



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.3.2014 r.
COM(2014) 155 final

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

Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2014 r.

1. WPROWADZENIE

Edycja unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości („tablicy wyników”) z 2014 r. prezentowana jest w kontekście, w którym szereg państw członkowskich zaangażowanych jest w proces reformowania swoich systemów wymiaru sprawiedliwości, aby uczynić je bardziej skutecznymi dla obywateli i przedsiębiorstw. Reformy te mają bezpośrednie znaczenie dla UE i są pilnie śledzone przez instytucje europejskie i zainteresowane strony.

Jakość, niezależność i skuteczność są kluczowymi elementami składowymi skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości. Dobrze funkcjonujące systemy wymiaru sprawiedliwości są istotnym strukturalnym warunkiem, na którym poszczególne państwa członkowskie opierają swoją politykę zrównoważonego wzrostu gospodarczego i stabilności społecznej. Z tych powodów od 2011 r. krajowe reformy wymiaru sprawiedliwości stanowią integralną część komponentów strukturalnych w państwach członkowskich objętych programami dostosowań gospodarczych¹. Od 2012 r.² poprawa jakości, niezależności i skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości jest również priorytetem europejskiego semestru, rocznego cyklu koordynacji polityki gospodarczej UE, zasygnalizowanym w ramach rocznej analizy wzrostu gospodarczego z 2014 r.³. Tablica wyników stanowi źródło obiektywnych danych dotyczących funkcjonowania krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości dla europejskiego semestru. Przyczynia się to do identyfikacji problemów, które zasługują na szczególną uwagę, celem zapewnienia realizacji reform.

Dostęp do skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości jest zasadniczym prawem leżącym u podstawy europejskich demokracji, uznanym przez wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich. Z tego powodu prawo do skutecznego środka prawnego zapisano w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 47). Ilekroć sąd krajowy stosuje prawodawstwo UE, czyni to jako „sąd UE” i musi zapewnić skuteczną ochronę sądową każdemu, tj. obywatelom i przedsiębiorstwom, których prawa gwarantowane w przepisach UE zostały naruszone. Skuteczność systemów wymiaru sprawiedliwości jest więc kwestią zasadniczą dla wdrażania prawa unijnego i wzmocnienia wzajemnego zaufania.

Czym jest tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE?

Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości jest narzędziem informacyjnym służącym wspieraniu UE i państw członkowskich w osiągnięciu większej skuteczności wymiaru sprawiedliwości dzięki zapewnieniu obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych danych dotyczących jakości, niezależności i skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości we wszystkich państwach członkowskich.

Tablica wyników przyczynia się do identyfikacji ewentualnych niedociągnięć, ulepszeń i dobrych praktyk i ma za zadanie ukazanie trendów w funkcjonowaniu krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w przebiegu czasu. Nie przedstawia ona jednego ogólnego rankingu, lecz ogólny zarys funkcjonowania wszystkich krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości na podstawie różnych wskaźników będących przedmiotem wspólnego zainteresowania wszystkich państw członkowskich.

¹ W 2014 r. programy dostosowań gospodarczych w Grecji, Portugalii i na Cyprze obejmują warunkowość reform wymiaru sprawiedliwości.

² Komunikat Komisji, Roczna analiza wzrostu na 2013 r., COM(2012) 750 final.

³ Komunikat Komisji, Roczna analiza wzrostu na 2014 r., COM(2013) 800 final.

Tablica wyników nie promuje żadnego konkretnego rodzaju systemu wymiaru sprawiedliwości. Niezależnie od krajowego modelu wymiaru sprawiedliwości lub też tradycji prawnych, na których się on opiera, terminowość, niezależność, przystępność cenowa oraz przyjazny dla użytkownika dostęp są jednymi z zasadniczych parametrów tego, co składa się na skuteczny system wymiaru sprawiedliwości.

Tablica wyników z 2014 r. ukierunkowana jest na procesowe sprawy cywilne i handlowe, a także administracyjne, aby wspomóc państwa członkowskie w wysiłkach na rzecz poprawy klimatu biznesowego oraz pokonania kryzysu zadłużeniowego i finansowego. Tablica wyników jest narzędziem, które ewoluuje w trakcie dialogu z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim w celu identyfikacji podstawowych parametrów skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości. Parlament Europejski wezwał Komisję do stopniowego rozszerzania zakresu tablicy wyników.

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

Słabe wyniki, ujawnione przez wskaźniki tablicy wyników, wymagają zawsze głębszej analizy przyczyn takiego stanu rzeczy. Ocena poszczególnych krajów przeprowadzana jest w kontekście procesu europejskiego semestru w drodze dwustronnego dialogu z zainteresowanymi organami i stronami. Ocena ta uwzględnia szczególne cechy systemu prawnego i jego kontekst w objętych nią państwach członkowskich. W ostateczności Komisja może zaproponować *zalecenia Rady dla poszczególnych krajów* dotyczące potrzeby poprawy systemów wymiaru sprawiedliwości⁴.

Jaką metodykę zastosowano w ramach tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości UE?

Tworząc tablicę wyników korzystano z różnych źródeł informacji. Większość danych ilościowych dostarcza obecnie Europejska Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) Rady Europy, z którą Komisja zawarła umowę na przygotowanie specjalnej ekspertyzy⁵. Dane pochodzą z 2012 r. i zostały dostarczone przez państwa członkowskie zgodnie z metodyką CEPEJ⁶. Opracowanie zawiera także arkusze informacyjne dotyczące poszczególnych państw, które oferują więcej kontekstu i powinny być odczytywane łącznie z danymi liczbowymi.

W odniesieniu do tablicy wyników z 2014 r. Komisja skorzystała także z dodatkowych źródeł informacji, tj. Eurostatu, Banku Światowego, Światowego Forum Ekonomicznego i europejskich sieci sądowych, zwłaszcza europejskiej sieci rad sędziowskich, która udzieliła odpowiedzi na kwestionariusz dotyczący niezależności sądów. Dalsze dane zostały zebrane za pośrednictwem dwóch pilotażowych badań terenowych dotyczących funkcjonowania sądów krajowych w zakresie stosowania zasad w dziedzinie prawa konkurencji i ochrony konsumentów⁷.

Skuteczność krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości jako element składowy wzrostu gospodarczego

Wysokiej jakości instytucje, w tym skuteczne krajowe systemy wymiaru sprawiedliwości, są determinantą wyników gospodarczych. W dobie kryzysu zadłużeniowego, finansowego i gospodarczego odgrywają one kluczową rolę w przywracaniu zaufania i stymulowaniu

⁴ Uzasadnienia zaleceń dla poszczególnych krajów przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji, dostępnym pod adresem: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/index_pl.htm

⁵ Dostępne pod adresem: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

⁶ Nie wszystkie państwa członkowskie dostarczyły dane do CEPEJ.

⁷ Badanie dotyczące funkcjonowania sądów krajowych w zakresie stosowania zasad prawa konkurencji przeprowadzone przez ICF GHK, 2014; badanie dotyczące funkcjonowania sądów krajowych w zakresie stosowania zasad prawa ochrony konsumentów przeprowadzone przez Centre for Strategy and Evaluation Services LPP, 2014. Dostępne pod adresem: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Przewidywalne, wydawane w odpowiednim terminie i możliwe do wyegzekwowania orzeczenia sądowe są ważnymi elementami składowymi atrakcyjnego otoczenia biznesowego. Przyczyniają się one do zaufania i stabilności w całym cyklu koniunkturalnym poprzez utrzymywanie ufności w kwestiach takich, jak zakładanie przedsiębiorstwa, egzekwowanie wykonania umowy, przyciąganie inwestycji, spłacanie długu prywatnego lub ochrona własności i innych praw.

Wpływ krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości podkreślają Międzynarodowy Fundusz Walutowy⁸, Europejski Bank Centralny⁹, OECD¹⁰, Światowe Forum Ekonomiczne¹¹ i Bank Światowy¹². Skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości stanowi bodziec do inwestowania w danym państwie¹³. Wyniki badań pokazują, że istnieje pozytywna korelacja pomiędzy rozmiarami przedsiębiorstwa a skutecznymi systemami wymiaru sprawiedliwości, a z kolei słabsze bodźce do inwestowania i zatrudniania, w przypadku gdy istnieją niedociągnięcia w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości¹⁴. Wzrost gospodarczy w bardziej innowacyjnych sektorach, zwłaszcza tych, które często opierają się na wartościach niematerialnych i prawnych, takich jak prawa własności intelektualnej, zależy od dobrze funkcjonującego systemu wymiaru sprawiedliwości¹⁵. Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości sprzyjają również konkurencji na rynku. Jeżeli systemy wymiaru sprawiedliwości gwarantują dobre egzekwowanie wykonania umów, odwołuje to przedsiębiorstwa od oportunistycznego zachowania w stosunkach gospodarczych i zmniejsza koszty transakcyjne. W dobrze funkcjonujących systemach zaufanie ułatwia przedsiębiorczość. Niedociągnięcia systemów wymiaru sprawiedliwości prowadzą do wyższych kosztów finansowania zewnętrznego¹⁶. Kredytodawcy są bardziej skłonni do udzielania kredytów, gdy mają pewność, że skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości gwarantuje, iż będą mogli odzyskać udzielone pożyczki.

Szeroko zakrojona debata nad skutecznością systemów wymiaru sprawiedliwości

Prezentacja pierwszej edycji tablicy wyników przyczyniła się do szerokiej wymiany poglądów na temat skuteczności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w UE. W rezolucji z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości¹⁷ Parlament Europejski wyraził duże zainteresowanie tablicą wyników i wezwał Komisję do kontynuacji tych badań. Podkreślił wagę, jaką ma zapewnienie skutecznego i niezawisłego systemu wymiaru sprawiedliwości, który mógłby przyczynić się do wzrostu gospodarczego w Europie i stymulować konkurencyjność, a także podkreślił, że

⁸ MFW, „Fostering Growth in Europe Now”, 18 czerwca 2012 r.

⁹ Dostępne pod adresem: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130516.en.html>

¹⁰ Zob. na przykład „What makes civil justice effective?”, OECD Economics Department Policy Notes, nr 18, czerwiec 2013 i „The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics”, OECD Economics Department Working Papers, nr 1060.

¹¹ Światowe Forum Ekonomiczne, „The Global Competitiveness Report; 2013-2014”, dostępne pod adresem: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

¹² Dostępne pod adresem: http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/~/_media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-Enforcing-contracts.pdf

¹³ Zob. IMF Country Report nr 13/299.

¹⁴ Zob. Bank of Spain Working Paper 1303; Bank of Italy Working Paper 898; IMF Country Report 13/299, o którym mowa powyżej.

¹⁵ OECD Economics Department, o którym mowa powyżej.

¹⁶ IMF Country Report nr 13/299.

¹⁷ Rezolucja pt. „Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości – wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i administracyjnych w państwach członkowskich”.

skuteczny i godny zaufania system wymiaru sprawiedliwości zapewnia przedsiębiorstwom bodźce do rozwoju i inwestowania na poziomie krajowym i transgranicznym.

Rada dokonała wymiany poglądów na temat aspektów europejskiego semestru 2014 związanych z wymiarem sprawiedliwości, w tym tablicy wyników za 2013 r., podczas nieformalnego posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w grudniu. Podczas posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w marcu 2014 r. Komisja przedstawiła główne cechy kolejnej unijnej tablicy wyników z 2014 r. Dnia 4 marca Rada i państwa członkowskie przyjęły konkluzje w sprawie cywilnych i handlowych systemów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich¹⁸.

Skuteczność krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości i tablica wyników z 2013 r. były również przedmiotem dyskusji podczas „Assises de la Justice”, konferencji wysokiego szczebla zorganizowanej przez Komisję Europejską w Brukseli w dniach 21 i 22 listopada 2013 r. poświęconej kształtowaniu polityk w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w Europie w nadchodzących latach¹⁹. Przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości (np. sądy najwyższe, rady sędziownictwa i sędziowie) i praktycy (np. prawnicy i komornicy sądowi) wyrazili zainteresowanie i zgłosili sugestie co do jej przyszłego rozwoju. Niektóre państwa członkowskie wniosły wkład do dyskusji i podkreśliły pewne aspekty metodyki, które mogłyby zostać ulepszone. Przy tej okazji opublikowano badanie Eurobarometru²⁰ na temat „Sprawiedliwości w Unii Europejskiej”, w którym podkreśla się zwłaszcza, że poziom zaufania do krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich.

Komisja zainicjowała regularny dialog z ekspertami z państw członkowskich, aby promować wymianę najlepszych praktyk w dziedzinie skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości i w dalszym ciągu rozwijać tablicę wyników. Poproszono państwa członkowskie o wyznaczenie dwóch osób odpowiedzialnych za kontakty, jednej reprezentującej wymiar sprawiedliwości, a drugiej reprezentującej Ministerstwo Sprawiedliwości. Podczas dwóch pierwszych spotkań osób odpowiedzialnych za kontakty omawiano dostępność danych dotyczących funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości i dobre praktyki gromadzenia danych.

2. PODJĘCIE DZIAŁAŃ W ODNIESIENIU DO UNIJNEJ TABLICY WYNIKÓW Z 2013 R.

Ustalenia tablicy wyników z 2013 r. wraz z analizą sytuacji w państwach członkowskich pomogły określić zalecenia dla poszczególnych krajów w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. W następstwie wniosku Komisji Rada wydała zalecenia dla dziesięciu państw członkowskich²¹, aby poprawiły – w zależności od danego państwa – niezawisłość,

¹⁸ Jeżeli chodzi o Komitet Regionów, przewodniczący Komisji Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych (CIVEX) przekazał szereg uwag podkreślających istotność skutecznego wymiaru sprawiedliwości i wzrostu gospodarczego na szczeblu lokalnym i regionalnym.

¹⁹ Informacje na temat konferencji, przemówień i pisemnych uwag dostępne są pod adresem: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm

²⁰ Flash Eurobarometer nr 385 „Sprawiedliwość w Unii Europejskiej”, dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_390_375_en.htm#385

²¹ Zalecenie Rady (2013/C 217/03) z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform **Bułgarii** z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na lata 2012–2016 (zob. §5); zalecenie Rady (2013/C 217/20) z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform **Hiszpanii** z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na lata 2012–2016 (zob. §9); zalecenie Rady (2013/C 217/10) z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform **Węgier** z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat

jakość lub skuteczność swojego systemu wymiaru sprawiedliwości bądź kontynuowały jego wzmacnianie. Spośród tych dziesięciu państw członkowskich sześć²² zidentyfikowano już w 2012 r. jako zmagające się z wyzwaniami związanymi z funkcjonowaniem ich systemu wymiaru sprawiedliwości.

Przedmiotowe państwa członkowskie podejmują środki w dziedzinie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Środki te mogą mieć charakter operacyjny, taki jak modernizacja procesu zarządzania w sądach, korzystanie z nowych technologii informacyjnych, rozwój alternatywnych metod rozstrzygania sporów, albo bardziej strukturalny, na przykład restrukturyzacja organizacji sądów czy uproszczenie zasad postępowania cywilnego, co może umożliwić ograniczenie długości postępowań. Intensywność i stan reform różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. O ile w niektórych państwach członkowskich środki już przyjęto i są wdrażane, w innych środki takie są dopiero na wczesnym etapie. Tablica wyników przedstawia dane z 2012 r., zatem nie odzwierciedlają one jeszcze skutków trwających reform, nawet w odniesieniu do tych państw członkowskich, które przyjęły już ambitne środki²³.

Ustalenia tablicy wyników pomagają ustalić priorytety unijnych funduszy strukturalnych. Wcześniejsze doświadczenia pokazują, że fundusze UE można użyć do poprawy skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości. Na przykład Estonia wykorzystwała fundusze strukturalne do stworzenia narzędzi e-sprawiedliwości i jest obecnie jednym z najbardziej zaawansowanych państw w dziedzinie wykorzystania narzędzi ICT do zarządzania sądami i komunikacji pomiędzy sądami a stronami.

Komisja uznała wymiar sprawiedliwości za obszar priorytetowy finansowania w kontekście wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020²⁴ w przypadku dwunastu państw członkowskich. Państwa członkowskie określają swoją strategię wykorzystania środków UE w celu wspierania strategii „Europa 2020” w ramach tzw. „umów partnerstwa”. Umowy te

przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na lata 2012–2016 (zob. §5); zalecenie Rady (2013/C 217/11) z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform **Włoch** z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na lata 2012–2017 (zob. §2); zalecenie Rady (2013/C 217/12) z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform **Łotwy** z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu konwergencji na lata 2012–2016 (zob. §7); zalecenie Rady (2013/C 217/15) z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform **Malty** z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na lata 2012–2016 (zob. §5); zalecenie Rady (2013/C 217/16) z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform **Polski** z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016 (zob. §7); zalecenie Rady (2013/C 217/17) z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform **Rumunii** z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na lata 2012–2016 (zob. §7); zalecenie Rady (2013/C 217/19) z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform **Słowenii** z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na lata 2012–2016 (zob. §7); zalecenie Rady (2013/C 217/18) z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform **Słowacji** z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na lata 2012–2016 (zob. §6). Dostępne pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2013:217:SOM:EN:HTML>

²² BG, IT, LV, PL, SI, SK.

²³ Na przykład po podpisaniu programu dostosowań gospodarczych w 2011 r. Portugalia podjęła działania mające na celu poprawę skuteczności i terminowego egzekwowania wykonania umów, restrukturyzację systemu sądownictwa i eliminację zaległości w rozpatrywaniu spraw przez sądy. Wstępne dane za 2013 r. ukazują pozytywne zmiany, na przykład w dziedzinie wskaźnika zamykanych spraw egzekucyjnych.

²⁴ BG, CZ, EL, HR, IT, LV, LT, HU, PL, RO, SI i SK. Stanowiska służb Komisji na temat stanu realizacji umów partnerstwa i programów dla tych państw są dostępne pod adresem: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/program/index_en.cfm

umożliwiają zapewnienie odpowiedniej alokacji środków, aby w pełni odzwierciedlić istotność poprawy skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości.

3. WSKAŹNIKI TABLICY WYNIKÓW WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI UE Z 2014 R.

Skuteczność systemów wymiaru sprawiedliwości

W 2014 r. w tablicy wyników prezentowane są nadal te same wskaźniki odnoszące się do skuteczności postępowań, co w 2013 r.: wskaźnik długości postępowania, wskaźnik zamykanych spraw i liczba spraw w toku. Ponadto w tablicy wyników z 2014 r. przedstawiono wyniki dwóch badań pilotażowych²⁵, które miały na celu dostarczenie bardziej precyzyjnych danych dotyczących długości postępowań sądowych w dziedzinie prawa konkurencji i ochrony konsumentów, wyrażonej jako przeciętna liczba dni. Skuteczność systemów wymiaru sprawiedliwości w tych dwóch dziedzinach jest istotna dla gospodarki. Szacuje się na przykład, że niekorzystny wpływ wszystkich najpoważniejszych karteli na dobrobyt konsumentów, wyrażony jako proporcja produktu krajowego brutto UE, mieści się w zakresie od 0,20 % do 0,55 % PKB Unii w 2011 r.²⁶. Podobnie stosowanie prawa ochrony konsumentów jest równie istotne dla gospodarki, gdyż spożycie ostateczne w sektorze gospodarstw domowych stanowi 56 % PKB²⁷.

Jakość systemów wymiaru sprawiedliwości

Jeżeli chodzi o jakość systemów wymiaru sprawiedliwości, w tablicy wyników z 2014 r. wykorzystano te same wskaźniki co w 2013 r. Skupiono się na pewnych czynnikach, które pomagają poprawić jakość wymiaru sprawiedliwości, takich jak szkolenie, monitorowanie i ocena działań sądowych, budżet, zasoby ludzkie, dostępność technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) dla sądów (co ułatwia zwłaszcza kontakty pomiędzy stronami a sądami) i dostępność alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR), co umożliwia stronom znajdowanie innych metod rozstrzygania sporów. Ponadto w tablicy wyników z 2014 r. przedstawiono bardziej precyzyjne dane dotyczące szkolenia z zakresu prawa UE, korzystania z ankiet badających poziom zadowolenia, budżetu sądów i liczby sędziów.

Niezależność wymiaru sprawiedliwości

W tablicy wyników przedstawiono dane dotyczące postrzeganej niezależności systemu wymiaru sprawiedliwości zawarte w corocznym sprawozdaniu w sprawie globalnej konkurencyjności Światowego Forum Ekonomicznego.

Chociaż postrzegana niezależność jest istotna, gdyż może wpływać na decyzje inwestycyjne, ważniejsza jest skuteczna ochrona niezależności sądów w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości poprzez gwarancje prawne. Jak ogłoszono w tablicy wyników z 2013 r., Komisja rozpoczęła współpracę w zakresie strukturalnej niezależności sądownictwa z

²⁵ Badanie dotyczące funkcjonowania sądów krajowych pod względem stosowania zasad prawa konkurencji przeprowadzone przez ICF GHK, 2014; badanie dotyczące funkcjonowania sądów krajowych pod względem stosowania zasad prawa ochrony konsumentów przeprowadzone przez Centre for Strategy and Evaluation Services LPP, 2014.

²⁶ Dokument roboczy służb Komisji, Streszczenie oceny skutków, Powództwa odszkodowawcze z tytułu naruszenia unijnych reguł konkurencji uzupełniający wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego, 11 czerwca 2013, SWD 2013 (203) (pkt 65).

²⁷ Dokument roboczy służb Komisji „Umocnienie pozycji konsumenta w UE”, 7 kwietnia 2011 r., SEC (2011) 469, (pkt 2).

europijskimi sieciami sądowymi, zwłaszcza z europejską siecią rad sędziowskich. W tablicy wyników z 2014 r. w załączniku przedstawiono pierwszy ogólny porównawczy przegląd gwarancji prawnych ochrony strukturalnej niezależności sądownictwa w ramach systemów prawnych państw członkowskich.

4. KLUCZOWE USTALENIA DOTYCZĄCE UNIJNEJ TABLICY WYNIKÓW WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI Z 2014 R.

4.1 Wydajność systemów wymiaru sprawiedliwości

Zwłoka wymiaru sprawiedliwości oznacza brak sprawiedliwości. Wydawanie orzeczeń w odpowiednim terminie ma zasadnicze znaczenie dla przedsiębiorstw i inwestorów. Podejmując decyzje inwestycyjne, przedsiębiorstwa uwzględniają ryzyko zaangażowania w spory handlowe, spory zbiorowe lub podatkowe lub spory dotyczące niewypłacalności. Niezwykle ważna jest skuteczność, z jaką w systemie wymiaru sprawiedliwości danego państwa członkowskiego rozstrzyga się sprawy sądowe. Przykładowo prawne wyegzekwowanie umowy na dostawę lub umowy o świadczenie usługi staje się tym bardziej kosztowne, im dłużej trwa spór sądowy, a po upływie określonego czasu nawet bezcelowe ze względu na zmniejszające się prawdopodobieństwo odzyskania pieniędzy z opłat i kar.

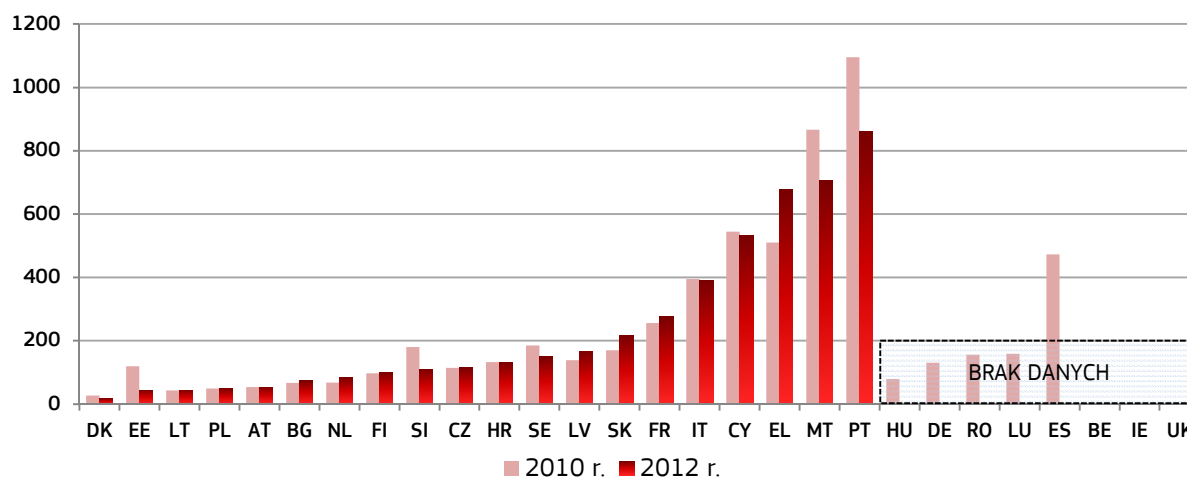
4.1.1 Długość postępowania

Długość postępowania wyraża czas (w dniach) niezbędny do rozstrzygnięcia sprawy w sądzie, tj. czas, jaki potrzebuje sąd na wydanie orzeczenia w pierwszej instancji. Wskaźnik „czasu przeznaczonego na rozpatrzenie” jest liczbą spraw nierozstrzygniętych podzieloną przez liczbę spraw rozstrzygniętych na koniec roku, pomnożoną przez 365 dni²⁸.

Z wyjątkiem wykresów 4, 11 i 12 wszystkie wykresy dotyczą postępowań w pierwszej instancji. Chociaż różne postępowania odwoławcze mogą mieć znaczący wpływ na długość postępowania, skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości powinna znajdować odzwierciedlenie już w pierwszej instancji, ponieważ pierwsza instancja jest obowiązkowym krokiem każdej osoby udającej się do sądu.

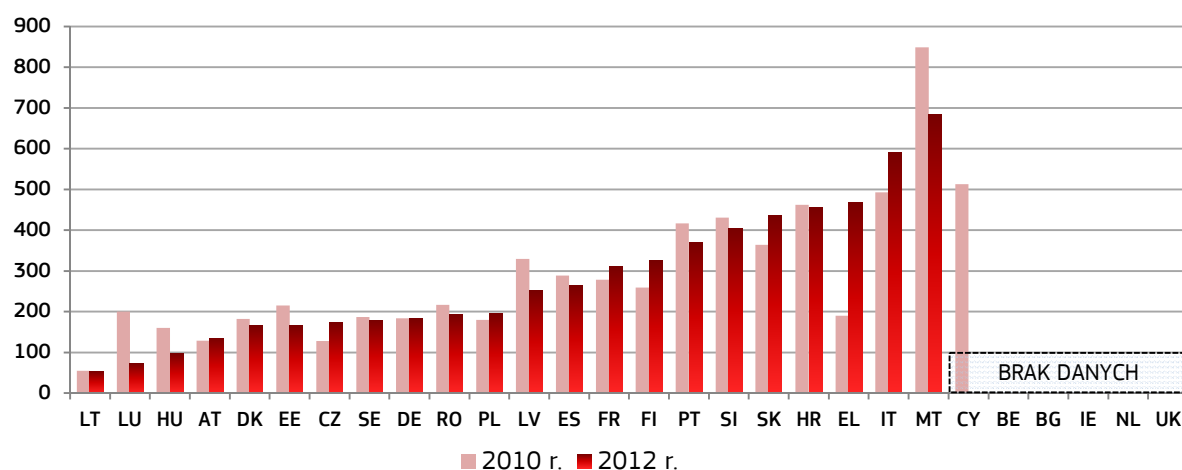
²⁸ Długość postępowania, wskaźnik zamykanych spraw i liczba spraw w toku są standardowymi wskaźnikami zdefiniowanymi przez CEPEJ. Ich definicja i wzajemne powiązania są dostępne na następującej stronie internetowej: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/program/index_pl.cfm

Wykres 1: Czas potrzebny na rozstrzygnięcie spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych* (pierwsza instancja/w dniach) (źródło: badanie CEPEJ²⁹)



*Zgodnie z metodyką CEPEJ wykres ten obejmuje wszystkie procesowe i nieprocesowe sprawy cywilne i handlowe, sprawy egzekucyjne, sprawy dotyczące ewidencji gruntów, sprawy z zakresu prawa administracyjnego (procesowe lub nieprocesowe) oraz inne sprawy niekarne.

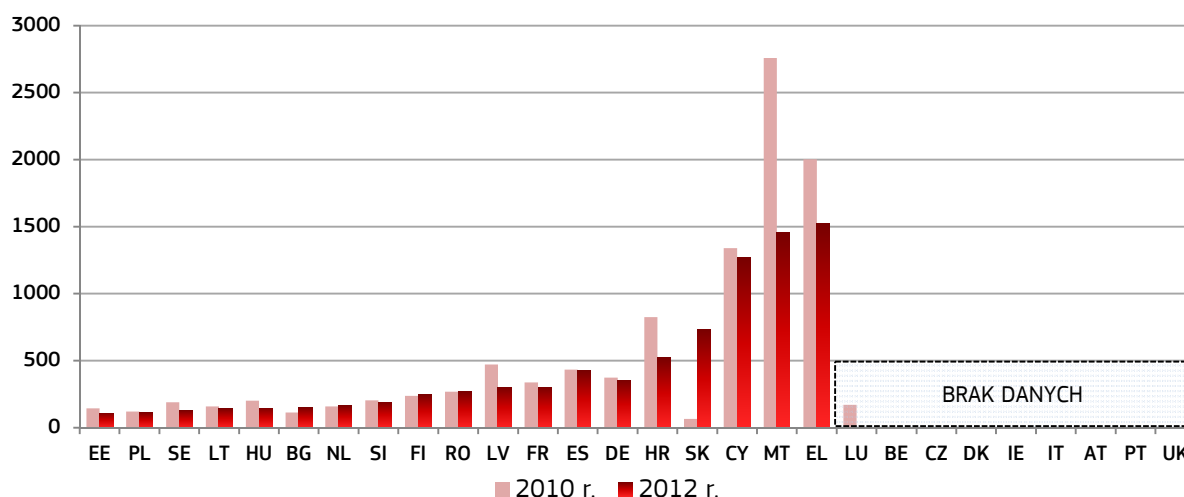
Wykres 2: Czas potrzebny na rozstrzygnięcie procesowych spraw cywilnych i handlowych* (pierwsza instancja/w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)



*Cywilne (i handlowe) sprawy procesowe obejmują spory między stronami, na przykład spory dotyczące umów, zgodnie z metodyką CEPEJ. Dla porównania, cywilne (i handlowe) sprawy nieprocesowe obejmują postępowania bezsporne, na przykład bezsporne nakazy zapłaty. Sprawy handlowe rozpatrują w niektórych państwach specjalne sądy gospodarcze, a w innych zwykle sądy (cywilne).

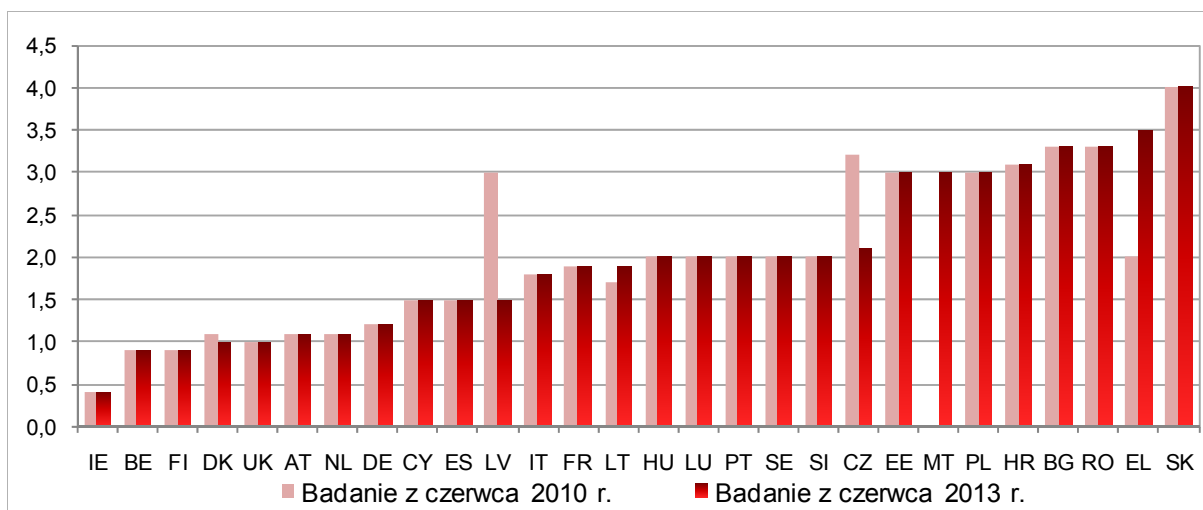
²⁹ Sprawozdanie dotyczące funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich UE, przygotowane przez sekretariat CEPEJ dla Komisji. We wszystkich wykresach porównuje się dane z 2010 r. z danymi z 2012 r., o ile dane takie są dostępne. Dane z 2010 r. obejmują aktualizacje dokonane przez CEPEJ po opublikowaniu przekazanego Komisji badania z 2013 r.

Wykres 3: Czas potrzebny na rozstrzygnięcie spraw administracyjnych* (pierwsza instancja/w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)



*Sprawy z zakresu prawa administracyjnego obejmują spory między obywatelami a organami lokalnymi, regionalnymi lub krajowymi, zgodnie z metodyką CEPEJ. Sprawy z zakresu prawa administracyjnego rozpatrują w niektórych państwach specjalne sądy administracyjne, a w innych zwykłe sądy (cywilne).

Wykres 4: Czas potrzebny na rozstrzygnięcie w postępowaniu w związku z niewypłacalnością* (w latach) (źródło: Bank Światowy: *Doing Business*)



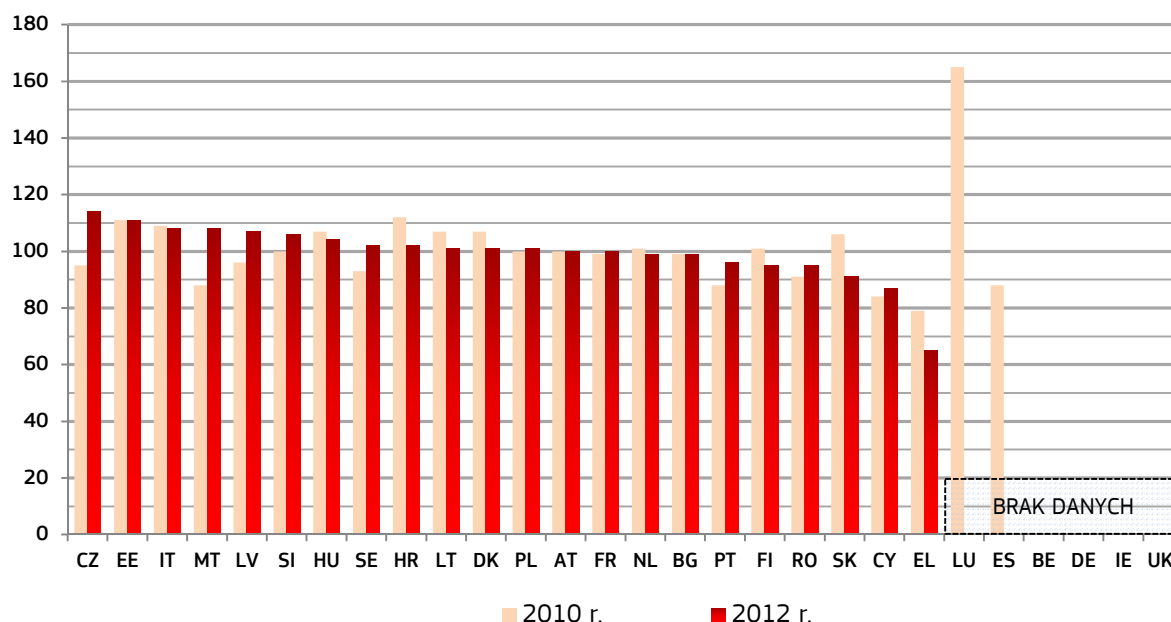
* Czas, jaki zajmuje odzyskanie należności przez wierzycieli. Czas ten odpowiada okresowi od ogłoszenia niewypłacalności przedsiębiorstwa do wypłaty części lub całości kwoty pieniężnej należnej bankowi. Uwzględnia się ewentualne taktiki opóźniające stosowane przez strony, takie jak wnoszenie odwołań lub wniosków o przedłużenie terminu. Dane gromadzi się na podstawie odpowiedzi udzielonych w kwestionariuszu przez lokalnych praktyków zajmujących się przypadkami niewypłacalności oraz weryfikuje poprzez zbadanie praw i regulacji, jak również informacji publicznych na temat systemów upadłościowych.

4.1.2 Wskaźnik zamykanych spraw

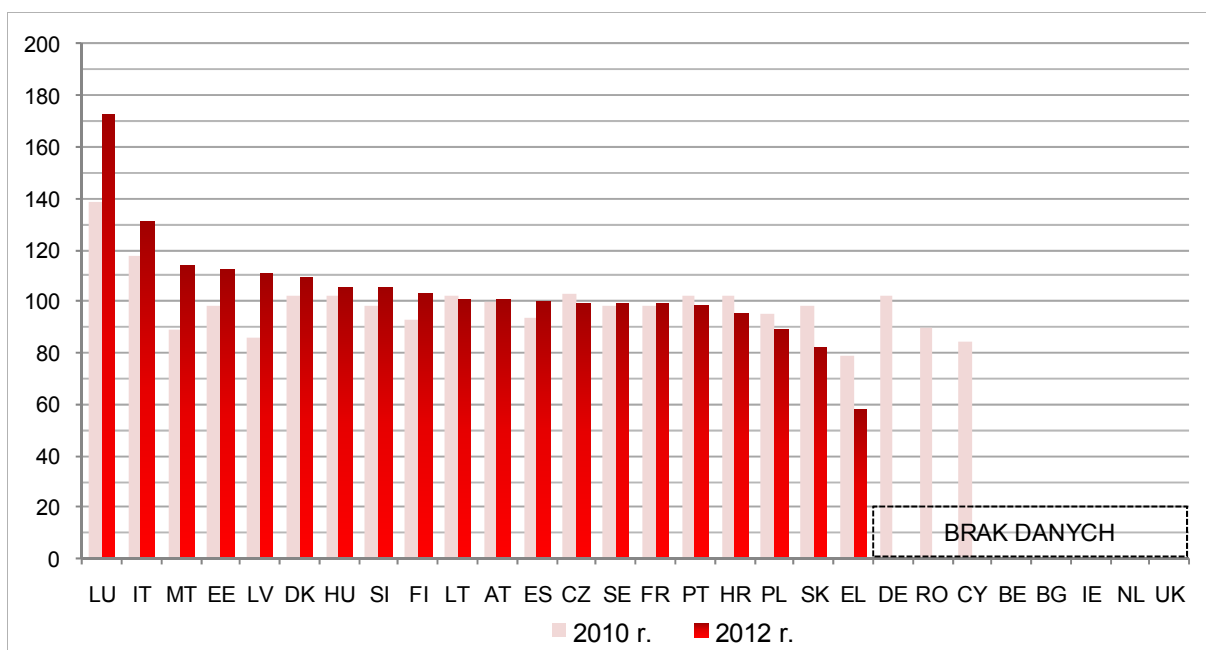
Wskaźnik zamykanych spraw jest stosunkiem liczby spraw rozstrzygniętych do liczby spraw napływających. Służy on do mierzenia tego, czy sąd nadąża z obsługą napływających spraw. Długość postępowań związana jest ze wskaźnikiem rozstrzygania spraw przez sądy, tj. „wskaźnikiem zamykanych spraw”, oraz z liczbą spraw oczekujących na rozstrzygnięcie, tj. „spraw w toku”. Wskaźnik zamykanych spraw wynoszący około 100 % lub więcej oznacza,

że system wymiaru sprawiedliwości 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, i w rezultacie, na koniec roku, liczbę nierozstrzygniętych spraw sumuje się jako sprawy w toku. Jeżeli taka sytuacja utrzymuje się przez kilka lat, może to świadczyć o problemie o bardziej systemowym charakterze, gdyż gromadzą się zaległości, które jeszcze bardziej potęgują obciążenie sądów pracą oraz powodują jeszcze większe wydłużenie postępowań.

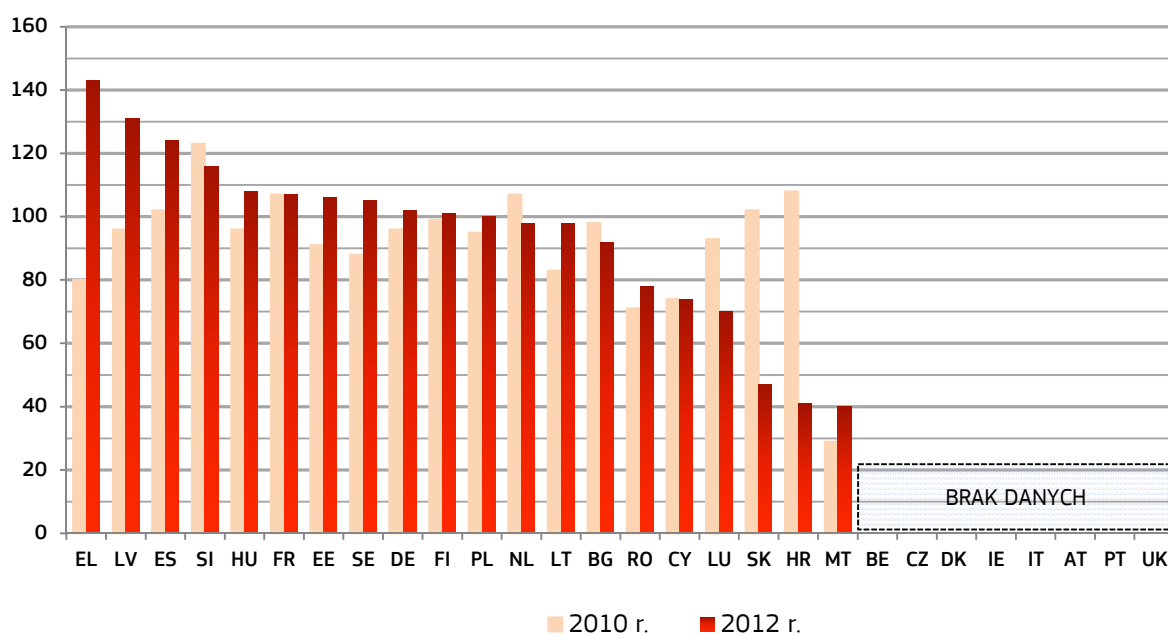
Wykres 5: Wskaźnik rozstrzygnięcia spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych (pierwsza instancja/w % – wartości wyższe niż 100 % wskazują, że liczba spraw rozstrzygniętych przewyższa liczbę spraw napływających, natomiast wartości niższe niż 100 % wskazują, że liczba spraw rozstrzygniętych jest niższa niż liczba spraw napływających) (źródło: badanie CEPEJ)



Wykres 6: Wskaźnik rozstrzygnięcia cywilnych i handlowych spraw procesowych (pierwsza instancja/w %) (źródło: badanie CEPEJ)



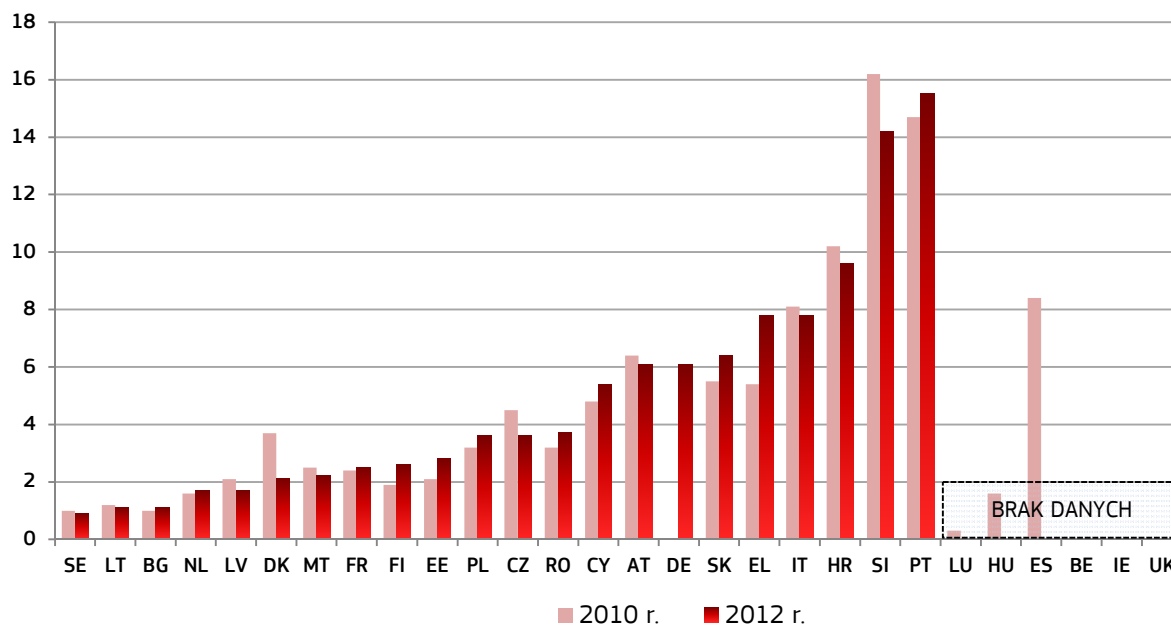
Wykres 7: Wskaźnik rozstrzygnięcia spraw administracyjnych (pierwsza instancja/w %) (źródło: badanie CEPEJ)



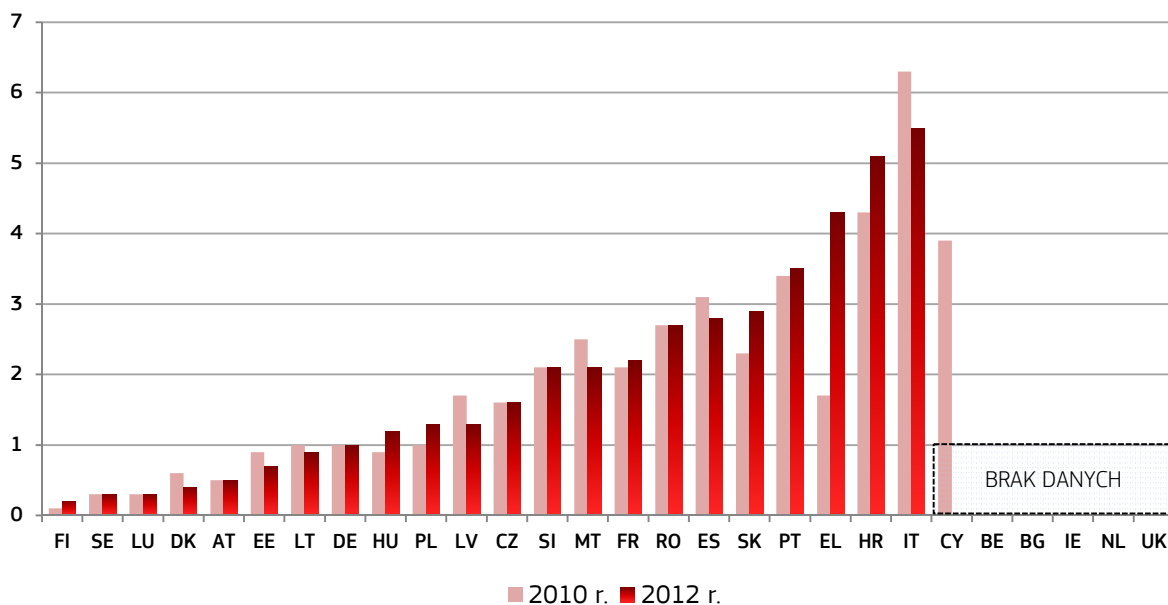
4.1.3 Sprawy w toku

Liczba spraw w toku wyraża liczbę spraw, które wciąż pozostają do rozpatrzenia na koniec danego okresu. Liczba spraw w toku wpływa na czas przeznaczony na rozpatrzenie. W związku z tym poprawa w zakresie długości postępowań wymaga środków mających na celu ograniczenie liczby spraw w toku.

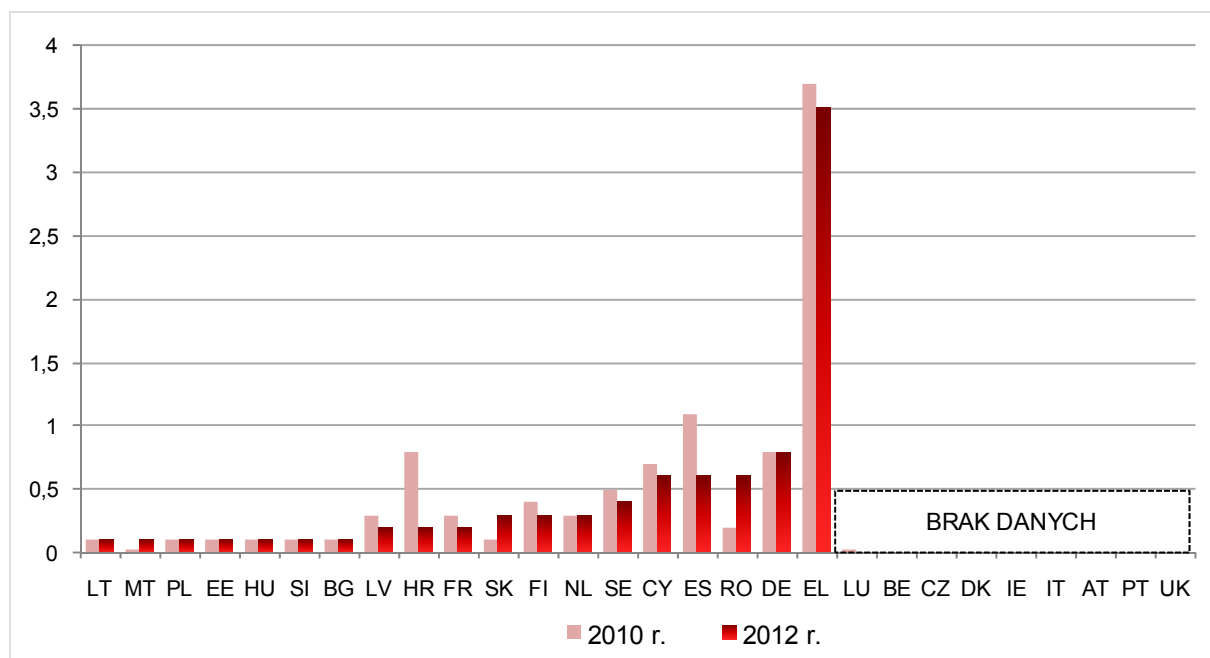
Wykres 8: Liczba cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych spraw w toku (pierwsza instancja/na 100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)



Wykres 9: Liczba cywilnych i handlowych spraw procesowych w toku (pierwsza instancja/na 100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)



Wykres 10: Liczba spraw administracyjnych w toku (pierwsza instancja/na 100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)

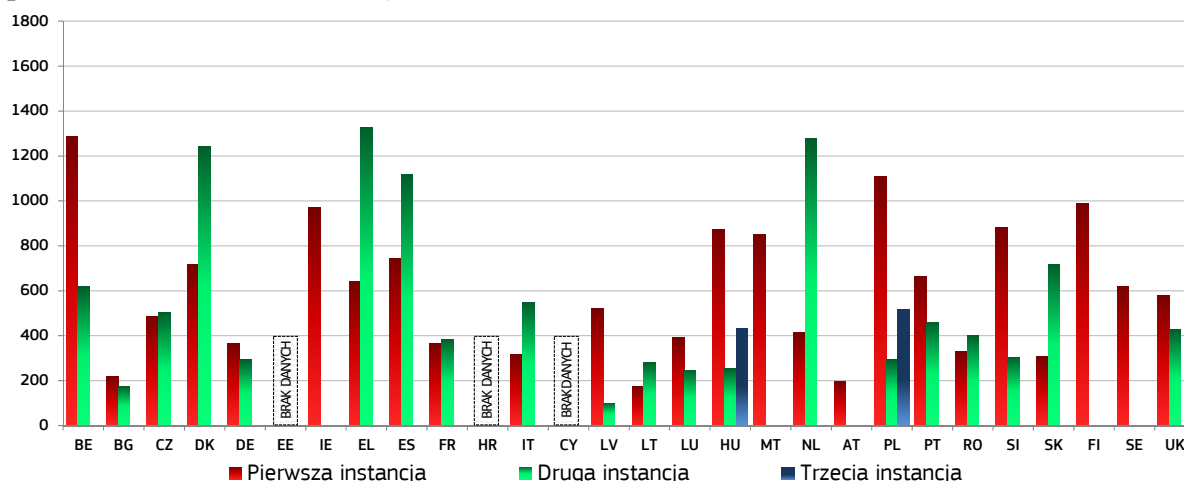


4.1.4 Wyniki pilotażowych badań terenowych

Wyniki pilotażowych badań terenowych, dotyczących długości postępowań w zakresie prawa ochrony konkurencji i konsumentów, pokazują średnią liczbę dni oczekiwania na decyzję dotyczącą istoty sprawy w sprawach odnoszących się do wspomnianych dwóch konkretnych dziedzin. Średnią długość postępowania w dniach przedstawiono dla spraw w pierwszej, drugiej i (w stosownych przypadkach) trzeciej instancji, o ile takie informacje są dostępne. W związku z rozbieżnościami w sposobie przedstawiania danych dotyczących wspomnianych instancji państwa członkowskie uporządkowano alfabetycznie według ich nazw w ich własnych językach.

Wydaje się, że wskazane poniżej postępowania odwoławcze w zakresie prawa konkurencji na ogół trwają średnio dłużej niż postępowania w sprawach cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych sprawach przedstawionych na wykresie 1. Może to wynikać ze złożoności tego rodzaju specjalistycznych spraw sądowych. Poniższy wykres ilustruje także znaczne różnice długości postępowań odwoławczych w pierwszej, drugiej i (jeżeli istnieje) trzeciej instancji w kilku państwach członkowskich.

Wykres 11: Średni czas potrzebny na rozstrzygnięcie w postępowaniach odwoławczych od decyzji krajowych organów ds. konkurencji zgodnie z art. 101 i 102 TFUE* (w dniach) (źródło: pilotażowe badanie terenowe³⁰)

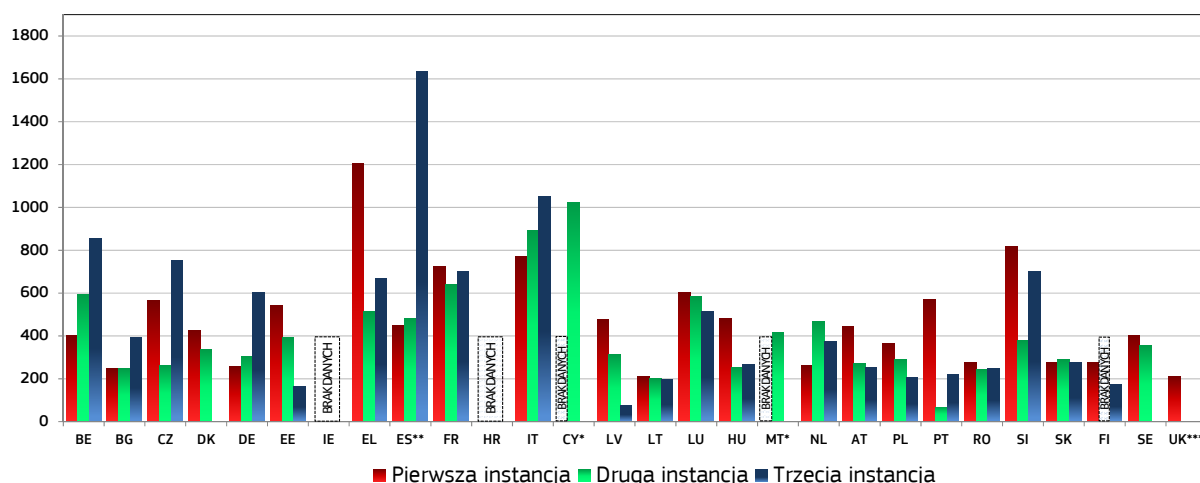


*Długość postępowania obliczono na podstawie badania, w którym starano się zidentyfikować wszystkie przypadki odwołań od decyzji krajowych organów ds. konkurencji zgodnie z art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w których w latach 2008–2013 wydano decyzje dotyczące istoty sprawy. Wykresy dotyczą pierwszej i drugiej instancji oraz, w stosownych przypadkach, trzeciej instancji.

³⁰ Badanie dotyczące funkcjonowania sądów krajowych w zakresie stosowania przepisów prawa konkurencji, przeprowadzone przez ICF GHK, dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

Wykres 12: Średni czas potrzebny na rozstrzygnięcie w sprawach z zakresu prawa ochrony konsumentów* (w dniach) (źródło: pilotażowe badanie terenowe³¹)

Chociaż wydaje się, że przedmiotowe postępowania trwają średnio dłużej niż postępowania w cywilnych i handlowych sprawach procesowych przedstawionych na wykresie 2, należy uwzględnić fakt, że długość obliczano na podstawie opublikowanych spraw procesowych z zakresu prawa ochrony konsumentów, które są zazwyczaj bardziej złożone. Wykres potwierdza także, że w szeregu państw członkowskich występują znaczne różnice w średniej długości spraw procesowych z zakresu prawa ochrony konsumentów w pierwszej, drugiej i trzeciej instancji.



*Długość postępowania obliczono na podstawie prób spraw związanych ze stosowaniem dyrektywy w sprawie nieuczciwych postanowień umownych, dyrektywy w sprawie sprzedaży na odległość, dyrektywy w sprawie sprzedaży konsumenckiej i gwarancji, dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych i krajowych przepisów wykonawczych do tych dyrektyw, w których orzeczenia wydano w latach 2008–2013. W związku z faktem, że wielkość próby różniła się w zależności od dostępności opublikowanych orzeczeń, przedstawione wykresy należy przyjmować z ostrożnością³².

³¹ Badanie dotyczące funkcjonowania sądów krajowych w zakresie stosowania przepisów prawa ochrony konsumentów przeprowadzone przez Centre for Strategy & Evaluation Services LLP, dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

³² W przypadku niektórych państw członkowskich (*) wskazano tylko długość postępowania w ostatniej instancji, ponieważ w odniesieniu do pozostałych instancji brakowało wystarczających danych. W ES (**) średnia długość postępowania w trzeciej instancji wykazuje znaczącą różnicę w latach 2008–2012: w 2008 r. wynosiła ona ponad 2 600 dni, a w 2012 r. została skrócona do około 1000 dni. W UK (***) dane odnoszą się do Anglii i Walii i przedstawiają średnią długość postępowania w sądach okręgowych pierwszej instancji.

➤ **Wnioski dotyczące wydajności systemów wymiaru sprawiedliwości**

- **Tablica wyników pokazuje, że niektóre państwa członkowskie nadal zmagają się ze szczególnymi wyzwaniami, jeśli chodzi o wydajność ich systemów wymiaru sprawiedliwości, tj. długie postępowania w pierwszej instancji i jednocześnie niskie wskaźniki zamykanych spraw lub znaczna liczba spraw w toku. Owe państwa członkowskie zostały już zidentyfikowane w europejskim semestrze 2013 i w programach dostosowań gospodarczych i są w trakcie określania, przyjmowania lub wdrażania środków mających na celu poprawę funkcjonowania ich systemów wymiaru sprawiedliwości. Wykresy potwierdzają znaczenie przestrzegania wszystkich niezbędnych reform i determinacji w kontynuowaniu działań.**
- **W przypadku kilku państw członkowskich wykresy ilustrują wydłużenie czasu postępowania. Mogą istnieć różne powody takiej sytuacji. Przykładowo w przypadku państw, w których w największym stopniu występuje zjawisko długu państwowego oraz kryzys finansowy i gospodarczy na funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości wpływ ma wzrost liczby napływających spraw³³.**
- **Skutki ambitnych reform przyjętych niedawno w niektórych państwach członkowskich nie mogą jeszcze znaleźć odzwierciedlenia, ponieważ dane pochodzą z 2012 r. Wdrożenie strukturalnych reform wymiaru sprawiedliwości i czerpanie z nich korzyści, w szczególności w przypadku państw objętych programami dostosowań gospodarczych³⁴, wymaga czasu. Dzięki regularnemu sporządzaniu tablicy wyników skutki wspomnianych reform mogą stać się widoczne dopiero w przyszłych tablicach wyników.**

³³ Na przykład w EL liczba napływających cywilnych i handlowych spraw procesowych wzrosła w latach 2010–2012 o 42 %.

³⁴ Zob. przypis 23.

4.2 Jakość systemów wymiaru sprawiedliwości

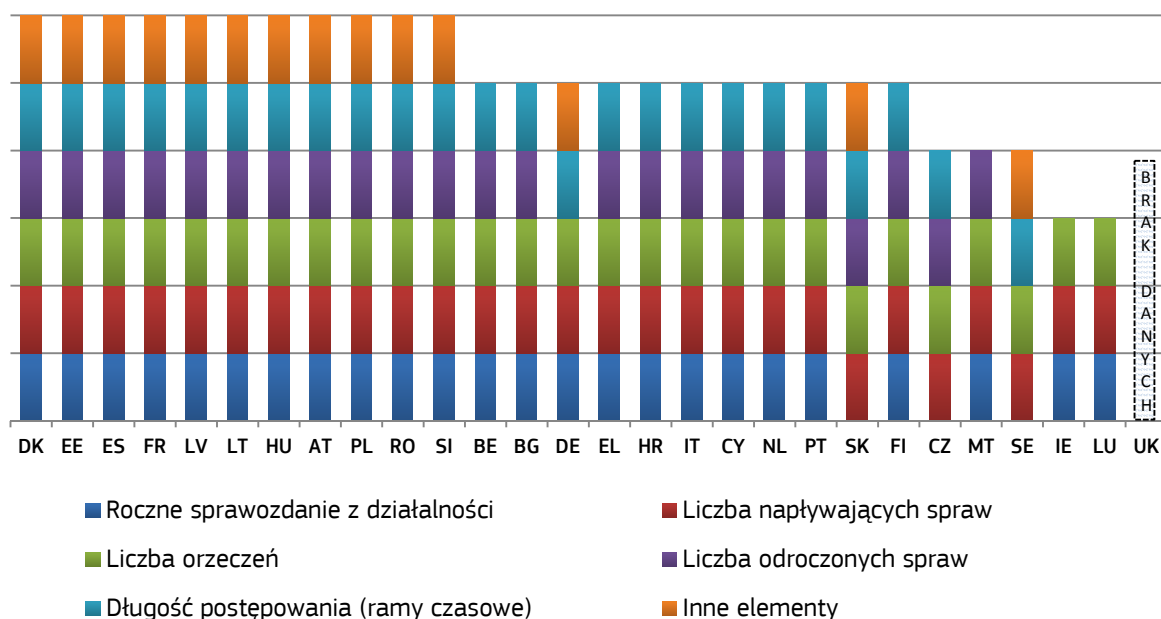
System skutecznej sprawiedliwości wymaga dobrej jakości w obrębie całego łańcucha wymiaru sprawiedliwości. Niedostateczna jakość orzeczeń sądowych może zwiększać czynniki ryzyka związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez duże przedsiębiorstwa i MŚP, a także wpływać na decyzje konsumentów. Niektóre wskaźniki wejściowe, takie jak szkolenie, monitorowanie i ocena działań, dostępność systemów ICT i metod ADR oraz zasoby budżetowe i ludzkie mogą przyczynić się do poprawy jakości systemów wymiaru sprawiedliwości.

4.2.1 Monitorowanie i przeprowadzanie oceny pomagają skrócić długość postępowań

Określenie polityk jakości oraz ocena działań sądów są narzędziami służącymi podniesieniu jakości wymiaru sprawiedliwości, aby poprawić dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a także zwiększyć zaufanie, przewidywalność oraz terminowość orzeczeń sądowych. Przedmiotowe narzędzia mogą obejmować monitorowanie codziennych działań sądów dzięki gromadzeniu danych lub przeprowadzanie oceny skuteczności sądownictwa przy użyciu wskaźników lub przez wprowadzenie systemów jakości w sądach. Brak wiarygodnego systemu monitorowania i oceny może jeszcze bardziej utrudnić wprowadzenie ulepszeń w systemie wymiaru sprawiedliwości. Aby umożliwić skuteczne zarządzanie czasem w odniesieniu do spraw sądowych sądy, sądownictwo oraz wszyscy użytkownicy końcowi wymiaru sprawiedliwości powinni mieć możliwość uzyskania informacji na temat funkcjonowania sądów poprzez system regularnego monitorowania.

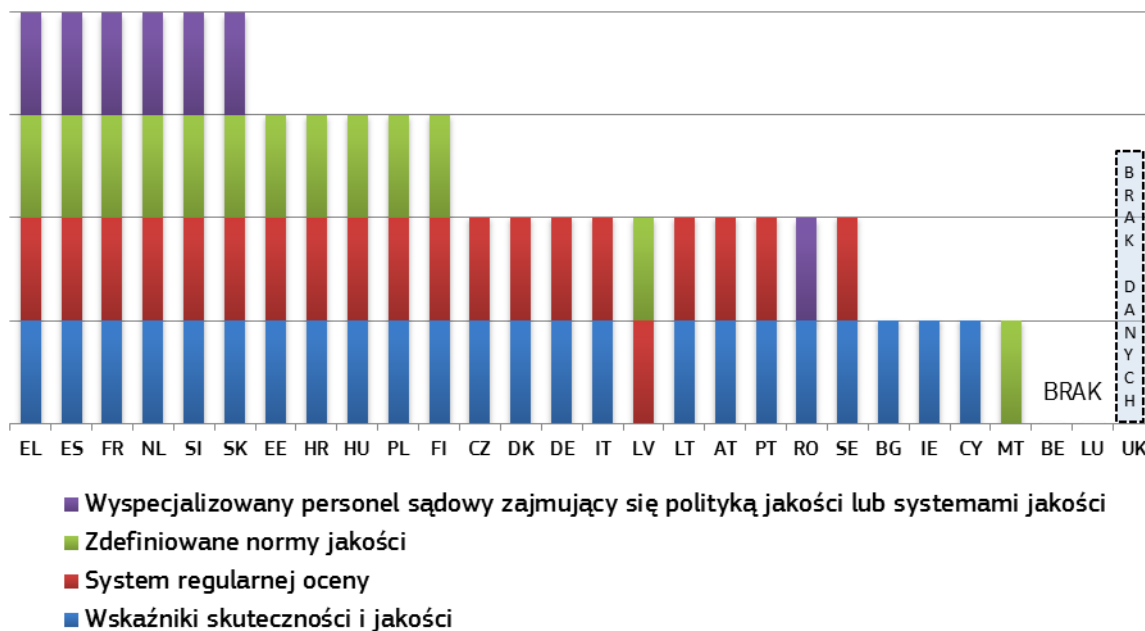
Dane do sporządzenia skumulowanych wykresów poświęconych czynnikom jakości pochodzą z 2012 r., ponieważ odzwierciedlają wskaźniki opisowe, które często pozostają stałe. Rozbieżności w porównaniu z poprzednimi tabelami wyników w przypadku niektórych państw członkowskich wyjaśniono indywidualnie. Dane dotyczące państw członkowskich wymienionych po prawej stronie wykresów, dla których nie podano wartości, były niedostępne. W przypadku gdy w niektórych państwach członkowskich wskaźniki nie istnieją lub ich uzyskanie nie jest możliwe, zostało to wyraźnie wskazane po prawej stronie wykresów.

Wykres 13: Dostępność monitorowania działań sądów w 2012 r.* (źródło: badanie CEPEJ)



*Poinformowano, że dostępność narzędzi monitorowania wzrasta w CY, EL (roczne sprawozdania z działalności) i w SI (inne elementy monitorowania), natomiast maleje w SK (brak rocznego sprawozdania z działalności), ponieważ poszczególne sądy mają obowiązek przysyłania danych statystycznych do Ministerstwa Sprawiedliwości, które publikuje dane w odniesieniu do całego wymiaru sprawiedliwości).

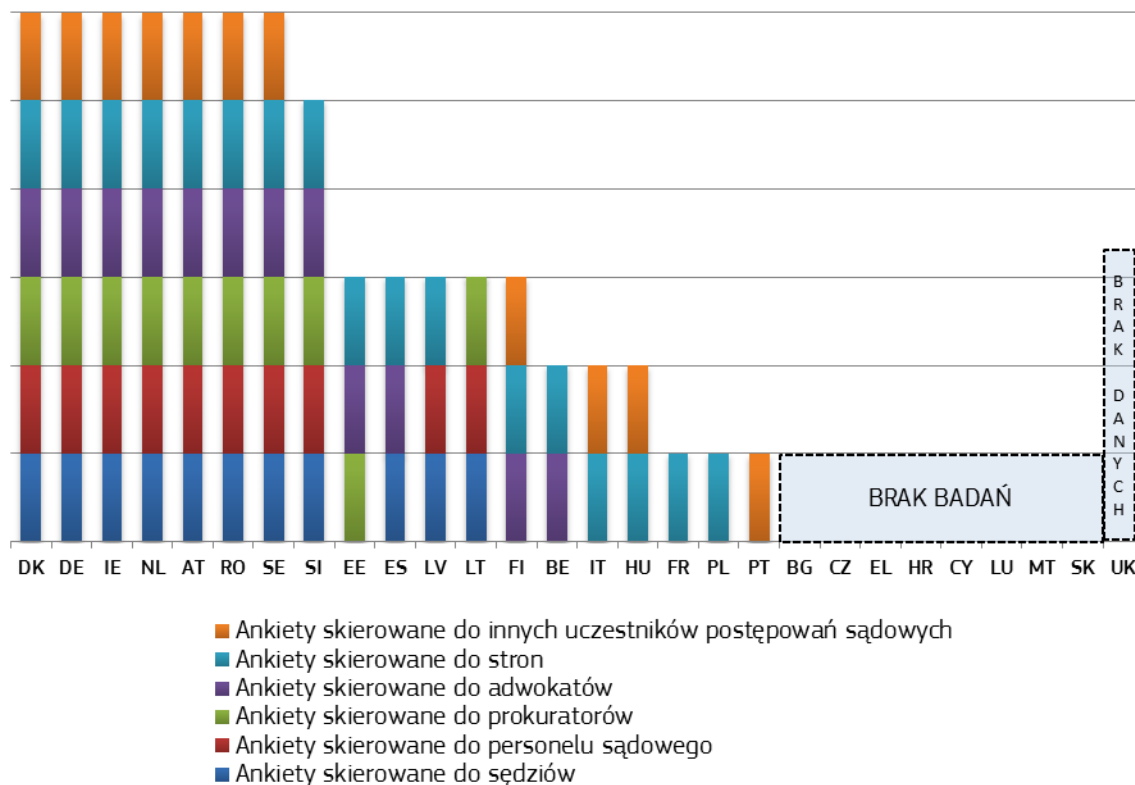
Wykres 14: Dostępność oceny działań sądów w 2012 r.* (źródło: badanie CEPEJ)



*Poinformowano, że dostępność przedmiotowych narzędzi wzrosła w EE, HU i SI, natomiast zmniejszyła się w LV.

Wykres 15: Badania przeprowadzone wśród uczestników postępowań sądowych lub prawników praktyków w 2012 r.* (źródło: badanie CEPEJ)

Badania przeprowadzone wśród praktyków, którzy pracują w sądach, lub uczestników postępowań sądowych mogą dostarczyć istotnych informacji dotyczących jakości systemu wymiaru sprawiedliwości. Wprowadzono dodatkowy wskaźnik w celu odzwierciedlenia grup docelowych i zakresu stosowania takich badań w państwach członkowskich.



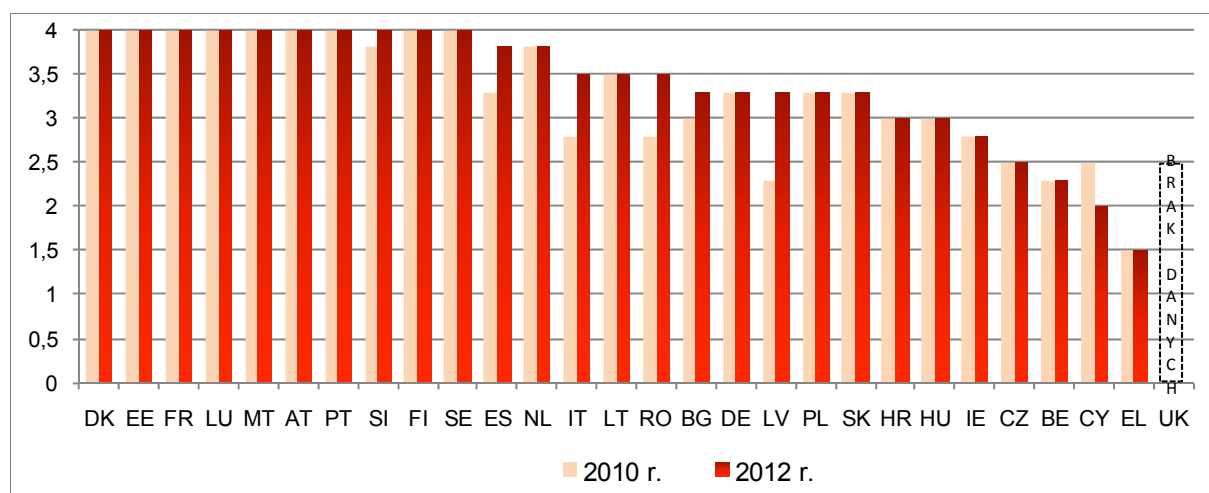
*Ankiety skierowane do osób, które miały bezpośredni kontakt z sądem (praktycy, strony sporu i inni uczestnicy postępowań sądowych, na przykład świadkowie, eksperci, tłumacze itp.) zgodnie z metodyką CEPEJ.

4.2.2 Systemy technologii informacyjno-komunikacyjnych pomagają ograniczyć długość postępowań oraz ułatwić dostęp do wymiaru sprawiedliwości

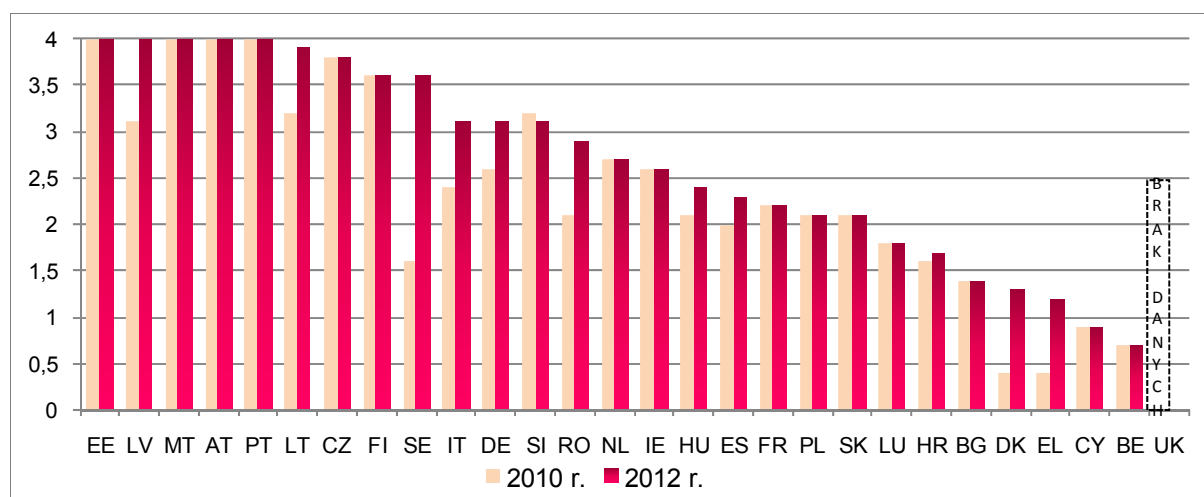
Systemy ICT służące do rejestracji spraw i zarządzania nimi są niezbędnymi narzędziami, którymi dysponują sądy, aby skutecznie zarządzać czasem przeznaczonym na rozstrzygnięcie spraw, ponieważ pomagają one poprawić wskaźnik rozpatrywanych przez sąd spraw, a tym samym ograniczyć ogólną długość postępowań³⁵.

³⁵ CY, IE i SI poinformowały CEPEJ, że przyjęły inną wykładnię niektórych kwestii związanych z ICT niż w 2010 r. To tłumaczy, dlaczego wartości niektórych wskaźników ICT w 2012 r. są mniejsze niż w 2010 r.

Wykres 16: Systemy ICT służące do rejestracji spraw i zarządzania nimi (wskaźnik ważony - minimum=0, maksimum=4)³⁶ (źródło: badanie CEPEJ)



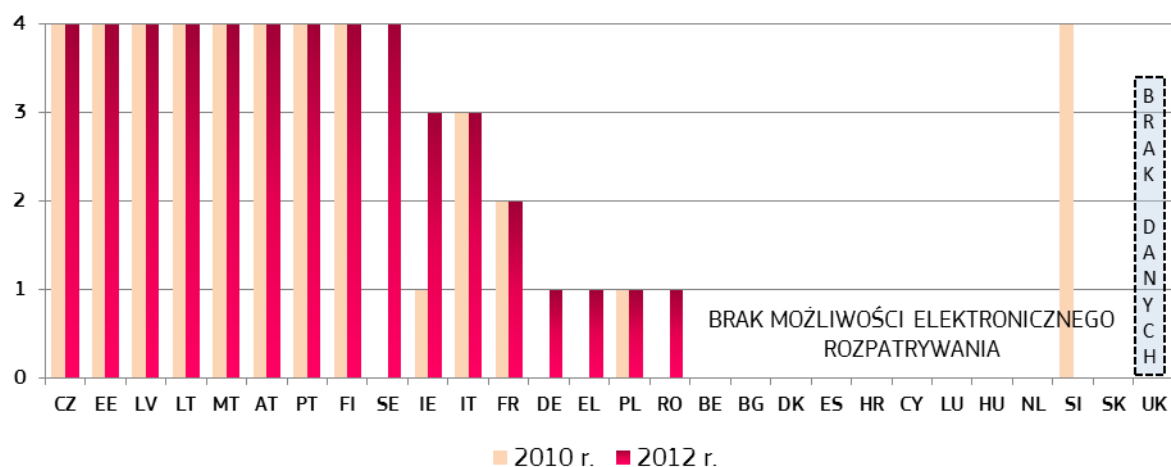
Wykres 17: Komunikacja elektroniczna między sądami i stronami (wskaźnik ważony – minimum=0, maksimum=4) (źródło: badanie CEPEJ)



Systemy ICT służące do komunikowania się sądów i stron (np. elektroniczne składanie pozwów) mogą przyczynić się do ograniczenia opóźnień oraz kosztów ponoszonych przez obywateli i przedsiębiorstwa poprzez ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Systemy ICT odgrywają także coraz większą rolę w prowadzeniu współpracy transgranicznej między organami wymiaru sprawiedliwości, a tym samym ułatwiają wdrażanie prawodawstwa UE.

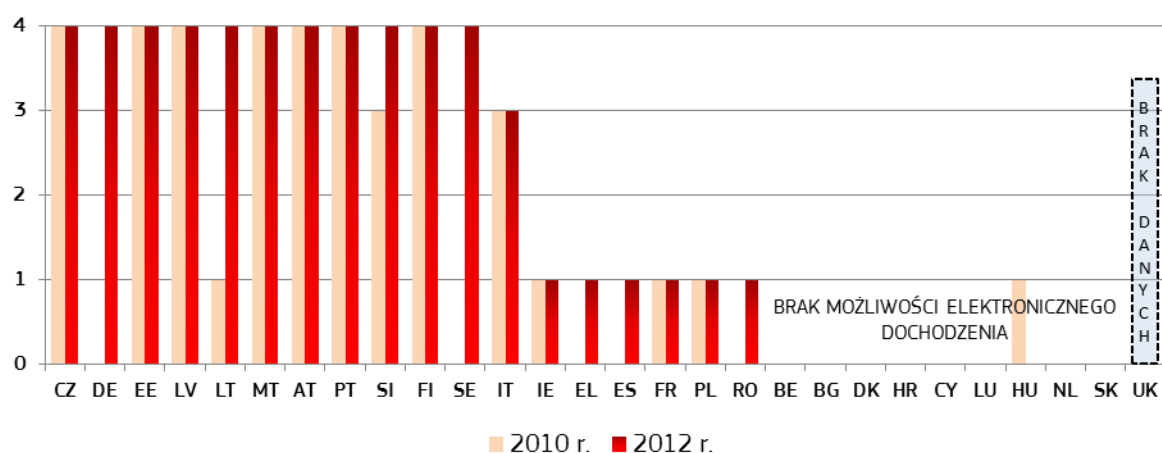
³⁶ Wykresy 16 i 17 przedstawiają wskaźniki złożone z kilku wskaźników ICT, z których każdy służy do mierzenia dostępności przedmiotowych systemów w skali od 0 do 4 (0= dostępny w 0 % sądów; 4= dostępny w 100 % sądów)

Wykres 18: Elektroniczne rozpatrywanie drobnych roszczeń* (0 = dostępne w 0 % sądów; 4 = dostępne w 100 % sądów) (źródło: badanie CEPEJ)

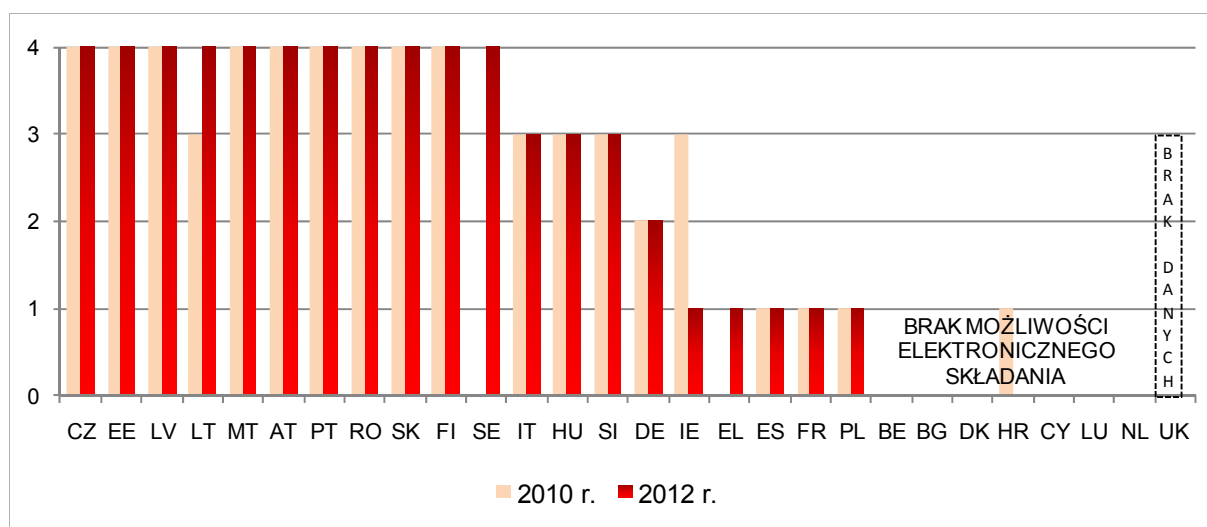


*Pojęcie „drobne roszczenia” oznacza sprawę cywilną, w której pieniężna wartość przedmiotu sporu jest względnie niska. Pojęcie to różni się w zależności od danego państwa członkowskiego; w badaniu CEPEJ skorzystano z krajowej definicji w każdym państwie członkowskim.

Wykres 19: Elektroniczne bezsporne dochodzenie zapłaty długu (0 = dostępne w 0 % sądów; 4 = dostępne w 100 % sądów) (źródło: badanie CEPEJ)



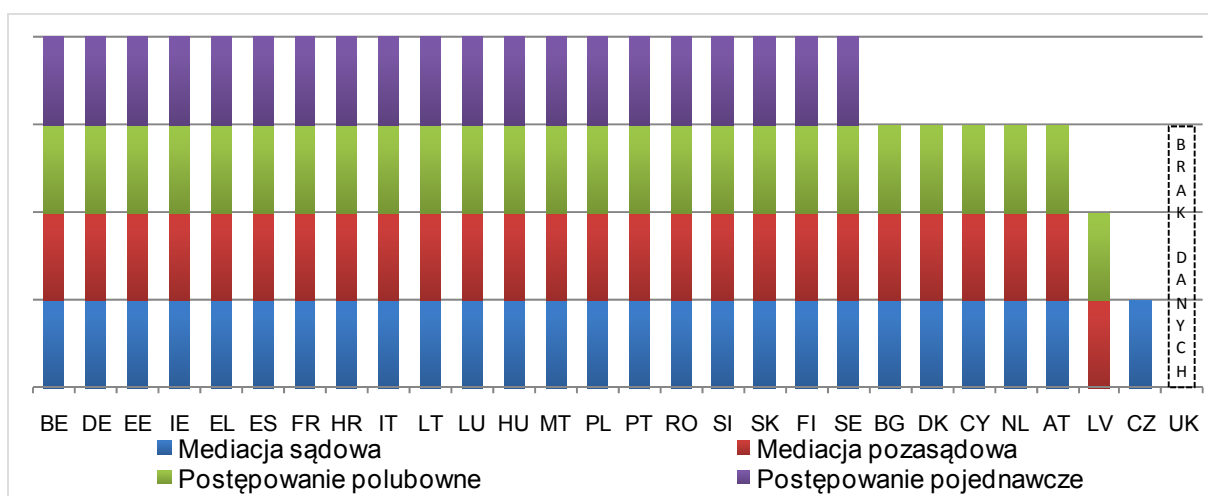
Wykres 20: Elektroniczne składanie pozwów (0 = dostępne w 0 % sądów; 4 = dostępne w 100 % sądów) (źródło: badanie CEPEJ)



4.2.3 Alternatywne metody rozwiązywania sporów (ADR) pomagają ograniczyć obciążenie sądów pracą

Skuteczne mediacje oraz inne alternatywne metody rozwiązywania sporów rozszerzają przysługujące obywatelom i przedsiębiorstwom możliwości rozwiązywania sporów i przyczyniają się do tworzenia kultury pokojowego rozstrzygania sporów. Zainteresowanie takimi metodami potwierdza badanie Eurobarometru, które pokazuje, że 89 % respondentów starałoby się zawrzeć ugodę pozasądową, natomiast 8 % twierdzi, że i tak wystąpiłoby na drogę sądową³⁷. Metody ADR przyczyniają się także do lepszego funkcjonowania sądów. Ułatwiając szybkie rozstrzygnięcie między stronami na zasadzie dobrowolności, metody ADR ograniczają liczbę spraw w toku, a tym samym mogą mieć istotny, pozytywny wpływ na obciążenie sądów pracą i sądom łatwiej jest wówczas utrzymać rozsądne ramy czasowe.

Wykres 21: Dostępność alternatywnych metod rozwiązywania sporów w 2012 r.*
(źródło: badanie CEPEJ)



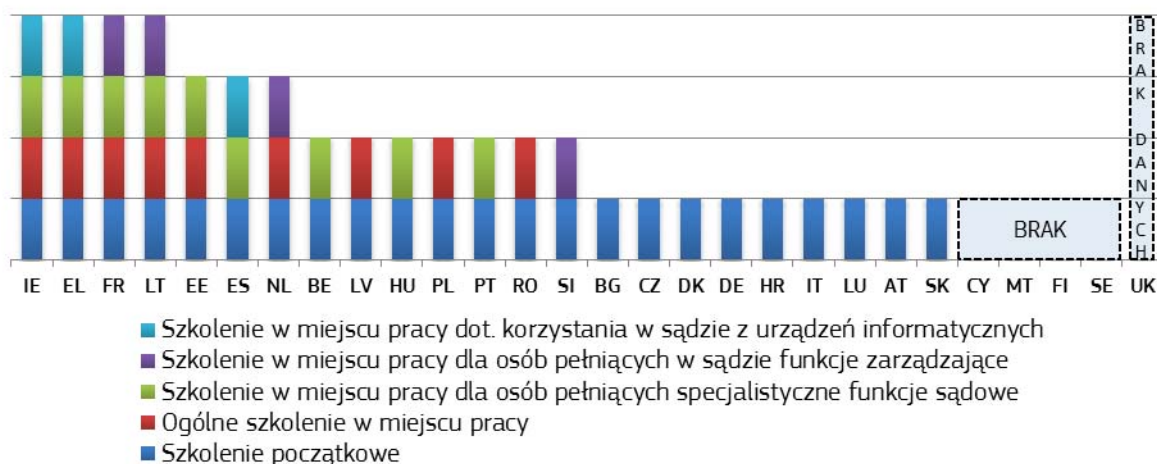
*Nie zgłoszono prawie żadnych zmian w zakresie dostępności ADR, która, jak się okazuje, wzrosła w CY i zmalała w LV, czyli na wczesnym etapie ustanawiania nowej podstawy prawnej mediacji i instytutu mediacyjnego.

4.2.4 Promowanie szkolenia sędziów może pomóc w poprawie skuteczności wymiaru sprawiedliwości

Szkolenie sędziów jest ważnym elementem zapewnienia jakości orzeczeń sądowych. Wprowadzono dodatkowy wskaźnik mający dostarczać informacji dotyczących rzeczywistego odsetka sędziów uczestniczących w doskonaleniu zawodowym w dziedzinie prawa UE lub prawa innego państwa członkowskiego.

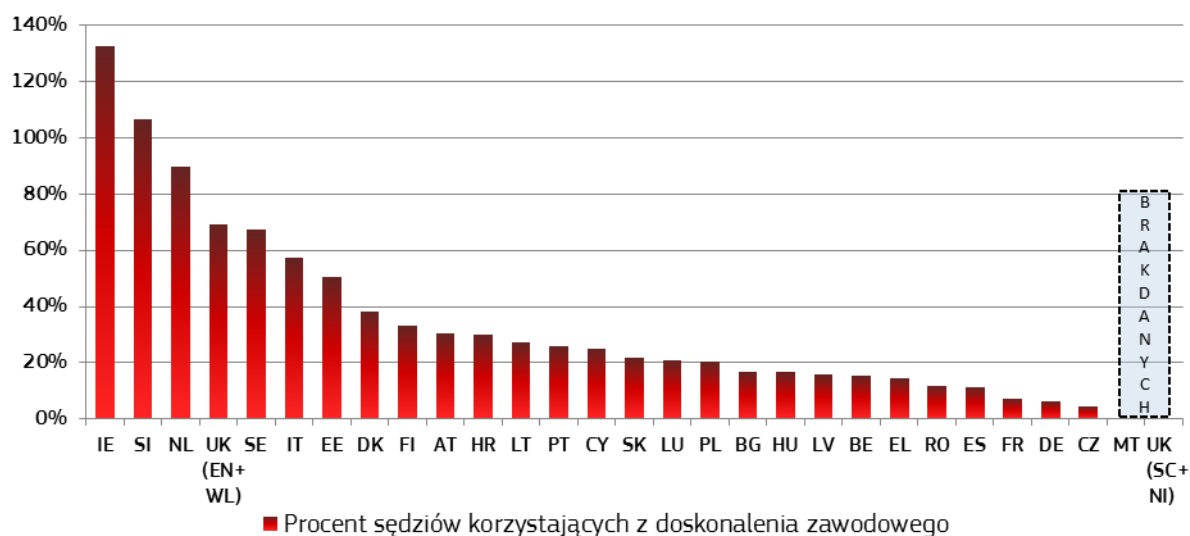
³⁷ Badanie Eurobarometr Flash 385, listopad 2013 r., dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_385_en.pdf

Wykres 22: Obowiązkowe szkolenie sędziów w 2012 r.* (źródło: badanie CEPEJ)



*EL, HU i LT zwiększyły liczbę kategorii obowiązkowego szkolenia w porównaniu z 2010 r., podczas gdy w LU, SE i RO niektóre kategorie, które były obowiązkowe, stały się nieobowiązkowe.

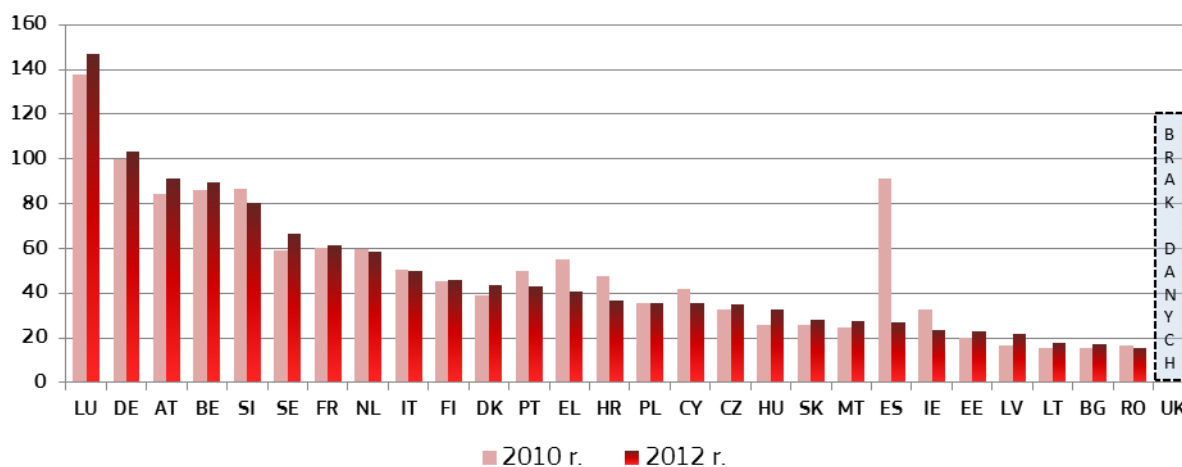
Wykres 23: Sędziowie uczestniczący w ustawicznym szkoleniu w zakresie prawa UE lub prawa innego państwa członkowskiego (jako % łącznej liczby sędziów)* (źródło: Komisja Europejska, Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości, 2012 r.³⁸)



*W kilku przypadkach zgłoszonych przez państwa członkowskie stosunek liczby uczestników szkoleń do liczby istniejących członków zawodów prawniczych przekracza 100 %, co oznacza, że uczestnicy wzięli udział w większej liczbie szkoleń w zakresie prawa UE niż jedno. Niektóre wyjątkowo wysokie liczby mogą sugerować, że przedstawione dane dotyczą szkolenia w zakresie wszystkich tematów, a nie tylko w zakresie prawa UE.

4.2.5 Zasoby

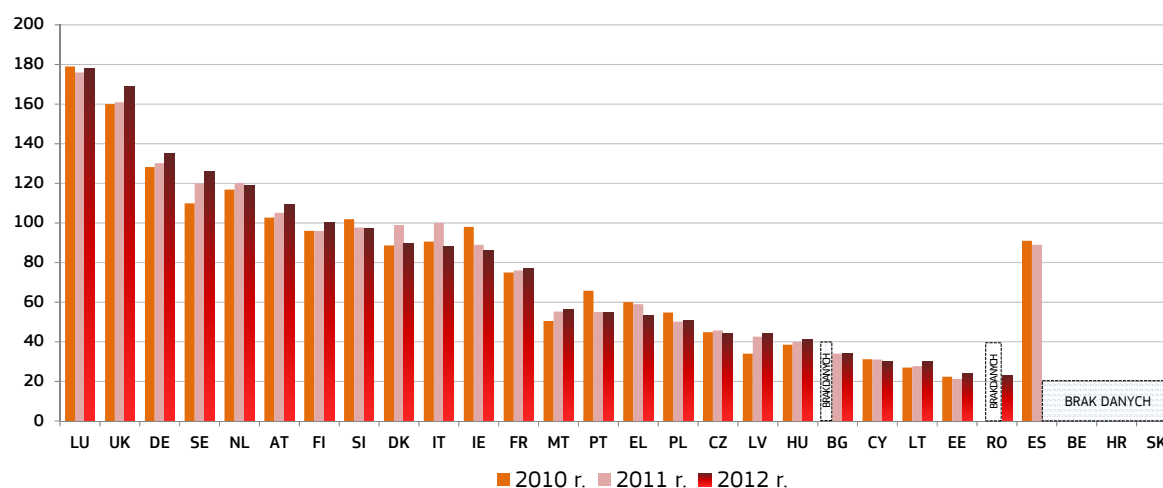
Wykres 24: Budżety sądów (w EUR na mieszkańca)* (źródło: badanie CEPEJ)



*Wykres 24 przedstawia roczny zatwierdzony budżet przeznaczony na funkcjonowanie wszystkich sądów, niezależnie od źródła i poziomu tego budżetu (krajowy lub regionalny). Nie uwzględnia prokuratury (z wyjątkiem BE, DE, EL, ES (w odniesieniu do 2010 r.), FR, LU i AT)) ani pomocy prawnej (z wyjątkiem BE, ES (w odniesieniu do 2010 r.) i AT)³⁹.

Wykres 25: Łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy* (w EUR na mieszkańca) (źródło: Eurostat)

Ten dodatkowy wskaźnik zasobów opiera się na danych Eurostatu dotyczących wydatków publicznych. Przedstawia faktyczne wydatki z budżetu, który uzupełnia istniejący wskaźnik budżetu przeznaczonego na sądy. Porównanie dotyczy lat 2010, 2011 i 2012.

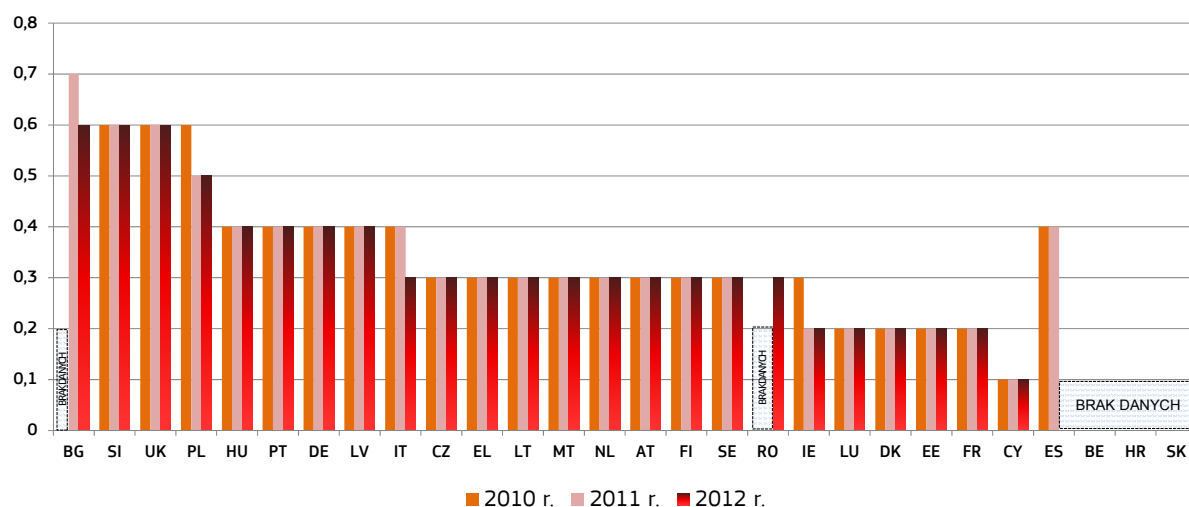


*O ile wykres 24 przedstawia roczny zatwierdzony budżet przeznaczony na funkcjonowanie wszystkich sądów, niezależnie od źródła i poziomu tego budżetu (krajowy lub regionalny), wykres 25 przedstawia łączne (faktyczne) wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy (dane z zakresu rachunków narodowych,

³⁹ Na wykresie 24 znaczny spadek w przypadku ES odzwierciedla fakt, że w danych z 2012 r. nie uwzględniono danych ze wspólnot autonomicznych i z Rady Sądownictwa.

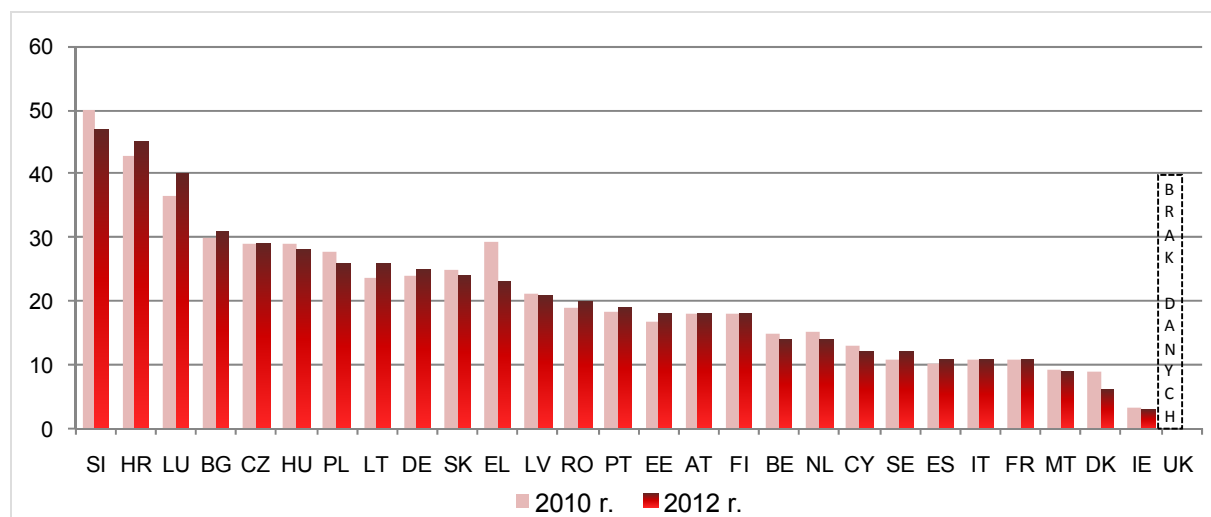
klasyfikacja funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych, grupa 03.3). Wykres 25 uwzględnia także systemy nadzoru sądowego i pomoc prawną⁴⁰.

Wykres 26: Łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy jako procent PKB (źródło: Eurostat)⁴¹



Wykres 27: Liczba sędziów* (na 100 000 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)

Dla zapewnienia lepszej porównywalności i bardziej skoncentrowanego obrazu dokonano zmiany wskaźnika w porównaniu z tablicą wyników z 2013 r. Nie obejmuje on już *Rechtspfleger*/urzędników sądowych, którzy istnieją tylko w niektórych państwach członkowskich. Uwzględniono wyłącznie sędziów zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy.

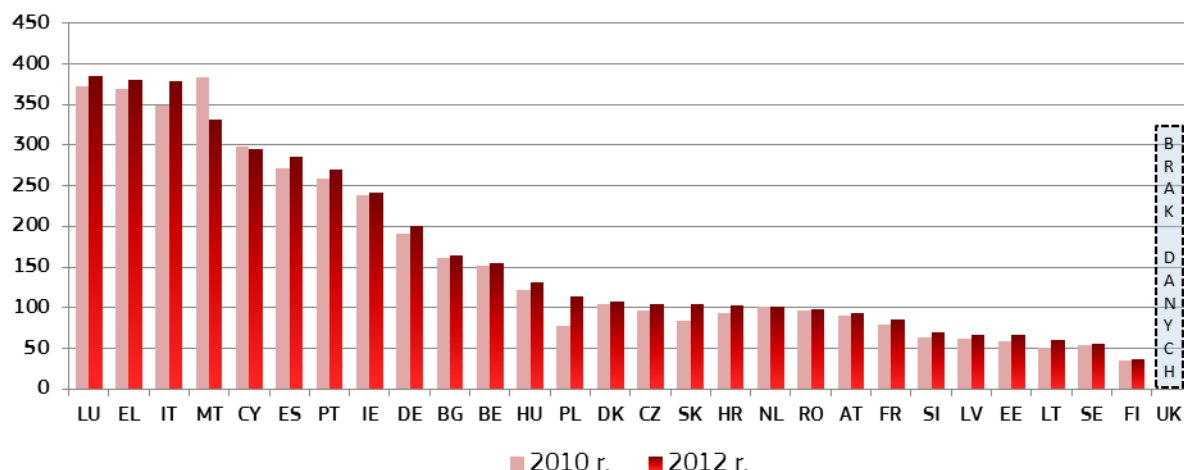


*Kategoria ta obejmuje tylko sędziów zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, zgodnie z metodyką CEPEJ. Nie obejmuje *Rechtspfleger*/urzędników sądowych, którzy istnieją tylko w niektórych państwach członkowskich.

⁴⁰ Następujące wartości mają charakter tymczasowy: BG, EL i HU w odniesieniu do wszystkich lat, SE w odniesieniu do 2012 r.

⁴¹ Następujące wartości mają charakter tymczasowy: BG, EL i HU w odniesieniu do wszystkich lat; w przypadku SE tymczasowy charakter mają wartości w odniesieniu do 2012 r.

Wykres 28: Liczba adwokatów* (na 100 000 mieszkańców) (źródło: badanie 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 i reprezentowania swoich klientów w kwestiach prawnych (Zalecenie Rec(2000)21 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie swobody wykonywania zawodu adwokata).*

➤ Wnioski dotyczące jakości systemów wymiaru sprawiedliwości

- W większości państw członkowskich istnieje już monitorowanie i przeprowadzanie oceny działań sądów. Systemów oceny nie posiada tylko kilka państw. W ponad połowie państw członkowskich badania użytkowników przeprowadzono wśród uczestników postępowań sądowych lub prawników praktyków.
- Prawie we wszystkich państwach członkowskich dostępne są alternatywne metody rozwiązywania sporów. Aktualne dane dotyczące korzystania z takich metod są niedostępne.
- Wzrosła dostępność narzędzi technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w sądach. Są one dostępne na szeroką skalę do celów administracji i zarządzania sądami, a w mniejszym stopniu do celów komunikacji elektronicznej między sądami i stronami. W znacznej liczbie państw członkowskich niemożliwe jest elektroniczne rozpatrywanie drobnych roszczeń, bezsporne dochodzenie zapłaty długu i elektroniczne składanie pozwów.
- W prawie jednej trzeciej państw członkowskich poziom uczestnictwa sędziów w ustawicznym szkoleniu w zakresie prawa UE wynosi ponad 50 %. W połowie państw członkowskich udział sędziów w szkoleniu w dziedzinie prawa UE stanowi

mniej niż 20 %.

- **Szkolenia sędziów i prawników praktyków oraz narzędzia ICT mają podstawowe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania europejskiego obszaru sprawiedliwości w oparciu o wzajemne zaufanie. Ustalenia tablicy wyników potwierdzają, że szkolenie i ICT powinny być podstawowymi składnikami przyszłej polityki UE w dziedzinie sprawiedliwości i pomogą skonsolidować to, co osiągnięto w tych obszarach w ciągu ostatnich 15 lat.**

4.3 Niezależność

Niezależność sądów jest istotna dla atrakcyjności otoczenia biznesowego. Zapewnia przewidywalność, pewność, uczciwość i stabilność systemu prawnego, w którym funkcjonują przedsiębiorstwa. Z tego powodu poprawa niezależności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, wraz z poprawą ich jakości i wydajności, jest ważnym elementem europejskiego semestru. Niezależność sądownictwa jest także wymogiem wynikającym z prawa do skutecznego środka odwoławczego określonego w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Niezależność sądów jest także ważna z punktu widzenia skutecznej walki z korupcją, jak podkreślono w sprawozdaniu dotyczącym zwalczania korupcji w UE⁴².

W celu dostarczenia informacji na temat niezależności sądownictwa w państwach członkowskich w tabeli wyników z 2013 r. skorzystano ze wskaźnika postrzegania niezależności systemu wymiaru sprawiedliwości. Postrzegana niezależność sądownictwa jest w istocie czynnikiem pobudzającym wzrost gospodarczy, gdyż postrzegany brak niezależności może zniechęcać do inwestycji. Zgodnie z ogólną zasadą sprawiedliwość nie tylko musi być wymierzona, lecz musi być również jako taka postrzegana.

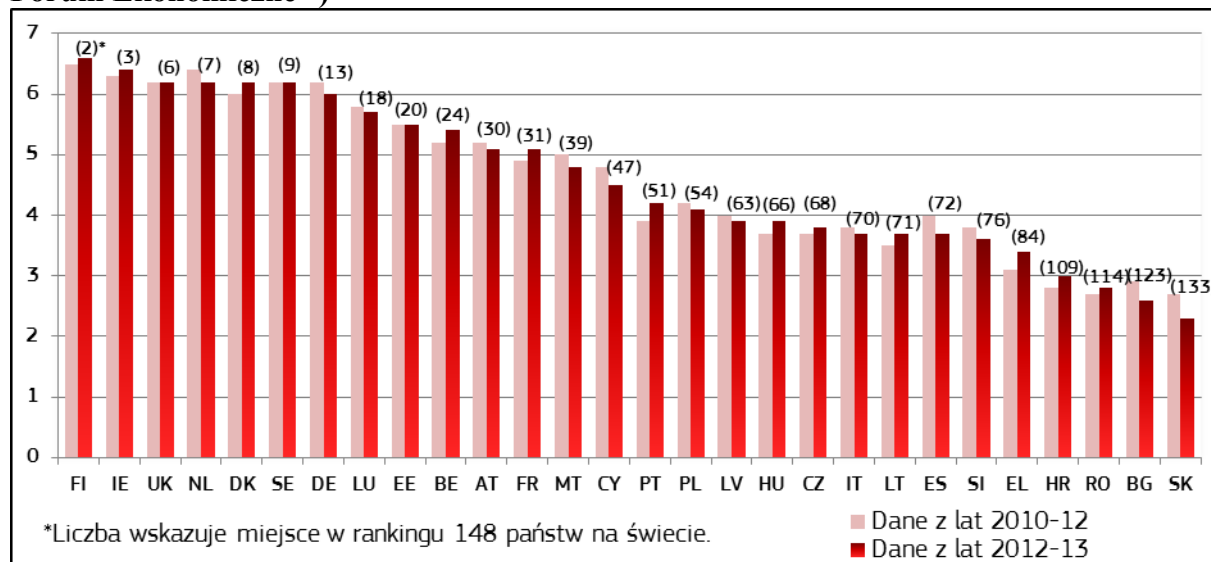
Postrzegana niezależność jest co prawda istotnym wskaźnikiem, niezbędne są jednak również informacje dotyczące sposobu prawnego zagwarantowania i przestrzegania niezależności sądów. Dlatego też w tablicy wyników z 2013 r. zapowiedziano, że Komisja, wraz z sieciami sędziów i organów sądowych, zbada możliwości poprawy jakości i dostępności porównywalnych danych dotyczących strukturalnej niezależności sądownictwa.

We współpracy z europejską siecią rad sądownictwa Komisja przystąpiła do gromadzenia informacji na temat prawnej ochrony niezależności sądów w państwach członkowskich. Wykresy w załączniku przedstawiają pierwszy porównawczy przegląd sposobów, w jaki zorganizowano systemy wymiaru sprawiedliwości, aby chronić niezależność sądów w określonych sytuacjach, w których może być ona zagrożona. Stosuje się pięć wskaźników obejmujących następujące sytuacje: (i) *gwarancje dotyczące przenoszenia sędziów bez ich zgody*, (ii) *odwoływanie sędziów*, (iii) *przydzielanie nowych spraw w ramach sądu*, (iv) *wyluczanie sędziów z mocy ustawy i na wniosek* i (v) *zagrożenie niezawisłości sędziów*. W odniesieniu do takich sytuacji w zaleceniu Rady Europy z 2010 r. w sprawie niezawisłości,

⁴² COM (2014)38 final z 4.2.2014, dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_pl.pdf i <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>

efektywności i odpowiedzialności sędziów („zalecenie”) przedstawiono standardy mające zapewnić poszanowanie niezależności wymiaru sprawiedliwości⁴³.

Wykres 29: Postrzegana niezależność sądów
(postrzeganie – im wyższa wartość, tym postrzeganie jest lepsze) (źródło: Światowe Forum Ekonomiczne⁴⁴)



➤ Wnioski dotyczące niezależności sądów

- W niektórych państwach członkowskich postrzeganie niezależności poprawiło się, natomiast w innych uległo pogorszeniu.
- W załączniku do tablicy wyników z 2014 r. przedstawiono także pierwszy, oparty na faktach porównawczy przegląd gwarancji prawnych mających na celu ochronę niezależności sądów w określonych sytuacjach, w których niezależność ta może być zagrożona. Komisja zbada następnie we współpracy z sieciami organów sądowych i sędziów, jak również z państwami członkowskimi, w jaki sposób tablica wyników może przyczynić się do dalszego opracowywania porównywalnych danych dotyczących skuteczności wspomnianych gwarancji prawnych i innych gwarancji dotyczących strukturalnej niezależności.

⁴³ Zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów.

⁴⁴ Wskaźnik Światowego Forum Ekonomicznego opiera się na odpowiedziach udzielonych w badaniu na następujące pytanie: „W jakim stopniu wymiar sprawiedliwości w twoim państwie jest niezależny od wpływów członków rządu, obywateli lub przedsiębiorstw?”. Odpowiedzi w badaniu udzieliła reprezentatywna próba przedsiębiorstw ze wszystkich państw reprezentująca główne sektory gospodarki (rolnictwo, przemysł wytwórczy, przemysł inny niż wytwórczy oraz usługi). Badanie przeprowadzono w różnych formach, obejmujących bezpośrednie rozmowy z pracownikami na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach, wywiady telefoniczne i mailingi, a także alternatywnie badanie w trybie *on-line*. Dostępne na stronie internetowej: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014>

5. DALSZE KROKI

Ustalenia tablicy wyników zostaną wzięte pod uwagę w przygotowywaniu najbliższych analiz dotyczących poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru 2014. Zostaną one także uwzględnione w kontekście programów dostosowań gospodarczych.

Tablica wyników z 2014 r. potwierdza, że gromadzenie obiektywnych, porównywalnych i wiarygodnych danych dotyczących skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości, obejmujących wszystkie państwa członkowskie, w dalszym ciągu stanowi problem. Może to wynikać z wielu powodów: niedostępności danych ze względu na niewystarczające zdolności w zakresie statystyki, braku porównywalności ze względu na procedury lub definicje, które mogą się znacznie różnić, lub niechęci do pełnej współpracy z CEPEJ.

Komisja uważa, że ważne jest poczynienie prawdziwych postępów w zakresie zdolności do gromadzenia i przedstawiania odpowiednich danych dotyczących jakości, skuteczności i niezależności systemów wymiaru sprawiedliwości. Ze względu na znaczenie sprawnie funkcjonujących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości dla osiągnięcia celów Unii wszystkie państwa członkowskie powinny zająć się priorytetowo kwestią gromadzenia solidnych, bezstronnych, wiarygodnych, obiektywnych i porównywalnych danych i udostępniać je na potrzeby niniejszej inicjatywy. Państwa członkowskie oraz sądownictwo krajowe mają wspólny interes w rozwijaniu systemu gromadzenia takich danych w celu poprawy definiowania ich polityki w zakresie wymiaru sprawiedliwości.

Komisja zamierza zintensyfikować prace grupy ekspertów ds. krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości dla poprawy dostępności, jakości i porównywalności danych mających znaczenie dla UE. Oprócz współpracy z CEPEJ Komisja zacieśnia współpracę z europejskimi sieciami w obszarze sprawiedliwości, w szczególności z europejską siecią rad sądownictwa, Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej, Stowarzyszeniem Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych oraz ze stowarzyszeniami prawników praktyków, w szczególności adwokatów. Zbadana zostanie możliwość gromadzenia danych dotyczących funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości w innych wybranych obszarach mających znaczenie dla wzrostu, takich jak przestępstwa finansowe i gospodarcze.

6. WNIOSKI

Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości przyczynia się do identyfikacji, w ramach otwartego dialogu z państwami członkowskimi, dobrych przykładów i ewentualnych braków krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z zasadą równego traktowania ważne jest, by wszystkie państwa członkowskie zostały objęte tablicą wyników i dostarczały niezbędnych danych. Sprawa ta jest przedmiotem wspólnego zainteresowania z uwagi na zapewnienie sprawnego funkcjonowania wspólnego europejskiego obszaru sprawiedliwości opartego na wzajemnym zaufaniu, a w kategoriach bardziej ogólnych – sprawnego funkcjonowania Unii.

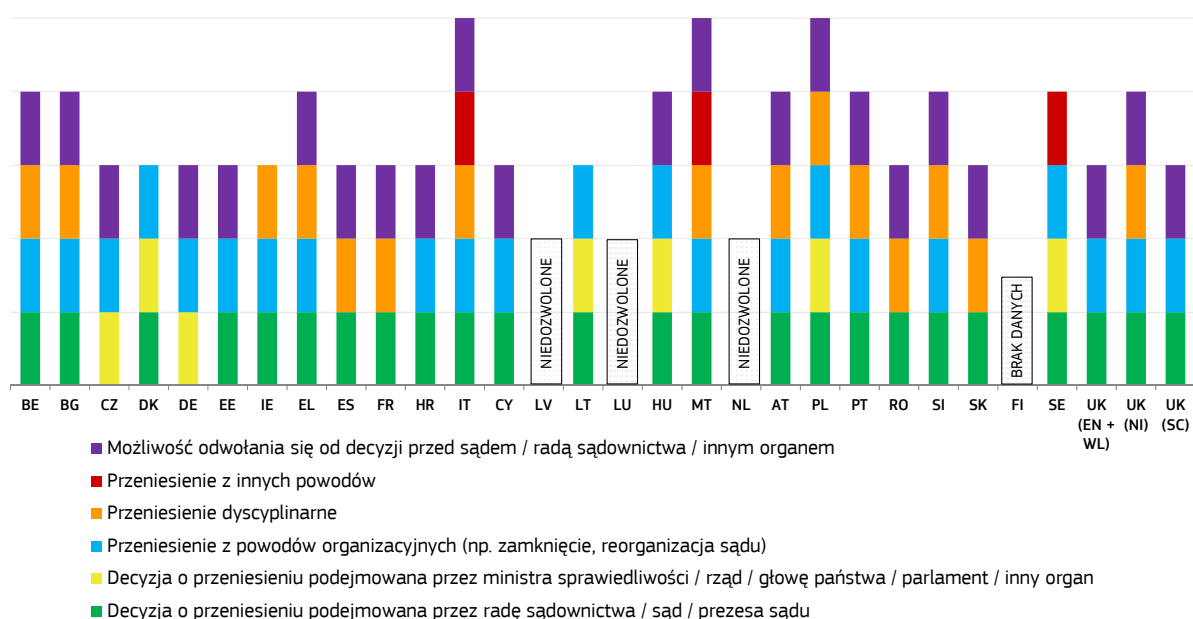
Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2014 r. pokazuje, jak ważna jest determinacja w kontynuowaniu starań na rzecz poprawy skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości, tak by korzyści omawianych reform stały się w pełni odczuwalne. W oparciu o niniejszą tablicę wyników Komisja zachęca państwa członkowskie, Parlament Europejski oraz wszystkie zainteresowane strony do otwartego dialogu i konstruktywnej współpracy na rzecz realizacji tego celu.

ZAŁĄCZNIK: STRUKTURALNA NIEZALEŻNOŚĆ SĄDÓW

Poniższe wykresy przedstawiają wyniki pierwszego przeglądu gwarancji prawnych w określonych sytuacjach, nie stanowią jednak oceny ich skuteczności⁴⁵. Wykresy opierają się na odpowiedziach na kwestionariusz przygotowany przez Komisję w ścisłym powiązaniu z europejską siecią rad sądownictwa⁴⁶.

Wykres I: Gwarancje dotyczące przenoszenia sędziów bez ich zgody (nieusuwalność sędziów)

Na wykresie przedstawiono scenariusze przenoszenia sędziów bez ich zgody i pokazano, czy i kiedy takie przeniesienie jest dozwolone: (i) jakie organy podejmują decyzję o przeniesieniu, (ii) z jakich powodów (np. organizacyjnych, dyscyplinarnych) możliwe jest przeniesienie oraz (iii) czy możliwe jest odwołanie się od decyzji⁴⁷.



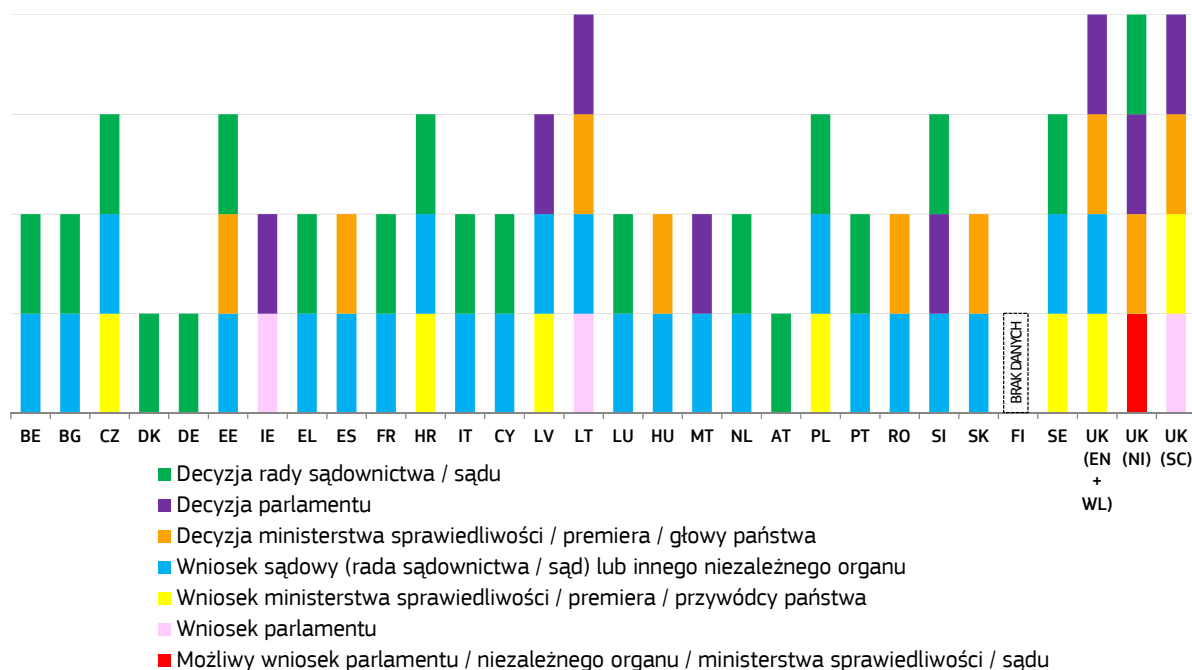
⁴⁵ Przegląd ten zawiera tylko podstawowe informacje dotyczące sposobu organizacji systemów wymiaru sprawiedliwości, a jego założeniem nie jest odzwierciedlenie złożoności i szczegółowych informacji dotyczących omawianych systemów. Celem niniejszej sekcji jest przedstawienie ogólnego obrazu w zakresie gwarancji niezależności sądów, w związku z czym wykresy przedstawiają państwa członkowskie w porządku alfabetycznym ich nazw geograficznych w ich własnych językach.

⁴⁶ W przypadku państw członkowskich, w których nie istnieją rady sądownictwa, odpowiedzi na kwestionariusz uzyskano w wyniku współpracy z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej.

⁴⁷ § 52 zalecenia zawiera gwarancje nieusuwalności sędziów, stanowiące w szczególności, że sędzia nie powinien być przenoszony na inne stanowisko sądowe bez swojej zgody, za wyjątkiem sankcji dyscyplinarnych lub reform organizacji systemu wymiaru sprawiedliwości.

Wykres II: Odwoływanie sędziów pierwszej i drugiej instancji

Na poniższym wykresie przedstawiono organy uprawnione do składania wniosków i podejmowania decyzji dotyczących odwoływania sędziów pierwszej i drugiej instancji w różnych państwach członkowskich⁴⁸. Górna część kolumny wskazuje, kto podejmuje ostateczną decyzję⁴⁹, natomiast dolna część – kto ewentualnie proponuje odwołanie lub z kim należy się skonsultować przed podjęciem decyzji.

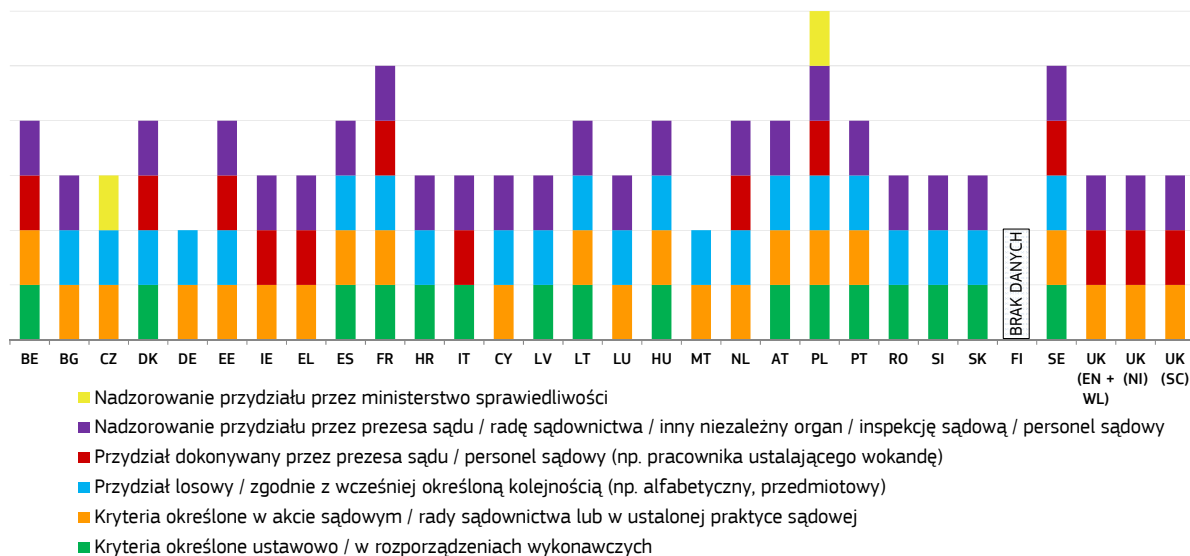


⁴⁸ § 46 i 47 zalecenia zawierają wymóg, aby systemy krajowe przewidywały gwarancje dotyczące odwoływania sędziów.

⁴⁹ Może być to jeden organ lub dwa różne organy w zależności od powodu odwołania lub rodzaju sędziego (np. prezes itp.).

Wykres III: Przydział spraw w ramach sądu

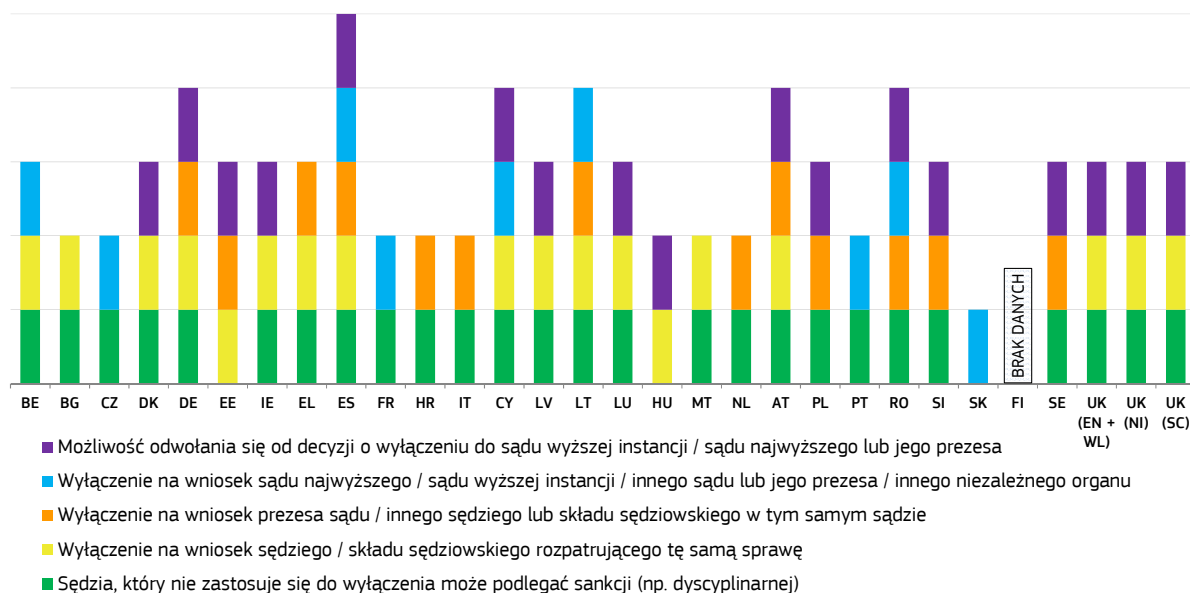
Wykres pokazuje, na jakim poziomie ustala się kryteria rozdzielania spraw w sądzie (np. zgodnie z ustawą, utrwaloną praktyką), w jaki sposób sprawy są przydzielane (np. przez prezesa sądu, personel sądowy, przydział losowy, zgodnie z wcześniej określoną kolejnością) i jaki organ nadzoruje przydział⁵⁰.



⁵⁰ § 24 zalecenia zawiera wymóg, aby systemy rozdzielania spraw w ramach sądu opierały się na obiektywnych, ustalonych wcześniej kryteriach mających gwarantować prawo do niezależnego i bezstronnego sądu.

Wykres IV: Wyłączenie sędziego z mocy ustawy i na wniosek

Na wykresie przedstawiono informację, czy sędziowie mogą podlegać sankcjom, jeżeli nie zastosują się do obowiązku wyłączenia z rozpatrywania sprawy, w której ich bezstronność jest kwestionowana lub zagrożona lub w przypadku uzasadnionego podejrzenia o stronnictwo. Wykres pokazuje także, który organ⁵¹ podejmuje decyzję w sprawie wniosku strony o wyłączenie sędziego z powodu stronnictwa⁵².



Wykres V: Procedury w przypadku zagrożenia niezawisłości sędziego

Na wykresie przedstawiono informację, które organy mogą podejmować czynności w specjalnych postępowaniach mających na celu ochronę niezależności sądów, w przypadku gdy sędziowie uznają, że ich niezawisłość jest zagrożona⁵³. Przedstawiono także środki, jakie mogą przyjąć przedmiotowe organy (np. wydanie oficjalnego oświadczenia, złożenie skargi lub nałożenie sankcji na osoby, które starają się wpływać na sędziów w niewłaściwy sposób). Działania w celu ochrony niezawisłości sędziowskiej podejmuje prokuratura lub sąd w przypadku sankcji, zaś rada sądownictwa w przypadku innych środków.

⁵¹ Niekiedy decyzję w danej sprawie podejmuje więcej organów niż jeden w zależności od struktury sądu, w którym zasiada wyłączany sędzia.

⁵² § 59, 60 i 61 zalecenia stanowią, że sędziowie powinni działać niezależnie i bezstronnie we wszystkich sprawach i powinni wyłączyć się z orzekania lub odmówić przyjęcia sprawy, jeżeli zachodzą uzasadnione powody określone przez prawo.

⁵³ § 8, 13 i 14 zalecenia stanowią, że jeżeli sędzia uzna, że jego niezawisłość jest zagrożona, powinien mieć możliwość skorzystania ze skutecznych środków odwoławczych.

