



Bruksela, dnia 27.3.2013 r.
COM(2013) 160 final

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

Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości

Narzędzie wspierania skutecznego wymiaru sprawiedliwości i wzrostu gospodarczego

WPROWADZENIE

Trwający kryzys gospodarczy i finansowy w UE stał się katalizatorem głębokich przemian. Jego wpływ można dostrzec w restrukturyzacji gospodarek krajowych mającej na celu przygotowanie podstaw wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.

W ramach tego procesu reform krajowe systemy wymiaru sprawiedliwości odgrywają kluczową rolę w przywracaniu zaufania i powrocie na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Skuteczny i niezależny system wymiaru sprawiedliwości przyczynia się do zaufania i stabilności. Przewidywalne, wydawane w odpowiednim terminie i możliwe do wyegzekwowania orzeczenia sądowe są ważnymi elementami strukturalnymi atrakcyjnego otoczenia biznesowego. Pozwalają one zachować zaufanie w kwestiach takich jak zakładanie przedsiębiorstwa, egzekwowanie wykonania umowy, spłacanie długu prywatnego lub ochrona własności i innych praw.

Doświadczenia państw członkowskich objętych programami dostosowań gospodarczych¹ pokazują, że braki w funkcjonowaniu systemu wymiaru sprawiedliwości zwiększają spiralę negatywnego wzrostu oraz osłabiają zaufanie obywateli i przedsiębiorstw do instytucji wymiaru sprawiedliwości. Z tego powodu w 2011 r. krajowe reformy wymiaru sprawiedliwości stały się integralną częścią elementów strukturalnych wspomnianych programów.

Poprawa jakości, niezależności i skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości jest również priorytetem europejskiego semestru, nowego rocznego cyklu koordynacji polityki gospodarczej UE². W 2012 r. zidentyfikowano sześć państw członkowskich³ borykających się z wyzwaniami dotyczącymi przede wszystkim długości postępowania sądowego oraz organizacji sądownictwa.

Skuteczność krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości jest dla UE kwestią zasadniczą

Dostęp do skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości jest zasadniczym prawem leżącym u podstawy europejskich demokracji, zapisanym we wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich. Prawo to wpływa zasadniczo na skuteczność przepisów UE, w szczególności przepisów gospodarczych UE przyczyniających się do wzrostu gospodarczego. Przykładowo sądy krajowe odgrywają zasadniczą rolę w egzekwowaniu przepisów UE dotyczących konkurencji⁴ i innych przepisów UE mających zasadnicze znaczenie dla jednolitego rynku⁵, szczególnie w obszarach takich jak łączność elektroniczna⁶, własność intelektualna⁷, udzielanie zamówień publicznych⁸, środowisko⁹ lub ochrona konsumentów¹⁰.

¹ EL, IE, LV, PT.

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

³ BG, IT, LV, PL, SI, SK.

⁴ Np. rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.U. L 1, z 4.1.2003, s. 1–25).

⁵ Np. dyrektywa 2000/31/WE w sprawie handlu elektronicznego (Dz.U. L 178, z 17.7.2000, s. 1–16).

Ilekróć sąd krajowy stosuje prawodawstwo UE, czyni to jako „sąd UE” i musi zapewnić skuteczną ochronę sądową wszystkim, tj. obywatelom i przedsiębiorstwom, których prawa gwarantowane w przepisach UE zostały naruszone. Znaczenie tego prawa do skutecznego środka prawnego zapisano w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 47).

Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości są również niezbędne w celu wzmocnienia wzajemnego zaufania, które jest konieczne dla rozwoju i wdrażania instrumentów UE w oparciu o wzajemne uznanie i współpracę. Zgodnie z art. 67 ust. 1 TFUE Unia stanowi przestrzeń sprawiedliwości w poszanowaniu różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich. Od obywateli, przedsiębiorstw, sędziów oraz organów władzy oczekuje się zaufania wobec orzeczeń wydawanych przez system wymiaru sprawiedliwości w innym państwie członkowskim, a także ich poszanowania, uznawania i egzekwowania.

Braki w krajowych systemach wymiaru sprawiedliwości są w związku z tym problemem nie tylko danego państwa członkowskiego, lecz mogą także wpływać na funkcjonowanie jednolitego rynku oraz w bardziej ogólnym wymiarze na cały system prawny UE.

Potrzeba przeprowadzania systematycznych przeglądów

W swojej rocznej analizie wzrostu na 2013 r.¹¹ Komisja Europejska podkreśliła znaczenie poprawy jakości, niezależności oraz skuteczności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Przed sformułowaniem zaleceń dla poszczególnych krajów w tym obszarze należy przeprowadzić systematyczny przegląd funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości we wszystkich państwach członkowskich, uwzględniający w pełni różne krajowe tradycje prawne. Obiektywne, wiarygodne i porównywalne dane są niezbędne, aby wesprzeć reformy wymiaru sprawiedliwości przeprowadzane w celu ponownego pobudzenia wzrostu gospodarczego.

1. CZYM JEST UNIJNA TABLICA WYNIKÓW WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI ?

Celem unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości („tablicy wyników”) jest wsparcie UE i państw członkowskich w osiągnięciu większej skuteczności wymiaru sprawiedliwości poprzez zapewnienie obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych danych dotyczących funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości we wszystkich państwach członkowskich. Jakość, niezależność i efektywność są głównymi elementami składowymi „skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości”. Zapewnianie informacji na temat tych elementów składowych we wszystkich państwach członkowskich przyczynia się do

⁶ Np. dyrektywa ramowa 2002/21/WE w sprawie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. L 108, z 24.4.2002, s. 33–50).

⁷ Np. dyrektywa 2004/48/WE w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej (Dz.U. L 157, z 30.4.2004, s. 45–86).

⁸ Np. dyrektywa 2007/66/WE w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz.U. L 335, z 20.12.2007, s. 31–46).

⁹ Rolę sądów krajowych podkreślono w komunikacie Komisji w sprawie wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, COM (2008) 773 final.

¹⁰ Np. dyrektywa 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów (Dz.U. L 304, z 22.11.2011, s. 64–88).

¹¹ COM(2012) 750 final.

identyfikowania potencjalnych braków i dobrych przykładów, a także umożliwia wspieranie rozwoju polityki w zakresie wymiaru sprawiedliwości na szczeblu poszczególnych państw i na szczeblu UE.

Tablica wyników charakteryzuje się następującymi **cechami**:

- jest ona narzędziem *porównawczym* obejmującym wszystkie państwa członkowskie¹². Niezależnie od krajowego modelu wymiaru sprawiedliwości lub też tradycji prawnych, na których się on zasadza, terminowość, niezależność, przystępność cenowa oraz łatwy dostęp są jednymi z zasadniczych parametrów tego, co składa się na skuteczny system wymiaru sprawiedliwości. Tablica wyników zawiera porównanie poszczególnych wskaźników, jej celem nie jest jednak prezentowanie ogólnego jednolitego rankingu ani promowanie jakiegokolwiek szczególnego systemu wymiaru sprawiedliwości;
- jej celem jest prezentowanie obserwowanych w czasie *tendencji* dotyczących funkcjonowania krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. W 2013 r. dane przedstawia się po raz pierwszy w ramach tablicy wyników, w związku z czym niekoniecznie odzwierciedla ona efekty reform realizowanych w niektórych państwach członkowskich¹³. Dzięki regularnemu sporządzaniu tablicy wyników efekty takie mogą stać się widoczne dopiero w przyszłych tablicach wyników;
- jest ona *niewiążącym* narzędziem, które stosuje się w ramach otwartego dialogu z państwami członkowskimi i którego celem jest wspieranie państw członkowskich i instytucji UE w określaniu lepszej polityki w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Przyczynia się ona do identyfikacji kwestii, którym należy poświęcić szczególną uwagę. Słabe wyniki ujawnione na podstawie wskaźników wymagają przeprowadzenia głębszej analizy przyczyn oraz w stosownych przypadkach wdrożenia właściwych reform; należy przy tym mieć na uwadze, że porównywalność danych może być ograniczona różnicami w procedurach i ramach prawnych;
- jest ona narzędziem, które *ewoluuje* i którego zakres będzie się stopniowo zwiększał pod względem objętych nim obszarów, jak również wskaźników i metodyk, czego celem jest zidentyfikowanie zasadniczych parametrów skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości. W dialogu z państwami członkowskimi w tablicy wyników można byłoby stopniowo uwzględniać inne obszary systemów wymiaru sprawiedliwości i inne elementy „łańcucha wymiaru sprawiedliwości”, przez który osoba lub przedsiębiorstwo musi przejść w celu zapewnienia sobie skutecznej sprawiedliwości (np. od etapu początkowego wejścia do systemu wymiaru sprawiedliwości aż do etapu końcowego wykonania orzeczenia).

Biorąc pod uwagę znaczenie krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości dla gospodarki, **zakres** tablicy wyników z 2013 r. obejmuje parametry systemu sprawiedliwości, które przyczyniają się do poprawy klimatu biznesowego i inwestycyjnego. W tablicy wyników zbadano wskaźniki skuteczności w odniesieniu do *spraw niekarnych*, a w szczególności

¹² W przypadkach, w których dane krajowe nie są dostępne, informację o tym podano na odpowiednich wykresach.

¹³ Wiele państw członkowskich jest w trakcie wdrażania środków mających poprawić funkcjonowanie ich systemów sprawiedliwości. W 12 państwach członkowskich reformy te opracowuje się w kontekście inicjatyw oraz instrumentów UE (programy dostosowań gospodarczych, zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru, a także mechanizm współpracy i weryfikacji).

procesowych spraw cywilnych i handlowych, które są istotne w rozstrzygnięciu sporów handlowych, oraz w odniesieniu do spraw administracyjnych. System sądownictwa administracyjnego odgrywa istotną rolę w otoczeniu biznesowym, na przykład w odniesieniu do wydawania zezwoleń lub w przypadku sporów z organami administracji w sprawie opodatkowania lub sporów z krajowymi organami regulacyjnymi.

W ramach przygotowywania niniejszej tablicy wyników Komisja Europejska zwróciła się do Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) o zebranie danych oraz przeprowadzenie analizy¹⁴. Komisja Europejska zastosowała najwłaściwsze i najistotniejsze dane w celu opracowania niniejszej tablicy wyników. W tablicy wyników stosuje się także dane z innych źródeł, na przykład dane Banku Światowego, Światowego Forum Ekonomicznego oraz World Justice Project.

2. WSKAŹNIKI UNIJNEJ TABLICY WYNIKÓW WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI Z 2013 r.

W 2013 r. w tablicy wyników prezentowane są ustalenia oparte głównie na następujących wskaźnikach odnoszących się do skuteczności postępowań: długości postępowania, wskaźniku zamykanych spraw i liczbie spraw w toku¹⁵.

- **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 przeznaczanego na rozpatrzenie” (ang. *disposition time*) jest liczbą spraw nierozstrzygniętych podzieloną przez liczbę spraw rozstrzygniętych na koniec roku, pomnożoną przez 365 dni.
- **Wskaźnik zamykanych spraw** jest stosunkiem liczby spraw rozstrzygniętych do liczby spraw napływających. Służy on do mierzenia, czy sąd nadąża z obsługą napływających spraw. W przypadku niskiego wskaźnika zamykanych spraw oraz wydłużających się postępowań w systemie powstają zaległości.
- **Liczba spraw w toku** wyraża liczbę spraw, które wciąż należy rozpatrzyć na początku danego okresu (np. roku). 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.

W tablicy wyników badane są także następujące wskaźniki dotyczące niektórych czynników, które mogą być pomocne w ograniczeniu długości postępowań oraz poprawie jakości wymiaru sprawiedliwości: monitorowanie i ocena działań sądowych, technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT), alternatywne metody rozstrzygania sporów i szkolenie sędziów. Chociaż istnieje jeszcze szereg innych ważnych czynników mających wpływ na długość postępowań, w szczególności specyfika i złożoność procedur, wspomniane wyżej

¹⁴ Pełne badanie dotyczące funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości oraz funkcjonowania gospodarki w państwach członkowskich UE opracowane w 2012 r. przez CEPEJ dla Komisji Europejskiej jest dostępne na stronach internetowych Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości: http://ec.europa.eu/justice/index_pl.htm.

¹⁵ Są to standardowe wskaźniki zdefiniowane przez CEPEJ. Ich definicja i wzajemne powiązania są dostępne na następującej stronie internetowej: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

wskaźniki dostarczają przydatnych informacji odzwierciedlających świadomość państw członkowskich w odniesieniu do znaczenia tych kwestii i środków stosowanych w tym zakresie.

- **Monitorowanie i ocena** działań sądów: w celu poprawy jakości i skuteczności postępowań sądowych, działania sądowe należy monitorować za pomocą kompleksowego i dostępnego publicznie systemu gromadzenia informacji oraz poddawać je regularnym przeglądom. Wskaźniki odzwierciedlają dostępność systemów regularnego monitorowania działań sądowych oraz systemów oceny.

Systemy *monitorowania* obejmują publikację rocznych sprawozdań z działalności oraz pomiar liczby napływających spraw, wydanych orzeczeń, odroczonej spraw oraz długości postępowań.

Ocena wskaźnika działań sądowych opiera się na dostępności następujących elementów:

- zdefiniowanych wskaźników skuteczności (takich jak napływające sprawy, zamknięte sprawy, sprawy w toku, zaległości, efektywność sędziów i personelu sądów, egzekwowanie, koszty);
 - regularnej oceny efektywności i wyników;
 - zdefiniowanych norm jakości (takich jak polityki zapewniania jakości, polityki w zakresie zasobów ludzkich, benchmarki postępowań, wykorzystanie zasobów);
 - wyspecjalizowanego personelu sądowego zajmującego się polityką jakości.
- **Systemy ICT dla sądów**: stosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych stało się niezbędne w celu zapewnienia skuteczności administracji wymiaru sprawiedliwości. Wskaźniki odzwierciedlają dostępność *systemów ICT służących do rejestracji spraw i zarządzania nimi*, a także do *wymiany komunikacyjno-informacyjnej między sądami i ich otoczeniem* (np. elektroniczne formularze internetowe, sądowe strony internetowe, działania następcze związane ze sprawami w trybie *on-line*, rejestry elektroniczne, elektroniczne rozpatrywanie drobnych roszczeń i bezsporne dochodzenie zapłaty długu, elektroniczne składanie pozwów i wideokonferencje).
 - **Alternatywne metody rozwiązywania sporów** (metody ADR) w przypadku procesowych spraw cywilnych i handlowych: różne formy metod ADR mogą stanowić uzupełnienie tradycyjnych postępowań sądowych. Wskaźnik ten odzwierciedla dostępność alternatywnych metod rozwiązywania sporów.
 - **Szkolenie sędziów**: szkolenie sędziów, kształcenie i doskonalenie zawodowe w trakcie całej kariery jest ważnym elementem warunkującym jakość i skuteczność orzeczeń sądowych. Szkolenie może koncentrować się na specjalizacji lub ulepszaniu umiejętności. Wskaźnik ten dostarcza informacji na temat obowiązkowego szkolenia sędziów.
 - **Zasoby**: budżet sądów, a także liczba sędziów i prawników dostarczają informacji na temat zasobów wykorzystywanych w systemach wymiaru sprawiedliwości.

W tablicy wyników prezentowane są także ustalenia oparte na wskaźnikach dotyczących postrzeganej **niezależności** systemu wymiaru sprawiedliwości. Postrzeganie niezależności

jest ważne w kontekście decyzji inwestycyjnych. Światowe Forum Ekonomiczne określa w swoim corocznym sprawozdaniu w sprawie globalnej konkurencyjności „wskaźnik postrzegania niezależności”, który jest istotny w kontekście wzrostu gospodarczego, ponieważ opiera się na badaniu, w którym wzięła udział reprezentatywna próba przedsiębiorstw ze wszystkich państw członkowskich, reprezentujących główne sektory gospodarki (rolnictwo, przemysł wytwórczy, przemysł inny niż wytwórczy oraz usługi)¹⁶. W kontekście swojego sprawozdania dotyczącego wskaźnika praworządności (*Rule of Law Index Report*) za lata 2012–2013 World Justice Project opracował wskaźnik „postrzegania niezależności cywilnego wymiaru sprawiedliwości”¹⁷ w oparciu o odpowiedzi udzielone w ankiecie przez ogół społeczeństwa oraz kwalifikowanych respondentów. Ponadto należy zauważyć, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁸ oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka¹⁹, badając niezależność sądownictwa, podkreśliły znaczenie postrzegania niezależności sądów. Zgodnie z orzecznictwem wspomnianych trybunałów niezależność sądownictwa wymaga istnienia szczegółowych przepisów, które w odczuciu podmiotów prawa pozwolą wykluczyć powstanie jakiegokolwiek uzasadnionej wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz co do neutralności w odniesieniu do wchodzących w grę interesów.

3. GŁÓWNE USTALENIA DOTYCZĄCE UNIJNEJ TABLICY WYNIKÓW WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI Z 2013 r.

3.1. Istotne dysproporcje w długości postępowań

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

¹⁶ 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, przeprowadzonym w zależności od państwa w latach 2010–2011, udzieliła reprezentatywna próba przedsiębiorstw ze wszystkich państw reprezentujących 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://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/>

¹⁷ Podwskaźnik World Justice Project cywilnego wymiaru sprawiedliwości wskazuje sposoby postrzegania tego, czy cywilny wymiar sprawiedliwości nie znajduje się pod niewłaściwym wpływem rządu. Opiera się on na odpowiedziach uzyskanych w następujących badaniach: 1) badaniu ogółu opinii publicznej przeprowadzonym przez wiodące lokalne firmy badania opinii publicznej z zastosowaniem reprezentatywnej próby 1 000 respondentów w trzech największych miastach w każdym państwie (w zależności od kraju dane były zbierane w 2009, 2011 lub 2012); 2) kwestionariuszu kwalifikowanych respondentów składającym się z pytań zamkniętych, na które odpowiadali krajowi praktycy oraz pracownicy akademicy specjalizujący się w prawie cywilnym (dane zostały zebrane w 2012 r.). Dane przedstawiono jako wskaźnik 7.4 w dokumencie dostępnym na następującej stronie internetowej: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf

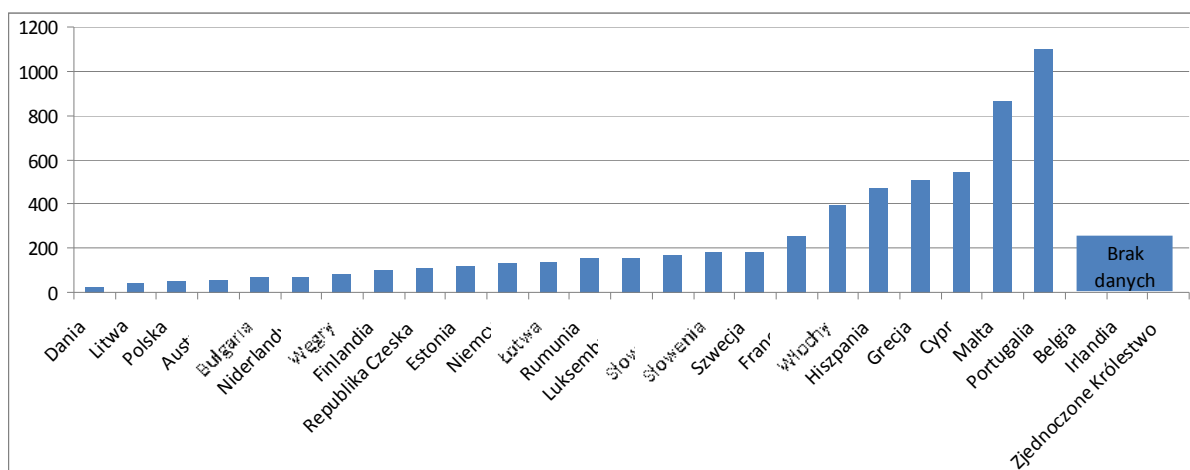
¹⁸ Np. w sprawie C-506/04, *Wilson*, [2006] I-8613.

¹⁹ Np. w sprawie *Cooper* przeciwko *Zjednoczone Królestwo* [GC], nr 48843/99, ECHR 2003-XII; *Campbell and Fell* przeciwko *Zjednoczone Królestwo*, nr 7819/77 i 7878/77, z dnia 28 czerwca 1984 r., seria A nr 80.

spory handlowe, spory zbiorowe lub podatkowe lub spory dotyczące niewypłacalności. Niezwykle ważna jest skuteczność, z jaką w systemie wymiaru sprawiedliwości danego państwa 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 nawet bezcelowe po upływie określonego czasu ze względu na zmniejszające się prawdopodobieństwo odzyskania pieniędzy z opłat i kar.

Dane wykorzystane we wszystkich wykresach pochodzą z 2010 r., z wyjątkiem wyraźnie wskazanych przypadków. Dane dotyczące państw członkowskich wymienionych po prawej stronie wykresów, dla których nie podano wartości, były niedostępne. Z wyjątkiem wykresu 4 wszystkie wykresy dotyczą postępowań w pierwszej instancji. Jakość i skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości powinna znajdować odzwierciedlenie już w pierwszej instancji, ponieważ pierwsza instancja jest obowiązkowym krokiem każdej osoby udającej się do sądu.

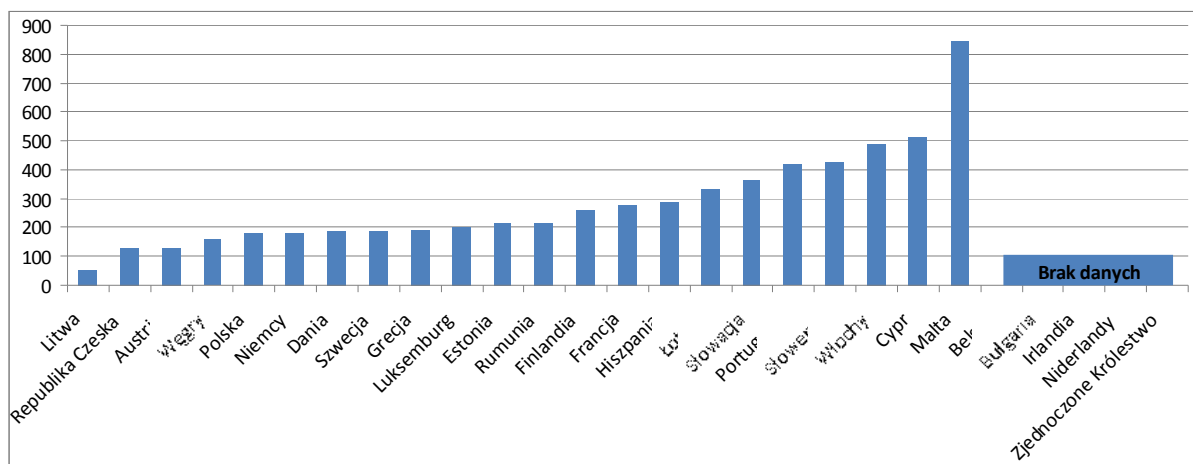
Wykres 1: Czas potrzebny na rozstrzygnięcie spraw niekarnych* (w dniach) (źródło: badanie CEPEJ²⁰).



* *Sprawy niekarne obejmują sprawy cywilne i handlowe, sprawy egzekucyjne, sprawy dotyczące ewidencji gruntów, sprawy dotyczące rejestru przedsiębiorców oraz sprawy z zakresu prawa administracyjnego.*

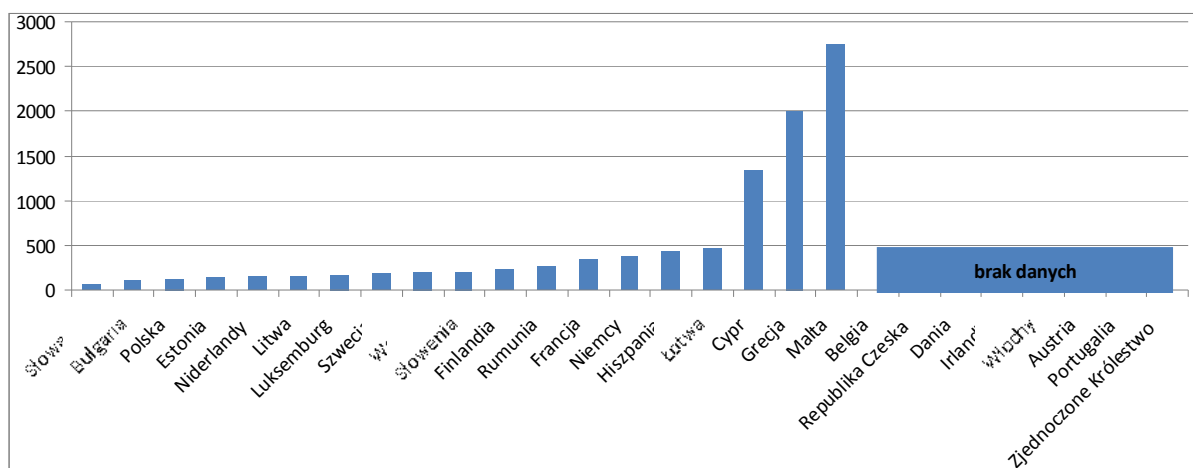
²⁰ Badanie dotyczące funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości oraz funkcjonowania gospodarki w państwach członkowskich UE opracowane w 2012 r. przez CEPEJ dla Komisji Europejskiej http://ec.europa.eu/justice/index_pl.htm

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



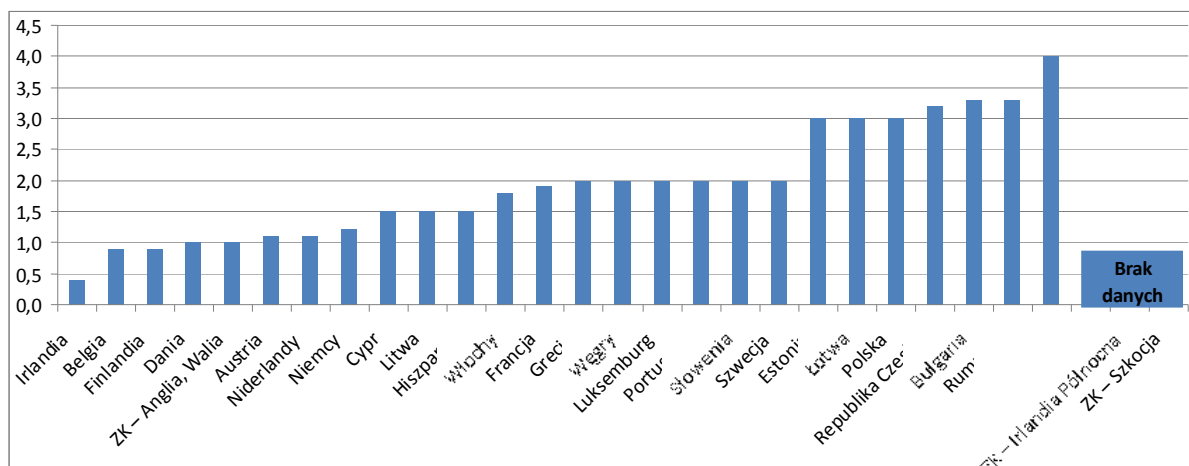
Cywilne (i handlowe) sprawy procesowe obejmują spory między stronami, na przykład spory dotyczące umów oraz postępowania upadłościowego. Dla porównania, cywilne (i handlowe) sprawy nieprocesowe obejmują postępowania bezsporne, na przykład bezsporne nakazy zapłaty.

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



*Sprawy z zakresu prawa administracyjnego obejmują spory między obywatelami a organami lokalnymi, regionalnymi lub krajowymi. Sprawy z zakresu prawa administracyjnego rozpatrują w niektórych państwach sądy administracyjne, a w innych sądy cywilne.

Wykres 4: Czas potrzebny na rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu upadłościowym* (w latach)
 (źródło: badanie CEPEJ/ Banku Światowego: *Doing Business*).



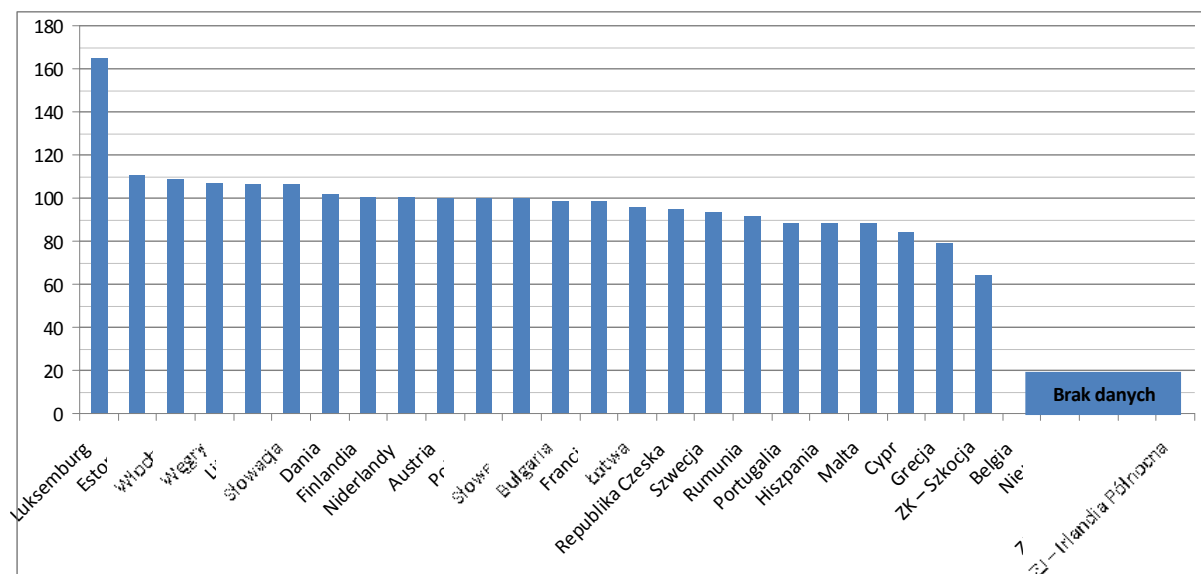
* Czas, jaki zajmuje odzyskanie należności przez wierzycieli. Czas ten odpowiada okresowi od ogłoszenia niewypłacalności przedsiębiorstwa do wypłaty części lub całości kwoty pieniężnej należnej bankowi. Uwzględnia się ewentualne taktiki opóźniające stosowane przez strony, takie jak wnoszenie odwołań 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.

- **Powyższe dane ukazują znaczne dysproporcje w długości postępowań: w przypadku przynajmniej jednej trzeciej państw członkowskich postępowania trwają dwa razy dłużej niż w większości państw członkowskich²¹.**

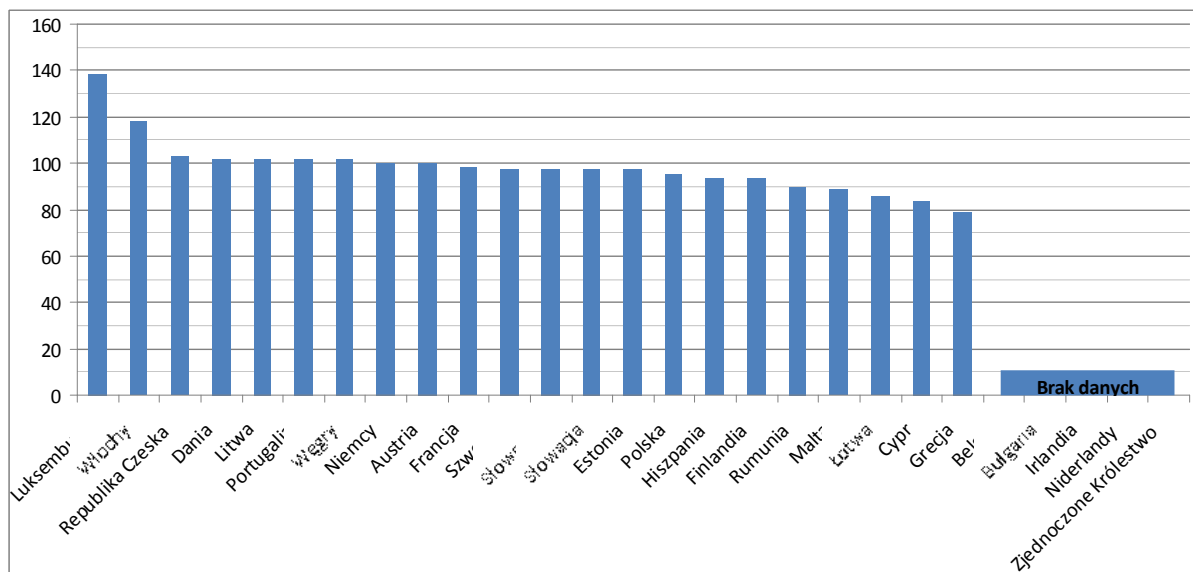
Długość postępowań związana jest ze wskaźnikiem rozstrzygnięcia spraw przez sądy, tj. „wskaźnikiem zamykanych spraw”, oraz z liczbą spraw oczekujących na rozstrzygnięcie (spraw w toku). Wskaźnik zamykanych spraw wynoszący około 100 % lub więcej oznacza, że system wymiaru sprawiedliwości jest w stanie rozstrzygać co najmniej tyle spraw, ile do niego wpływa. Wskaźnik zamykanych spraw wynoszący mniej niż 100 % oznacza, że sądy rozstrzygają mniej spraw niż liczba napływających spraw, a 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, takim jak nagromadzone zaległości, które jeszcze bardziej potęgują obciążenie sądów pracą oraz powodują jeszcze większe wydłużenie postępowań.

²¹ Z uwzględnieniem wykresów 1, 2 i 3 łącznie.

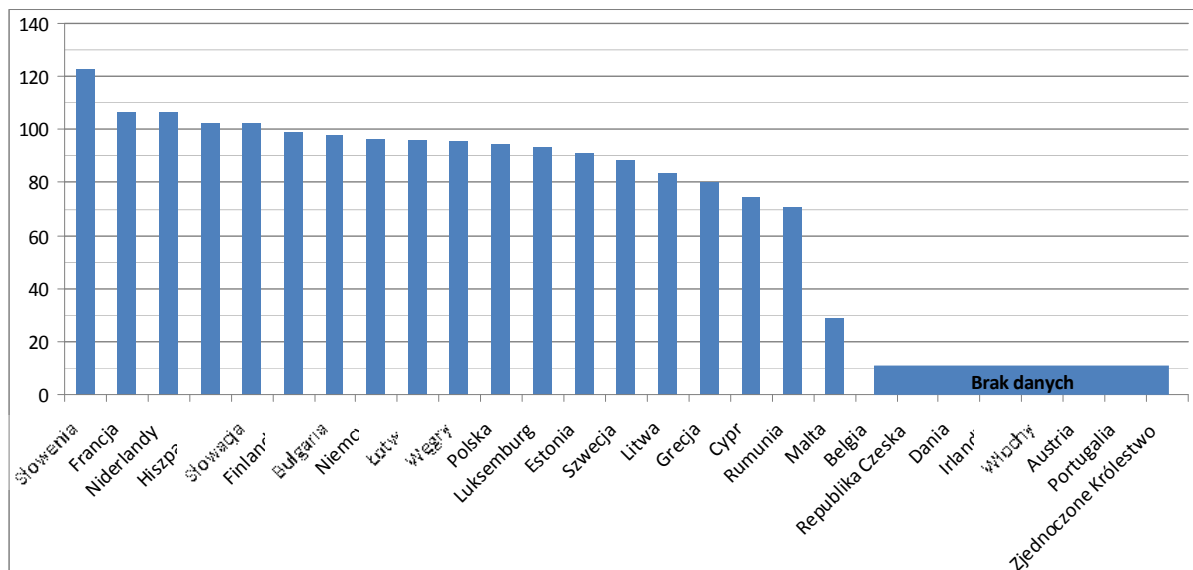
Wykres 5: Wskaźnik rozstrzygania spraw niekarnych (w % – wartości wyższe niż 100 % wskazują, że liczba spraw rozstrzygniętych przewyższa liczbę spraw napływających, natomiast wartości niższe niż 100 % wskazują, że liczba spraw rozstrzygniętych jest niższa niż liczba spraw napływających) (źródło: badanie CEPEJ).



Wykres 6: Wskaźnik rozstrzygania cywilnych i handlowych spraw procesowych (w %) (źródło: badanie CEPEJ).



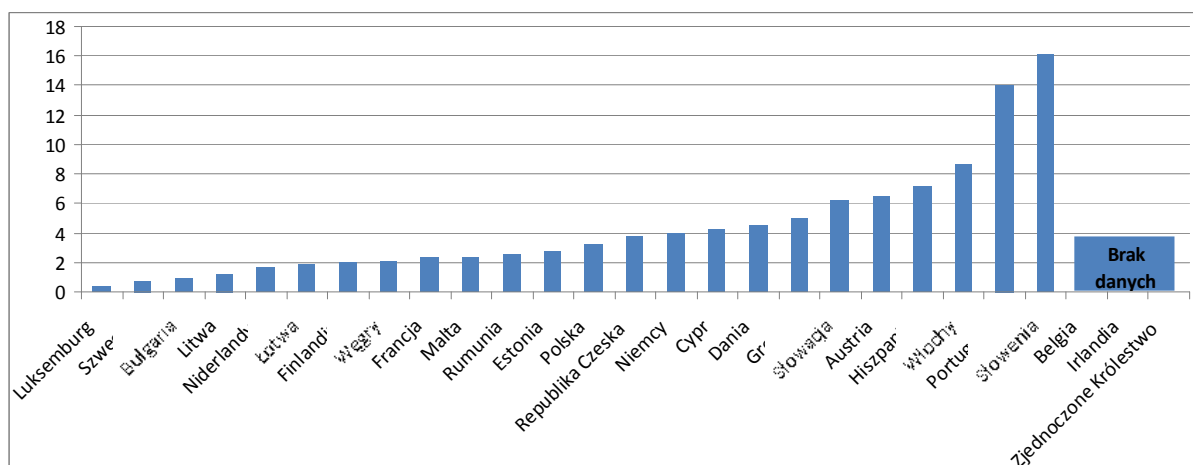
Wykres 7: Wskaźnik rozstrzygania spraw administracyjnych (w %) (źródło: badanie CEPEJ).



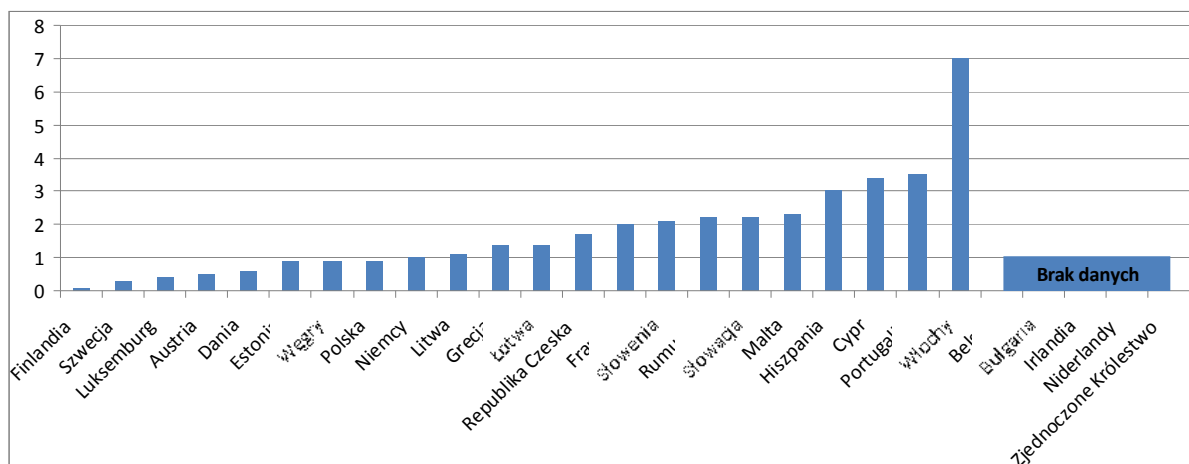
- **Powyższe dane wskazują, że niektóre państwa członkowskie mogą doświadczać trudności w zakresie swoich zdolności do rozstrzygania poszczególnych kategorii spraw.**

Na wykresach 8-10 poniżej przedstawiono *liczbę spraw w toku* na początku odnośnego roku (tj. na dzień 1 stycznia 2010 r.). Owe sprawy w toku wynikają ze skuteczności sądu w poprzednim roku. Z tego powodu niskie wskaźniki rozstrzygniętych spraw w trakcie 2010 r., pokazane na wykresach 5-7, nie są jeszcze odzwierciedlone na wykresach 8-10, ilustrujących liczbę spraw w toku. Wzrost liczby spraw w toku pod koniec roku będzie widoczny dopiero w tablicach wyników opracowanych dla kolejnych lat.

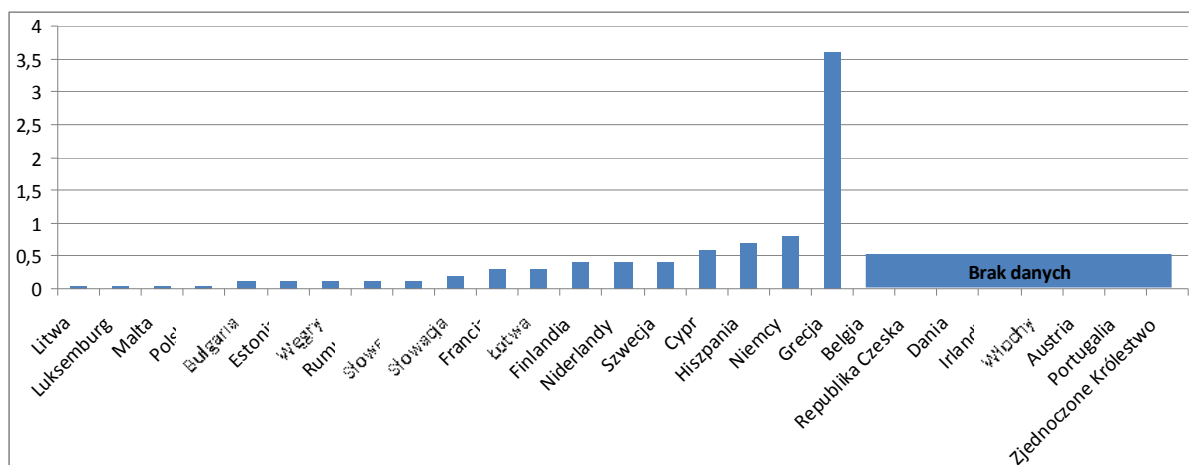
Wykres 8: Liczba spraw niekarnych w toku (na 100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ).



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



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



- Powyższe dane pokazują, że w przypadku szeregu państw członkowskich liczba spraw w toku jest szczególnie wysoka.

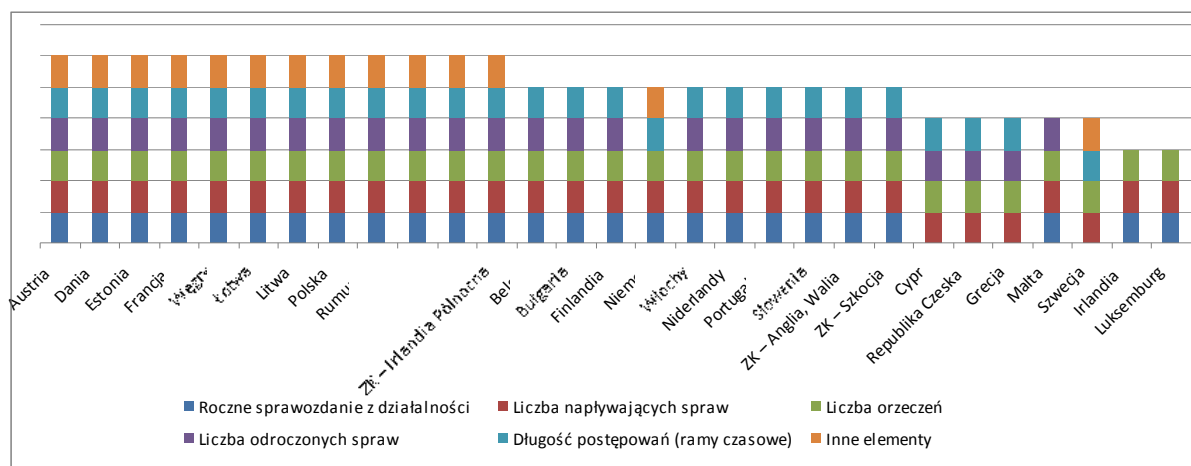
Podsumowując, wydaje się, że:

- w niektórych państwach członkowskich występują łącznie niesprzyjające czynniki: długie postępowania w pierwszej instancji i jednocześnie niskie wskaźniki zamykanych spraw lub znaczna liczba spraw w toku. Sytuacje takie wymagają szczególnej uwagi oraz przeprowadzenia dogłębnej analizy, ponieważ mogą one świadczyć o brakach o bardziej systemowym charakterze, w przypadku których należy podjąć działania naprawcze;
- ograniczenie nadmiernej długości postępowań powinno być priorytetem, aby poprawić otoczenie biznesowe oraz atrakcyjność inwestycji.

3.2. Monitorowanie i przeprowadzanie oceny pomaga skrócić długość postępowań oraz poprawić jakość wymiaru sprawiedliwości

Brak wiarygodnego systemu monitorowania i oceny może jeszcze bardziej utrudnić wprowadzenie ulepszeń w systemie 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. Skutkiem mogą być także pochopne i mniej przewidywalne decyzje, niezrozumiałe procedury lub niedostępność 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. Określenie polityk jakości oraz ocena działań sądowych są narzędziami służącymi podniesieniu jakości wymiaru sprawiedliwości, aby poprawić dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a także zwiększyć zaufanie, przewidywalność oraz terminowość orzeczeń sądowych.

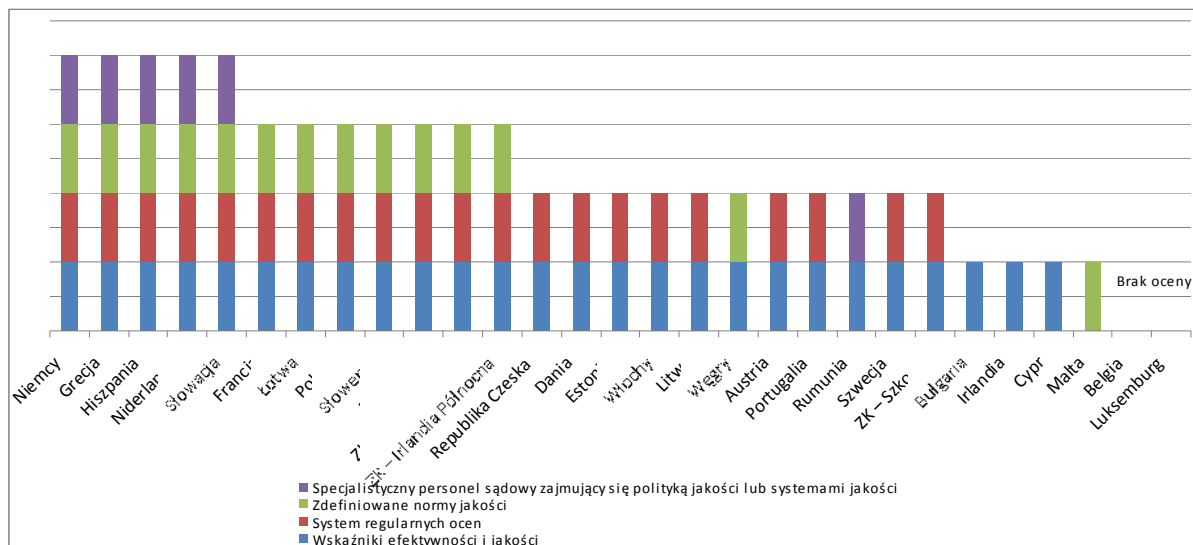
Wykres 11: Dostępność monitorowania działań sądowych²² (źródło: badanie CEPEJ).



²²

Wskaźniki na wykresach od 11 do 22 obejmują wszystkie sądy.

Wykres 12: Dostępność oceny działań sądowych (źródło: Sprawozdanie CEPEJ za 2012 r.).



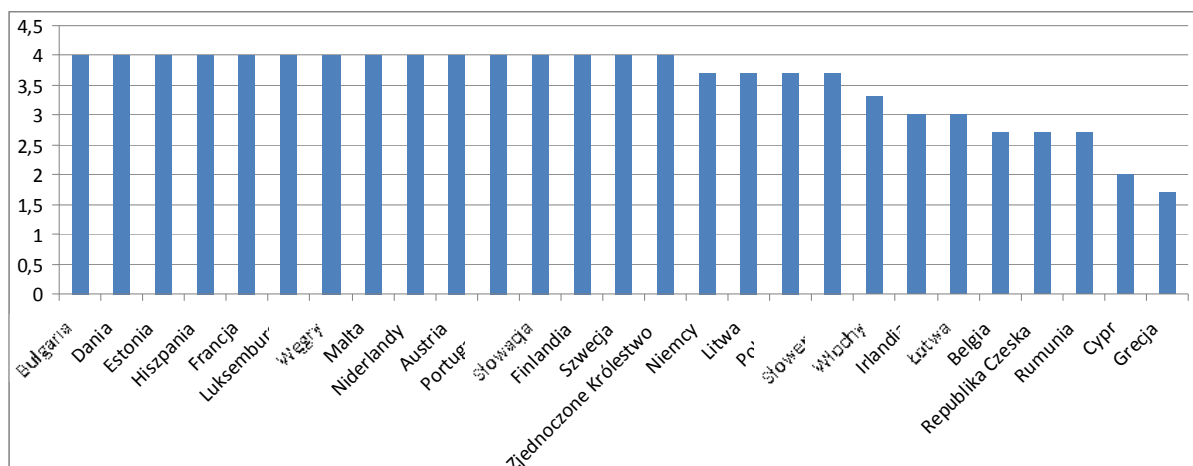
Z powyższych wykresów wynika, że:

- zdecydowana większość państw członkowskich dysponuje kompleksowym systemem monitorowania, jednak szereg państw członkowskich ma zaległości lub nie udostępnia danych;
- szereg państw członkowskich nie przeprowadza regularnych ocen działań sądowych, a w ponad połowie państw członkowskich nie zdefiniowano norm jakości.

3.3. 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 postępowań.

Wykres 13: Systemy ICT służące do rejestracji spraw i zarządzania nimi (wskaźnik ważony – minimum=0, maksimum=4)²³ (źródło: badanie CEPEJ).

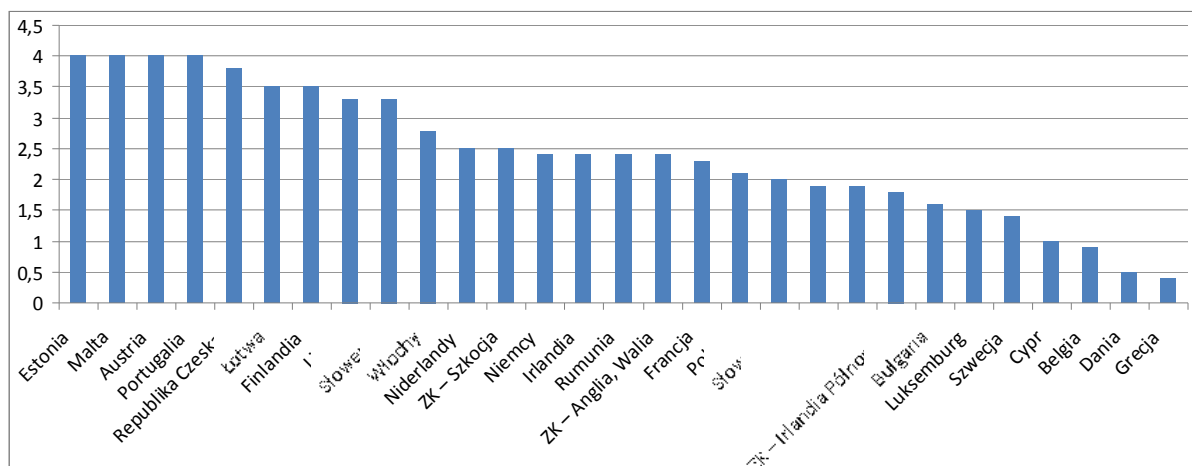


- **Powyższy wykres pokazuje, że zdecydowana większość państw członkowskich dysponuje dobrze rozwiniętym systemem rejestracji spraw i zarządzania nimi; w szeregu państw członkowskich istnieją jednak zaległości w tym zakresie.**

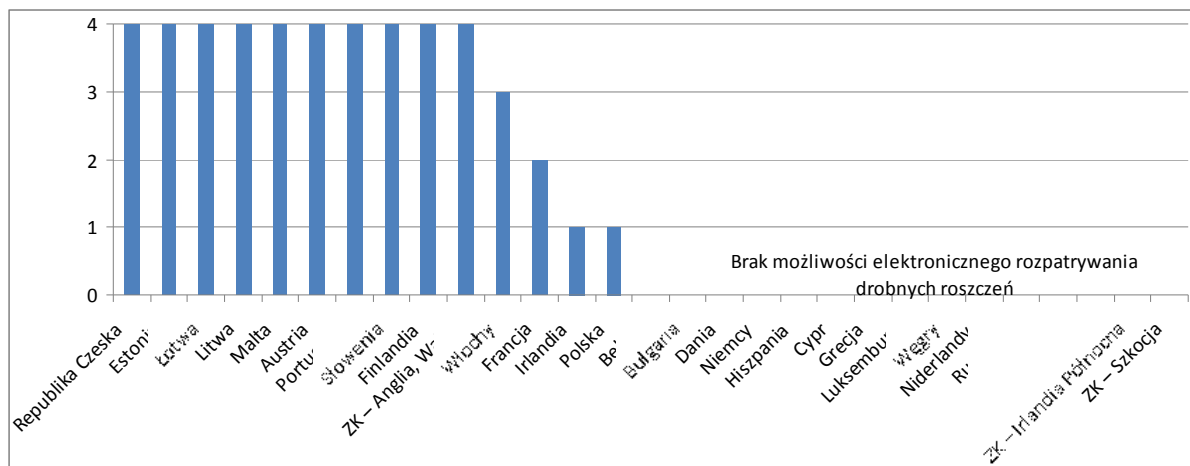
Systemy ICT służące do komunikowania się sądów i stron (np. elektroniczne składanie pozwów) mogą przyczynić się do ograniczenia opóźnień oraz kosztów ponoszonych przez obywateli i przedsiębiorstwa poprzez ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Systemy ICT odgrywają także coraz większą rolę w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

²³ Na wykresach 13 i 14 przedstawiono wskaźniki zbiorcze opracowane w oparciu o szereg wskaźników ICT, z których każdy mierzy dostępność tych systemów w skali od 0 do 4 (0=dostępny w 0 % sądów; 4=dostępny w 100 % sądów).

Wykres 14: Komunikacja elektroniczna między sądami i stronami (wskaźnik ważony – minimum=0, maksimum=4) (źródło: badanie CEPEJ).

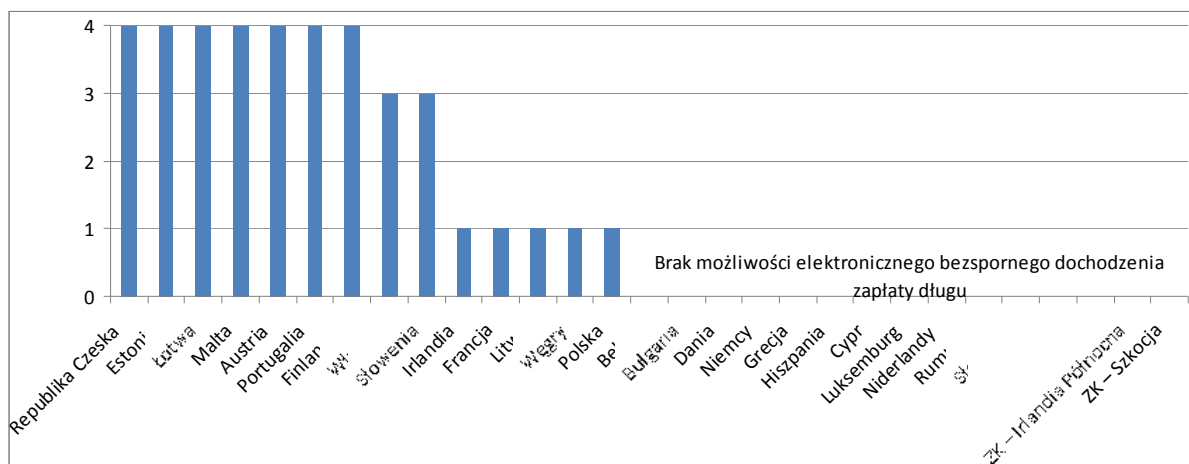


Wykres 15: Elektroniczne rozpatrywanie drobnych roszczeń* (0 = dostępne w 0 % sądów; 4 = dostępne w 100 % sądów) (źródło: badanie CEPEJ).

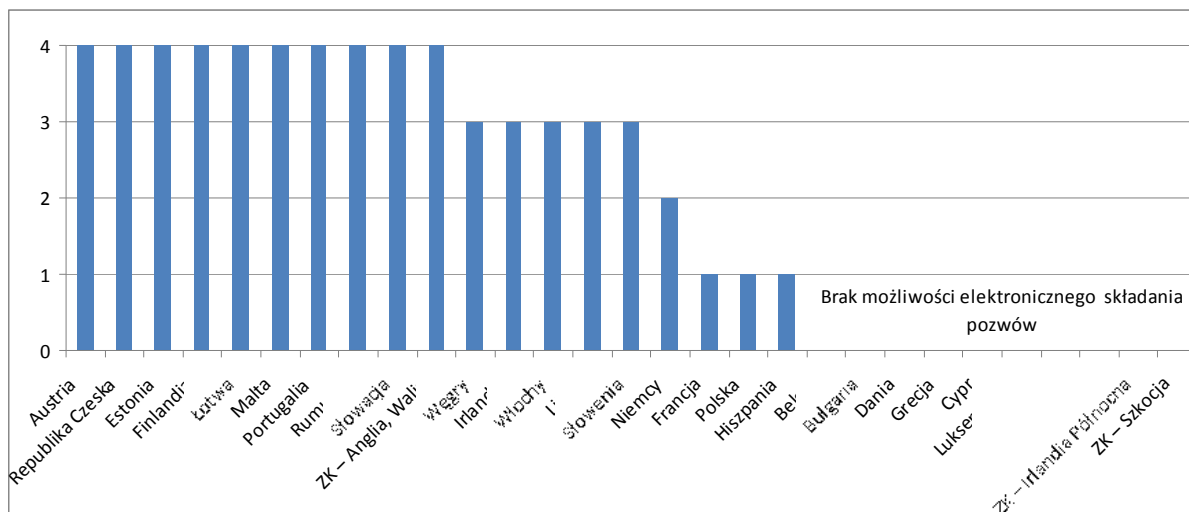


* Pojęcie „drobne roszczenia” oznacza sprawę cywilną, w której pieniężna wartość przedmiotu sporu jest względnie niska (wartość ta różni się w zależności od państwa członkowskiego).

Wykres 16: Elektroniczne bezsporne dochodzenie zapłaty długu (0 = dostępne w 0 % sądów; 4 = dostępne w 100 % sądów) (źródło: badanie CEPEJ).



Wykres 17: Elektroniczne składanie pozwów* (0 = dostępne w 0 % sądów; 4 = dostępne w 100 % sądów) (źródło: badanie CEPEJ).

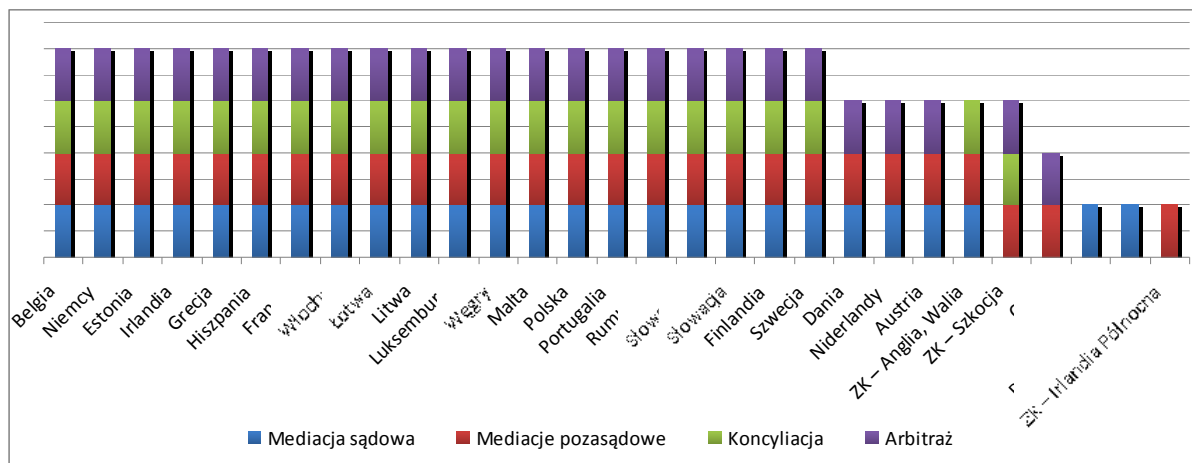


➤ Powyższe dane pokazują znaczne dysproporcje między państwami członkowskimi pod względem rozwoju systemów ICT służących do wymiany informacji między sądami i stronami.

3.4. Alternatywne metody rozwiązywania sporów pomagają ograniczyć obciążenie sądów pracą

Skuteczne mediacje oraz inne alternatywne metody rozwiązywania sporów (metody ADR) zapewniają doprowadzenie do szybkiego rozstrzygnięcia między stronami na zasadzie dobrowolności, ograniczają liczbę spraw w toku, a tym samym mogą mieć istotny, pozytywny wpływ na obciążenie sądów pracą, którym łatwiej jest wówczas utrzymać rozsądne ramy czasowe. Wysokiej jakości metody ADR mogą być wiarygodną alternatywą dla tradycyjnych postępowań sądowych, a także mogą przyczynić się do tworzenia kultury pokojowego rozstrzygnięcia sporów.

Wykres 18: Dostępność alternatywnych metod rozwiązywania sporów (źródło: badanie CEPEJ).

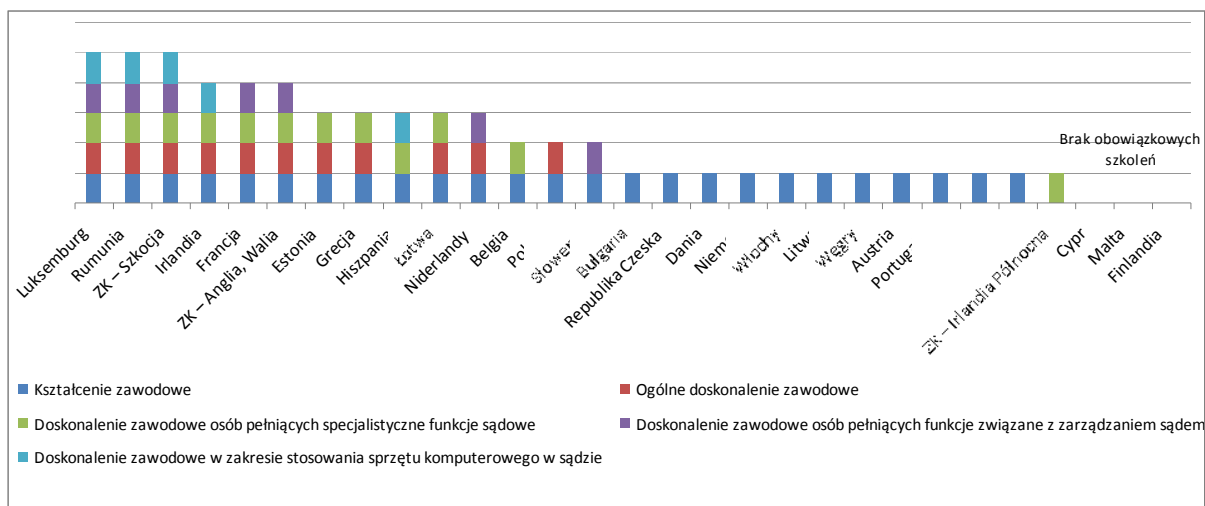


- Powyższy wykres pokazuje, że metody ADR są dostępne prawie we wszystkich państwach członkowskich, jednak często nie można uzyskać dowodów na ich stosowanie w przypadku sporów handlowych.
- Państwa członkowskie powinny zachęcać do stosowania mediacji i innych metod ADR oraz do działań na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości tych metod.

3.5. Promowanie szkolenia sędziów może pomóc w poprawie skuteczności wymiaru sprawiedliwości

Polityka w zakresie szkoleń może być częścią norm jakości sądownictwa. Kształcenie i doskonalenie zawodowe jest ważne dla utrzymania lub zwiększenia zakresu wiedzy i umiejętności personelu wymiaru sprawiedliwości. Szkolenie jest szczególnie ważne ze względu na nieustanny rozwój ustawodawstwa krajowego i prawodawstwa UE, większy nacisk na spełnianie oczekiwań użytkowników końcowych i tendencję do profesjonalnego zarządzania w sądownictwie. Chociaż dobrowolne szkolenie sędziów jest typową praktyką w niektórych państwach członkowskich, obowiązkowość szkolenia sędziów wskazuje na zaangażowanie w promowanie aktualnych umiejętności i wiedzy wśród sędziów.

Wykres 19: Obowiązkowe szkolenie sędziów (źródło: sprawozdanie CEPEJ za 2012 r.)²⁴.



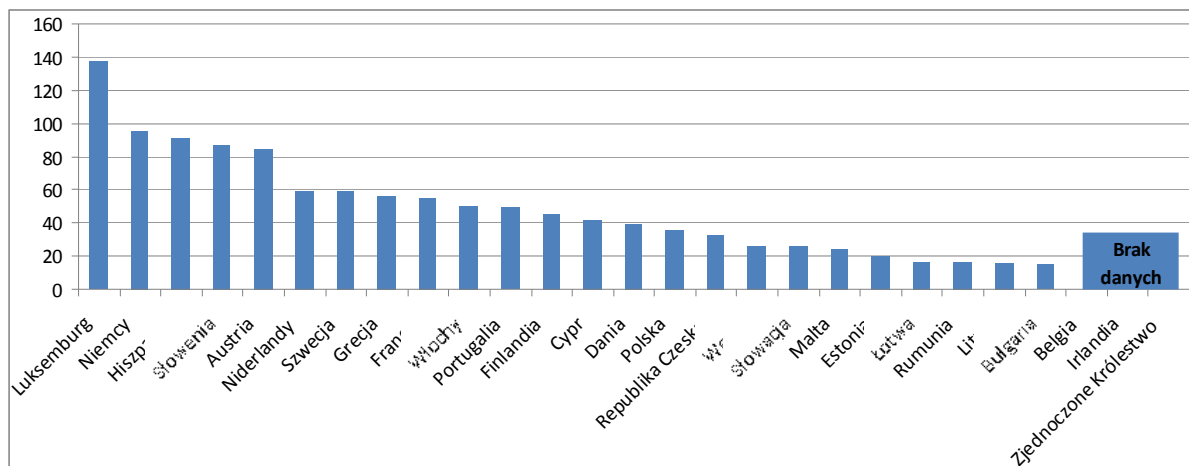
- **Z powyższego wykresu wynika, że polityki w zakresie obowiązkowego doskonalenia zawodowego sędziów różnią się w znacznym stopniu między poszczególnymi państwami członkowskimi.**

3.6. Zasoby

Aby zapewnić jakość, niezależność i wydajność krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości, potrzebne są odpowiednie zasoby finansowe i ludzkie, w odniesieniu do których uwzględnia się różne tradycje prawne. W tym kontekście wpływ na dane może mieć także kontradictoryjny lub śledczy charakter systemu wymiaru sprawiedliwości. Inwestowanie w dobrze zorganizowany system wymiaru sprawiedliwości może znacznie przyczynić się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

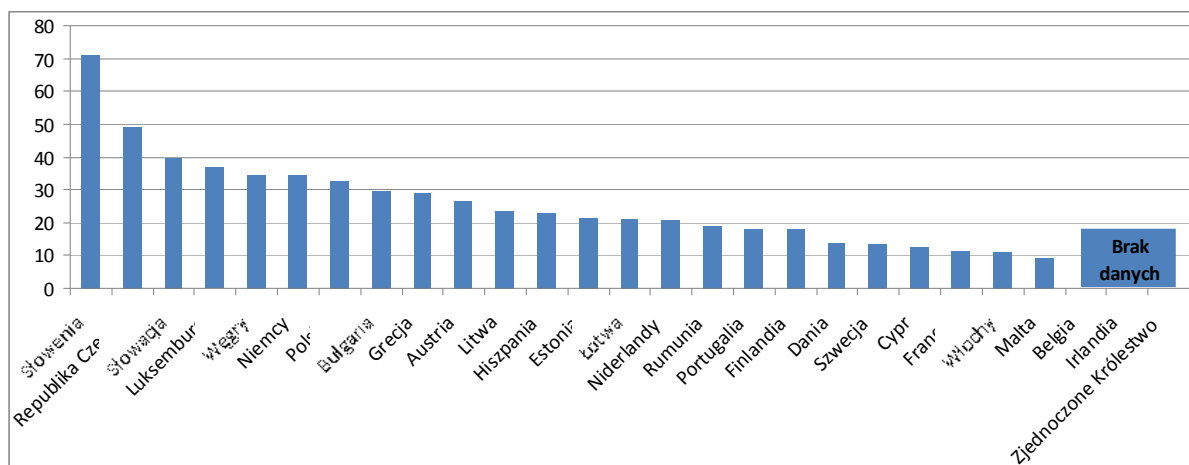
²⁴ W trzech państwach członkowskich przedstawionych po prawej stronie na końcu wykresu szkolenie sędziów nie jest obowiązkowe.

Wykres 20: Budżety sądów* (w EUR na mieszkańca) (źródło: badanie CEPEJ).



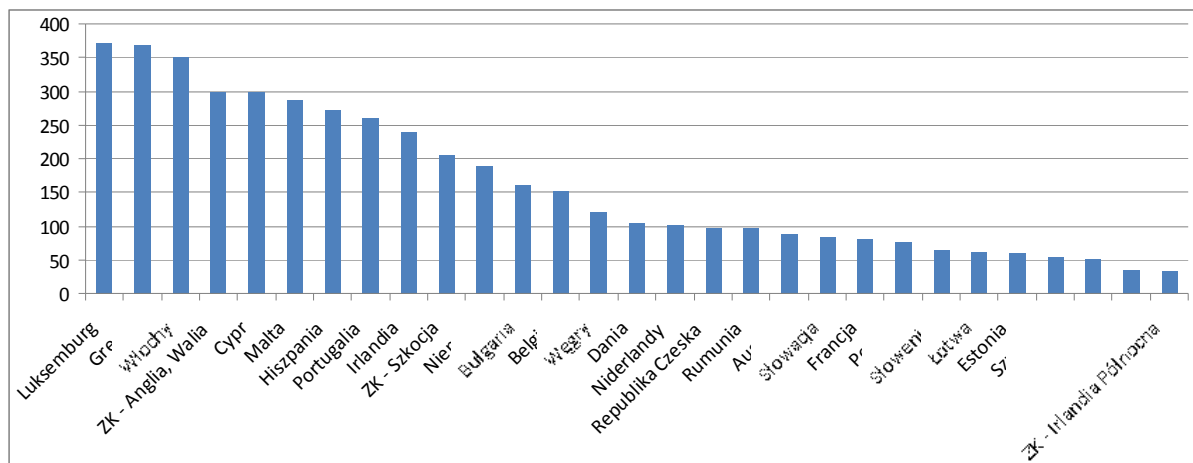
* Roczny zatwierdzony (nie faktycznie wykonany) budżet publiczny przeznaczony na funkcjonowanie wszystkich sądów (cywilnych, handlowych oraz karnych, bez uwzględnienia prokuratury i pomocy prawnej), niezależnie od źródła tego budżetu. W przypadku państw członkowskich UE, których całkowitego rocznego zatwierzonego budżetu przeznaczonego na wszystkie sądy nie można przedstawić osobno bez danych dotyczących prokuratury (BE, DE, ES, EL, FR, LU, AT), na wykresie przedstawiono kwotę całkowitą (w przypadku BE, ES i AT dana kwota obejmuje także pomoc prawną). W stosownych przypadkach roczny zatwierdzony budżet przeznaczony na funkcjonowanie wszystkich sądów obejmuje budżet zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu regionalnym lub szczeblu jednostek federalnych.

Wykres 21: Liczba sędziów* (na 100 000 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ).



* Kategoria ta obejmuje sędziów zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy oraz, w stosownych przypadkach, tak zwanych Rechtspfleger/urzędników sądowych upoważnionych do samodzielnego doręczania decyzji lub orzeczeń.

Wykres 22: Liczba adwokatów* (na 100 000 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ).



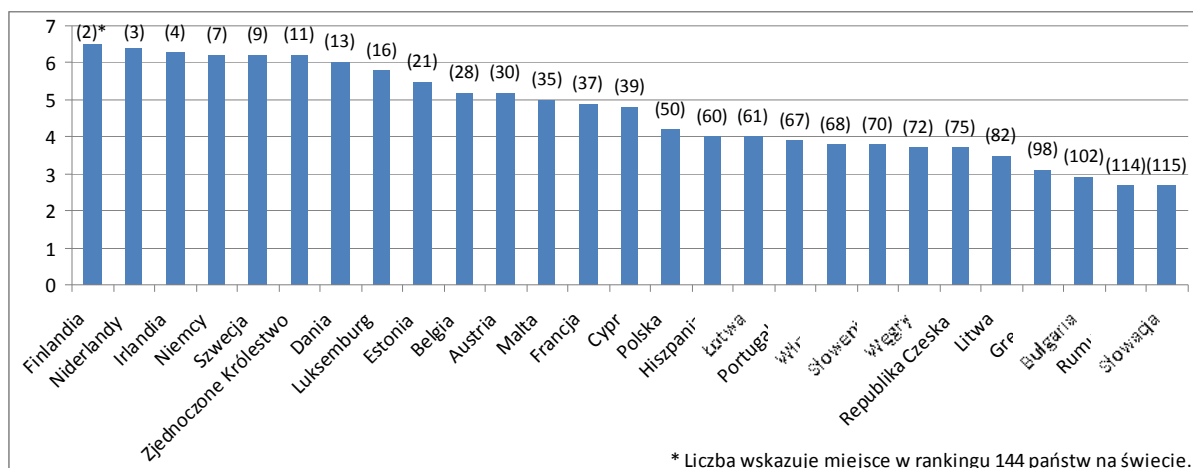
* *Adwokat jest osobą wykwalifikowaną i uprawnioną zgodnie z prawem krajowym do występowania z pozwem i podejmowania działań w imieniu swoich klientów, uczestniczenia w praktykowaniu prawa, występowania przed sądem lub doradzania i reprezentowania swoich klientów w kwestiach prawnych (Zalecenie Rec(2000)21 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie swobody wykonywania zawodu adwokata).*

- **Powyższe dane wskazują na różne podejścia w zakresie zasobów finansowych i ludzkich w systemach wymiaru sprawiedliwości, w tym wśród państw członkowskich, w których postępowania mają podobną długość.**

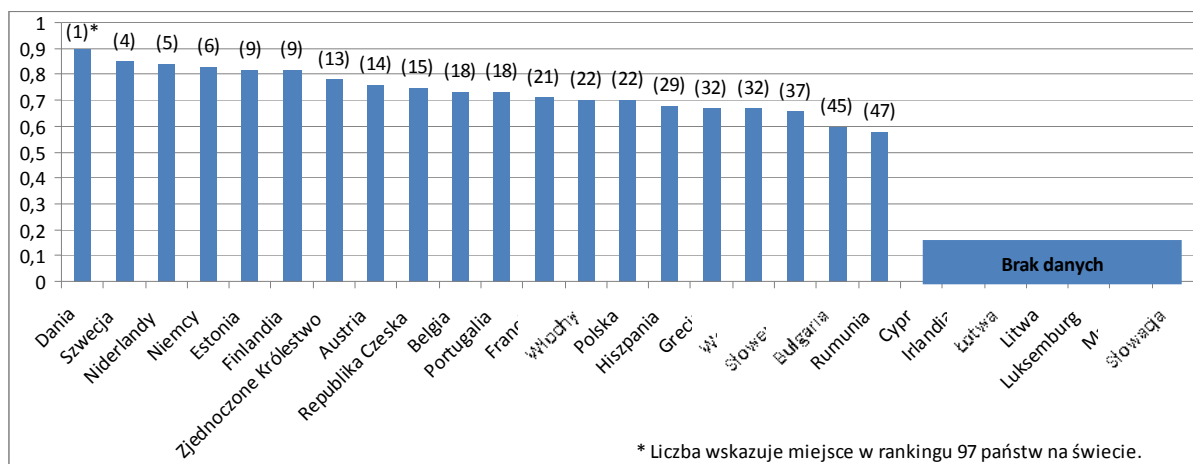
3.7. Dysproporcja w postrzeganiu niezależności

Postrzegana niezależność sądownictwa jest także czynnikiem pobudzającym wzrost gospodarczy. Ponieważ niezależność sądownictwa zapewnia przewidywalność, pewność, uczciwość i stabilność systemu prawnego, w którym funkcjonują przedsiębiorstwa, postrzegany brak niezależności może zniechęcać do inwestycji. Zgodnie z ogólną zasadą, sprawiedliwość nie tylko musi być wymierzona, lecz musi być również jako taka postrzegana. Niezależność sądownictwa jest także wymogiem wynikającym z prawa do skutecznego środka prawnego określonego w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

Wykres 23: Niezależność sądów (postrzeżenie – wyższa wartość oznacza lepsze postrzeżenie)
(źródło: Światowe Forum Ekonomiczne)²⁵.



Wykres 24: Niezależność sądów (postrzeżenie – wyższa wartość oznacza lepsze postrzeżenie)
(źródło: World Justice Project).



- **Chociaż szereg państw członkowskich znajduje się wśród 10 światowych liderów pod względem postrzegania niezależności sądów, powyższe dane wskazują na raczej niski poziom postrzegania niezależności sądów przez biznesowych użytkowników końcowych systemu wymiaru sprawiedliwości w niektórych państwach członkowskich. Należy poświęcić tym ustaleniom szczególną uwagę i przeprowadzić bardziej szczegółową ocenę przyczyn braku zaufania w niektórych państwach członkowskich.**

²⁵

Odpowiedzi w badaniu udzieliła reprezentatywna próba przedsiębiorstw ze wszystkich państw reprezentująca główne sektory gospodarki (rolnictwo, przemysł wytwórczy, przemysł inny niż wytwórczy oraz usługi).

4. DZIAŁANIA NASTĘPCZE W ODNIESIENIU DO USTALEŃ DOTYCZĄCYCH TABLICY WYNIKÓW Z 2013 r.

4.1. Działania następcze w kontekście reform wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich

Główne ustalenia w ramach tablicy wyników z 2013 r. pozwalają określić obszary priorytetowe, w odniesieniu do których należy podjąć działania. Komisja dokona przełożeniem tych priorytetów na następujące działania:

- kwestie zidentyfikowane w tablicy wyników zostaną uwzględnione w przygotowaniach zbliżającej się analizy poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru 2013. Ponadto posłużą one jako wytyczne w kontekście programów dostosowań gospodarczych;
- Komisja zaproponowała udostępnienie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego na potrzeby przeprowadzenia reform systemów wymiaru sprawiedliwości w następnych wieloletnich ramach finansowych.

4.2. Rozwiązanie problemu braku danych

Doświadczenie zdobyte podczas opracowywania tablicy wyników z 2013 r. wskazuje na trudność w gromadzeniu wiarygodnych i porównywalnych danych. Porównywalność danych jest pewnym wyzwaniem, ponieważ systemy krajowe oraz procedury wymiaru sprawiedliwości znacznie się różnią, a niektóre państwa członkowskie nie stosują standardowych definicji w odniesieniu do monitorowania danych.

Pomimo dobrej średniej UE, jeśli chodzi o istnienie systemów monitorowania, niektóre państwa członkowskie nie gromadzą danych w sposób pozwalający na przeprowadzenie obiektywnej oceny oraz porównania z innymi państwami członkowskimi. Poza trudnością w uzyskiwaniu porównywalnych danych prawie we wszystkich państwach członkowskich brakuje niektórych danych dotyczących kwestii takich jak koszty postępowań, środki tymczasowe, sprawy rozstrzygane w drodze mediacji oraz postępowania egzekucyjne.

Ze względu na znaczenie sprawnie funkcjonujących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości dla osiągnięcia celów Unii wszystkie państwa członkowskie powinny zająć się priorytetowo kwestią gromadzenia bezstronnych, wiarygodnych i porównywalnych danych i udostępniania ich 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.

Pod tym względem rola CEPEJ jest szczególnie istotna, w związku z czym Komisja Europejska podkreśla znaczenie pełnej współpracy państw członkowskich z CEPEJ w zakresie dostarczania danych.

Komisja zbada także sposoby poprawy gromadzenia danych, a w szczególności zamierza przeprowadzić następujące działania:

- wykorzystać ukierunkowane badania terenowe dotyczące sposobów funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości w praktyce przy stosowaniu wybranego prawodawstwa UE dotyczącego wzrostu gospodarczego oraz wykorzystać badania

jakościowe Eurobarometru w celu zgromadzenia opinii prawników praktyków oraz różnych użytkowników końcowych;

- zbadać wraz z sieciami sędziów i organów sądowych możliwe sposoby poprawy jakości i dostępności porównywalnych danych na szczeblu krajowym, w tym w odniesieniu do strukturalnej niezależności sądownictwa;
- zbadać wraz z Eurostatem sposób poprawy gromadzenia porównywalnych danych w zakresie najbardziej istotnych wskaźników.

4.3. Dalsze kroki

Jakość, niezależność i wydajność systemów wymiaru sprawiedliwości są ważnymi elementami strukturalnymi zrównoważonego wzrostu gospodarczego i stabilności społecznej we wszystkich państwach członkowskich i mają fundamentalne znaczenie dla skutecznego wdrażania prawa UE. W oparciu o niniejszą tablicę wyników Komisja zaprasza państwa członkowskie, Parlament Europejski²⁶ oraz wszystkie zainteresowane strony do otwartego dialogu i konstruktywnej współpracy na rzecz dalszej poprawy krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w UE w kontekście europejskiego semestru, strategii „Europa 2020”, wzmocnienia jednolitego rynku oraz programu działań UE na rzecz obywateli.

Patrząc dalej w przyszłość, Komisja planuje rozpocząć szerszą debatę na temat roli wymiaru sprawiedliwości w UE i zorganizuje w dniach 21 i 22 listopada 2013 r. *Assises de la justice*, tj. konferencję wysokiego szczebla, w której wezmą udział decydenci wyższego szczebla europejskiego i krajowego, sędziowie sądów najwyższych i innych sądów, organy sądowe, osoby wykonujące zawody prawnicze oraz zainteresowane strony. Taka wspólna refleksja jest niezbędna dla rozwijania prawdziwego europejskiego obszaru sprawiedliwości spełniającego oczekiwania obywateli oraz przyczyniającego się do zrównoważonego wzrostu w oparciu o rządy prawa i inne wartości, na których opiera się UE.

²⁶ W szczególności Komisja Prawna (JURI), Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) oraz Komisja Gospodarcza i Monetarna (ECON).