



Bruksela, dnia 10.7.2020 r.
COM(2020) 306 final

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

Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

1. WPROWADZENIE

Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości są niezbędne dla wdrażania prawa Unii i utrzymania praworządności i wartości, na których zbudowano Unię. 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 (art. 19 TUE).

Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości są również niezbędne dla zapewnienia wzajemnego zaufania, klimatu inwestycyjnego i zrównoważonego rozwoju w perspektywie długoterminowej. Dlatego też poprawa efektywności, jakości i niezależności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości nadal stanowi jeden z priorytetów europejskiego semestru – rocznego cyklu koordynacji polityki gospodarczej UE. W rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2020 r. – w której określono strategię polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia dla Europy i umieszczono zrównoważony rozwój i włączenie społeczne w centrum kształtowania polityki gospodarczej UE – ponownie wskazano związek między skutecznymi systemami wymiaru sprawiedliwości i otoczeniem działalności gospodarczej w państwach członkowskich. Sprawnie funkcjonujące i w pełni niezależne systemy wymiaru sprawiedliwości mogą wywierać pozytywny wpływ na inwestycje i tym samym przyczyniać się do wzrostu produktywności i konkurencyjności. Mają one również istotne znaczenie w kontekście zapewnienia skutecznego transgranicznego wykonania umów i decyzji administracyjnych oraz rozstrzygania sporów, co jest kluczowe dla funkcjonowania jednolitego rynku (¹).

W tym kontekście tablica wyników wymiaru sprawiedliwości zawiera roczny przegląd wskaźników dotyczących w szczególności podstawowych elementów skutecznych systemów wymiaru sprawiedliwości takich jak: efektywność, jakość i niezależność. W wydaniu z 2020 r. rozszerzono wskaźniki w odniesieniu do wszystkich trzech elementów. Wydanie to nie odzwierciedla skutków kryzysu związanego z COVID-19, gdyż dane dotyczą lat 2012–2019, a nie roku 2020.

– Mechanizm praworządności –

Jak zapowiedziano w wytycznych politycznych przewodniczącej von der Leyen, Komisja ustanowiła kompleksowy mechanizm praworządności, aby bardziej wnikliwie monitorować sytuację w państwach członkowskich. Mechanizm praworządności będzie pełnił rolę narzędzia zapobiegawczego, pogłębiając dialog i wspólną świadomość kwestii z zakresu praworządności. Główne cechy tego mechanizmu przedstawiono w komunikacie Komisji z 2019 r. pt. „Umocnienie praworządności w Unii – Plan działania”. Ten nowy mechanizm będzie opierał się na rocznym sprawozdaniu na temat praworządności, w którym podsumowane zostaną najważniejsze zmiany – zarówno te pozytywne, jak i te negatywne – które zaszły we wszystkich państwach członkowskich. Jednym z wielu źródeł informacji wykorzystywanych do sporządzenia tego sprawozdania będzie tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

¹ Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku, COM(2020) 93 i towarzyszący dokument SWD(2020) 54.

Czym jest unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości?

Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE jest porównawczym narzędziem informacyjnym. Jej celem jest wspieranie 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 efektywności, jakości i niezależności 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.

Efektywność, jakość i niezależność 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 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 staraniach 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⁽²⁾. Jej celem jest określenie podstawowych parametrów skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości i dostarczanie odpowiednich danych rocznych.

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 2012–2018 i zostały dostarczone przez państwa członkowskie zgodnie z metodą CEPEJ⁽³⁾. Opracowanie zawiera także szczegółowe uwagi i noty informacyjne dotyczące poszczególnych państw, w których przedstawiono szerszy kontekst. Należy je odczytywać wraz z danymi liczbowymi⁽⁴⁾.

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 obszaru w państwie członkowskim, zwłaszcza w ośrodkach miejskich, w których działalność gospodarcza może prowadzić do większego nagromadzenia spraw.

Pozostałe dane obejmujące lata 2010–2019⁽⁵⁾ pochodzą od: grupy osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości⁽⁶⁾, Europejskiej Sieci Rad

² Np. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2017 r. (P8_TA(2018)0216).

³ Aby skrócić ten okres, za rok wyjściowy w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. przyjęto rok 2012 dla danych CEPEJ, a w wydaniu z 2019 r. rok 2010.

⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

⁵ W przypadku jednej pozycji danych (48) nadal zastosowano dane z 2010 r., gdyż w niektórych państwach członkowskich stosowne badanie dotyczące postrzeganej niezależności, będące podstawą sprawozdania na temat globalnej konkurencyjności, przeprowadzono w roku 2010, 2011 lub 2012.

⁶ W celu wsparcia przygotowywania tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości UE oraz 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. Ta nieformalna grupa odbywa regularne spotkania.

Sądownictwa (ENCJ) ⁽⁷⁾, Sieci Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej ⁽⁸⁾, Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej ⁽⁹⁾, Europejskiej Sieci Konkurencji ⁽¹⁰⁾, Komitetu ds. Łączności ⁽¹¹⁾, europejskiego obserwatorium do spraw naruszeń praw własności intelektualnej ⁽¹²⁾, sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta ⁽¹³⁾, grupy ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (EGMLTF) ⁽¹⁴⁾, Eurostatu ⁽¹⁵⁾, Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) ⁽¹⁶⁾ i Światowego Forum Ekonomicznego ⁽¹⁷⁾.

Na przestrzeni lat metodyka zastosowana w ramach tablicy wyników była dalej rozwijana i udoskonalana w ścisłej współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przez opracowanie (corocznie aktualizowanego) 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

⁷ 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/>

⁸ 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/>

⁹ 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/>

¹⁰ 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

¹¹ 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>

¹² 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>

¹³ Do sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta należą organy krajowe odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów Unii dotyczących ochrony konsumentów w UE i krajach EOG: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/consumer_protection_cooperation_network/index_en.htm

¹⁴ 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: http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/index_en.htm

¹⁵ Eurostat jest urzędem statystycznym UE: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>

¹⁶ 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/>

¹⁷ Światowe Forum Ekonomiczne jest organizacją międzynarodową na rzecz współpracy publiczno-prywatnej zrzeszającą przedsiębiorstwa: <https://www.weforum.org/>

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 luka w danych spowodowana jest brakiem wnoszenia wkładu w ich gromadzenie przez organy krajowe. Komisja nadal zachęca państwa członkowskie do dalszego zmniejszania tej luki w zakresie danych.

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

Tablica wyników zapewnia elementy potrzebne do oceny efektywności, jakości i niezależności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, a tym samym ma na celu pomoc państwom członkowskim w poprawie skuteczności ich krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Dzięki porównaniu informacji na temat systemów wymiaru sprawiedliwości tablica wyników ułatwia 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 europejskiego semestru i łączy informacje z tablicy wyników z analizą jakościową dotyczącą poszczególnych krajów, która odzwierciedla charakterystykę systemów prawnych i szerszy kontekst zainteresowanych państw członkowskich. Jeżeli zidentyfikowane braki mają znaczenie makroekonomiczne, analiza w ramach europejskiego semestru może skutkować tym, że Komisja może wystąpić z wnioskiem do Rady o przyjęcie zaleceń dla poszczególnych krajów w celu poprawy krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych państwach członkowskich⁽¹⁸⁾.

Dlaczego skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości są ważne dla otoczenia biznesowego sprzyjającego inwestycjom?

Uznaje się, że skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości, które zapewniają utrzymanie praworządności, mają pozytywny wpływ na gospodarkę. Jeżeli systemy sądowe 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⁽¹⁹⁾, Europejskiego Banku Centralnego⁽²⁰⁾, OECD⁽²¹⁾, Światowego Forum Ekonomicznego⁽²²⁾ oraz Banku Światowego⁽²³⁾.

¹⁸ W ramach europejskiego semestru w 2020 r., w oparciu o wniosek złożony przez Komisję, Rada wystosowała do ośmiu państw członkowskich dostosowane do nich zalecenia dotyczące ich systemów wymiaru sprawiedliwości (HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT i SK). Oprócz tych państw członkowskich, które otrzymały dostosowane do nich zalecenia, kolejne osiem państw członkowskich (BE, BG, IE, EL, ES, LV, RO i SI) 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. Wyzwania te zostały odzwierciedlone w motywach proponowanych zaleceń dla poszczególnych krajów oraz w sprawozdaniach krajowych dotyczących tych państw członkowskich. Najnowsze sprawozdania krajowe za 2020 r., opublikowane w dniu 26 lutego 2020 r., są dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports_en

¹⁹ 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>

²⁰ 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>

²¹ 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 między państwowe i empiryczne” („The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics”), OECD Economics Department Working Papers, nr 1060.

Z jednego badania wynika, że skrócenie o 1 % czasu trwania postępowań sądowych (mierzonych czasem przeznaczonym na rozpatrzenie ⁽²⁴⁾) może zwiększyć rozwój przedsiębiorstw ⁽²⁵⁾ oraz że wyższy o 1 % odsetek przedsiębiorstw, które postrzegają system wymiaru sprawiedliwości jako niezależny, jest kojarzony z wyższym obrotem i wzrostem wydajności ⁽²⁶⁾. Inne badanie wykazało pozytywną korelację między postrzeganą niezależnością sądów a przepływami bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Europie Środkowej i Wschodniej ⁽²⁷⁾.

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 ⁽²⁸⁾. W innym badaniu ponad połowa małych i średnich przedsiębiorstw odpowiedziało, że koszty i zbyt długi czas trwania postępowań sądowych były głównymi powodami, dla których nie wszczęto postępowania sądowego w sprawie naruszenia praw własności intelektualnej ⁽²⁹⁾. Informacje na temat znaczenia skutecznych systemów wymiaru sprawiedliwości, w szczególności z punktu widzenia przedsiębiorstw, można również znaleźć w komunikacie Komisji w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku ⁽³⁰⁾ i w planie działania dotyczącym egzekwowania przepisów jednolitego rynku ⁽³¹⁾.

W jaki sposób Komisja wspiera wdrażanie dobrych reform wymiaru sprawiedliwości w ramach wsparcia technicznego?

Państwa członkowskie mogą korzystać ze wsparcia technicznego ze strony Komisji, dostępnego za pośrednictwem Dyrekcji Generalnej ds. Wspierania Reform Strukturalnych w ramach programu

²² Światowe Forum Ekonomiczne, „Sprawozdanie na temat globalnej konkurencyjności w 2019 r.” („The Global Competitiveness Report”), październik 2019 r.: <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>

²³ 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>

²⁴ Wskaźnik „czasu przeznaczonego 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

²⁵ Vincenzo Bove i 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

²⁶ Tamże.

²⁷ „Wpływ niezależności wymiaru sprawiedliwości na BIZ w Europie Wschodniej i Azji Południowej” („Effect of judicial independence on foreign direct investment in Eastern Europe and South Asia”); Büllend Dogru; 2012 r., MPRA Munich Personal RePEc Archive: https://mpra.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.

²⁸ 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.biicl.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf, s. 22.

²⁹ 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

³⁰ COM(2020) 93 i SWD(2020) 54.

³¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Długofalowy plan działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku”, COM(2020) 94, zob. w szczególności działania 4, 6 i 18.

wspierania reform strukturalnych ⁽³²⁾, którego całkowity budżet na lata 2017–2020 wynosi 222,8 mln EUR. Od 2017 r. 16 państw członkowskich ⁽³³⁾ 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; reformy 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 2020 r. Komisja przedstawiła również swoje wnioski dotyczące planu odbudowy ⁽³⁴⁾. W ramach planu odbudowy zaproponowano **Instrument Wsparcia Technicznego** ⁽³⁵⁾ jako kontynuację istniejącego programu wspierania reform strukturalnych. Opierając się na powodzeniu tego programu, przedmiotowy instrument umożliwi Komisji zwiększanie zdolności instytucjonalnych i administracyjnych państw członkowskich UE. W ramach tego instrumentu państwa członkowskie nadal będą mogły ubiegać się o wsparcie techniczne w obszarach takich jak system wymiaru sprawiedliwości.

³² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_pl

³³ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI i SK.

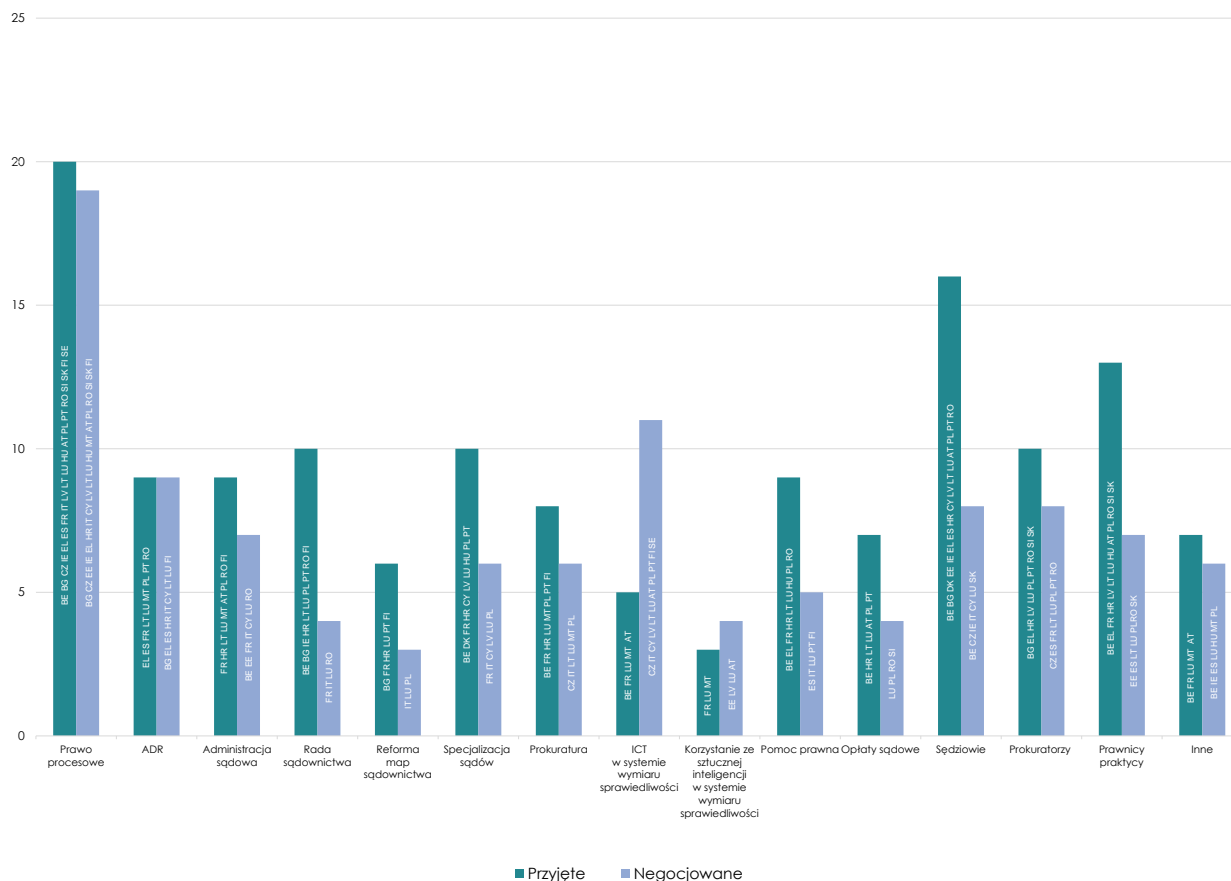
³⁴ Zob. komunikat prasowy IP/20/940 z dnia 27 maja 2020 r., dostępny na stronie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_940

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2020:0409:FIN>

2. KONTEKST: ZMIANY W ZAKRESIE REFORM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W 2019 R.

W 2019 r. wiele państw członkowskich kontynuowało wysiłki zmierzające do dalszej poprawy skuteczności ich systemów wymiaru sprawiedliwości. Na wykresie 1 przedstawiono zaktualizowany przegląd przyjętych i planowanych środków w poszczególnych obszarach funkcjonalnych systemów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich zaangażowanych w działania reformatorskie.

Wykres 1: Działania o charakterze ustawodawczym i regulacyjnym dotyczące systemów wymiaru sprawiedliwości w 2019 r. (przyjęte środki/negocjowane inicjatywy z podziałem na poszczególne państwa członkowskie) (źródło: Komisja Europejska ³⁶)



W 2019 r. prawo procesowe nadal stanowiło obszar szczególnego zainteresowania w wielu państwach członkowskich, a znaczna część działań ustawodawczych była albo w toku, albo zaplanowana. Wzmoczone działania prowadzono również w zakresie reform dotyczących statusu sędziów oraz zasad dotyczących prawników praktyków i prokuratorów. W porównaniu z ostatnim wydaniem tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości proces przyjmowania środków w obszarach, takich jak administracja sądów i Rad Sądownictwa nabrał większego tempa wraz z działaniami następczymi prowadzonymi przez państwa członkowskie w związku z wcześniejszymi zapowiedziami. W zakresie działań w innych obszarach, takich jak rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości lub reformy map sądownictwa, odnotowano spowolnienie. Niektóre państwa członkowskie już teraz czynnie wykorzystują sztuczną inteligencję w systemach wymiaru sprawiedliwości lub co

³⁶ Informacje dotyczące 26 państw członkowskich zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. 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.

najmniej planują to zrobić. Przegląd ten potwierdza również spostrzeżenie, że reformy wymiaru sprawiedliwości wymagają czasu – niekiedy od ogłoszenia do przyjęcia środków ustawodawczych i wykonawczych oraz ich rzeczywistego wdrożenia w praktyce upływa kilka lat.

3. KLUCZOWE USTALENIA DOTYCZĄCE TABLICY WYNIKÓW WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI Z 2020 R.

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

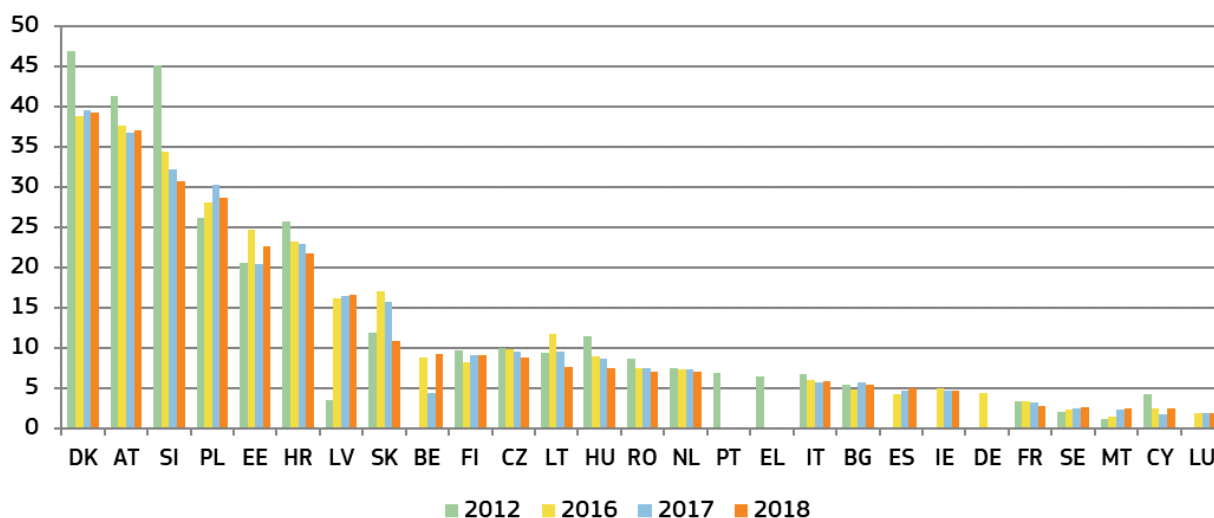
3.1. Efektywność systemów wymiaru sprawiedliwości

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⁽³⁷⁾.

3.1.1. Zmiany pod względem liczby rozpatrywanych spraw

W większości państw członkowskich liczba spraw rozpatrywanych przez krajowe systemy wymiaru sprawiedliwości spadła i utrzymuje się na poziomie znacznie poniżej poziomów z 2012 r., nawet jeśli różni się w dużym stopniu w zależności od państwa członkowskiego (wykres 2). Pokazuje to, jak ważne jest dalsze koncentrowanie się na zapewnieniu skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości.

Wykres 2: Liczba napływających spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych w latach 2012–2018 (*) (pierwsza instancja/na 100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ⁽³⁸⁾)

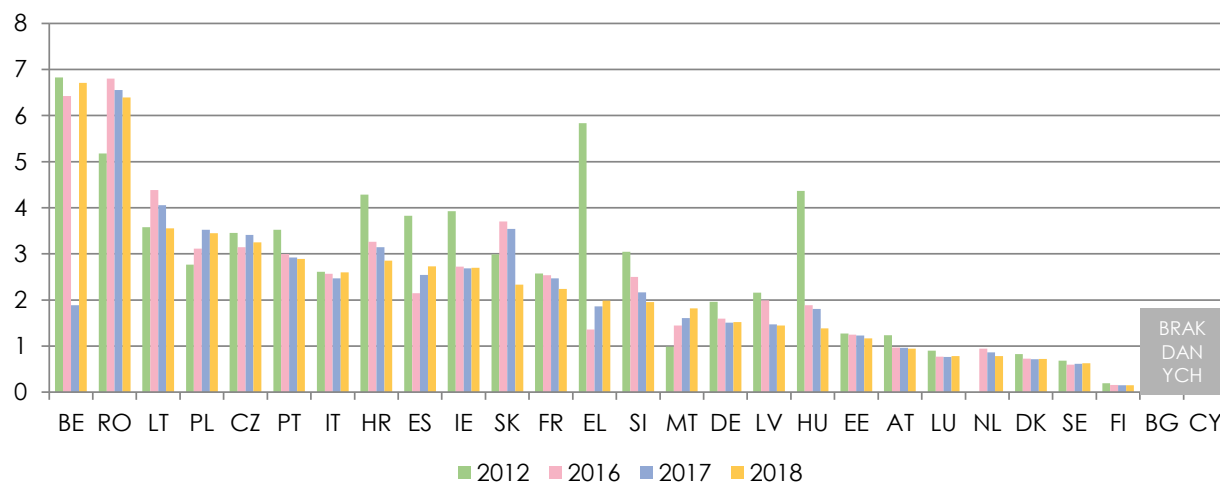


(*) Zgodnie z metodyką CEPEJ kategoria ta obejmuje wszystkie cywilne i handlowe sprawy procesowe i nieprocesowe, sprawy nieprocesowe dotyczące ewidencji gruntów i sprawy dotyczące rejestru przedsiębiorców oraz inne sprawy dotyczące ewidencji, inne sprawy nieprocesowe, sprawy z zakresu prawa administracyjnego (procesowe lub nieprocesowe) oraz inne sprawy niekarne. Zmiany w metodyce w LV (stosowane z mocą wsteczną w odniesieniu do roku 2016, a także 2017), SK i SE (dostosowano dane za lata 2016 i 2017 w celu uwzględnienia spraw z zakresu prawa migracyjnego jako spraw administracyjnych, zgodnie z metodyką CEPEJ).

³⁷ Egzekwowanie orzeczeń sądowych jest również istotne dla zapewnienia efektywności systemu wymiaru sprawiedliwości. W większości państw członkowskich porównywalne dane nie są jednak dostępne.

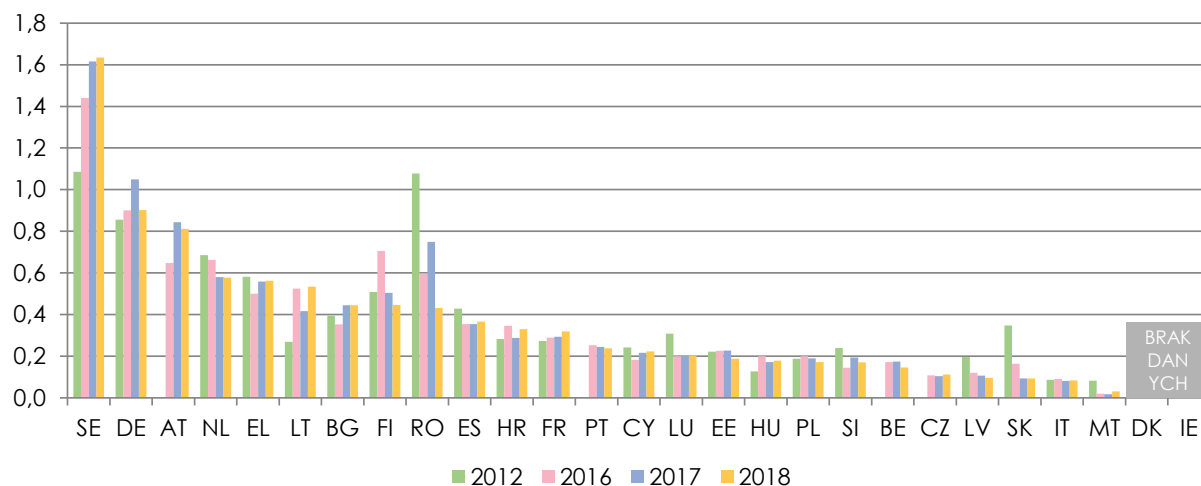
³⁸ Badanie z 2019 r. dotyczące funkcjonowania systemów sądowych w państwach członkowskich UE opracowane przez sekretariat CEPEJ dla Komisji: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

Wykres 3: Liczba napływających procesowych spraw cywilnych i handlowych w latach 2012–2018 (*) (pierwsza instancja/na 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 spraw administracyjnych w latach 2012–2018 (*) (pierwsza instancja/na 100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)



(*) Zgodnie z metodyką CEPEJ sprawy z zakresu prawa administracyjnego obejmują spory między osobami fizycznymi a organami lokalnymi, regionalnymi lub krajowymi. **DK** i **IE** nie rejestrują osobno spraw administracyjnych. W 2018 r. w **RO** niektóre postępowania administracyjne skierowano do rozpoznania w trybie pozasądowym. Zmiany w metodyce w **EL**, **SK** i **SE**. W **SE** sprawy dotyczące migracji traktowano jako sprawy administracyjne (z mocą wsteczną w odniesieniu do roku 2016, a także roku 2017).

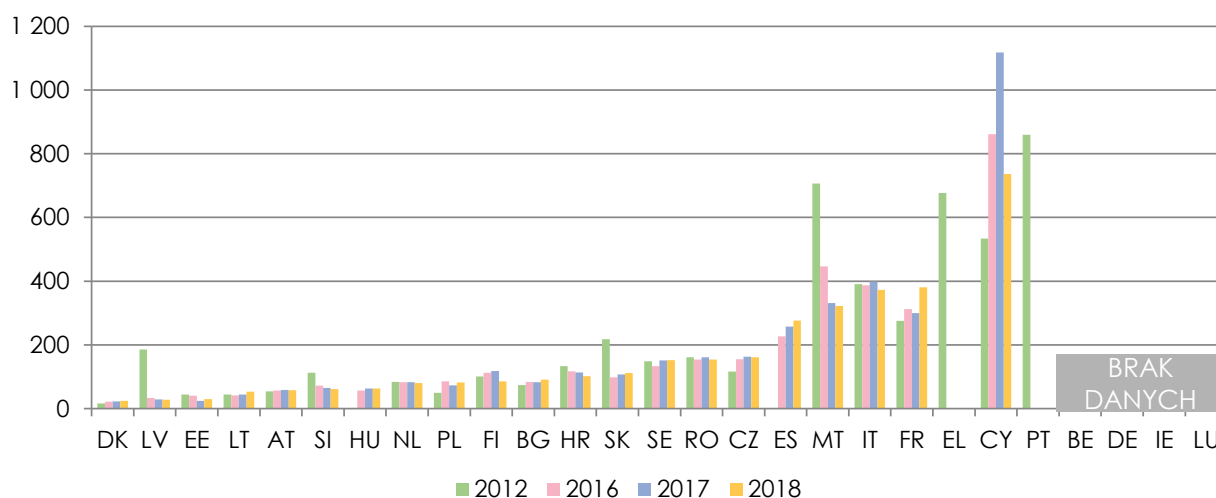
3.1.2. Ogólne dane dotyczące efektywności

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

– Szacowana 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) ⁽³⁹⁾. Jest to wyliczona szacunkowa wartość, która wskazuje minimalny czas, jakiego sąd potrzebuje na rozstrzygnięcie sprawy w obecnych warunkach pracy. Im wartość ta jest wyższa, tym większe jest prawdopodobieństwo, że czas potrzebny na wydanie orzeczenia przez sąd jest dłuższy. Dane liczbowe w dużej mierze dotyczą postępowań w sądach pierwszej instancji i porównano w nich dane z lat 2012, 2016, 2017 i 2018, o ile były dostępne ⁽⁴⁰⁾. Dwa wykresy przedstawiają czas przeznaczony na rozpatrzenie procesowych spraw cywilnych i handlowych oraz spraw administracyjnych we wszystkich instancjach sądowych w roku 2018, a jeden wykres przedstawia średnią długość postępowań w sprawach dotyczących prania pieniędzy w sądach pierwszej i drugiej instancji.

Wykres 5: Szacunkowy czas potrzebny na rozstrzygnięcie spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych w latach 2012–2018 (*) (pierwsza instancja/w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)

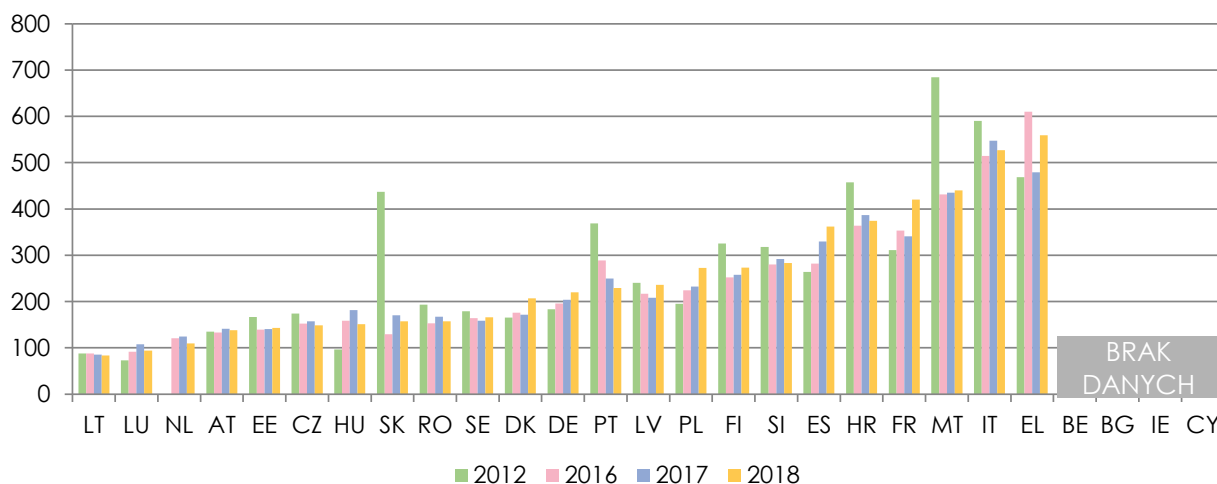


(*) Zgodnie z metodyką CEPEJ kategoria ta obejmuje wszystkie cywilne i handlowe sprawy procesowe i nieprocesowe, sprawy nieprocesowe dotyczące ewidencji gruntów i sprawy dotyczące rejestru przedsiębiorców oraz inne sprawy dotyczące ewidencji, inne sprawy nieprocesowe, sprawy z zakresu prawa administracyjnego (procesowe lub nieprocesowe) oraz inne sprawy niekarne. Zmiany w metodyce w SK. Sprawy w toku obejmują wszystkie instancje w CZ i do 2016 r. w SK. LV: gwałtowny spadek wynika z reformy systemu sądowego oraz sprawdzania błędów i czyszczenia danych w sądowym systemie informacyjnym.

³⁹ 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

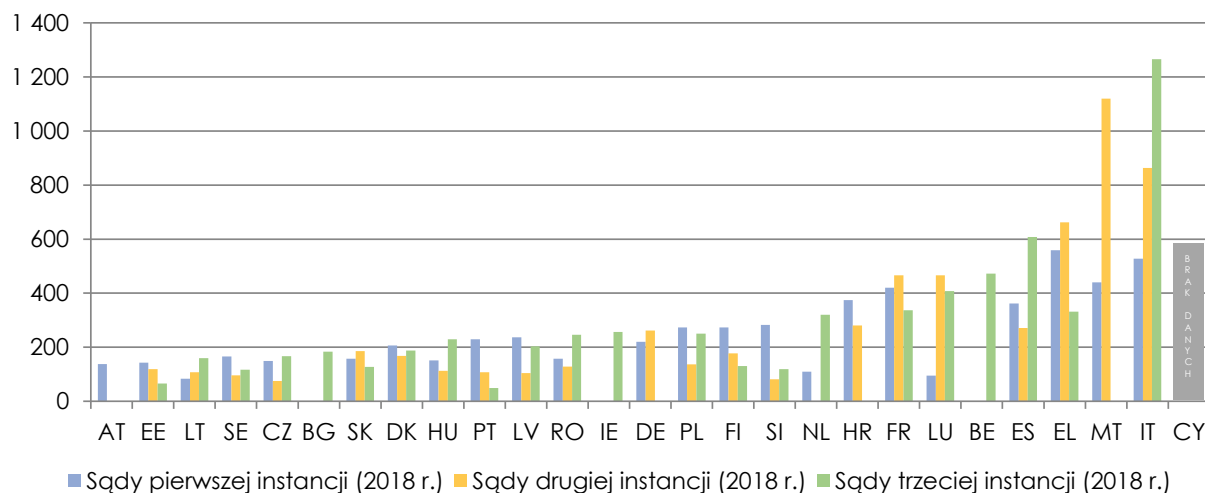
⁴⁰ Lata te wybrano w celu zapewnienia perspektywy obejmującej okres siedmiu lat, uznając 2012 r. za rok wyjściowy, co jednocześnie pozwoliło na nieuwzględnianie nadmiernej ilości danych liczbowych. Dane za lata 2010, 2013, 2014 i 2015 można znaleźć w sprawozdaniu CEPEJ.

Wykres 6: Szacunkowy czas potrzebny na rozstrzygnięcie procesowych spraw cywilnych i handlowych w latach 2012–2018 (*) (pierwsza instancja/w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)



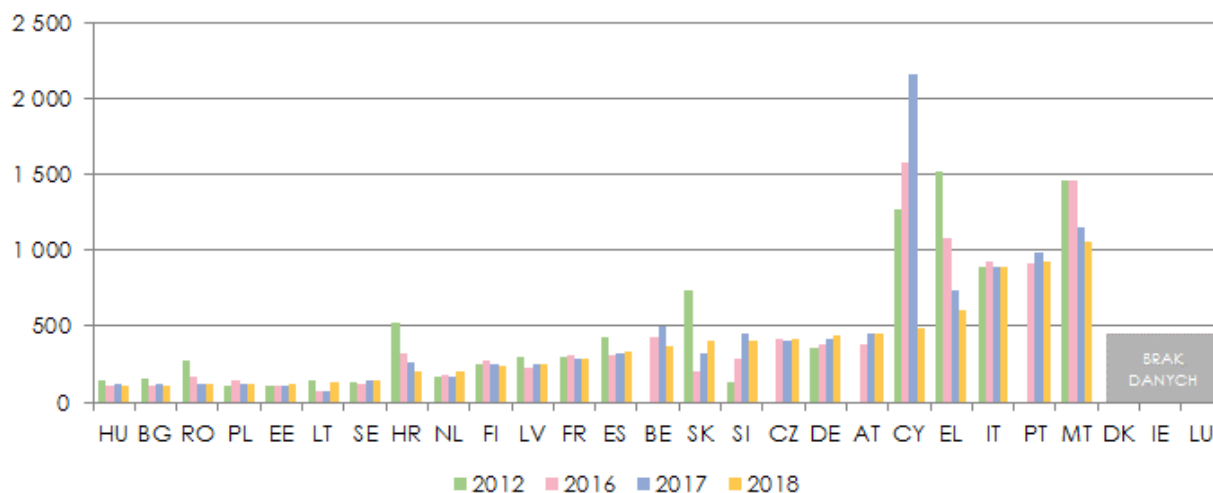
(*) Zgodnie z metodyką CEPEJ cywilne i handlowe sprawy procesowe obejmują spory między stronami, np. spory dotyczące umów. Cywilne i handlowe sprawy nieprocesowe obejmują postępowania bezsporne, na przykład bezsporne nakazy zapłaty. Zmiany w metodyce w **EL** i **SK**. Sprawy w toku obejmują wszystkie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

Wykres 7: Szacunkowy czas potrzebny na rozpatrzenie procesowych spraw cywilnych i handlowych (*) we wszystkich instancjach sądowych w 2018 r. (pierwsza, druga i trzecia instancja/w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)



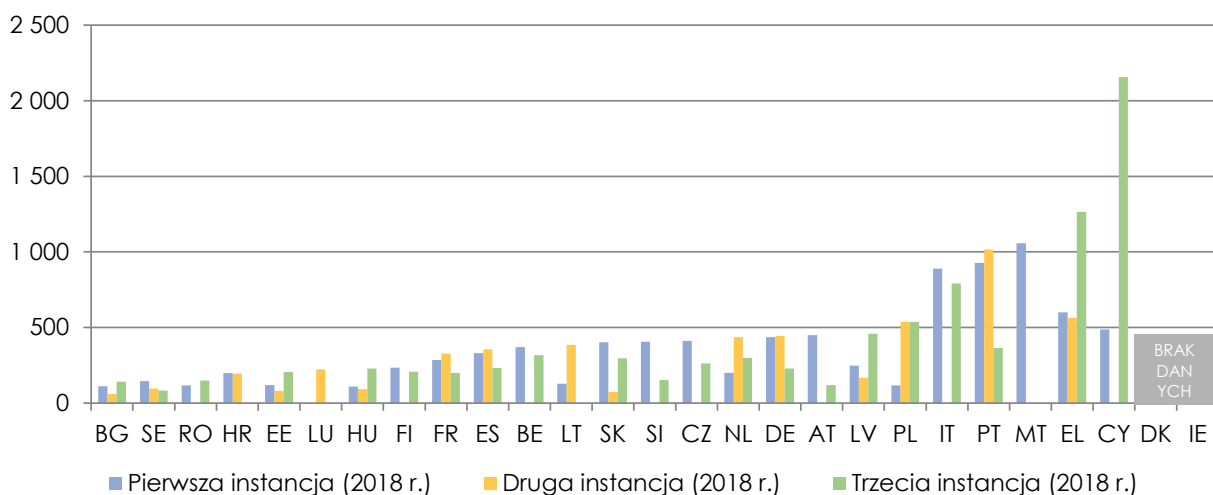
(*) Postanowienie jest wydawane przez instancję sądową o najdłuższym czasie trwania postępowania w każdym państwie członkowskim. Brak dostępnych danych w przypadku sądów pierwszej i drugiej instancji w **BE**, **BG** i **IE**, w przypadku sądów drugiej instancji – w **NL**, w przypadku sądów drugiej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

Wykres 8: Szacunkowy czas potrzebny na rozstrzygnięcie spraw administracyjnych w latach 2012–2018 (*) (pierwsza instancja/w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)



(*) Sprawy z zakresu prawa administracyjnego obejmują spory między osobami fizycznymi 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. **CY**: w 2018 r. liczba spraw rozstrzygniętych wzrosła w wyniku łącznego rozpatrywania spraw, wycofania 2 724 spraw skonsolidowanych oraz utworzenia dwa lata temu sądu administracyjnego.

Wykres 9: Szacunkowy czas potrzebny na rozpatrzenie spraw administracyjnych (*) we wszystkich instancjach sądowych w 2018 r. (pierwsza oraz w stosownych przypadkach druga i trzecia instancja/w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)

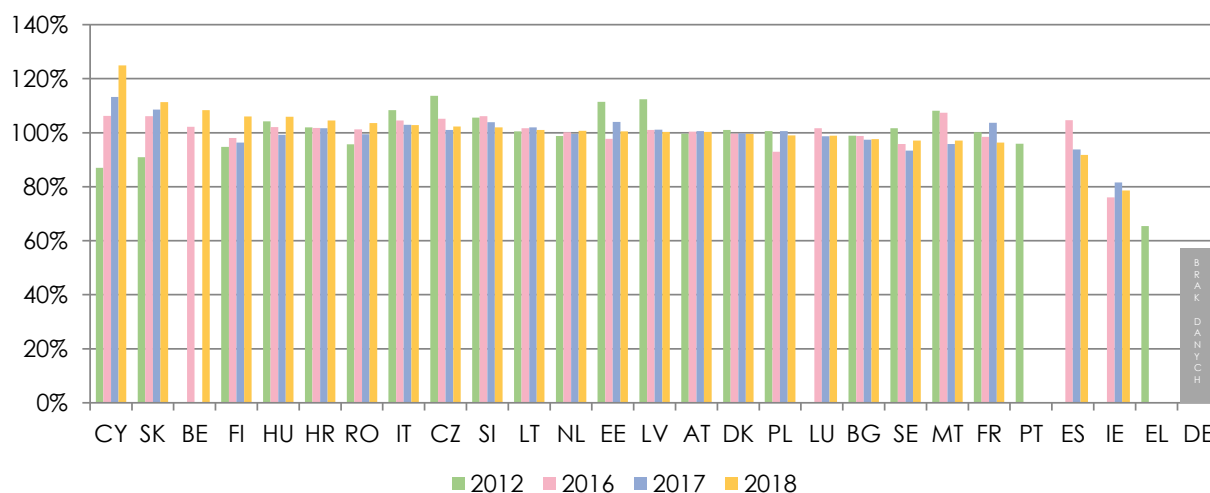


(*) Postanowienie jest wydawane przez instancję sądową o najdłuższym czasie trwania postępowania w każdym państwie członkowskim. Brak danych: w przypadku sądu pierwszej instancji w **LU**, w przypadku sądów drugiej instancji w **MT** i **RO** oraz w przypadku sądu trzeciej instancji w **NL**. Sąd najwyższy 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 –

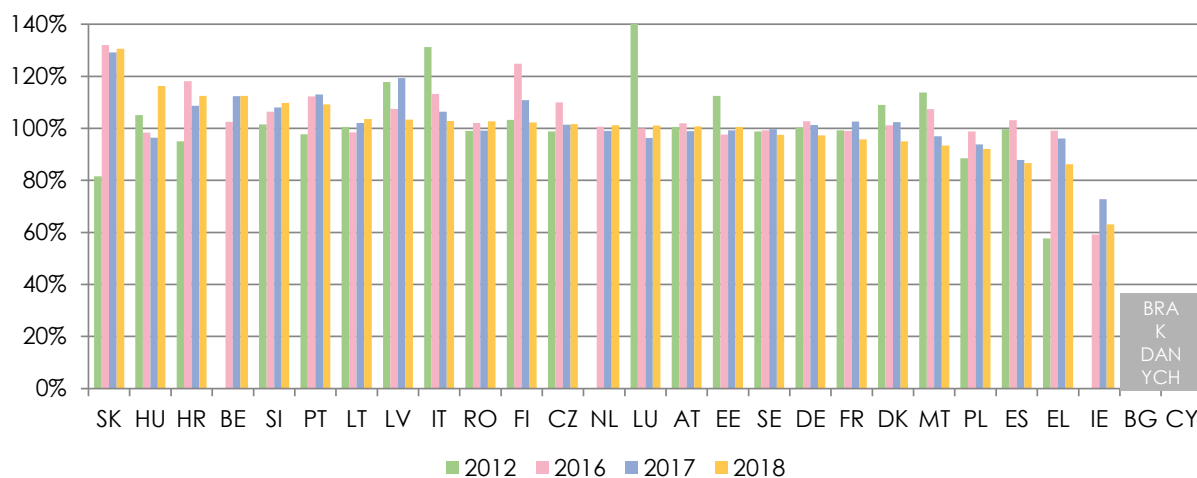
Wskaźnik zamykanych spraw jest stosunkiem liczby spraw rozstrzygniętych do liczby spraw napływających. Służy on do mierzenia tego, czy sąd nadąża z obsługą napływających spraw. Wskaźnik zamykanych spraw wynoszący około 100 % lub więcej oznacza, że system sądowy jest w stanie rozstrzygać co najmniej tyle 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 w latach 2012–2018 (*) (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)



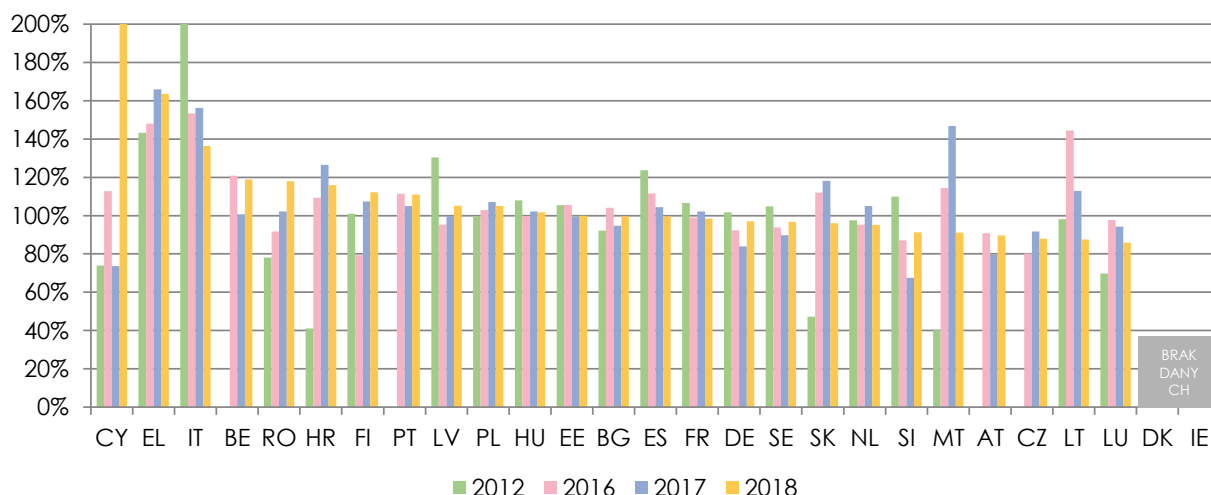
(*) Zmiany w metodyce w **SK, IE**: ze względu na stosowaną metodykę oczekuje się niskiego poziomu zgłaszania liczby rozstrzygniętych spraw. **IT**: inna klasyfikacja spraw cywilnych wprowadzona w 2013 r.

Wykres 11: Wskaźnik rozstrzygnięcia procesowych spraw cywilnych i handlowych w latach 2012–2018 (*) (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. **IT**: inna klasyfikacja spraw cywilnych wprowadzona w 2013 r. Dane dotyczące **NL** obejmują sprawy nieprocesowe.

Wykres 12: Wskaźnik rozstrzygnięcia spraw administracyjnych w latach 2012–2018 (*)
(pierwsza instancja/w %) (źródło: badanie CEPEJ)

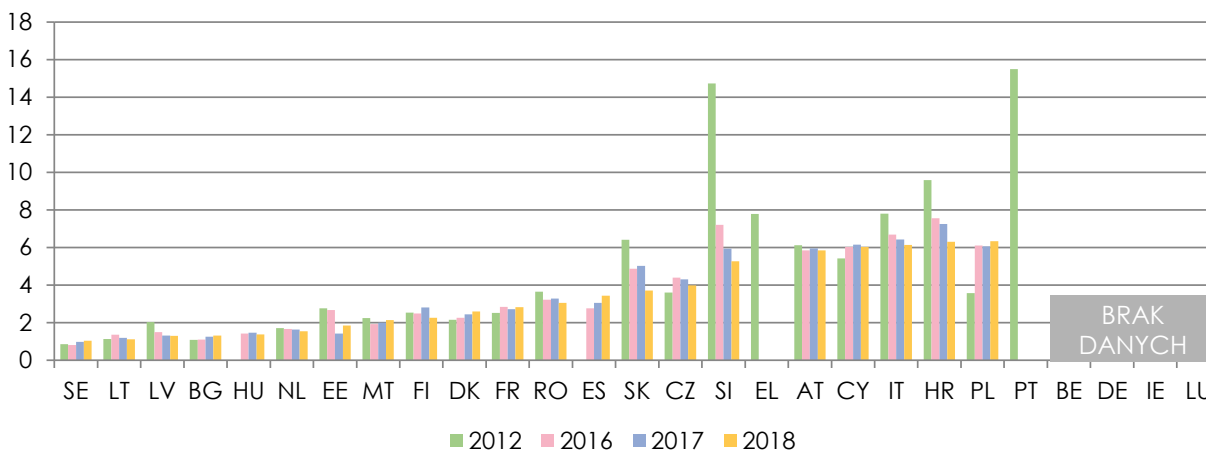


(*) Poprzednie wartości dla niektórych państw członkowskich zostały obniżone do celów prezentacji (CY w 2018 r. = 219 %; IT w 2012 r. = 279,8 %). Zmiany w metodyce w EL i SK. DK i IE nie rejestrują osobno spraw administracyjnych. W CY liczba spraw rozstrzygniętych wzrosła w wyniku łącznego rozpatrywania spraw, wycofania 2 724 spraw skonsolidowanych oraz utworzenia dwa lata temu sądu administracyjnego.

– 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.

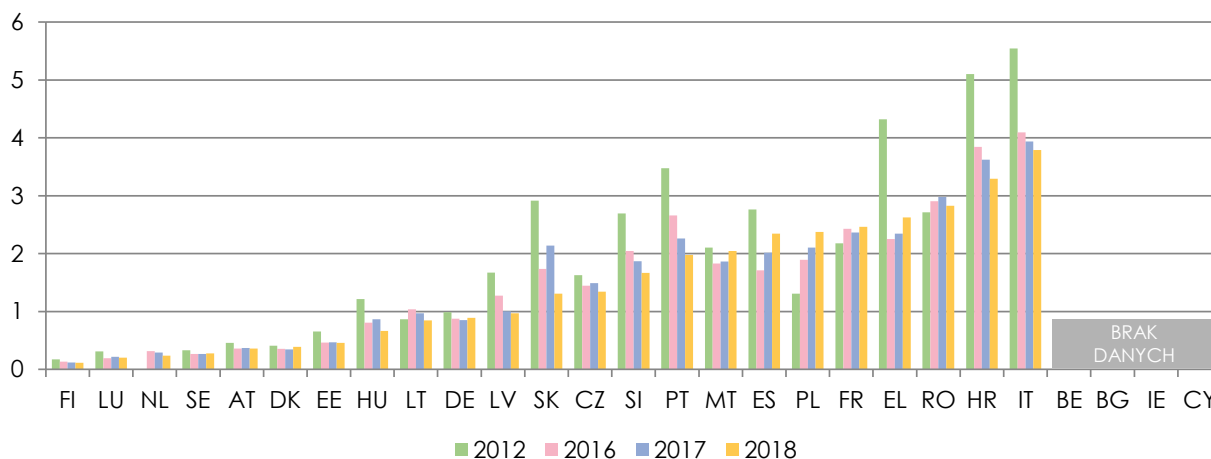
Wykres 13: Liczba cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych spraw w toku w latach 2012–2018 (*) (pierwsza instancja/na 100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)



(*) Zmiany w metodyce w SK. Sprawy w toku obejmują wszystkie instancje w CZ i do 2016 r. w SK. IT: inna klasyfikacja spraw cywilnych wprowadzona w 2013 r.

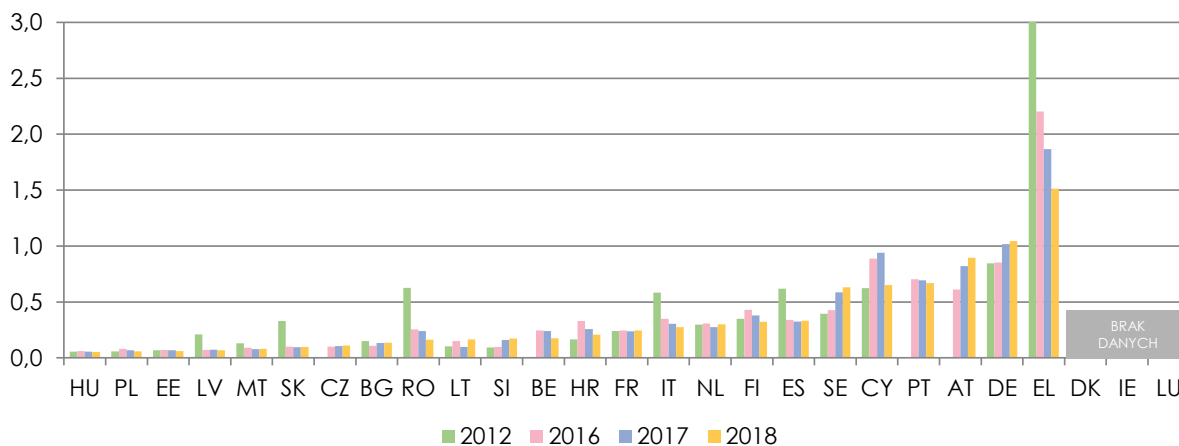
Wykres 14: Liczba procesowych spraw cywilnych i handlowych w toku w latach 2012–2018

(*) (pierwsza instancja/na 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**. **IT**: inna klasyfikacja spraw cywilnych wprowadzona w 2013 r. Dane dotyczące **NL** obejmują sprawy nieprocesowe.

Wykres 15: Liczba spraw administracyjnych w toku w latach 2012–2018 (*) (pierwsza instancja/na 100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)



(*) Poprzednie wartości dla niektórych państw członkowskich zostały obniżone do celów prezentacji (**EL** w 2012 r. = 3,5). 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⁽⁴¹⁾ w sprawach dotyczących określonych dziedzin prawa Unii. Tablica wyników z 2020 r. opiera się na poprzednich danych w dziedzinach konkurencji, łączności elektronicznej, unijnego znaku towarowego, prawa ochrony konsumentów 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.

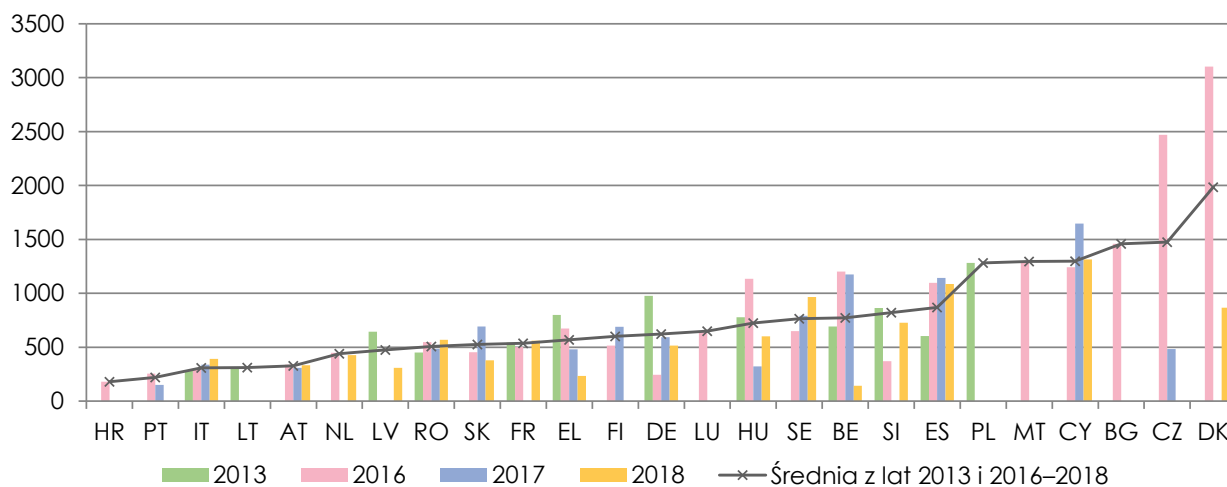
– Konkurencja –

Skuteczne egzekwowanie prawa konkurencji zapewnia równe szanse przedsiębiorcom i dlatego ma zasadnicze znaczenie dla tworzenia atrakcyjnego otoczenia biznesowego. Wykres 16 przedstawia średni czas rozstrzygania spraw w postępowaniach odwoławczych od decyzji krajowych organów ds. konkurencji zgodnie z art. 101 i 102 TFUE⁽⁴²⁾.

⁴¹ 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 16–21). Wartości uszeregowano w oparciu o średnią ważoną danych za lata 2013 i 2016–2018 w przypadku wykresów 16–18, danych za lata 2013, 2015–2016 i 2018 w przypadku wykresu 19 oraz danych za lata 2014 i 2016–2018 w przypadku wykresów 20 i 21. W przypadku 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.

⁴² Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

Wykres 16: Konkurencja: Średni czas rozstrzygnięcia w postępowaniach odwoławczych w latach 2013–2018 (*) (pierwsza instancja/w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz europejska sieć konkurencji)



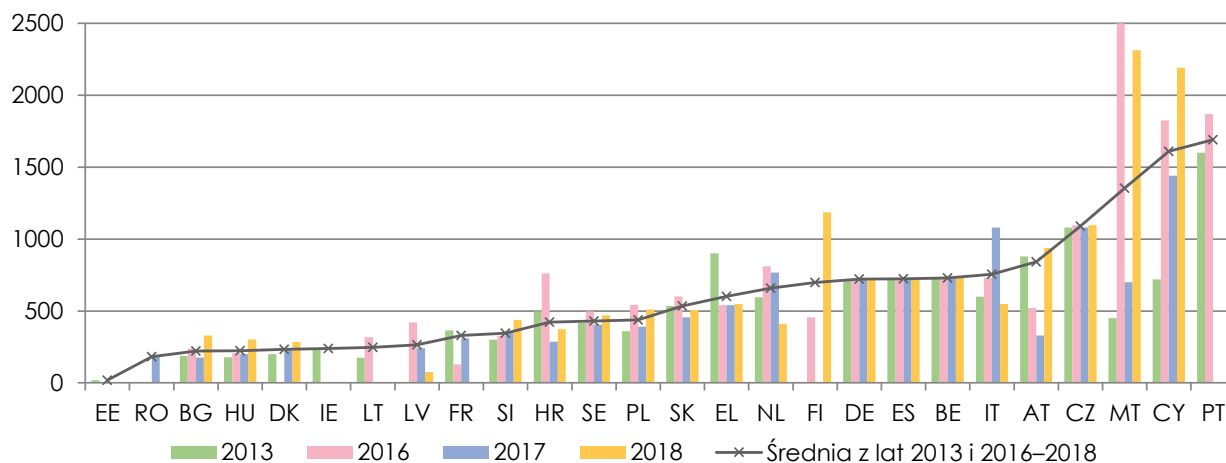
(*) **EE**: brak przypadków. **IE** i **AT**: scenariusz nie ma zastosowania, ponieważ władze nie mają uprawnień do podejmowania odnośnych decyzji. **AT**: dane obejmują sprawy, w których orzekł Sąd Antymonopolowy i które dotyczą naruszenia art. 101 i art. 102 TFUE, oprócz tych, które dotyczą odwołań 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 najdłuższej 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 elektronicznej⁴³. 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 w latach 2013–2018 (*) (pierwsza instancja/w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz Komitet ds. Łączności)

⁴³ 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.



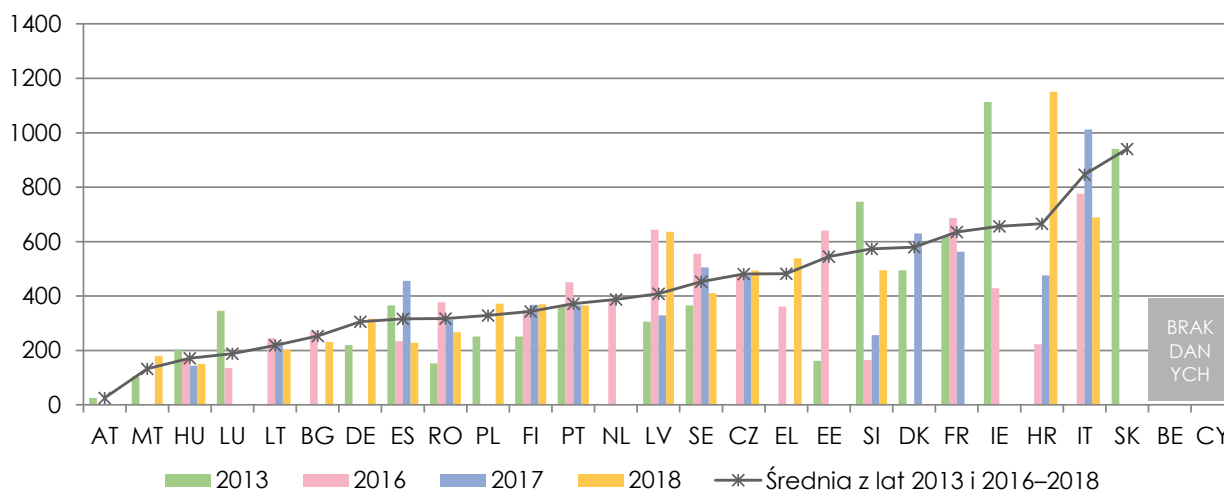
(*) Liczba spraw różni się w zależności od państwa członkowskiego. Pusta kolumna oznacza, że państwo członkowskie nie zgłosiło żadnych spraw za dany rok (oprócz **PT** za lata 2017 i 2018 oraz **RO** za rok 2018: brak danych). **LU**: brak przypadków. W niektórych instancjach sądowych z powodu niewielkiej 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 rozstrzyganie odwołań w pierwszej instancji. **ES**, **AT** i **PL**: różne sądy są odpowiedzialne za rozstrzyganie 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⁽⁴⁴⁾ sądy krajowe odgrywają istotną rolę, działając jako sądy unijne i podejmując decyzje mające wpływ na jednolity rynek. Na wykresie 18 przedstawiono średnią długość rozpatrywania spraw o naruszenie unijnego znaku towarowego toczących się między stronami prywatnymi.

⁴⁴ 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: Średni czas rozstrzygnięcia spraw o naruszenie unijnego znaku towarowego w latach 2013–2018 (*) (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. **DK:** dane odnoszą się do wszystkich spraw procesowych dotyczących znaków towarowych prowadzonych w handlowych i morskich sądach najwyższych – nie tylko UE; brak danych za rok 2018 ze względu na nowy system ICT. **ES:** przy obliczaniu średniej długości postępowania uwzględnia się sprawy dotyczące pozostałych tytułów własności intelektualnej UE; za rok 2018 wykorzystano dane szacunkowe.

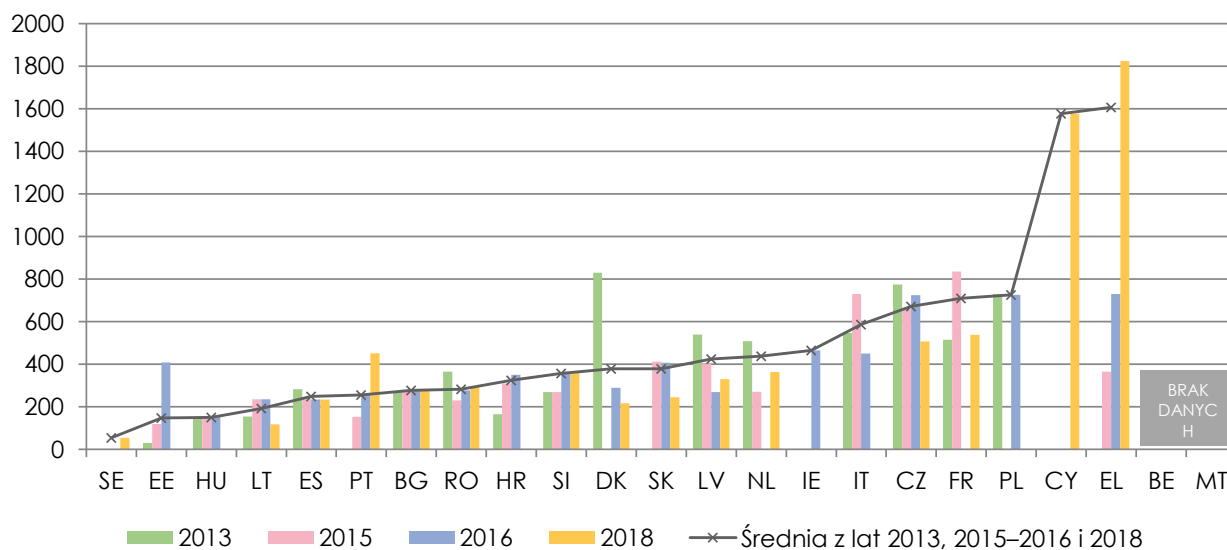
– Ochrona konsumentów –

Skuteczne egzekwowanie praw ochrony konsumentów gwarantuje, że konsumenci korzystają ze swoich praw i że przedsiębiorstwa naruszające przepisy prawa ochrony konsumentów nie odnoszą nieuczciwych korzyści. Organy ds. ochrony konsumentów oraz sądy odgrywają kluczową rolę w egzekwowaniu unijnego prawa ochrony konsumentów ⁽⁴⁵⁾ w ramach poszczególnych krajowych systemów egzekwowania przepisów. Na wykresie 19 zilustrowano średni czas rozstrzygnięcia spraw w postępowaniach odwoławczych od decyzji organów ds. ochrony konsumentów stosujących prawo Unii.

W przypadku konsumentów lub przedsiębiorstw skuteczne egzekwowanie może obejmować szereg podmiotów, nie tylko sądy, ale także organy administracyjne. Aby kontynuować badanie systemu egzekwowania, ponownie przedstawiono długość postępowań prowadzonych przez organy ds. ochrony konsumentów. Na wykresie 20 przedstawiono średni czas potrzebny na wydanie decyzji administracyjnej przez krajowe organy ds. ochrony konsumentów w latach 2014–2018, licząc od dnia otwarcia sprawy. Przedmiotowe decyzje obejmują orzeczenia dotyczące naruszenia przepisów prawa materialnego, zasądzenia środków tymczasowych, nakazów zaniechania naruszenia, wszczęcia postępowania sądowego lub zamknięcia sprawy.

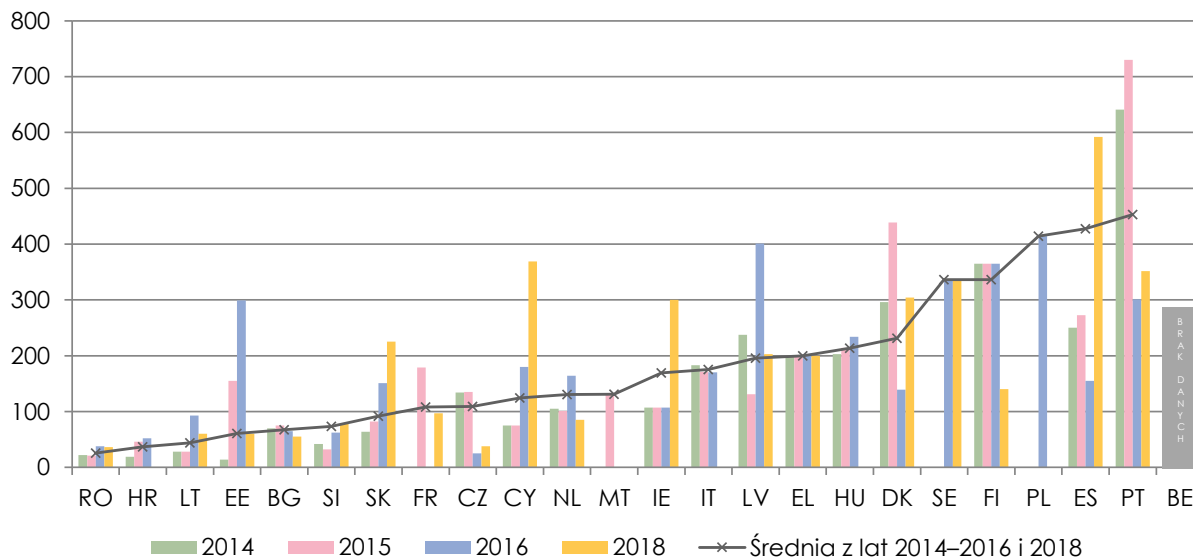
⁴⁵ Wykresy 19 i 20 odnoszą się do egzekwowania przepisów dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków (93/13/EWG), dyrektywy w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji (1999/44/WE), dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych (2005/29/WE), dyrektywy w sprawie praw konsumentów (2011/83/WE) oraz ich krajowych przepisów wykonawczych.

Wykres 19: Ochrona konsumentów: Średni czas rozstrzygnięcia w postępowaniach odwoławczych w latach 2013–2018(*)
(pierwsza instancja/w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta)



(*) *AT, FI, DE, LU*: scenariusz nie ma zastosowania, ponieważ organy ds. ochrony konsumentów nie są uprawnione do wydawania decyzji w sprawie naruszeń odnośnych przepisów konsumenckich. Liczba odnośnych spraw jest mała (poniżej pięciu) w *CY, IE, NL* i *SE*. Szacunkową średnią długość postępowania podały *EL* i *RO*.

Wykres 20: Ochrona konsumentów: Średni czas wydawania decyzji administracyjnych przez organy ds. ochrony konsumentów w latach 2014–2018(*)
(pierwsza instancja/w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta)

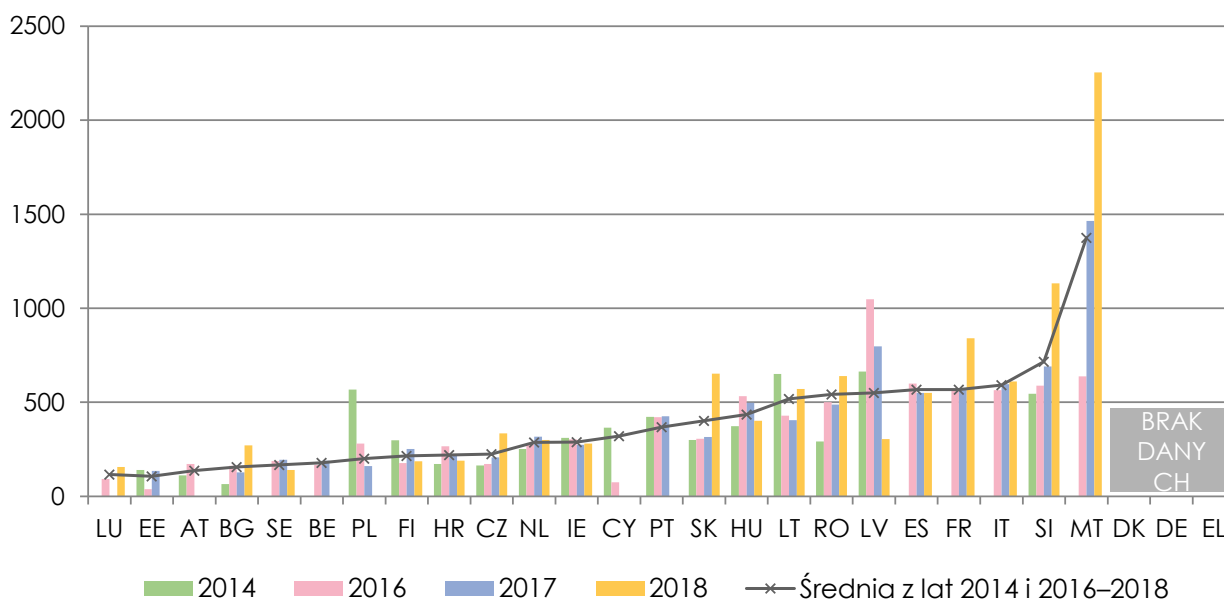


(*) *AT, DE, LU*: scenariusz nie ma zastosowania, ponieważ organy ds. ochrony konsumentów nie są uprawnione do wydawania decyzji w sprawie naruszeń odnośnych przepisów konsumenckich. Liczba odnośnych spraw jest mała (poniżej pięciu) w *NL* i *SE*. Szacunkową średnią długość postępowania podały *DK, FI, FR, EL, FR* i *RO*.

– 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 ⁽⁴⁶⁾. 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 działalności gospodarczych ⁽⁴⁷⁾. Zgodnie z dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy państwa członkowskie są zobowiązane prowadzić statystyki dotyczące skuteczności swoich systemów zwalczania prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu ⁽⁴⁸⁾. We współpracy z państwami członkowskimi z zastosowaniem zaktualizowanej ankiety zebrano dane na temat etapów postępowania sądowego w ramach krajowych systemów przeciwdziałania praniu pieniędzy. Na wykresie 21 przedstawiono średni czas rozpatrywania przez sąd pierwszej instancji spraw dotyczących przestępstw związanych z praniem pieniędzy.

Wykres 21: Pranie pieniędzy: Średni czas rozstrzygnięcia spraw sądowych w latach 2014–2018(*) (pierwsza instancja/w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz grupa ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu)



(*) Brak danych za 2018 r.: **BE, EE, CY, AT, PL i PT**. **ES, NL**: 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; dane za rok 2018 są danymi wstępnymi. **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 rozpraw wstępnych.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Arkusz informacyjny MFW z dnia 8 marca 2018 r.: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>

⁴⁸ 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 musiała zostać wdrożona przez państwa członkowskie najpóźniej do stycznia 2020 r.

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 2020 r. zawiera dane na temat efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości obejmujące okres siedmiu lat (2012–2018). 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 2012 dotyczących spraw cywilnych, handlowych i administracyjnych wynika, że w 11 państwach członkowskich efektywność wzrosła lub utrzymywała się na stałym poziomie, natomiast w ośmiu 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 wyzwaniami⁴⁹:

- Od 2012 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 (wykres 6) uległa skróceniu lub utrzymała się na stałym poziomie. W sprawach administracyjnych (wykres 8) w większości tych państw członkowskich długość postępowania od 2012 r. uległa skróceniu lub utrzymała się na stałym poziomie. W 2018 r. zasadniczo jedynie w kilku państwach członkowskich odnotowano wydłużenie długości postępowań.
- W tablicy wyników przedstawiono dane dotyczące **długości postępowań we wszystkich instancjach sądowych** w procesowych sprawach cywilnych i handlowych (wykres 7) oraz sprawach 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 2012 r. wzrosła ogólna liczba państw członkowskich, w których **wskaźnik zamykanych spraw** wynosi ponad 100 %. W 2018 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

⁴⁹ HR, IT, CY, HU, MT, PT i SK, które otrzymały zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru w 2019 r., a także BE, BG, IE, EL, ES, LV, PL, RO i SI, w przypadku których wyzwania zostały odzwierciedlone w motywach zaleceń dla poszczególnych krajów i w sprawozdaniach krajowych z 2019 r.

Rozbieżność wyników na przestrzeni 7 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).

administracyjnych (wykres 12) z roku na rok można zaobserwować większe zróżnicowanie wskaźnika zamykanych spraw i chociaż zasadniczo pozostaje on niższy niż w pozostałych kategoriach spraw, to jednak niektóre państwa członkowskie poczyniły znaczne postępy. W szczególności większość państw członkowskich mających do czynienia z wyzwaniami zgłasza wzrost wskaźnika zamykanych spraw administracyjnych od 2012 r.

- Od 2012 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, przy czym w niektórych państwach członkowskich wydaje się, że zaległości przybywa.

Efektywność w określonych dziedzinach prawa Unii

Dane dotyczące średniej długości postępowań w określonych obszarach prawa Unii (wykresy 16-21) 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) chociaż ogólna liczba spraw, z którymi mają do czynienia sądy w państwach członkowskich, nieznacznie wzrosła, czas postępowań odwoławczych uległ skróceniu albo utrzymał się na dotychczasowym poziomie w sześciu państwach członkowskich, natomiast w pięciu innych państwach członkowskich wydłużył się. Ta pozytywna tendencja była nadal widoczna w 2018 r. – zaledwie dwa (w 2017 r. trzy) państwa członkowskie zgłosiły, że średnia długość postępowania przekracza 1 000 dni.
- W obszarze **łączności elektronicznej** (wykres 17) odnotowano dalszy wzrost liczby spraw napływających do sądów, co oznacza koniec pozytywnej tendencji pod względem skracania się długości postępowań obserwowanej w poprzednich latach. W 2018 r. większość państw członkowskich odnotowała wzrost średniej długości postępowań, zarówno w porównaniu z rokiem 2017, jak i z rokiem 2013.
- Jeżeli chodzi o **sprawy o naruszenie unijnego znaku towarowego** (wykres 18), w 2018 r. odnotowano znaczne różnice pod względem tendencji w zakresie średniej długości postępowań. Niektóre państwa członkowskie odnotowały gwałtowny wzrost, natomiast inne sprawniej radziły sobie z napływającymi sprawami i zdołały ograniczyć czas potrzebny na ich rozstrzygnięcie.
- Możliwy połączony efekt systemu egzekwowania obejmującego zarówno administracyjne, jak i sądowe postępowania odwoławcze, przedstawiono w dziedzinie prawa ochrony konsumentów (wykresy 19 i 20). W 2018 r. siedem państw członkowskich zgłosiło, że ich organy ds. ochrony konsumentów potrzebują średnio mniej niż trzy miesiące na wydanie

decyzji w sprawie z zakresu unijnego prawa ochrony konsumentów, natomiast w dziewięciu państwach członkowskich wydanie takich decyzji zajmuje ponad 6 miesięcy. W przypadku zaskarżenia do sądu decyzji organów ds. ochrony konsumentów w 2018 r. w większości państw członkowskich średnia długość postępowania odwoławczego dotyczącego decyzji administracyjnej wyniosła mniej niż jeden rok.

- 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 2020 r. przedstawiono zaktualizowane dane na temat długości postępowań sądowych dotyczących przestępstw związanych z praniem pieniędzy (wykres 21) – 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 wyzwaniami w zakresie ścigania przestępstw związanych z praniem pieniędzy, postępowania te trwają średnio około dwóch lat⁽⁵⁰⁾.

3.2. Jakość systemów wymiaru sprawiedliwości

Nie ma uniwersalnego sposobu mierzenia jakości systemów wymiaru sprawiedliwości. W tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości za 2020 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 zasoby finansowe i ludzkie;
- 3) wprowadzanie w życie narzędzi oceny; oraz
- 4) stosowanie norm jakości.

3.2.1. Dostępność

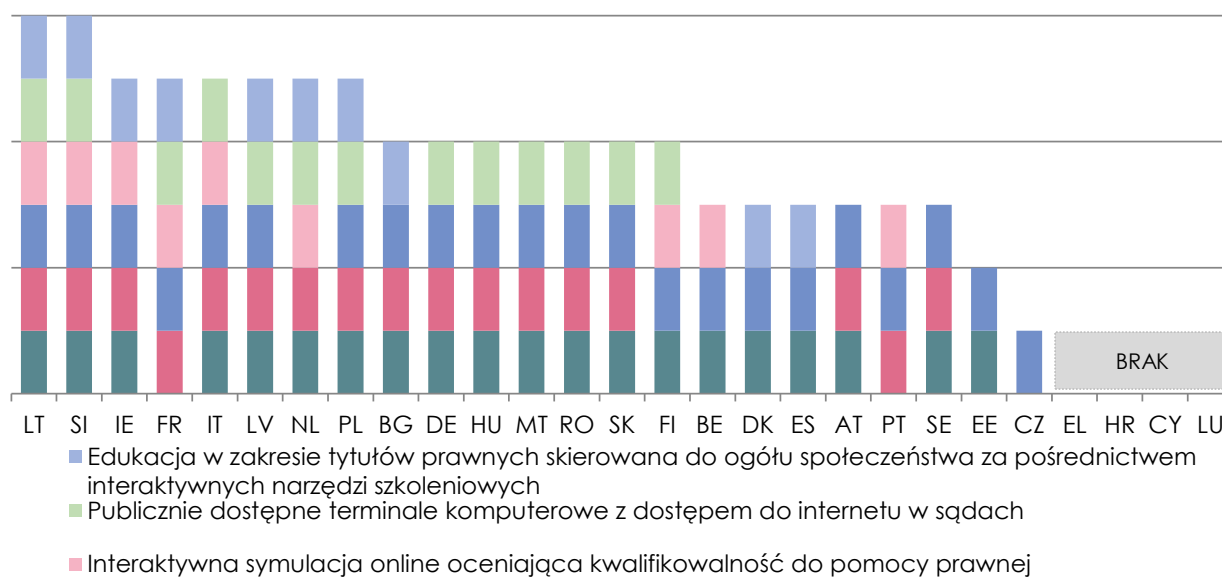
Dostępność wymagana jest na każdym etapie postępowania, aby umożliwić ogółowi społeczeństwa uzyskiwanie istotnych informacji dotyczących systemu wymiaru sprawiedliwości, sposobów występowania z roszczeniem i powiązanych z nim aspektów finansowych oraz etapu postępowania aż do jego zakończenia, aby umożliwić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

– *Udzielanie informacji dotyczących systemu wymiaru sprawiedliwości* –

Przyjazny obywatelom wymiar sprawiedliwości wymaga, aby informacje o systemie sądowym były nie tylko łatwo dostępne, ale także dostosowane do potrzeb konkretnych grup społecznych, które w przeciwnym razie miałyby trudności z dostępem do informacji. Na wykresie 22 przedstawiono dostępność informacji dotyczących określonych aspektów systemu sądowego w internecie dla konkretnych grup społecznych.

50 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnych 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.

Wykres 22: Dostępność informacji w internecie dotyczących systemu sądowego dla ogółu społeczeństwa w 2019 r. (*) (źródło: Komisja Europejska ⁽⁵¹⁾)



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

– Pomoc prawna, opłaty sądowe i koszty zastępstwa procesowego –

Koszty postępowania sądowego są kluczowym czynnikiem związanym z dostępem do wymiaru sprawiedliwości. Wysokie koszty postępowania sądowego, w tym opłaty sądowe ⁽⁵²⁾ i koszty zastępstwa procesowego ⁽⁵³⁾ mogą utrudniać dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Koszty postępowania sądowego w sprawach cywilnych i handlowych nie zostały zharmonizowane na szczeblu unijnym. Zostały one uregulowane w przepisach krajowych, a zatem różnią się w poszczególnych państwach członkowskich.

Dostęp do pomocy prawnej jest prawem podstawowym przewidzianym w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej ⁽⁵⁴⁾. Prawo to umożliwia uzyskanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości osobom, których nie byłoby stać na pokrycie lub uiszczenie z góry kosztów postępowania sądowego. Większość państw członkowskich udziela pomocy prawnej na podstawie dochodu wnioskodawcy ⁽⁵⁵⁾.

⁵¹ Dane za 2019 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

⁵² Opłaty sądowe oznaczają kwotę uiszczaną z tytułu wszczęcia postępowania w sprawach niekarnych przed sądem lub trybunałem.

⁵³ Koszty zastępstwa procesowego oznaczają honorarium adwokatów z tytułu usług świadczonych na rzecz ich klientów.

⁵⁴ Art. 47 akapit trzeci Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁵⁵ Państwa członkowskie stosują różne metody w celu ustanowienia progu kwalifikowalności, np. różne okresy odniesienia (dochód miesięczny/roczny). Blisko połowa państw członkowskich posiada również próg związany z kapitałem osobistym wnioskodawcy. Nie został on jednak uwzględniony na potrzeby tego wykresu. W BE, BG, IE, ES, FR, HR, HU, LV, LT, LU, NL i PT osoby należące do określonych grup (np. osoby fizyczne otrzymujące określone świadczenia) są automatycznie uprawnione do otrzymania pomocy

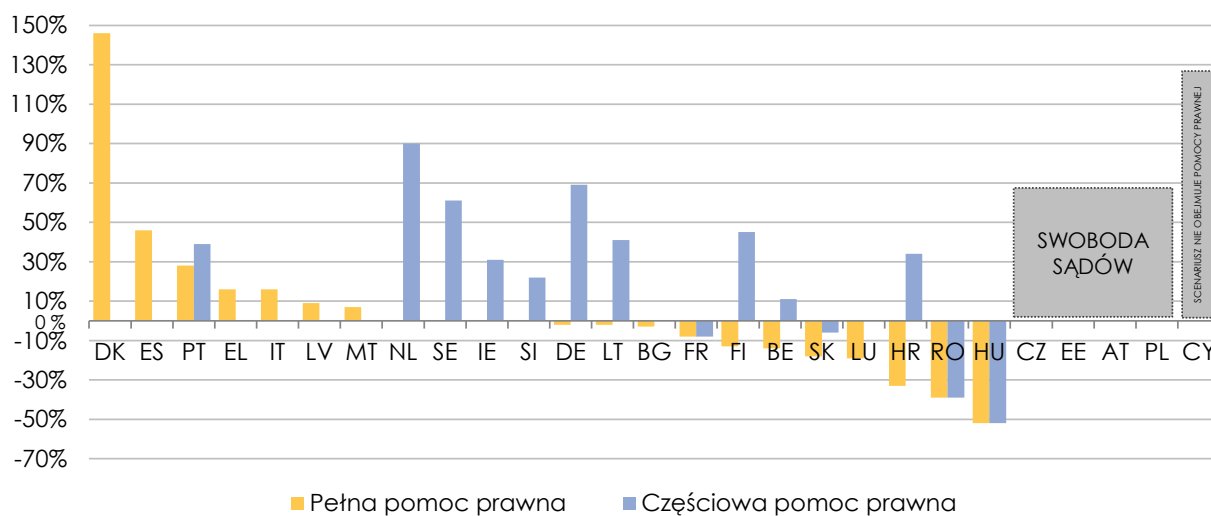
Na wykresie 23 przedstawiono dostępność pełnej lub częściowej pomocy prawnej w przypadku konkretnej sprawy konsumenckiej o wartości przedmiotu sporu wynoszącej 6 000 EUR. Na wykresie tym porównano progi dochodowe warunkujące udzielenie pomocy prawnej wyrażone jako odsetek progu zagrożenia ubóstwem ustalonego przez Eurostat w każdym państwie członkowskim (⁵⁶). 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, 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 albo częściowej pomocy prawnej.

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, w kilku państwach członkowskich (AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI) pomoc prawna nie ogranicza się do osób fizycznych.

⁵⁶ 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>

Wykres 23: Próg dochodowy uprawniający do uzyskania pomocy prawnej w konkretnej sprawie konsumenckiej w 2019 r. (*) (różnice w % w opracowanym przez Eurostat progu zagrożenia ubóstwem) (źródło: Komisja Europejska oraz CCBE ⁵⁷)

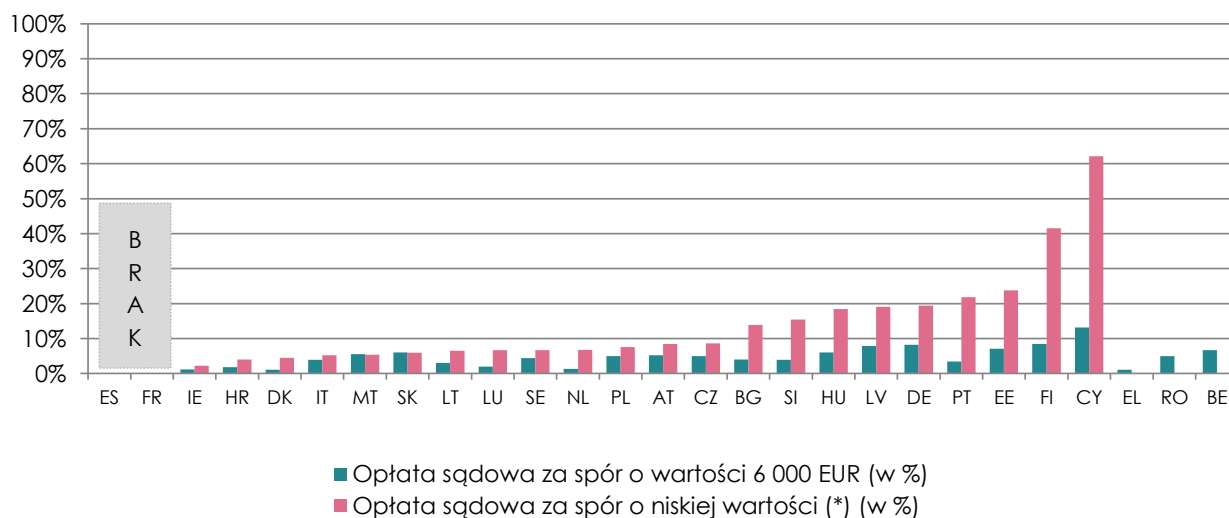


(*) **EE:** podstawą decyzji o przyznaniu pomocy prawnej nie jest poziom środków finansowych wnioskodawcy. **IE:** w przypadku częściowej pomocy prawnej należy brać pod uwagę również zbywalne aktywa wnioskodawcy. **LV:** różne progi w poszczególnych powiatach, na wykresie przedstawiono górny limit.

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 w BG, EE, IE, NL, PL i SI osoby korzystające z pomocy prawnej nie są automatycznie zwolnione z obowiązku uiszczenia opłat sądowych. W CZ sąd podejmuje indywidualną decyzję w kwestii zwolnienia beneficjenta pomocy prawnej z obowiązku uiszczenia opłat sądowych. Na wykresie 24 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 progu zagrożenia ubóstwem opracowanego przez Eurostat dla każdego państwa członkowskiego.

⁵⁷ Dane za 2019 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: wnioskodawca stanu wolnego w wieku 35 lat nieposiadający osoby na utrzymaniu ani ubezpieczenia ochrony prawnej, o stałym dochodzie i mieszkający w wynajętym mieszkaniu.

Wykres 24: Opłata sądowa wnoszona w celu wszczęcia postępowania sądowego w konkretnej sprawie konsumenckiej w 2019 r. (*) (wysokość opłaty sądowej jako udział wartości przedmiotu sporu) (źródło: Komisja Europejska oraz CCBE ⁵⁸)

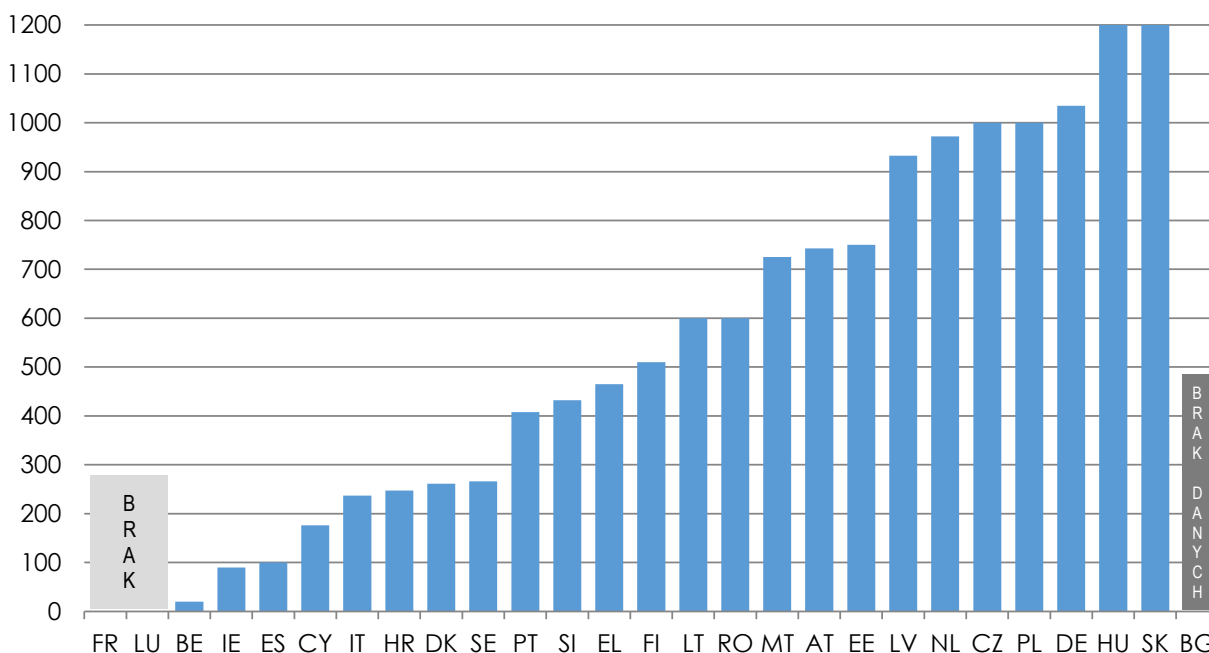


(*) „Niska wartość przedmiotu sporu” oznacza wartość przedmiotu sporu odpowiadającą progowi zagrożenia ubóstwem ustalonemu przez Eurostat w odniesieniu do osoby stanu wolnego w każdym państwie członkowskim, w przeliczeniu na miesięczne dochody (np. w 2019 r. wartość ta wahała się od 164 EUR w **RO** do 1 804 EUR w **LU**). **BE, EL 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 < 2 275 EUR miesięcznie.

⁵⁸ Dane odnoszą się do progów dochodowych obowiązujących w 2019 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).

Skuteczne egzekwowanie umów stanowi podstawę gospodarki. Prawdopodobieństwo odzyskania rzeczywistych kosztów postępowania sądowego umacnia pozycję wierzyciela, który dąży do wyegzekwowania postanowień umowy. Zazwyczaj wierzyciel jako powód ma obowiązek uiścić opłatę sądową za wniesienie sprawy do sądu. Zasadniczo sądy nakazują pozwanemu, który przegrał sprawę, dokonanie pełnego zwrotu opłat sądowych uiszczonych z góry przez powoda, który sprawę wygrał. Na wykresie 25 przedstawiono poziom opłaty sądowej z tytułu wszczęcia postępowania sądowego w konkretnej sprawie handlowej (zob. przypis 59).

Wykres 25: Opłata sądowa wnoszona w celu wszczęcia postępowania sądowego w konkretnej sprawie konsumenckiej w 2019 r. (*) (w EUR) (źródło: Komisja Europejska oraz CCBE⁵⁹)



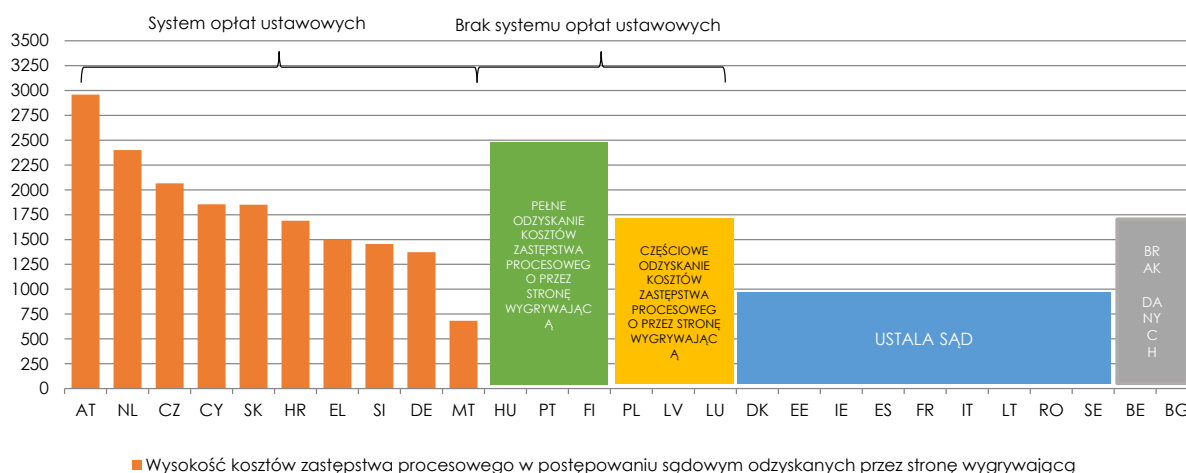
(*) W **ES**, **PT** i **RO** decyzje w sprawie odzyskania opłat sądowych podejmuje się w poszczególnych przypadkach. W **EL** i **HU** pełne odzyskanie opłat sądowych przez stronę wygrywającą jest niemożliwe.

Zazwyczaj wierzyciel musi opłacić honorarium adwokata, z którego usług korzysta, nie tylko na etapie postępowania procesowego, ale już na etapie poprzedzającym postępowanie procesowe. Jeżeli chodzi o zwrot kosztów, większość państw członkowskich stosuje zasadę, zgodnie z którą oczekuje się, że strona przegrywająca sprawę poniesie nie tylko własne koszty prawne, ale również koszty strony wygrywającej. Obowiązkiwanie tego typu zasady dotyczącej przenoszenia opłat zniechęca do wnoszenia spraw, których prawdopodobieństwo wygrania jest niskie, a zachęca do wnoszenia spraw, których prawdopodobieństwo wygrania jest wysokie. Na wykresie 26 przedstawiono kwotę, jaką sąd przyznałby na rzecz wygranego powoda w konkretnym scenariuszu dotyczącym sprawy handlowej (zob. przypis 60). Można wyróżnić trzy główne systemy: 1) w państwach członkowskich, w których obowiązuje ustawowy system opłat, zwrot kosztów zastępstwa procesowego zależy od poziomu ustawowej opłaty przewidzianej za pracę wykonaną przez adwokata, które to kwoty znacznie różnią się w zależności od państwa członkowskiego; 2) w państwach członkowskich, w których nie obowiązuje ustawowy system opłat, koszty zastępstwa procesowego podlegają zwrotowi

⁵⁹ Dane zostały zgromadzone na podstawie odpowiedzi udzielonych przez członków CCBE na pytania zawarte w kwestionariuszu opartym na następującym konkretnym scenariuszu: transgraniczny spór handlowy między dwoma przedsiębiorstwami dotyczący wyegzekwowania umowy. Wartość przedmiotu sporu określono na 20 000 EUR. Członków CCBE poproszono o przedstawienie informacji na temat należnej opłaty sądowej z tytułu wytoczenia powództwa w sprawie w przedstawionym scenariuszu.

w całości (HU, PT, FI) albo częściowo (PL, LV, LU); oraz 3) w szeregu państw członkowskich sąd podejmuje decyzję w sprawie zwrotu kosztów w poszczególnych przypadkach.

Wykres 26: Możliwość odzyskania kosztów zastępstwa procesowego w sprawie handlowej w 2019 r. (*) (w EUR) (źródło: Komisja Europejska oraz CCBE ⁶⁰)



(*) W przypadku tego wykresu koszty zastępstwa procesowego nie obejmują ewentualnych należnych kosztów urzędniczych i podatku VAT. Hipotetyczne koszty zastępstwa procesowego na etapie postępowania procesowego według przedstawionego scenariusza wynoszą 1 650 EUR. Pełne odzyskanie kosztów w systemach, w których nie obowiązuje opłata ustawowa, oznacza, że kwotę tą można odzyskać (1 650 EUR). Państwa członkowskie, w których możliwe jest częściowe odzyskanie kosztów (PL, LV, LU), przedstawiono w kolejności ustalonej na podstawie wysokości możliwej do odzyskania kwoty kosztów zastępstwa procesowego (od najwyższej do najniższej kwoty, tj. 1 275–500 EUR). Na wykresie nie uwzględniono informacji dotyczących możliwości odzyskania kosztów zastępstwa procesowego na etapie poprzedzającym postępowanie procesowe, który to etap nie został przewidziany we wszystkich państwach członkowskich. **AT**: tego scenariusza nie można w pełni zastosować w odniesieniu do systemu zwrotu kosztów w AT. **MT**: w MT w przypadku kosztów zastępstwa procesowego nie stosuje się stawki godzinowej, a kwotę podlegającą zwrotowi ustala się w oparciu o wartość przedmiotu sporu. **IT**: w IT funkcjonuje ustawowa opłata (w tym scenariuszu wynosi ona 3 235 EUR), ale sąd może podjąć decyzję w sprawie zwrotu kosztów w określonym zakresie. **LT**: sąd orzeka w oparciu o wytyczne Ministerstwa Sprawiedliwości, przy czym w tym scenariuszu maksymalna kwota wyniosłaby 3 350 EUR.

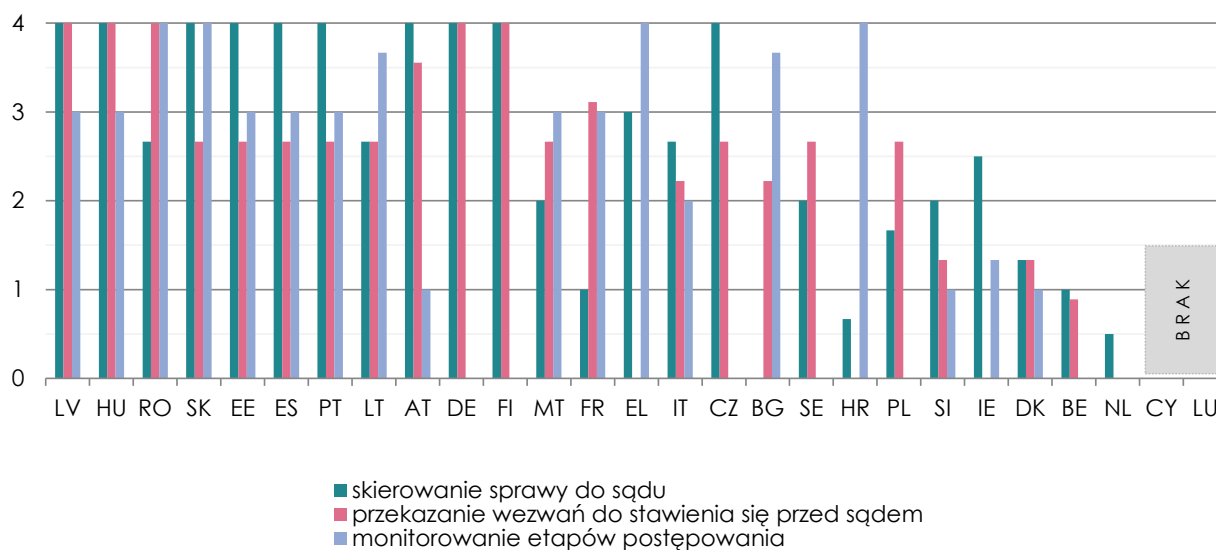
– Elektroniczne składanie pozwów i monitorowanie ich w internecie –

Możliwość ukończenia konkretnych etapów postępowania sądowego drogą elektroniczną stanowi ważny element jakości systemów wymiaru sprawiedliwości, ponieważ elektroniczne składanie pozwów i możliwość elektronicznego monitorowania postępowania i dokonywania postępów w jego toku mogą ułatwić dostęp do 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

⁶⁰ Dane zostały zgromadzone na podstawie odpowiedzi udzielonych przez członków CCBE na pytania zawarte w kwestionariuszu opartym na tym samym hipotetycznym scenariuszu, który przyjęto w przypadku wykresu 25 (por. przypis 58). Koszty zastępstwa procesowego obliczono na podstawie następującego scenariusza: przedsiębiorstwo, dążące do wyegzekwowania postanowień umowy, wynajęło wyspecjalizowanego adwokata z dużym doświadczeniem, którego usługi obejmowały: na etapie poprzedzającym postępowanie procesowe: 3 godziny pracy, sporządzenie jednego pisma według godzinowej stawki kosztów zastępstwa procesowego wynoszącej 150 EUR (łącznie 450 EUR); na etapie postępowania procesowego: 11 godzin pracy, sporządzenie 3 pism, 2 rozprawy według godzinowej stawki kosztów zastępstwa procesowego wynoszącej 150 EUR netto (łącznie 1 650 EUR). Członków CCBE poproszono o przedstawienie informacji na temat: a) ewentualnej ustawowej opłaty przewidzianej za prace wykonane na etapie poprzedzającym postępowanie procesowe; oraz b) kwoty kosztów zastępstwa procesowego, której zwrotu sąd mógłby racjonalnie wymagać od strony przegrywającej.

ułatwiają wdrażanie prawodawstwa UE, np. w zakresie postępowania w sprawie drobnych roszczeń.

Wykres 27: Dostępność środków elektronicznych w 2018 r. (*) (0 = dostępne w 0 % sądów; 4 = dostępne w 100 % sądów ⁽⁶¹⁾) (źródło: badanie CEPEJ)



(*) Nowa metodyka, dane nieporównywalne z poprzednimi latami. **DK i RO**: sprawy można wnosić do sądu drogą elektroniczną.

– 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 sądowych w internecie mają zasadnicze znaczenie dla stworzenia przyjaznych dla użytkownika funkcji wyszukiwania ⁽⁶²⁾, które sprawiają, że orzecznictwo staje się bardziej dostępne dla prawników praktyków i ogółu społeczeństwa. Bezproblemowy dostęp do orzecznictwa i jego ponowne wykorzystanie umożliwiają rozwój innowacyjnych rozwiązań z zakresu technologii informatycznych w usługach prawniczych wspomagających praktyków.

Publikacja orzeczeń sądowych w internecie wymaga wyważenia różnorodnych interesów w granicach określonych przez ramy prawne i polityczne. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych ⁽⁶³⁾ stosuje się w pełni do przetwarzania danych osobowych przez sądy. Oceniając, które dane należy podać do wiadomości publicznej, należy zachować odpowiednią równowagę między prawem do ochrony danych osobowych a prawem do upowszechniania orzeczeń sądowych i przejrzystości systemu wymiaru sprawiedliwości. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której

⁶¹ Dane dotyczą 2018 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. „Konkretna sprawa” odnosi się do rodzaju toczących się postępowań (cywilne/handlowe, karne, administracyjne i inne).

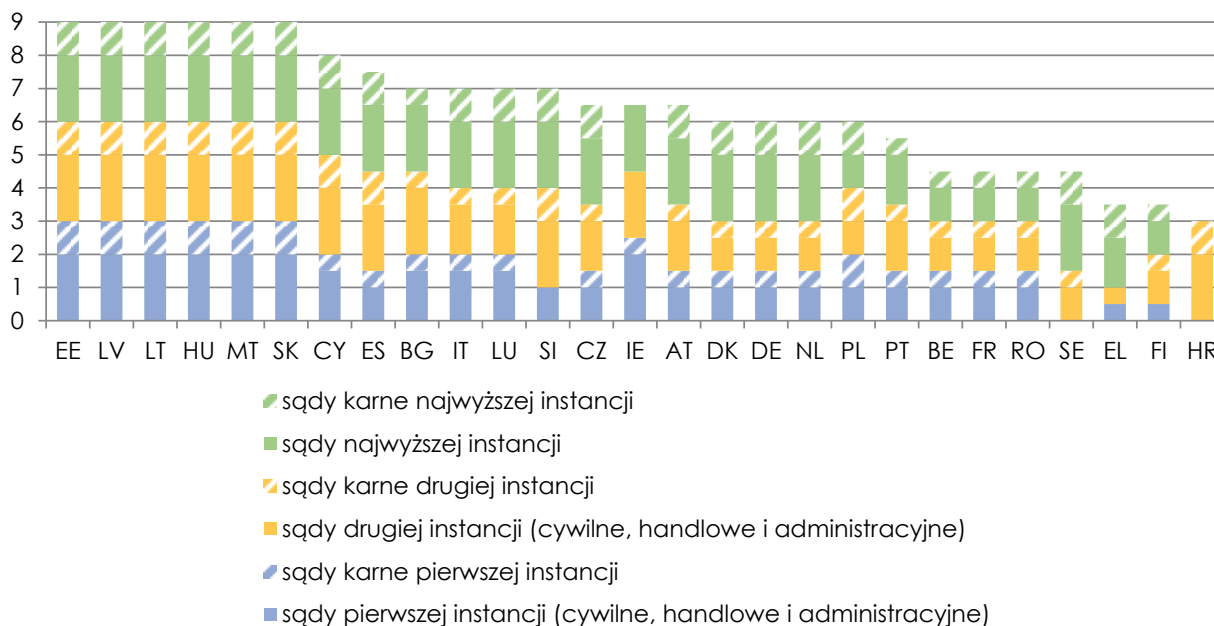
⁶² Zob. *Przewodnik po najlepszych praktykach w zarządzaniu Sądami Najwyższymi* w ramach projektu Sądy Najwyższe jako gwarancja skuteczności systemów sądowych, s. 29.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

ujawnienie takich danych jest podyktowane nadrzędnym interesem publicznym. W wielu państwach w prawie i w praktyce wymaga się stosowania anonimizacji lub pseudonimizacji⁽⁶⁴⁾ w przypadku orzeczeń sądowych przed ich publikacją w sposób systematyczny albo na wniosek. Dane generowane przez sądy podlegają również europejskiemu prawodawstwu z zakresu otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁽⁶⁵⁾.

Dostępność orzeczeń sądowych w formacie nadającym się do odczytu maszynowego⁽⁶⁶⁾ wspomaga system wymiaru sprawiedliwości wykorzystujący algorytmy⁽⁶⁷⁾.

Wykres 28: Internetowy dostęp do publikowanych orzeczeń dla ogółu społeczeństwa, 2019 r. (*) (sprawy cywilne/handlowe, administracyjne i karne, wszystkie instancje) (źródło: Komisja Europejska⁽⁶⁸⁾)



(*) Maksymalna możliwa wartość punkтова: 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, i 0,5 punktu, jeżeli dostępne są jedynie niektóre orzeczenia. 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/handlowe i administracyjne), przyznano taką samą liczbę punktów obu dziedzinom prawa. **BE:**

⁶⁴ Anonimizacja/pseudonimizacja jest skuteczniejsza, jeżeli jest wspomagana algorytmem. Niezbędny jest jednak nadzór prowadzony przez człowieka, ponieważ algorytm nie rozumie kontekstu.

⁶⁵ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. L 345 z 31.12.2003, s. 90) i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. L 172 z 26.6.2019, s. 56).

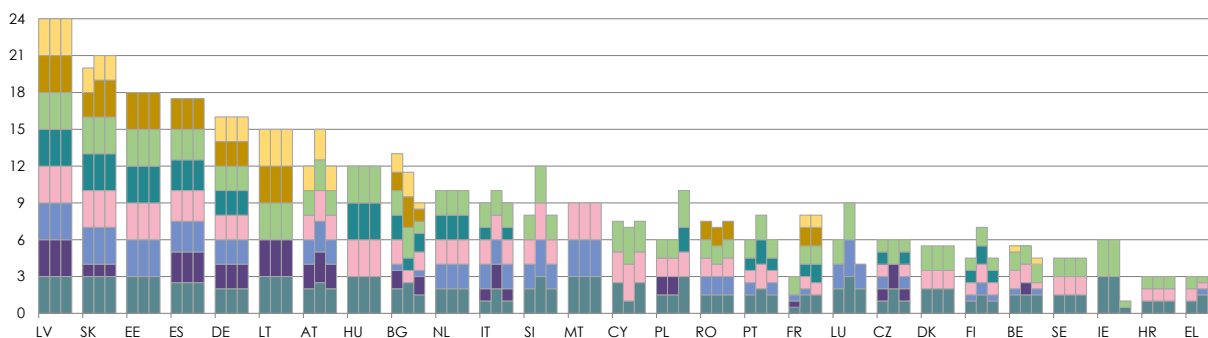
⁶⁶ Orzeczenia modelowane zgodnie ze standardami (np. Akoma Ntoso) i powiązane z nimi metadane można pobrać bezpłatnie w formie bazy danych lub za pomocą innych automatycznych środków (np. interfejsu programowania aplikacji).

⁶⁷ Zob. również komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejska strategia w zakresie danych, COM(2020) 66 final, biała księga Komisji w sprawie sztucznej inteligencji – Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, COM(2020) 65 final i 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).

⁶⁸ Dane za 2019 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

w przypadku spraw cywilnych i karnych każdy sąd odpowiada za podjęcie decyzji w sprawie publikacji własnych orzeczeń. **BG:** wszystkie orzeczenia Sądu Kasacyjnego w sprawach karnych są publikowane, z wyjątkiem orzeczeń, które zawierają informacje niejawne. **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. **LU i SE:** sądy nie publikują regularnie orzeczeń w internecie (jedynie w sprawach przełomowych). **AT:** decyzję, które orzeczenia wydane w pierwszej i drugiej instancji podlegają publikacji, podejmują sędziowie. **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 29: Ustalenia dotyczące sporządzania orzeczeń sądowych nadających się do odczytu maszynowego, 2019 r. (*) (sprawy cywilne/handlowe, administracyjne i karne, wszystkie instancje) (źródło: Komisja Europejska ⁶⁹)



Do każdego państwa członkowskiego odnoszą się trzy kolumny, które dotyczą obowiązujących ustaleń w następujących sprawach (od lewej do prawej):

1. w sprawach cywilnych/handlowych;
2. w sprawach administracyjnych;
3. w sprawach karnych.

- Orzeczenia i powiązane z nimi metadane można pobrać bezpłatnie w formie bazy danych lub za pomocą innych automatycznych środków
- Anonimizacja/pseudonimizacja jest wspomagana algorytmem
- Istnieją przepisy określające, czy w orzeczeniach publikowanych w internecie powinny znaleźć się dane osobowe
- Do orzeczeń załącza się informacje (metadane) dotyczące cytatów i odesłań do prawa lub orzecznictwa krajowego lub UE
- Do orzeczeń załącza się informacje (metadane) dotyczące słów kluczowych, daty wydania orzeczenia itd.
- Orzeczeniom przypisana jest europejska sygnatura orzecznictwa (ECLI)
- Orzeczenia są modelowane zgodnie ze standardami umożliwiającymi ich odczyt maszynowy
- Strona internetowa jest dostępna dla ogółu społeczeństwa bezpłatnie

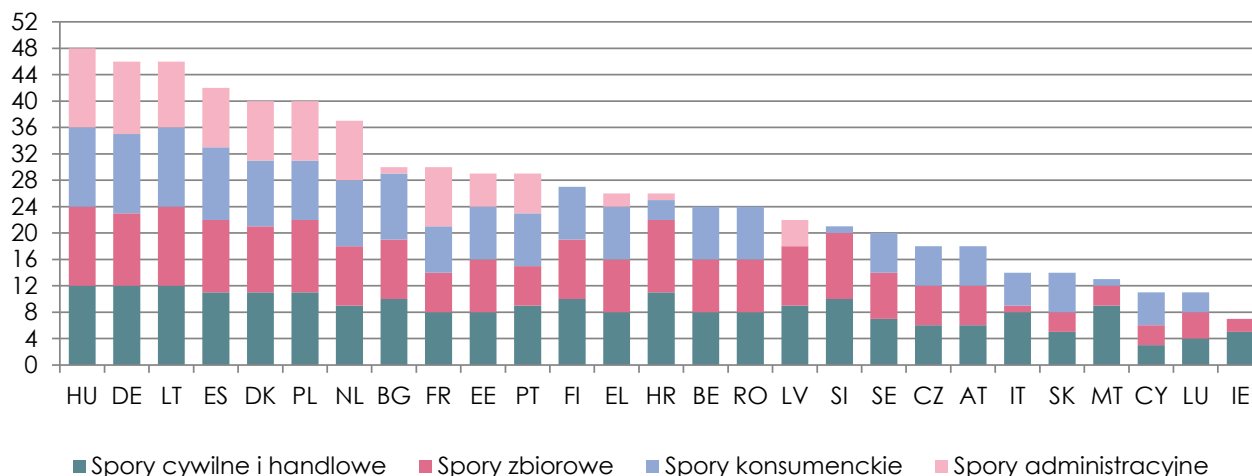
(*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 24 punkty według rodzaju spraw. W odniesieniu do każdej z trzech instancji (pierwszej, drugiej, ostatniej) można przyznać jeden punkt, jeżeli uwzględniono wszystkie orzeczenia sądowe. Jeżeli w przypadku określonej instancji uwzględniono jedynie niektóre orzeczenia sądowe, przyznaje się pół punktu. 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. **ES:** korzystanie z bazy danych Generalnej Rady Sądownictwa do celów handlowych lub pobierania dużych ilości informacji jest niedozwolone. Ponowne wykorzystywanie tych informacji do uzupełnienia baz danych lub do celów komercyjnych musi być zgodne z procedurą i warunkami ustanowionymi przez Generalną Radę Sądownictwa za pośrednictwem jej Centrum Dokumentacji Sądowej. **FR:** jedynie orzeczenia publikowane przez Cour de Cassation są dostępne dla ogółu społeczeństwa, bezpłatnie. Orzeczenia publikowane przez sądy apelacyjne w bazie danych JuriCa są dostępne za pośrednictwem prywatnej wirtualnej sieci wymiaru sprawiedliwości i dla wydawnictw prawniczych. Orzeczenia przekazywane przez sądy pierwszej i wyższych instancji do Cour de Cassation nie podlegają anonimizacji ani pseudonimizacji. Ustanowiono otwarty dostęp do orzeczeń sądów, z wyjątkiem powtarzających się i systematycznie składanych wniosków. Ponowne wykorzystywanie danych osobowych sędziów i pracowników wymiaru sprawiedliwości na potrzeby oceny, analizy, porównywania lub przewidywania ich faktycznych lub domniemych praktyk zawodowych podlega karze. **IE:** w irlandzkim systemie prawnym nie istnieje sąd wyspecjalizowany właściwy do rozpoznawania spraw z zakresu prawa administracyjnego. **LU:** w sprawach administracyjnych przewidziano jedynie dwa szczeble sądownictwa.

⁶⁹ Dane za 2019 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

– Dostęp do alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR) –

Na wykresie 30 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 (⁷⁰).

Wykres 30: Promowanie i środki zachęcające w zakresie stosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów, 2019 r. (*) (źródło: Komisja Europejska (⁷¹))



(*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 52 punkty. Zagregowane wskaźniki 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; 13) korzystaniu z narzędzi elektronicznych do rozwiązywania sporów za pośrednictwem ADR. Za każdy z tych 13 wskaźników przyznano jeden punkt w odniesieniu do każdej dziedziny prawa. **CZ:** dane na temat sporów administracyjnych są niedostępne. **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. Ugodowe rozstrzygnięcie sporu jest obowiązkowym zadaniem sędziego, o ile nie jest to niewłaściwe ze względu na charakter sprawy.

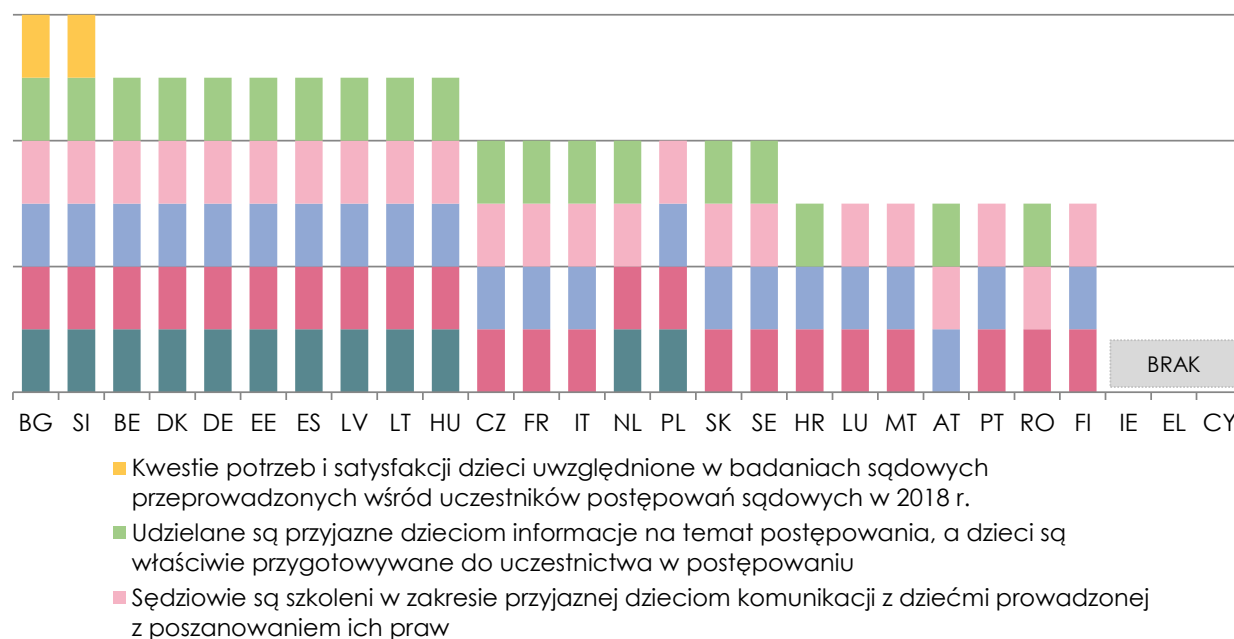
⁷⁰ Metody promowania ADR i zachęcania do korzystania z nich nie obejmują obowiązkowych wymogów korzystania z ADR przed wniesieniem sprawy do sądu, ponieważ takie wymogi budzą obawy co do ich zgodności z prawem do skutecznego środka prawnego przed sądem przewidzianego w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁷¹ Dane za 2019 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

– Wymiar sprawiedliwości przyjazny dziecku –

Na wykresie 31 przedstawiono poszczególne ustalenia w państwach członkowskich, które czynią system wymiaru sprawiedliwości bardziej dostępnym dla dzieci i dopasowanym do ich potrzeb, na przykład poprzez udzielanie informacji na temat postępowania w formie przyjaznej dziecku lub wprowadzanie środków mających uchronić dziecko przed koniecznością uczestnictwa w kilku przesłuchaniach.

Wykres 31: Wymiar sprawiedliwości przyjazny dziecku, 2019 r. (*) (źródło: Komisja Europejska ⁽⁷²⁾)



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.

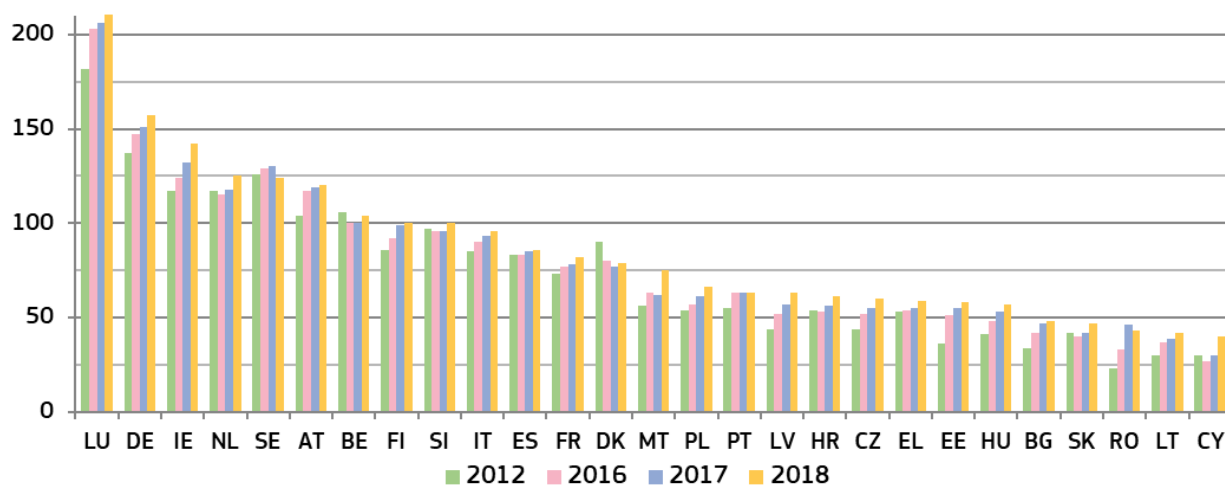
– Zasoby finansowe –

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 32), jak i w postaci udziału w produkcie krajowym brutto (PKB) (wykres 33); oraz główne kategorie wydatków na sądy (wykres 34) ⁽⁷³⁾.

⁷² Dane za 2019 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

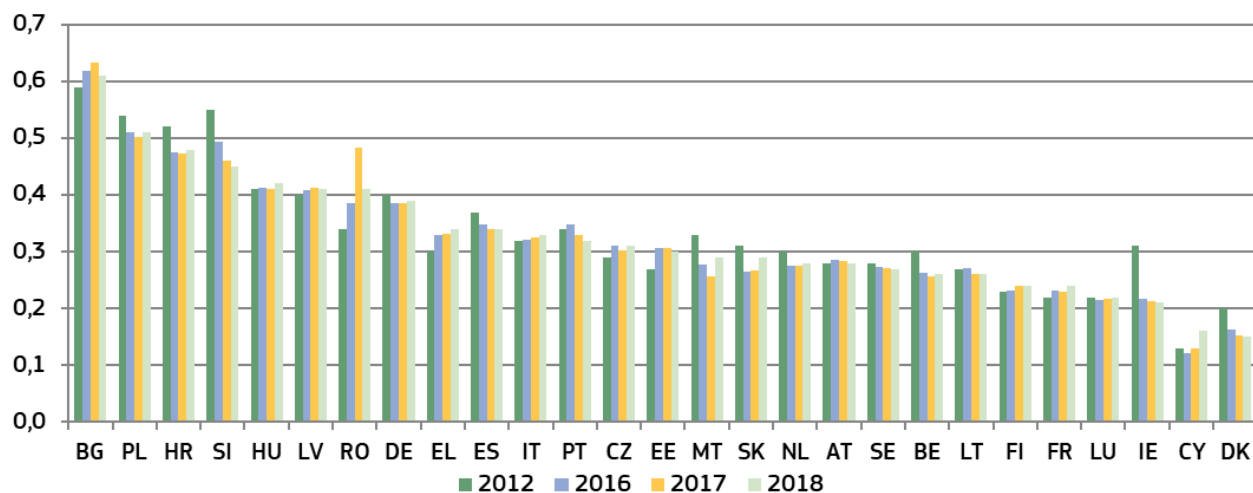
⁷³ Łączne (rzeczywiste) wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na administrację, obsługę lub wsparcie sądów administracyjnych, sądów cywilnych i karnych oraz systemu sądowego, w tym na egzekwowanie kar pieniężnych i ugód sądowych nałożonych przez sądy i obsługę systemów zwolnień warunkowych, oraz pomoc prawną – oraz przedstawicielstwo ustawowe i doradztwo prawne świadczone

Wykres 32: Łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy, 2012 r., lata 2016–2018 (*) (w EUR na mieszkańca) (źródło: Eurostat)



(*) Państwa członkowskie są uszeregowane według wydatków w 2018 r. (od najwyższych do najniższych). Dane z 2018 r. dla **ES, FR, HR, PT i SK** są danymi tymczasowymi.

Wykres 33: Łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy, 2012 r., lata 2016–2018 (*) (jako odsetek PKB) (źródło: Eurostat)

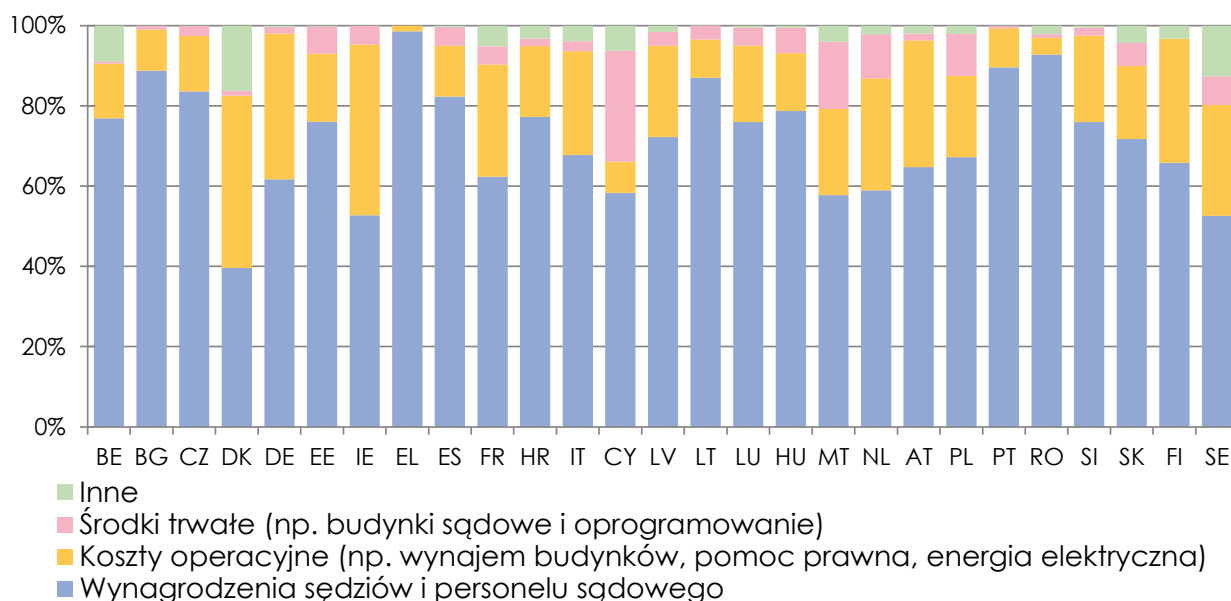


(*) Państwa członkowskie są uszeregowane według wydatków w 2018 r. (od najwyższych do najniższych). Dane z 2018 r. dla **ES, FR, HR, PT i SK** są danymi tymczasowymi.

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 34 pokazuje 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”⁷⁴), 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”⁷⁵), 3) inwestycje w środki trwałe, takie jak budynki sądowe i oprogramowanie („nakłady brutto na środki trwałe”⁷⁶) oraz 4) inne wydatki.

Wykres 34: Łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy według kategorii (*) (w 2018 r., jako odsetek łącznych wydatków) (źródło: Eurostat)



(*) Dane dla **ES**, **FR**, **HR** i **SK** są danymi tymczasowymi, zaś dane dla **PT** są danymi szacunkowymi.

– Zasoby ludzkie –

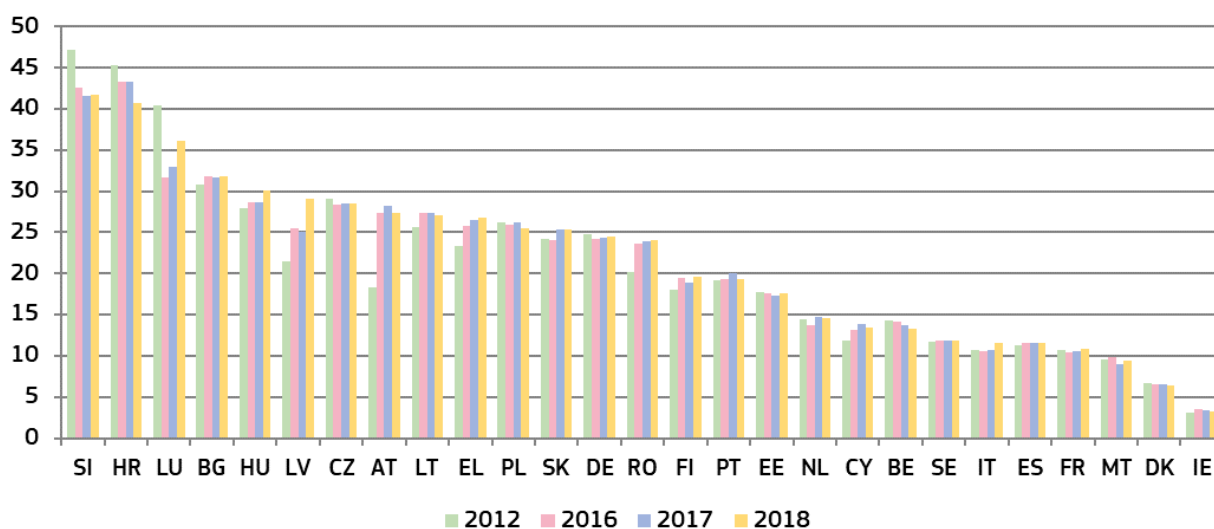
Odpowiednie zasoby ludzkie mają zasadnicze znaczenie dla jakości systemu wymiaru sprawiedliwości. Różnorodność wśród sędziów, w tym równowaga płci, pozwala zapewnić dodatkową wiedzę oraz dodatkowe umiejętności i doświadczenie, a także odzwierciedla rzeczywistość społeczną.

⁷⁴ 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

⁷⁵ 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.

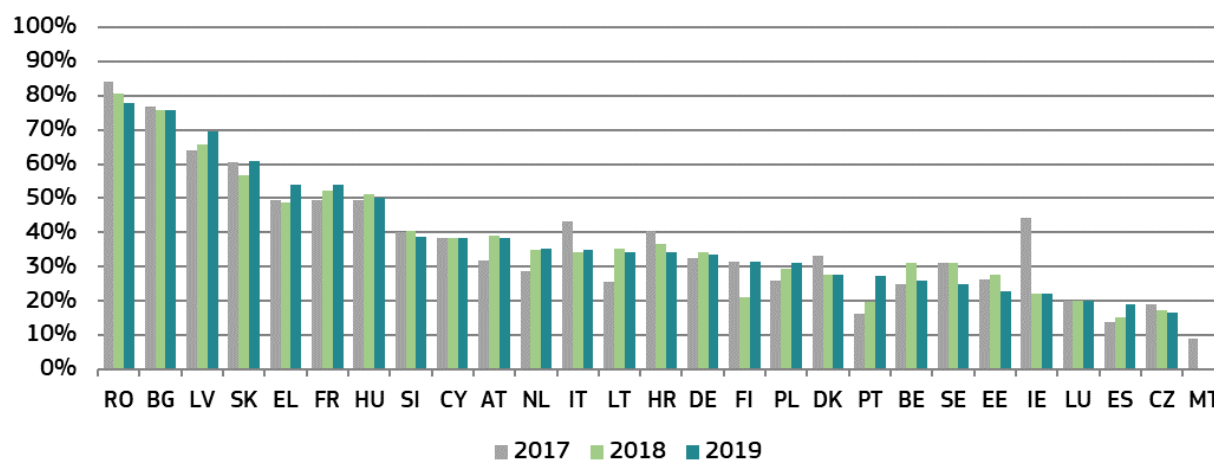
⁷⁶ Nakłady brutto na środki trwałe, w skrócie GFCF (*gross fixed capital formation*), obejmują inwestycje producentów będących rezydentami, pomniejszone o transakcje zbycia, w środki trwałe w danym okresie. Pozycja ta obejmuje również niektóre zwiększenia wartości aktywów nieprodukowanych ze strony producentów 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 powtarzalny lub ciągle przez okres dłuższy niż jeden rok. Zob. [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)).

Wykres 35: Liczba sędziów, lata 2012–2018 (*) (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. 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 komisje kontrolne, lokalne komisje podatkowe oraz sądy wojskowe. LU: liczby te skorygowano zgodnie z ulepszoną metodyką.*

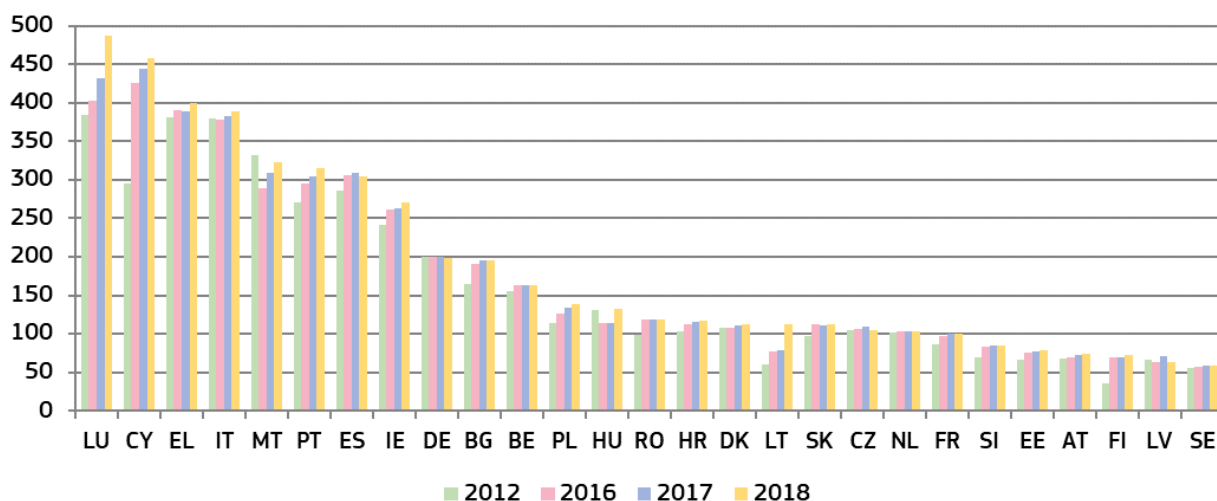
Wykres 36: Odsetek kobiet na stanowiskach sędziów zawodowych w sądach najwyższych w latach 2017–2019 (*) (źródło: Komisja Europejska ⁷⁷)



(*) *uporządkowany według danych liczbowych z 2019 r., od najwyższych do najniższych.*

⁷⁷ Dane z 2019 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_natert_supert

Wykres 37: Liczba adwokatów, lata 2012–2018 (*) (na 100 000 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)

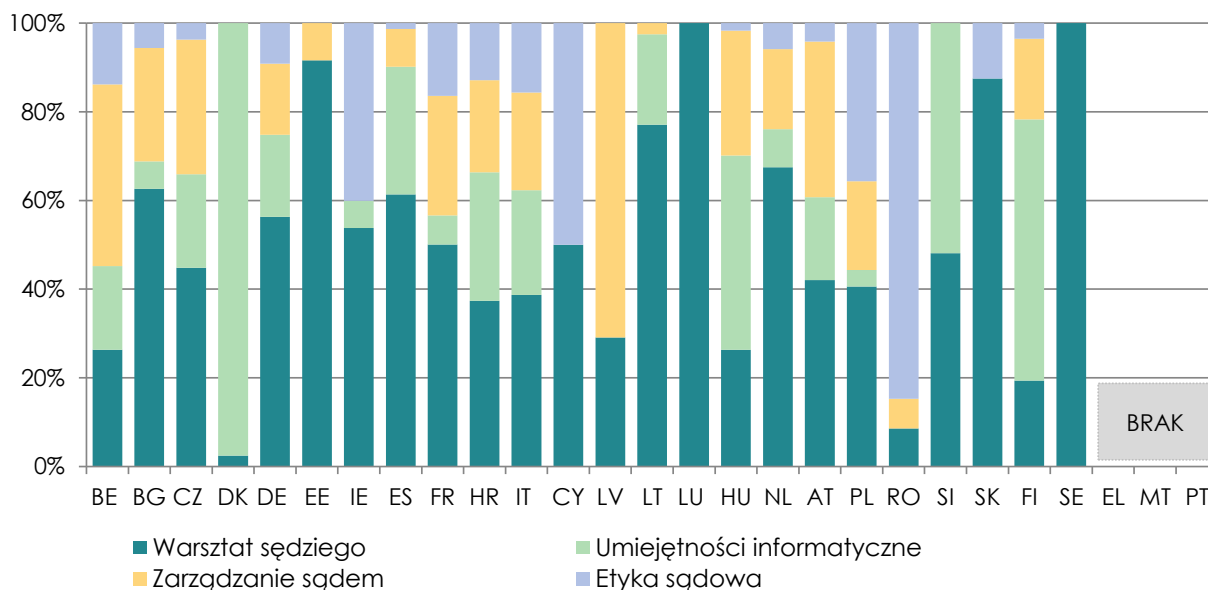


(*) Zgodnie z metodyką CEPEJ adwokat jest osobą wykwalifikowaną i uprawnioną zgodnie z prawem krajowym do występowania z pozwem i podejmowania działań w imieniu swoich klientów, uczestniczenia w praktykowaniu prawa, występowania przed sądem lub doradzania swoim klientom i reprezentowania ich w kwestiach 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.

– Szkolenia –

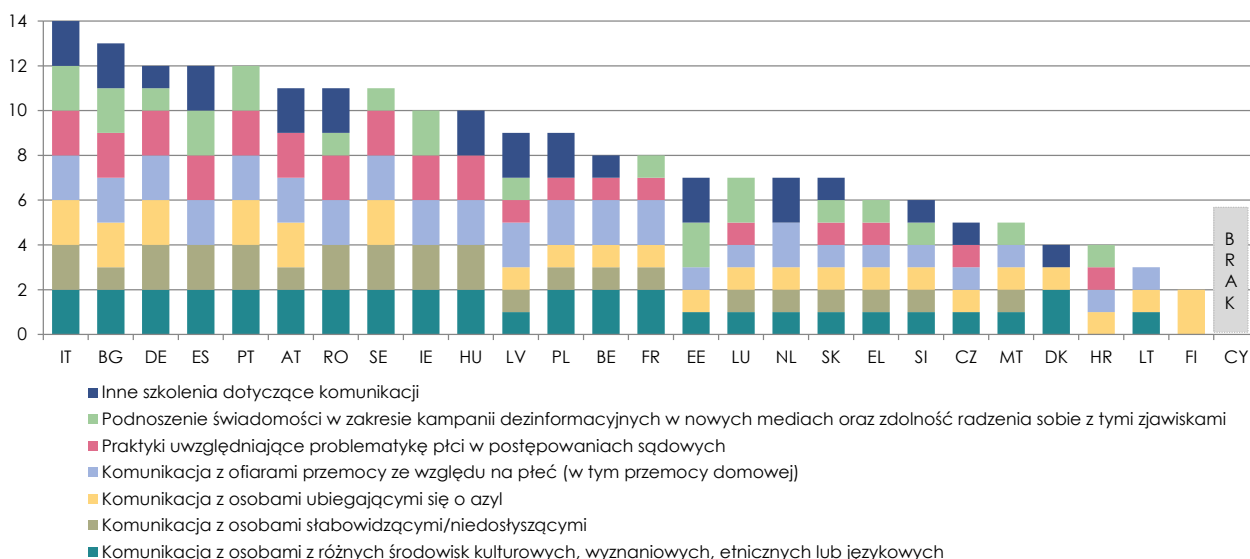
Szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości w istotny sposób przyczynia się do poprawy jakości orzeczeń sądowych i usług świadczonych obywatelom przez wymiar sprawiedliwości. Poniższe dane dotyczą szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości w szerokim zakresie dziedzin, w tym w zakresie komunikacji ze stronami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

Wykres 38: Odsetek sędziów uczestniczących w szkoleniach w ramach doskonalenia zawodowego w zakresie różnych rodzajów umiejętności, 2018 r. (*) (jako odsetek łącznej liczby sędziów uczestniczących w tego rodzaju szkoleniach) (źródło: Komisja Europejska (78))



(*) (*) Na wykresie 38 pokazano 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 takich samych dziedzin jako odsetek łącznej liczby sędziów uczestniczących w tego rodzaju szkoleniach. Szkolenia prawnicze nie są brane pod uwagę. Szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości w **EL**, **MT** oraz **PT** nie obejmuje specyficznych szkoleń w zakresie przedstawionych umiejętności. **DK**: w tym personel sądowy. **AT**: w tym prokuratorzy.

Wykres 39: Dostępność szkoleń dla sędziów w zakresie komunikacji, 2019 r. (*) (źródło: Komisja Europejska (79))



(*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 14 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

78 Dane za 2018 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.

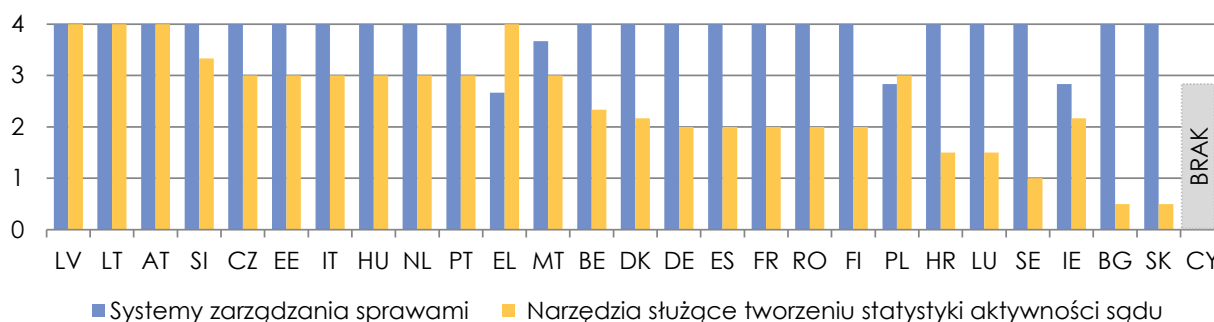
79 Dane za 2019 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

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. Inne szkolenia dotyczące komunikacji obejmują: kursy ukierunkowane na zwiększenie umiejętności komunikacji publicznej i komunikacji z mediami (BE, BG, EE, LV, NL, PL, RO, SK); kursy podnoszące umiejętność prowadzenia przesłuchań (DE i AT), kursy zarządzania ludźmi (BE, ES, PL) oraz szkolenia z umiejętności miękkich obejmujące poprawę jasności orzeczeń sądowych i metod prezentacji (CZ, DK, LV, HU, PL, SK).

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 ustaleniami z badań stanowią zasadniczy warunek poprawy jakości systemów wymiaru sprawiedliwości.

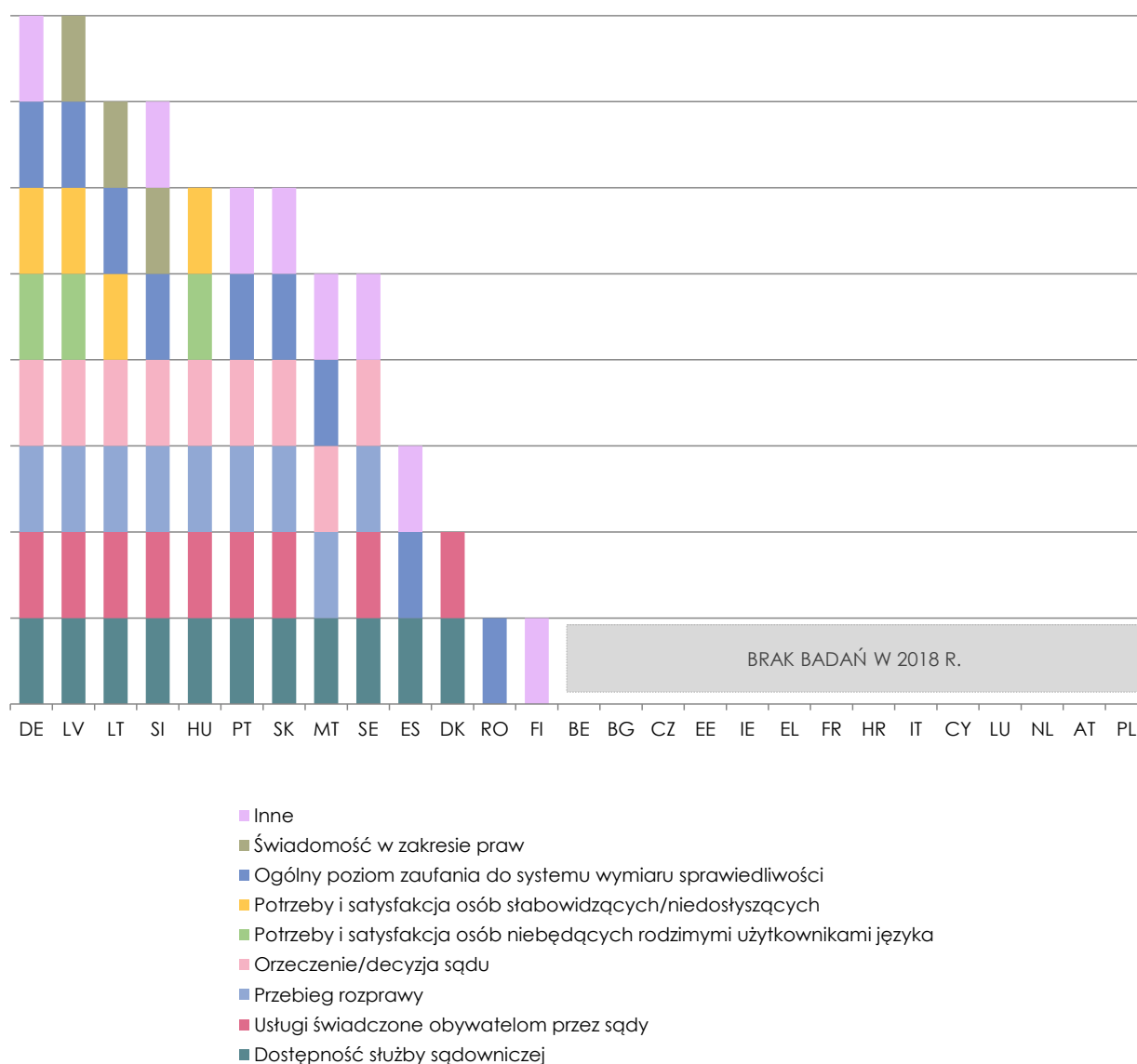
Wykres 40: Dostępność narzędzi ICT służących do zarządzania sprawami i do prowadzenia statystyk dotyczących działalności sądów, 2018 r. (*)
(0 = dostępne w 0 % sądów; 4 = dostępne w 100 % sądów⁽⁸⁰⁾) (źródło: badanie CEPEJ)



(*) Nowa metodyka, dane nieporównywalne z poprzednimi latami.

⁸⁰ Dane z 2018 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. „Konkretna sprawa” odnosi się do rodzaju toczących się postępowań (cywilne/handlowe, karne, administracyjne i inne).

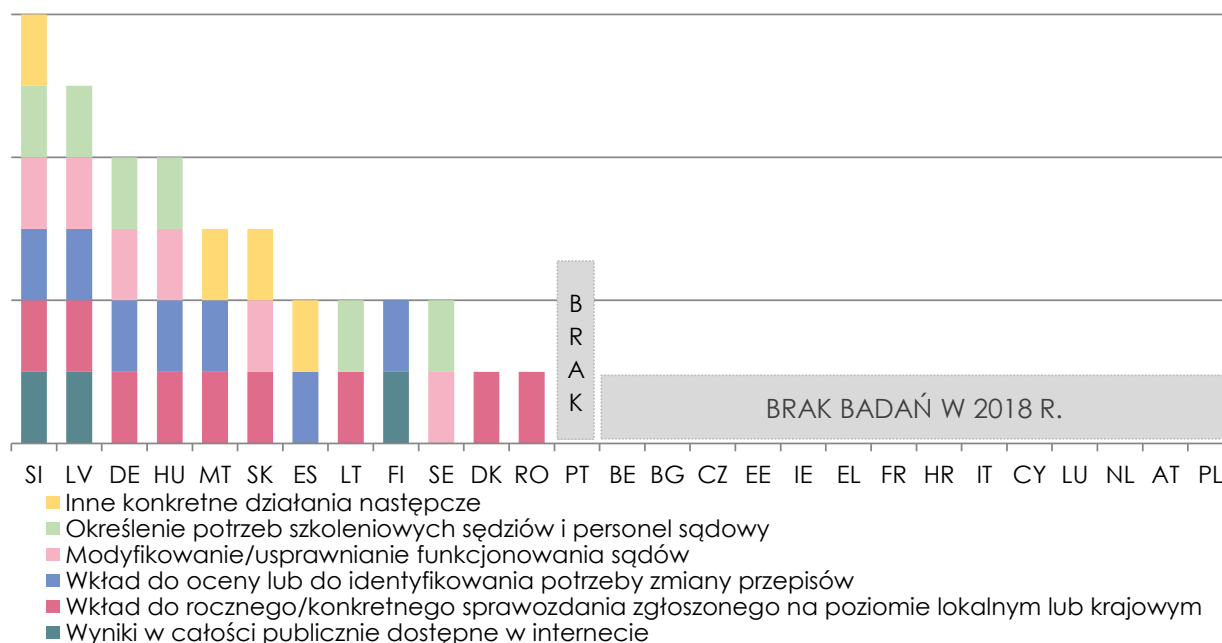
Wykres 41: Tematy badań przeprowadzonych wśród uczestników postępowań sądowych lub prawników praktyków, 2018 r. (*) (źródło: Komisja Europejska ⁸¹)



(*) 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: badania wśród adwokatów dotyczące funkcjonowania niektórych sądów (ES); znajomość środków ICT jako sposobów zwiększenia dostępności dla użytkowników (MT); zasoby i warunki materialne sądów (PT); kwestie związane z projektem na rzecz sprawiedliwości proceduralnej (SI); możliwości usprawnienia funkcjonowania sądów (SK); koncepcje odpowiedniej kary (FI); oraz zadowolenie prawników praktyków i uczestników postępowań sądowych z usług świadczonych w ramach systemu sądowego (SE). W DE przeprowadzono szereg różnych badań na poziomie krajów związkowych.

⁸¹ Dane za 2018 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

Wykres 42: Działania następcze w związku z badaniami przeprowadzonymi wśród uczestników postępowań sądowych lub prawników praktyków, 2018 r. (*) (źródło: Komisja Europejska ⁽⁸²⁾)



(*) Państwa członkowskie otrzymały jeden punkt za każdy rodzaj działań następczych. Kategoria „inne szczególne działania następcze” obejmuje: kontrolę (ES); stosowanie wskazówek dotyczących opracowania polityki wewnętrznej (MT); publikację narzędzi informacyjnych dla ogółu społeczeństwa (SI); oraz sprawozdania sądów z samooceny (SK).

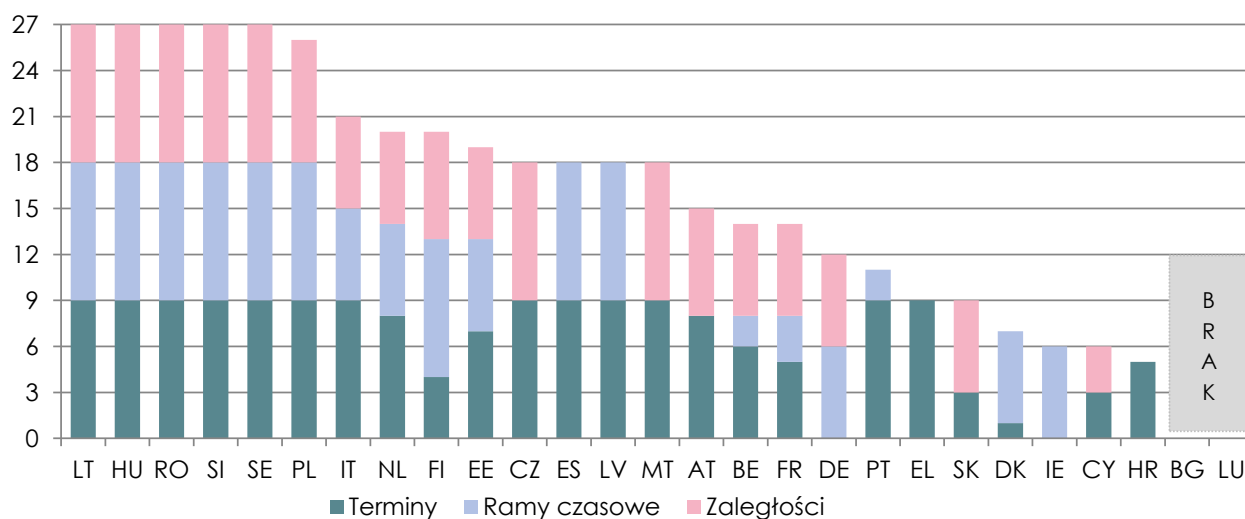
3.2.4. Normy

Normy mogą poprawiać jakość systemów wymiaru sprawiedliwości. W wyniku przeglądu norm dotyczących terminów i informacji dla stron w poprzednich wydaniach, w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. skoncentrowano się na terminach, zaległościach i harmonogramie jako narzędziu zarządzania w sądownictwie ⁽⁸³⁾. Na wykresie 43 przedstawiono przegląd norm stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do terminów, ram czasowych i zaległości i po raz pierwszy zamieszczono informacje uporządkowane według dziedzin prawa i instancji, w których obowiązują takie normy. 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.

⁸² Dane za 2018 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

⁸³ 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: Istnienie norm dotyczących terminów, 2019 r. (*) (źródło: Komisja Europejska⁽⁸⁴⁾)



(*) Państwom członkowskim przyznano 1 punkt za instancję (pierwszą, drugą, ostatnią) w każdej dziedzinie prawa (cywilnego/handlowego, administracyjnego i karnego), jeżeli norma jest określona. Maksymalna możliwa wartość punktowa: 27 punktów. 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.

⁸⁴ Dane za 2019 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

3.2.5. Podsumowanie dotyczące jakości systemów wymiaru sprawiedliwości

Łatwy dostęp, wystarczające zasoby, efektywne narzędzia oceny i odpowiednie normy i praktyki są czynnikami, które przyczyniają się do wysokiej jakości systemów wymiaru sprawiedliwości. Obywatele i przedsiębiorstwa oczekują wysokiej jakości orzeczeń ze strony skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości. W tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. opracowano analizę porównawczą tych czynników.

Dostępność

W niniejszym wydaniu ponownie zbadano szereg elementów przyczyniających się do stworzenia przyjaznego dla obywateli systemu wymiaru sprawiedliwości:

- Prawie wszystkie państwa członkowskie udostępniają **online niektóre informacje** na temat swojego systemu sądowego, w tym za pośrednictwem scentralizowanego portalu internetowego zawierającego formularze internetowe oraz przedstawiane w sposób interaktywny informacje dotyczące tytułów prawnych (wykres 22). Różnice pojawiają się w treści informacji i ich adekwatności co do zaspokojenia potrzeb poszczególnych osób. Na przykład jedynie ograniczona liczba państw członkowskich (9) umożliwia obywatelom stwierdzenie za pomocą symulacji online, czy kwalifikują się oni do otrzymania pomocy prawnej. W większości państw członkowskich dostępne są jednak informacje dla osób niebędących rodzimymi użytkownikami języka danego państwa, jak również informacje przeznaczone specjalnie dla osób słabowidzących lub niedosłyszących.
- **Dostępność pomocy prawnej oraz wysokość opłat sądowych** mają znaczny wpływ na dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w przypadku osób żyjących w ubóstwie. Z wykresu 23 wynika, że w niektórych państwach członkowskich konsumenci, których dochód nie przekracza progu ubóstwa określonego przez Eurostat, nie otrzymaliby pomocy prawnej. W porównaniu z ubiegłym rokiem dostępność pomocy prawnej utrzymuje się na stałym poziomie. Jednocześnie z biegiem lat w niektórych państwach członkowskich pomoc prawna stała się mniej dostępna. Wysokość opłat sądowych (wykres 24) zasadniczo utrzymuje się na stałym poziomie od 2016 r., chociaż obciążenie opłatami sądowymi wciąż jest proporcjonalnie wyższe w przypadku niskiej wartości przedmiotu sporu. Trudności w korzystaniu z pomocy prawnej w połączeniu z wysokimi opłatami sądowymi w niektórych państwach członkowskich mogą zniechęcać osoby ubogie do korzystania z wymiaru sprawiedliwości.
- W tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. po raz pierwszy uwzględniono również informacje na temat **opłat sądowych i możliwości odzyskania kosztów sądowych w sprawie handlowej**. Poziom opłat sądowych w przypadku sporów handlowych (wykres 25) w znacznym stopniu różni się między państwami członkowskimi (od 0,1 % do 6 % wartości przedmiotu sporu), przy czym opłaty sądowe nie obowiązują w ogóle jedynie w dwóch państwach członkowskich. Na wykresie 26 po raz pierwszy przedstawiono stopień, w jakim strona wygrywająca może odzyskać koszty sądowe w sprawie handlowej. Znaczne różnice dotyczące możliwości odzyskania kosztów zastępstwa procesowego na etapie postępowania procesowego występują zarówno między państwami członkowskimi, w których funkcjonuje system opłat ustawowych, jak i między państwami bez takiego systemu, jak również w obrębie tych grup (w szczególności między bardziej i mniej szczodrymi ustawowymi systemami opłat). Ponadto w wielu państwach członkowskich możliwość odzyskania kosztów sądowych jest pozostawiona uznaniu sądów. Poziom szczodrości systemu odzyskiwania kosztów zastępstwa procesowego może mieć albo zachęcający, albo odstrasżający wpływ na wnoszenie spraw do sądu i w związku z tym ogółem na dostęp do wymiaru sprawiedliwości.
- **Dostępność środków elektronicznych** w toku postępowania sądowego przyczynia się do ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz zmniejszenia opóźnień i kosztów. Wykres 27 pokazuje, że w ponad połowie państw członkowskich elektroniczne składanie wniosków i przekazywanie wezwań nadal nie istnieje lub jest możliwe jedynie w ograniczonym zakresie, co zaobserwowano już w tablicy wyników wymiaru

sprawiedliwości z 2019 r. Duże luki pozostają w szczególności w odniesieniu do możliwości śledzenia postępowania sądowego w internecie, w przypadku którego żadne państwo członkowskie nie osiągnęło pełnego wdrożenia we wszystkich sądach w każdej dziedzinie prawa.

- W porównaniu z poprzednimi latami **dostęp online do orzeczeń sądowych** (wykres 28) pozostaje na stałym poziomie, w szczególności jeżeli chodzi o publikację orzeczeń sądów najwyższej instancji: 19 państw członkowskich publikuje wszystkie orzeczenia w sprawach cywilnych/handlowych i administracyjnych, a taka sama liczba państw członkowskich publikuje również orzeczenia sądów najwyższej instancji w sprawach karnych. Te pozytywne liczby zachęcają wszystkie państwa członkowskie do dalszej poprawy, ponieważ orzeczenia sądów najwyższej instancji odgrywają ważną rolę w zapewnianiu spójności orzecznictwa. Jeżeli chodzi o sądy niższych instancji, liczba państw członkowskich, które publikują wszystkie orzeczenia, wciąż jest znacząco niższa zarówno w przypadku orzeczeń w sprawach karnych, jak i cywilnych/handlowych oraz administracyjnych, i utrzymuje się na stałym poziomie od 2017 r.
- W ramach tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. pogłębiono analizę **ustaleń obowiązujących w państwach członkowskich, mogących ułatwić sporządzanie orzeczeń sądowych nadających się do odczytu maszynowego** (wykres 29). We wszystkich państwach członkowskich istnieje co najmniej kilka ustaleń dotyczących spraw cywilnych/handlowych, administracyjnych i karnych. Można jednak zauważyć znaczące różnice wśród państw członkowskich. Wydaje się, że sądy administracyjne są na stosunkowo bardziej zaawansowanym poziomie, jeżeli chodzi o tworzenie czynników wspomagających system wymiaru sprawiedliwości wykorzystujący algorytmy. Wygląda na to, że systemy wymiaru sprawiedliwości, w których wprowadzono ustalenia w zakresie modelowania orzeczeń zgodnie ze standardami umożliwiającymi ich odczyt maszynowy, mają potencjał do osiągnięcia lepszych wyników w przyszłości.
- W porównaniu z poprzednimi latami nadal rośnie liczba państw członkowskich promujących dobrowolne korzystanie z **alternatywnych metod rozwiązywania sporów** (ADR) (wykres 30) w przypadku sporów między osobami prywatnymi. Uzyskuje się to głównie dzięki wprowadzeniu większej liczby zachęt do stosowania ADR w różnych dziedzinach prawa. Spory administracyjne uwzględniono już drugi rok z rzędu, przy czym odnotowano nieznaczny wzrost, ponieważ obecnie ponad połowa państw członkowskich dopuszcza ADR.
- W tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. po raz pierwszy przedstawiono skonsolidowany przegląd działań podejmowanych przez państwa członkowskie na rzecz **systemu wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dziecku** (wykres 31). Niemal we wszystkich państwach członkowskich przewidziano pewne udogodnienia dla dzieci, przy czym szczególnie często wprowadzano środki umożliwiające przesłuchanie dzieci w przyjazny sposób (w tym dotyczące pomieszczeń, w których przeprowadza się przesłuchania) oraz mające zapobiec sytuacjom, w których dziecko przesłuchuje się kilkukrotnie. Specjalne strony internetowe przyjazne dzieciom, na których zamieszcza się informacje o systemie wymiaru sprawiedliwości, istnieją jednak w mniej niż połowie państw członkowskich.

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 2020 r. przedstawia następujące elementy:

- Pod względem **zasobów finansowych** z danych wynika, że – ogólnie rzecz biorąc – w 2018 r. całkowite wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy przeważnie wciąż 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 32 i 33). Prawie wszystkie państwa członkowskie zwiększyły swoje wydatki na mieszkańca w 2018 r. (wzrost w porównaniu z 2017 r.), a większość zwiększyła również swoje wydatki wyrażone jako odsetek PKB.

- Tak jak w 2019 r., tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. przedstawia również **podział całkowitych wydatków na różne kategorie** na podstawie danych zgromadzonych przez Eurostat. Wykres 34 ukazuje główne 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 ogólnie bardzo niski, a w niektórych państwach członkowskich nawet ich brak. Wydatki na koszty operacyjne (np. wynajem budynków, pomoc prawna oraz pozostałe materiały zużywalne) w kilku państwach członkowskich są natomiast znacznie wyższe niż w większości innych. Podział ten pozostaje na stosunkowo stałym poziomie rok do roku (wykres 34).
- **Kobiety** wciąż stanowią mniej niż pięćdziesiąt procent sędziów w **sądach najwyższych** w większości państw członkowskich (wykres 36). Ze zmian, które nastąpiły w trzyletnim okresie obejmującym lata 2017–2019, wynika, że odsetek kobiet zasiadających w sądach najwyższych wzrósł od 2010 r. w większości państw członkowskich.
- Jeżeli chodzi o **szkolenie sędziów**, większość państw członkowskich zapewnia co najmniej szkolenie ustawiczne w zakresie warsztatu sędziego, jednak mniej państw członkowskich oferuje szkolenia w zakresie umiejętności informatycznych, zarządzania sądami i etyki sędziowskiej, a udział sędziów odbywających takie szkolenie pozostaje niski w większości państw (wykres 38). W przypadku szkoleń z komunikacji ze stronami, które należą do grup szczególnie wrażliwych, występuje stała tendencja poprawy, w szczególności dotycząca osób słabowidzących lub niedosłyszących, ofiar przemocy ze względu na płeć oraz osób ubiegających się o azyl (wykres 39). Szkolenia z zakresu podnoszenia świadomości i radzenia sobie z dezinformacją także stały się powszechniej dostępne w porównaniu z ubiegłym rokiem.

Narzędzia oceny

- Chociaż większość państw członkowskich w pełni wdrożyła **systemy zarządzania sprawami oparte na ICT** (z kilkoma wyjątkami), nadal pozostają luki, jeżeli chodzi o narzędzia opracowywania statystyki z działalności sądu (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.
- Ponownie spadło **wykorzystanie badań** wśród uczestników postępowań sądowych i prawników praktyków (wykres 41), przy czym coraz więcej państw członkowskich woli nie przeprowadzać żadnych badań. Wydaje się jednak, że istnieją pewne różnice co do tego, które państwa członkowskie nie przeprowadzały badań, wskazujące, że czasami badania są przeprowadzane jedynie co dwa lata/co kilka lat. Dostępność, obsługa klienta, rozprawy sądowe i orzeczenia, jak również ogólne zaufanie do systemu wymiaru sprawiedliwości pozostają powtarzającymi się tematami badań, natomiast jedynie kilka państw członkowskich zapytało również o zadowolenie grup o szczególnych potrzebach lub o świadomość jednostek przysługujących im ich praw. Niemal wszystkie państwa członkowskie, które korzystały z badań, zapewniły również działania następcze (wykres 42), chociaż zakres tych działań nadal

był bardzo zróżnicowany. Zasadniczo wyniki posłużyły do sporządzenia rocznych lub specjalnych sprawozdań, a w wielu państwach członkowskich stanowiły podstawę oceny lub zostały wykorzystane do stwierdzenia konieczności zmiany ustawodawstwa.

Normy

Normy mogą poprawiać jakość systemów wymiaru sprawiedliwości. W bieżącej edycji tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości również bardziej szczegółowo zbadano pewne normy mające na celu poprawę pod względem terminów rozpraw i podzielono te normy w dokładniejszy sposób, biorąc pod uwagę instancje i dziedziny prawa, w których takie normy obowiązują.

- Normy dotyczące terminów stosuje się niemal we wszystkich państwach członkowskich, chociaż nie zawsze są one rozwinięte w tym samym stopniu w przypadku sądów wszystkich instancji i we wszystkich dziedzinach prawa. Normy ustalające terminy (np. określony czas od zarejestrowania sprawy do pierwszej rozprawy) nadal stają się coraz bardziej powszechne, natomiast normy dotyczące ram czasowych (np. określające wcześniej ustalony odsetek spraw, które należy rozstrzygnąć w wyznaczonym czasie) oraz zaległości wciąż pozostają stosunkowo mało powszechne (wykres 43). Niektóre państwa członkowskie stojące w obliczu szczególnych wyzwań w zakresie efektywności obecnie nie stosują jednak takich norm lub stosują je jedynie w ograniczonym zakresie.

3.3. Niezależność

Niezależność sądów, stanowiąca integralną część zadania polegającego na wydawaniu orzeczeń sądowych, 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) ⁽⁸⁵⁾. Wymóg ten zakłada a) niezależność zewnętrzną, w przypadku której dany organ wypełnia swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia, oraz b) niezależność wewnętrzną i bezstronność dotyczące jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu ⁽⁸⁶⁾. Niezależność sądów gwarantuje, by wszystkie prawa wywodzone przez jednostki z prawa Unii były chronione, a wartości wspólne państwom członkowskim określone w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego, były zabezpieczone ⁽⁸⁷⁾. Zachowanie porządku prawnego UE ma zasadnicze znaczenie dla wszystkich obywateli i przedsiębiorstw, których prawa i wolności są chronione na podstawie prawa Unii.

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 wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. 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 (NPSJC) oraz grupy ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu odzwierciedlono w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r., która zawiera zaktualizowane wskaźniki dotyczące gwarancji prawnych w zakresie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów oraz powołań członków Rad Sądownictwa, a także dwa nowe przeglądy postępowań dyscyplinarnych dotyczących prokuratorów.

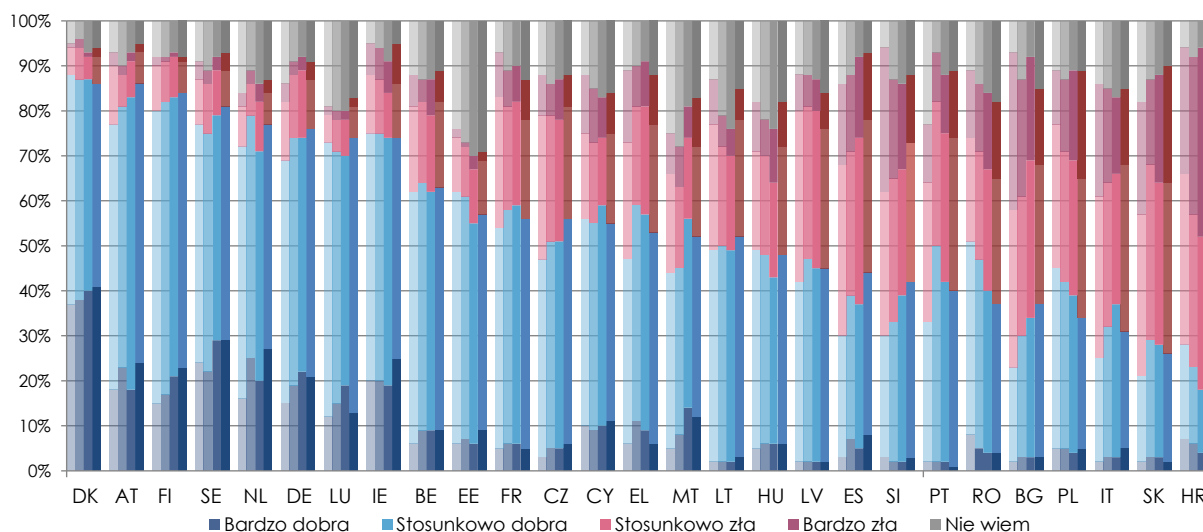
⁸⁵ Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

⁸⁶ Wyrok Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 121 i 122; wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 pkt 73 i 74; wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 44; wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 65.

⁸⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 44.

3.3.1. Postrzegana niezależność sądów

Wykres 44: Postrzegana niezależność sądów i niezawisłość sędziów w opinii ogółu społeczeństwa (*) (źródło: Eurobarometr ⁽⁸⁸⁾) – kolory jasne: lata 2016, 2018 i 2019; kolory ciemne: 2020 r.)

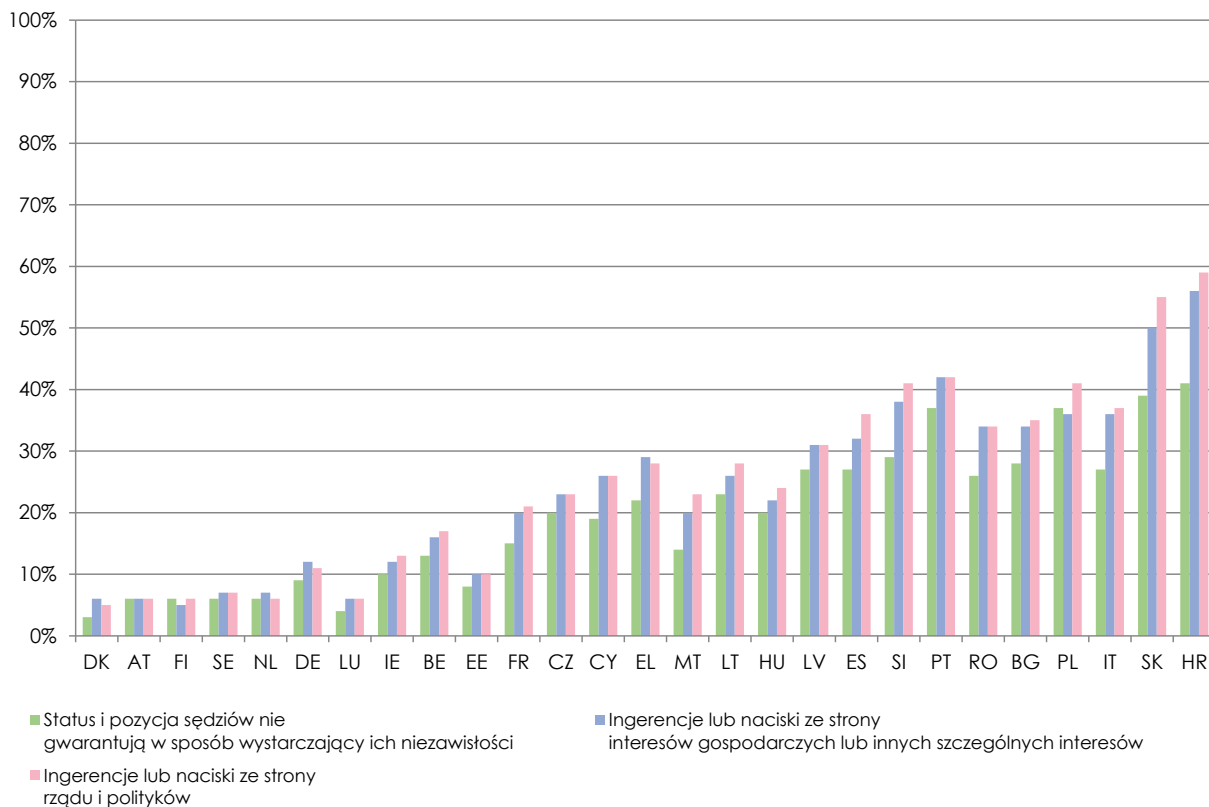


(*) Państwa członkowskie są najpierw uporządkowane pod względem odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność sądów i niezawisłość sędziów jest bardzo dobra lub dość dobra (odpowiedzi pozytywne ogółem); jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem, 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 45 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 44.

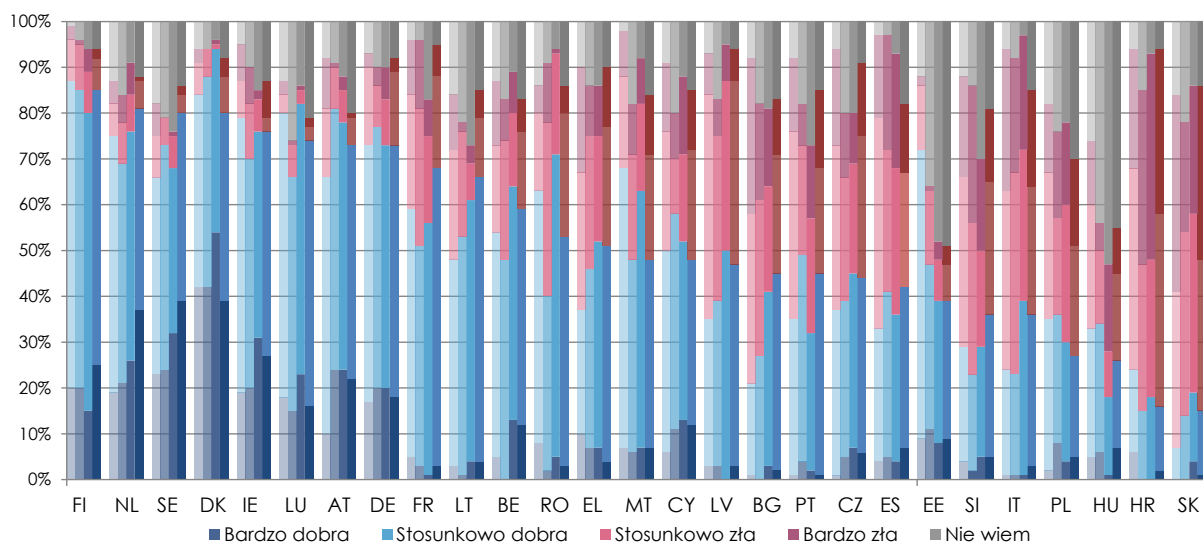
⁸⁸ Badanie Eurobarometr FL483, przeprowadzone w dniach 7–11 stycznia 2020 r. Odpowiedzi na pytanie: „Zgodnie z posiadaną przez siebie wiedzą, jak oceniliby Pan / oceniłaby Pani system wymiaru sprawiedliwości w (Pana/Pani kraju) pod względem niezależności sądów i sędziów? Czy Pana/Pani zdaniem funkcjonuje on bardzo dobrze, dobrze, źle, bardzo źle?”, zob.: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

Wykres 45: Główne powody postrzeganego braku niezależności w opinii ogółu społeczeństwa (odsetek wszystkich respondentów – wyższa wartość oznacza większy wpływ) (źródło: Eurobarometr⁸⁹)



⁸⁹ Badanie Eurobarometr FL483, 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 46: Postrzegana niezależność sądów i niezawisłości sędziów w opinii przedsiębiorstw (*) (źródło: Eurobarometr ⁹⁰) – kolory jasne: lata 2017, 2018 i 2019; kolory ciemne: 2020 r.)

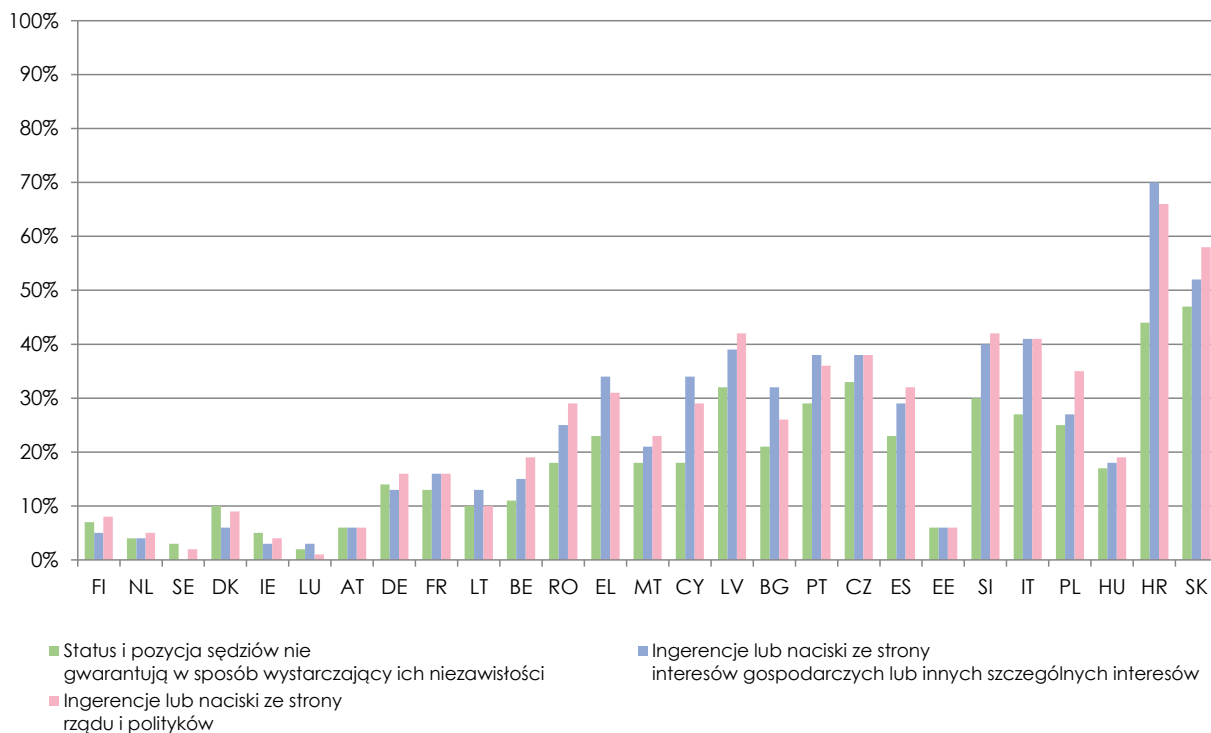


(*) Państwa członkowskie są najpierw uporządkowane pod względem odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność sądów i niezawisłości sędziów jest bardzo dobra lub dość dobra (odpowiedzi pozytywne ogółem); jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem, 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 47 przedstawia podane przez respondentów główne powody postrzeganego braku niezależności sądów i niezawisłości 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 46.

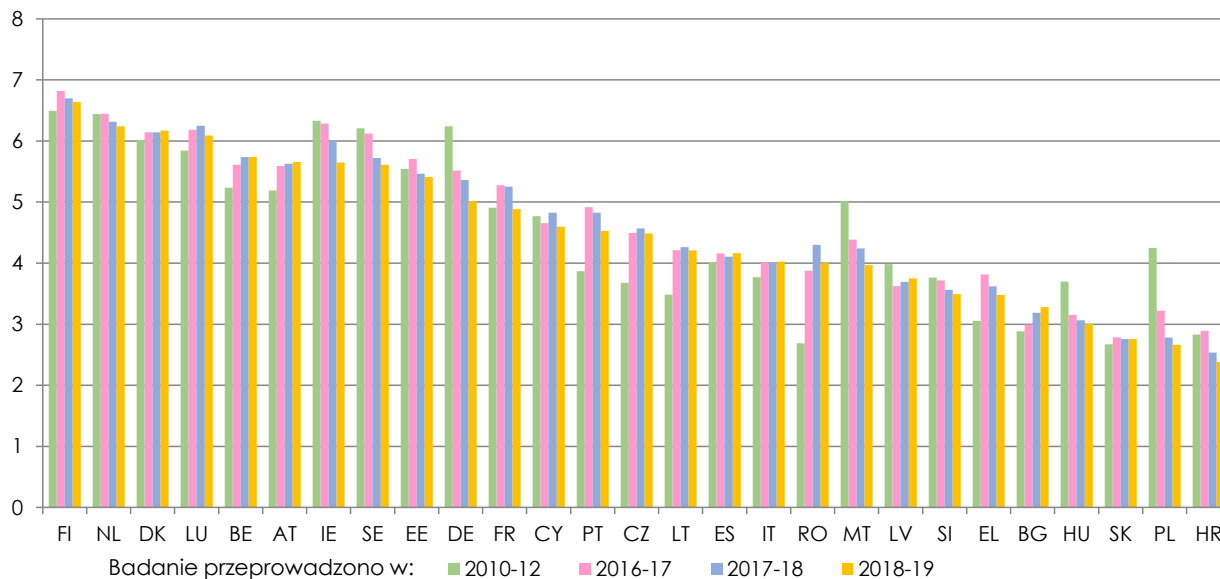
⁹⁰ Badanie Eurobarometr FL484, przeprowadzone w dniach 7 i 20 stycznia 2019 r. Odpowiedzi na pytanie: „Zgodnie z posiadaną przez siebie wiedzą, jak oceniliby Pan / oceniłaby Pani system wymiaru sprawiedliwości w (Pana/Pani kraju) pod względem niezależności sądów i sędziów? Czy Pana/Pani zdaniem funkcjonuje on bardzo dobrze, dobrze, źle, bardzo źle?”, zob.: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

Wykres 47: Główne powody postrzeganego braku niezależności w opinii przedsiębiorstw
 (odsetek wszystkich respondentów – wyższa wartość oznacza większy wpływ) (źródło: Eurobarometr⁹¹)



⁹¹ Badanie Eurobarometr FL484; 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 48: ŚWIATOWE FORUM EKONOMICZNE: postrzeżenie niezależności sądów przez przedsiębiorstwa, lata 2010–2019 (postrzeżenie – wyższa wartość oznacza lepsze postrzeżenie) (źródło: Światowe Forum Ekonomiczne ⁹²)



3.3.2. Niezależność strukturalna

Gwarancje niezależności strukturalnej wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu sądu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego sądu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów ⁹³. Zasady te powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń,

⁹² 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/global-competitiveness-report-2019>

⁹³ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 121 i 122; wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 pkt 73 i 74; wyrok 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.

ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów⁽⁹⁴⁾.

Opracowane zostały normy europejskie, w szczególności przez Radę Europy, np. w *zaleceniu Rady Europy z 2010 r. w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów*⁽⁹⁵⁾. Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. przedstawia szereg wskaźników dotyczących sposobów, w jakie zorganizowano systemy sądowe, aby chronić niezależność sądów.

Niniejsza edycja tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości zawiera zaktualizowane wskaźniki dotyczące organów i władz uczestniczących w postępowaniach dyscyplinarnych wobec sędziów (wykresy 49 i 50), a także powoływania członków Rad Sądownictwa (wykresy 51 i 52)⁽⁹⁶⁾. W tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. przedstawiono również informacje na temat organów i władz uczestniczących w postępowaniach dyscyplinarnych wobec prokuratorów (wykres 53 i 54) oraz zaktualizowane, bardziej szczegółowe dane dotyczące poleceń dla prokuratorów w poszczególnych sprawach (wykres 55)⁽⁹⁷⁾. Na wykresach przedstawione są krajowe ramy obowiązujące w grudniu 2019 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.

– Gwarancje w zakresie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów –

Postępowania dyscyplinarne wobec sędziów należą do najbardziej delikatnych sytuacji pod względem niezależności sądów. Według Trybunału Sprawiedliwości „przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych [...] dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewidują niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych”⁽⁹⁸⁾. Zbiór zabezpieczeń wskazanych przez Trybunał Sprawiedliwości jako kluczowe dla ochrony niezależności sądów obejmuje przepisy określające

⁹⁴ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 123; wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 112.

⁹⁵ 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”).

⁹⁶ 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 zawieszona (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.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, pkt 114; wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 pkt 77, i wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 67.

zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i kary mające faktycznie zastosowanie, przepisy, które przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, w tym prawo do obrony, oraz przepisy które przewidują możliwość wniesienia powództwa sądowego kwestionującego orzeczenia organów dyscyplinarnych⁽⁹⁹⁾. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że „art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszersze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału [...] na każdym etapie postępowania, jaki uznają za stosowny”⁽¹⁰⁰⁾. Według Trybunału Sprawiedliwości jakiegokolwiek 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”⁽¹⁰¹⁾. Trybunał uznał również, 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”⁽¹⁰²⁾.

Zgodnie z normami Rady Europy postępowania dyscyplinarne wobec sędziów mogą być prowadzone wówczas, gdy nie wypełniają oni swoich obowiązków w sposób skuteczny i właściwy⁽¹⁰³⁾. Wykładnia 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⁽¹⁰⁴⁾. 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 zarówno od orzeczenia, jak i sankcji. Sankcje dyscyplinarne powinny być proporcjonalne⁽¹⁰⁵⁾.

Wykres 49 przedstawia zaktualizowany przegląd organów odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w sprawie sankcji dyscyplinarnych wobec zwykłych sędziów, którymi mogą być: a) zwykle niezależne organy, takie jak sądy (sąd najwyższy, sąd administracyjny lub prezes sądu) lub Rady Sądownictwa; albo b) inne organy, których członkowie są specjalnie powoływani przez Radę Sądownictwa, przez sędziów lub przez organ wykonawczy.

⁹⁹ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 pkt 77, i wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 67.

¹⁰⁰ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, pkt 17. Zob. również wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 103.

¹⁰¹ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, pkt 25.

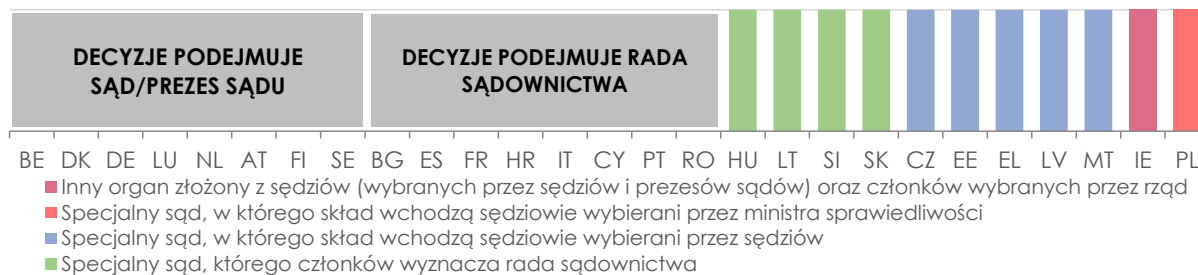
¹⁰² Zob. postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lutego 2019 r., RH, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110, pkt 47.

¹⁰³ Pkt 69 zalecenia CM/Rec(2010)12.

¹⁰⁴ Pkt 66 zalecenia CM/Rec(2010)12.

¹⁰⁵ Pkt 69 zalecenia CM/Rec(2010)12.

Wykres 49: Organ orzekający w sprawie sankcji dyscyplinarnych wobec sędziów (*) ⁽¹⁰⁶⁾



(*) **BG**: prezes sądu może nakładać mniej rygorystyczne sankcje dyscyplinarne. Każda decyzja w sprawie środków dyscyplinarnych podlega kontroli sądowej Najwyższego Sądu Administracyjnego. **CZ**: sprawy dyscyplinarne rozpatrują izby dyscyplinarne Najwyższego Sądu Administracyjnego. Prezes sądu przedstawia kandydatów na członków z listy sędziów, którzy następnie są wybierani losowo. **DK**: w sprawie sankcji dyscyplinarnych orzeka specjalny Sąd Dyscyplinarny dla Kadr Sądownictwa, w którego skład wchodzi pięciu członków, zazwyczaj mianowanych przez Ministra Sprawiedliwości, ale nominowanych odpowiednio przez Sąd Najwyższy, sądy wyższe, Stowarzyszenie Sędziów i Izbę Adwokacką, a także przez uznanego pracownika akademickiego. Prezes sądu pierwszej instancji może udzielić upomnienia. **DE**: środki dyscyplinarne mogą być stosowane w ramach formalnych postępowań dyscyplinarnych (zob. sekcja 63 niemieckiej ustawy o sądownictwie w odniesieniu do sędziów na szczeblu federalnym i równoważny przepis na poziomie krajów związkowych) 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 (Federalnego Trybunału Sprawiedliwości lub sądu okręgowego wyższej instancji lub sądu okręgowego). Mniej rygorystyczne środki dyscyplinarne, takie jak nagany, może nakładać w drodze postanowień dyscyplinarnych (zob. sekcja 64 niemieckiej ustawy o sądownictwie w odniesieniu do sędziów na szczeblu federalnym i równoważne przepisy na poziomie krajów związkowych) prezes sądu albo 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**: orzeka Komitet ds. Postępowania Sędziów, powoływany przez Radę Sądownictwa, w którego skład wchodzi trzech sędziów wybieranych przez osoby na równorzędnych stanowiskach, pięciu prezesów sądów (członków z urzędu) i pięciu cywilnych członków wyznaczanych przez rząd. Zgodnie z konstytucją sędzia może zostać odwołany ze stanowiska za stwierdzone przewinienie lub niezdolność do wykonywania obowiązków na mocy uchwał podejmowanych przez obie izby parlamentu (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. **IT**: decyzje Rady Sądownictwa w sprawie środków dyscyplinarnych podlegają kontroli sądowej Sądu Najwyższego. **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, w którym zasiada sędzia, w sprawie którego podejmowana jest decyzja dyscyplinarna (Wysoki Trybunał, Krajowy Sąd Karny i Administracyjny oraz Sąd Najwyższy, a nawet – zgodnie z art. 421 ust. 1 lit. a) ustawy organicznej o sądownictwie – przez prezesów Sądu Najwyższego, Sądu Krajowego i Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości, w których zasiada sędzia, w sprawie którego podejmowana jest decyzja dyscyplinarna). **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 Krajową Radę Sądowniczą. Prezes sądu może nałożyć najłagodniejszą sankcję („udzielić upomnienia”), od której można się odwołać do Sądu ds. Służby Publicznej. **MT**: rozstrzyga Komitet Sędziów i Sędziów Pokoju, który jest podkomitetem Komisji ds. Wymiaru Sprawiedliwości. W skład Komitetu wchodzi trzech sędziów lub sędziów pokoju wybieranych przez osoby na równorzędnych stanowiskach. **PL**: Minister Sprawiedliwości wybiera sędziów sądów dyscyplinarnych po przeprowadzeniu niewiążącej konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa. Jeżeli chodzi o Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, do której zadań należy orzekanie m.in. w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów drugiej instancji, w trzech wyrokach Sądu Najwyższego wykonujących wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r. uznano, że nie jest ona niezależnym sądem w rozumieniu prawa Unii. **SI**: sąd dyscyplinarny jest powoływany przez Radę Sądownictwa spośród członków samej Rady i spośród sędziów zaproponowanych przez Sąd Najwyższy. **SK**: prezesi sądów pierwszej instancji są uprawnieni do nałożenia sankcji dyscyplinarnej w postaci „pisemnego upomnienia”. 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. Sędzia może odwołać się od tej decyzji samodzielnie w sądzie rejonowym lub przy wsparciu związku zawodowego w sądzie pracy jako sędzie pierwszej instancji.

Na wykresie 50 przedstawiono zaktualizowany przegląd organów, które w toku postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratorów przeprowadzają formalne postępowanie wyjaśniające. 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

¹⁰⁶ 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 zawieszane, odpowiedzi na pytania zawarte w zaktualizowanym kwestionariuszu uzyskano w wyniku współpracy z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej.

regularne niezależne organy, takie jak: prezesi sądów lub Rady 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 50: Osoba prowadząca formalne postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów (*)
(107)



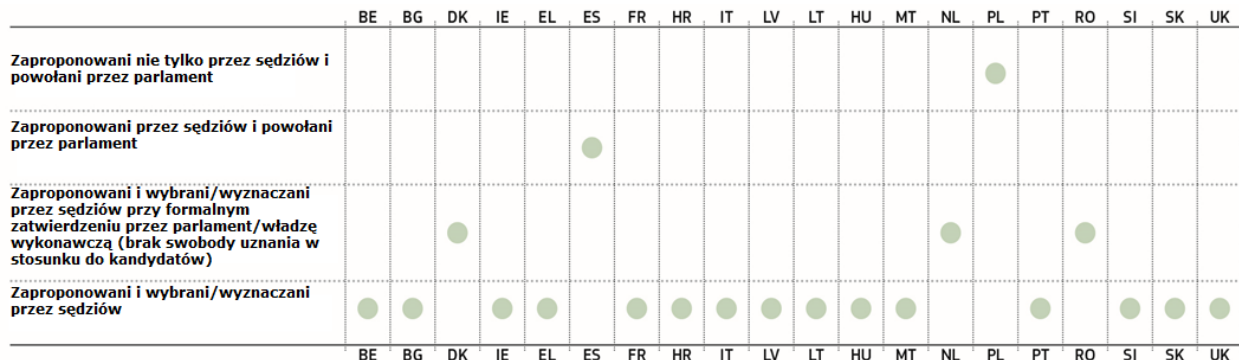
(*) **BG**: postępowanie prowadzi główny sędzia administracyjny sądu [w przypadku faktów, które mogą doprowadzić do nałożenia sankcji w postaci nagany] lub Kolegium Sędziów (komisja dyscyplinarna) przy Najwyższej Radzie Sądownictwa Bułgarii. Inspektorat przy Najwyższej Radzie Sądownictwa przeprowadza kontrole, na podstawie których może złożyć wniosek o przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego. **CZ**: Minister Sprawiedliwości może również prowadzić pewne czynności wstępne służące przygotowaniu wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, zwykle w porozumieniu z prezesem sądu, w którym zasiada dany sędzia. **DK**: każdy może złożyć skargę do specjalnego Sądu Dyscyplinarnego dla Kadr Sądownictwa, który znajduje się przy Sądzie Najwyższym i jest przez niego zarządzany i który orzeka po wysłuchaniu obu stron. Postępowanie może prowadzić również 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 (Oireachtas) zawierających wezwanie do odwołania sędziego. **EL**: w przypadku sądów cywilnych i karnych: organ Inspekcji Sądowej, w którego skład sędziowie zostają powołani w drodze losowania. W przypadku sądów administracyjnych: 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. **FR**: prezes Rady Sądownictwa wyznacza jednego członka lub dwóch członków Rady Sądownictwa do przeprowadzenia stosownych postępowań wyjaśniających. Przed podjęciem decyzji o wniesieniu sprawy do Rady Ministerstwo może zwrócić się o sprawozdanie do organu Inspekcji Sądowej. **IT**: Prokurator generalny przy Sądzie Najwyższym jest uprawniony do prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Inspektorat generalny przy Ministerstwie Sprawiedliwości jest uprawniony do prowadzenia dochodzeń administracyjnych. **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 Komitet Sędziów i Sędziów Pokoju. **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 sędziów). 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.

– Gwarancje w zakresie nominowania sędziów zasiadających w Radach Sądownictwa –

¹⁰⁷ 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.

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 jednak, 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”⁽¹⁰⁸⁾. Na poniższym wykresie przedstawiono, czy kadry wymiaru sprawiedliwości uczestniczą w powoływaniu sędziów-członków Rad Sądownictwa.

Wykres 51: Powoływanie sędziów zasiadających w Radach Sądownictwa: udział kadr wymiaru sprawiedliwości (*)⁽¹⁰⁹⁾



(*) Wykresy przedstawiają państwa członkowskie w porządku alfabetycznym ich nazw geograficznych w ich własnych językach. Na wykresie przedstawione są krajowe obowiązujące w grudniu 2019 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.

Na wykresie przedstawiono skład Rad Sądownictwa⁽¹¹⁰⁾ według procesu nominacji. W szczególności pokazano, czy członkami Rad są sędziowie/prokuratorzy proponowani i wyznaczeni/wyberani przez osoby na równorzędnych stanowiskach, członkowie nominowani przez władzę wykonawczą lub ustawodawczą czy członkowie nominowani przez inne organy lub

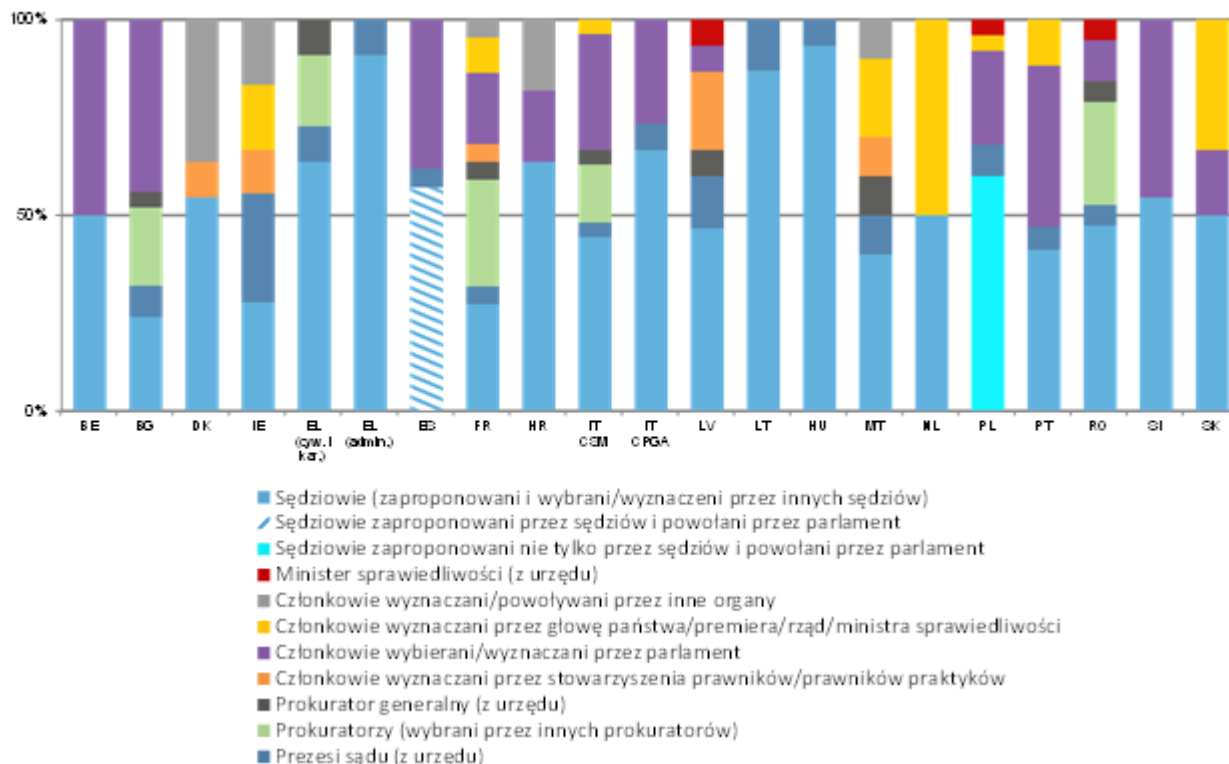
¹⁰⁸ Pkt 27 zalecenia CM/Rec(2010)12; zob. również pkt C ppkt (ii) planu działania Rady Europy z 2016 r.; pkt 27 opinii nr 10(2007) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) do wiadomości Komitetu Ministrów Rady Europy, dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa; oraz pkt 2.3 sprawozdania za lata 2010–2011 dotyczącego Rad Sądownictwa sporządzonego przez ENCJ.

¹⁰⁹ 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 zawieszono odpowiedzi na pytania zawarte w zaktualizowanym kwestionariuszu uzyskano w wyniku współpracy z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej.

¹¹⁰ Rady Sądownictwa są niezależnymi organami ustanowionymi na podstawie ustawy lub konstytucji, które dążą do zagwarantowania niezależności sądów i poszczególnych sędziów i tym samym do promowania skutecznego funkcjonowania systemu sądowego.

władze. Co najmniej połowę członków Rad powinni stanowić sędziowie wybierani przez osoby na równorzędnych stanowiskach spośród wszystkich szczebli sądownictwa i z poszanowaniem pluralizmu w sądownictwie (¹¹¹). Wykres ten przedstawia skład Rad Sądownictwa w sposób oparty na faktach i nie obejmuje jakościowej oceny ich skutecznego funkcjonowania.

Wykres 52: Skład Rad Sądownictwa według procesu nominacji (*)



(*) **BE**: członkami Rad Sądownictwa są albo sędziowie, albo prokuratorzy; **BG**: w skład Najwyższej Rady Sądownictwa wchodzi izba sędziów (czternastu członków, wśród których znajdują się przewodniczący Najwyższego Sądu Kasacyjnego i Najwyższego Sądu Administracyjnego, sześciu członków wybranych bezpośrednio przez sędziów i sześciu członków wybranych przez Zgromadzenie Narodowe) oraz Izba Prokuratorów (jedenastu członków, a wśród nich prokurator generalny, czterech członków wybranych bezpośrednio przez prokuratorów, jeden członek wybrany bezpośrednio przez sędziów śledczych i pięciu członków wybranych przez Zgromadzenie Narodowe); **DK**: wszystkich członków rady Krajowego Urzędu Sądownictwa formalnie powołuje Minister Sprawiedliwości; kategoria „powołany/nominowany przez inny organ/inną władzę” obejmuje dwóch przedstawicieli sądu (nominowanych przez związek pracowników administracyjnych i związek policji). Ponadto istnieje Rada ds. Powoływania Sędziów, która przygotowuje wnioski o powołanie sędziów (połowę jej członków stanowią sędziowie wybrani przez osoby na równorzędnych stanowiskach); **IE**: na wykresie przedstawiono skład Służby Sądowniczej, będącej członkiem Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, zgodnie z ramami obowiązującymi na początku grudnia 2019 r. W dniu 17 grudnia 2019 r. formalnie ustanowiono nową Radę Sądownictwa na podstawie ustawy o Radzie Sądownictwa z 2019 r. Pierwsze posiedzenie plenarne Rady Sądownictwa, w skład której wchodzi wszyscy sędziowie z Irlandii, odbyło się w dniu 7 lutego 2020 r.; **ES**: członków Rady pochodzących z sądownictwa powołuje parlament – Rada przekazuje parlamentowi listę kandydatów, którzy otrzymali poparcie stowarzyszenia sędziów lub dwudziestu pięciu sędziów; **EL (sądownictwo w sprawach cywilnych i karnych)**: łącznie w Radzie zasiada 11/15 członków, z których 7/11 jest sędziami. Sędziowie i prokuratorzy są wybierani w drodze losowania. **EL (sądownictwo administracyjne)**: łącznie w Radzie zasiada 11/15 członków, z których 10/14 jest sędziami wybieranymi w drodze losowania; **FR**: Rada ma dwa składy – jeden posiadający jurysdykcję nad zasiadającymi w niej sędziami i drugi posiadający jurysdykcję nad prokuratorami; do Rady należy jeden członek z Conseil d'Etat (Rady Stanu) wybrany przez zgromadzenie ogólne Conseil d'Etat; **IT-CSM**: Consiglio Superiore della Magistratura (obejmuje sądy cywilne i karne oraz prokuraturę); zgodnie z konstytucją Prezydent Republiki, pierwszy prezes Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i prokurator generalny przy Wysokim Trybunale Kasacyjnym są członkami z urzędu. **IT-CPGA**: Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (obejmuje sądy administracyjne); **MT**: przywódca opozycji powołuje jednego cywilnego członka; **NL**: członkowie są formalnie powoływani dekretem królewskim na wniosek Ministra Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. **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. W dniu 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy, wykonując orzeczenie w trybie prejudycjalnym wydane przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, orzekł, że Rada w obecnym składzie nie jest niezależna od władzy wykonawczej i ustawodawczej i sędziowie powołani na jej wniosek nie mogą orzekać w sprawach. W dniu 17 września 2018 r. nadzwyczajne Zgromadzenie Ogólne Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa podjęło decyzję o zawieszeniu członkostwa Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), ponieważ nie spełniała już wymogu ENCJ dotyczącego niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej w sposób, który zapewniał niezależność polskiego sądownictwa. **PT**: wykres odnosi się do składu Conselho Superior da Magistratura. Ponadto istnieją również Wysoka Rada ds. Sądów Administracyjnych i Podatkowych (Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais) oraz Wysoka Rada Prokuratury (Conselho Superior do Ministério Público); **RO**:

¹¹¹ Zob. zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów, § 26–27.

– Środki bezpieczeństwa dotyczące funkcjonowania krajowych organów ścigania w UE –

Prokuratura odgrywa istotną rolę w systemie sądownictwa karnego oraz we współpracy między państwami członkowskimi w sprawach karnych. Właściwe funkcjonowanie prokuratury krajowej ma kluczowe znaczenie w skutecznym przeciwdziałaniu przestępstwom, w tym przestępstwom gospodarczym i finansowym, takim jak pranie pieniędzy i korupcja. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości w kontekście decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania⁽¹¹²⁾ prokuraturę można uznać za organ sądowy państwa członkowskiego do celów wydania europejskiego nakazu aresztowania zawsze, gdy może działać w sposób niezależny i nie jest narażona na ryzyko podlegania, bezpośrednio lub pośrednio, indywidualnym poleceniom lub instrukcjom ze strony organu władzy wykonawczej, takiego jak Minister Sprawiedliwości⁽¹¹³⁾.

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 zwiększania niezależności prokuratury, a nie do tego, aby prokuratura była podporządkowana władzy wykonawczej lub z nią powiązana⁽¹¹⁴⁾. Zdaniem Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich skutecznej walce z korupcją i praniem pieniędzy oraz z powiązаныmi przestępstwami gospodarczymi przysłuży się większa niezależność i samodzielność prokuratury oraz rozszerzenie jej odpowiedzialności, co może stanowić dodatkową gwarancję poszanowania praworządności⁽¹¹⁵⁾. 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⁽¹¹⁶⁾ oraz bez nieuzasadnionej ingerencji⁽¹¹⁷⁾. W szczególności, jeżeli rząd wydaje ogólne polecenie, na przykład w kwestii polityki w sprawach karnych, tego

¹¹² Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1).

¹¹³ Trybunał Sprawiedliwości, wyrok z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI (prokuratura w Lubece i prokuratura w Zwickau), sprawy połączone C-508/18 i C-82/19 PPU, pkt 73, 74 i 88, ECLI:EU:C:2019:456; wyrok z dnia 27 maja 2019 r., C-509/18, pkt 52, ECLI:EU:C:2019:457; zob. również wyroki z dnia 12 grudnia 2019 r., Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg i Openbaar Ministerie (prokuratura w Lyonie i prokuratura w Tours), sprawy połączone C-566/19 PPU i C-626/19, ECLI:EU:C:2019:1077; Openbaar Ministerie (prokuratura szwedzka), C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078, i Openbaar Ministerie (prokuratura w Brukseli), C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079. Zob. również wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16 PPU, pkt 34 i 36, ECLI:EU:C:2016:861 i wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Poltorak, C-452/16 PPU, pkt 35, ECLI:EU:C:2016:858, zgodnie z którym pojęcie „władzy sądowej” „należy odróżnić, zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawa, od władzy wykonawczej”. Zob. także zalecenie (xii) w opinii nr 13(2018) w sprawie niezależności, odpowiedzialności i etyki prokuratorów przyjętej przez Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (CCPE).

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Zalecenie (iii) w opinii nr 14(2019) w sprawie roli prokuratorów w walce z korupcją i powiązаныmi przestępstwami gospodarczymi i finansowymi przyjętej przez Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (CCPE).

¹¹⁶ 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.

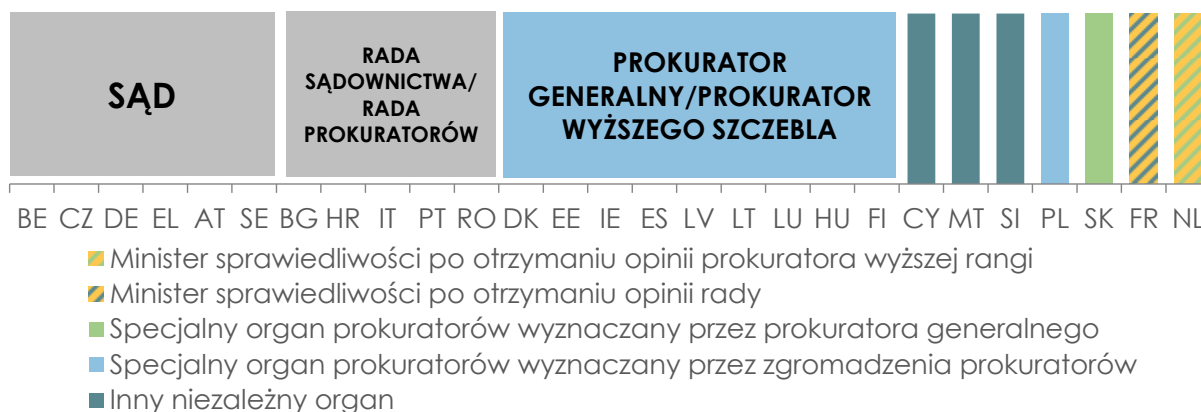
¹¹⁷ Zalecenie z 2000 r., pkt 11 i 13. Zobacz również: zalecenie (i) oraz (iii) w opinii nr 13(2018) w sprawie niezależności, odpowiedzialności i etyki prokuratorów przyjętej przez Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (CCPE); czwarta runda oceny pt. „Zapobieganie korupcji – członkowie parlamentów, sędziowie i prokuratorzy” przeprowadzona przez Grupę Państw przeciwko Korupcji (GRECO); w ramach tej rundy wydano wiele zaleceń, w których zaproponowano ustalenia mające na celu ochronę prokuratury przed nieuzasadnionymi wpływami i ingerencją w ściganie przestępstw.

rodzaju polecenia muszą być sporządzone na piśmie i odpowiednio opublikowane ⁽¹¹⁸⁾. Jeżeli rząd jest uprawniony do wydawania poleceń w sprawie wszczęcia postępowania sądowego w danej sprawie, w odniesieniu do takiego polecenia należy zapewnić odpowiednie gwarancje ⁽¹¹⁹⁾. Zgodnie z zaleceniem Komitetu Ministrów Rady Europy z 2000 r. należy zakazać wydawania poleceń w sprawie zaniechania wszczęcia postępowania ⁽¹²⁰⁾. Zainteresowane strony (w tym poszkodowani) powinni mieć możliwość zaskarżenia decyzji prokuratora o zaniechaniu wszczęcia postępowania sądowego w danej sprawie ⁽¹²¹⁾.

Dane liczbowe przedstawione poniżej przedstawiają wyłącznie oparte na faktach przegląd określonych elementów ram mających zastosowanie do prokuratury, nie obejmują natomiast oceny skuteczności funkcjonowania prokuratury, co wymagałoby przeprowadzenia oceny jakościowej z uwzględnieniem szczególnej sytuacji w każdym państwie członkowskim.

Na wykresie 53 przedstawiono przegląd organów orzekających w sprawie sankcji dyscyplinarnych wobec prokuratorów niższego szczebla. Mogą to być a) niezależne organy, takie jak sądy, Rady Sądownictwa lub Rady Prokuratorów albo b) inne organy lub jednostki, np. prokurator generalny lub prokurator wyższego szczebla, organy niezależne, organy szczególne, w których zasiadają prokuratorzy, lub Minister Sprawiedliwości. Decyzje lub postanowienia organu w przedmiocie środków dyscyplinarnych wobec prokuratorów podlegają kontroli sądowej, chyba że w wyjaśnieniu pod danymi wskazano inaczej ⁽¹²²⁾.

Wykres 53: Organ orzekający w sprawie sankcji dyscyplinarnych wobec prokuratorów (*)
(źródło: Komisja Europejska oraz grupa ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu)



(*) **BE:** prokurator wyższego szczebla (kierujący prokuraturą) ma prawo orzekać w sprawie pomniejszych sankcji dyscyplinarnych, natomiast poważniejsze sankcje nakłada sąd dyscyplinarny pierwszej instancji. Postanowienia w przedmiocie środków dyscyplinarnych podlegają zaskarżeniu do apelacyjnego sądu dyscyplinarnego. **BG:** w skład Izby Prokuratorów Najwyższej Rady Sądownictwa wchodzi prokurator generalny, czworo członków wybranych przez prokuratorów, jeden członek wybrany przez sędziów śledczych i pięciu członków wybranych przez Zgromadzenie Narodowe. Wydawane przez tę Izbę decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych wobec prokuratorów podlegają kontroli sądowej Najwyższego Sądu Administracyjnego. Przełożony prokuratora może udzielić wyłącznie reprimendy, o czym zawiadamia Izbę Prokuratorów, która może zatwierdzić lub uchylić tę sankcję. **CZ:** sprawy dyscyplinarne rozpatruje izba dyscyplinarna Najwyższego Sądu Administracyjnego. W skład izby wchodzi dwoje sędziów (sędzia Najwyższego Sądu Administracyjnego i sędzia Sądu Najwyższego), dwoje prokuratorów, adwokat oraz inny prawnik praktyk. Członków izby wybiera w drodze losowania prezes Najwyższego Sądu Administracyjnego w oparciu o wykazy kandydatów, które przekazali przedstawiciele poszczególnych zawodów prawniczych (Najwyższy Sąd Administracyjny, prezes Sądu Najwyższego, prokurator generalny, prezes Czeskiej Izby Adwokackiej i dziekani uczelni prawniczych). Postanowienia izby dyscyplinarnej nie podlegają zaskarżeniu. **DK:** organem właściwym do podejmowania decyzji w sprawie konkretnych środków dyscyplinarnych wobec prokuratorów jest duńskie Ministerstwo Sprawiedliwości. W praktyce Ministerstwo Sprawiedliwości upoważnia jednak Prokuraturę

¹¹⁸ Zalecenie z 2000 r., pkt 13 lit. c).

¹¹⁹ Zalecenie z 2000 r., pkt 13 lit. d).

¹²⁰ 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).

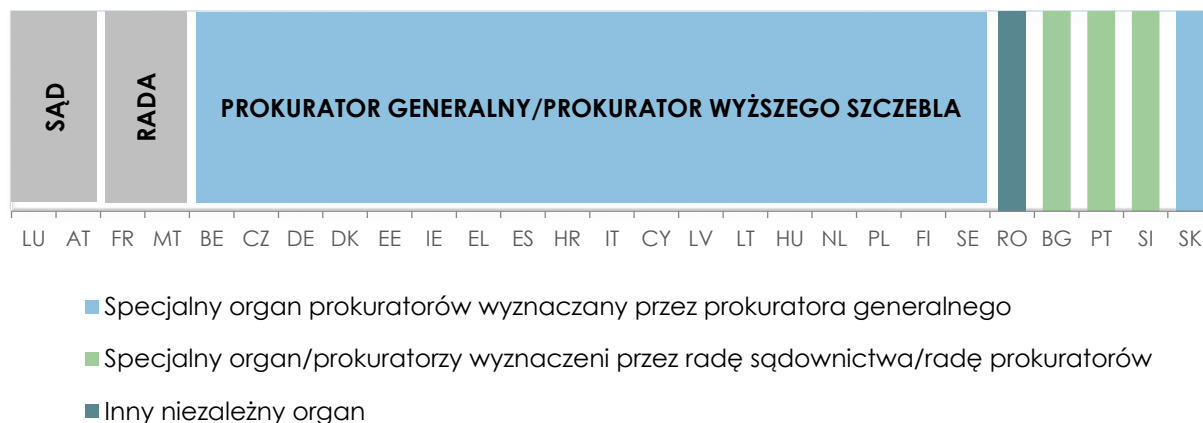
¹²¹ Zalecenie z 2000 r., pkt 34.

¹²² Zalecenie z 2000 r., pkt 5 lit. e).

do nakładania środków dyscyplinarnych na prokuratorów. Wszelkie decyzje Prokuratury w sprawie środków dyscyplinarnych podlegają zaskarżeniu do Ministerstwa Sprawiedliwości. Środki dyscyplinarne nakładane przez Ministerstwo Sprawiedliwości podlegają kontroli sądowej, a prokuratorzy mogą składać skargi do Parlamentarnego Rzecznika Praw Obywatelskich.**DE:** łagodniejsze środki dyscyplinarne może nałożyć prokurator wyższego szczebla. Ponieważ za przepisy dyscyplinarne obowiązujące urzędników państwowych odpowiadają poszczególne kraje związkowe, prawa tych krajów zawierają różne przepisy szczegółowe w tym zakresie. **EE:** prokurator generalny podejmuje decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych, w tym odwołania, na wniosek Komisji Dyscyplinarnej Prokuratury. Postanowienia w przedmiocie środków dyscyplinarnych podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. **IE:** Zastępca dyrektora prokuratury orzeka w sprawie środków dyscyplinarnych wobec prokuratorów niższej rangi. Wydane przez przełożonego zalecenie nałożenia środka dyscyplinarnego podlega zaskarżeniu do niezależnej Apelacyjnej Komisji Dyscyplinarnej przed przyjęciem decyzji w sprawie środków dyscyplinarnych. **EL:** za orzekanie w sprawie wykroczeń dyscyplinarnych i nakładanie wszelkich sankcji dyscyplinarnych na prokuratorów – z wyjątkiem odwołania, w sprawie której orzeka Sąd Kasacyjny na posiedzeniu plenarnym – odpowiadają przede wszystkim rady dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych, w których zasiada pięciu członków. Decyzje podejmowane przez takie pięcioosobowe rady podlegają zaskarżeniu do Komisji Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, w skład której wchodzi siedmiu członków. **ES:** prokuratorzy naczelni kierujący poszczególnymi organami prokuratury orzekają w sprawie środków dyscyplinarnych, które podlegają zaskarżeniu do Consejo Fiscal (rady prokuratorów). W skład tego organu wchodzi prokurator generalny, zastępca prokuratora generalnego, główny prokurator śledczy i sześciu innych prokuratorów. Decyzje tego organu podlegają kontroli sądowej sprawowanej przez Krajowy Sąd Karny i Administracyjny (Audencia Nacional). **FR:** Ministerstwo Sprawiedliwości podejmuje decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych po wydaniu niewiążącej opinii przez Najwyższą Radę Korpusu Urzędników Sądowych (Conseil Supérieur de la Magistrature). Decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych można zaskarżyć do Rady Stanu (Conseil d'Etat). **HR:** w sprawie środków dyscyplinarnych orzeka Państwowa Rada Prokuratorów, przy czym decyzje tej Rady podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. **IT:** decyzje Najwyższej Rady Sądownictwa w sprawie środków dyscyplinarnych podlegają kontroli sądowej sprawowanej przez Sąd Najwyższy. **CY:** środki dyscyplinarne nakłada Komisja ds. Służby Publicznej, organ konstytucyjny składający się z pięciu członków, których wyznacza Prezydent Republiki na sześcioletnią kadencję. Decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego, a następnie do Sądu Najwyższego. **LV:** prokurator generalny podejmuje decyzje w sprawie wszelkich środków dyscyplinarnych wobec wszystkich prokuratorów. Prokuratorzy naczelni mogą wydać stosowną adnotację lub udzielić podlegającym sobie prokuratorom reprimendy. W razie poważniejszych naruszeń prokurator naczelny może złożyć do prokuratora generalnego wniosek o nałożenie innego środka dyscyplinarnego. Decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych wydane przez prokuratora naczelnego można zaskarżyć do prokuratora generalnego. Decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych wydane przez prokuratora generalnego podlegają zaskarżeniu do sądu dyscyplinarnego. **LT:** decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych podejmuje prokurator generalny. Postanowienia w przedmiocie środków dyscyplinarnych podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. **LU:** decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych podejmuje prokurator generalny. **HU:** prokurator generalny podejmuje decyzje w sprawie odebrania odznaczenia, przeniesienia do niższej grupy placowej lub obniżenia rangi bądź odwołania. Kierownik prokuratury (prokurator wyższego szczebla) może nałożyć łagodniejsze środki (udzielić reprimendy, nagany) na podległego sobie prokuratora. Decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych podlegają zaskarżeniu do sądu pracy. **MT:** w skład Komitetu ds. Adwokatów i Reprezentantów Prawnych wchodzi adwokat wyznaczony przez Komisję ds. Wymiaru Sprawiedliwości, adwokat wyznaczony przez Prokuratora Generalnego oraz trzech reprezentantów prawnych wyznaczonych przez Izbę Reprezentantów Prawnych. Komitet może nałożyć karę pieniężną, udzielić nagany i wydawać zalecenia prokuratorom. Komitet może zwrócić się do Komisji o zalecenie Prezesowi Rady Ministrów złożenia wniosku do Prezydenta Malty o zawieszenie lub odwołanie prokuratora. Środki przyjęte przez Komitet można zaskarżyć do Komisji ds. Wymiaru Sprawiedliwości. **NL:** określone łagodniejsze środki (takie jak pisemna reprimenda, zmniejszenie wymiaru urlopu wypoczynkowego, nałożenie nadgodzin) może przyjąć prokurator wyższego szczebla. Minister Sprawiedliwości może zdecydować o przymusowym przeniesieniu prokuratora, jego zawieszeniu, nałożeniu na niego grzywny oraz środków dotyczących wynagrodzenia, jeżeli prokurator wyższego szczebla zwrócił się o nałożenie takiego środka lub wydał stosowne zalecenie. Rząd ma prawo odwołać prokuratora po otrzymaniu wniosku od prokuratora wyższego szczebla o odwołanie prokuratora lub stosownego zalecenia. Decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych podlegają zaskarżeniu do Centralnego Sądu Apelacyjnego (Central Raad van Beroep). **AT:** postanowienia w przedmiocie środków dyscyplinarnych wydaje szczególna izba sądu. **PL:** w pierwszej instancji środki dyscyplinarne nakłada zasadniczo organ dyscyplinarny Prokuratury Krajowej, w skład którego wchodzi trzech prokuratorów wybranych przez zgromadzenie prokuratorów. Środki te podlegają zaskarżeniu do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, która w niektórych przypadkach nakłada środki dyscyplinarne jako organ pierwszej instancji. Jako organ drugiej instancji Izba orzeka w składzie dwóch sędziów Izby Dyscyplinarnej i jednego ławnika. Prokurator, na którego dwukrotnie nałożono sankcję inną niż reprimenda i który popełnił kolejne wykroczenie dyscyplinarne, może zostać odwołany ze stanowiska przez prokuratora generalnego (którym jest Minister Sprawiedliwości), przy czym fakt popełnienia takiego wykroczenia nie musi zostać potwierdzony przez sąd dyscyplinarny, a decyzja prokuratora generalnego nie podlega kontroli sądowej. **PT:** Decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych przyjmuje Wydział Dyscyplinarny Wysokiej Rady Prokuratury. Decyzje tej Rady można zaskarżyć do zgromadzenia plenarnego Wysokiej Rady Prokuratury, a następnie do Najwyższego Sądu Administracyjnego. **RO:** Decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych podejmuje Najwyższa Rada Sądownictwa. Decyzje te podlegają zaskarżeniu do Sądu Najwyższego. **SI:** postanowienia w przedmiocie środków dyscyplinarnych podejmuje sąd dyscyplinarny powołany przez Radę Prokuratorów. W sądzie dyscyplinarnym pierwszej instancji zasiada sześciu prokuratorów państwowych, których proponuje prokurator generalny, i trzech sędziów, których proponuje prezes sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji dla sędziów spośród członków tego sądu. W sądzie dyscyplinarnym drugiej instancji zasiada sześciu członków wyznaczonych przez Radę Prokuratorów: kandydatów na przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i dwóch członków proponuje prezes sądu dyscyplinarnego drugiej instancji dla sędziów spośród członków tego sądu, zaś dwóch prokuratorów państwowych wyższego szczebla proponuje prokurator generalny. **SK:** decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych podejmuje komisja dyscyplinarna złożona z trzech prokuratorów wyznaczonych przez prokuratora generalnego na podstawie bazy danych, która obejmuje co najmniej 40 osób zaproponowanych przez Radę Prokuratorów. Decyzje te podlegają zaskarżeniu do Apelacyjnej Komisji Dyscyplinarnej przy Prokuraturze Generalnej, w skład której wchodzi pięciu prokuratorów wyznaczonych przez prokuratora generalnego na podstawie bazy osób zaproponowanych przez Radę Prokuratorów. Kontrolę sądową nad decyzjami Apelacyjnej Komisji Dyscyplinarnej sprawują sądy okręgowe. **FI:** decyzje w sprawie środków dyscyplinarnych podejmuje prokurator generalny. Decyzje te podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Na wykresie 54 przedstawiono przegląd organów, które w toku postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratorów przeprowadzają postępowanie wyjaśniające. Przedstawione informacje nie dotyczą wstępnych ustaleń koniecznych do podjęcia decyzji, czy wszcząć formalne postępowanie dyscyplinarne, chyba że określono inaczej w przypisie do tych informacji. Etap postępowania wyjaśniającego jest ważnym etapem postępowania dyscyplinarnego, który może wpłynąć na niezależność prokuratury. Uprawnienia do prowadzenia postępowania wyjaśniającego mogą być prowadzone: a) przez regularne niezależne organy, takie jak sąd, Rada Sądownictwa lub Rada Prokuratorów; b) przez prokuratora generalnego lub prokuratora wyższego szczebla; albo c) przez inne organy.

Wykres 54: Osoba prowadząca postępowanie wyjaśniające w toku postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratorów (*) (źródło: Komisja Europejska oraz grupa ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu)



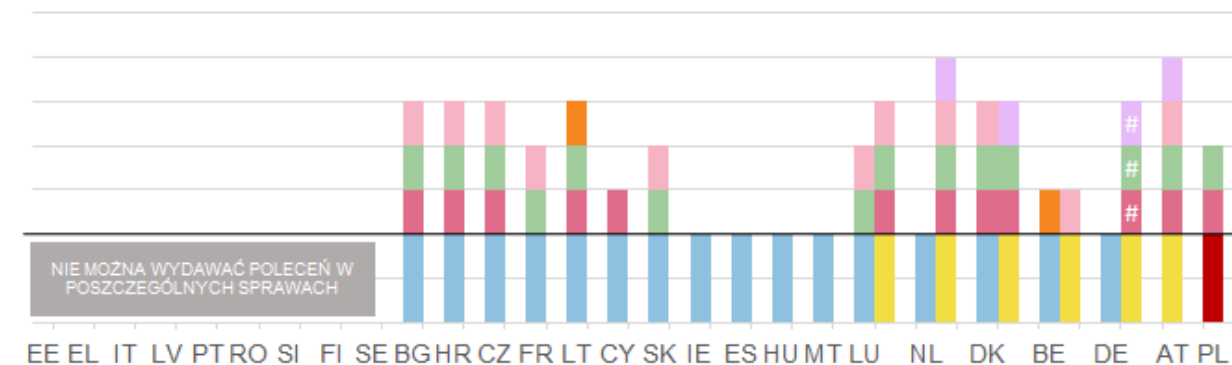
(*) **BE:** postępowanie wyjaśniające prowadzi prokurator wyższego szczebla. **BG:** postępowanie wyjaśniające w celu nałożenia reprimendy prowadzi przelożony prokuratora. W przypadku pozostałych sankcji postępowanie wyjaśniające prowadzi komisja dyscyplinarna złożona z trzech członków, których wyznacza Izba Prokuratorów Najwyższej Rady Sądownictwa spośród swoich członków. W skład Izby Prokuratorów Najwyższej Rady Sądownictwa wchodzi prokurator generalny, czworo członków wybranych przez prokuratorów, jeden członek wybrany przez sędziów śledczych i pięciu członków wybranych przez Zgromadzenie Narodowe. Inspektorat przy Najwyższej Radzie Sądownictwa przeprowadza kontrole, na podstawie których może złożyć wniosek o przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego. **CZ:** wgląd do akt sprawy prokuratora ma prokurator generalny i naczelny prokurator krajowy, którzy mogą zwrócić się do prokuratora o przedstawienie stosownych wyjaśnień. **DK:** postępowanie wyjaśniające prowadzi prokuratora. **DE:** kierownik prokuratury nie tylko postanawia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego przeciw prokuratorowi, ale również prowadzi to postępowanie. Ponieważ za przepisy dyscyplinarne obowiązujące urzędników państwowych odpowiadają poszczególne kraje związkowe, prawa tych krajów zawierają różne przepisy szczegółowe w tym zakresie. **EE:** w zależności od tego, kto wszczął postępowanie dyscyplinarne, postępowanie wyjaśniające prowadzi prokurator wyższego szczebla lub prokurator generalny. Prokurator prowadzący postępowanie może powierzyć zadanie zgromadzenia dowodów i zwracania się o wyjaśnienia innemu prokuratorowi, który nie jest ani członkiem Komisji Dyscyplinarnej, ani prokuratorem, przeciwko któremu wszczęto postępowanie, ani prokuratorem podlegającym temu prokuratorowi. Sprawę rozpoznaje Komisja Dyscyplinarna Prokuratury, w skład której wchodzi dwóch prokuratorów z Prokuratury Generalnej, dwóch prokuratorów z prokuratur okręgowych oraz jeden sędzia. **IE:** postępowanie wyjaśniające prowadzi prokurator wyższego szczebla. W sprawach, w których okoliczności faktyczne są skomplikowane lub domniemane naruszenie jest poważne, za organizację postępowania wyjaśniającego odpowiada wydział ds. zasobów ludzkich. **EL:** postępowanie wyjaśniające prowadzi prokurator wyższego szczebla. **ES:** postępowanie wyjaśniające prowadzi prokurator wyższego szczebla. **FR:** po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego Minister Sprawiedliwości może zwrócić się o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego do Najwyższej Rady Korpusu Urzędników Sądowych (Conseil Supérieur de la Magistrature). **HR:** postępowanie wyjaśniające prowadzi prokurator generalny. **IT:** Prokurator generalny przy Sądzie Najwyższym jest uprawniony do prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Inspektorat generalny przy Ministerstwie Sprawiedliwości jest uprawniony do prowadzenia dochodzeń administracyjnych. **CY:** Prokurator generalny powołuje co najmniej jednego urzędnika wyższego rangą od urzędnika, którego dotyczy postępowanie; wyznaczeni urzędnicy prowadzą postępowanie wyjaśniające i sporządzają sprawozdanie. Następnie w oparciu o zgromadzone dowody prokurator generalny podejmuje decyzję, czy skierować sprawę do Komisji ds. Służby Publicznej. **LV:** urzędnik, który jest uprawniony do nakładania sankcji dyscyplinarnych (prokurator generalny lub prokuratorzy naczelni), dokonuje oceny wszystkich otrzymanych materiałów i wzywa prokuratora do złożenia wyjaśnień, a w stosownych przypadkach organizuje postępowanie wyjaśniające w sprawie wykroczenia dyscyplinarnego. Postępowanie to mogą prowadzić prokurator z Prokuratury Generalnej lub prokuratorzy naczelni. **LT:** postępowania wyjaśniające prowadzi Wydział ds. Wewnętrznych Postępowań Wyjaśniających Prokuratury Generalnej lub oficjalna komisja inspekcyjna powołana zarządzeniem prokuratora generalnego. **LU:** postępowanie wyjaśniające prowadzi izba Rady Sądu Najwyższego. **HU:** kierownik prokuratury (prokurator wyższego szczebla), w której pracuje prokurator, przeciwko któremu prowadzone jest postępowanie wyjaśniające, wyznacza jednego z prokuratorów jako komisarza dyscyplinarnego, do którego zadań należy przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. **MT:** postępowanie wyjaśniające prowadzi Komitet ds. Adwokatów i Reprezentantów Prawnych. W skład tego organu wchodzi adwokat wyznaczony przez Komisję ds. Wymiaru Sprawiedliwości, adwokat wyznaczony przez prokuratora generalnego oraz trzech reprezentantów prawnych wyznaczonych przez Izbę Reprezentantów Prawnych. **NL:** postępowanie wyjaśniające prowadzi prokurator wyższego szczebla. **AT:** postępowanie wyjaśniające prowadzi specjalna izba sądu. **PL:** postępowanie wyjaśniające w sprawie prowadzi rzecznik dyscyplinarny, który jest prokuratorem powołanym na to stanowisko przez prokuratora generalnego (którym jest Minister Sprawiedliwości). Minister Sprawiedliwości może również doraźnie powołać prokuratora na stanowisko rzecznika dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, który jest uprawniony do przejęcia wszelkich zawisłych postępowań dyscyplinarnych bądź wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. **PT:** postępowanie wyjaśniające prowadzi Inspekcja Prokuratorów. W skład tego organu wchodzi prokuratorzy wyznaczeni przez Wysoką Radę Prokuratury. **RO:** Organ Inspekcji Sądowej jest organem działającym przy Najwyższej Radzie Sądownictwa. W skład wydziału przeprowadzającego postępowania wyjaśniające w toku postępowań dyscyplinarnych wobec prokuratorów wchodzi 13 prokuratorów wyznaczonych przez głównego śledczego Organu Inspekcji Sądowej w drodze konkursu. **SI:** postępowanie wyjaśniające przeprowadzają państwowy prokurator dyscyplinarny i jego zastępca, którymi są najwyżsi rangą prokuratorzy wyznaczeni – za ich zgodą – przez Radę Prokuratorów na wniosek prokuratora generalnego. **SK:** czynności dyscyplinarne podejmuje komisja dyscyplinarna złożona z trzech prokuratorów wyznaczonych przez prokuratora generalnego na podstawie bazy danych, która obejmuje co najmniej 40 osób zaproponowanych przez Radę Prokuratorów. **FI:** postępowanie wyjaśniające prowadzi prokurator generalny. **SE:** postępowanie wyjaśniające przeprowadza szwedzka prokuratura.

Na wykresie 55 wskazano, w których państwach członkowskich prokurator generalny albo minister właściwy ds. sprawiedliwości może wydawać polecenia prokuratorom w poszczególnych sprawach (organ uprawniony do wydawania zaleceń), oraz przedstawiono niektóre istniejące zabezpieczenia, które mają zastosowanie do takich poleceń wydawanych w poszczególnych sprawach. Poza zabezpieczeniami przedstawionymi na wykresie ⁽¹²³⁾ mogą istnieć inne zabezpieczenia. W państwach, w których przepisy zezwalają ministrowi właściwemu

¹²³ Zob. zalecenie z 2000 r., pkt 13 lit. d)–e).

ds. sprawiedliwości na wydawanie poleceń, uprawnienia te mogą być wykorzystywane w praktyce lub niewykorzystywane prawie w ogóle (zob. przypis wyjaśniający pod wykresem).

Wykres 55: Polecenia wydawane prokuratorom w poszczególnych sprawach: organ upoważniony do wydawania poleceń oraz zabezpieczenia (*) (źródło: Komisja Europejska oraz grupa ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu)



Organ upoważniony do wydawania poleceń prokuratorom w poszczególnych sprawach:

- Minister sprawiedliwości, który jest również prokuratorem generalnym
- Minister sprawiedliwości
- Prokurator generalny

Wybrane zabezpieczenia mające zastosowanie do poleceń wydawanych w poszczególnych sprawach:

- Możliwość zaskarżenia polecenia do sądu
- W przypadku poleceń niewszczywania postępowania należy zawiadomić o tym parlament
- Strony mają dostęp do poleceń i mogą przedstawiać swoje uwagi
- Polecenia muszą być wydawane w formie pisemnej
- Polecenia muszą być uzasadnione

(*) **BE:** uprawnienia do wydawania poleceń w kwestii ścigania w indywidualnych sprawach (prawo dotyczące pozytywnego nakazu sądowego w sprawie wszczynania postępowań przewiduje art. 364 kodeksu postępowania karnego i art. 151 ust. 1 konstytucji) przysługują Ministrowi Sprawiedliwości. Polecenia załącza się do akt sprawy, ale ich interpretacja przez strony zależy od okoliczności sprawy i jej etapu. **BG:** zaskarżenie jest możliwe z wyjątkiem czynności przeprowadzanych przez prokuratora generalnego. **CZ:** prokurator generalny posiada uprawnienie do wydawania poleceń w kwestii ścigania w indywidualnych sprawach wyłącznie w ramach Prokuratury Generalnej oraz w odniesieniu do prokuratur wysokiego szczebla. **DE:** #: zabezpieczenia różnią się na szczeblu federalnym i na szczeblu krajów związkowych. Federalny prokurator generalny jest jedynym prokuratorem szczebla federalnego, który podlega nadzorowi i kierownictwu federalnego ministra sprawiedliwości i ochrony konsumentów, zaś prokuratorzy generalni 16 niemieckich krajów związkowych podlegają nadzorowi i kierownictwu poszczególnych Ministerstw Sprawiedliwości krajów związkowych. Prawo do nadzoru i kierownictwa obejmuje prawo do wydawania poleceń odnośnemu prokuratorowi generalnemu, ale takie polecenia muszą być zgodne z prawem (tj. podlegają zasadzie legalizmu procesowego). Rzadko zdarza się wydawanie poleceń w konkretnych sprawach. Przykładowo ministerstwo federalne i partie rządzące w Saksonii zobowiązały się do niekorzystania z uprawnienia do wydawania poleceń. Ministerstwo w Turyngii zobowiązało się do niekorzystania z uprawnienia do wydawania poleceń w poszczególnych sprawach, a ministerstwo w Nadrenii Północnej-Westfalii oraz rząd Dolnej Saksonii zobowiązały się do wydawania poleceń wyłącznie w wyjątkowych przypadkach. Kwestii wydawania poleceń nie reguluje prawo federalne, ale istnieją w tym zakresie przepisy krajów związkowych oraz regulacje i wytyczne na szczeblu federalnym i krajowym. Przykładowo polecenia wydawane przez ministerstwo federalne oraz ministerstwa w Nadrenii Północnej-Westfalii i w Turyngii muszą być sporządzane na piśmie, a w Turyngii również uzasadnione, zaś w Dolnej Saksonii muszą one mieć formę pisemną w razie braku zgody, a w Szlezwiku-Holsztynie polecenia takie muszą zostać udokumentowane w formie pisemnej i zgłoszone do przewodniczącego parlamentu. Polecenia wydawane przez przełożonego na szczeblu federalnym i na szczeblu krajowym są wiążące wyłącznie w zakresie objętym wewnętrznym stosunkiem pracy, którego stroną jest prokurator, a czynności podjęte wbrew poleceniom pozostają skuteczne. Ponieważ prokurator ma obowiązek przestrzegać przepisów, musi odmówić zastosowania się do poleceń niezgodnych z prawem. Prokurator może zakwestionować takie polecenia i skierować je do oceny przez jego bezpośredniego przełożonego. Jeżeli przełożony potwierdzi zasadność poleceń, a prokurator w dalszym ciągu ma wątpliwości co do ich zgodności z prawem, może zwrócić się o ich ocenę do prokuratora kolejnego szczebla. Jeżeli prokurator ten również potwierdzi zasadność poleceń, prokurator musi zastosować się do tych poleceń, a jeżeli okażą się one niezgodne z prawem, nie można uznać, że prokurator naruszył swoje obowiązki. W drodze wyjątku prokurator nie może jednak zastosować się do żadnych poleceń, jeżeli w ten sposób popełni przestępstwo przewidziane prawem karnym, przestępstwo administracyjne lub naruszenie godności ludzkiej. Nie istnieje szczególny środek zaskarżenia, który pozwalałby na skierowanie poleceń do rozpoznania przez sąd. Sądy mogą jednak dokonać oceny zgodności poleceń z prawem w toku postępowania dyscyplinarnego przeciwko prokuratorowi, np. jeżeli mają orzec, czy niezastosowanie się do poleceń stanowi naruszenie obowiązków służbowych. **DK:** Minister Sprawiedliwości ma prawo wydawać polecenia w sprawie wszczynania postępowań sądowych w indywidualnych sprawach (art. 98 ust. 3 ustawy o wymiarze sprawiedliwości). Kolejni

ministrowie sprawiedliwości nie chcieli jednak korzystać z tej możliwości, w związku z czym ostatnie takie polecenie wydano w latach 90. XX wieku. O wydaniu polecenia należy pisemnie zawiadomić przewodniczącego duńskiego parlamentu (art. 98 ust. 3 ustawy o wymiarze sprawiedliwości). Prokuratorzy regionalni mogą uchylać decyzje komendantów policji, a Dyrektor Prokuratury może uchylać decyzje prokuratorów regionalnych. **IE**: nie określono takich przepisów w sekcji 4.1 ustawy o ściganiu przestępstw z 1974 r. **ES**: prokurator generalny ustanawia wewnętrzne nakazy i polecenia odpowiednie dla prokuratury oraz wykonywania funkcji prokuratorskich, które mogą być ogólne lub związane z konkretnymi sprawami. **LT**: polecenia wydane przez prokuratora generalnego można zaskarżyć do sądu. Prokurator generalny nie może wydawać poleceń w sprawie tego, jaką decyzję należy podjąć. **LU**: prokurator generalny i Minister Sprawiedliwości mogą wydać prokuraturze polecenie wszczęcia postępowania sądowego w danej sprawie (nie może jednak wydać polecenia nakazującego odmowę wszczęcia postępowania sądowego). Od ponad 20 lat Minister Sprawiedliwości nie wydał 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. **HR**: polecenia wydane przez prokuratora generalnego można zaskarżyć ze względów ich zgodności z prawem, zasadności itd. **HU**: zgodnie z art. 53 ustawy CLXIV z 2011 r. o statusie prokuratora generalnego, prokuratorów i innych pracowników prokuratury oraz o pracy w prokuraturze prokurator może zwrócić się do prokuratora generalnego o otrzymanie pisemnego potwierdzenia polecenia w konkretnej sprawie. Prokurator może wyrazić zakwestionować polecenie, jeżeli zastosowanie się do niego będzie stanowić przestępstwo karne lub administracyjne bądź jeżeli narazi prokuratora na niebezpieczeństwo, a jeżeli prokurator nie zgadza się z poleceniem, może wnieść o przekazanie sprawy innemu prokuratorowi, przy czym takiego wniosku nie można oddalić. **MT**: zgodnie z konstytucją Malty organem odpowiedzialnym za kwestie dotyczące roli poszczególnych prokuratorów względem funkcji prokuratora generalnego jest sam prokurator generalny. Konstytucja nadaje mu również określone prawa i obowiązki oraz – jak stanowią art. 91 i 97 konstytucji – zapewnia mu bezpieczeństwo kadencji. Zgodnie z rozdziałem 90 Zbioru praw Malty pt. „Zarządzenia prokuratora generalnego” prokurator generalny wyznacza zgodnie z prawem innych urzędników, którzy sprawują jego funkcje i obowiązki jako jego przedstawiciele. Urzędnicy ci reprezentują prokuratora generalnego w ramach wykonywania jego obowiązków i w zakresie podjętych przez niego decyzji. Reprezentując prokuratora generalnego, urzędnicy korzystają z tej samej ochrony prawnej. Zgodnie z prawem maltańskim prokuratorzy nie są jednak objęci szczególnymi zabezpieczeniami, ponieważ uważa się, że sprawując powierzone im funkcje, reprezentują prokuratora generalnego i w zakresie tych funkcji korzystają z tej samej ochrony, którą prawo przyznaje prokuratorowi generalnemu. **NL**: Minister Sprawiedliwości może wydać prokuraturze polecenie wszczęcia lub niewszczęcia 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 o poleceniach niewszczęcia postępowania. Jak dotąd zdarzyło to się tylko raz ponad 20 lat temu. Nie istnieją przepisy szczególne dotyczące poleceń wydawanych przez prokuratora generalnego w poszczególnych sprawach. Rada Prokuratorów Generalnych może wydawać polecenia prokuratorom w poszczególnych sprawach. W skład Rady wchodzi od trzech do pięciu członków, którzy podejmują decyzje na zasadzie większości w obecności co najmniej trzech członków. Nie istnieją żadne szczególne zabezpieczenia, które miałyby zastosowanie do poleceń wydawanych przez Radę w poszczególnych sprawach. **AT**: Minister Sprawiedliwości posiada uprawnienia do wydawania poleceń w sprawie wszczęcia postępowania sądowych w sprawach indywidualnych po wydaniu niewiążącej opinii przez niezależny organ (Weisungsrat) ustanowiony przy Prokuraturze Generalnej. Minister Sprawiedliwości musi co roku przedstawiać parlamentowi sprawozdanie ze wszystkich poleceń wydanych w poszczególnych sprawach po zakończeniu wszystkich tych spraw, w tym – w stosownych przypadkach – przedstawić uzasadnienie niezastosowania się do opinii Weisungsrat (§ 29a ust. 3 ustawy o prokuraturze). W latach 2012–2017 wydano 54 polecenia w poszczególnych sprawach (Weisungsbericht 2018). **PL**: Prokurator Generalny jest również Ministrem Sprawiedliwości. Jeżeli prokurator nie zgadza się z poleceniem wydanym w konkretnej sprawie, może zwrócić się o zmianę polecenia lub o wyłączenie z prowadzenia czynności lub udziału w sprawie. O takim wyłączeniu decyduje ostatecznie prokurator, który jest bezpośrednim przełożonym prokuratora, który wydał polecenie. **SK**: polecenia w poszczególnych sprawach należy załączyć do akt sprawy, tak aby strony postępowania mogły się z nimi zapoznać i – wyłącznie w szczególnych przypadkach – przedstawić swoje uwagi.

3.3.3. Podsumowanie dotyczące niezależności sądów

Niezależność sądów jest podstawowym elementem skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości. 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 i prokuratorów. 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 2020 r. przedstawiono zmiany w zakresie **postrzeganej niezależności** na podstawie badań ogółu społeczeństwa (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 48), zaprezentowane po raz ósmy, pokazało, że postrzeganie niezależności przez przedsiębiorstwa jest *lepsze* lub *pozostało niezmiennie* w około dwóch trzecich państw członkowskich w porównaniu z 2010 r. oraz z poprzednim rokiem. Również wśród państw członkowskich stojących w obliczu szczególnych wyzwań⁽¹²⁴⁾ postrzeganie jest *lepsze* lub *pozostało niezmiennie* w niemal trzech piątych państw członkowskich, biorąc pod uwagę okres dziewięciu lat;
 - badanie Eurobarometr przeprowadzone wśród ogółu społeczeństwa (wykres 44), zaprezentowane po raz piąty, pokazało, że postrzeganie niezależności jest *lepsze* w około dwóch trzecich państw członkowskich w porównaniu z 2016 r. Postrzeganie niezależności w opinii ogółu społeczeństwa jest *lepsze* w ponad dwóch trzecich państw członkowskich stojących w obliczu szczególnych wyzwań, biorąc pod uwagę okres pięciu lat. W porównaniu z rokiem ubiegłym postrzeganie niezależności w opinii ogółu społeczeństwa uległo jednak *pogorszeniu* w około dwóch piątych wszystkich państw członkowskich i w około połowie państw członkowskich stojących w obliczu szczególnych wyzwań, a w kilku państwach członkowskich poziom postrzeganej niezależności jest szczególnie niski;
 - z badania Eurobarometr przeprowadzonego wśród przedsiębiorstw (wykres 46), zaprezentowanego po raz piąty, wynika, że postrzeganie niezależności jest *lepsze* w ponad połowie państw członkowskich w porównaniu z 2016 r. i w około trzech piątych państw członkowskich w porównaniu z rokiem ubiegłym (w porównaniu z rokiem ubiegłym dotyczyło to około trzech piątych państw członkowskich stojących w obliczu szczególnych wyzwań oraz ponad dwóch trzecich pozostałych państw członkowskich). W kilku państwach członkowskim poziom postrzeganej niezależności pozostaje jednak szczególnie niski;
 - wśród powodów postrzeganego braku niezależności sądów i niezawisłości sędziów najczęściej wskazywano *ingerencje lub naciski instytucji rządowych i polityków*, a w dalszej kolejności naciski ze strony interesów gospodarczych i innych

¹²⁴

Zob. przypis 18.

szczególnych interesów. W porównaniu z poprzednimi latami oba te powody nadal odgrywają ważną rolę w kilku państwach członkowskich, które wykazują bardzo niski poziom postrzeganej niezależności (wykresy 45 i 47);

- wśród powodów dobrego postrzegania niezależności sądów i niezawisłości sędziów niemal cztery piąte przedsiębiorstw i ogółu społeczeństwa (odpowiednio 43 % i 44 % wszystkich respondentów) wskazało *gwarancje zapewniane przez status i pozycję sędziów*.
- Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. przedstawia zaktualizowany 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 kilka przeglądów kwestii dotyczących prokuratury:
- Na wykresie 49 przedstawiono zaktualizowany przegląd organów odpowiedzialnych za prowadzenie **postępowań 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 50 przedstawiono zaktualizowany przegląd dotyczący tego, kto **przeprowadza postępowanie wyjaśniające w postępowaniu dyscyplinarnym 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 albo Radę Sądownictwa lub, w jednym państwie członkowskim, przez Ministra Sprawiedliwości.
- Na wykresach 51 i 52 przedstawiono zaktualizowane przeglądy dotyczące roli sędziów w **powoływaniu sędziów zasiadających w Radach Sądownictwa i składów Rad Sądownictwa**. Organizacja systemu wymiaru sprawiedliwości, obejmująca ewentualne 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.
- Na wykresach 53 i 54 przedstawiono przeglądy dotyczące **organów dyscyplinarnych prowadzących postępowania wobec prokuratorów**. Na wykresie 55 przedstawiono zaktualizowany i bardziej szczegółowy przegląd organów, które mogą wydawać **polecenia prokuratorom w poszczególnych sprawach**, oraz przedstawiono niektóre istniejące zabezpieczenia, które mają zastosowanie do poleceń wydawanych w poszczególnych sprawach.

4. WNIOSKI

Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. wskazuje na stały wzrost skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości w większości państw członkowskich. Nadal istnieją jednak wyzwania związane z zapewnieniem pełnego zaufania obywateli do systemów prawnych tych państw członkowskich, w których gwarancje statusu i pozycja sędziów, a tym samym ich niezależność, mogą być zagrożone.

Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości zawiera obiektywne i porównywalne informacje dotyczące niezależności, jakości i skuteczności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości

oraz służy jako punkt odniesienia dla europejskiego semestru; będzie również stanowić jedno ze źródeł do celów przyszłego sprawozdania dotyczącego praworządności. Jak zapowiedziano w komunikacie pt. „Umocnienie praworządności w Unii – Plan działania”, tablica wyników wymiaru sprawiedliwości będzie dalej rozwijana w odpowiednich dziedzinach związanych z praworządnością.