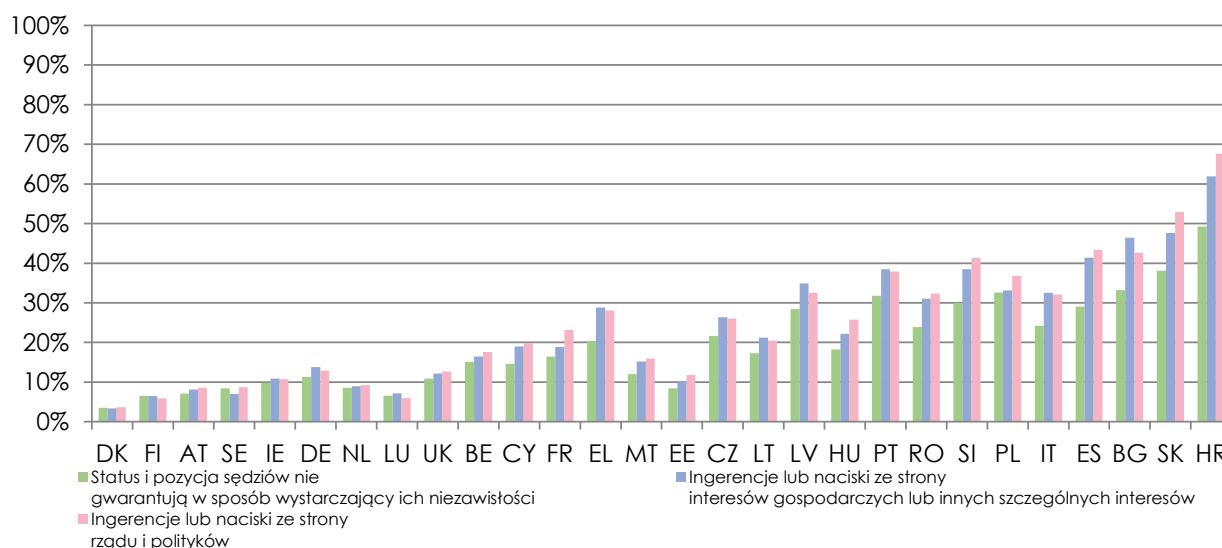
<sup>106</sup> Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PL>

<sup>107</sup> Badanie Eurobarometr FL474, przeprowadzone w dniach 9–11 stycznia 2019 r. Odpowiedzi na pytanie: „Zgodnie z posiadaną przez siebie wiedzą, jak oceniliby Pan / oceniłaby Pani system wymiaru sprawiedliwości w (Pana/Pani kraju) pod względem niezależności sądów i sędziów? Czy Pana/Pani zdaniem funkcjonuje on bardzo dobrze, dobrze, źle, bardzo źle?”, zob.: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_pl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_pl)

negatywnych ogółem i odpowiedzi wskazujących na bardzo dobry poziom niezależności, wówczas państwa te są uporządkowane pod względem odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność sądów i sędziów jest bardzo zła.

Wykres 48 przedstawia podane przez respondentów główne powody postrzeganego braku niezależności sądów i sędziów. Respondenci pochodzący spośród ogółu społeczeństwa, którzy ocenili niezależność systemu wymiaru sprawiedliwości jako „złą” lub „bardzo złą”, mogli wybierać spośród trzech powodów, aby wyjaśnić swoją ocenę. Kolejność państw członkowskich jest identyczna jak na wykresie 47.

**Wykres 48: Główne powody postrzeganego braku niezależności w opinii ogółu społeczeństwa (odsetek wszystkich respondentów – wyższa wartość oznacza większy wpływ) (źródło: Eurobarometr <sup>108</sup>)**

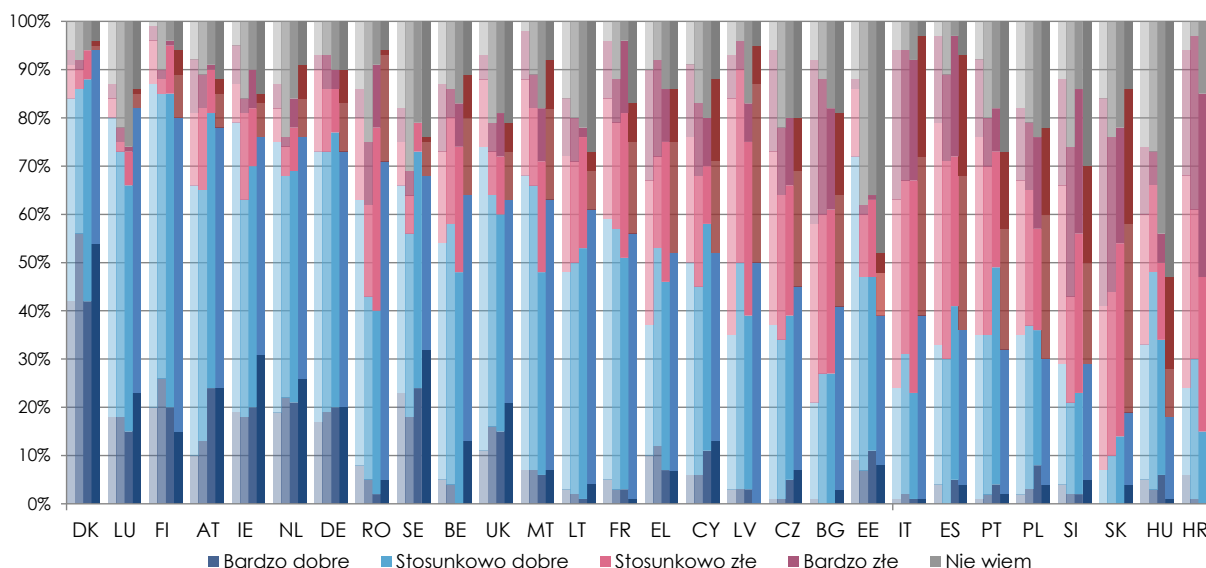


**Wykres 49: Niezależność sądów i sędziów w opinii przedsiębiorstw (\*) (źródło: Eurobarometr <sup>109</sup>) – kolory jasne: lata 2016, 2017 i 2018; kolory ciemne: 2019)**

<sup>108</sup> Badanie Eurobarometr FL474, odpowiedzi na pytanie: „Proszę odpowiedzieć, w jakim stopniu każdy z podanych powodów wyjaśnia Pana/Pani ocenę niezależności systemu wymiaru sprawiedliwości w (Pana/Pani kraju): w bardzo dużym stopniu, do pewnego stopnia, nie całkiem, wcale”.

<sup>109</sup> Badanie Eurobarometr FL475, przeprowadzone w dniach 7 i 16 stycznia 2019 r. Odpowiedzi na pytanie: „Zgodnie z posiadaną przez siebie wiedzą, jak oceniliby Pan / oceniłaby Pani system wymiaru sprawiedliwości w (Pana/Pani kraju) pod względem niezależności sądów i sędziów? Czy Pana/Pani zdaniem funkcjonuje on bardzo dobrze, dobrze, źle, bardzo źle?”, zob.: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_pl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_pl)

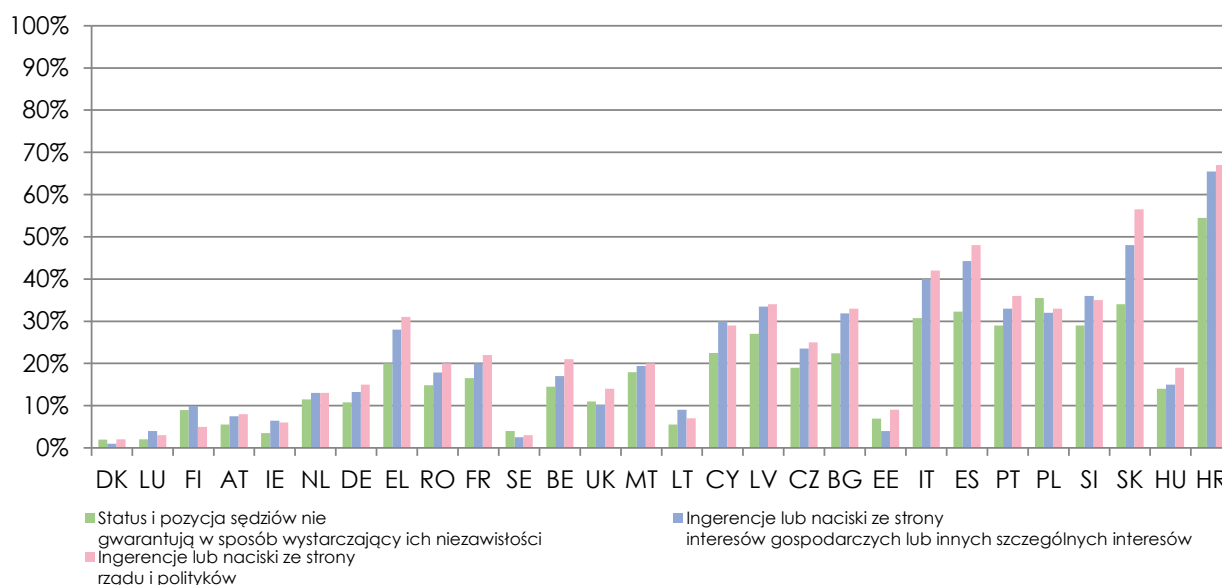




(\*) Państwa członkowskie są najpierw uporządkowane pod względem odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność sądów i sędziów jest bardzo dobra lub dość dobra (odpowiedzi pozytywne ogółem); jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem, wówczas państwa te są uporządkowane pod względem odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność sądów i sędziów jest raczej zła lub bardzo zła (odpowiedzi negatywne ogółem); jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem i odsetek odpowiedzi negatywnych ogółem, wówczas państwa te są uporządkowane pod względem odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność sądów i sędziów jest bardzo dobra; jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem, odpowiedzi negatywnych ogółem i odpowiedzi wskazujących na bardzo dobry poziom niezależności, wówczas państwa te są uporządkowane pod względem odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność sądów i sędziów jest bardzo zła.

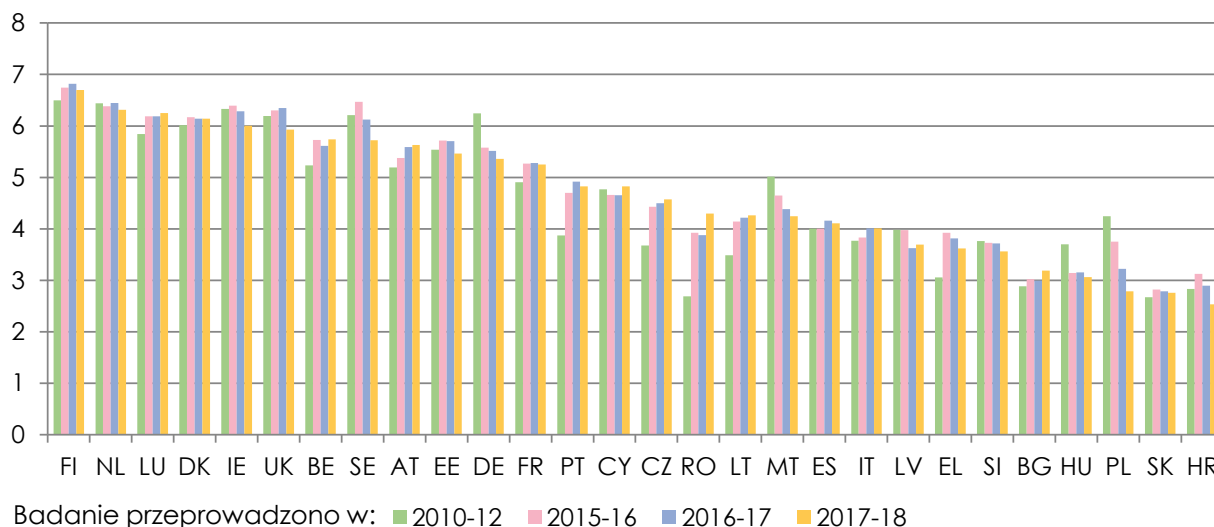
Wykres 50 przedstawia podane przez respondentów główne powody postrzeganego braku niezależności sądów i sędziów. Respondenci pochodzący z przedsiębiorstw, którzy ocenili niezależność systemu wymiaru sprawiedliwości jako „złą” lub „bardzo złą”, mogli wybierać spośród trzech powodów, aby wyjaśnić swoją ocenę. Kolejność państw członkowskich jest identyczna jak na wykresie 49.

**Wykres 50: Główne powody postrzeganego braku niezależności w opinii przedsiębiorstw (odsetek wszystkich respondentów – wyższa wartość oznacza większy wpływ) (źródło: Eurobarometr <sup>110</sup>)**



<sup>110</sup> Badanie Eurobarometr FL475; odpowiedzi na pytanie: „Proszę odpowiedzieć, w jakim stopniu każdy z podanych powodów wyjaśnia Pana/Pani ocenę niezależności systemu wymiaru sprawiedliwości w (Pana/Pani kraju): w bardzo dużym stopniu, do pewnego stopnia, nie całkiem, wcale”.

**Wykres 51: Światowe Forum Ekonomiczne: postrzeżenie niezależności sądów przez przedsiębiorstwa (postrzeżenie – wyższa wartość oznacza lepsze postrzeżenie) (źródło: Światowe Forum Ekonomiczne <sup>(111)</sup>)**



### 3.3.2. Niezależność strukturalna

Gwarancje niezależności strukturalnej wymagają istnienia zasad, w szczególności jeżeli chodzi o skład sądu i powoływanie, okres trwania kadencji oraz powody wyłączenia i odwołania jego członków, pozwalających rozwiązać w odczuciu osób fizycznych uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego sądu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do wchodzących w grę interesów <sup>(112)</sup>.

Opracowane zostały normy europejskie, w szczególności przez Radę Europy, np. w zaleceniu Rady Europy z 2010 r. w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów <sup>(113)</sup>.

<sup>111</sup> Światowe Forum Ekonomiczne za podstawę swojego wskaźnika przyjmuje odpowiedzi na następujące pytanie: „W jakim stopniu system sądowy w Twoim państwie jest niezależny od wpływów członków rządu, osób fizycznych lub przedsiębiorstw? [1 = całkowicie zależny; 7 = całkowicie niezależny]”. Odpowiedzi w badaniu udzieliła reprezentatywna próba przedsiębiorstw z wszystkich objętych badaniem państw członkowskich reprezentująca główne sektory gospodarki (rolnictwo, przemysł wytwórczy, przemysł inny niż wytwórczy oraz usługi). Badanie przeprowadzono w różnych formach, obejmujących bezpośrednie bądź telefoniczne rozmowy z pracownikami na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach, formularze papierowe przesyłane pocztą oraz sondaże internetowe. Zob. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>

<sup>112</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 66. Zob. również pkt 46 i 47 zalecenia CM/Rec(2010)12 i uzasadnienie w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów (przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 17 listopada 2010 r.), zgodnie z którymi organ podejmujący decyzje w sprawie wyboru i kariery sędziów powinien być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej. W celu zagwarantowania niezależności tego organu co najmniej połowę jego członków powinni stanowić sędziowie wybrani przez osoby na równorzędnych stanowiskach. Jeżeli jednak przepisy konstytucyjne lub inne przepisy prawne stanowią, że głowa państwa, rząd lub władza ustawodawcza podejmują decyzje dotyczące wyboru i kariery sędziów, niezależny i właściwy organ w znacznej części wywodzący się z sądownictwa (nie naruszając zawartych w rozdziale IV przepisów mających zastosowanie do Rad Sądownictwa) powinien być upoważniony do wydawania zaleceń lub wyrażania opinii, które odpowiedni organ powołujący uwzględni w praktyce.

<sup>113</sup> Zob. zalecenie CM/Rec(2010)12 z uzasadnieniem w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów przyjętym przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 17 listopada 2010 r. (zwane dalej „zaleceniem CM/Rec(2010)12”).

Tablica wyników przedstawia szereg wskaźników dotyczących sposobów, w jakie zorganizowano systemy sądowe, aby chronić niezależność sądów.

Niniejsza edycja tablicy wyników zawiera po raz pierwszy wskaźniki dotyczące organów i władz uczestniczących w postępowaniach dyscyplinarnych wobec sędziów (wykresy 52 i 53), a także – podobnie jak w ubiegłym roku – wskaźnik dotyczący powoływania sędziów zasiadających w Radach Sądownictwa (wykres 54) <sup>(114)</sup>. W wydaniu tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r. rozszerzono przegląd dotyczący sposobu, w jaki zarządza się prokuraturą i w jaki jest ona zorganizowana w państwach członkowskich (wykresy 55, 56 i 57) <sup>(115)</sup>. Na wykresach przedstawione są krajowe ramy obowiązujące w grudniu 2018 r.

Wykresy zaprezentowane w tablicy wyników nie obejmują oceny skuteczności takich gwarancji ani nie przedstawiają danych ilościowych w tym zakresie. Nie służą one odzwierciedleniu złożoności i szczegółowych informacji dotyczących tych gwarancji. Większa liczba gwarancji nie zapewnia sama w sobie skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości. Należy także zauważyć, że wdrażanie strategii i praktyk mających na celu promowanie uczciwości i zapobieganie korupcji w sądownictwie ma również zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania niezależności sądów. W ostatecznym rozrachunku zapewnienie skutecznej ochrony niezależności sądów wymaga kultury uczciwości i bezstronności przyjmowanej przez sędziów i przestrzeganej przez ogół społeczeństwa.

---

<sup>114</sup> Wykresy opierają się na odpowiedziach na pytania zawarte w zaktualizowanym kwestionariuszu przygotowanym przez Komisję w ścisłym powiązaniu z ENCJ. W przypadku państw członkowskich, w których nie istnieją Rady Sądownictwa, lub które nie są członkami ENCJ, lub których członkostwo w ENCJ zostało zawieszono (CZ, DE, EE, CY, LU, AT, PL i FI), odpowiedzi na pytania zawarte w zaktualizowanym kwestionariuszu uzyskano w wyniku współpracy z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej.

<sup>115</sup> Wykresy opierają się na odpowiedziach na pytania zawarte w zaktualizowanym kwestionariuszu przygotowanym przez Komisję w ścisłej współpracy z grupą ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Postępowania dyscyplinarne wobec sędziów należą do najbardziej delikatnych sytuacji pod względem niezależności sądów. Według Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej „Wymóg niezawisłości zakłada również, że system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych”<sup>(116)</sup>. Zbiór zabezpieczeń wskazanych przez Trybunał Sprawiedliwości jako kluczowe dla ochrony niezależności sądownictwa obejmuje przepisy określające zarówno działanie stanowiące przewinienia dyscyplinarne oraz kary mające rzeczywiście zastosowanie, przepisy przewidujące zaangażowanie niezależnego organu zgodnie z procedurą, która w pełni chroni prawa wynikające z art. 47 i 48 Karty, w szczególności prawa do obrony, a także przepisy, które określają możliwość wniesienia powództwa sądowego kwestionującego orzeczenia organów dyscyplinarnych<sup>(117)</sup>. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że „art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszerze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału (...) na każdym etapie postępowania, jaki uznają za stosowny”<sup>(118)</sup>. Trybunał dodał, że jakkolwiek przepis krajowy hamujący tę swobodę „w celu uniknięcia (...) narażenia się na sankcje dyscyplinarne (...) narusza przyznane sądom krajowym w art. 267 TFUE prerogatywy i w konsekwencji wpływa na skuteczność ustanowionej w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi”<sup>(119)</sup>. Trybunał następnie uznał, że „Gwarancję związaną z niezależnością sędziów stanowi okoliczność, że nie podlegają oni sankcjom dyscyplinarnym za skorzystanie z możliwości skierowania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału”<sup>(120)</sup>.

Zgodnie z normami Rady Europy postępowania dyscyplinarne wobec sędziów mogą być prowadzone w przypadku, nie wypełniają oni swoich obowiązków w sposób skuteczny i właściwy<sup>(121)</sup>. Interpretacja prawa, ocena stanu faktycznego lub wagi dowodów przeprowadzana przez sędziów w celu ustalenia przypadków nie powinny skutkować odpowiedzialnością cywilną ani dyscyplinarną, z wyjątkiem przypadków umyślnego działania lub rażącego niedbalstwa<sup>(122)</sup>. Ponadto postępowanie dyscyplinarne powinno być prowadzone przez niezależny organ pełniący funkcję sądu z uwzględnieniem wszelkich gwarancji rzetelnego procesu sądowego. Sędzia, wobec którego prowadzone jest postępowanie dyscyplinarne, powinien mieć prawo odwołania się od orzeczenia i sankcji. Sankcje dyscyplinarne powinny być proporcjonalne<sup>(123)</sup>.

Wykres 52 przedstawia przegląd organów odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w sprawie sankcji dyscyplinarnych wobec zwykłych sędziów, którymi mogą być: a) zwykłe niezależne organy, takie jak sądy (sąd najwyższy, sąd administracyjny lub prezes sądu) lub Rady Sądownictwa; lub b) inne organy, których członkowie są specjalnie powoływani przez Radę

<sup>116</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 67.

<sup>117</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 67.

<sup>118</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, pkt 17.

<sup>119</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, pkt 25.

<sup>120</sup> Zob. postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 lutego 2019 r., RH, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110, pkt 47.

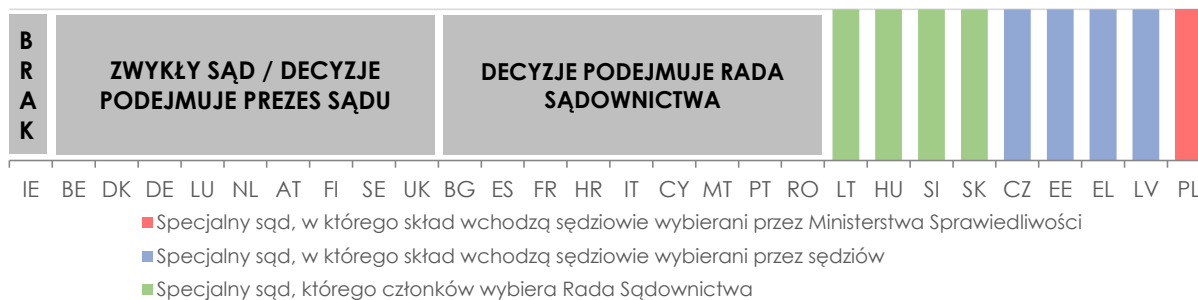
<sup>121</sup> Pkt 69 zalecenia CM/Rec(2010)12.

<sup>122</sup> Pkt 66 zalecenia CM/Rec(2010)12.

<sup>123</sup> Pkt 69 zalecenia CM/Rec(2010)12.

Sądownictwa, przez sędziów lub przez organ wykonawczy właściwy do orzekania w postępowaniach dyscyplinarnych wobec sędziów.

## Wykres 52: Organ orzekający w sprawie sankcji dyscyplinarnych wobec sędziów (\*) (124)



(\*) **BG**: prezes sądu może nakładać mniej rygorystyczne sankcje dyscyplinarne. **CZ**: sprawy dyscyplinarne rozpatrują izby dyscyplinarne Najwyższego Sądu Administracyjnego. Prezes sądu przedstawia kandydatów na członków spośród listy sędziów, którzy następnie są wybierani losowo. **DK**: Sąd Dyscyplinarny dla Kadr Sądownictwa, którego członków proponuje kilka podmiotów (organy sądownictwa, kancelarie prawne i organizacje publiczne) i mianuje Ministerstwo Sprawiedliwości zgodnie z zaleceniem Rady ds. Powoływania Sędziów (niezależnego organu). **DE**: środki dyscyplinarne mogą być stosowane w ramach formalnych postępowań dyscyplinarnych (sekcja 63 niemieckiej ustawy o sądownictwie) przez sądy ds. służby publicznej (Dienstgerichte der Länder w sprawach dotyczących sędziów krajów związkowych i Dienstgericht des Bundes w sprawach dotyczących sędziów na szczeblu federalnym), które pełnią funkcję specjalnych paneli w sądach powszechnych. Członków tych paneli powołują sędziowie (Präsidium) danego sądu (sądu okręgowego wyższej instancji lub sądu okręgowego lub Federalnego Trybunału Sprawiedliwości). Mniej rygorystyczne środki dyscyplinarne, takie jak nagana, może nakładać w drodze orzeczeń dyscyplinarnych (sekcja 64 niemieckiej ustawy o sądownictwie) prezes sądu lub Ministerstwo Sprawiedliwości (zarówno na szczeblu krajów związkowych, jak i na szczeblu federalnym). **EE**: sprawy dyscyplinarne rozpatruje Sędziowska Izba Dyscyplinarna, której członkowie są powoływani przez Sąd Najwyższy oraz walne zgromadzenie wszystkich estońskich sędziów. **IE**: sędziowie nie podlegają organowi dyscyplinarnemu ani systemowi dyscyplinarnemu, z wyjątkiem procedury przewidzianej w konstytucji, zgodnie z którą sędzia może zostać odwołany ze stanowiska za stwierdzone przewinienie lub niezdolność do wykonywania obowiązków na mocy uchwał podejmowanych przez obie izby parlamentu (the Oireachtas) zawierających wezwanie do odwołania sędziego. **EL**: Władzę dyscyplinarną w stosunku do sędziów orzekających w pierwszej i drugiej instancji sprawują rady, w skład których wchodzi zwykli sędziowie wyższej rangi wybierani w drodze losowania. Władzę dyscyplinarną w stosunku do sędziów wyższej rangi wykonuje Najwyższa Rada Dyscyplinarna. **LV**: sprawy dyscyplinarne rozpatruje Sędziowska Komisja Dyscyplinarna, której członkowie są powoływani przez zgromadzenie ogólne sędziów. **ES**: decyzje dyscyplinarne w sprawie drobnych przewinień dyscyplinarnych są podejmowane przez izbę zarządzającą odpowiedniego sądu okręgowego (Wysoki Trybunał, Krajowy Sąd Karny i Administracyjny oraz Sąd Najwyższy). **LT**: w pierwszej instancji rozstrzyga Sędziowski Sąd Honorowy, którego członkowie i przewodniczący (sędzia, wybrany przez Radę Sądownictwa) zostają wskazani w orzeczeniu Rady Sądownictwa. W jego skład wchodzi sześciu sędziów wybranych i powołanych przez Radę Sądownictwa, dwóch członków powołanych przez Prezydenta Republiki oraz dwóch członków powołanych przez przewodniczącego Seimas. W drugiej instancji rozstrzyga Sąd Najwyższy. **HU**: sprawy dyscyplinarne są rozpatrywane przez Sąd ds. służby publicznej powołany przez Radę Sądownictwa. **MT**: rozstrzyga Komisja ds. Wymiaru Sprawiedliwości. **PL**: Minister Sprawiedliwości wybiera sędziów sądów dyscyplinarnych po przeprowadzeniu niewiążącej konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa. **SI**: sąd dyscyplinarny jest powoływany przez Radę Sądownictwa spośród członków samej Rady i spośród sędziów zaproponowanych przez Sąd Najwyższy. **SK**: Rada Sądownictwa powołuje komisje dyscyplinarne. W przypadku Prezesa i Wiceprezesa Sądu Najwyższego Trybunał Konstytucyjny jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych. **SE**: sędzia powołany na czas nieokreślony może zostać odwołany ze stanowiska jedynie w przypadku, gdy popełnił poważne przestępstwo lub wielokrotnie zaniedbał swoje obowiązki, i tym samym wykazał się wyraźną niezdolnością do sprawowania urzędu. W przypadku podjęcia decyzji o usunięciu sędziego z urzędu przez inny organ niż sąd (w praktyce przez Krajową Komisję Dyscyplinarną), taki sędzia może zwrócić się do sądu o ponowne rozpatrzenie tej decyzji. **UK (EN+WL)**: zwierzchnik sądownictwa (Lord Chief Justice) ma prawo, za zgodą lorda kanclerza, do wydania formalnej opinii, formalnego ostrzeżenia lub nagany w stosunku do danego sędziego lub zawieszenia go w sprawowaniu stanowiska w określonych okolicznościach. **UK (NI)**: sprawy dyscyplinarne rozstrzyga Lord Chief Justice i Rzecznik ds. Powoływania Sędziów.

Na wykresie 53 przedstawiono przegląd organów, które przeprowadzają formalne postępowanie dyscyplinarne dotyczące sędziów. Nie dotyczy to wstępnych ustaleń koniecznych do podjęcia decyzji, czy wszcząć formalne postępowanie dyscyplinarne. Etap postępowania wyjaśniającego jest szczególnie delikatnym etapem postępowania dyscyplinarnego, gdyż może on mieć wpływ na niezależność sądów. Uprawnienia do prowadzenia czynności wyjaśniających mogą być wykonywane albo (a) przez regularne niezależne organy, takie jak: prezesi sądów lub Rady

124

Dane gromadzone za pośrednictwem zaktualizowanego kwestionariusza przygotowanego przez Komisję w ścisłym powiązaniu z ENCJ. W przypadku państw członkowskich, w których nie istnieją Rady Sądownictwa lub które nie są członkami ENCJ lub których członkostwo w ENCJ zostało zawieszona odpowiedzi na pytania zawarte w zaktualizowanym kwestionariuszu uzyskano w wyniku współpracy z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej.

Sądownictwa, albo b) przez inne organy prowadzące takie czynności, specjalnie powołane przez Radę Sądownictwa, sędziów lub inne organy w celu prowadzenia postępowania dyscyplinarnego dotyczącego sędziów.

**Wykres 53: Osoba prowadząca formalne postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów (\*)**  
(125)



(\*) **BG**: postępowanie prowadzi główny sędzia administracyjny sądu lub Kolegium Sędziów przy Najwyższej Radzie Sądownictwa. **CZ**: Minister Sprawiedliwości może również prowadzić pewne czynności wstępne służące przygotowaniu wniosku o wszczęcie postawnienia dyscyplinarnego, zwykle w porozumieniu z prezesem sądu, w którym zasiada dany sędzia. **DK**: postępowanie prowadzi Dyrektor Prokuratury. **DE**: brak jest formalnego etapu przygotowawczego. W postanowieniach dotyczących mniej rygorystycznych środków dyscyplinarnych, takich jak nagana, ocenę okoliczności faktycznych przeprowadza prezes sądu i najwyższy organ służby publicznej (zazwyczaj ministerstwo sprawiedliwości, zarówno na szczeblu krajów związkowych, jak i na szczeblu federalnym). Najwyższy organ służby publicznej podejmuje decyzję w sprawie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przed sądem. Wówczas sąd przeprowadza formalne postępowanie wyjaśniające. **EE**: postępowanie może przeprowadzić prezes sądu lub kanclerz sprawiedliwości (rzecznik praw obywatelskich). **IE**: sędziowie nie podlegają organowi dyscyplinarnemu ani systemowi dyscyplinarnemu, z wyjątkiem procedury przewidzianej w konstytucji, zgodnie z którą sędzia może zostać odwołany ze stanowiska za stwierdzone przewinienie lub niezdolność do wykonywania obowiązków na mocy uchwał podejmowanych przez obie izby parlamentu (the Oireachtas), zawierających wezwanie do odwołania sędziego. **EL**: sądy cywilne i karne: Organ Inspekcji Sądowej, w którego skład sędziowie zostają powołani w drodze losowania. Sądy administracyjne: Prowadzący postępowanie zostaje wybrany w drodze losowania spośród członków Rady Stanu. **ES**: rzecznika odpowiedzialnego za czynności dyscyplinarne powołuje Rada Generalna Sądownictwa. Rzecznik ten jest wybierany spośród sędziów Sądu Najwyższego i sędziów o stażu pracy w zawodzie prawniczym powyżej 25 lat, lecz w czasie kadencji jako rzecznik osoba ta pełni wyłącznie funkcję rzecznika. **IT**: Prokurator Generalny przy Sądzie Najwyższym (członek Rady Sądownictwa) jest uprawniony do prowadzenia postępowania wyjaśniającego. **CY**: postępowanie prowadzi sędzia śledczy powołany przez Sąd Najwyższy. **LV**: postępowanie prowadzi Sędziowska Komisja Dyscyplinarna. **HU**: postępowanie prowadzi komisarz dyscyplinarny powoływany przez Sąd do spraw Służby Sądownictwa (sąd dyscyplinarny). **LT**: Postępowanie prowadzi Komisja ds. etyki i dyscypliny sędziów – której członkowie i sędziowie (wybierani przez Radę Sądownictwa) są określani w orzeczeniu Rady Sądownictwa – składająca się z czterech sędziów powoływanych przez Radę Sądownictwa, dwóch członków powoływanych przez prezydenta Republiki i jednego członka powoływanego przez przewodniczącego Seimas. Przewodniczący Komisji ds. etyki i dyscypliny sędziów ma prawo powierzyć prezesowi sądu, w którym zasiada dany sędzia, lub prezesowi sądu wyższego szczebla przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i przedstawienie jego wyników. **MT**: postępowanie prowadzi Komisja ds. Wymiaru Sprawiedliwości. **NL**: postępowanie prowadzi prokurator generalny. **PL**: do przeprowadzenia postępowania Minister Sprawiedliwości powołuje Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch zastępców (którzy z kolei mogą powołać własnych zastępców spośród kandydatów zaproponowanych przez sędziów, a w określonych okolicznościach sami mogą wybierać swoich zastępców). Minister Sprawiedliwości może przejąć każde toczące się postępowanie, powołując tymczasowego rzecznika dyscyplinarnego ministra sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego. **PT**: postępowanie prowadzi Organ Inspekcji Sądowej powoływany przez Radę Sądownictwa. **RO**: postępowanie prowadzi Organ Inspekcji Sądowej. **SI**: do celów prowadzenia postępowania Rada Sądownictwa powołuje prokuratora dyscyplinarnego spośród kandydatów zaproponowanych przez Sąd Najwyższy. **SK**: postępowanie prowadzi komisja dyscyplinarna powoływana przez Radę Sądownictwa. **SE**: w sprawach dotyczących poważnych zaniedbań obowiązków w roli prokuratorów występują rzecznik parlamentarny i Minister Sprawiedliwości. **UK (EN+WL)**: w zależności od charakteru sprawy i etapu postępowania dyscyplinarnego w danej sprawie skargi rozpatrują różne organy na poszczególnych etapach postępowania dyscyplinarnego: biuro ds. badania postępowania sędziów (Judicial Conduct Investigations Office) bada w pierwszej kolejności dokumentację. Nominowani sędziowie, wybrani przez zwierzchnika sądownictwa (Lord Chief Justice), zazwyczaj orzekają wyłącznie na podstawie samej dokumentacji. Mogą oni jednak podjąć decyzję o przesłuchaniu stron. Komisje dyscyplinarne, które wybiera Lord Chief Justice i lord kanclerz, zazwyczaj badają dokumentację i zbierają dowody z zeznań osoby, której dotyczy skarga, a sędziowie śledczy, których wybiera Lord Chief Justice, zazwyczaj przesłuchują osobę, której dotyczy skarga, oraz mogą

125 Dane gromadzone za pośrednictwem zaktualizowanego kwestionariusza przygotowanego przez Komisję w ścisłym powiązaniu z ENCJ. W przypadku państw członkowskich, w których nie istnieją Rady Sądownictwa lub które nie są członkami ENCJ lub których członkostwo w ENCJ zostało zawieszona odpowiedzi na pytania zawarte w zaktualizowanym kwestionariuszu uzyskano w wyniku współpracy z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej.

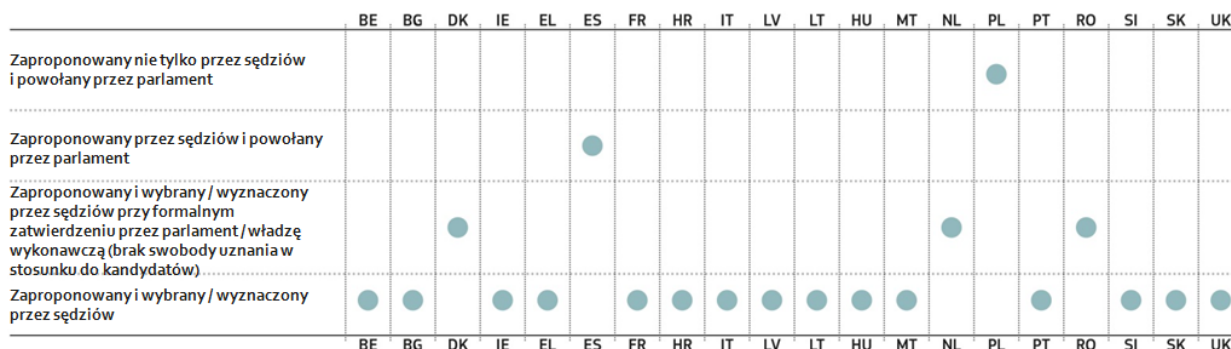


przesłuchać również inne osoby. Należy zauważyć, że postępowanie nie składa się ze wszystkich tych etapów w przypadku każdej skargi. **UK (NI):** Lord Chief Justice Irlandii Północnej.

– Gwarancje w zakresie nominowania sędziów zasiadających w Radach Sądownictwa –

Rady Sądownictwa to kluczowe organy zapewniające niezależność sądów. Organizacja systemu wymiaru sprawiedliwości, obejmująca decyzję o ewentualnym utworzeniu Rady Sądownictwa, leży w gestii państw członkowskich. Utrwalone normy europejskie, w szczególności zalecenie CM/Rec(2010)12, stanowią, że „co najmniej połowę członków [Rad Sądownictwa] powinni stanowić sędziowie wybierani przez osoby na równorzędnych stanowiskach spośród wszystkich szczebli sądownictwa i z poszanowaniem pluralizmu w sądownictwie”<sup>(126)</sup>. Na poniższym wykresie opisano, czy kadry wymiaru sprawiedliwości uczestniczą w powoływaniu sędziów-członków Rad Sądownictwa.

**Wykres 54: Powoływanie sędziów zasiadających w Radach Sądownictwa: udział kadr wymiaru sprawiedliwości (\*)<sup>(127)</sup>**



(\*) Wykresy przedstawiają państwa członkowskie w porządku alfabetycznym ich nazw geograficznych w ich własnych językach. Na wykresie przedstawione są krajowe ramy obowiązujące w grudniu 2017 r.: **DK:** sędziowie zasiadający w Radzie są wybierani przez sędziów. Wszystkich członków formalnie powołuje Minister Sprawiedliwości. **EL:** sędziowie zasiadający w Radzie są wybierani w drodze losowania. **ES:** sędziów zasiadających w Radzie powołuje parlament – rada przekazuje parlamentowi listę kandydatów, którzy otrzymali poparcie stowarzyszenia sędziów lub 25 sędziów. **NL:** sędziów zasiadających w Radzie wybierają sędziowie, a ich powołanie następuje na wniosek rady między innymi na podstawie opinii komisji selekcyjnej (w której skład wchodzi głównie sędziowie i personel sądowy). Wszyscy członkowie Rady zostają formalnie powołani dekretem królewskim – aktem administracyjnym, który nie pozostawia władzy wykonawczej żadnej swobody uznania. **PL:** propozycje kandydatów na sędziów zasiadających w Radzie przedstawiają grupy co najmniej 2 000 obywateli lub 25 sędziów. Spośród kandydatów kluby poselskie wybierają nie więcej niż dziewięciu kandydatów, z których Sejm tworzy ostateczną listę 15 kandydatów do powołania przez Sejm. **RO:** kampanię i wybory sędziów zasiadających w Radach Sądownictwa organizuje Najwyższa Rada Sędziów. Po potwierdzeniu ostatecznej listy wybranych sędziów zasiadających w Radzie Sądownictwa listę tę w całości zatwierdza Senat. Senat może odmówić zatwierdzenia tej listy tylko wówczas, gdy doszło do naruszenia prawa w ramach procedury wyboru członków rady, a naruszenie to miało wpływ na wyniki wyborów. Senat nie ma swobody uznania w zakresie wyboru kandydatów. **UK:** sędziowie zasiadający w Radzie są wybierani przez sędziów.

<sup>126</sup> Pkt 27 zalecenia CM/Rec(2010)12; zob. również pkt C ppkt (ii) planu działania Rady Europy z 2016 r.; pkt 27 opinii nr 10(2007) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) do wiadomości Komitetu Ministrów Rady Europy, dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa; oraz pkt 2.3 sprawozdania ENCJ za lata 2010–2011 dotyczącego Rad Sądownictwa.

<sup>127</sup> Dane gromadzone za pośrednictwem zaktualizowanego kwestionariusza przygotowanego przez Komisję w ścisłym powiązaniu z ENCJ.



Prokuratura odgrywa istotną rolę w systemie sądownictwa karnego oraz we współpracy w sprawach karnych. Właściwe funkcjonowanie prokuratury krajowej ma duże znaczenie w przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i walce z korupcją. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości w kontekście decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania<sup>(128)</sup> prokuratura może być uważana za organ sądowy państwa członkowskiego odpowiedzialny za administrowanie wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych za każdym razem, gdy można ją odróżnić od władzy wykonawczej zgodnie z zasadą rozdziału władz, która charakteryzuje funkcjonowanie państwa prawa<sup>(129)</sup>.

Sposób organizacji prokuratury krajowej jest zróżnicowany na terytorium UE i nie obowiązuje żaden jednolity model w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich. Powszechnie jednak dąży się do przyznawania prokuraturze większej niezależności, a nie to tego, aby prokuratura była podporządkowana władzy wykonawczej lub z nią powiązana<sup>(130)</sup>. Uprawnienia w zakresie zarządzania prokuratorami krajowymi oraz procedury powoływania i odwoływania prokuratorów mogą mieć wpływ na zakres niezależności prokuratury. Niezależnie od modelu krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości lub tradycji prawnej, w której system ten jest osadzony, zgodnie z normami europejskimi państwa członkowskie muszą podejmować skuteczne działania w celu zagwarantowania, aby prokuratorzy byli w stanie wypełniać swoje zawodowe zadania i obowiązki w odpowiednich warunkach prawnych i organizacyjnych<sup>(131)</sup> oraz bez nieuzasadnionej ingerencji<sup>(132)</sup>. W szczególności, jeżeli rząd wydaje ogólne polecenie, na przykład w kwestii polityki w sprawach karnych, tego rodzaju polecenia muszą być sporządzone na piśmie i odpowiednio opublikowane<sup>(133)</sup>. Jeżeli rząd jest uprawniony do wydawania poleceń w sprawie wszczęcia postępowania sądowego w danej sprawie, w odniesieniu do takiego polecenia należy zapewnić odpowiednie gwarancje<sup>(134)</sup>. Zgodnie z zaleceniem Komitetu Ministrów Rady Europy z 2000 r. należy zakazać wydawania poleceń w sprawie zaniechania wszczęcia postępowania<sup>(135)</sup>. Zainteresowane strony (w tym poszkodowani) powinni mieć możliwość zaskarżenia decyzji prokuratora o zaniechaniu wszczęcia postępowania sądowego w danej sprawie<sup>(136)</sup>.

Na wykresie 55 przedstawiono zarys podziału głównych uprawnień w zakresie zarządzania prokuratorami krajowymi między różnymi organami. Na wykresie wskazano, który organ –

<sup>128</sup> Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1.

<sup>129</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 10 listopada 2016 r., Openbaar Ministerie przeciwko Ruslanas Kovalkovas, C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861, pkt 34 i 36; wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Openbaar Ministerie przeciwko Halil Ibrahim Özçelik, C-453/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:860, pkt 32 i 34. Zob. także zalecenie (xii) w opinii nr 13(2018) w sprawie niezależności, odpowiedzialności i etyki prokuratorów przyjętej przez Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (CCPE).

<sup>130</sup> CDL-AD(2010)040-e Sprawozdanie dotyczące norm europejskich w zakresie niezależności systemu sądowego: część II — Prokuratura — przyjęte przez Komisję Wenecką — na jej 85 sesji plenarnej (Wenecja, w dniach 17–18 grudnia 2010 r.), pkt 26.

<sup>131</sup> Zalecenie Rec(2000)19 dotyczące roli prokuratury w systemie sądownictwa karnego przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 6 października 2000 r. (zalecenie z 2000 r.), pkt 4.

<sup>132</sup> Zalecenie z 2000 r., pkt 11 i 13. Zob. także zalecenie (i) oraz (iii) w opinii nr 13(2018) w sprawie niezależności, odpowiedzialności i etyki prokuratorów przyjętej przez Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (CCPE).

<sup>133</sup> Zalecenie z 2000 r., pkt 13 lit. c).

<sup>134</sup> Zalecenie z 2000 r., pkt 13 lit. d).

<sup>135</sup> Zalecenie z 2000 r., pkt 13 lit. f). Zob. także zalecenie (iv) w opinii nr 13(2018) w sprawie niezależności, odpowiedzialności i etyki prokuratorów przyjętej przez Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (CCPE).

<sup>136</sup> Zalecenie z 2000 r., pkt 34.

prokurator generalny; Rada Sądownictwa / Rada Prokuratorów; minister sprawiedliwości / rząd / prezydent; lub parlament – posiada następujące uprawnienia w zakresie zarządzania:

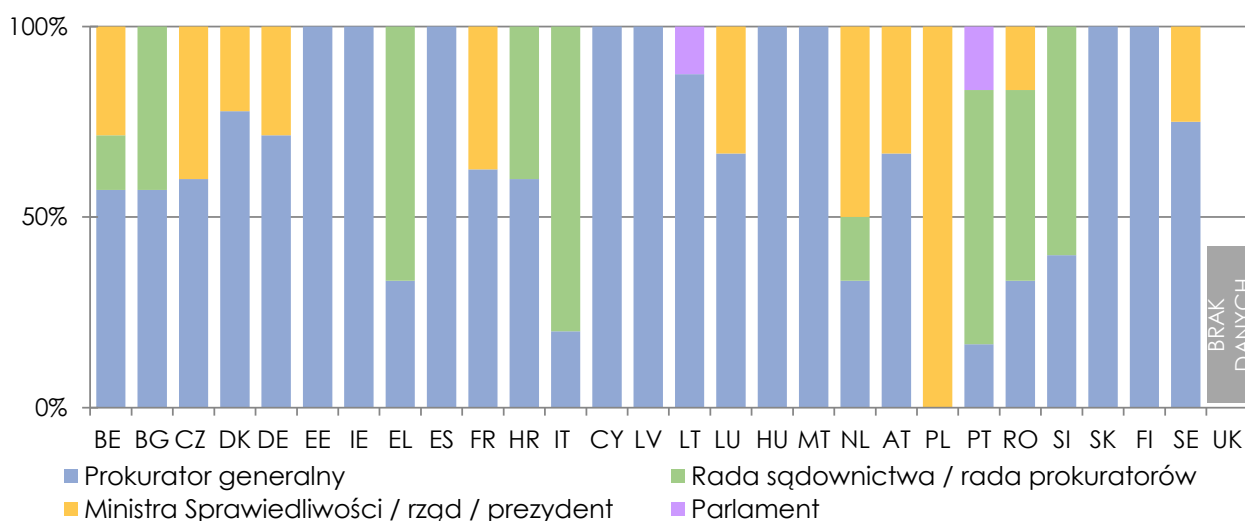
- 1) do wydawania ogólnych wytycznych dotyczących polityki w kwestii ścigania,
- 2) do wydawania poleceń w sprawie wszczynania postępowań sądowych w indywidualnych sprawach,
- 3) do oceny prokuratora,
- 4) do awansowania prokuratora,
- 5) do wycofania indywidualnej sprawy, która została przydzielona prokuratorowi (przekazania sprawy),
- 6) do podjęcia decyzji w sprawie środka dyscyplinarnego w odniesieniu do prokuratora, oraz
- 7) do przenoszenia prokuratorów bez ich zgody.

Oprócz tych wybranych głównych uprawnień w zakresie zarządzania te same organy lub inne organy mogą mieć dodatkowe uprawnienia w stosunku do prokuratur krajowych (np. uprawnienia do rozwiązywania sporów kompetencyjnych między prokuraturami państw członkowskich; do pozyskiwania danych i informacji prokuratur niższego szczebla). Należy zauważyć, że inne organy mogą odgrywać pewną rolę w przypadku wyżej wymienionych uprawnień w zakresie zarządzania (np. sąd dyscyplinarny może zadecydować o zastosowaniu określonych środków dyscyplinarnych).

Wykres 55 przedstawia tylko oparty na faktach przegląd określonych elementów organizacji prokuratury, nie obejmuje natomiast oceny skuteczności funkcjonowania prokuratury, co wymagałoby przeprowadzenia oceny jakościowej z uwzględnieniem szczególnej sytuacji każdego państwa członkowskiego.

Odsetek ten odzwierciedla podział siedmiu uprawnień w zakresie zarządzania, o których mowa powyżej, między cztery możliwe organy, bez wagi każdego z punktów pod względem znaczenia.

**Wykres 55: Podział głównych uprawnień w zakresie zarządzania prokuraturą krajową (\*)**  
(źródło: Komisja Europejska oraz grupa ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu)



(\*) Wykresy przedstawiają państwa członkowskie w porządku alfabetycznym ich nazw geograficznych w ich własnych językach. Główne uprawnienia prokuratora generalnego w zakresie zarządzania przedstawiono na wykresie 56. **BE**: Rada Sądownictwa: uprawnienie do podejmowania decyzji w sprawie awansowania prokuratorów. Minister Sprawiedliwości: uprawnienie do wydawania ogólnych wytycznych dotyczących polityki w kwestii ścigania na podstawie opinii Rady Prokuratorów Generalnych oraz wydawania poleceń w sprawie wszczynania postępowań sądowych w indywidualnych sprawach (prawo dotyczące pozytywnego nakazu sądowego w sprawie wszczynania postępowań przewiduje art. 364 kodeksu postępowania karnego i art. 151

ust. 1 konstytucji). **BG:** Rada Sądownictwa (kolegium prokuratorów Najwyższej Rady Sądownictwa): uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawie środków dyscyplinarnych wobec prokuratorów, indywidualnej oceny oraz awansów prokuratorów. Minister Sprawiedliwości może przedstawić propozycję powołania, awansowania, degradacji, przeniesienia i odwołania ze stanowiska prokuratorów i sędziów śledczych. **CZ:** Minister Sprawiedliwości: uprawnienie do podejmowania decyzji w sprawie awansowania prokuratorów; uprawnienie do przenoszenia prokuratorów bez ich zgody tylko w przypadku zmian organizacyjnych opartych na prawie. **DK:** Minister Sprawiedliwości: uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawie środków dyscyplinarnych wobec prokuratorów oraz do podejmowania decyzji w sprawie awansów prokuratorów. **DE:** Minister sprawiedliwości: uprawnienie do wydawania ogólnych wytycznych dotyczących polityki w kwestii ścigania oraz poleceń w sprawie wszczynania postępowań sądowych w indywidualnych sprawach. **EE:** Postępowania dyscyplinarne wszczynane są na wniosek osoby zainteresowanej lub z własnej inicjatywy przez Ministra Sprawiedliwości przeciwko prokuratorowi generalnemu, naczelnemu prokuratorowi krajowemu lub naczelnemu prokuratorowi. **EL:** Najwyższa Rada Sądownictwa: uprawnienie do awansowania i przenoszenia prokuratorów realizowane na mocy dekretu prezydenckiego. Minister Sprawiedliwości w wyjątkowych przypadkach może wydawać ogólne dyrektywy informacyjne dla prokuratorów w związku ze stosowaniem instrumentów prawnych przyjętych w Radzie Unii Europejskiej dotyczących współpracy sądowej państw członkowskich w zakresie zapobiegania określonym rodzajom przestępstw oraz zwalczania ich. **ES:** Rada Prokuratorów jest uprawniona do rozpatrywania decyzji wydanych przez prokuratora generalnego w przypadkach określonych w przepisach prawa. **FR:** Minister Sprawiedliwości: uprawnienie do wydawania ogólnych wytycznych dotyczących polityki w kwestii ścigania; uprawnienie do podejmowania decyzji w sprawie środków dyscyplinarnych wobec prokuratorów w związku z opinią najwyższej rady sądownictwa (Conseil Supérieur de la Magistrature) (art. 65 francuskiej konstytucji oraz art. 48, 58 ust. 1 i 59 ordonansu). Jeżeli minister zamierza podjąć decyzję, która jest poważniejsza niż decyzja zaproponowana przez Najwyższą Radę Sądownictwa, należy przeprowadzić ponowne konsultacje z Najwyższą Radą (art. 58 ust. 1 ordonansu). Prezydent Republiki wydaje dekret w sprawie awansu prokuratora na podstawie opinii Najwyższej Rady Sądownictwa. Najwyższa Rada Sądownictwa wydaje opinie w sprawie środków dyscyplinarnych, przeniesień prokuratorów bez ich zgody oraz awansów prokuratorów. **HR:** Rada Prokuratorów Krajowych: uprawnienie do podejmowania decyzji w sprawie środków dyscyplinarnych oraz awansowania prokuratorów. **IT:** Rada Sądownictwa: uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawie środka dyscyplinarnego wobec prokuratora, do przenoszenia prokuratorów bez ich zgody, do podejmowania decyzji w sprawie indywidualnej oceny prokuratora oraz do awansowania prokuratorów. **CY:** Prokuratora generalnego odwołuje Rada Sądownictwa. **LV:** Rada prokuratora generalnego: zgodnie z art. 29 część 2 ustawy o prokuraturze Rada, jako kolegialna instytucja doradcza, dokonuje przeglądu głównych kwestii związanych z organizacją i funkcjonowaniem prokuratury i wykonuje inne funkcje przewidziane w ustawie (np. opracowuje i przyjmuje statuty dotyczące wyboru i szkolenia kandydatów na stanowisko prokuratora oraz składania przez nich egzaminów kwalifikacyjnych, a także statutów dotyczących oceny pracy prokuratury). **LT:** parlament (Seimas) ustala priorytety operacyjne prokuratury i sprawuje kontrolę parlamentarną w zakresie czynności innych niż czynności procesowe. **LU:** Minister Sprawiedliwości może wydać prokuraturze polecenie wszczęcia postępowania sądowego w danej sprawie (nie może jednak wydać polecenia nakazującego odmowę wszczęcia postępowania sądowego). Od ponad 20 lat nie wydano jednak żadnych tego typu poleceń. W odniesieniu do tego typu poleceń nie istnieje żaden obowiązek prawny skonsultowania się z prokuratorem lub zasięgnięcia opinii prokuratora generalnego. Wielki Książe, jako szef państwa, jest właściwy do podejmowania decyzji w sprawie awansowania prokuratorów na podstawie pozytywnej opinii prokuratora krajowego / Prokuratora Generalnego. **MT:** Policja ma wyłączną kompetencję w zakresie wszczynania i prowadzenia postępowań karnych oraz pełni funkcję prokuratora przed niższym sądem; Prokurator Generalny pełni funkcję prokuratora przed sądami najwyższej instancji, w przypadku gdy finalizowane jest zestawienie dowodów przed sądami niższych instancji. **NL:** Rada Prokuratorów Generalnych (College van Procureurs-generaal): uprawnienie do wydawania ogólnych wytycznych dotyczących polityki w kwestii ścigania. Minister Sprawiedliwości: uprawnienie do wydawania ogólnych wytycznych dotyczących polityki w kwestii ścigania oraz podejmowania decyzji w sprawie określonych środków dyscyplinarnych wobec prokuratorów; może wydać prokuraturze polecenie wszczęcia lub umorzenia postępowania sądowego w danej sprawie, zanim to uczyni musi jednak uzyskać pisemną uzasadnioną opinię Rady Prokuratorów Generalnych (College van Procureurs-generaal) w sprawie sugerowanych poleceń; wymagane jest również powiadomienie parlamentu. Jak dotąd zdarzyło to się tylko raz ponad 20 lat temu. Szef prokuratury w okręgu, w którym pracuje prokurator, jest uprawniony do podejmowania decyzji w sprawie środków dyscyplinarnych oraz oceny prokuratorów. **AT:** Minister Sprawiedliwości: uprawnienia do wydawania ogólnych wytycznych dotyczących polityki w kwestii ścigania oraz poleceń w sprawie wszczynania postępowań sądowych w sprawach indywidualnych za zgodą niezależnego organu (Weisungsrat) ustanowionego przy Prokuraturze Generalnej. Uprawnienia prokuratora generalnego nie obejmują zarządzania bezpośredniego prokuraturą, jak określono w karcie. Pozostałe uprawnienia w zakresie zarządzania przedstawione w karcie posiada prokurator najwyższy rangą lub niezależna rada ds. personelu (Personalkommission) składająca się z czterech członków, którzy muszą być prokuratorami (zob. komentarz pod wykresem 56). W odniesieniu do awansowania prokuratora proces ten wymaga złożenia wniosku o wyższe stanowisko i odbywa się zgodnie z zasadami mającymi zastosowanie w przypadku powoływania na stanowisko prokuratora (tj. przedłożenie wniosku przez niezależną radę ds. personelu (Personalkommission), uprawnienie do powołania przez Prezydenta Federacji delegowane Ministrowi Sprawiedliwości). Sądy dyscyplinarne posiadają uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawie środka dyscyplinarnego wobec prokuratora, a także przenoszenia prokuratorów w ramach sankcji. **PL:** Prokurator Generalny jest również Ministrem Sprawiedliwości. **PT:** Rada Sądownictwa: uprawnienie do podejmowania decyzji w sprawie środka dyscyplinarnego wobec prokuratorów, do przenoszenia prokuratorów bez ich zgody, do podejmowania decyzji w sprawie indywidualnej oceny prokuratora oraz do awansowania prokuratorów. Parlament może wydać ogólne wytyczne w sprawie polityki w kwestii ścigania. **RO:** Rada Sądownictwa: uprawnienie do podejmowania decyzji w sprawie środka dyscyplinarnego wobec prokuratorów oraz awansowania prokuratorów (zgodnie z art. 40 ust. 2 lit. i) ustawy nr 317/2004 służba prokuratorska Najwyższej Rady Sędziów (SCM) wydaje decyzje w sprawie awansów prokuratorów, jednak o awansie decyduje dopiero konkurs (art. 43 ustawy nr 303/2004)). Zgodnie z niedawno zmienionym art. 69 ustawy nr 304/2004 w sprawie organizacji wymiaru sprawiedliwości Minister Sprawiedliwości może wystąpić do prokuratora generalnego kierującego prokuraturą przy Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości lub, w zależności od przypadku, do prokuratora naczelnego stojącego na czele Krajowego Wydziału Antykorupcyjnego w prokuraturze o przekazanie informacji na temat działalności prokuratora oraz może wydać pisemne wytyczne w sprawie działań, jakie należy podjąć w kierunku zapobiegania i kontroli przestępczości. Zgodnie z art. 40 ust. 2 lit. h) ustawy nr 317/2004 w sprawie Najwyższej Rady Sędziów służba prokuratorska działająca w ramach Najwyższej Rady Sędziów jest właściwa do rozstrzygnięcia w przedmiocie skarg dotyczących ostatecznych decyzji komitetu

oceniającego (ocen). Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy nr 303/2004 w sprawie statutu sędziów i prokuratorów indywidualną ocenę prokuratorów przeprowadzają specjalne komisje powoływane decyzją Najwyższej Rady Sędziów. **SI**: Krajowa Rada Prokuratorów: uprawnienia do przenoszenia prokuratorów bez ich zgody, do podejmowania decyzji w sprawie indywidualnej oceny prokuratora oraz do awansowania prokuratorów. Ponadto Krajowa Rada Prokuratorów jest odpowiedzialna za powoływanie i odwoływanie szefów biur prokuratury okręgowej, ocenę wyników i awansowanie, przenoszenie, delegowanie i uczestniczenie w procedurze powoływania prokuratorów krajowych, wydawanie opinii dotyczących polityki w kwestii ścigania, oceny wyników oraz skuteczności funkcjonowania biur prokuratury krajowej, ochrony samodzielności w zakresie obsługi prokuratorskiej na szczeblu krajowym oraz realizacji innych działań w zgodzie z ustawą o prokuraturze. **SK**: uprawnienia Rady Prokuratorów nie obejmują zarządzania bezpośredniego prokuraturą, jak określono w karcie. Rada Prokuratorów posiada inne uprawnienia (np. podejmuje decyzje w sprawie zastrzeżeń zgłaszanych przez prokuratorów w odniesieniu do treści oceny, do której szef prokuratury się nie zastosował, oraz wydaje opinie w sprawie tymczasowego przeniesienia prokuratora do innej prokuratury). **SE**: rząd może wydać ogólne wytyczne w sprawie polityki w kwestii ścigania.

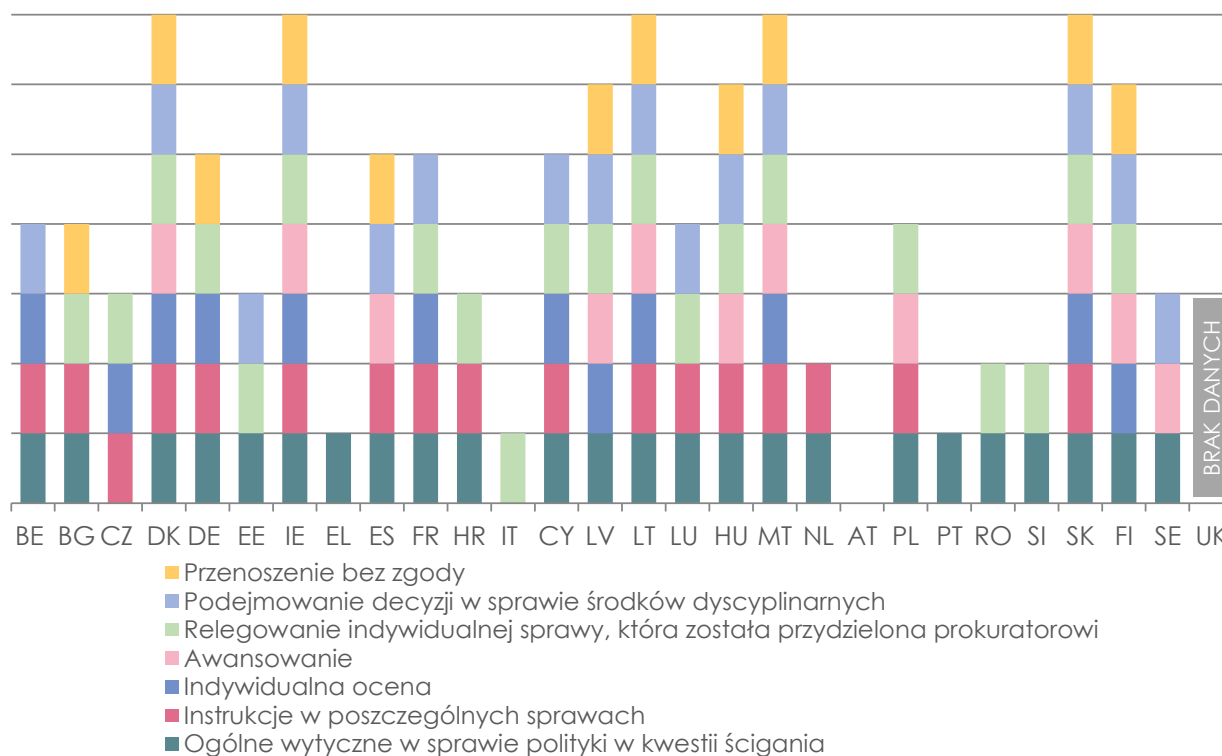
Na wykresie 56 przedstawiono oparty na faktach przegląd głównych uprawnień prokuratora generalnego w zakresie zarządzania prokuratorami: 1) do wydawania ogólnych wytycznych dotyczących polityki w kwestii ścigania; 2) do wydawania poleceń w sprawie wszczynania postępowań sądowych w indywidualnych sprawach; 3) do oceny prokuratorów; 4) do awansowania prokuratorów; 5) do relegowania indywidualnej sprawy, która została przydzielona prokuratorowi (przekazania sprawy); 6) do podjęcia decyzji w sprawie środka dyscyplinarnego w odniesieniu do prokuratora; oraz 7) do przenoszenia prokuratorów bez ich zgody. Poza tymi uprawnieniami prokurator generalny może mieć inne uprawnienia, których nie przedstawiono na wykresie<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup>

Przykładowo prokurator generalny może odgrywać rolę w organach odpowiedzialnych za decyzje dotyczące prokuratorów, nawet jeśli bezpośrednio nie podejmują takich decyzji.

**Wykres 56: Uprawnienia prokuratora generalnego w zakresie zarządzania (\*) (źródło: Komisja Europejska oraz grupa ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu)**

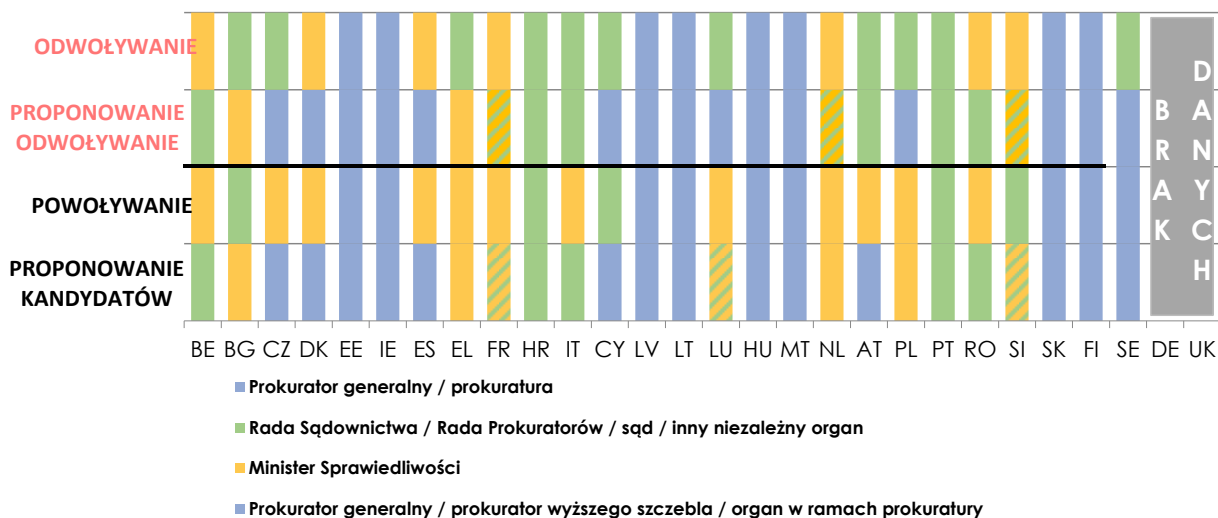


(\*) Wykresy przedstawiają państwa członkowskie w porządku alfabetycznym ich nazw geograficznych w ich własnych językach. **BE:** W odniesieniu do uprawnień do wydawania poleceń w sprawie wszczynania postępowań sądowych w indywidualnych sprawach prawo dotyczące nakazu sądowego w sprawie wszczynania postępowań przed prokuratorem królewskim przewiduje art. 364 kodeksu postępowania karnego. Art. 150 ust. 2 i art. 138 ust. 2 kodeksu postępowania cywilnego przewidują ogólne prawo dotyczące sprawowania zwierzchnictwa nad prokuratorem królewskim. **CZ:** uprawnienie do wydawania poleceń w sprawie wszczynania postępowań sądowych w indywidualnych sprawach wyłącznie w ramach Prokuratury Generalnej oraz w odniesieniu do prokuratury wysokiego szczebla. **EL:** Prokurator Sądu Najwyższego (tj. prokurator generalny) ma prawo kierować ogólne wskazówki i zalecenia do wszystkich prokuratorów w państwie dotyczące wykonywania spoczywających na nich obowiązków, przy czym adresaci jego wytycznych i zaleceń oczywiście nie są zobowiązani do formułowania i wydawania swoich opinii. **ES:** Prokurator Generalny ustanawia wewnętrzne nakazy i polecenia odpowiednie dla prokuratury oraz wykonywania funkcji prokuratorskich, które mogą być ogólne lub związane z konkretnymi sprawami. Ogólne wytyczne są niezbędne w celu utrzymania zasady jedności działania i są zasadniczo określane w drodze okólników, poleceń i konsultacji. Jeśli chodzi o przeniesienia bez zgody, to mają one miejsce tylko w przypadku dużego obciążenia pracą. **IT:** prokuratorzy generalni sądu apelacyjnego mają uprawnienia do relegowania indywidualnej sprawy, którą przydzielono danemu prokuratorowi terytorialnemu, w przypadku bezczynności; ponadto mają uprawnienia w zakresie pozyskiwania danych i informacji od prokuratora właściwych dla danego obszaru (terytorialnych) oraz przekazywania ich prokuratorowi generalnemu w Sądzie Kasacyjnym w Sądzie Sprawiedliwości. **LV:** Prokurator generalny w Sądzie Kasacyjnym jest odpowiedzialny na mocy prawa za sprawowanie kontroli nad krajową dyrekcją ds. walki z mafią; ponadto odpowiada za rozstrzyganie konfliktów dotyczących kompetencji między dwoma prokuraturami terytorialnymi lub większą ich liczbą. **CY:** Prokurator generalny posiada uprawnienia w zakresie podejmowania decyzji w sprawie środków dyscyplinarnych wobec prokuratorów w przypadkach pomniejszych naruszeń dyscyplinarnych. W przypadku poważnych przewinień dyscyplinarnych prokurator generalny nie proponuje sankcji, lecz zaleca zastosowanie środków dyscyplinarnych przez komisję ds. służby publicznej. **LT:** Jeżeli chodzi o uprawnienia w zakresie wydawania poleceń dotyczących indywidualnych spraw, prokurator generalny nie może wydawać zaleceń w sprawie decyzji, jaką należy podjąć; jeśli chodzi o uprawnienie do podejmowania decyzji w sprawie awansowania prokuratorów, decyzje w sprawie wniosków komisji ds. naboru prokuratorów lub naczelnej komisji ds. wyboru prokuratorów podejmuje prokurator generalny. **LU:** Prokurator generalny ma prawo wydać prokuraturze polecenie wszczęcia postępowania sądowego w danej sprawie (nie może jednak wydać polecenia nakazującego odmowę wszczęcia postępowania sądowego). W odniesieniu do awansowania prokuratorów prokurator krajowy / prokurator generalny, po uzyskaniu pozytywnej opinii, przedstawia organowi wykonawczemu propozycję awansu, a głowa państwa składa podpis pod nominacją. **AT:** uprawnienia prokuratora generalnego nie obejmują zarządzania bezpośredniego prokuraturą, jak określono w karce. Prokuratorom na wyższych szczeblach przysługują następujące uprawnienia: do wydawania ogólnych wytycznych dotyczących polityki w kwestii ścigania w ramach właściwych okręgów, do wydawania poleceń w sprawie wszczynania postępowań sądowych w indywidualnych sprawach, do przenoszenia prokuratorów bez ich zgody z powodów organizacyjnych (np. konieczności radzenia sobie z nadmiernym obciążeniem pracą lub długotrwałymi zwolnieniami lekarskimi w jednym organie ścigania – wyłącznie w swoim okręgu i przez ograniczony czas). Szef odpowiedniego organu ścigania posiada uprawnienia w zakresie wydawania poleceń w sprawie wszczynania postępowań sądowych w indywidualnych sprawach oraz relegowania danej sprawy indywidualnej, którą przypisano do danego prokuratora (przekazania sprawy). Niezależny organ ds. personelu (Personalkommission), w skład którego wchodzi czterech członków, którzy muszą być prokuratorami, posiada uprawnienia w zakresie oceny prokuratorów. **PL:** Prokurator generalny jest również ministrem sprawiedliwości. **RO:** Prokurator

generalny jest uprawniony do przeniesienia indywidualnej sprawy z jednej jednostki ścigania do drugiej oraz wydania ogólnych wytycznych dotyczących polityki w kwestii ścigania (zaleceń) w celu zapewnienia jednolitego podejścia do dochodzeń. **SI**: zarówno prokurator generalny, jak i szef prokuratury krajowej są uprawnieni do wydawania ogólnych wytycznych dotyczących polityki w kwestii ścigania oraz relegowania indywidualnej sprawy przydzielonej danemu prokuratorowi.

Na wykresie 57 przedstawiono przegląd organów (Rada Sądownictwa / Rada Prokuratorów / sąd, ministerstwo sprawiedliwości, prokurator generalny / prokuratura) zajmujących się powoływaniem i odwoływaniem prokuratorów krajowych, ale nie uwzględniono powoływania i odwoływania prokuratorów generalnych czy innych osób zajmujących powiązane stanowiska kierownicze. Na wykresie przedstawiono różnorodność modeli organizacji prokuratury w różnych państwach członkowskich skupiających się wokół władzy wykonawczej lub sądownictwa. Na wykresie pokazano również rolę prokuratora generalnego i Rad Sądownictwa / Rad Prokuratorów jako podmiotów istotnych w odniesieniu do powoływania i odwoływania prokuratorów.

**Wykres 57: Powoływanie i odwoływanie prokuratorów krajowych (\*)** (źródło: Komisja Europejska oraz grupa ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu)



(\*) **BE**: Wniosek w sprawie powołania: Rada Sądownictwa. Decyzja w sprawie powołania: głowa państwa na podstawie opinii Ministra Sprawiedliwości. Wniosek o odwołanie: sąd dyscyplinarny. Decyzja w sprawie odwołania: głowa państwa na podstawie opinii Ministra Sprawiedliwości. **BG**: Decyzja w sprawie powołania i odwołania: Izba Prokuratorów Rady Sądownictwa. **CZ**: Wniosek w sprawie powołania: prokurator generalny. Wniosek o odwołanie: prokurator generalny, naczelni prokuratorzy krajowi i Minister Sprawiedliwości. Decyzja w sprawie oddalenia: sąd. **DK**: Wniosek w sprawie powołania: Prokurator generalny przedstawia ostateczne kandydatury na stanowisko aplikantów prokuratorskich (na okres około trzech lat) do ministerstwa sprawiedliwości, które powołuje kandydatów. Jeżeli aplikant prokuratorski zda egzamin i następnie przejdzie szkolenie, taki kandydat zostanie prokuratorem. **EE**: Wniosek w sprawie powołania: komisja ds. konkursów prokuratorskich w przypadku wyspecjalizowanych prokuratorów, prokuratorów okręgowych i asystentów prokuratorów; prokuratorzy naczelni w przypadku prokuratorów wyższego szczebla. Decyzja w sprawie powołania i odwołania: prokurator generalny. **IE**: Wniosek w sprawie powołania: konkurs rekrutacyjny w ramach licencji na nabór wydawanej przez komisję ds. powoływania do służby publicznej (Commission on Public Service Appointments, CPSA) zazwyczaj przeprowadzany przez Biuro dyrektora prokuratury (lub ewentualnie przez służbę ds. nominacji publicznych). Decyzja w sprawie powołania: Dyrektor prokuratury. Wniosek o odwołanie: Biuro Dyrektora prokuratury na warunkach określonych przez ministra finansów, wydatków publicznych i reformy. Decyzja w sprawie oddalenia: Zastępca dyrektora prokuratury (dyrektor prokuratury w przypadku prokuratorów klasyfikowanych jako urzędników wyższego szczebla i wyżej). **ES**: Wniosek w sprawie powołania: Prokurator generalny na podstawie sprawozdania Rady Prokuratorów po uzyskaniu opinii Naczelnej Rady Prokuratorów odpowiedniej wspólnoty autonomicznej w przypadku stanowisk w prokuraturze objętej jej zasięgiem terytorialnym. Decyzja w sprawie powołania: rząd. Wniosek o odwołanie: prokurator generalny. Decyzja w sprawie oddalenia: Minister Sprawiedliwości po otrzymaniu pozytywnego sprawozdania Rady Prokuratorów. **EL**: Wniosek w sprawie powołania: Ministerstwo Sprawiedliwości corocznie wydaje decyzję ministerialną w sprawie egzaminu wstępnego do krajowej szkoły sądownictwa dla aplikantów prokuratorskich. Na ten proces – przeprowadzany przez komisję w składzie pięciosobowym – obecnie składa się z części pisemnej i ustnej. Kandydaci, którzy zdadzą egzamin, dostają się do greckiej krajowej szkoły sądownictwa i rozpoczynają 16-miesięczny kurs obejmujący teorię i praktykę. Szkolenie zakończone jest egzaminem, na podstawie którego tworzy się listę osób w kolejności odzwierciedlającej ich osiągnięcia. W zależności od zajmowanego miejsca na liście kandydatów przydziela się do właściwego sądu. Decyzja w sprawie powołania: kandydatów na stanowisko prokuratora powołuje się w drodze dekretu prezydenckiego. Wniosek o odwołanie: Minister Sprawiedliwości. Decyzja w sprawie oddalenia: wyrok sądu wydany przez rady dyscyplinarne, o których mowa w art. 91 ust. 2 konstytucji i w skład których wchodzi sędziowie zawodowi. **FR**: Wniosek w sprawie powołania: Minister Sprawiedliwości na podstawie niewiążącej opinii Rady Sądownictwa. Decyzja w sprawie powołania: Prezydent Republiki. Wniosek o odwołanie:



Minister Sprawiedliwości na podstawie niewiążącej opinii Rady Sądownictwa. Decyzja w sprawie oddalenia: Prezydent Republiki. **IT**: Decyzja w sprawie powołania: w odpowiedzi na wniosek Rady Minister Sprawiedliwości wydaje dekret ministerialny w sposób pozbawiony uznaniowości co do powołania lub niepowołania innego kandydata niż zaproponowany aplikant prokuratorski. **CY**: Wniosek w sprawie powołania/odwołania: Prokurator Generalny. Decyzja w sprawie powołania/odwołania: komisja ds. służby publicznej zgodnie z opinią Prokuratora Generalnego. **LT**: Wniosek w sprawie powołania: komisja ds. naboru prokuratorów (w skład której wchodzi dwóch prokuratorów nominowanych przez radę kolegiąlną, dwóch prokuratorów nominowanych przez prokuratora generalnego oraz po jednym członku nominowanym przez prezydenta Republiki, przewodniczącego Seimas oraz premiera). Decyzja w sprawie powołania: prokurator generalny. Wniosek o odwołanie: komisja prokuratorów ds. etyki (w takim samym składzie jak komisja ds. naboru prokuratorów). **LU**: Wniosek w sprawie powołania: Na podstawie pozytywnej opinii prokuratora generalnego Minister Sprawiedliwości przedkłada propozycję nominacji Wielkiemu Księciu. Decyzja w sprawie powołania: głowa państwa. Wniosek o odwołanie: prokurator generalny. Decyzja w sprawie oddalenia: sąd **HU**: Wniosek/decyzja w sprawie powołania: prokurator wyższego szczebla. Wniosek o odwołanie: prokurator wyższego szczebla. Decyzja w sprawie oddalenia: prokurator generalny. **MT**: Policja ma wyłączną kompetencję w zakresie wszczynania i prowadzenia postępowań karnych oraz pełni funkcję prokuratora przed niższym sądem; Prokurator generalny pełni funkcję prokuratora przed sądami najwyższej instancji, w przypadku gdy finalizowane jest zestawienie dowodów przed sądami niższych instancji. **NL**: Wniosek w sprawie powołania: Minister Sprawiedliwości. Decyzje w sprawie powołania podejmuje się w drodze dekretu królewskiego (organ powołujący ma obowiązek zgodnie z praktyką konstytucyjną zastosować się do wniosku o powołanie danego kandydata na stanowisko prokuratora). Wniosek o odwołanie: Minister Sprawiedliwości za radą szefa prokuratury. Decyzje w sprawie odwołania podejmuje się w drodze dekretu królewskiego. **AT**: Wniosek w sprawie powołania: niezależny organ ds. personelu (Personalkommission), w skład którego wchodzi czterech członków, którzy muszą być prokuratorami. Decyzja w sprawie powołania: Prezydent Federalny powierza decyzję Ministrowi Sprawiedliwości. Wniosek i decyzja w sprawie oddalenia: sąd dyscyplinarny. **PL**: Wniosek w sprawie decyzji o powołaniu: Prokurator generalny – który jest również ministrem sprawiedliwości – na podstawie wniosku prokuratora krajowego. Właściwe zgromadzenie prokuratorów wydaje opinię w sprawie kandydata na stanowisko prokuratora. Wniosek o odwołanie: Prokurator krajowy. Decyzja w sprawie oddalenia: sąd dyscyplinarny; w bardzo nielicznych przypadkach również prokurator generalny może odwołać prokuratora na wniosek prokuratora krajowego. Opinia w sprawie odwołania prokuratora zostaje wydana na zebraniu prokuratorów Prokuratury Krajowej lub właściwej Prokuratury Okręgowej. **RO**: Wniosek w sprawie powołania: Najwyższa Rada Sędziów. Decyzja w sprawie powołania: prezydent (organ powołujący ma obowiązek zgodnie z prawem zastosować się do wniosku o powołanie danego kandydata na stanowisko prokuratora). **SI**: Wniosek w sprawie powołania: Minister Sprawiedliwości polecony przez Radę Prokuratury. Decyzja w sprawie powołania: Rada Prokuratury (organ powołujący ma obowiązek zgodnie z prawem zastosować się do wniosku o powołanie danego kandydata na stanowisko prokuratora). Wniosek o odwołanie: Rada Prokuratury. Decyzja w sprawie oddalenia: rząd na podstawie wniosku Ministerstwa Sprawiedliwości. **SK**: Wniosek w sprawie powołania: przewodniczący komisji konkursowej Prokuratury Generalnej. Powoływanie i odwoływanie: prokurator generalny. **FI**: Powoływanie i odwoływanie: prokurator generalny. **SE**: Wniosek, decyzja w sprawie powołania: dyrektor ds. zasobów ludzkich szwedzkiej prokuratury na podstawie opinii prokuratora generalnego. Wniosek o odwołanie: Dyrektor ds. zasobów ludzkich szwedzkiej prokuratury. Decyzja w sprawie oddalenia: sąd na podstawie opinii prokuratora generalnego.

### 3.3.3. Podsumowanie dotyczące niezależności sądów

Niezależność sądów jest podstawowym elementem skutecznego systemu sądowego. Jest ona istotna dla utrzymywania rządów prawa, sprawiedliwości postępowań sądowych i zaufania obywateli i przedsiębiorstw wobec systemu prawnego. Z tego powodu każdej reformie wymiaru sprawiedliwości powinno przyświecać poszanowanie praworządności i przestrzeganie norm europejskich w zakresie niezależności sądów. W tablicy wyników zaprezentowano tendencje w postrzeganiu niezależności sądów przez ogół społeczeństwa i przedsiębiorstwa. W niniejszym wydaniu przedstawiono również wybrane wskaźniki dotyczące gwarancji prawnych w odniesieniu do organów zaangażowanych w postępowania dyscyplinarne wobec sędziów oraz kadry kierowniczej prokuratury. Wskaźniki strukturalne same w sobie nie pozwalają na wyciągnięcie wniosków na temat niezależności organów sądowych państw członkowskich, ale stanowią ewentualne elementy, które mogą zostać uznane za punkt wyjścia do przeprowadzenia takiej analizy.

- W tablicy wyników z 2019 r. przedstawiono zmiany w zakresie **postrzeganej niezależności** na podstawie badań obywateli (Eurobarometr) i przedsiębiorstw (Eurobarometr i Światowe Forum Ekonomiczne):
  - wszystkie badania zasadniczo dają *podobne rezultaty*, zwłaszcza w odniesieniu do składu dwóch grup państw członkowskich o najniższym i najwyższym poziomie postrzeganej niezależności sądów.
  - Badanie przeprowadzone przez Światowe Forum Ekonomiczne (wykres 51), zaprezentowane po raz siódmy, pokazało, że postrzeganie niezależności przez przedsiębiorstwa jest *lepsze lub pozostało niezmiennie* w około trzech piątych państw członkowskich w porównaniu z 2010 r. Również wśród państw członkowskich stojących



w obliczu szczególnych wyzwań<sup>138</sup>) postrzeganie jest *lepsz*e lub *pozostało niezmiennie* w niemal trzech piątych państw członkowskich, biorąc pod uwagę okres ośmiu lat. W porównaniu z latami 2016–2017 postrzeganie niezależności przez przedsiębiorstwa uległo jednak pogorszeniu w około trzech piątych wszystkich państw członkowskich.

- Badanie Eurobarometr przeprowadzone wśród ogółu społeczeństwa (wykres 47), zaprezentowane po raz czwarty, pokazało, że postrzeganie niezależności jest *lepsz*e w około dwóch trzecich państw członkowskich w porównaniu z 2016 r. Postrzeganie niezależności w opinii ogółu społeczeństwa jest *lepsz*e w ponad dwóch trzecich państw członkowskich stojących w obliczu szczególnych wyzwań, biorąc pod uwagę okres czterech lat. W porównaniu z rokiem ubiegłym postrzeganie niezależności w opinii ogółu społeczeństwa uległo jednak *pogorszeniu* w około trzech piątych wszystkich państw członkowskich (w ponad dwóch trzecich państw członkowskich stojących w obliczu szczególnych wyzwań oraz około połowie pozostałych państw członkowskich).
- Z badania Eurobarometr przeprowadzonego wśród przedsiębiorstw (wykres 49), zaprezentowanego po raz czwarty, wynika, że postrzeganie niezależności jest *lepsz*e w około dwóch trzecich państw członkowskich w porównaniu zarówno z 2016 r., jak i z rokiem ubiegłym (w porównaniu z rokiem ubiegłym dotyczyło to ponad dwóch trzecich państw członkowskich stojących w obliczu szczególnych wyzwań oraz około trzech piątych pozostałych państw członkowskich).
- Wśród powodów postrzeganego braku niezależności sądów i sędziów najczęściej wskazywano *ingerencje lub naciski instytucji rządowych i polityków*, a w dalszej kolejności naciski ze strony interesów gospodarczych i innych szczególnych interesów. Oba te powody nadal odgrywają ważną rolę w kilku państwach członkowskich, które wykazują bardzo niski poziom postrzeganej niezależności (wykresy 48 i 50);
- Wśród powodów dobrego postrzegania niezależności sądów i sędziów niemal cztery piąte przedsiębiorstw i obywateli (odpowiednio 40 % lub 44 % wszystkich respondentów) wskazało *gwarancje zapewniane przez status i pozycję sędziów*.
- Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r. przedstawia przegląd organów dyscyplinarnych zajmujących się postępowaniami wobec sędziów oraz kompetencji władzy sądowniczej, władzy wykonawczej i parlamentu w zakresie wyboru sędziów zasiadających w Radach Sądownictwa, a także niektóre aspekty zarządzania i organizacji prokuratury:
  - Na wykresie 52 przedstawiono przegląd organów odpowiedzialnych za prowadzenie **postępowania dyscyplinarnych wobec sędziów**. W większości państw członkowskich organem podejmującym decyzje w sprawie sankcji dyscyplinarnych jest niezależny organ, taki jak sąd (sąd najwyższy, sąd administracyjny lub prezes sądu) lub Rada Sądownictwa, natomiast w niektórych państwach członkowskich decyzje te podejmuje specjalny sąd, którego członkowie są wybierani lub powoływani w sposób szczególny (przez Radę Sądownictwa, sędziów lub, w jednym państwie członkowskim, przez ministra sprawiedliwości) w celu uczestnictwa w postępowaniach dyscyplinarnych.
  - Na wykresie 53 przedstawiono przegląd dotyczący tego, kto pełni rolę **prowadzącego postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów**. W większości państw członkowskich prowadzącym postępowanie jest prezes sądu lub Rada Sądownictwa. W niektórych państwach członkowskich prowadzący postępowanie jest specjalnie wybierany przez sędziów lub Radę Sądownictwa lub, w jednym państwie członkowskim, przez ministra sprawiedliwości.
  - Na wykresie 54 ukazano rolę sędziów w **powoływaniu sędziów zasiadających w Radach Sądownictwa**. Organizacja systemu wymiaru sprawiedliwości, obejmująca ewentualne

<sup>138</sup>

Zob. przypis 70.

utworzenie Rady Sądownictwa, leży w gestii państw członkowskich. W przypadkach, w których państwo członkowskie ustanowiło Radę Sądownictwa, kluczowe jest jednak zagwarantowanie jej niezależności zgodnie z normami europejskimi. Niemal we wszystkich państwach członkowskich sędziowie zasiadający w radach są proponowani, wyznaczani lub wybierani przez sędziów.

- Wykres 55 przedstawia zarys podziału **głównych uprawnień między różnymi organami w zakresie zarządzania prokuratorami krajowymi** między różnymi organami. Wykres 56 przedstawia oparty na faktach przegląd głównych uprawnień prokuratora generalnego w zakresie zarządzania prokuratorami. Z wykresów tych wynika, że w niektórych państwach członkowskich występuje pewien stopień skoncentrowania głównych uprawnień w zakresie zarządzania prokuraturami w jednym organie. Wykres 57 przedstawia przegląd organów zajmujących się procedurami w zakresie **powoływania i odwoływania prokuratorów krajowych**. Chociaż sytuacja jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich, w większości państw w proces zaangażowane są Rada Sądownictwa / Rada Prokuratorów lub prokuratura.

#### 4. WNIOSKI

Z siódmego wydania tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości wynika, że wiele państw członkowskich kontynuowało wysiłki zmierzające do dalszej poprawy skuteczności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Nadal istnieją jednak wyzwania związane z zapewnieniem pełnego zaufania obywateli do systemów prawnych tych państw członkowskich, w których gwarancje statusu i pozycji sędziów, a tym samym ich niezależność, mogą być zagrożone. Komisja podjęła niezbędne działania i nadal monitoruje sytuację w państwach członkowskich. Dąży do zapewnienia, aby każdej reformie wymiaru sprawiedliwości przyświecało poszanowanie prawa UE i przestrzeganie norm europejskich w zakresie praworządności.