



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.4.2016 r.
COM(2016) 199 final

PART 2/2

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

Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2016 r.

3.2.4 Normy jakości

Normy mogą poprawiać jakość systemów wymiaru sprawiedliwości

⁶⁴. W 2015 r. Komisja zaczęła współpracować z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty szczególnie w zakresie norm odnoszących się do funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości. Normy jakości obejmują szeroki zakres zagadnień dotyczących tego, jak systemy wymiaru sprawiedliwości są zorganizowane i jak pracują. Rolę w ustalaniu wspomnianych norm może odgrywać kilka podmiotów⁶⁵. Wykres 42 przedstawia ogólny zarys istniejących norm. Pokazuje on, że wiele państw członkowskich określa normy obejmujące wiele aspektów systemów wymiaru sprawiedliwości. Zebrane informacje ujawniły też, że normy są w głównej mierze określane przez prawo. Sprawy bezpośrednio związane z operacyjnym funkcjonowaniem sądów są jednak głównie ustalane na poziomie sądu, włączając w to dobrze utrwalone praktyki sądowe. Chodzi w szczególności o radzenie sobie z zaległościami, monitorowanie spraw, liczbę spraw rozpatrywanych przez sądy, usługi świadczone na rzecz użytkowników sądów, obiekty sądowe i informacje udzielane stronom.

Wykres 42: Określone normy dotyczące aspektów odnoszących się do systemu wymiaru sprawiedliwości* (źródło: Komisja Europejska⁶⁶)

[illegible]

* Należy zwrócić uwagę, że puste pola dotyczące norm odnoszących się do spraw administracyjnych mogą wynikać z braku konkretnej kategorii „spraw administracyjnych” (np. IE). PL i UK nie dostarczyły informacji dotyczących norm. W zaznaczonych obszarach normy są w głównej mierze ustalane przez sąd, wliczając w to utrwalone praktyki sądowe. W przypadku wszystkich innych obszarów, normy są w głównej mierze określane przez prawo.

Wykres 43 poniżej służy badaniu sześciu konkretnych aspektów: czasu rozpatrywania (limity czasowe⁶⁷ i ramy czasowe⁶⁸), radzenia sobie z zaległościami, aktywnego monitorowanie spraw,

⁶⁴ Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2016 r. (zob. COM(2015) 690 final) dotyczy potrzeby poprawienia jakości sądownictwa „również poprzez wykorzystanie standardów jakości”.

⁶⁵ Normy mogą być ustanawiane na mocy przepisów, przez sądy (w tym poprzez powszechnie przyjęte praktyki sądowe), radę sądownictwa (lub inny niezależny organ) lub inne podmioty (np. w CZ w większości przypadków normy ustanawia Ministerstwo Sprawiedliwości).

⁶⁶ Dane dotyczą 2015 r. i zostały zgromadzone we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

udzielania informacji stronom, orzeczeń i przydziałów zasobów ludzkich. Pokazuje to, że mimo iż w większości państw członkowskich obszary objęte normami zdają się być takie same, ich treść może się znacząco różnić.

Na przykład w ograniczonej liczbie państw członkowskich normy dotyczące radzenia sobie z zaległościami regulują maksymalny czas rozpatrywania spraw w toku lub środki mające na celu nadrobienie zaległości⁶⁹. Normy dotyczące informacji przekazywanych stronom obejmują informowanie stron o ich sprawach w pomieszczeniach sądowych, informowanie stron posiadających dostęp elektroniczny do informacji lub dostarczanie stronom informacji w sposób automatyczny⁷⁰. Monitorowanie spraw i systemy wczesnego ostrzegania rzadko są zautomatyzowane, mimo iż w większości państw członkowskich jest to technicznie możliwe, aby uzyskiwać informacje w czasie rzeczywistym za pomocą systemu zarządzania sprawami. Standardowe formularze elektroniczne udostępniane sędziom w wielu państwach członkowskich mogą obejmować zarówno proste modele formalne, jak i bardziej kompleksowe materiały mające na celu ułatwienie sporządzania treści orzeczeń.

Ponadto zdaje się, że niektóre normy zostały określone i wdrożone w odniesieniu do całego kraju, podczas gdy inne normy mają zastosowanie tylko w określonych sądach i obszarach lub do określonego rodzaju sprawy, lub obszaru sprawiedliwości⁷¹.

Wykres 43: Konkretnie normy dotyczące wybranych aspektów odnoszących się do wymiaru sprawiedliwości* (źródło: Komisja Europejska⁷²)

⁶⁷ Limity czasowe to ilościowe terminy procesowe ustalone zasadniczo na mocy prawa procesowego w odniesieniu do określonych rodzajów spraw lub etapów proceduralnych.

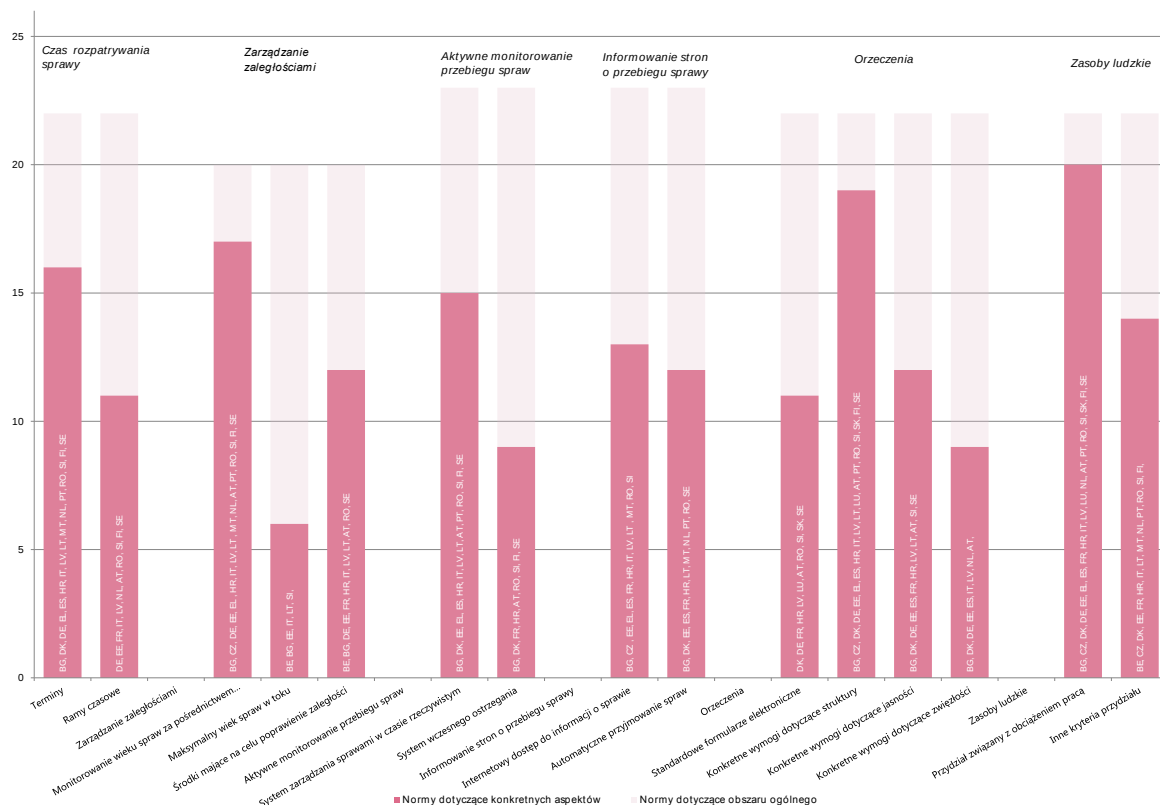
⁶⁸ Ramy czasowe to mierzalne cele/praktyki mające na celu wspieranie terminowości postępowań sądowych, np. sędziowie pierwszej instancji muszą oszacować długość rozprawy na początku postępowania, ramy czasowe ustalane są na drodze negocjacji między sądami i ministerstwem sprawiedliwości, sądy ustalają normy czasowe w odniesieniu do różnych kategorii spraw.

⁶⁹ Na przykład w niektórych państwach członkowskich sprawy toczące się przez 3 lata, w trakcie których strony nie podejmują jakiegokolwiek działania, mogą być usunięte z wokandy, a sprawy toczące się dłużej niż 2 lata uważa się za przedawnione i należy dokładnie im się przyjrzeć. Działania naprawcze mogą obejmować tymczasową pomoc specjalnego zespołu sędziów.

⁷⁰ Na przykład strony mogą uzyskać informacje dotyczące ich spraw za pośrednictwem centrów informacji w sądach lub zostać automatycznie poinformowane o bieżących zmianach drogą elektroniczną poprzez e-mail lub wiadomość tekstową SMS bądź też w ramach zautomatyzowanego procesu dla użytkowników korzystających z elektronicznego systemu akt. W DE sądy informują strony na bieżąco, w tym bez konieczności wnioskowania.

⁷¹ Na przykład w niektórych państwach członkowskich zakres elektronicznego dostępu do informacji jest ograniczony do określonych rodzajów spraw lub sądu lub nie jest konsekwentnie wdrażany.

⁷² Dane dotyczą 2015 r. i zostały zgromadzone we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.



* CY i IE nie zgłosiły żadnych norm w wybranych obszarach. PL i UK nie dostarczyły informacji dotyczących norm. DE: Struktury zdecentralizowane oznaczają, że normy mogą się różnić w zależności od państwa federalnego i od sądu. Jaśniejsza kolumna odnosi się do całkowitej liczby państw członkowskich, które ustaliły inne normy w wybranych obszarach. Normy dotyczące czasu rozpatrywania spraw obejmują sprawy cywilne, handlowe i administracyjne.

3.2.5 Podsumowanie dotyczące jakości systemów wymiaru sprawiedliwości

Łatwy dostęp, odpowiednie zasoby, efektywne narzędzia oceny i odpowiednie normy są kluczowymi czynnikami, które przyczyniają się do dobrej jakości wymiaru sprawiedliwości. Tablica wyników z 2016 r. stanowi potwierdzenie, że sytuacja znacząco się różni w całej UE, lecz także, że wiele państw członkowskich podejmuje szczególne starania we wspomnianych obszarach.

Dostępność

Tablica wyników służy badaniu dostępności systemów wymiaru sprawiedliwości na każdym etapie postępowania i pokazuje następujące wyniki.

- *Informacje elektroniczne dotyczące systemu wymiaru sprawiedliwości* są udostępniane we wszystkich państwach członkowskich. W niektórych państwach członkowskich nadal nie są jednak dostępne informacje dotyczące tego, jak wszcząć postępowanie sądowe, czy też informacje dotyczące elementów składowych kosztów postępowania (Wykres 18). Niektóre państwa członkowskie opracowały przyjazne dla użytkownika zaawansowane rozwiązania w tym zakresie, np. poprzez dostarczenie interaktywnych narzędzi online, które umożliwiają osobom ubiegającym się o pomoc prawną wyliczenie prawdopodobieństwa, czy będą się one kwalifikować do uzyskania pomocy prawnej.
- *Pomoc prawna* jest niezbędna, aby zagwarantować równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości. W porównaniu z 2010 r. zdaje się, że jest więcej państw członkowskich, które zwiększyły budżet na pomoc prawną, niż tych, które go zmniejszyły (Wykres 19). Porównując zdolność finansową kwalifikującą do uzyskania pomocy prawnej w odniesieniu do konkretnego scenariusza sporu konsumenckiego, w większości państw członkowskich próg dochodu uprawniający do uzyskania pomocy prawnej obejmującej przynajmniej część kosztów jest wyższy niż odpowiedni próg zagrożenia ubóstwem sporządzony przez Eurostat (Wykres 20). Niektóre państwa członkowskie stosują system, który wymaga corocznej kontroli i ewentualnego dostosowania progu uprawniającego do uzyskania pomocy prawnej.
- Nie we wszystkich państwach członkowskich wdrożono *elektroniczne składanie pozwów* (Wykres 21). Jakość postępowań w sprawie drobnych roszczeń rozpatrywanych przez internet, np. uzyskiwanie informacji dotyczących prowadzenia spraw lub możliwość wnoszenia odwołań od decyzji sądowych, polepszyła się jednak od 2013 r. (Wykres 22). Świadczy to o tym, że państwa członkowskie poczyniły wysiłki celem zaspokojenia potrzeb obywateli i przedsiębiorstw, korzystając z systemu wymiaru sprawiedliwości.
- *Komunikacja elektroniczna między sądami i stronami* wciąż nie jest możliwa w niektórych państwach członkowskich (Wykres 23). Brak narzędzi ICT sprawia, że postępowania sądowe są trudniejsze i droższe, zarówno dla sądów, jak i dla stron; np. w jednym z państw członkowskich reforma umożliwiająca sądom dostarczanie dokumentów drogą elektroniczną na rzecz stron i prawników kosztowała ponad 4,2 mln EUR w 2015 r. (ponad 2 % budżetu sądów).
- *Dostępność orzeczeń sądowych w internecie* w odniesieniu do spraw cywilnych, handlowych i administracyjnych mogła zostać zwiększona (Wykres 25). Po opublikowaniu wykresów dotyczących tej kwestii w tablicy wyników z 2015 r. niektóre państwa członkowskie rozpoczęły wdrażanie środków celem zwiększenia dostępności orzeczeń w internecie, w tym również orzeczeń w pierwszej instancji.
- Wszystkie państwa członkowskie promują *alternatywne metody rozwiązywania sporów* (ADR) (np. mediacje, postępowanie pojednawcze) i zachęcają do korzystania z nich. Dotyczy to znacznie częściej sporów cywilnych i handlowych niż sporów zbiorowych i konsumenckich (Wykres 27). Pozytywną zmianą jest to, że istnieją środki, za pomocą których zachęca się do

korzystania z ADR bez wpływu na podstawowe prawo posiadania środka odwoławczego przed sądem. Oczekuje się, że korzystanie z ADR w odniesieniu do rozstrzygania sporów między konsumentami i przedsiębiorcami wzrośnie w przyszłości wraz z wdrożeniem w 2016 r. dyrektywy w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz rozporządzenia w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich⁷³.

Zasoby

Wymiar sprawiedliwości wysokiej jakości wymaga odpowiedniego poziomu zasobów, zarówno finansowych jak i ludzkich, odpowiedniego szkolenia oraz równowagi płci wśród sędziów. Tablica wyników pokazuje następujące wyniki.

- *W odniesieniu do zasób finansowych* dane pokazują, że wydatki na system sądowy w większości państw członkowskich pozostają raczej na stabilnym poziomie (Wykres 28). Ustalając zasoby finansowe na sądownictwo, tylko niektóre państwa członkowskie biorą pod uwagę aktualne dane dotyczące liczby napływających i rozstrzygniętych spraw celem oszacowania poniesionych kosztów (Wykres 51).
- *Poziom równowagi płci* wśród sędziów w sądach pierwszej i drugiej instancji jest zasadniczo dobry. W większości państw członkowskich odsetek sędziów każdej płci wynosi 40–60 %. W Sądach Najwyższych, mimo iż większość państw członkowskich zmierza do równowagi płci, w niektórych z nich postęp w tej dziedzinie jest nadal bardzo wolny (Wykres 32).
- *Jeżeli chodzi o szkolenie sędziów*, choć państwa członkowskie dostrzegają znaczenie ustawicznego i obowiązkowego szkolenia wstępnego (Wykres 34), wciąż potrzebne są wysiłki celem zwiększenia zakresu oferowanego szkolenia, w szczególności w odniesieniu do umiejętności pracowników wymiaru sprawiedliwości. Nie we wszystkich państwach członkowskich zapewniane jest ustawiczne szkolenie w zakresie zdolności sprawowania funkcji sądowych (warsztat sędziego), umiejętności IT, zarządzania sądem i etyki zawodowej pracowników wymiaru sprawiedliwości, a tam, gdzie szkolenie takie istnieje, działania szkoleniowe często nie obejmują kształcenia wszystkich wspomnianych umiejętności (Wykres 36). Ponadto w niektórych państwach członkowskich nie ma szkoleń w zakresie porozumiewania się ze stronami i z prasą (Wykres 37), co jest ważnym aspektem dla użytkowników końcowych oraz na rzecz budowania zaufania w system wymiaru sprawiedliwości.

Narzędzia oceny

- *Narzędzia monitorowania i oceny* służące do oceniania funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości są dostępne w większości państw członkowskich (Wykres 38). Procesy monitorowania odnoszące się do zaległości lub systemy wczesnego ostrzegania są jednak rzadko zautomatyzowane (Wykres 43). Co więcej nie wszystkie systemy gromadzenia danych zapewniają wystarczające informacje dotyczące funkcjonowania tego systemu, w szczególności w odniesieniu do drugiej lub wyższej instancji i w odniesieniu do konkretnych kategorii spraw, takich jak niewypłacalność. W określonych państwach członkowskich nowe generacje narzędzi ICT są wystarczająco elastyczne celem zaspokajania potrzeb i gromadzenia danych dotyczących wpływu określonych reform; np. podczas reformy przepisów ADR jedno z państw członkowskich ustanowiło specjalny system regularnego gromadzenia danych w trybie kwartalnym, aby ocenić wpływ tej reformy.

⁷³ Dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich zapewnia konsumentom i przedsiębiorcom możliwość zwrócenia się do podmiotu ADR z każdym sporem umownym, praktycznie we wszystkich sektorach gospodarki, bez względu na miejsce (na terenie danego państwa lub poza jego granicami) i sposób (drogą elektroniczną / drogą tradycyjną) dokonania zakupu. Rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich ma na celu wykorzystanie ADR w odniesieniu do sporów wynikających z dokonywania zakupów drogą elektroniczną.

- *Systemy zarządzania sprawami oparte na ICT* wymagają dalszego udoskonalania w wielu państwach członkowskich, aby zapewnić możliwość wykorzystywania ich do realizacji różnych celów oraz ich konsekwentne wdrażanie w całym systemie wymiaru sprawiedliwości (Wykres 39). W niektórych państwach członkowskich zapewnienie ogólnokrajowego gromadzenia danych we wszystkich obszarach wymiaru sprawiedliwości nadal nie jest możliwe. W niektórych państwach członkowskich narzędzia ICT nie pozwalają na monitorowanie postępu spraw w czasie rzeczywistym ani na nadrobienie zaległości, w tym na identyfikację szczególnie starych spraw. Z drugiej strony niektóre państwa członkowskie posiadają systemy wczesnego ostrzegania wykrywające nieprawidłowe działania lub zapewniające zgodność z normami rozpatrywania spraw, co ułatwia znajdowanie terminowych rozwiązań.
- *Regularne wykorzystywanie badań* jest ważne, aby lepiej rozumieć uwagi użytkowników i specjalistów dotyczące systemu wymiaru sprawiedliwości. Wykorzystywanie badań nadal nie jest jednak powszechnie stosowaną praktyką we wszystkich państwach członkowskich (Wykres 40). Co więcej tylko niektóre państwa członkowskie prowadzą systematyczne działania następcze w odniesieniu do przeprowadzonych badań, tj. w celu określenia potrzeb w zakresie szkoleń dla sędziów i pracowników sądów lub usprawnienia funkcjonowania określonych sądów (Wykres 41). Przykładowo w jednym z państw członkowskich badania te są wykorzystywane do przeprowadzania oceny czteroletniego programu prac sądownictwa, której wyniki są wykorzystywane podczas realizacji tego programu podczas kolejnych czterech lat.

Normy

Stosowanie norm jest ważne dla podniesienia jakości systemów wymiaru sprawiedliwości. Tablica wyników z 2016 r. przedstawia w pierwszym zarysie ogólny przegląd norm regulujących funkcjonowanie systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, który przedstawia się następująco.

- *Większość państw członkowskich posiada normy obejmujące podobne aspekty ich systemów wymiaru sprawiedliwości.* Na przykład większość państw członkowskich posiada normy dotyczące sposobu przeprowadzania postępowań sądowych, informowania stron i opracowywania treści orzeczeń (Wykres 42).
- Istnieją jednak nadal *znaczące różnice pod względem treści* tych norm oraz ich poziomu jakości (Wykres 43). Ponadto normy te są wdrażane w różny sposób; niektóre z nich obowiązują w całym kraju, podczas gdy inne dotyczą tylko określonych sądów lub obszarów bądź określonych rodzajów spraw lub obszarów wymiaru sprawiedliwości.
- *Jeżeli chodzi o normy dotyczące zarządzania sprawami i radzenia sobie z opóźnieniami,* w mniej niż połowie państw członkowskich obowiązują normy w zakresie środków mających na celu ograniczenie zaległości, a jeszcze mniej państw członkowskich określa maksymalny okres ważności, jaki powinien obowiązywać w przypadku spraw w toku. Kilka państw członkowskich posiada normy dotyczące ram czasowych postępowań i systemów wczesnego ostrzegania, takich jak automatyczne powiadomienia w odniesieniu do spraw przedawnionych, pilnych lub takich, które z innego powodu wymagają szczególnej uwagi.
- W większości państw członkowskich istnieją *normy dotyczące informowania stron o ich sprawach.* Mimo to tylko w niektórych państwach członkowskich strony są informowane automatycznie lub mają dostęp do tych informacji przez internet. Przykładowo w części państw członkowskich strony otrzymują automatyczne powiadomienia z elektronicznego systemu spraw lub SMS przypominający o terminie rozprawy sądowej.
- W niektórych państwach członkowskich istnieją *normy dotyczące opracowywania wyroków,*

przede wszystkim takie, które przewidują szczegółowe wymagania co do struktury wyroków. W wielu państwach członkowskich sędzia ma także do dyspozycji standardowe formularze elektroniczne. Obejmują one zarówno proste, jak i bardziej skomplikowane wzory, mające na celu ułatwienie sporządzania orzeczeń. W nieco mniejszej liczbie państw członkowskich istnieją przewidziane prawem procesowym ogólne wymogi dotyczące jasności i zwięzłości, a niektóre państwa członkowskie opracowały nawet szczegółowe zasady w zakresie przejrzystości językowej w odniesieniu do pisemnej i ustnej komunikacji sądowej.

- *Normy dotyczące przydziału zasobów ludzkich* są, w większości państw członkowskich, powiązane z obciążeniem pracą. Podczas gdy w niektórych krajach dostosowania nie są częste, inne państwa charakteryzują się jednak bardziej elastycznym systemem przydziału, który pozwala im w każdym roku dostosować się do zmian lub uwzględnić przewidywane potrzeby.

3.3 Niezależność

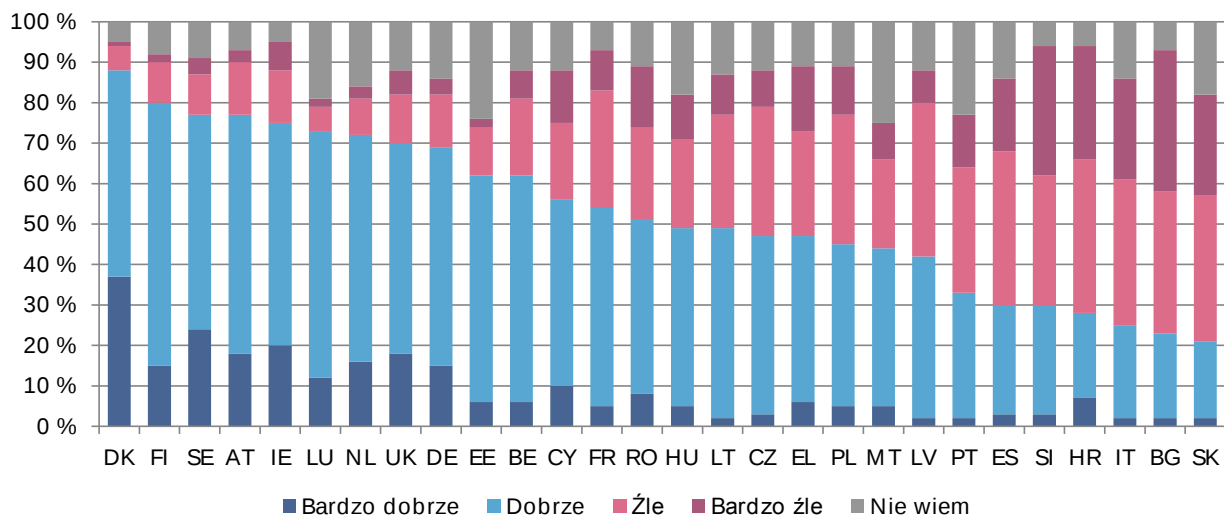
Niezależność sądów jest wymogiem wynikającym z prawa do skutecznego środka prawnego określonego w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (artykuł 47)⁷⁴. Ma także znaczenie dla funkcjonowania korzystnego otoczenia biznesowego, ponieważ zapewnia uczciwość, przewidywalność, pewność i stabilność systemu prawnego, w którym funkcjonują przedsiębiorstwa.

Oprócz informacji dotyczących postrzeganej niezależności sądów, tablica wyników przedstawia sposoby, w jaki zorganizowano systemy wymiaru sprawiedliwości, aby chronić niezależność sądów w pewnych sytuacjach, w których może być ona zagrożona. W następstwie kontynuowanej współpracy z europejskimi sieciami sądowymi, zwłaszcza z europejską siecią rad sędziowskich, tablica wyników z 2016 r. przedstawia aktualne dane liczbowe dotyczące niezależności strukturalnej⁷⁵.

Po raz pierwszy tablica wyników zawiera wyniki badań Eurobarometru dotyczące postrzeganej niezależności sądów z punktu widzenia obywateli i przedsiębiorstw.

3.3.1 Postrzegana niezależność sądów

Wykres 44: Niezależność sądów i sędziów w opinii ogółu społeczeństwa (źródło Eurobarometr⁷⁶)



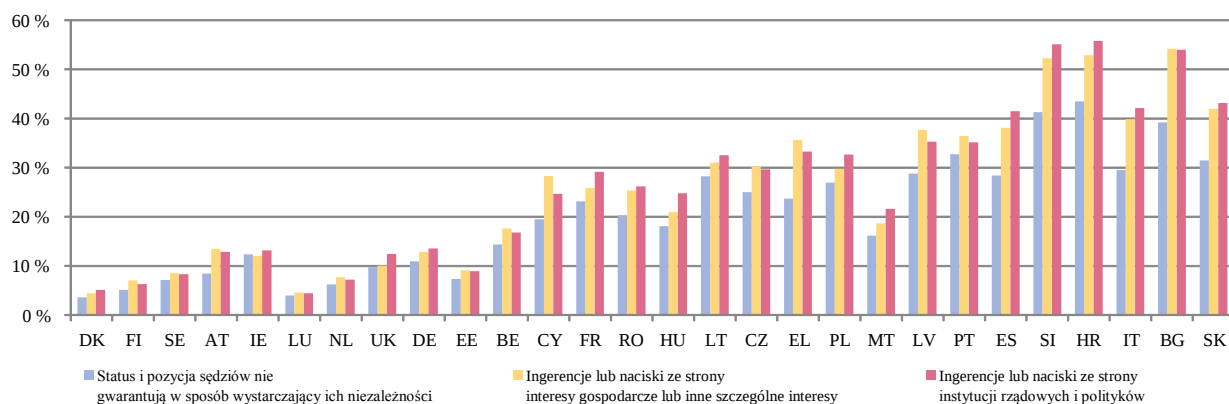
Wykres 45: Główne powody postrzeganego braku niezależności w opinii ogółu społeczeństwa (odsetek wszystkich respondentów – wyższa wartość oznacza większy wpływ) (źródło: Eurobarometr⁷⁷)

⁷⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PL>

⁷⁵ Wykresy opierają się na wytycznych europejskiej sieci rad sędziowskich oraz na odpowiedziach na pytania zawarte w zaktualizowanym kwestionariuszu przygotowanym przez Komisję w ścisłym powiązaniu z europejską siecią rad sędziowskich. W przypadku państw członkowskich, w których nie istnieją rady sędziowskie lub które nie są członkami europejskiej sieci rad sędziowskich (CZ, DE, EE, EL, CY, LU, AT i FI), odpowiedzi na pytania zawarte w zaktualizowanym kwestionariuszu uzyskano w wyniku współpracy z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej. Zob. Przewodnik po europejskiej sieci rad sędziowskich, październik 2015 r., dostępny na stronie internetowej: http://www.ency.eu/images/stories/pdf/workinggroups/guide/ency_guide_version_oct_2015.pdf

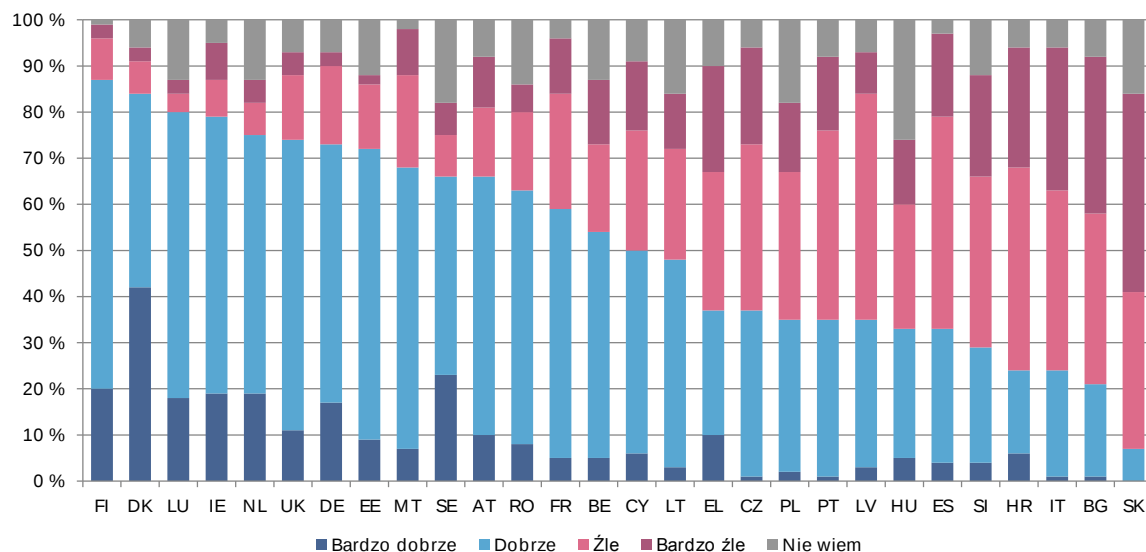
⁷⁶ Badanie Eurobarometru FL435 przeprowadzone w dniach 24–25 lutego 2016 r.; odpowiedzi na pytanie: „Zgodnie z posiadaną przez siebie wiedzą, jak oceniłby Pan / oceniłaby Pani system wymiaru sprawiedliwości w (Pana/Pani kraju) pod względem niezależności sądów i sędziów? Czy Pana/Pani zdaniem funkcjonuje on bardzo dobrze, dobrze, źle, bardzo źle?”; dostępne pod adresem: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

Niniejszy wykres przedstawia 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.



Spśród respondentów pochodzących z ogółu społeczeństwa, którzy ocenili niezależność systemu wymiaru sprawiedliwości jako „bardzo dobrą” lub „dobrą”, blisko trzy czwarte (odpowiednio 39 % wszystkich respondentów) jako powód swojej oceny podało gwarancje zapewniane przez status i pozycję sędziów⁷⁸.

Wykres 46: Niezależność sądów i sędziów w opinii przedsiębiorstw (źródło: Eurobarometr⁷⁹)



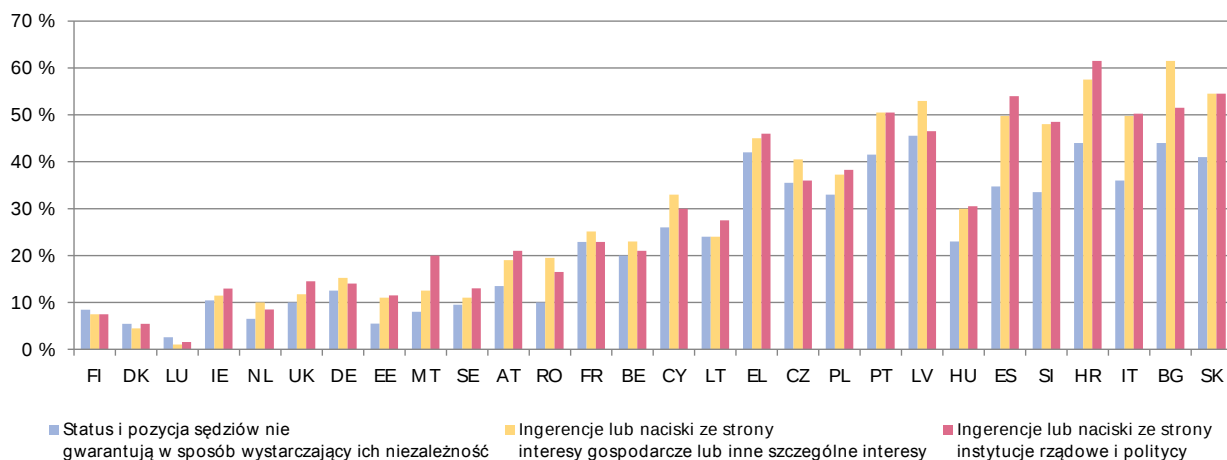
Wykres 47: Główne powody postrzeganego braku niezależności w opinii przedsiębiorstw (odsetek wszystkich respondentów – wyższa wartość oznacza większy wpływ) (źródło: Eurobarometr⁸⁰)

⁷⁷ Badanie Eurobarometru FL435, 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 za bardzo, wcale”.

⁷⁸ Badanie Eurobarometru FL435.

⁷⁹ Badanie Eurobarometru FL436 przeprowadzone w dniach od 25 lutego do 4 marca 2016 r.; odpowiedzi na pytanie: „Zgodnie z posiadaną przez siebie wiedzą, jak oceniliby Pan / ocenilaby 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?”; dostępne pod adresem: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

Niniejszy wykres przedstawia główne powody postrzeganego braku niezależności sądów i sędziów. Respondenci pochodzący z przedsiębiorstw, którzy ocenili niezależność systemu wymiaru sprawiedliwości jako „złą” lub „bardzo złą”, mogli wybierać spośród trzech powodów, aby wyjaśnić swoją ocenę. Kolejność państw członkowskich jest identyczna jak na wykresie 46.



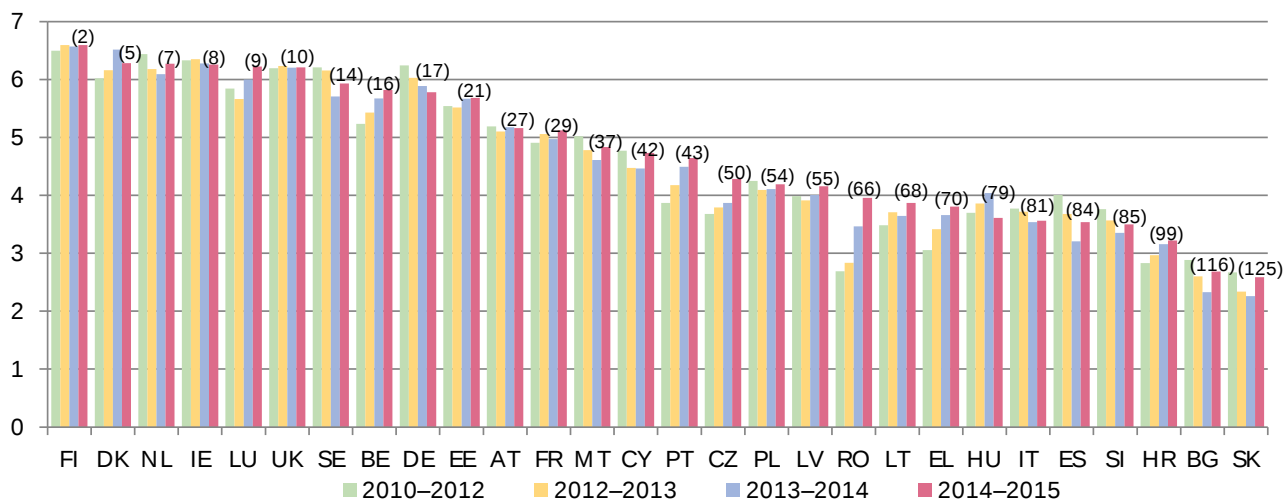
Spośród respondentów z przedsiębiorstw, którzy ocenili niezależność systemu wymiaru sprawiedliwości jako „bardzo dobrą” lub „dobrą”, blisko trzy czwarte (odpowiednio 36 % wszystkich respondentów z przedsiębiorstw) jako powód swojej oceny podało gwarancje zapewniane przez status i pozycję sędziów⁸¹.

Wykres 48: Światowe Forum Ekonomiczne: postrzeganie niezależności sądów przez przedsiębiorstwa* (postrzeganie – wyższa wartość oznacza lepsze postrzeganie) (źródło: Światowe Forum Ekonomiczne⁸²)

⁸⁰ Badanie Eurobarometru FL436, 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 za bardzo, wcale”.

⁸¹ Badanie Eurobarometru FL436.

⁸² Wskaźnik Światowego Forum Ekonomicznego opiera się na odpowiedziach udzielonych w badaniu na następujące pytanie: „Jak oceniliby Pan/Pani niezależność systemu sądowego w Pana/Pani kraju od wpływu ze strony instytucji rządowych, osób fizycznych lub przedsiębiorstw? [1 = całkowicie zależny; 7 = całkowicie niezależny]”. Odpowiedzi w badaniu udzieliła reprezentatywna próba przedsiębiorstw ze wszystkich objętych badaniem państw 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, formy listowne oraz sondaże internetowe, dostępne na stronie internetowej: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>



* Liczby w nawiasach wskazują pozycję zajmowaną ostatnio w rankingu 140 państw świata uczestniczących w badaniu.

3.3.2 Niezależność strukturalna

Aby zapewnić niezależność strukturalną, niezbędne są gwarancje prawne. Większość państw członkowskich posiada rady sądownictwa, których zadaniem jest gwarantowanie niezależności sądów. Wykresy 49 i 50 przedstawiają rozszerzone i zaktualizowane porównanie składów (według procedury nominacji) i głównych uprawnień istniejących rad sądownictwa w UE. To porównawcze zestawienie może pomóc państwom członkowskim we wprowadzeniu reform, które zapewnią, by rady sądownictwa działały w sposób skuteczny jako niezależne instytucje krajowe ponoszące ostateczną odpowiedzialność za wspieranie sądownictwa w niezależnym wymierzaniu sprawiedliwości, przy jednoczesnym uwzględnianiu tradycji i specyfik krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

Tablica wyników przedstawia również sposoby, w jaki zorganizowano wymiar sprawiedliwości, aby gwarantować niezależność sądów w pewnych sytuacjach, w których może być ona zagrożona. W celu przedstawienia gwarancji mających zastosowanie w takich sytuacjach wykorzystano cztery wskaźniki: gwarancje dotyczące przenoszenia sędziów bez ich zgody (wykres 52), odwoływanie sędziów (wykres 53), przydział wpływających spraw w ramach sądu (wykres 54) oraz wyłączenie sędziów z mocy ustawy i na wniosek (wykres 55). W odniesieniu do takich sytuacji w *Zaleceniu Rady Europy z 2010 r. w sprawie: niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów* („zalecenie”) przedstawiono normy mające zapewnić poszanowanie niezależności wymiaru sprawiedliwości⁸³. Wykresy zostały aktualizowane w przypadkach, w których ramy prawne lub praktyka stosowana w państwach członkowskich uległy zmianie od momentu publikacji tablicy wyników z 2015 r. Wykresy przedstawiają wyniki przeglądu gwarancji prawnych w określonych sytuacjach. Nie obejmują one jednak oceny skuteczności tych gwarancji ani nie przedstawiają danych ilościowych w tym zakresie, przy czym większa liczba gwarancji prawnych nie zapewnia sama w sobie skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości⁸⁴. Należy również zauważyć, że wdrażanie strategii i praktyk mających na celu promowanie uczciwości i zapobiegania korupcji ma również zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania niezależności sądów.

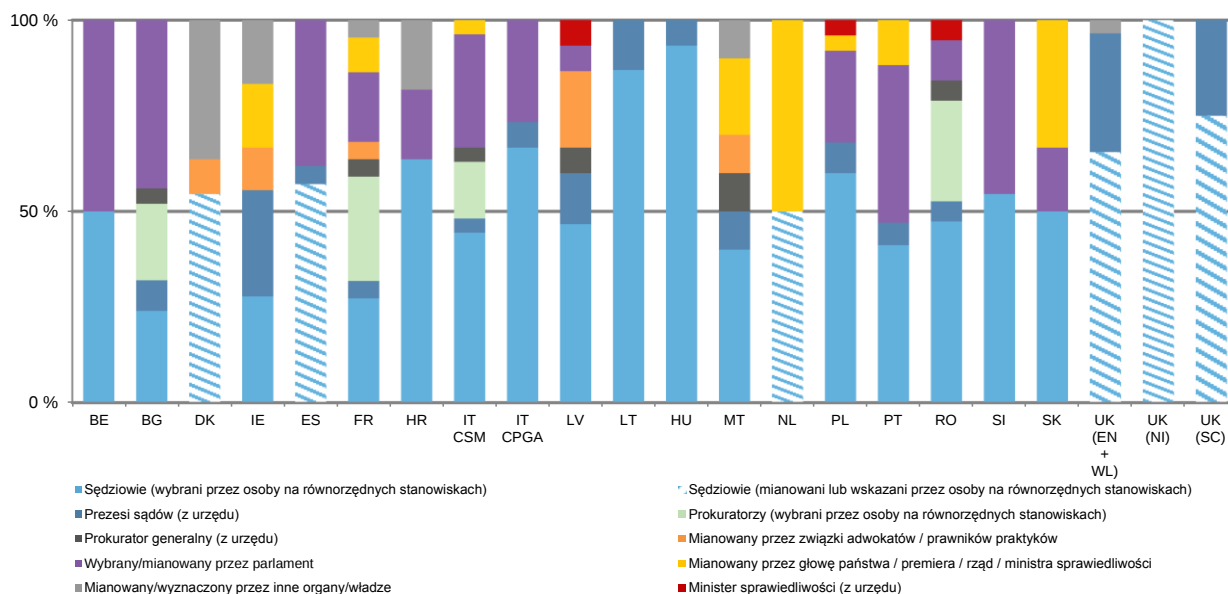
Wykres 49: Skład rad sądownictwa według procedury nominacji⁸⁵

⁸³ Zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów.

⁸⁴ Przegląd ten przedstawia sposoby, w jaki zorganizowano systemy wymiaru sprawiedliwości. Jego założeniem nie jest odzwierciedlenie złożoności i szczegółowych informacji dotyczących omawianych systemów.

⁸⁵ Na podstawie Przewodnika po europejskiej sieci rad sądownictwa, październik 2015 r.

Na wykresie przedstawiono skład rad sądownictwa⁸⁶, członków europejskiej sieci rad sądownictwa, według procedury nominacji, w zależności od tego, czy członkowie są sędziami/prokuratorami wybranymi lub mianowanymi/zaproponowanymi przez osoby na równorzędnych stanowiskach, członkami wyznaczonymi przez organ wykonawczy lub ustawodawczy lub członkami wyznaczonymi przez inne organy i władze. Co najmniej połowę członków rad sądownictwa powinni stanowić sędziowie wybierani przez osoby na równorzędnych stanowiskach spośród wszystkich szczebli sądownictwa i z poszanowaniem pluralizmu w sądownictwie⁸⁷.



* BE: członkami organów sądowych są sędziowie lub prokuratorzy; BG: kategoria „prokuratorzy” obejmuje jednego wybranego sędziego śledczego; DK: wszystkich członków formalnie powołuje Minister Sprawiedliwości; kategoria „mianowany/wyznaczony przez inne organy/władze” obejmuje dwóch przedstawicieli sądu (wyznaczonych przez związek pracowników administracyjnych i związek służb mundurowych); ES: członków Rady wywodzących się z sądownictwa mianuje parlament – Rada przekazuje parlamentowi listę kandydatów, którzy otrzymali poparcie stowarzyszenia sędziów lub dwudziestu pięciu sędziów; FR: Rada składa się z dwóch formacji – jednej właściwej dla sędziów i jednej właściwej dla prokuratorów; w skład Rady wchodzi jeden członek Conseil d'Etat (Rady Stanu) wybierany przez Zgromadzenie Ogólne Conseil d'Etat; IT-CSM: Consiglio Superiore della Magistratura (obejmująca sądownictwo cywilne i karne); kategoria „sędziowie” obejmuje dwie grupy funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (sędziów lub prokuratorów) wybieranych spośród pracowników Sądu Najwyższego; IT-CPGA: Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (obejmująca sądownictwo administracyjne); MT: lider opozycji mianuje jednego ławnika; NL: członkowie formalnie powołani w dekreście królewskim na wniosek ministra bezpieczeństwa i sprawiedliwości; RO: wybrani sędziowie zatwierdzeni przez Senat; SI: członkowie wybrani przez Zgromadzenie Państwowe na wniosek prezydenta Republiki.

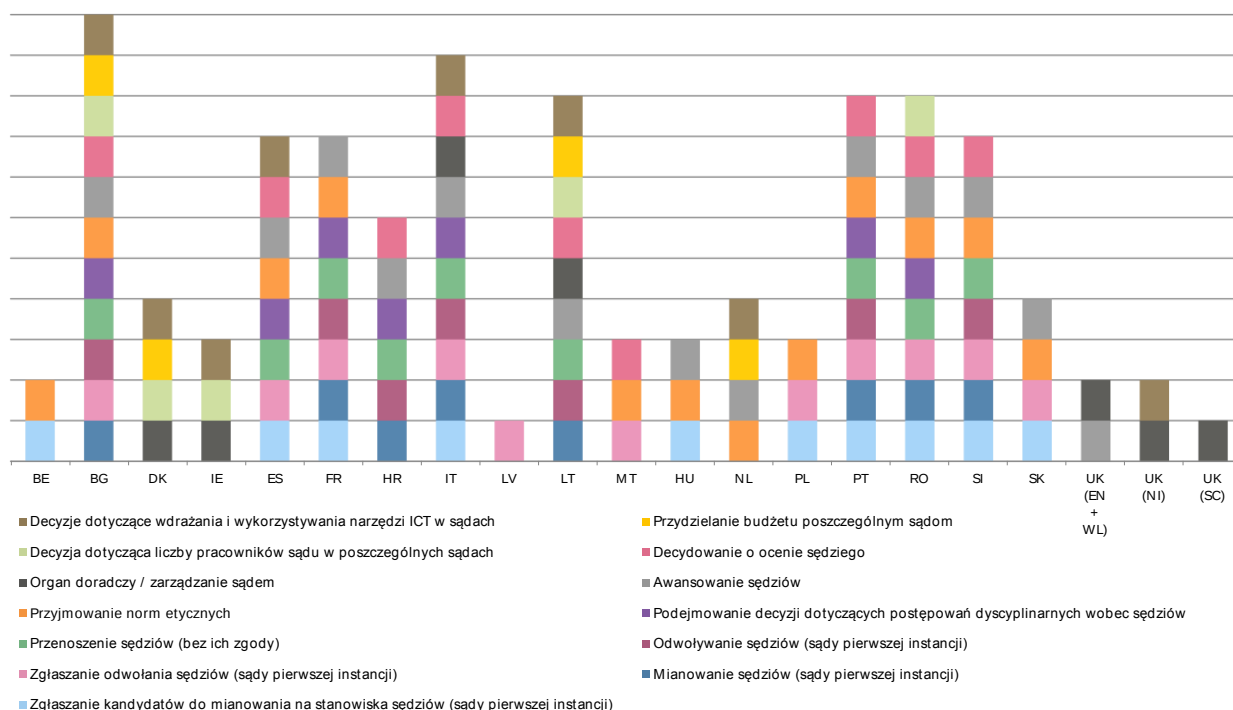
Wykres 50: Uprawnienia rad sądownictwa*⁸⁸

Na wykresie przedstawiono niektóre kluczowe uprawnienia rad sądownictwa, członków europejskiej sieci rad sądownictwa, takie jak uprawnienia związane z mianowaniem sędziów czy uprawnienia mające wpływ na przebieg ich kariery. Wykres został rozszerzony o dodatkowe dane dotyczące uprawnienia do oceny sędziów oraz niektóre uprawnienia kierownicze, na przykład uprawnienie do decydowania o liczebności personelu sądowego, przydzielania środków z budżetu poszczególnym sądom oraz określania stosowania narzędzi ICT w sądach.

⁸⁶ Rady sądownictwa są organami niezależnymi, ustanowionymi na mocy prawa lub na mocy konstytucji, których celem jest ochrona niezależności wymiaru sądownictwa i poszczególnych sędziów, a przez to wspieranie skutecznego funkcjonowania systemu sądowego. W przeglądzie uwzględniono wszystkie trzy rady sądownictwa w Zjednoczonym Królestwie: UK (EN+WL) – Radę Sądowniczą Anglii i Walii, UK (NI) – Radę Sędziowską dla Irlandii Północnej i UK (SC) – Radę Sądową dla Szkocji.

⁸⁷ Zob. zalecenie, pkt 26–27.

⁸⁸ Na podstawie Przewodnika po europejskiej sieci rad sądownictwa, październik 2015 r.

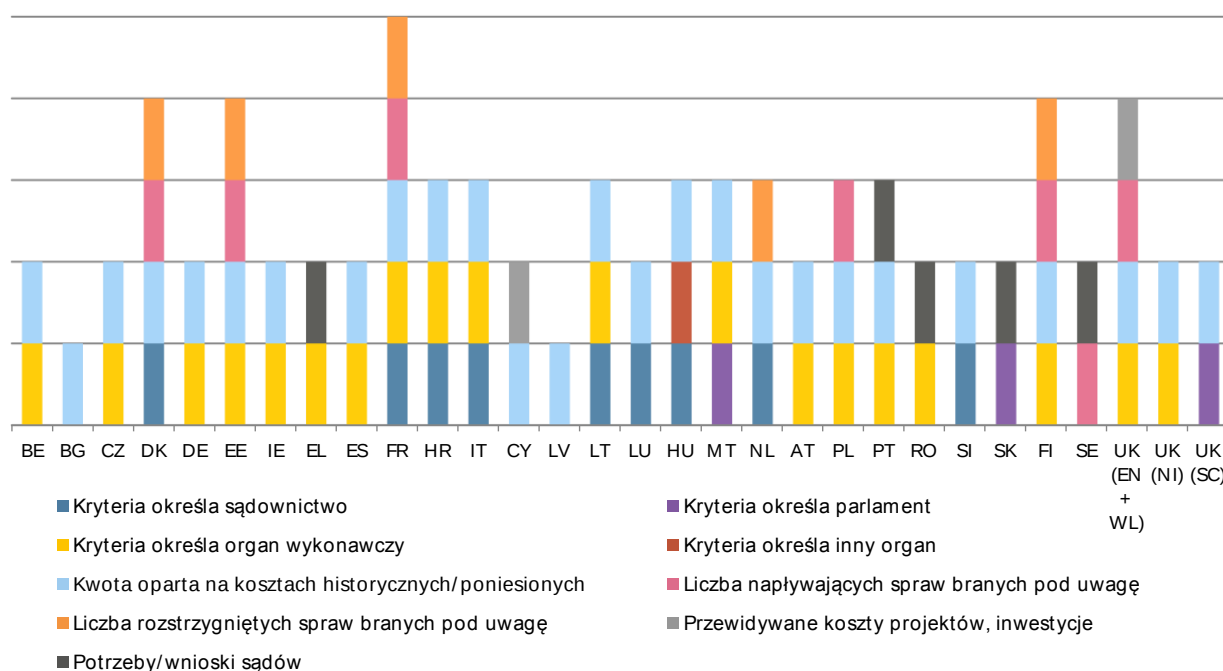


* Wykres przedstawia jedynie wybrane uprawnienia i nie jest wyczerpujący. Rady sądowicze mają więcej uprawnień, które nie zostały wspomniane w niniejszym dokumencie. IT: kolumna przedstawia uprawnienia obu rad – CSM: rady sądownictwa cywilnego i karnego oraz CPGA: rady sądownictwa administracyjnego; tylko CPGA posiada uprawnienia w zakresie systemów ICT w sądach oraz jest organem doradczym; LV: inne samodzielne organy sądowe posiadają określone uprawnienia, dotyczące np. kwestii dyscyplinarnych i etyki; w niektórych państwach na organie wykonawczym spoczywa obowiązek, określony prawem lub praktyką, zaakceptowania wniosku rady sądownictwa w sprawie mianowania lub odwołania sędziego (np. ES).

Wykres 51: Kryteria dotyczące ustalania kwot środków finansowych dla wymiaru sprawiedliwości⁸⁹

Wykres pokazuje, które organy rządowe (sądowicze, ustawodawcze czy wykonawcze) określają kryteria dotyczące ustalania kwot środków finansowych dla wymiaru sprawiedliwości. Wykres ten przedstawia także następujące kryteria według poszczególnych krajów: kwotę opartą na kosztach historycznych/poniesionych, która stanowi najpowszechniejsze kryterium lub, rzadziej, liczbę napływających/rozstrzygniętych spraw, przewidywane koszty lub potrzeby/wnioski sądów.

⁸⁹ Dane gromadzone za pośrednictwem zaktualizowanego kwestionariusza przygotowanego przez Komisję w ścisłym powiązaniu z europejską siecią rad sądownictwa. Odpowiedzi państw członkowskich bez odpowiedzi Rad Sądownictwa zbierane były poprzez współpracę z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej. Państwa członkowskie zostały wymienione w kolejności alfabetycznej według ich nazw geograficznych w języku ojczystym. Wysokość kolumn niekoniecznie odzwierciedla skuteczność gwarancji.



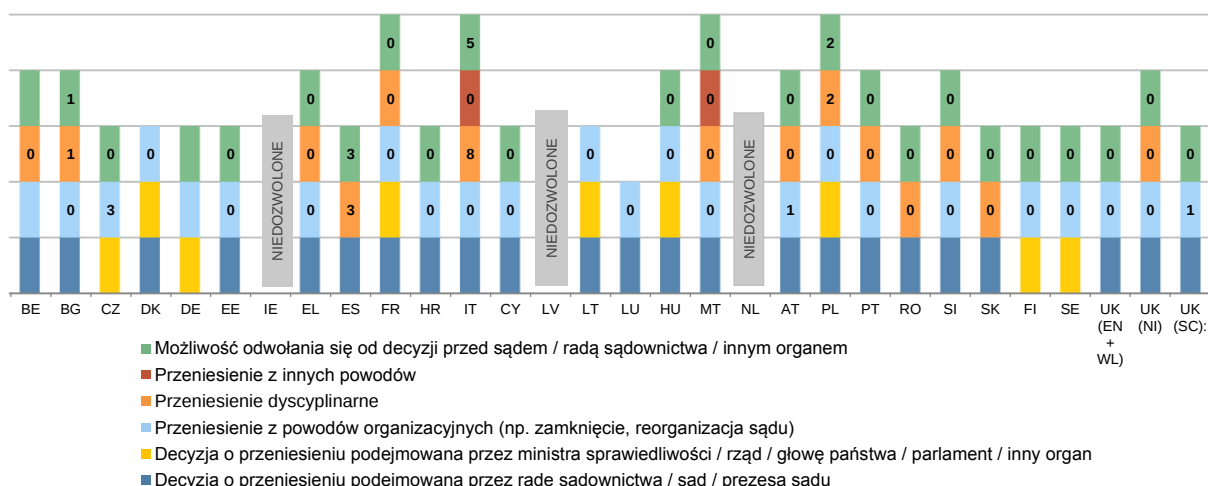
* EL i CY: informacje z informacji z tablicy wyników z 2015 r.; DK: uwzględnia się liczbę spraw wpływających do sądów pierwszej instancji i spraw przez nie rozstrzygniętych; DE: wyłącznie w odniesieniu do budżetu Sądu Najwyższego – w przypadku pierwszej i drugiej instancji systemy sądowe różnią się pomiędzy poszczególnymi krajami związkowymi; EE: liczba spraw napływających i rozstrzygniętych w sądach pierwszej i drugiej instancji; FR: liczba spraw napływających i rozstrzygniętych w sądach wszystkich instancji; IT: dla sądów cywilnych i karnych kryteria określa Ministerstwo Sprawiedliwości, natomiast dla sądów administracyjnych kryteria określa Rada Sądownictwa (CPGA); HU: prawo stanowi, że wynagrodzenia sędziów określa się w ustawie w sprawie budżetu państwa w taki sposób, aby kwota wynagrodzenia nie była niższa niż w poprzednich latach; NL: uwzględnia się liczbę spraw rozstrzygniętych obliczoną na podstawie oceny kosztów ponoszonych przez sądy.

Wykres 52: Gwarancje dotyczące przenoszenia sędziów bez ich zgody*⁹⁰ (nieusuwalność sędziów)

Na wykresie przedstawiono, czy przeniesienie sędziów bez ich zgody jest dozwolone, a jeżeli jest dozwolone, jakie organy podejmują tę decyzję, z jakich powodów możliwe jest przeniesienie oraz czy możliwe jest odwołanie się od takiej decyzji. Liczby pokazują, ilu sędziów zostało przeniesionych bez ich zgody w 2014 r. z powodów organizacyjnych, dyscyplinarnych lub innych i ilu z nich odwołało się od tej decyzji (w przypadkach, w których nie podano liczby, dane nie są dostępne)⁹¹.

⁹⁰ Dane gromadzone za pośrednictwem zaktualizowanego kwestionariusza przygotowanego przez Komisję w ścisłym powiązaniu z europejską siecią rad sądownictwa. Odpowiedzi państw członkowskich bez odpowiedzi Rad Sądownictwa zbierane były poprzez współpracę z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej. Państwa członkowskie zostały wymienione w kolejności alfabetycznej według ich nazw geograficznych w języku ojczystym. Wysokość kolumn niekoniecznie odzwierciedla skuteczność gwarancji.

⁹¹ Pkt 52 zalecenia obejmuje gwarancje dotyczące nieusuwalności sędziów. Sędziowie nie powinni być przeniesieni na inne stanowisko sądowe bez swojej zgody, z wyjątkiem sankcji dyscyplinarnych lub reform organizacji systemu sądowego.



* BE: przeniesienie z powodów organizacyjnych wyłącznie w obrębie danego sądu; CZ: sędzia może zostać przeniesiony wyłącznie do sądu tej samej instancji, sądu o jedną instancję wyżej lub niżej (wszystkie sądy muszą należeć do tego samego okręgu sądowego); DE: przenoszenie maksymalnie na okres trzech miesięcy i wyłącznie w przypadkach zastępstwa; FR: Minister Sprawiedliwości może przenieść sędziego z powodów organizacyjnych w rzadkich przypadkach takich jak zamknięcie sądu lub z powodów prawnych takich jak mianowanie na czas określony (na stanowisko prezesa sądu lub do pełnienia wyspecjalizowanej funkcji); IT: sześciu sędziów zostało przeniesionych przez CSM (rada sądownictwa cywilnego i karnego), trzech z nich odwołało się od decyzji o przeniesieniu; dwóch sędziów przeniesionych przez CPGA (rada sądu administracyjnego) odwołało się od decyzji o przeniesieniu; CPGA może dokonywać przeniesienia tylko z powodów dyscyplinarnych; LT: przeniesienie czasowe, w przypadku pilnej potrzeby zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sądu; RO: wyłącznie przeniesienie czasowe, maksymalnie na okres jednego roku, wynikające z sankcji dyscyplinarnych; FI: przeniesienie czasowe, w przypadku zmiany organizacji funkcji pełnionych przez administrację publiczną.

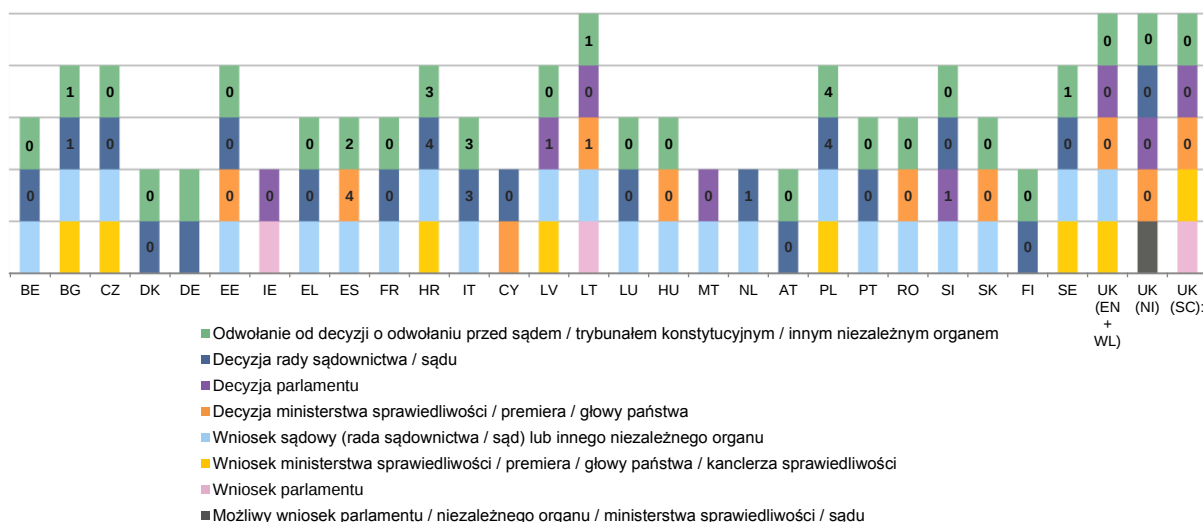
Wykres 53: Odwoływanie sędziów pierwszej i drugiej instancji⁹²

Na poniższym wykresie przedstawiono organy uprawnione do składania wniosków i podejmowania decyzji dotyczących odwoływania sędziów sądów pierwszej i drugiej instancji⁹³. W górnej części każdej kolumny wskazano, który organ podejmuje ostateczną decyzję⁹⁴, natomiast w dolnej części – jaki organ proponuje w stosownych przypadkach odwołanie lub z kim należy się skonsultować przed podjęciem decyzji. Liczby pokazują, ilu sędziów (ze wszystkich instancji sądowych) zostało odwołanych w 2014 r. przez określony organ i ilu sędziów zaskarżyło odwołanie (jeśli nie jest podana liczba, dane nie są dostępne).

⁹² Dane gromadzone za pośrednictwem zaktualizowanego kwestionariusza przygotowanego przez Komisję w ścisłym powiązaniu z europejską siecią rad sądownictwa. Odpowiedzi państw członkowskich bez odpowiedzi Rad Sądownictwa zbierane były poprzez współpracę z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej. Państwa członkowskie zostały wymienione w kolejności alfabetycznej według ich nazw geograficznych w języku ojczystym. Wysokość kolumn niekoniecznie odzwierciedla skuteczność gwarancji.

⁹³ W pkt 46 i 47 zalecenia zawarto wymóg, zgodnie z którym systemy krajowe powinny zapewniać gwarancje dotyczące odwoływania sędziów.

⁹⁴ Może to być jeden organ lub dwa różne organy w zależności od powodu odwołania lub rodzaju sędziego (np. prezes itp.).



* IT: CSM (rada sądownictwa cywilnego i karnego) odwołała trzech sędziów, którzy wnieśli apelację; CPGA (rada sądu administracyjnego) nie odwołała żadnych sędziów; PT: żadni sędziowie nie zostali odwołani, jednak trzech sędziów przeniesionych na emeryturę zaskarżyło wspomnianą decyzję; SE: odwołanie dotyczyło wyroku sądu rejonowego przeprowadzającego kontrolę decyzji Krajowej Rady ds. przewinień dyscyplinarnych z 2011 r.; UK (EN+WL): żaden z sędziów zatrudnionych w pełnym wymiarze nie został odwołany; odwołano wyłącznie sędziów pracujących w niepełnym wymiarze (otrzymujących wynagrodzenie w formie dniówek), mianowicie jednego sędziego trybunału, pięciu sędziów i dziesięciu członków trybunału (ławników); w niektórych państwach na organie wykonawczym spoczywa obowiązek, określony ustawowo lub wynikający z praktyki, zaakceptowania wniosku rady sądownictwa w sprawie odwołania sędziego (np. ES, LT).

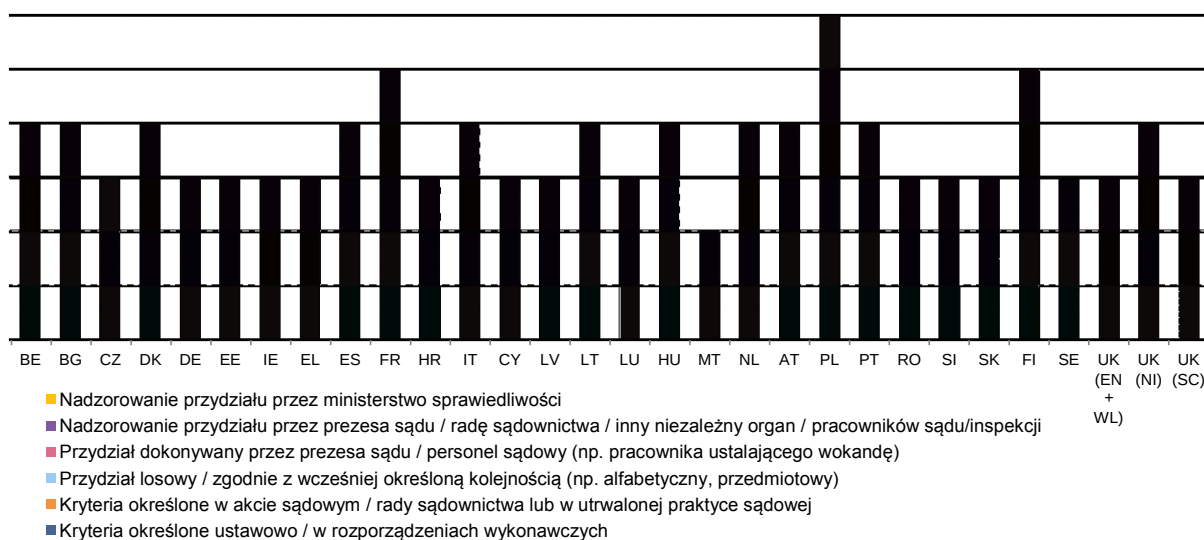
Wykres 54: Przydział spraw w ramach sądu⁹⁵

Na wykresie przedstawiono, na jakim poziomie ustala się kryteria rozdzielania spraw w sądzie, w jaki sposób sprawy są przydzielane i jaki organ nadzoruje przydział⁹⁶. Zasadnicze znaczenie ma także sposób, w jaki wdrażane są systemy, takie jak system losowego przydzielania spraw⁹⁷.

⁹⁵ Dane gromadzone za pośrednictwem zaktualizowanego kwestionariusza przygotowanego przez Komisję w ścisłym powiązaniu z europejską siecią rad sądownictwa. Odpowiedzi państw członkowskich bez odpowiedzi Rad Sądownictwa zbierane były poprzez współpracę z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej. Państwa członkowskie zostały wymienione w kolejności alfabetycznej według ich nazw geograficznych w języku ojczystym. Wysokość kolumn niekoniecznie odzwierciedla skuteczność gwarancji.

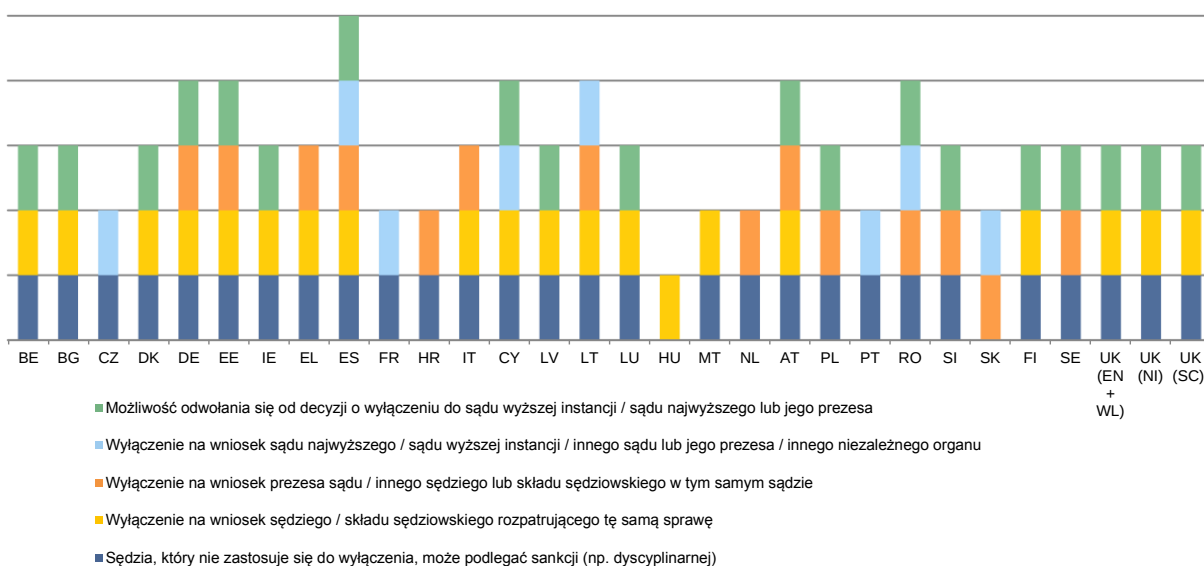
⁹⁶ Zgodnie z pkt 24 zalecenia systemy rozdzielania spraw w sądzie powinny funkcjonować w oparciu o obiektywne, ustalone wcześniej kryteria, gwarantując prawo do niezależnego i bezstronnego sądu.

⁹⁷ Na przykład ostatnie sprawozdanie Komisji dotyczące postępu w Bułgarii poczynionego w ramach współpracy oraz mechanizmu weryfikacji służy zachęceniu BG do: 'stworzenia możliwości w obrębie [Najwyższej Rady Sądownictwa] i [inspektoratu sądowego] do monitorowania stosowania i bezpieczeństwa nowego systemu w odniesieniu do losowego przydzielania spraw w sądach. Wspomniane instytucje musi charakteryzować przejrzystość w zakresie udostępniania wyników kontroli i działań następczych w odniesieniu do zidentyfikowanych problemów'. COM(2016) 40 final, dostępny na stronie: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2016_40_en.pdf



Wykres 55: Wyłączenie sędziego z mocy ustawy i na wniosek⁹⁸

Na wykresie przedstawiono informacje, czy sędziowie mogą podlegać sankcjom, jeżeli nie zastosują się do obowiązku wyłączenia z rozpatrywania sprawy, w której ich bezstronność jest kwestionowana, zagrożona lub w przypadku uzasadnionego podejrzenia o stronniczość. Wykres pokazuje także, jaki organ⁹⁹ jest odpowiedzialny za podjęcie decyzji dotyczącej wyłączenia sędziego na wniosek złożony przez stronę dążącą do takiego wyłączenia¹⁰⁰.



⁹⁸ Dane gromadzone za pośrednictwem zaktualizowanego kwestionariusza przygotowanego przez Komisję w ścisłym powiązaniu z europejską siecią rad sądownictwa. Odpowiedzi państw członkowskich bez odpowiedzi Rad Sądownictwa zbierane były poprzez współpracę z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej. Państwa członkowskie zostały wymienione w kolejności alfabetycznej według ich nazw geograficznych w języku ojczystym. Wysokość kolumn niekoniecznie odzwierciedla skuteczność gwarancji.

⁹⁹ Niekiedy decyzję w danej sprawie podejmuje więcej niż jeden organ w zależności od szczebla sądu, w którym zasiada wyłączany sędzia.

¹⁰⁰ Zgodnie z pkt 59, 60 i 61 zaleceń sędziowie powinni działać niezależnie i bezstronnie we wszystkich sprawach oraz powinni wyłączyć się z orzekania lub odmówić przyjęcia sprawy, jeżeli zachodzą uzasadnione powody określone przez prawo.

3.3.3 Funkcjonowanie sieci sądowych w zakresie niezależności sądów

W tablicy wyników dokonano przeglądu porównawczego niektórych gwarancji prawnych ukierunkowanych na ochronę niezależności sądów, nie zawarto w niej jednak oceny ich skuteczności. W poprzednich tablicach wyników Komisja zachęcała sieci sądowe do przeprowadzania bardziej szczegółowych ocen dotyczących skuteczności tych gwarancji prawnych w odniesieniu do niezależności sądów oraz wspomniała, że rozpatrzy sposoby przedstawiania wyników ustaleń w przyszłych tablicach wyników.

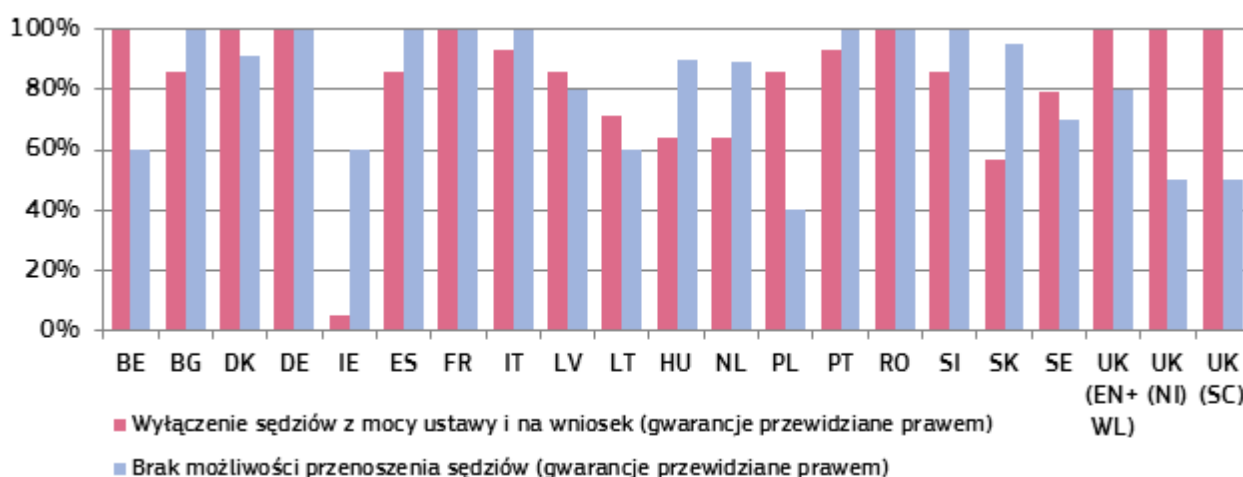
Pierwszym krokiem europejskiej sieci rad sędziownictwa w tym zakresie było przeprowadzenie w 2015 r. badania¹⁰¹ dotyczącego niezależności i rozliczalności sędziów, w ramach którego przeanalizowano gwarancje prawne formalnie uregulowane w przepisach prawa. W badaniu analizowano sytuację w państwach członkowskich, w których członkowie rady sędziownictwa byli członkami europejskiej sieci rad sędziownictwa. Oprócz analizy postrzegania przez sędziów niezależności, badanie to zawiera szereg wskaźników odnoszących się do niezależności sądów, takich jak niezależność organizacyjna, finansowanie sądów, zarządzanie sądami, decyzje kadrowe dotyczące sędziów, brak możliwości przeniesienia, procedura dochodzenia roszczeń, sprawozdawczość okresowa, relacje z prasą, etyka sądowa, wyłączenie sędziów z mocy ustawy i na wniosek. Niektóre z tych wskaźników dotyczą sytuacji przedstawionych na wykresach powyżej, np. sytuacji dotyczących braku możliwości przenoszenia sędziów oraz wyłączenie sędziów z mocy ustawy i na wniosek.

Wykres 56: Przykłady gwarancji prawnych zbadanych przez europejską sieć rad sędziownictwa¹⁰²

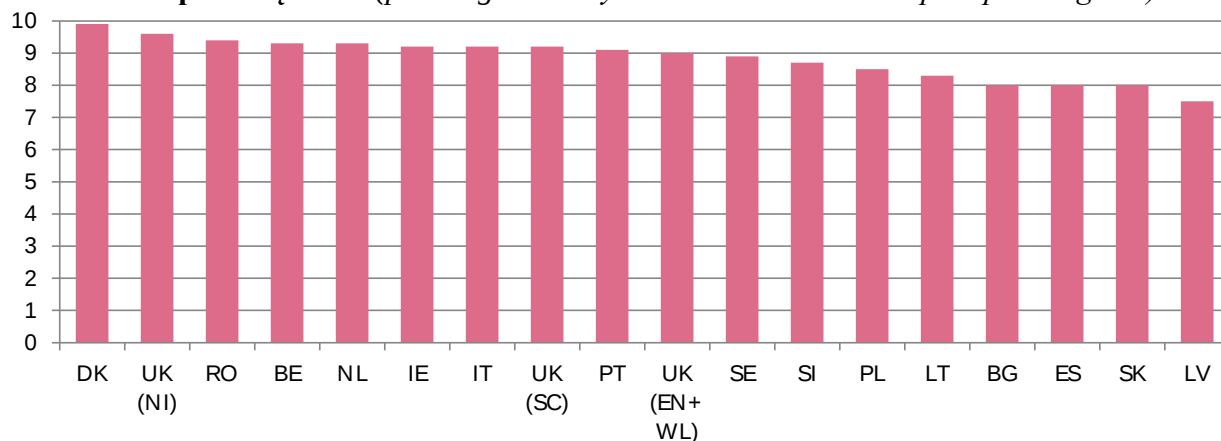
Wykres poniżej dotyczy braku możliwości przenoszenia sędziów oraz wyłączenia sędziów z mocy ustawy i na wniosek. Przedstawiono na nim w sposób szczegółowy formalne ustalenia przewidziane prawem celem odniesienia się do wspomnianych sytuacji, bez uwzględniania pomiaru ich skuteczności w praktyce ani oceny ich zastosowania. Celem doprecyzowania, wykres ten przedstawia ustalenia dotyczące dobrowolnego wycofania się, naruszenia zobowiązania do wycofania się, wniosku o wyłączenie, organu orzekającego i możliwości odwołania się od decyzji dotyczącej wniosku o wyłączenie. Na wykresie przedstawiono także ustalenia dotyczące możliwości przeniesienia sędziego (czasowo lub na stałe; z powodów innych niż dyscyplinarne) do innego urzędu sądowego (możliwości przydzielenia mu innych obowiązków w zakresie orzekania bądź przeniesienia do innego sądu lub innego miejsca) bez jego zgody.

¹⁰¹ Sprawozdanie europejskiej sieci rad sędziownictwa na lata 2014–2015 dotyczące niezależności i odpowiedzialności organów sędziowskich i prokuratur. W sprawozdaniu zastosowano wskaźniki dotyczące prawnych i innych obiektywnie dostrzegalnych aspektów systemu prawnego, które są niezbędne dla zapewnienia niezależności i rozliczalności. Jeżeli chodzi o pomiar wspomnianych obiektywnych aspektów, rady, lub w przypadku ich braku, inne organy zarządzające odpowiadają za przyznawanie punktów i kategoryzację, przy zastosowaniu standardowego kwestionariusza. Mamy tu do czynienia z samooceną, jednak dotyczy ona aspektów, które może sprawdzić każdy, kto posiada wiedzę na temat odnośnych systemów prawnych. Wskaźniki te przedstawiają opinie europejskiej sieci rad sędziownictwa dotyczące tego, jak powinny wyglądać formalne ustalenia przewidziane prawem mające na celu ochronę niezależności sądów. Zob. s. 16 i 23, sprawozdanie europejskiej sieci rad sędziownictwa, dostępne na stronie internetowej: http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_2014_2015_adopted_ga_corr_2016.pdf

¹⁰² Wykres ten powstał w oparciu o wyniki zaprezentowane w sprawozdaniu europejskiej sieci rad sędziownictwa na lata 2014–2015 dotyczącym niezależności i odpowiedzialności organów sędziowskich i prokuratur. Wynik przedstawiono jako odsetek ustandaryzowanej maksymalnej liczby punktów.



Wykres 57: Badanie europejskiej sieci rad sędownictwa dotyczące postrzegania niezależności przez sędziów (postrzeganie – wyższa wartość oznacza lepsze postrzeganie)¹⁰³



¹⁰³ Wykres ten oparto na odpowiedziach udzielonych w ankiecie na pytanie: „W skali 0–10 (gdzie 0 oznacza „całkowicie zależny”, a 10 oznacza „najwyższy stopień niezależności”): jako sędzia czuję się całkowicie zależny albo czuję się całkowicie niezależny”. W badaniu tym, które przeprowadzono w marcu 2015 r., uczestniczyło ogółem 4 874 sędziów. Następujący członkowie europejskiej sieci rad sędownictwa nie wzięli udziału w badaniu: FR, MT, HR i HU. SE jest obserwatorem europejskiej sieci rad sędownictwa.

3.3.4 Podsumowanie dotyczące niezależności sądów

Niezależność sądów jest podstawowym elementem skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości. Jest on istotny w celu utrzymywania rządów prawa, sprawiedliwości postępowań sądowych i zaufania obywateli i przedsiębiorstw wobec systemu prawnego. Na tablicy wyników przedstawiono tendencje dotyczące postrzegania niezależności sądów, jak również informacje o gwarancjach prawnych i o radach sądownictwa (organy zajmujące się ochroną niezależności sądów).

- Jako uzupełnienie badania przedsiębiorstw przeprowadzonego przez Światowe Forum Ekonomiczne tablica wyników z 2016 r. poszerza zakres badania *postrzeganej niezależności* za pomocą nowych badań Eurobarometru przeprowadzonych wśród ogółu społeczeństwa i przedsiębiorstw:
 - porównanie wszystkich badań daje *podobne rezultaty*, zwłaszcza wśród państw członkowskich o najniższym i najwyższym poziomie postrzeganej niezależności sądów;
 - badanie przeprowadzone przez Światowe Forum Ekonomiczne, zaprezentowane po raz czwarty, pokazało, że postrzeganie niezależności przez przedsiębiorstwa w większości państw członkowskich w porównaniu z ubiegłym rokiem *uległo poprawie lub pozostało niezmiennie*; należy również zwrócić uwagę na to, że w kilku państwach członkowskich, które do tej pory wykazywały niski poziom postrzeganej niezależności, odnotowano znaczącą poprawę (Wykres 48);
 - w kilku państwach członkowskich, które do tej pory wykazywały niski poziom postrzeganej niezależności, wśród szczególnych powodów postrzeganego braku niezależności sądów i sędziów znalazły się *ingerencje i naciski instytucji rządowych i polityków oraz ze strony interesów gospodarczych i innych szczególnych interesów* (Wykresy 45 i 47).
- Tablica wyników nadal przedstawia *zarys gwarancji prawnych w odniesieniu do niezależności sądów*, ukazując, w jaki sposób zorganizowano systemy wymiaru sprawiedliwości, aby chronić niezależność sądów w pewnych sytuacjach, w których może być ona zagrożona:
 - co się tyczy *przeniesienia sędziów bez ich zgody oraz odwoływania sędziów* sądów pierwszej i drugiej instancji, w tablicy wyników wykazano, że prawie we wszystkich państwach członkowskich sędziowie przeniesieni lub odwołani mogą zaskarżyć wspomniane decyzje lub złożyć wniosek w sprawie kontroli sądowej dotyczącej wspomnianej decyzji. Wykres pokazuje, że niewielu sędziów zostało odwołanych lub przeniesionych bez ich zgody i że większości przeniesień dokonano z powodów dyscyplinarnych (Wykres 52 i 53);
 - w przeważającej większości państw członkowskich napływające sprawy są *przydzielane* sędziom losowo lub zgodnie z wcześniej ustalonym porządkiem, ograniczając tym samym swobodę uznania, pod warunkiem że systemy wdrażane są prawidłowo, a przydzielanie podlega monitorowaniu (Wykres 54);
 - oprócz sytuacji, która ma miejsce w kilku państwach członkowskich, sędziowie, którzy nie dostosują się do obowiązku *wylączenia* z rozpatrywania sprawy, w której ich bezstronność jest kwestionowana, mogą podlegać sankcjom dyscyplinarnym (Wykres 55).
- Tablica wyników przedstawia prace europejskiej sieci rad sądownictwa w zakresie niezależności sądów, które stanowią pierwszy krok na drodze do oceny skuteczności gwarancji w praktyce (Wykres 56).
- W świetle aktualnego przeglądu dotyczącego *składu rad sądownictwa i ich uprawnień*, tablica wyników pokazuje, że w większości rad sędziowie (i prokuratorzy) są *wybierani przez swoich kolegów z pracy* (Wykres 49). Tablica pokazuje również, że oprócz uprawnień do powoływania i odwoływania sędziów i podejmowania decyzji wpływających na ich kariery,

zaledwie kilka rad ma *uprawnienia kierownicze* do określania liczby pracowników sądowych w poszczególnych sądach, budżetów sądów i wykorzystywania ICT w sądach (Wykres 50).

- Tylko w niewielu państwach członkowskich sądownictwo jest zaangażowane w *określanie kryteriów w odniesieniu do swoich zasobów finansowych*. W większej grupie państw członkowskich wspomniane kryteria definiowane są wyłącznie przez władzę wykonawczą lub władzę sądowniczą (Wykres 51).

4. WNIOSKI

Unijna tablica wyników sprawiedliwości w swoim czwartym wydaniu przedstawia w sposób kompleksowy postępy poczynione przez krajowe systemy wymiaru sprawiedliwości w zakresie efektywności, jakości i niezależności. Nawet jeśli sytuacja znacznie się różni w zależności od danego państwa członkowskiego oraz wskaźnika, tablica wyników z 2016 r. przedstawia pewne pozytywne oznaki świadczące o tym, że, jak się wydaje, wysiłki mające na celu poprawę systemów wymiaru sprawiedliwości przynoszą efekty. Tablica wyników będzie nadal służyć monitorowaniu tych zmian i prowadzeniu dalszych pogłębionych przeglądów porównawczych. Podstawowa rola systemów wymiaru sprawiedliwości polegająca na utrzymywaniu rządów prawa wymaga kontynuowania tych działań z zaangażowaniem i determinacją.