

Bruksela, 2 lipca 2025 r.
(OR. en)

11146/25

JAI 992
FREMP 183
POLGEN 69
JUSTCIV 125
CONSOM 125
DROIPEN 75
EJUSTICE 39

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 1 lipca 2025 r.

Do: Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2025) 375 final

Dotyczy: KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW
Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 375 final.

Zał.: COM(2025) 375 final



Bruksela, dnia 1.7.2025 r.
COM(2025) 375 final

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

Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r.

1. WPROWADZENIE

Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości są niezbędne do stosowania i egzekwowania prawa Unii oraz utrzymania praworządności i innych wartości, na których opiera się UE i które są wspólne dla państw członkowskich. Stosując prawo Unii, sądy krajowe działają jako sądy unijne. To przede wszystkim sądy krajowe zapewniają skuteczne egzekwowanie praw i obowiązków przewidzianych w prawie Unii (art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)).

Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości są również niezbędne do zapewnienia wzajemnego zaufania, lepszego klimatu inwestycyjnego i zrównoważonego rozwoju w perspektywie długoterminowej. Dlatego też poprawa efektywności, jakości i niezależności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości stanowi jeden z priorytetów europejskiego semestru – rocznego cyklu koordynacji polityki gospodarczej UE. W Kompasie konkurencyjności dla UE na 2025 r. ⁽¹⁾ i towarzyszącym mu rocznym sprawozdaniu dotyczącym jednolitego rynku i konkurencyjności za 2025 r. ⁽²⁾ przypomniano, że poszanowanie praworządności ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania jednolitego rynku, ponieważ zapewnia stabilne otoczenie działalności, które daje UE i jej państwom członkowskim przewagę konkurencyjną na świecie. Dzięki praworządności powstaje otoczenie biznesowe, w którym przepisy są stosowane w sposób skuteczny i jednolity, przedsiębiorstwa mogą działać w innym państwie członkowskim na tych samych zasadach jak lokalne firmy, a środki budżetowe wydaje się w sposób przejrzysty i obiektywny. Sprawnie funkcjonujące i w pełni niezależne systemy wymiaru sprawiedliwości mogą wywierać pozytywny wpływ na inwestycje i mają kluczowe znaczenie dla ich ochrony. Przyczyniają się one do wzrostu produktywności i konkurencyjności. Mają one również istotne znaczenie w kontekście zapewnienia skutecznego transgranicznego wykonania umów i decyzji administracyjnych oraz rozstrzygania sporów, co jest kluczowe dla funkcjonowania jednolitego rynku ⁽³⁾.

W tym kontekście unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości zapewnia coroczny przegląd wskaźników dotyczących trzech najważniejszych parametrów skutecznych systemów wymiaru sprawiedliwości:

- efektywność,
- jakość,
- niezależność.

Nowe i zaktualizowane dane liczbowe obejmują dane dotyczące dostępności wymiaru sprawiedliwości dla ofiar przestępstw, ofiar przemocy wobec kobiet/przemocy domowej i osób narażonych na dyskryminację oraz osób starszych, a także dane dotyczące cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości ⁽⁴⁾. W tabeli wyników z 2025 r. rozbudowano również inne wskaźniki, w kontekście uwzględnienia wymiaru jednolitego rynku w sprawozdaniu na temat praworządności, jak zapowiedziano w wytycznych politycznych przewodniczącej Ursuli von der Leyen na lata 2024–2029. W tegorocznej edycji tablicy wyników przedstawiono – pod nowym tytułem „Inne wskaźniki istotne dla jednolitego rynku” – wskaźniki istotne dla

¹ Kompas dla UE na 2025 r. na rzecz odzyskania konkurencyjności i zapewnienia zrównoważonego dobrobytu, COM(2025) 30 final.

² COM(2025) 26 final.

³ Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku, COM(2020) 93 i towarzyszący dokument SWD(2020) 54.

⁴ Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Wachlarz możliwości”, COM(2020) 710 i towarzyszący mu dokument SWD(2020) 540.

funkcjonowania jednolitego rynku, dla których kluczowe znaczenie mają skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości i poszanowanie praworządności. Wzmocniono wymiar biznesowy i wymiar jednolitego rynku przez przedstawienie nowych wskaźników, dotyczących organów odwoławczych pierwszej instancji ds. zamówień publicznych, najwyższych organów kontroli i krajowych organów ochrony konkurencji.

– *Roczny cykl przeglądu praworządności* –

W 2020 r. Komisja ustanowiła kompleksowy roczny cykl przeglądu praworządności, aby bardziej wnikliwie monitorować sytuację w zakresie praworządności w państwach członkowskich. Cykl przeglądu praworządności pełni rolę narzędzia zapobiegawczego, wspierającego dialog i wspólną świadomość kwestii z zakresu praworządności. Podstawą cyklu jest roczne sprawozdanie na temat praworządności, w którym podsumowane są najważniejsze zmiany – zarówno te pozytywne, jak i te negatywne – które zaszły we wszystkich państwach członkowskich oraz całej UE. Sprawozdanie, którego ostatnią edycję opublikowano 24 lipca 2024 r. jest oparte na różnych źródłach informacji, w tym na unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości (⁵). Unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. dopracowano w jeszcze większym stopniu, aby odzwierciedlała także potrzebę w zakresie dodatkowych informacji porównawczych, stwierdzoną podczas przygotowywania sprawozdania na temat praworządności z 2024 r., w celu zapewnienia wsparcia na potrzeby przyszłych sprawozdań na temat praworządności.

Czym jest unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości?

Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości jest porównawczym narzędziem informacyjnym. Jej celem jest wspieranie państw członkowskich w zwiększaniu skuteczności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości dzięki zapewnieniu obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych danych dotyczących szeregu wskaźników istotnych z punktu widzenia oceny (i) efektywności, (ii) jakości oraz (iii) niezależności systemów wymiaru sprawiedliwości we wszystkich państwach członkowskich. W tablicy wyników nie przedstawia się jednego ogólnego rankingu, lecz ogólny zarys funkcjonowania wszystkich systemów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich na podstawie wskaźników, którymi są zainteresowane wszystkie państwa członkowskie i które mają dla nich wszystkich znaczenie.

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

Efektywność, jakość i niezależność są najważniejszymi parametrami skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od modelu krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości i tradycji prawnej, z której dany model się wywodzi. Dane odnoszące się do tych trzech parametrów należy analizować łącznie, ponieważ te parametry są często ze sobą powiązane (inicjatywy służące poprawie jednego z nich mogą mieć wpływ na inny).

W tablicy wyników przedstawia się wskaźniki dotyczące przede wszystkim spraw cywilnych, handlowych i administracyjnych, a także – w zależności od dostępności danych – niektórych spraw karnych (tj. spraw dotyczących prania pieniędzy i przekupstwa rozpatrywanych w sądach pierwszej instancji). Jej celem jest wspomaganie państw członkowskich w ich staraniach na rzecz stworzenia środowiska, które jest efektywne, sprzyja inwestycjom oraz funkcjonuje w interesie zarówno biznesu, jak i obywateli. Tablica wyników jest narzędziem porównawczym, które podlega zmianom w miarę prowadzenia dialogu z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim (⁶). Jej celem jest ocena

⁵ https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_pl

⁶ Np. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2017 r. (P8_TA(2018)0216).

podstawowych parametrów skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości i dostarczanie odpowiednich danych rocznych.

Jaką metodykę zastosowano w ramach unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości?

Przy tworzeniu tablicy wyników wykorzystuje się różne źródła informacji. Dużą część danych ilościowych dostarcza Europejska Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) Rady Europy, z którą Komisja zawarła umowę na przygotowanie specjalnej corocznej ekspertyzy. Dane te obejmują okres 2014–2023 i zostały dostarczone przez państwa członkowskie zgodnie z metodyką CEPEJ. Opracowanie zawiera także szczegółowe uwagi i noty informacyjne dotyczące poszczególnych państw, w których przedstawiono szerszy kontekst. Należy je odczytywać wraz z danymi liczbowymi (7).

Zgromadzone przez CEPEJ dane dotyczące długości postępowania przedstawiają „czas przeznaczony na rozpatrzenie”, tj. szacowaną długość postępowania sądowego (obliczoną jako stosunek spraw w toku do spraw rozstrzygniętych w okresie jednego roku). Dane dotyczące efektywności sądów i organów administracji w stosowaniu prawa Unii w określonych dziedzinach pokazują średnią długość postępowania obliczoną na podstawie faktycznego czasu rozpatrywania spraw w sądach. Należy zauważyć, że długość postępowania sądowego może się istotnie różnić w zależności od obszaru w państwie członkowskim. Postępowania mogą toczyć się szczególnie długo w ośrodkach miejskich, w których nagromadzenie działalności handlowej może prowadzić do większego nagromadzenia spraw.

Pozostałe dane, obejmujące lata 2014–2024, pochodzą od:

- grupy osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości (8),
- Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) (9),
- Sieci Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej (NPSJC) (10),
- Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe) (11),
- Rady Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE) (12),
- Europejskiej Sieci Konkurencji (ECN) (13),

⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_pl

⁸ W celu wsparcia przygotowywania unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości oraz promowania wymiany najlepszych praktyk w zakresie skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości Komisja zwróciła się do państw członkowskich o wyznaczenie dwóch osób odpowiedzialnych za kontakty – jednej reprezentującej sądownictwo, a drugiej reprezentującej ministerstwo sprawiedliwości. Ta nieformalna grupa odbywa regularne spotkania.

⁹ Europejska Sieć Rad Sądownictwa zrzesza instytucje krajowe w państwach członkowskich, które są niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz odpowiadają za wspieranie władzy sądowniczej w niezależnym sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości: <https://www.encj.eu/>

¹⁰ Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej to forum, za pośrednictwem którego instytucje europejskie mogą zwracać się do sądów najwyższych o opinię oraz zacieśniać współpracę przez zachęcanie do dyskusji i wymiany pomysłów: <http://network-presidents.eu/>

¹¹ Do Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej należy Trybunał Sprawiedliwości UE oraz rady stanu lub naczelne sądy administracyjne każdego państwa członkowskiego UE: <https://www.aca-europe.eu/index.php/en/>

¹² Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej reprezentuje europejskie izby adwokackie i stowarzyszenia prawnicze w ich wspólnych interesach przed instytucjami europejskimi i innymi instytucjami międzynarodowymi. Regularnie pełni rolę łącznika między swoimi członkami a instytucjami europejskimi, organizacjami międzynarodowymi i innymi organizacjami prawniczymi na całym świecie: <https://www.ccbe.eu/>

¹³ Europejska Sieć Konkurencji została ustanowiona jako forum na potrzeby dyskusji i współpracy między europejskimi organami ochrony konkurencji w sprawach, w których zastosowanie mają art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Europejska Sieć Konkurencji zapewnia ścisłą współpracę,

- Sieć organów odwoławczych pierwszej instancji ds. zamówień publicznych ⁽¹⁴⁾;
- Komitetu ds. Łączności (COCOM) ⁽¹⁵⁾,
- europejskiego obserwatorium do spraw naruszeń praw własności intelektualnej ⁽¹⁶⁾,
- sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta (CPC) ⁽¹⁷⁾,
- grupy ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (EGMLTF) ⁽¹⁸⁾,
- Eurostatu ⁽¹⁹⁾,
- krajowych punktów kontaktowych ds. zwalczania korupcji ⁽²⁰⁾,
- sieci prokuratorów lub równoważnych organów w sądach najwyższych państw członkowskich Unii Europejskiej (sieć NADAL) ⁽²¹⁾ oraz
- Komitetu Kontaktowego Najwyższych Organów Kontroli ⁽²²⁾.

Na przestrzeni lat metodyka stosowana do sporządzenia tablicy wyników była dalej rozwijana i udoskonalana w ścisłej współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, w szczególności za pomocą kwestionariusza (corocznie aktualizowanego) oraz przez gromadzenie danych na temat określonych aspektów funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości.

Dostępność danych, w szczególności w przypadku wskaźników efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości, nadal się poprawia. Wynika to z faktu, że wiele państw członkowskich zainwestowało w swoją zdolność do tworzenia lepszych statystyk sądowych. W przypadkach, w których nadal występują trudności związane z gromadzeniem lub dostarczaniem danych, powodem tego są albo

o której mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2003. Za pośrednictwem Europejskiej Sieci Konkurencji Komisja i krajowe organy ochrony konkurencji we wszystkich państwach członkowskich UE współpracują między sobą: http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html

- ¹⁴ Sieć organów odwoławczych pierwszej instancji ds. zamówień publicznych została utworzona w celu wzmocnienia współpracy między krajowymi organami odwoławczymi pierwszej instancji ds. zamówień publicznych w UE. Zadaniem grupy jest doradzanie Komisji Europejskiej w kwestiach związanych z wdrażaniem dyrektyw dotyczących środków odwoławczych oraz funkcjonowaniem krajowych systemów środków odwoławczych. W wyniku oceny skuteczności dyrektyw dotyczących środków odwoławczych (COM(2017) 28 z 24 stycznia 2017 r.) Komisja Europejska zachęca organy odwoławcze pierwszej instancji do współpracy w celu poprawy wymiany informacji i dobrych praktyk.
- ¹⁵ Komitet ds. Łączności składa się z przedstawicieli państw członkowskich UE. Jego główna rola polega na wydawaniu opinii w sprawie projektów środków, które Komisja zamierza przyjąć w sprawach związanych z rynkiem cyfrowym: <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C15401/consult?lang=pl>
- ¹⁶ Europejskie obserwatorium do spraw naruszeń praw własności intelektualnej jest siecią ekspertów i zainteresowanych stron będących specjalistami w dziedzinie. Należą do niego przedstawiciele sektorów publicznego i prywatnego, którzy współpracują ze sobą w ramach aktywnych grup roboczych. <https://euiipo.europa.eu/ohimportal/pl/web/observatory/home>
- ¹⁷ Do sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta należą organy krajowe odpowiedzialne za egzekwowanie unijnego prawa ochrony konsumentów w UE i krajach EOG: https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_en
- ¹⁸ Grupa ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu spotyka się regularnie, aby wymieniać się poglądami i wspierać Komisję w określaniu polityki i sporządzaniu projektów nowych przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=pl&do=groupDetail.groupDetail&groupID=2914>
- ¹⁹ Eurostat jest urzędem statystycznym UE: <https://ec.europa.eu/eurostat/>
- ²⁰ Komisja prowadzi nieformalną grupę osób wyznaczonych do kontaktu zajmujących się zwalczaniem korupcji. Zob. również https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/anti-corruption/eu-network-against-corruption_pl
- ²¹ <https://attorneygeneral.mt/activities/nadal-network-conference/>
- ²² Komitet kontaktowy łączy prezesów najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz stanowi forum do omawiania i zacieśniania współpracy w zakresie kontroli i powiązanych działań. <https://www.eca.europa.eu/sites/CC/en/pages/about.aspx>

niewystarczające zdolności statystyczne, albo fakt, że krajowe kategorie, w odniesieniu do których gromadzone są dane, nie odpowiadają dokładnie kategoriom stosowanym na potrzeby tablicy wyników. Jedynie w bardzo niewielu przypadkach luka w danych spowodowana jest brakiem wkładu organów krajowych w ich gromadzenie. Komisja zachęca państwa członkowskie do dalszego zmniejszania tej luki w danych.

W jaki sposób unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości dostarcza dane na potrzeby europejskiego semestru i w jaki sposób jest ona związana z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności?

Tablica wyników zapewnia dane potrzebne do oceny efektywności, jakości i niezależności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. W ten sposób ma ona pomóc państwom członkowskim w zwiększeniu skuteczności ich krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Dzięki porównaniu informacji na temat systemów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich tablica wyników ułatwia zidentyfikowanie najlepszych praktyk i niedociągnięć oraz monitorowanie wyzwań i poczynionych postępów. W ramach europejskiego semestru przeprowadza się oceny poszczególnych krajów w drodze dwustronnego dialogu z organami krajowymi i zainteresowanymi stronami. Jeżeli stwierdzone niedociągnięcia mają znaczenie makroekonomiczne, analiza w ramach europejskiego semestru może skutkować tym, że Komisja wystąpi z wnioskiem do Rady o przyjęcie zaleceń dla poszczególnych krajów w celu poprawy krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych państwach członkowskich⁽²³⁾.

W ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) udostępniono ponad 650 mld EUR w formie pożyczek i bezzwrotnego wsparcia finansowego, z których każde państwo członkowskie będzie musiało przeznaczyć co najmniej 20 % na transformację cyfrową oraz co najmniej 37 % na środki wnoszące wkład w osiągnięcie celów klimatycznych. Jak dotąd proponowane przez państwa członkowskie reformy i inwestycje przekraczają te cele – wydatki na cyfryzację szacuje się na 26 %, a wydatki na klimat na około 42 %. Instrument ten zapewnia możliwość wypełnienia zaleceń dla poszczególnych krajów dotyczących systemów wymiaru sprawiedliwości oraz możliwość przyspieszenia cyfryzacji systemów wymiaru sprawiedliwości. Płatności dla państw członkowskich w ramach pomocy z RRF są uzależnione od wyników, czyli od osiągnięcia określonych kamieni milowych i wartości docelowych. Zaproponowano około 7 100 kamieni milowych i wartości docelowych, z których około dwie trzecie dotyczą inwestycji, a jedna trzecia reform. Zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym RRF przed przyjęciem krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich (RRP) Komisja musiała ocenić, czy przyczynią się one do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom, które wskazano w stosownych zaleceniach dla poszczególnych krajów lub innych dokumentach Komisji przyjętych w kontekście europejskiego semestru, lub przynajmniej znacznej liczbie tych wyzwań⁽²⁴⁾. W następstwie płatności zaliczkowych oraz wniosków o płatność złożonych przez państwa członkowskie i pozytywnych ocen Komisji dotyczących osiągnięcia w zadowalającym stopniu odpowiednich kamieni milowych i wartości docelowych⁽²⁵⁾ do maja 2025 r. państwom członkowskim wypłacono dotacje i pożyczki w ramach

²³ W kontekście europejskiego semestru, w oparciu o wniosek złożony przez Komisję, w 2019 r. Rada wystosowała zalecenia krajowe dotyczące systemów wymiaru sprawiedliwości do siedmiu państw członkowskich (HR, IT, CY, HU, MT, PT i SK), a w 2020 r. – do ośmiu państw członkowskich (HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT i SK). W 2021 r. nie przedstawiono żadnych zaleceń dla poszczególnych krajów ze względu na trwające procesy związane z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). W 2022 r. w przypadku dwóch państw członkowskich (PL i HU) wydano zalecenia krajowe dotyczące niezależności sądów. W 2024 r. jedno państwo członkowskie wydało zalecenie krajowe dotyczące skuteczności, niezależności i uczciwości systemu sądownictwa i systemu przeciwdziałania korupcji (SK).

²⁴ Art. 19 ust. 3 lit. b) i art. 24 ust. 3 i 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

²⁵ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości jest jednym ze źródeł informacji wykorzystywanych w europejskim semestrze. Informacje te nie przesądzają o ocenach Komisji dotyczących osiągnięcia w zadowalającym stopniu kamieni milowych i wartości docelowych w ramach RRF.

RRF na łączną kwotę 308,04 mld EUR. W tych samym ramach czasowych Komisji pozostała jeszcze do przeprowadzenia ocena osiągnięcia 71 % kamieni milowych i wartości docelowych.

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

Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości, które zapewniają utrzymanie praworządności, mają pozytywny wpływ na gospodarkę. Dzięki poszanowaniu praworządności tworzy się otoczenie biznesowe, w którym przepisy są stosowane w sposób skuteczny i jednolity, a przedsiębiorstwa mogą działać w innym państwie członkowskim na takich samych zasadach jak przedsiębiorstwa lokalne. Praworządność ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania jednolitego rynku i utrzymywania stabilnego otoczenia działalności, które daje UE i jej państwom członkowskim globalną przewagę konkurencyjną⁽²⁶⁾. Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości są również szczególnie istotne w kontekście europejskiego semestru i RRF. Tam, gdzie systemy sądowe gwarantują egzekwowanie praw, wierzyciele są bardziej chętni do udzielania pożyczek, koszty transakcji są niższe, a przedsiębiorstwa wykazują większą gotowość do inwestowania, mają większe zaufanie i są mniej skłonne do zachowań oportunistycznych. Skuteczny system wymiaru sprawiedliwości ma więc zasadnicze znaczenie dla trwałego wzrostu gospodarczego. Może się on przyczynić do poprawy klimatu biznesowego, sprzyjać innowacjom, przyciągnąć bezpośrednie inwestycje zagraniczne, zapewnić dochody podatkowe i wspierać wzrost gospodarczy. Korzyści dla gospodarki płynące z dobrze funkcjonujących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości potwierdzono w szerokiej gamie badań⁽²⁷⁾, w tym w publikacjach Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW)⁽²⁸⁾, Europejskiego Banku Centralnego (EBC)⁽²⁹⁾, Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa⁽³⁰⁾, Organizacji

²⁶ Kompas konkurencyjności dla UE, COM(2025) 30 final, s. 19, roczne sprawozdanie dotyczące jednolitego rynku i konkurencyjności za 2025 r., COM(2025) 26 final, s. 3.

²⁷ „Justice and finance: Does judicial efficiency contribute to financial system efficiency?” (2024) [Sprawiedliwość i finanse: Czy efektywność sądownictwa przyczynia się do efektywności systemu finansowego?], Muhammad Atif Khan, Muhammad Asif Khan, Mohammed Arshad Khan, Shahid Hussain, Veronika Fenyves: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214845023001709>; Chemin, M., 2020. „Judicial efficiency and firm productivity: Evidence from a world database of judicial reforms”, *The Review of Economics and Statistics* 102(1): s. 49–64, <https://direct.mit.edu/rest/article/102/1/49/58536/Judicial-Efficiency-and-Firm-Productivity-Evidence>; Kapopoulos, P. i Rizos, A., 2024. „Judicial efficiency and economic growth: Evidence based on European Union data”, *Scottish Journal of Political Economy* 71(1): s. 101-131, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/sjpe.12357?msocid=1a8244b340af65701f02511641c36474>

²⁸ MFW, Regional Economic Outlook, listopad 2017 r., „Europe: Europe Hitting its Stride” [„Europa odnajduje swój rytm”], s. xviii, s. 40, 70: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/EUR/2017/November/eur-booked-print.ashx?la=en>

²⁹ EBC, „Structural policies in the euro area” [„Polityka strukturalna w strefie euro”], czerwiec 2018 r., Occasional Paper Series nr 210: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op210.en.pdf?3db9355b1d1599799aa0e475e5624651>

³⁰ Europejska Sieć Rad Sądownictwa i Centrum Praworządności i Wymiaru Sprawiedliwości im. Montaigne’a Uniwersytetu w Utrechcie, „Economic value of the judiciary – A pilot study for five countries on volume, value and duration of large commercial cases” [„Wartość gospodarcza sądownictwa – projekt pilotażowy obejmujący pięć państw, dotyczący liczby, wartości i czasu trwania spraw handlowych prowadzonych na dużą skalę”], czerwiec 2021 r.: <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Economic%20value%20of%20the%20judiciary%20-%20pilot%20study.pdf>

Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁽³¹⁾, Światowego Forum Ekonomicznego⁽³²⁾ oraz Banku Światowego⁽³³⁾.

Z jednego badania wynika, że istnieje silna korelacja między zmniejszeniem długości postępowań sądowych (mierzonej czasem przeznaczonym na rozpatrzenie⁽³⁴⁾) a zwiększeniem dynamiki wzrostu liczby przedsiębiorstw⁽³⁵⁾. Ponadto według badania istnieje korelacja między wyższym odsetkiem przedsiębiorstw, które postrzegają system wymiaru sprawiedliwości jako niezależny, a wyższym obrotem i większym wzrostem wydajności przedsiębiorstw⁽³⁶⁾.

W innych badaniach podkreślono znaczenie skutecznego krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości dla decyzji inwestycyjnych przedsiębiorstw oraz zdolności do rozwiązywania konfliktów w zakresie praw własności intelektualnej. Na przykład w jednym badaniu 93 % dużych przedsiębiorstw odpowiedziało, że systematycznie i stale dokonuje przeglądu warunków w zakresie praworządności (w tym niezależności sądów) w krajach, w których inwestuje⁽³⁷⁾. W innym badaniu ponad połowa małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) odpowiedziała, że wysokie koszty i przewlekłość postępowań sądowych były głównymi przyczynami nieszczęścia postępowania sądowego w sprawie naruszenia praw własności intelektualnej⁽³⁸⁾. Znaczenie skutecznych systemów wymiaru sprawiedliwości dla funkcjonowania jednolitego rynku, w szczególności dla przedsiębiorstw, podkreślono również w komunikacie Komisji w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku⁽³⁹⁾ i w planie działania dotyczącym egzekwowania przepisów jednolitego rynku⁽⁴⁰⁾.

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

Państwa członkowskie mogą korzystać ze wsparcia technicznego ze strony Komisji, dostępnego za pośrednictwem Grupy Zadaniowej ds. Reform i Inwestycji (SG REFORM) w ramach Instrumentu

³¹ Zob. np. „What makes civil justice effective?” [„Co czyni wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych skutecznym?”], OECD Economics Department Policy Notes, nr 18, czerwiec 2013 r. oraz „The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics” [„Ekonomia wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych: Nowe dane międzypaństwowe i empiryczne”], OECD Economics Department Working Papers, nr 1060, sierpień 2013.

³² Światowe Forum Ekonomiczne, „The Global Competitiveness Report 2019” [„Sprawozdanie na temat globalnej konkurencyjności w 2019 r.”], październik 2019 r.: <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>.

³³ Bank Światowy, „World Development Report 2017: Governance and the Law”, rozdział 3: The role of law”, s. 83, 140: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

³⁴ Wskaźnik „czasu przeznaczanego na rozpatrzenie” oznacza stosunek liczby spraw nierozstrzygniętych do liczby spraw rozstrzygniętych na koniec roku pomnożony przez 365 (dni). Jest to standardowy wskaźnik opracowany przez Europejską Komisję na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) Rady Europy: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

³⁵ Vincenzo Bove i Leandro Elia, „The judicial system and economic development across EU Member States” [„System sądowy a rozwój gospodarczy w różnych państwach członkowskich UE”], sprawozdanie techniczne JRC, EUR 28440 EN, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2017: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594_2017_the_judicial_system_and_economic_development_across_eu_member_states.pdf

³⁶ *Idem*.

³⁷ The Economist Intelligence Unit, „Risk and Return – Foreign Direct Investment and the Rule of Law” [„Ryzyko i zwrot – bezpośrednie inwestycje zagraniczne a praworządność”], 2015, http://www.biicl.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf, s. 22.

³⁸ Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO), Tablica wyników MŚP w zakresie własności intelektualnej w 2016 r.: https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/sme_scoreboard_study_2016/Executive_summary_en.pdf

³⁹ COM(2020) 93 i SWD(2020) 54.

⁴⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Długofalowy plan działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku”, COM(2020) 94, w szczególności działania 4, 6 i 18.

Wsparcia Technicznego (⁴¹). Celem Instrumentu Wsparcia Technicznego jest zapewnienie wnioskującym państwom członkowskim wsparcia technicznego w celu wzmocnienia ich zdolności instytucjonalnych i administracyjnych w zakresie opracowywania i wdrażania reform. W latach 2021–2025 w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego sfinansowano 36 projektów obejmujących 43 reformy, aby wspomóc 20 państw członkowskich we wdrażaniu reform wymiaru sprawiedliwości. W ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego wspierano projekty mające na celu poprawę jakości i skuteczności wymiaru sprawiedliwości, obejmujące wykorzystanie technologii w celu lepszego zarządzania obiegiem spraw i przyjęcie podejścia opartego na danych do przydzielania spraw i zasobów, ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości słabszym grupom społecznym oraz zwiększanie zdolności organów ścigania do skutecznego rozstrzygania sporów w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu i korupcji transgranicznej. W zaproszeniu do składania wniosków w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego na 2025 r. zapewniono platformę umożliwiającą państwom członkowskim ubieganie się o wsparcie na potrzeby reform cyfryzacyjnych obejmujących między innymi wykorzystanie technologii do rozwiązywania problemów związanych z masowymi postępowaniami sądowymi i automatyzację rutynowych zadań w celu ograniczenia czynności manualnych i błędów, tak aby sędziowie i pracownicy administracyjni mogli skupić się na bardziej wymagających zadaniach. Instrument Wsparcia Technicznego stanowi również uzupełnienie innych instrumentów, mianowicie RRF, ponieważ może służyć jako wsparcie dla państw członkowskich we wdrażaniu planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP). Plany odbudowy i zwiększania odporności obejmują działania mające na celu poprawę skuteczności wymiaru sprawiedliwości, w szczególności poprzez cyfryzację, zmniejszenie zaległości, poprawę zarządzania sądami i sprawami oraz reformę mapy sądownictwa.

W jaki sposób program „Sprawiedliwość” wspiera skuteczność systemów wymiaru sprawiedliwości?

W ramach programu „Sprawiedliwość”, którego całkowity budżet na lata 2021–2027 wynosi około 305 mln EUR, wspiera się dalszy rozwój europejskiej przestrzeni sprawiedliwości opartej na praworządności, w tym niezależności, jakości i efektywności systemu wymiaru sprawiedliwości, na zasadzie wzajemnego uznawania i zaufania oraz na współpracy sądowej. W 2024 r. na finansowanie projektów i innych działań w ramach trzech celów szczegółowych programu przeznaczono około 41,2 mln EUR:

- 11,1 mln EUR przeznaczono na propagowanie współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych, przyczynianie się do skutecznego i spójnego stosowania i egzekwowania instrumentów UE oraz wsparcie państw członkowskich w przyłączaniu się do europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych o obywatelach państw trzecich (ECRIS-TCN);
- 15,9 mln EUR przeznaczono na szkolenie osób wykonujących zawody prawnicze w zakresie unijnego prawa cywilnego i karnego oraz praw podstawowych, systemów prawnych państw członkowskich i praworządności;
- 14,2 mln EUR przeznaczono na promowanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości (w tym e-sprawiedliwości), ochronę praw ofiar i praw osób podejrzanych lub oskarżonych o popełnienie przestępstwa, a także na wsparcie rozwoju i wykorzystania narzędzi cyfrowych oraz utrzymanie i rozbudowę europejskiego portalu „e-Sprawiedliwość” (wspólnie z programem „Cyfrowa Europa”).

⁴¹ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/tsi>

Rozporządzenie ustanawiające Instrument Wsparcia Technicznego przyjęto w marcu 2021 r. Zgodnie z jego art. 5 celem instrumentu jest wspieranie następujących kwestii: „...reforma instytucjonalna oraz skuteczne i ukierunkowane na usługi funkcjonowanie administracji publicznej i administracji elektronicznej, uproszczenie przepisów i procedur, audyt, zwiększenie zdolności wykorzystywania funduszy unijnych, propagowanie współpracy administracyjnej, **rzeczywista praworządność, reforma wymiaru sprawiedliwości**, budowanie zdolności organów ds. konkurencji i przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, wzmocnienie nadzoru finansowego i skuteczniejsze zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji i prania pieniędzy” (wytluszczenie dodano).

Dlaczego Komisja monitoruje cyfryzację krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości?

Cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości i jest wysoce skutecznym narzędziem ułatwiania dostępu do wymiaru sprawiedliwości i zwiększania jego jakości. Narzędzia cyfrowe wzmacniają również współpracę sądową. W następstwie pandemii COVID-19 państwa członkowskie przyspieszyły reformy służące modernizacji tego obszaru. Sztuczna inteligencja jest również coraz częściej wykorzystywana w wymiarze sprawiedliwości⁴².

Począwszy od 2013 r. unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości zawiera informacje porównawcze na temat cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości we wszystkich państwach członkowskich, np. w dziedzinie dostępu do orzeczeń przez internet lub składania i monitorowania wniosków przez internet.

Rozporządzenie (UE) 2023/2844 w sprawie cyfryzacji współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych o charakterze transgranicznym ⁽⁴³⁾ uprawnia osoby fizyczne i prawne do komunikacji elektronicznej z właściwymi organami sądowymi w kontekście postępowań transgranicznych, a także uiszczania opłat sądowych drogą elektroniczną. Rozporządzenie stwarza również podstawę prawną do przeprowadzania wideokonferencji w sprawach cywilnych, handlowych i karnych o charakterze transgranicznym. Prowadzone są też prace nad utworzeniem cyfrowego kanału komunikacji, który ma być wykorzystywany do wymiany danych między właściwymi organami sądowymi. W tym kontekście tablica wyników wymiaru sprawiedliwości pozwala monitorować postępy państw członkowskich we wdrażaniu rozporządzenia oraz korzystania z wideokonferencji.

Dane z unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. zostaną również uwzględnione w przyszłej strategii dotyczącej wykorzystania technologii cyfrowych, aby zwiększyć skuteczność, odporność i bezpieczeństwo unijnych systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych⁴⁴.

⁴² Sztuczna inteligencja może przyczynić się do zwiększenia skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości, pomagając sędziom i pracownikom wymiaru sprawiedliwości skoncentrować się na ich merytorycznej pracy. Na przykład sztuczną inteligencję wykorzystuje się do informowania o stanie spraw, składania dokumentów, obsługi zadań powtarzalnych oraz do wyszukiwania aktów prawnych i orzecznictwa.

⁴³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2844 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie cyfryzacji współpracy sądowej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i handlowych o charakterze transgranicznym oraz współpracy wymiarów sprawiedliwości i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych o charakterze transgranicznym oraz zmieniające niektóre akty w tych dziedzinach, PE/50/2023/REV/1, Dz.U. L, 2023/2844, 27.12.2023.

⁴⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14517-Digital-Justice-strategy-for-2025-2030_pl

2. KLUCZOWE USTALENIA W RAMACH UNIJNEJ TABLICY WYNIKÓW WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI Z 2025 R.

Efektywność, jakość i niezależność to główne parametry skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości. Tablica wyników przedstawia wskaźniki dla każdego z tych parametrów.

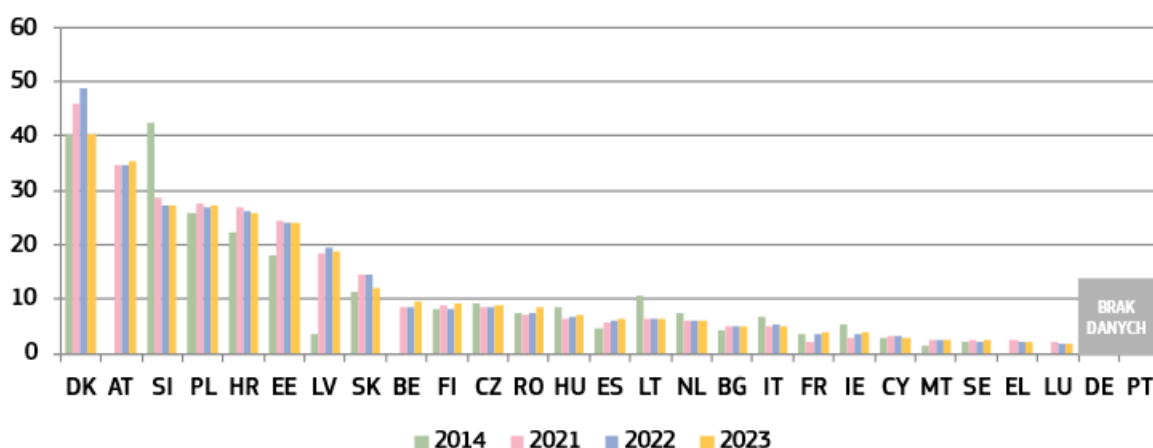
2.1. Efektywność systemów wymiaru sprawiedliwości

W tablicy wyników przedstawiono wskaźniki efektywności postępowań w szeroko rozumianych sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych oraz w konkretnych dziedzinach, w których organy administracyjne i sądy stosują prawo Unii ⁽⁴⁵⁾.

2.1.1. Zmiany pod względem liczby rozpatrywanych spraw

Liczba spraw rozpatrywanych przez krajowe systemy wymiaru sprawiedliwości spadła w pięciu państwach członkowskich, z czego w dwóch był to spadek znaczny w porównaniu z poprzednim rokiem. Liczba spraw rozpatrywanych przez krajowe systemy wymiaru sprawiedliwości wzrosła lub utrzymała się na stałym poziomie w 20 państwach członkowskich. Zasadniczo nadal różni się ona w dużym stopniu w zależności od państwa członkowskiego (wykres 1).

Wykres .: Liczba napływających spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja/100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ ⁽⁴⁶⁾)

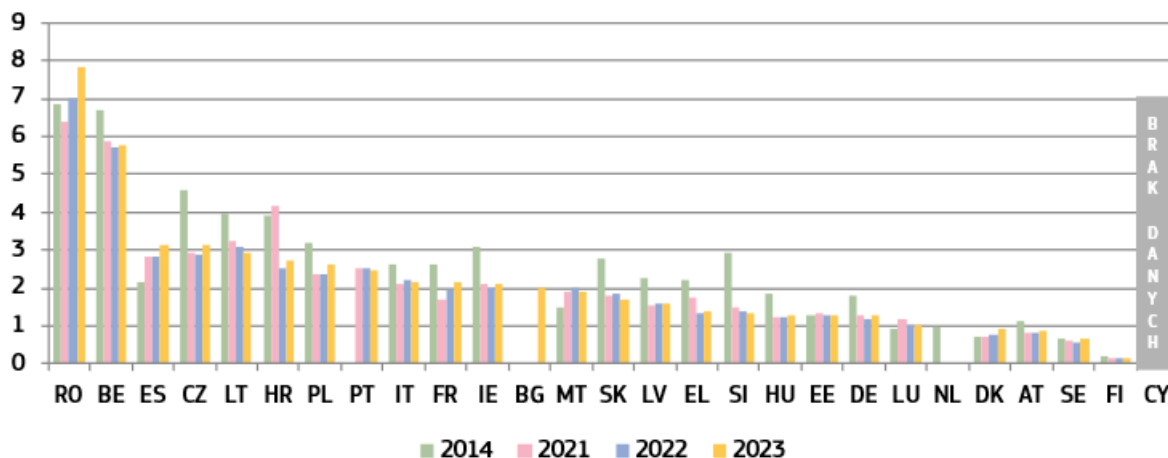


(*) Zgodnie z metodyką CEPEJ kategoria ta obejmuje wszystkie cywilne i handlowe sprawy procesowe i nieprocesowe, sprawy nieprocesowe dotyczące ewidencji gruntów i sprawy dotyczące rejestru przedsiębiorców oraz inne sprawy dotyczące rejestrów, inne sprawy nieprocesowe, sprawy z zakresu prawa administracyjnego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

⁴⁵ Wykonywanie orzeczeń sądowych jest również istotne dla zapewnienia efektywności systemu wymiaru sprawiedliwości. Porównywalne dane nie są jednak łatwo dostępne. Szczegółowe informacje na temat poszczególnych państw członkowskich przedstawiono w badaniu z 2024 r. dotyczącym funkcjonowania systemów sądowych w państwach członkowskich opracowanym przez sekretariat CEPEJ dla Komisji: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_pl.

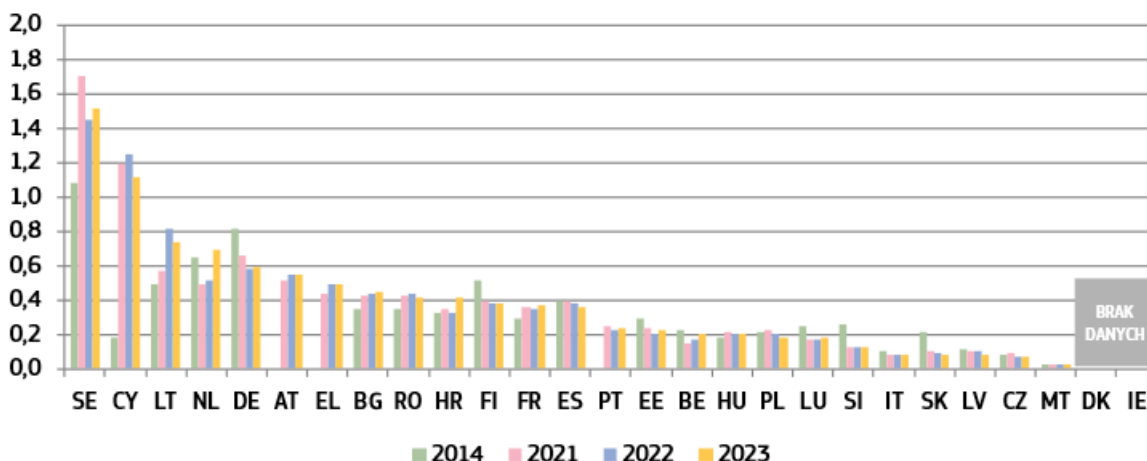
⁴⁶ Badanie z 2024 r. dotyczące funkcjonowania systemów sądowych w państwach członkowskich UE opracowane przez sekretariat CEPEJ dla Komisji: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_pl

Wykres .: Liczba napływających procesowych spraw cywilnych i handlowych w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja/100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)



(*) Zgodnie z metodyką CEPEJ cywilne i handlowe sprawy procesowe dotyczą sporów między stronami, np. sporów dotyczących zobowiązań umownych. Cywilne i handlowe sprawy nieprocesowe to postępowania bezsporne, na przykład bezsporne nakazy zapłaty.

Wykres .: Liczba napływających spraw administracyjnych w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja/100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)



(*) Zgodnie z metodyką CEPEJ sprawy z zakresu prawa administracyjnego dotyczą sporów między osobami fizycznymi a organami lokalnymi, regionalnymi lub krajowymi. **DK** i **IE** nie rejestrują osobno spraw administracyjnych. Zmiany w metodyce w **EL**, **SK** i **SE**.

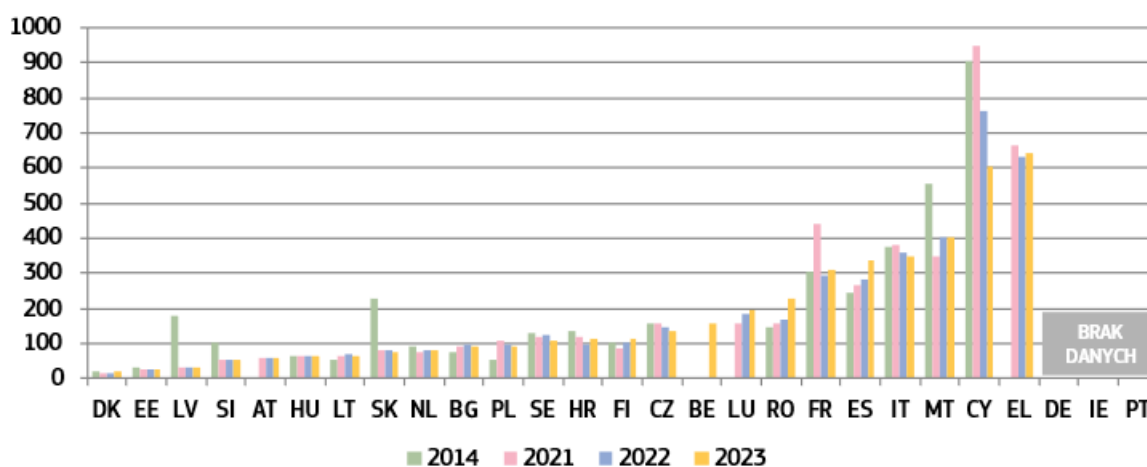
2.1.2. Ogólne dane dotyczące efektywności

Wskaźniki związane z efektywnością postępowań w szeroko pojętych dziedzinach spraw cywilnych, handlowych i administracyjnych to: (i) szacowana długość postępowania (czas przeznaczony na rozpatrzenie), (ii) wskaźnik zamykanych spraw oraz (iii) liczba spraw w toku.

– Szacowana długość postępowania –

Szacowana długość postępowania wyraża przybliżony czas (w dniach) niezbędny do rozstrzygnięcia sprawy w sądzie, tj. czas, jakiego potrzebuje sąd na wydanie orzeczenia w pierwszej instancji. „Czas przeznaczony na rozpatrzenie” to wyliczona szacunkowa wartość, która wskazuje minimalny czas, jakiego sąd potrzebuje na rozstrzygnięcie sprawy w obecnych warunkach pracy.⁴⁷ Wskaźnik ten oblicza się przez podzielenie liczby spraw nierozstrzygniętych przez liczbę spraw rozstrzygniętych na koniec roku i pomnożenie przez 365 (dni). Im wartość ta jest wyższa, tym większe jest prawdopodobieństwo, że czas potrzebny na wydanie orzeczenia przez sąd jest dłuższy. Dane w dużej mierze dotyczą postępowań w sądach pierwszej instancji i porównano w nich dane z lat 2014, 2021, 2022 i 2023, o ile były dostępne (⁴⁸). Wykres 6 przedstawia czas przeznaczony w 2023 r. na rozpatrzenie cywilnych i handlowych spraw procesowych we wszystkich instancjach sądowych, a wykres 8 – spraw administracyjnych we wszystkich instancjach sądowych.

Wykres .: Szacunkowy czas potrzebny do rozstrzygnięcia spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja, w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)

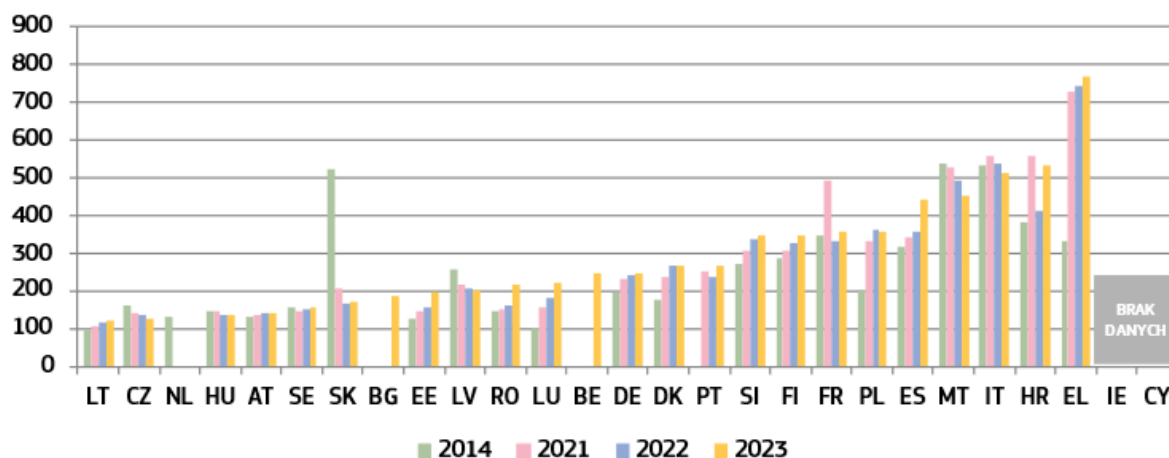


(*) Zgodnie z metodyką CEPEJ kategoria ta obejmuje wszystkie cywilne i handlowe sprawy procesowe i nieprocesowe, sprawy nieprocesowe dotyczące ewidencji gruntów i sprawy dotyczące rejestru przedsiębiorców oraz inne sprawy dotyczące rejestrów, inne sprawy nieprocesowe, sprawy z zakresu prawa administracyjnego oraz inne sprawy niekarne. Zmiany w metodyce w SK. Sprawy w toku obejmują sprawy zawisłe przed sądami wszystkich instancji w CZ i, do 2016 r., w SK. W przypadku LV gwałtowny spadek wynika z reformy systemu sądowego oraz ze sprawdzania błędów i czyszczenia danych w sądowym systemie informacyjnym. W PT w dniu 1 września 2013 r. wszedł w życie nowy kodeks postępowania cywilnego, który wprowadził nowy system egzekucyjny. Opiera się on na nowym paradygmacie, zgodnie z którym postępowanie sądowe należy wyraźnie odróżnić od postępowania pozasądowego. Do tej pory nie było jednak możliwe odpowiednie dostosowanie gromadzenia danych, a tym samym dostarczenie niezbędnych danych do sporządzenia tego wykresu.

⁴⁷ Długość postępowania, wskaźnik zamykanych spraw i liczba spraw w toku są standardowymi wskaźnikami zdefiniowanymi przez CEPEJ: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

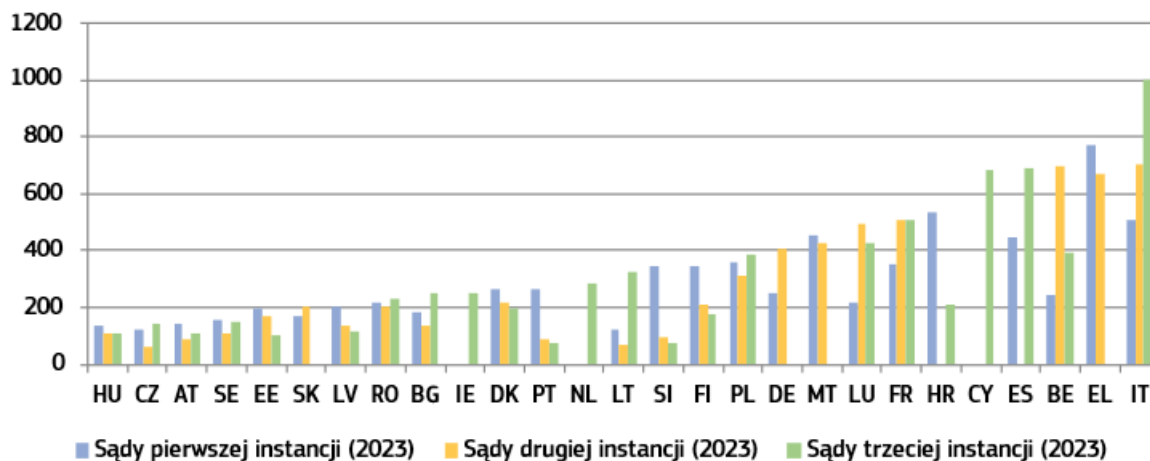
⁴⁸ Lata te wybrano w celu zapewnienia dziewięcioletniej perspektywy, z rokiem 2014 jako rokiem wyjściowym, co pozwala uniknąć nadmiernej ilości danych liczbowych. Dane za lata 2010, 2012, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 i 2020 można znaleźć w sprawozdaniu CEPEJ.

Wykres .: Szacunkowy czas potrzebny do rozstrzygnięcia procesowych spraw cywilnych i handlowych w pierwszej instancji w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja, w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)



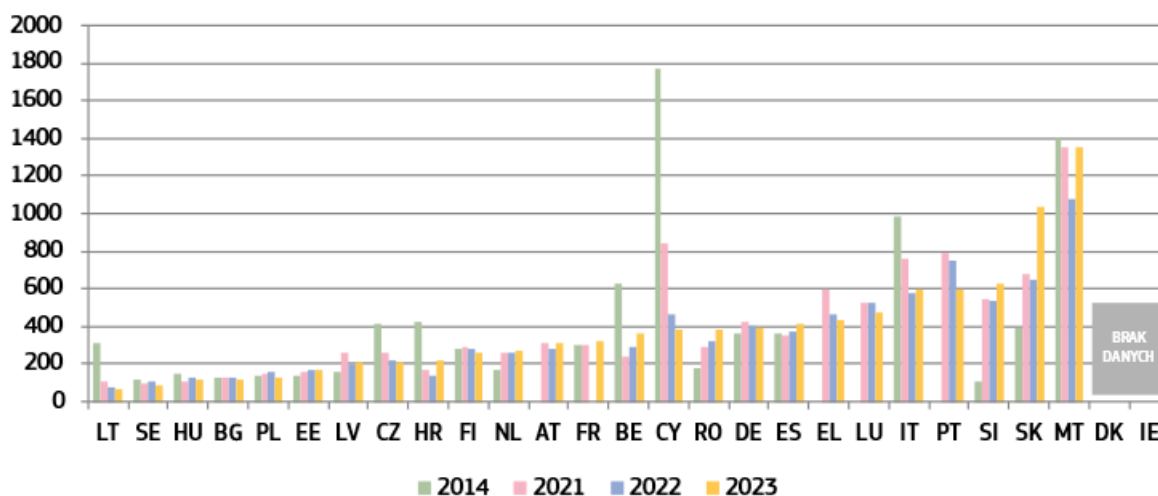
(*) Zgodnie z metodyką CEPEJ cywilne i handlowe sprawy procesowe dotyczą sporów między stronami, np. sporów dotyczących zobowiązań umownych. Cywilne i handlowe sprawy nieprocesowe to postępowania bezsporne, na przykład bezsporne nakazy zapłaty. Zmiany w metodyce w **EL** i **SK**. Sprawy w toku obejmują sprawy zawisłe przed sądami wszystkich instancji w **CZ** i, do 2016 r., w **SK**. W przypadku **IT** tymczasowe spowolnienie działalności sądów wynika ze środków ograniczających w związku z pandemią COVID-19, które wpłynęły na czas przeznaczony na rozpatrzenie spraw. Dane dotyczące **NL** obejmują sprawy nieprocesowe.

Wykres .: Szacunkowy czas potrzebny do rozstrzygnięcia procesowych spraw cywilnych i handlowych we wszystkich instancjach w 2023 r. (*) (pierwsza, druga i trzecia instancja, w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)



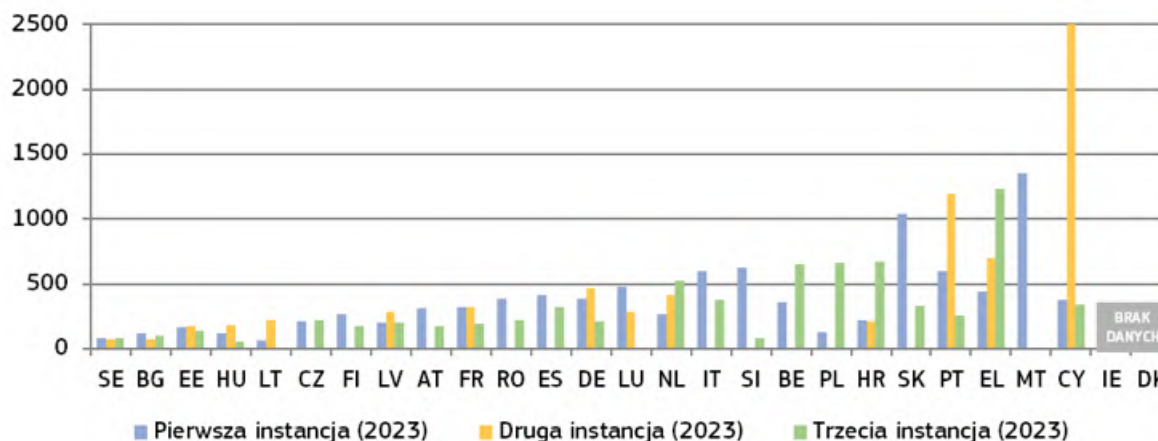
(*) Kolejność państw członkowskich na wykresie jest ustalana na podstawie instancji sądowej o najdłuższym czasie trwania postępowania w każdym państwie członkowskim. Brak danych dla sądów pierwszej i drugiej instancji w **CY**, **NL** i **IE**, dla sądów drugiej instancji w **HR** i **ES** oraz dla sądów trzeciej instancji w **EL** i **SK**. Brak sądu trzeciej instancji w **DE** i **MT**. W niektórych państwach członkowskich dostęp do sądu trzeciej instancji może być ograniczony.

Wykres .: Szacunkowy czas potrzebny do rozstrzygnięcia spraw administracyjnych w pierwszej instancji w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja, w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)



(*) Zgodnie z metodyką CEPEJ sprawy z zakresu prawa administracyjnego dotyczą sporów między osobami fizycznymi a organami lokalnymi, regionalnymi lub krajowymi. Zmiany w metodyce w **EL** i **SK**. Sprawy w toku obejmują sądy wszystkich instancji w **CZ** i do 2016 r. w **SK**. **DK** i **IE** nie rejestrują osobno spraw administracyjnych.

Wykres .: Szacunkowy czas potrzebny do rozstrzygnięcia spraw administracyjnych we wszystkich instancjach w 2023 r. (*) (pierwsza oraz, w stosownych przypadkach, druga i trzecia instancja, w dniach) (źródło: badanie CEPEJ)

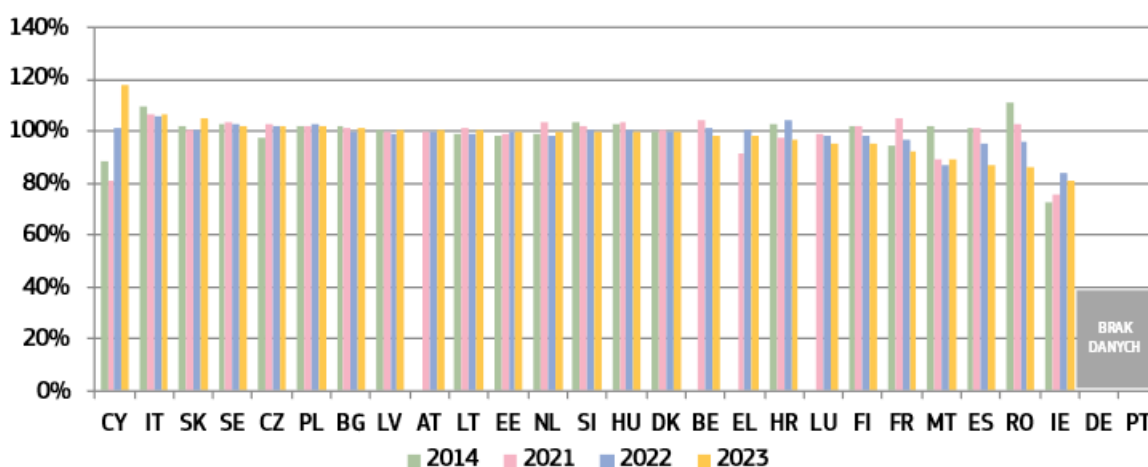


(*) Wartości dla niektórych państw członkowskich zostały obniżone do celów prezentacji (**CY** w drugiej instancji = 5,429). Kolejność państw członkowskich na wykresie jest ustalana na podstawie instancji sądowej o najdłuższym czasie trwania postępowania w każdym państwie członkowskim. Brak danych dla sądów drugiej instancji w **BE**, **CZ**, **HU**, **MT**, **AT**, **PL**, **RO**, **SI**, **SK** i **FI**, dla sądów trzeciej instancji w **LT**, **LU** i **MT**. Sąd najwyższy lub inny sąd najwyższej instancji jest jedyną instancją odwoławczą w **CZ**, **IT**, **AT**, **SI** i **FI**. Nie istnieje żaden sąd trzeciej instancji dla tego rodzaju spraw w **LT**, **LU** i **MT**. W **BE** w niektórych przypadkach najwyższy sąd administracyjny jest pierwszą i jedyną instancją. W niektórych państwach członkowskich dostęp do sądu trzeciej instancji może być ograniczony. **DK** i **IE** nie rejestrują osobno spraw administracyjnych. W lipcu 2023 r. organizacja systemu wymiaru sprawiedliwości na **CY** została poddana znaczącej reformie, obejmującej ustanowienie sądu apelacyjnego i sądu trzeciej instancji.

– Wskaźnik zamykanych spraw –

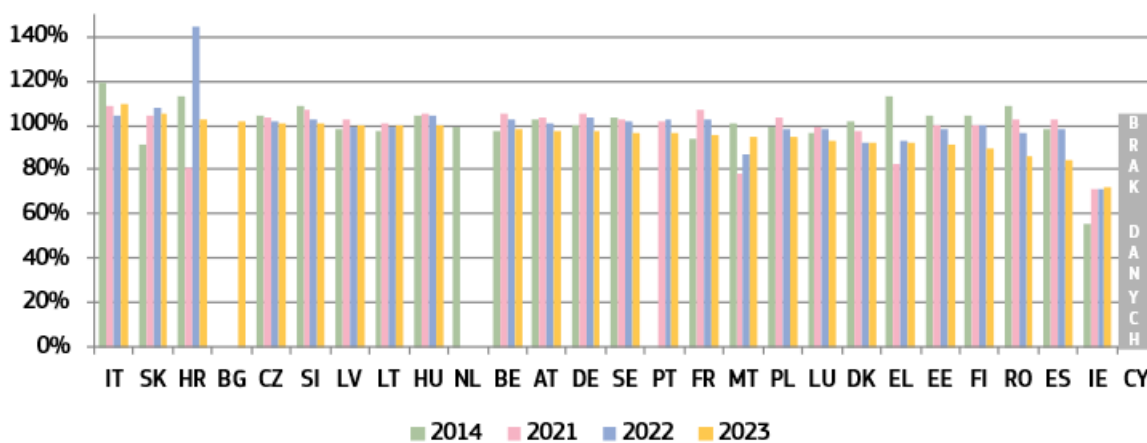
Wskaźnik zamykanych spraw jest stosunkiem liczby spraw rozstrzygniętych do liczby spraw napływających. Służy on do mierzenia tego, czy sąd nadąża z obsługą napływających spraw. Wskaźnik zamykanych spraw wynoszący około 100 % lub więcej oznacza, że system sądowy jest w stanie rozstrzygać co najmniej tyle spraw, ile do niego wpływa. Wskaźnik zamykanych spraw wynoszący mniej niż 100 % oznacza, że sądy rozstrzygają mniej spraw niż liczba spraw napływających.

Wykres .: Wskaźnik rozstrzygnięcia spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja, w % – wartości wyższe niż 100 % wskazują, że liczba spraw rozstrzygniętych przewyższa liczbę spraw napływających, a wartości niższe niż 100 % wskazują, że liczba spraw rozstrzygniętych jest niższa niż liczba spraw napływających) (źródło: badanie CEPEJ)



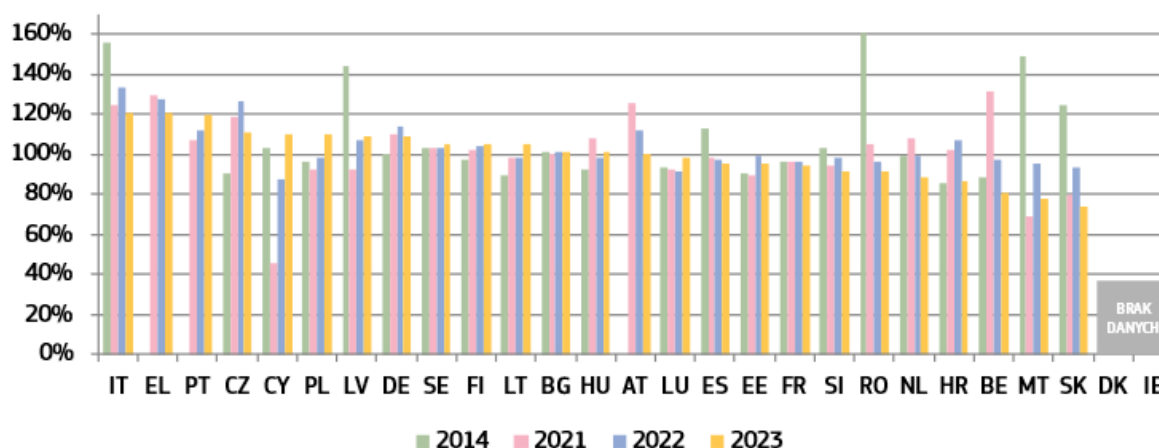
(*) Zgodnie z metodyką CEPEJ kategoria ta obejmuje wszystkie cywilne i handlowe sprawy procesowe i nieprocesowe, sprawy nieprocesowe dotyczące ewidencji gruntów i sprawy dotyczące rejestru przedsiębiorców oraz inne sprawy dotyczące rejestrów, inne sprawy nieprocesowe, sprawy z zakresu prawa administracyjnego oraz inne sprawy niekarne. Zmiany w metodyce w SK. W IE ze względu na stosowaną metodykę można się spodziewać zaniżonej liczby spraw rozstrzygniętych.

Wykres .: Wskaźnik rozstrzygnięcia procesowych spraw cywilnych i handlowych w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja, w %) (źródło: badanie CEPEJ)



(*) Zmiany w metodyce w EL i SK. W IE ze względu na stosowaną metodykę można się spodziewać zaniżonej liczby spraw rozstrzygniętych. Dane dotyczące NL obejmują sprawy nieprocesowe.

Wykres .: Wskaźnik rozstrzygnięcia spraw administracyjnych w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja, w %) (źródło: badanie CEPEJ)

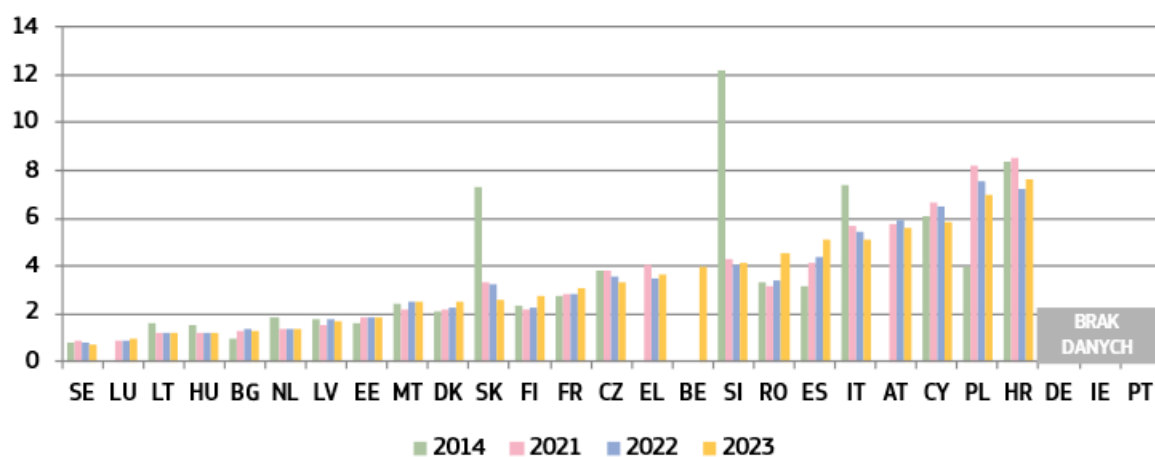


(*) Zmiany w metodyce w **EL** i **SK**. **DK** i **IE** nie rejestrują osobno spraw administracyjnych. W **CY** liczba spraw rozstrzygniętych wzrosła w wyniku łącznego rozpatrywania spraw, wycofania 2 724 spraw połączonych oraz utworzenia w 2015 r. sądu administracyjnego.

– Sprawy w toku –

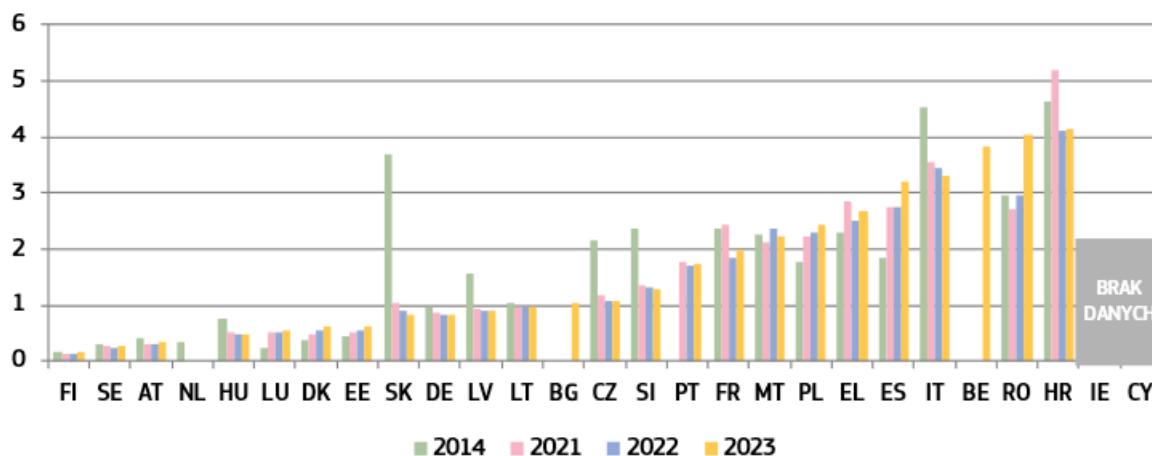
Liczba spraw w toku to liczba spraw, które wciąż pozostają do rozpatrzenia na koniec danego roku. Liczba ta wpływa także na czas przeznaczony na rozpatrzenie.

Wykres .: Liczba spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych spraw w toku w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja/100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)



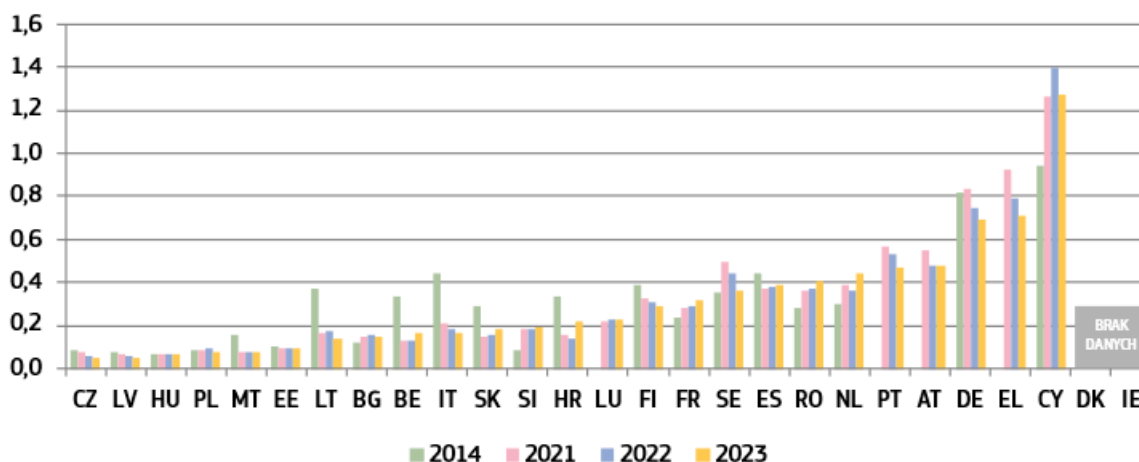
(*) Zgodnie z metodyką CEPEJ kategoria ta obejmuje wszystkie cywilne i handlowe sprawy procesowe i nieprocesowe, sprawy nieprocesowe dotyczące ewidencji gruntów i sprawy dotyczące rejestru przedsiębiorców oraz inne sprawy dotyczące rejestrów, inne sprawy nieprocesowe, sprawy z zakresu prawa administracyjnego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

Wykres .: Liczba procesowych spraw cywilnych i handlowych w toku w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja/100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)



(*) Zmiany w metodyce w **EL** i **SK**. Sprawy w toku obejmują sprawy zawisłe przed sądami wszystkich instancji w **CZ** i, do 2016 r., w **SK**. Dane dotyczące **NL** obejmują sprawy nieprocesowe.

Wykres .: Liczba spraw administracyjnych w toku w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja/100 mieszkańców) (źródło: badanie CEPEJ)



(*) Zmiany w metodyce w **EL** i **SK**. Sprawy w toku obejmują sprawy zawisłe przed sądami wszystkich instancji w **CZ** i, do 2016 r., w **SK**. **DK** i **IE** nie rejestrują osobno spraw administracyjnych.

2.1.3. Efektywność w określonych dziedzinach prawa Unii

W tej sekcji uzupełniono dane ogólne dotyczące efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości. Przedstawiono w niej średnią długość postępowania (⁴⁹) w określonych dziedzinach prawa Unii. Tablica wyników z 2025 r. opiera się na poprzednich danych

⁴⁹ Długość postępowania w określonych dziedzinach obliczana jest w dniach kalendarzowych, licząc od dnia wniesienia do sądu skargi lub środka zaskarżenia (lub ostatecznego aktu oskarżenia) do wydania przez ten sąd orzeczenia (wykresy 15–22). Wartości uszeregowano na podstawie średniej ważonej danych za lata 2014 i 2021–2023 w przypadku wykresów 15, 17, 18 i 19 oraz danych za lata 2014 i 2021–2023 w przypadku wykresów 20 i 21. W przypadku wykresu 16 dane obejmują lata 2021–2023. W przypadku wykresu 22 dane obejmują lata 2021–2023. W przypadkach, w których nie były dostępne dane z wszystkich lat, średnia została ustalona na podstawie dostępnych danych przedstawionych na wykresie, obliczonych w oparciu o wszystkie sprawy, próbę spraw lub – w przypadku bardzo niewielu krajów – oszacowanie.

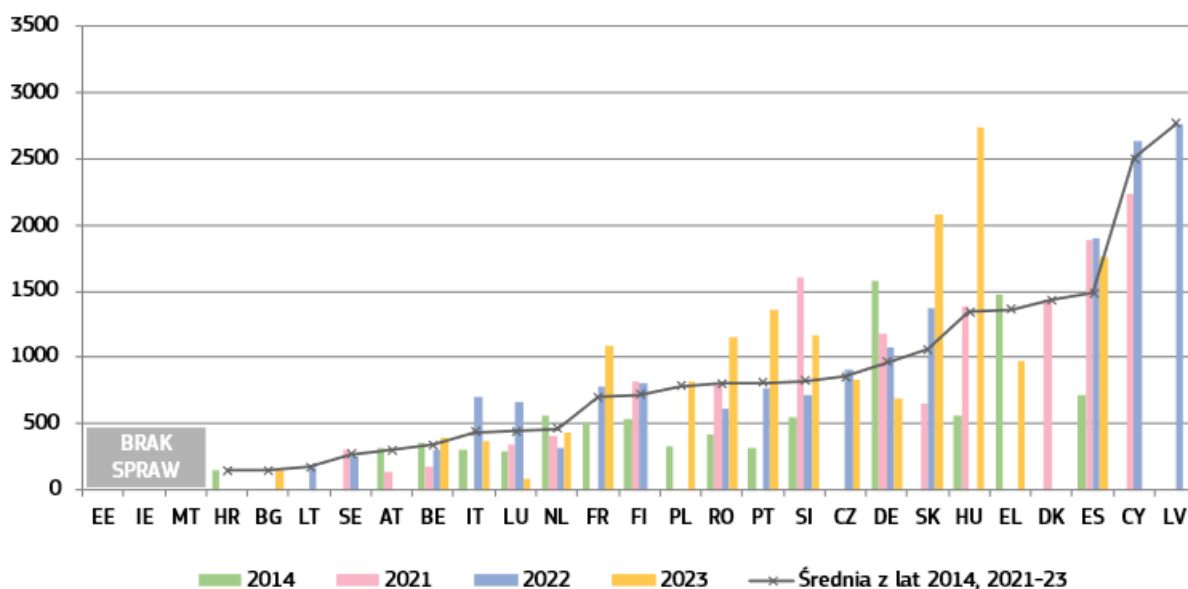
dotyczących konkurencji, łączności elektronicznej, unijnego znaku towarowego, prawa ochrony konsumentów, przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz zwalczania korupcji.

Te sześć dziedzin prawa UE wybrano ze względu na ich znaczenie dla jednolitego rynku i otoczenia biznesowego. W tym wydaniu tablicy wyników kontynuowany jest przegląd efektywności organów administracyjnych, zawierający zaktualizowane dane liczbowe dotyczące obszarów konkurencji i ochrony konsumentów. Zasadniczo duże opóźnienia w postępowaniach sądowych i administracyjnych mogą mieć negatywny wpływ na prawa wynikające z przepisów UE, np. w przypadku gdy nie są już dostępne odpowiednie środki prawne lub gdy nie można już zrekompensować poważnych szkód finansowych. Szczególnie dla biznesu opóźnienia administracyjne i niepewność w niektórych sprawach mogą oznaczać znaczne koszty i szkodzić planowanym lub istniejącym inwestycjom⁽⁵⁰⁾.

– Konkurencja –

Skuteczne egzekwowanie prawa konkurencji jest nieodzowne dla atrakcyjnego otoczenia biznesowego i zapewnia przedsiębiorcom równe szanse. Zachęca do przedsiębiorczości i efektywności oraz zapewnia konsumentom szerszy wybór, niższe ceny i lepszą jakość. Na wykresie 15 przedstawiono średnią długość postępowania w przypadku zaskarżenia decyzji krajowych organów ochrony konkurencji stosujących art.101 i102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁽⁵¹⁾. Na wykresie 16 przedstawiono średnią długość postępowania przed krajowymi organami ochrony konkurencji stosującymi art. 101 i 102 TFUE.

Wykres .: Polityka konkurencji: średni czas trwania kontroli sądowej w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja, w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz europejska sieć konkurencji)

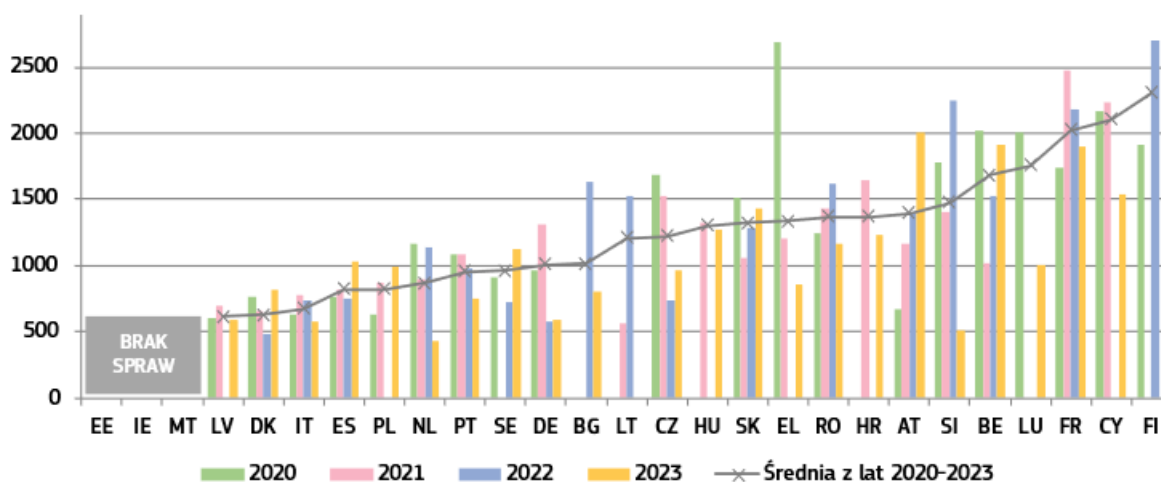


⁵⁰ Wykres 18 w dokumencie Retention and Expansion of Foreign Direct Investment, Political Risk and Policy Responses, 2019, World Bank Group.

⁵¹ Zob. 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 (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1–25, w szczególności jego art. 3 i 5.

(*) Średnia ważona przy użyciu liczby spraw w danym roku. **AT:** Dane za lata 2014 i 2021 obejmują orzeczenia sądu antymonopolowego co do istoty sprawy, a nie kontrolę sądową tych orzeczeń przez Sąd Najwyższy. Od czasu unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2024 r. orzeczenia sądu antymonopolowego uwzględnia się w statystykach dotyczących długości postępowań przed krajowymi organami ochrony konkurencji (zob. poniżej). **IT:** W odniesieniu do lat 2014, 2021 i 2022 posłużono się długością szacunkową. Pusta kolumna może oznaczać, że państwo członkowskie nie zgłosiło żadnych spraw za dany rok. W wielu państwach członkowskich liczba spraw jest niewielka (mniej niż pięć rocznie). Może to spowodować, że dane roczne będą w dużym stopniu zależały od jednej sprawy o wyjątkowo długim lub krótkim przebiegu (np. w **LU**, gdzie była tylko jedna sprawa). **ES:** Liczba odwołań odpowiada liczbie przedsiębiorstw, które wniosły odwołania od decyzji CNMC. **IE:** Nie dotyczy lat 2020, 2021 i 2022, ponieważ przed 2023 r. CCPC nie była uprawniona do podejmowania decyzji tego rodzaju, które mogłyby zostać poddane kontroli sądowej.

Wykres .: Polityka konkurencji: średnia długość postępowania przed krajowymi organami ochrony konkurencji w latach 2021–2023 (*) (w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz europejska sieć konkurencji)

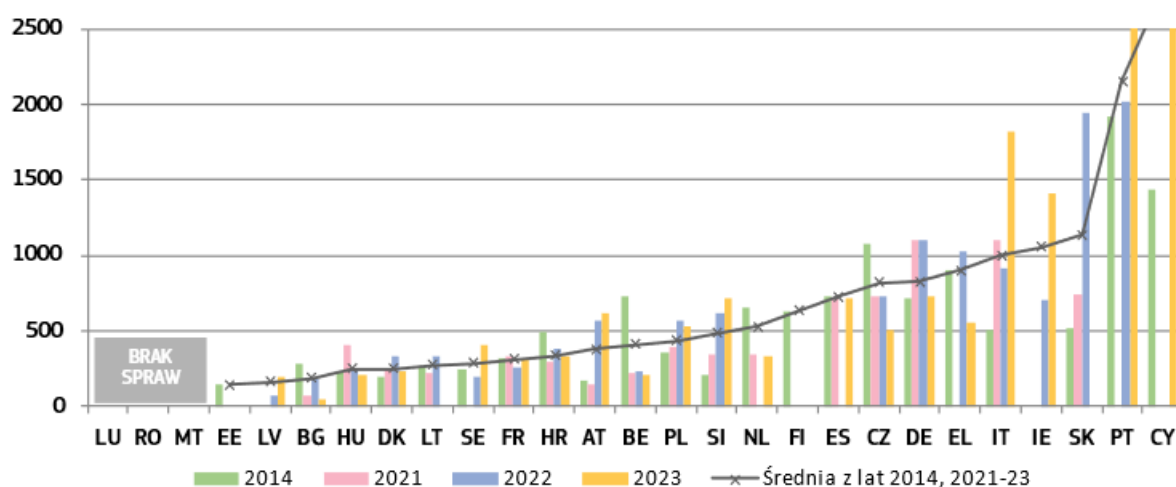


(*) Średnia ważona przy użyciu liczby spraw w danym roku. Od czasu unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2024 r. średnią długość postępowania przed krajowymi organami ochrony konkurencji oblicza się w następujący sposób: liczba dni między pierwszą formalną czynnością dochodzeniową a wydaniem ostatecznej decyzji przez krajowy organ ochrony konkurencji (przez organ administracyjny lub, w państwach członkowskich z systemem sądowym, przez sąd uprawniony do wydania orzeczenia o zakazie lub do nałożenia lub potwierdzenia grzywny). Z tego powodu danych z edycji od 2024 r., które pokazano na powyższym wykresie, nie można porównać z danymi opublikowanymi we wcześniejszych edycjach. Ta metoda obliczeniowa umożliwiła uzyskanie porównywalnych danych na szczeblu UE wyłącznie do celów unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości i może różnić się od sprawozdawczości na szczeblu krajowym w niektórych państwach członkowskich. Postępowanie administracyjne w **CZ** i **SK** jest dwuinstancyjne. W przypadku odwołania decyzje wydane w pierwszej instancji podlegają kontroli organu drugiej instancji, co może wydłużyć postępowanie. **DK:** W 2021 r., w następstwie transpozycji dyrektywy ECN+, Dania przeszła z systemu egzekwowania prawa opartego wyłącznie na przepisach karnych na system, w którym duński organ ochrony konkurencji może bezpośrednio ubiegać się o nałożenie grzywny przed sądem cywilnym i przyjmować decyzje ugodowe w ramach własnego postępowania administracyjnego. Doprowadziło to do wzrostu liczby decyzji od 2022 r. W przypadku **AT**, **DK** i **FI** długość postępowania obejmuje łączny czas trwania postępowań przed administracyjnymi i sądowymi krajowymi organami ochrony konkurencji. **AT:** Dane obejmują postępowania dotyczące kartelu na dużą skalę w sektorze budowlanym. Ze względu na rozmiar tej sprawy postępowanie wszczęte tą samą pierwszą czynnością dochodzeniową było (i nadal jest) prowadzone i kończone kolejno, co stopniowo zniekształcało średnią długość postępowania. **ES** i **IT:** Dane nie obejmują decyzji w sprawie zobowiązań przyjętych przez krajowy organ ochrony konkurencji. **IE:** Nie dotyczy lat 2020, 2021 i 2022, ponieważ CCPC nie była uprawniona do samodzielnego wydawania wiążących decyzji administracyjnych w sprawach antymonopolowych do września 2023 r. (przed tą datą mogła podejmować działania w zakresie egzekucji w takich sprawach wyłącznie za pośrednictwem sądów).

– Łączność elektroniczna –

Celem unijnych przepisów dotyczących łączności elektronicznej jest zachęcanie do konkurencji, przyczynienie się do rozwoju jednolitego rynku oraz generowanie inwestycji, innowacji i wzrostu. Pozytywne skutki dla konsumentów można osiągnąć w drodze skutecznego egzekwowania tych przepisów, co może przyczynić się do obniżenia cen dla użytkowników końcowych i zapewnienia lepszej jakości usług. Na wykresie 17 poniżej przedstawiono średni czas trwania kontroli sądowej decyzji krajowych organów regulacyjnych stosujących prawo UE dotyczące łączności elektronicznej (⁵²). Obejmuje on szeroki wachlarz spraw, od bardziej złożonych kontroli dotyczących „analiz rynkowych” po bardziej oczywiste kwestie dotyczące konsumentów.

Wykres .: Łączność elektroniczna: średni czas trwania kontroli sądowej w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja, w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz Komitet ds. Łączności)



(*) Wartości dla niektórych państw członkowskich zostały obniżone do celów prezentacji (PT w 2023 r. = 2 830). CY w 2023 r. = 3 285). Średnia ważona przy użyciu liczby spraw w danym roku. Liczba spraw różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Pusta kolumna oznacza, że państwo członkowskie nie zgłosiło żadnych spraw za dany rok. Czasami ze względu na niewielką liczbę spraw (CZ, DK, IE, ES, LV, AT, PT) roczne dane w dużym stopniu zależą od jednej sprawy o wyjątkowo długim lub krótkim przebiegu; może to prowadzić do znacznych różnic w danych w porównaniu rok do roku. W DK za rozstrzygnięcie środków zaskarżenia w pierwszej instancji odpowiada organ quasi-sądowy. W ES, AT i PL za rozstrzygnięcie środków odwoławczych odpowiadają różne sądy w zależności od przedmiotu sprawy.

– Unijny znak towarowy –

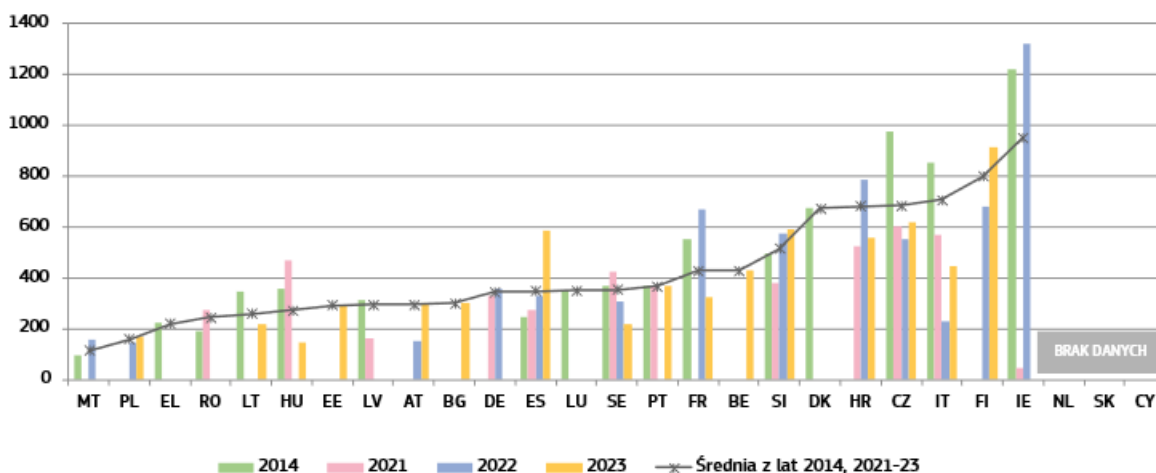
Skuteczne egzekwowanie praw własności intelektualnej jest niezbędne do stymulowania inwestycji w innowacje. Zgodnie z przepisami UE dotyczącymi unijnych znaków towarowych (⁵³) sądy krajowe mają do odegrania istotną rolę, ponieważ działają jako sądy unijne i podejmują decyzje mające wpływ na jednolity rynek. Na wykresie 18 przedstawiono

⁵² Obliczono na podstawie długości postępowania w przypadku zaskarżenia decyzji krajowych organów regulacyjnych stosujących przepisy krajowe wdrażające unijne ramy regulacyjne dotyczące łączności elektronicznej (dyrektywa 2002/19/WE – dyrektywa o dostępie; dyrektywa 2002/20/WE – dyrektywa o zezwoleniach; dyrektywa 2002/21/WE – dyrektywa ramowa; dyrektywa 2002/22/WE – dyrektywa o usłudze powszechnej oraz inne odpowiednie przepisy prawa Unii, takie jak program dotyczący polityki w zakresie widma radiowego i decyzje Komisji w sprawie widma, wyłączając dyrektywę 2002/58/WE o prywatności i łączności elektronicznej).

⁵³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1001 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej (Dz.U. L 154 z 16.6.2017, s. 1).

średnią długość postępowania procesowego w sporach o naruszenie unijnego znaku towarowego między podmiotami prywatnymi.

Wykres .: Unijny znak towarowy: średnia długość postępowania w sporach o naruszenie unijnego znaku towarowego w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja, w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz europejskie obserwatorium do spraw naruszeń praw własności intelektualnej)



(*) Średnia ważona przy użyciu liczby spraw w danym roku. **FR, IT, LT, LU:** W odniesieniu do danych z niektórych lat wykorzystano próbę spraw. **DK:** Dane odnoszą się do wszystkich spraw procesowych dotyczących znaków towarowych (nie tylko unijnych) prowadzonych w handlowych i morskich sądach najwyższych; w 2023 r. zakończono 372 sprawy dotyczące praw własności intelektualnej. 53 to zwykle sprawy cywilne, 275 – postępowania w sprawie drobnych roszczeń, a 44 – postępowania w sprawie zakazu i postępowania o zaniechanie naruszeń. Informacje na temat terminów rozpatrywania spraw nie są dostępne. **EL:** Dane oparte na średniej ważonej długości postępowania z dwóch sądów. **ES:** Przy obliczaniu średniej długości postępowania uwzględnia się sprawy dotyczące pozostałych tytułów własności intelektualnej UE. **PL:** Średnią ważoną w odniesieniu do roku 2023 obliczono na podstawie liczby spraw rozstrzygniętych. **FI:** W odniesieniu do roku 2023 zwrócono się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w jednej z dwóch spraw. Czas, przez jaki sprawa była zawisła przed Trybunałem Sprawiedliwości, został uwzględniony przy obliczaniu średniej liczby dni.

– Ochrona konsumentów –

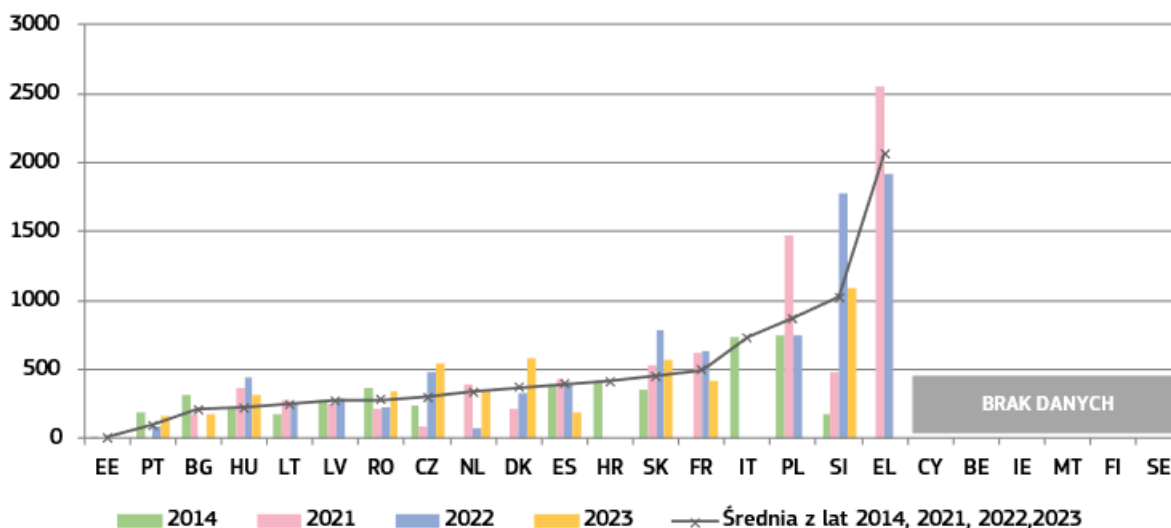
Skuteczne egzekwowanie prawa ochrony konsumentów gwarantuje, że konsumenci korzystają z ochrony i że przedsiębiorstwa naruszające przepisy prawa ochrony konsumentów nie odnoszą nieuczciwych korzyści. Organy ochrony konsumentów oraz sądy odgrywają kluczową rolę w egzekwowaniu unijnego prawa ochrony konsumentów⁽⁵⁴⁾ w ramach poszczególnych krajowych systemów egzekwowania przepisów. Na wykresie 19 zilustrowano średni czas trwania kontroli sądowej decyzji organów ochrony konsumentów stosujących prawo Unii.

W przypadku konsumentów lub przedsiębiorstw skuteczne egzekwowanie może obejmować szereg podmiotów – nie tylko sądy, ale także organy administracyjne. Aby dokładniej zilustrować ten system egzekwowania, przedstawiono długość postępowań prowadzonych przed organami ochrony konsumentów. Na wykresie 20 przedstawiono średni czas potrzebny do wydania decyzji administracyjnej przez krajowe organy ochrony konsumentów w roku 2014 oraz w latach 2021–2023. Decyzje obejmują: ustalenie naruszenia przepisów prawa

⁵⁴ Wykresy 20 i 21 odnoszą się do egzekwowania przepisów dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków (93/13/EWG), dyrektywy w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji (1999/44/WE), dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych (2005/29/WE), dyrektywy w sprawie praw konsumentów (2011/83/WE) oraz krajowych przepisów wykonawczych do nich.

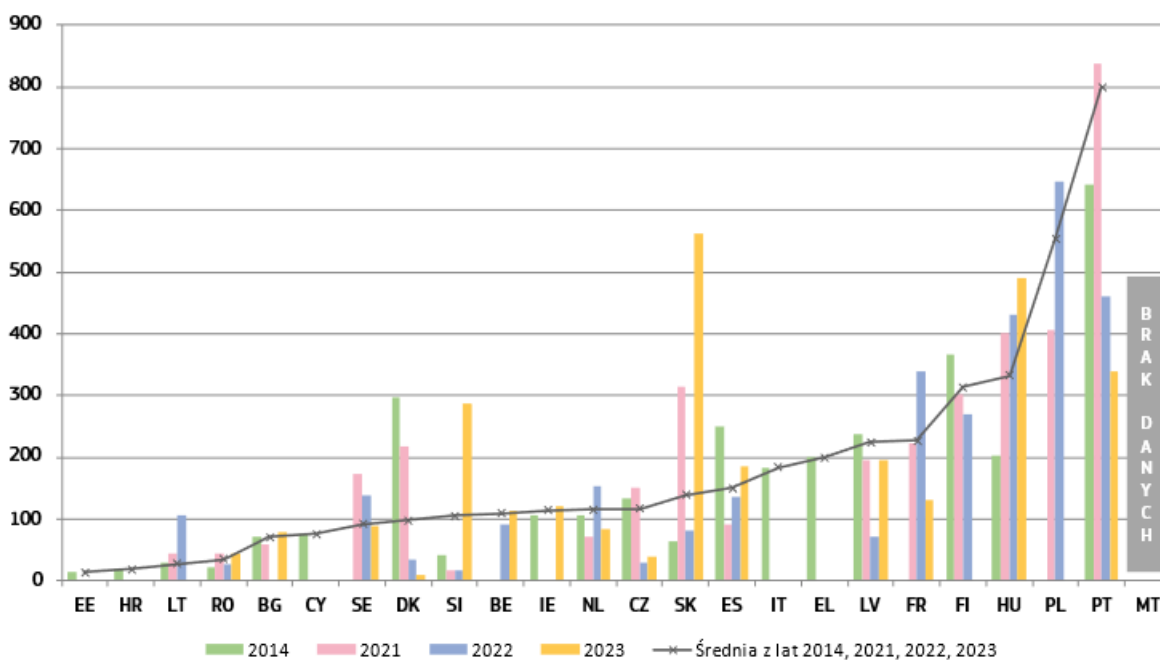
materialnego, zasądzenie środków tymczasowych, nakaz zaniechania naruszenia, wszczęcie postępowania sądowego i zamknięcie sprawy.

Wykres .: Ochrona konsumentów: średni czas trwania kontroli sądowej w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja, w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta)



(*) Średnia ważona przy użyciu liczby spraw w danym roku. **DE, LU, AT:** Podany scenariusz nie ma zastosowania, ponieważ organy ochrony konsumentów nie są uprawnione do wydawania decyzji w sprawie naruszenia odnośnych przepisów konsumenckich. W odniesieniu do niektórych lat **EL** i **RO** podały szacunkową średnią długość postępowania.

Wykres .: Ochrona konsumentów: średni czas wydawania decyzji administracyjnych przez organy ochrony konsumentów w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja, w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta)



(*) Średnia ważona przy użyciu liczby spraw w danym roku. **DE, LU, AT:** Podany scenariusz nie ma zastosowania, ponieważ organy ochrony konsumentów nie są uprawnione do wydawania decyzji w sprawie

naruszenia odnośnych przepisów konsumenckich. Szacunkową średnią długość postępowania za niektóre lata podały DK, EL, FR, RO i FI.

– *Pranie pieniędzy* –

Poza pozbawieniem przestępców środków wykorzystywanych do popełniania czynów niedozwolonych i skutecznego rozbijania sieci przestępczości zorganizowanej zapobieganie praniu pieniędzy i jego zwalczanie⁽⁵⁵⁾ jest niezbędne do zapewnienia solidności, integralności i stabilności sektora finansowego, zaufania do systemu finansowego oraz uczciwej konkurencji na jednolitym rynku⁽⁵⁶⁾. Pranie pieniędzy może zniechęcać do dokonywania inwestycji zagranicznych, zakłócać międzynarodowe przepływy kapitału i wpływać negatywnie na wyniki makroekonomiczne kraju, skutkując spadkiem poziomu dobrobytu i odpływem zasobów z bardziej wydajnych dziedzin działalności gospodarczej⁽⁵⁷⁾. Zgodnie z dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy państwa członkowskie są zobowiązane prowadzić statystyki dotyczące skuteczności ich własnych systemów zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu⁽⁵⁸⁾. We współpracy z państwami członkowskimi, z zastosowaniem zaktualizowanego kwestionariusza, zebrano dane na temat sądowych aspektów krajowych systemów przeciwdziałania praniu pieniędzy. Na wykresie 21 przedstawiono średnią długość postępowania przed sądami pierwszej instancji w sprawach dotyczących przestępstw związanych z praniem pieniędzy.

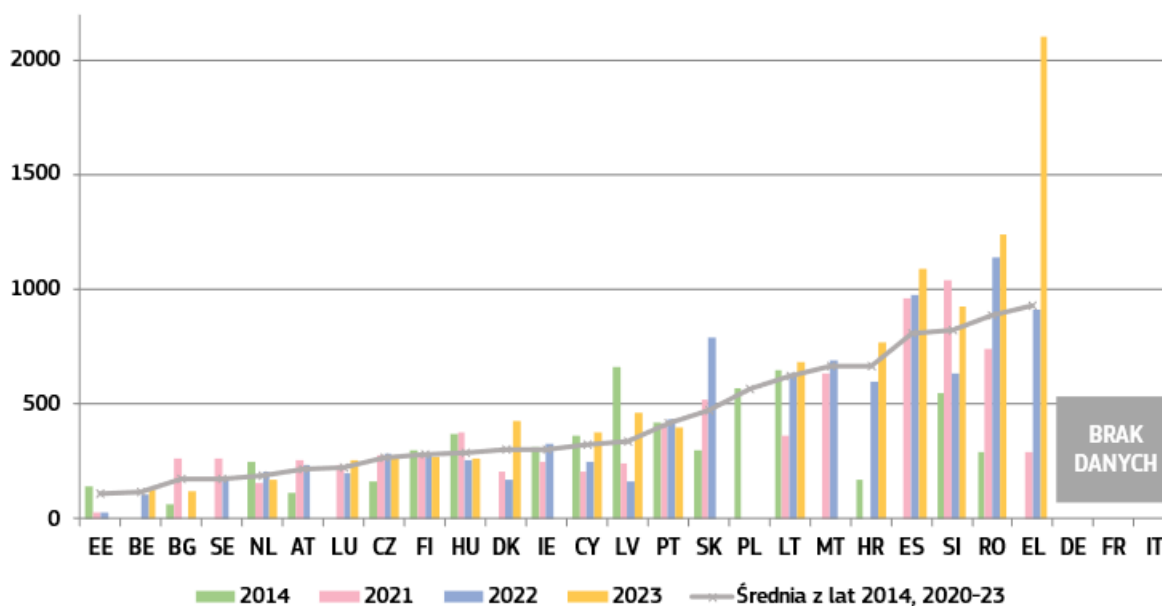
⁵⁵ Prawodawstwo UE odnosi się do walki z praniem pieniędzy poprzez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnych.

⁵⁶ Motyw 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

⁵⁷ IMF factsheet, 8 marca 2018 r.: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>

⁵⁸ Art. 44 ust. 1 dyrektywy (UE) 2015/849. Zob. również zmieniony art. 44 dyrektywy (UE) 2018/843, która weszła w życie w czerwcu 2018 r. i którą państwa członkowskie miały obowiązek wdrożyć do stycznia 2020 r.

Wykres .: Pranie pieniędzy: średni czas trwania spraw sądowych w 2014 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja, w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz grupa ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu)



(*) Średnia ważona przy użyciu liczby spraw w danym roku. **PT:** Bazę danych przefiltrowano w odniesieniu do każdego okręgu sądowego według odpowiednich kryteriów, aby dotrzeć do informacji związanych z aktami dotyczącymi prania pieniędzy; jeżeli chodzi o średnią liczbę dni, wzięto pod uwagę datę wykroczenia oraz datę ostatecznej decyzji lub zamknięcia sprawy. **CY:** Sprawy dotyczące poważnych przestępstw, rozpoznawane przez sąd assize, trwają średnio rok. Sprawy dotyczące mniej poważnych przestępstw, rozpoznawane przez sądy rejonowe, trwają dłużej. **SK:** Dane dotyczą średniej długości całego postępowania, w tym przed sądem apelacyjnym.

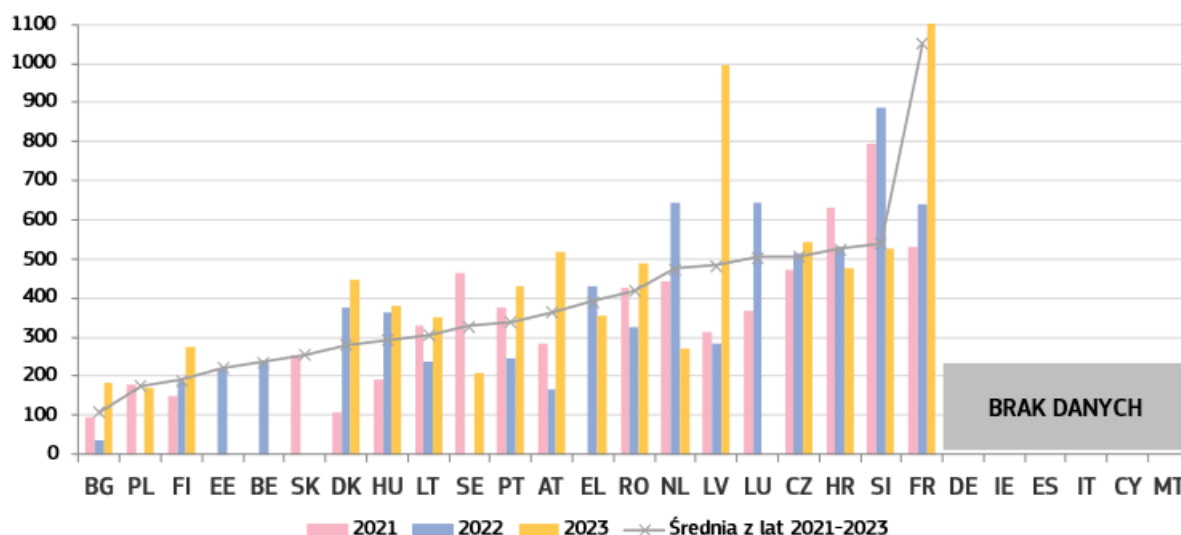
– Działania antykorupcyjne –

Korupcja stoi na przeszkodzie zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu, gdyż powoduje przekierowanie zasobów, które mogłyby umożliwić osiągnięcie produktywnych wyników, ogranicza efektywność wydatków publicznych i pogłębia nierówności społeczne. Utrudnia też skuteczne i sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku, wprowadza niepewność w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i powoduje wstrzymywanie inwestycji. Korupcja jest problemem szczególnie trudnym do rozwiązania, ponieważ w przeciwieństwie do większości przestępstw obie strony zamieszane w sprawę korupcji chcą zwykle zachować ją w tajemnicy. To sprawia, że ogólnie trudno jest określić w liczbach rzeczywistą skalę zjawiska korupcji w całej UE. Korupcja jest szczególnie poważnym przestępstwem o wymiarze transgranicznym, o którym mowa w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, i można ją skutecznie zwalczać jedynie za pomocą wspólnych norm minimalnych w całej Unii Europejskiej. 3 maja 2023 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania korupcji za pomocą środków prawnokarnych, któremu towarzyszył wspólny komunikat w sprawie zwalczania korupcji (⁵⁹). W proponowanej dyrektywie zaktualizowano i zharmonizowano przepisy UE dotyczące definicji i kar za przestępstwa korupcyjne, aby zapewnić wysokie standardy w walce z pełną gamą przestępstw korupcyjnych (tj. łapownictwem, ale także sprzeniewierzeniem środków publicznych, płatną protekcją, nadużyciem stanowiska oraz utrudnianiem działania wymiaru

⁵⁹ Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania korupcji COM(2023) 234 i wspólny komunikat w sprawie zwalczania korupcji JOIN(2023) 12 final.

sprawiedliwości i nielegalnym wzbogaceniem związanym z przestępstwem korupcyjnym) w celu lepszego zapobiegania korupcji i poprawy egzekwowania przepisów. We współpracy z państwami członkowskimi w 2022 r. opracowano nowy kwestionariusz w celu zebrania danych na temat czasu trwania postępowań sądowych przed sądami pierwszej instancji w sprawach o łapownictwo, który przedstawiono na wykresie 22 poniżej (60).

Wykres .: Korupcja (łapownictwo): średni czas trwania spraw sądowych w latach 2021–2023 (*) (pierwsza instancja, w dniach) (źródło: Komisja Europejska oraz krajowe punkty kontaktowe ds. zwalczania korupcji)



(*) Średnia ważona przy użyciu liczby spraw w danym roku. Brak odpowiedzi na to pytanie od DE, IE, ES, IT, CY, MT. NL: W tych obliczeniach za rok 2022 okres ten rozpoczyna się w dniu, w którym prokuratura wezwwała oskarżonego do stawienia się przed sądem; okres ten kończy się w dniu, w którym sędzia pierwszej instancji wyda wyrok kończący postępowanie w sprawie. Średni czas rozpatrywania wspomnianych wyżej 35 spraw wynosi 645 dni. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że sprawa często nie jest jeszcze gotowa do rozprawy w chwili rozpoczęcia wspomnianego okresu. W związku z tym mija trochę czasu zanim sprawa trafi na wokandę. Od pierwszej rozprawy do ogłoszenia wyroku kończącego postępowanie w sprawie mija średnio 194 dni.

⁶⁰ Ten zbiór danych dotyczył przede wszystkim sądów karnych pierwszej instancji, które zazwyczaj w największym stopniu przyczyniają się do całkowitego czasu trwania postępowania karnego.

2.1.4. Podsumowanie efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości

Efektywny system wymiaru sprawiedliwości zarządza swoimi sprawami, bieżącymi i zaległymi, oraz wydaje orzeczenia bez zbędnej zwłoki. Do głównych wskaźników wykorzystanych w unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości do monitorowania efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości należą zatem **długość postępowania** (czas przeznaczony na rozpatrzenie sprawy lub średni czas w dniach potrzebny do rozstrzygnięcia sprawy), **wskaźnik zamykanych spraw** (stosunek liczby spraw rozstrzygniętych do liczby spraw napływających) oraz **liczba spraw w toku** (sprawy, które pozostały nierozstrzygnięte na koniec roku).

Ogólne dane dotyczące efektywności

Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. zawiera dane na temat efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości obejmujące okres dziewięciu lat (2014–2023). Początek zakresu czasowego zaktualizowano z 2012 r. do 2014 r., aby zapewnić lepszą dostępność danych, a jednocześnie utrzymać podobną długość okresu objętego sprawozdaniem, aby zapewnić widoczność pewnych tendencji. Ten zakres czasowy umożliwia również uwzględnienie faktu, że efekt reform wymiaru sprawiedliwości często daje się odczuć dopiero po pewnym czasie.

Dane za lata 2014–2023 w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych wskazują na pozytywne tendencje w większości spraw. Po spadku efektywności zaobserwowanym w 2020 r., prawdopodobnie z powodu pandemii COVID-19, w 2021 r. oraz (jeszcze bardziej) w 2022 r. widać było powrót do poziomów efektywności z 2019 r. W 2023 r. niektóre państwa członkowskie przekazujące dane nadal poprawiały swoją efektywność, podczas gdy w innych poziomy efektywności utrzymywały się na stałym poziomie. Pokazuje to wpływ środków wprowadzonych przez państwa członkowskie w celu zwiększenia odporności ich systemów na przyszłe zakłócenia.

Pewne pozytywne zmiany nastąpiły w państwach członkowskich, które w kontekście europejskiego semestru uznano za państwa mierzące się ze szczególnymi wyzwaniami w ostatnich latach⁽⁶¹⁾.

- Jak wynika z istniejących danych dotyczących tych państw członkowskich, od 2014 r. **długość postępowań sądowych pierwszej instancji** w szeroko zakrojonej kategorii „wszystkie sprawy” (wykres 4) w 16 państwach członkowskich zmniejszała się lub utrzymywała się na stałym poziomie. W kategorii „procesowe sprawy cywilne i handlowe” (wykres 5) czas trwania postępowań sądowych w pierwszej instancji nadal ulegał skróceniu lub utrzymywał się na stałym poziomie

⁶¹ W kontekście europejskiego semestru, w oparciu o wniosek złożony przez Komisję, w 2019 r. Rada wystosowała zalecenia krajowe dotyczące systemów wymiaru sprawiedliwości do siedmiu państw członkowskich (HR, IT, CY, HU, MT, PT i SK), a w 2020 r. – do ośmiu państw członkowskich (HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT i SK). W 2021 r. nie przedstawiono żadnych zaleceń dla poszczególnych krajów ze względu na trwający proces związany z RRF. W 2022 r. w odniesieniu do dwóch państw członkowskich (PL i HU) wydano zalecenia dotyczące niezależności sądów. Ponadto w 2023 r. w odniesieniu do dwóch państw członkowskich (HU, PL) wspomniano o systemie wymiaru sprawiedliwości. W 2023 r. jedynie PL otrzymała zalecenie dotyczące systemu wymiaru sprawiedliwości, które opierało się na zaleceniu z 2022 r. W 2024 r., w ramach zaleceń dla poszczególnych krajów, SK otrzymała zalecenie dotyczące systemu wymiaru sprawiedliwości i ram antykorupcyjnych, HU otrzymała zalecenie dotyczące praworządności w ujęciu bardziej ogólnym, natomiast BG otrzymała zalecenie dotyczące organów regulacyjnych i ich niezależności. Zgodnie z projektem Komisji z czerwca 2025 r. zalecenia dla poszczególnych krajów odnoszą się ponownie do tych samych kwestii wobec SK, HU i BG. Dodatkowo zalecenia dotyczą także skuteczności środków antykorupcyjnych w odniesieniu do BG i procesu legislacyjnego w odniesieniu do SK, natomiast zalecenia dla ES dotyczą efektywności sądów. Kilka krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności obejmuje działania mające na celu zwiększenie efektywności, jakości lub niezależności wymiaru sprawiedliwości.

w 13 państwach członkowskich. Z wykresów 4 i 5 wynika, że – w porównaniu z rokiem ubiegłym – w ośmiu państwach członkowskich zmniejszyła się długość postępowań, w każdej kategorii, w niektórych przypadkach do poziomu poniżej tego z 2020 r. W sprawach administracyjnych (wykres 7) w około 15 państwach członkowskich długość postępowania od 2012 r. zmniejszyła się lub utrzymała na stałym poziomie. W 2023 r. w 12 państwach członkowskich odnotowano zmniejszenie długości postępowań w sprawach administracyjnych w porównaniu z poprzednim rokiem.

- W tablicy wyników przedstawiono dane dotyczące **długości postępowania we wszystkich instancjach sądowych** w procesowych sprawach cywilnych i handlowych (wykres 6) oraz sprawach administracyjnych (wykres 8). Z danych wynika, że w pięciu z tych państw członkowskich, w których stwierdzono problemy z długością postępowania w sądach pierwszej instancji, sądy wyższej instancji działają sprawniej. W przypadku pięciu innych państw członkowskich borykających się z wyzwaniem średnia długość postępowania w sądach wyższej instancji jest jednak jeszcze większa niż w sądach pierwszej instancji.
- W szeroko pojętej kategorii „wszystkie sprawy” oraz w kategorii „procesowe sprawy cywilne i handlowe” (wykresy 9 i 10) ogólna liczba państw członkowskich, w których **wskaźnik zamykanych spraw** wynosi ponad 100 %, pozostała taka sama jak w 2022 r. W 2023 r. 18 państw członkowskich, w tym państwa borykające się z wyzwaniem, zgłosiło wysoki wskaźnik zamykanych spraw (ponad 97 %). Oznacza to, że sądy są zazwyczaj w stanie rozstrzygać sprawy napływające w tych kategoriach. W przypadku spraw administracyjnych (wykres 11) wskaźnik zamykanych spraw w 14 państwach członkowskich w 2023 r. pozostał zasadniczo na tym samym poziomie co w 2022 r. Chociaż zasadniczo wskaźnik zamykanych spraw administracyjnych nadal jest niższy niż w pozostałych kategoriach spraw, to jednak 15 państw członkowskich poczyniło znaczne postępy. W szczególności siedem państw członkowskich mających trudności w tym zakresie zgłasza wzrost wskaźnika zamykanych spraw administracyjnych od 2014 r.
- Od 2014 r. w czterech państwach członkowskich, które borykają się z najpoważniejszymi wyzwaniami związanymi z **zaległościami**, sytuacja pozostaje stabilna lub poprawia się, bez względu na kategorię spraw (wykres 12). W 2023 r., mimo wzrostu liczby spraw w toku, liczba ta utrzymywała się na stałym poziomie w przypadku procesowych spraw cywilnych i handlowych (wykres 13) oraz spraw administracyjnych (wykres 14) w 10 państwach członkowskich. Nadal występują jednak znaczne różnice między tymi państwami członkowskimi, w których jest stosunkowo niewiele spraw w toku, a tymi, które mają wiele spraw w toku.

Efektywność w określonych dziedzinach prawa Unii

Dane dotyczące średniej długości postępowania w określonych dziedzinach prawa Unii (wykresy 15–22) dają wgląd w funkcjonowanie systemów wymiaru sprawiedliwości w konkretnych rodzajach sporów o charakterze biznesowym.

Dane dotyczące efektywności w określonych dziedzinach prawa Unii gromadzone są na podstawie ściśle zdefiniowanych scenariuszy, stąd liczba spraw branych pod uwagę może być niewielka. W porównaniu jednak z obliczoną długością postępowania przedstawioną w ogólnych danych dotyczących efektywności dane te dają obraz rzeczywistej średniej długości postępowania we wszystkich uwzględnianych sprawach w określonych dziedzinach w ciągu roku. Warto zauważyć, że państwa członkowskie, które na podstawie ogólnych danych na temat efektywności wydają się nie mieć problemów, zgłosiły mimo wszystko znaczne wydłużenie średniego czasu trwania postępowania w określonych

dziedzinach prawa Unii. Jednocześnie długość postępowania w poszczególnych dziedzinach może również znacznie się różnić w obrębie tego samego państwa członkowskiego.

Kolejny wykres wprowadzony w zeszłym roku dotyczy długości postępowań karnych, w szczególności dotyczących łapownictwa, i pokazuje poziom efektywności w tej dziedzinie prawa UE.

Ponadto tablica wyników z 2025 r. nadal daje wgląd w efektywność całego łańcucha egzekwowania przepisów, co jest ważne dla pozytywnego otoczenia biznesowego i inwestycyjnego. Na przykład wykres dotyczący spraw z zakresu prawa konkurencji pokazuje długość postępowań przed krajowym organem ochrony konkurencji oraz czas trwania kontroli sądowej decyzji tego organu.

- W przypadku **kontroli sądowej spraw z zakresu konkurencji** (wykres 15), jako że ogólna liczba postępowań przed sądami w całej UE wzrosła, czas trwania kontroli sądowej skrócił się albo utrzymał na dotychczasowym poziomie w pięciu państwach członkowskich, natomiast w siedmiu się wydłużył. Pomimo umiarkowanie pozytywnej tendencji siedem państw członkowskich zgłosiło w 2023 r., że średnia długość postępowania przekraczała 1 000 dni. Jeśli chodzi o **postępowania przed krajowymi organami ochrony konkurencji** (wykres 16), 11 państw członkowskich zgłosiło, że postępowania te trwały krócej niż 1 000 dni. Wśród państw członkowskich, w których występują problemy z efektywnością kontroli sądowej spraw z zakresu konkurencji, trzy należą do najbardziej efektywnych państw, jeśli chodzi o postępowania przed krajowymi organami ochrony konkurencji.
- W odniesieniu do **łączności elektronicznej** (wykres 17) liczba postępowań przed sądami zmalała w porównaniu z poprzednimi latami, co oznacza utrzymanie się pozytywnej tendencji skracania się długości postępowań zaobserwowanej w 2022 r. W 2023 r. dziewięć państw członkowskich odnotowało zmniejszenie lub utrzymanie średniej długości postępowania w porównaniu z 2022 r., a siedem odnotowało jej zwiększenie.
- W przypadku spraw o naruszenie unijnego znaku towarowego (wykres 18) w 2023 r. ogólna liczba postępowań spadła w porównaniu z 2022 r. Podczas gdy cztery państwa członkowskie lepiej poradziły sobie z nagromadzeniem spraw i odnotowały spadek lub brak zmian w długości postępowania, w sześciu państwach członkowskich nastąpił wyraźny wzrost średniej długości postępowania.
- W obszarze **unijnego prawa ochrony konsumentów** obserwuje się możliwy połączony efekt systemu egzekwowania obejmującego zarówno administracyjne postępowania odwoławcze, jak i kontrolę sądową (wykresy 19 i 20). W 2023 r. sześć państw członkowskich zgłosiło, że ich organy ochrony konsumentów potrzebują średnio mniej niż trzy miesiące na wydanie decyzji w sprawach z zakresu unijnego prawa ochrony konsumentów. W dziewięciu innych państwach członkowskich wydanie takich decyzji zajmuje nawet do roku. W przypadku zaskarżenia do sądu decyzji organów ochrony konsumentów w 2023 r. tendencje w zakresie czasu trwania kontroli sądowej decyzji administracyjnej były rozbieżne, przy czym w porównaniu z 2022 r. odnotowano zwiększenie czasu trwania w pięciu państwach członkowskich i zmniejszenie w pięciu innych. W dwóch państwach członkowskich średni czas trwania kontroli sądowej nadal wynosi ponad 1 000 dni.
- Skuteczne środki walki z **praniem pieniędzy** są niezbędne do zapewnienia ochrony systemu finansowego i uczciwej konkurencji oraz zapobiegania negatywnym skutkom gospodarczym. Przewlekłe postępowania sądowe mogą ograniczać zdolność UE do zwalczania prania pieniędzy lub ograniczać skuteczność działań

podejmowanych w tej dziedzinie. Na wykresie 21 przedstawiono zaktualizowane dane dotyczące długości postępowań sądowych dotyczących przestępstw związanych z praniem pieniędzy. Wynika z niego, że o ile w siedmiu państwach członkowskich postępowania sądowe w pierwszej instancji trwają średnio do roku, w pięciu państwach członkowskich trwają one średnio do dwóch lat, a w czterech państwach członkowskich – średnio do 3,5 roku ⁽⁶²⁾.

- **Korupcja** to szczególnie poważne przestępstwo o wymiarze transgranicznym. Ma ona negatywne skutki dla gospodarki i może być skutecznie zwalczana jedynie za pomocą wspólnych norm minimalnych w całej UE. W tablicy wyników przedstawiono zestaw danych dotyczących długości postępowań sądowych w sprawach o łapownictwo. Na wykresie 22 przedstawiono różne poziomy dostępności danych w poszczególnych państwach członkowskich oraz różnice w średniej długości postępowań przed sądami karnymi pierwszej instancji. Z danych za 2023 r. wynika, że w ośmiu państwach członkowskich postępowanie rozstrzyga się w ciągu około roku, natomiast w pozostałych siedmiu, dla których dostępne są dane, postępowanie może trwać nawet do dwóch lat. Ogólnie rzecz biorąc, złożoność ścigania i orzekania w sprawach o łapownictwo odzwierciedla poważny charakter tego przestępstwa, co znajduje również odzwierciedlenie w długości postępowania.

2.2. Jakość systemów wymiaru sprawiedliwości

Nie ma uniwersalnego sposobu mierzenia jakości systemów wymiaru sprawiedliwości. W unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. w dalszym ciągu analizuje się parametry, które są ogólnie przyjmowane jako właściwe dla poprawy jakości wymiaru sprawiedliwości. Podzielono je na cztery kategorie:

- 1) dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla obywateli i przedsiębiorstw;
- 2) odpowiednie zasoby finansowe i ludzkie;
- 3) wprowadzanie w życie narzędzi oceny;
- 4) cyfryzacja.

2.2.1. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Na każdym etapie postępowania niezbędna jest dostępność istotnych informacji – dotyczących systemu wymiaru sprawiedliwości, sposobów występowania z roszczeniem i powiązanych aspektów finansowych, stanu postępowania na wszystkich etapach aż do jego zakończenia – dla wszystkich, w tym osób narażonych na ryzyko dyskryminacji, osób starszych i ofiar przestępstw, a także możliwość zapoznania się z orzeczeniem online.

– *Pomoc prawna, opłaty sądowe i koszty zastępstwa procesowego* –

⁶² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawno-karnych wyeliminuje pewne przeszkody prawne, które mogą opóźniać ściganie tego przestępstwa, m.in. zasadę, zgodnie z którą ściganie prania pieniędzy może rozpocząć się dopiero wówczas, gdy zakończono postępowanie w sprawie powiązanego przestępstwa źródłowego. Państwa członkowskie były zobowiązane do dokonania wspomnianej transpozycji dyrektywy do 8 grudnia 2020 r.

Koszty postępowania sądowego stanowią kluczowy czynnik warunkujący dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Wysokie koszty postępowania sądowego, w tym opłaty sądowe⁽⁶³⁾ i koszty zastępstwa procesowego⁽⁶⁴⁾ mogą utrudniać dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Koszty postępowania sądowego w sprawach cywilnych i handlowych nie zostały zharmonizowane na poziomie unijnym. Są one uregulowane w przepisach krajowych i różnią się w poszczególnych państwach członkowskich.

Dostęp do pomocy prawnej jest prawem podstawowym przewidzianym w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁽⁶⁵⁾. Prawo to umożliwia uzyskanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości osobom, których w przeciwnym razie nie byłoby stać na pokrycie lub uiszczenie z góry kosztów postępowania sądowego. Większość państw członkowskich udziela pomocy prawnej na podstawie dochodu wnioskodawcy⁽⁶⁶⁾.

Na wykresie 23 przedstawiono dostępność pełnej lub częściowej pomocy prawnej w przypadku konkretnej sprawy konsumenckiej o wartości przedmiotu sporu wynoszącej 6 000 EUR. Na wykresie tym porównano progi dochodowe warunkujące uprawnienie do pomocy prawnej wyrażone jako odsetek granicy ubóstwa według Eurostatu w każdym państwie członkowskim⁽⁶⁷⁾. Na przykład próg pomocy prawnej wynoszący 20 % oznacza, że wnioskodawca, którego dochód o 20 % przewyższa granicę ubóstwa według Eurostatu w jego państwie członkowskim, nadal kwalifikuje się do otrzymania pomocy prawnej. Jeżeli natomiast próg pomocy prawnej ma wartość ujemną, oznacza to, że osoba, która uzyskuje dochód poniżej granicy ubóstwa, może nie kwalifikować się do otrzymania pomocy prawnej.

Dziewięć państw członkowskich stosuje system pomocy prawnej, który zapewnia pokrycie 100 % kosztów postępowania sądowego (pełna pomoc prawna) i jest uzupełniony systemem pokrywającym część kosztów (częściowa pomoc prawna), w którym stosuje się inne kryteria kwalifikowalności. W dziesięciu państwach członkowskich działa albo wyłącznie system pełnej pomocy prawnej, albo wyłącznie system częściowej pomocy prawnej, ale nie oba jednocześnie. W czterech państwach członkowskich sądy dysponują swobodą uznania w przyznawaniu pomocy prawnej.

⁶³ Opłaty sądowe oznaczają kwotę uiszczaną z tytułu wszczęcia postępowania w sprawach innych niż karne przed sądem lub trybunałem.

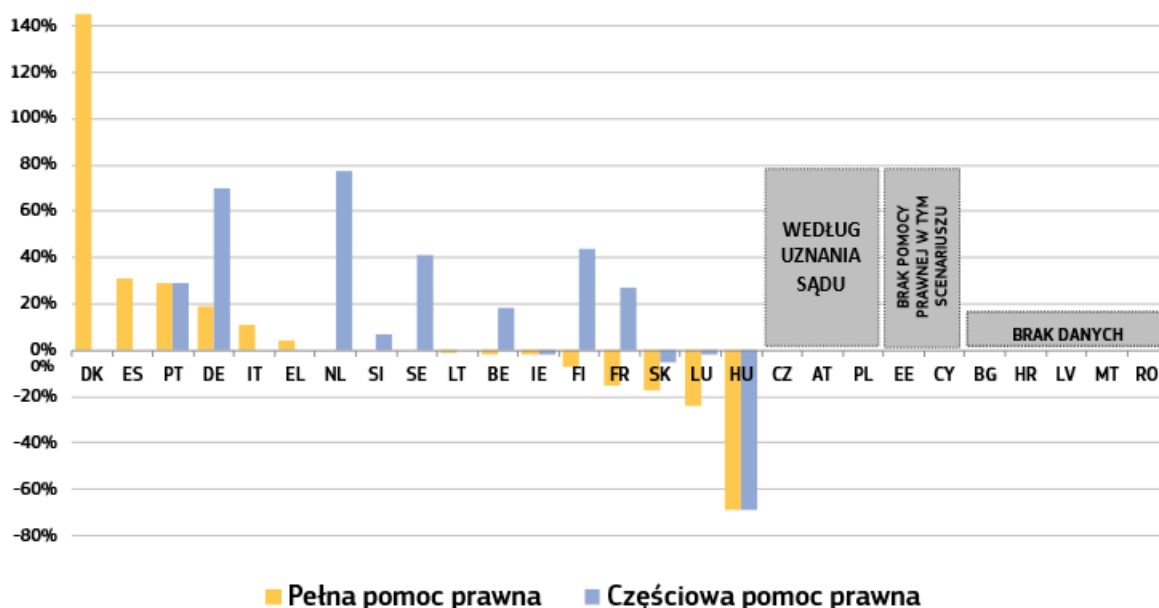
⁶⁴ Koszty zastępstwa procesowego oznaczają honorarium adwokatów z tytułu usług świadczonych na rzecz ich klientów.

⁶⁵ Art. 47 akapit trzeci Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁶⁶ Państwa członkowskie stosują różne metody w celu ustalenia progu kwalifikowalności, np. różne okresy odniesienia (dochód miesięczny/roczny). W 14 państwach członkowskich istnieje również próg związany z kapitałem osobistym wnioskodawcy. Nie został on jednak uwzględniony na potrzeby tego wykresu. W BE, BG, IE, ES, FR, HR, HU, LT, LU, NL i PT osoby należące do określonych grup (np. osoby fizyczne otrzymujące określone świadczenia) są automatycznie uprawnione do otrzymania pomocy prawnej w sporach cywilnych/handlowych. Pozostałe kryteria, które państwa członkowskie mogą stosować, takie jak istota sprawy, nie zostały uwzględnione na tym wykresie. Chociaż nie jest to bezpośrednio związane z tym wykresem, w kilku państwach członkowskich (AT, CZ, DE, DK, IT, NL, PL, SI) pomoc prawna nie ogranicza się do osób fizycznych. W EE podstawą decyzji o przyznaniu pomocy prawnej nie jest poziom zasobności finansowej wnioskodawcy. W IE w przypadku częściowej pomocy prawnej należy brać pod uwagę również zbywalne aktywa wnioskodawcy. W LV dane nie są porównywalne z poprzednim rokiem ze względu na dostosowanie metodyki obliczania.

⁶⁷ W celu zebrania porównywalnych danych granica ubóstwa według Eurostatu w każdym państwie członkowskim została przeliczona na miesięczny dochód. Próg zagrożenia ubóstwem (AROP) ustala się na poziomie 60 % krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego. Europejskie badanie dotyczące dochodów i warunków życia, tabela Eurostatu ilc_li01, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li01/default/table?lang=en

Wykres .: Próg dochodowy uprawniający do uzyskania pomocy prawnej w konkretnej sprawie konsumenckiej, 2024 r. (*) (różnice w % w stosunku do granicy ubóstwa według Eurostatu) (źródło: Komisja Europejska wraz z Radą Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE (68)))

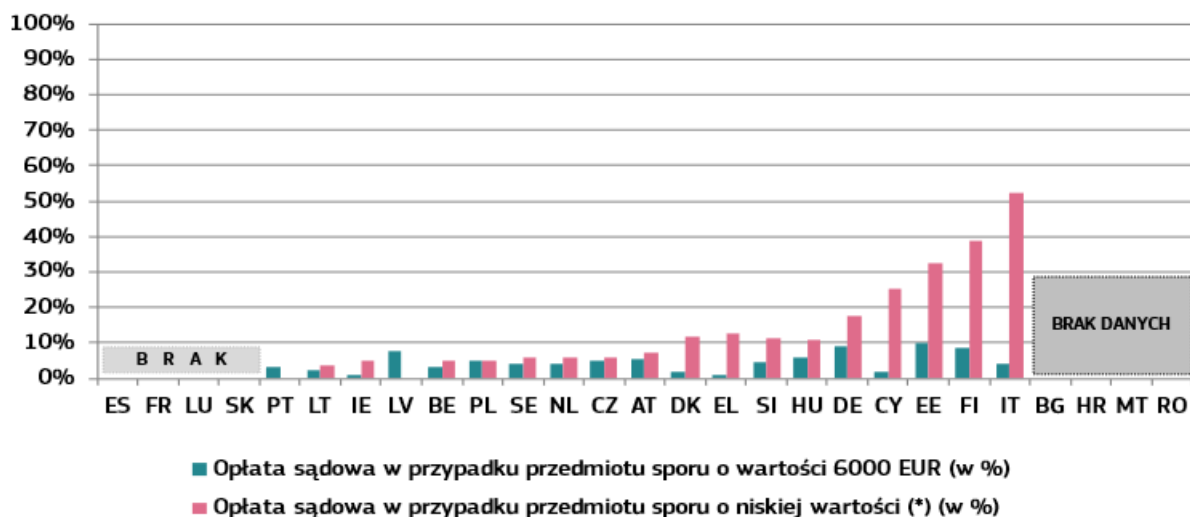


(*) Obliczenia opierają się na wartościach progowych zagrożenia ubóstwem (AROP) z 2023 r. **BE, DE, ES, FR, IE, IT, LT, LU, NL, SI, SK, FI:** Do celów pomocy prawnej bierze się pod uwagę również zbywalne aktywa wnioskodawcy. **EL:** Beneficjentem pomocy prawnej jest osoba, której roczny dochód kapitałowy nie przekracza 2/3 najniższego rocznego wynagrodzenia przewidzianego w obowiązujących przepisach. **LU:** Wprowadzono system częściowej pomocy prawnej. Nie ma konkretnego progu, a przyznanie pomocy prawnej zależy od ogólnej sytuacji finansowej i rodzinnej wnioskodawcy. **BG, HR, LV, MT i RO:** Nie przekazano żadnych danych.

Osoby korzystające z pomocy prawnej są często zwolnione z obowiązku uiszczenia opłat sądowych. Jedynie w sześciu państwach członkowskich (Bułgarii, Czechach, Grecji, Austrii, Malcie i Polsce) osoby korzystające z pomocy prawnej nie są automatycznie zwolnione z obowiązku uiszczenia opłat sądowych. W Czechach sąd podejmuje decyzję w kwestii zwolnienia beneficjenta pomocy prawnej z obowiązku uiszczenia opłat sądowych na podstawie analizy poszczególnych przypadków. W Luksemburgu strony postępowania będące beneficjentami pomocy prawnej nie muszą uiszczać opłat komorniczych. Na wykresie 24 przedstawiono porównanie wysokości opłaty sądowej jako odsetka wartości przedmiotu sporu w ramach dwóch scenariuszy. Na przykład jeżeli opłata sądowa na wykresie poniżej wynosi 10 % wartości przedmiotu sporu w wysokości 6 000 EUR, konsument będzie musiał wnieść opłatę sądową w wysokości 600 EUR, aby wszcząć postępowanie sądowe. To, jaką wartość uznaje się za niską wartość przedmiotu sporu, jest zależne od progu zagrożenia ubóstwem w każdym państwie członkowskim.

⁶⁸ Dane za 2024 r. zostały zgromadzone na podstawie odpowiedzi udzielonych przez członków Rady Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE) w kwestionariuszu opartym na następującym konkretnym scenariuszu: spór konsumenta z przedsiębiorstwem (wskazano dwie różne wartości przedmiotu sporu: 6 000 EUR i próg zagrożenia ubóstwem według Eurostatu w każdym państwie członkowskim). Biorąc pod uwagę fakt, że warunki uzyskania pomocy prawnej zależą od sytuacji danego wnioskodawcy, zastosowano poniższy scenariusz: wnioskodawca stanu wolnego w wieku 35 lat nieposiadający osoby na utrzymaniu ani ubezpieczenia ochrony prawnej, o stałym dochodzie i mieszkający w wynajętym mieszkaniu.

Wykres .: Oplata sądowa za wszczęcie postępowania sądowego w konkretnej sprawie konsumennej, 2024 r. (*) (wysokość opłaty sądowej jako odsetek wartości przedmiotu sporu) (źródło: Komisja Europejska wraz z Radą Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE (69))



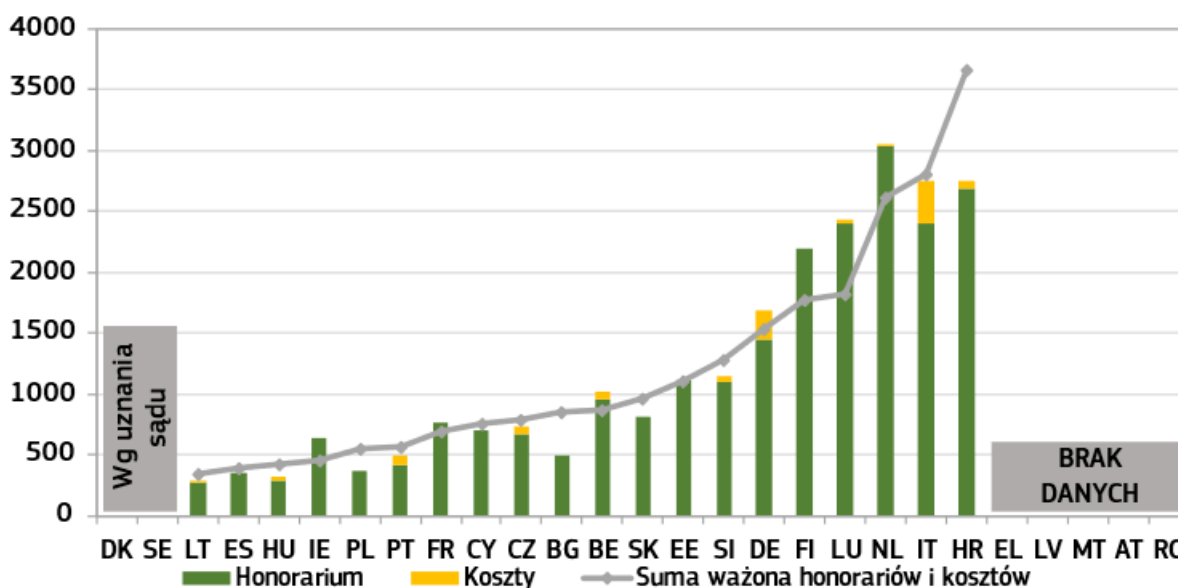
(*) Obliczenia opierają się na wartościach progowych zagrożenia ubóstwem (AROP) z 2023 r. „Niska wartość przedmiotu sporu” oznacza wartość przedmiotu sporu odpowiadającą granicy ubóstwa według Eurostatu dla osoby stanu wolnego w każdym z państw członkowskich, w przeliczeniu na miesięczne dochody (np. w 2022 r. wartość ta utrzymywała się w przedziale od 326 EUR w BG do 2 381 EUR w LU). BE: 24 EUR składki na fundusz pomocy prawnej drugiej linii; opłaty kancelaryjne: 50 EUR lub 165 EUR. Po oddaleniu/skazaniu: ewentualnie 1 350 EUR tytułem odszkodowania procesowego. NL: Wartości opłat sądowych odpowiadają tym ustalonym dla strony procesowej o rocznym dochodzie poniżej 30 000 EUR. SE: Oplata sądowa obowiązuje, jeśli wartość przedmiotu sporu przekracza 2 329 EUR.

Na wykresie 25 przedstawiono stawkę pomocy prawnej wypłacanej obrońcom w konkretnej sprawie karnej na podstawie studium przypadku (70). Respondenci wskazali, ile prawnicy otrzymaliby z budżetu publicznego w opisanym fikcyjnym scenariuszu.

69 Dane odnoszące się do progów dochodowych obowiązujących w 2023 r. zostały zgromadzone na podstawie odpowiedzi udzielonych przez członków Rady Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE) w kwestionariuszu opartym na następującym scenariuszu: spór konsumencki między osobą fizyczną a przedsiębiorstwem (wskazano dwie różne wartości przedmiotu sporu: 6 000 EUR i próg zagrożenia ubóstwem według Eurostatu w każdym państwie członkowskim).

70 Opis sprawy użytej w studium przypadku można znaleźć w Unijnej tabelicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2024 r., przypis 70.

Wykres .: Stawka pomocy prawnej wypłacanej obrońcom w konkretnej sprawie karnej, 2024 r. (*) (źródło: Komisja Europejska wraz z Radą Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE ⁽⁷¹⁾))



(*) Dane są gromadzone w oparciu o konkretne studium przypadku. Wszystkie kwoty podano w EUR, a w razie potrzeby zostały one przeliczone z walut krajowych ⁽⁷²⁾. Aby uwzględnić różnice gospodarcze między państwami członkowskimi, sumę honorariów i kosztów podzielono przez porównawcze wskaźniki poziomu cen wyrażone w procentach, gdzie średnia dla UE wynosi 100 %, dla DK – 149 %, a dla BG – 59 % ⁽⁷³⁾. Dzięki temu suma honorariów adwokackich i kwot otrzymanych przez adwokatów z tytułu zwrotu kosztów zostaje odpowiednio skorygowana. **AT:** Austriacki system pomocy prawnej jest finansowany przez państwo i opiera się na solidarności wszystkich austriackich adwokatów, ponieważ wszyscy oni uczestniczą w systemie pomocy prawnej na zasadzie rotacji. Co do zasady pojedynczy adwokat nie otrzymuje bezpośrednio wynagrodzenia za usługi pomocy prawnej. Zamiast tego państwo austriackie wypłaca Austriackiej Izbie Adwokackiej roczną kwotę ryczałtową za całość usług pomocy prawnej świadczonych przez wszystkich adwokatów. Austriacka Izba Adwokacka rozdziela tę kwotę pomiędzy regionalne izby adwokackie na podstawie liczby zarejestrowanych adwokatów, którzy świadczyli usługi pomocy prawnej, oraz na podstawie liczby spraw obejmujących pomoc prawną, które były prowadzone przez regionalne izby adwokackie. Pieniądze są przeznaczane na zabezpieczenie społeczne i system emerytalny adwokatów, który nie jest finansowany przez państwo. **IE:** Zawód prawniczy obejmuje dwie kategorie prawników: barristers i solicitors. Limit przysługującej pomocy prawnej różni się w zależności od tego, o którą z tych kategorii chodzi. Na powyższym wykresie przedstawiono maksymalną kwotę honorarium, jaka mogłaby zostać przyznana w ramach systemu pomocy prawnej w danym scenariuszu.

⁷¹ Dane odnoszące się do progów dochodowych obowiązujących w 2022 r. zostały zgromadzone na podstawie odpowiedzi udzielonych przez członków Rady Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE) w kwestionariuszu opartym na następującym scenariuszu: spór konsumencki między osobą fizyczną a przedsiębiorstwem (wskazano dwie różne wartości przedmiotu sporu: 6 000 EUR i próg zagrożenia ubóstwem według Eurostatu w każdym państwie członkowskim).

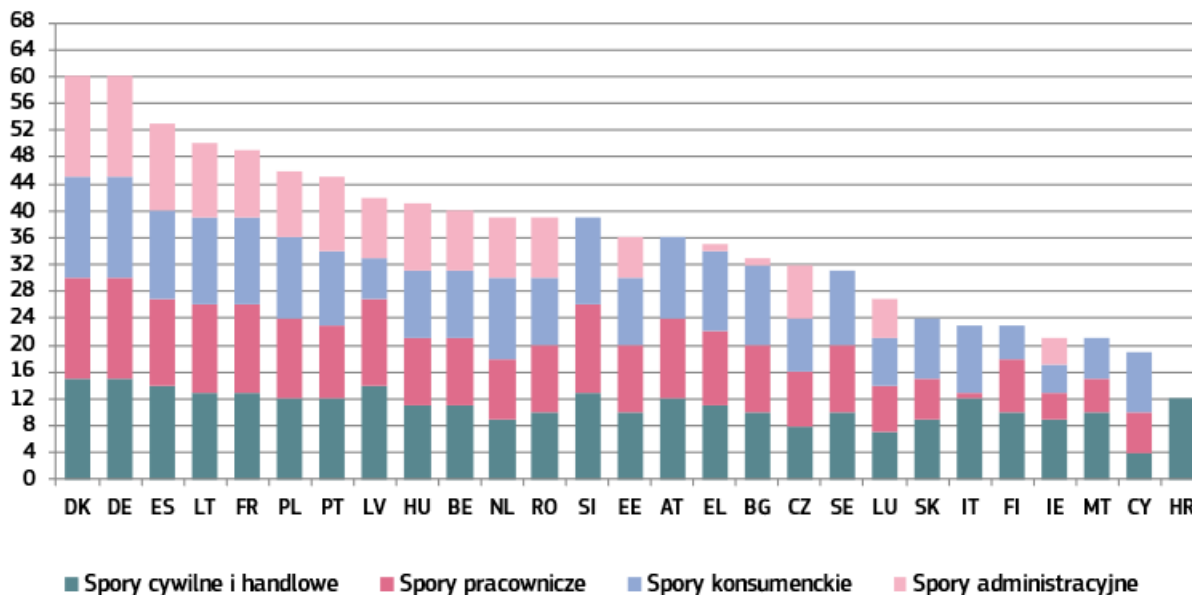
⁷² Przeliczenie dokonane na euro po kursie referencyjnym walut obcych wobec euro ogłaszanym przez Europejski Bank Centralny, obowiązującym na 30 września 2024 r. – 1,9558 BGN, 25,184 CZK, 7,4560 DKK, 396,88 HUF, 4,2788 PLN, 4,9753 RON, 11,3000 SEK.

⁷³ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00120/default/table?lang=en&category=t_prc.t_prc_ppp

– Dostęp do alternatywnych metod rozwiązywania sporów –

Na wykresie 26 przedstawiono działania państw członkowskich na rzecz propagowania dobrowolnego stosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR) za pomocą konkretnych zachęt. Mogą one być różne w zależności od dziedziny prawa (74).

Wykres .: Promowanie stosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów i środki zachęcające do ich stosowania, 2024 r. (*) (źródło: Komisja Europejska (75))



(*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 68 punktów. Zagregowane wskaźniki opierają się na następujących wskaźnikach: 1) strony internetowe zawierające informacje na temat ADR; 2) kampanie reklamowe prowadzone w mediach; 3) broszury skierowane do ogółu społeczeństwa; 4) specjalne sesje informacyjne poświęcone ADR prowadzone na wniosek przez sądy; 5) obecność koordynatora ADR/mediacji w sądach; 6) publikacja ocen dotyczących korzystania z ADR; 7) publikacja statystyk dotyczących korzystania z ADR; 8) częściowe lub pełne pokrycie w ramach pomocy prawnej kosztów poniesionych w związku z ADR; 9) zwroty opłat sądowych w całości lub w części, w tym opłat skarbowych, w przypadku gdy ADR zakończy się powodzeniem; 10) brak wymogu obecności adwokata w ramach procedury ADR; 11) możliwość pełnienia przez sędziego funkcji mediatora; 12) możliwość wyegzekwowania na drodze sądowej porozumienia osiągniętego przez strony; 13) możliwość wszczęcia postępowania/złożenia pozwu i przedstawienia dowodów w postaci dokumentów przez internet; 14) możliwość informowania stron drogą elektroniczną o wszczęciu i poszczególnych etapach postępowania; 15) możliwość uiszczenia stosownych opłat przez internet; 16) wykorzystanie technologii (aplikacji opartych na sztucznej inteligencji, chatbotów) do ułatwienia składania pozwów i rozstrzygnięcia sporów oraz 17) inne środki. Za każdy z tych 17 wskaźników przyznano jeden punkt w odniesieniu do każdej dziedziny prawa. **IE:** Sprawy administracyjne zaliczane są do kategorii spraw cywilnych i handlowych. **EL:** W dziedzinie procedury udzielania zamówień publicznych istnieje ADR przed administracyjnymi sądami apelacyjnymi. **ES:** ADR jest obowiązkowe w sprawach z zakresu prawa pracy. **PT:** W odniesieniu do sporów cywilnych i handlowych opłaty sądowe są zwracane wyłącznie w przypadku sędziów pokoju. **SK:** W słowackim porządku prawnym nie funkcjonuje stosowanie ADR do celów administracyjnych. **FI:** Spory konsumenckie i zbiorowe również uznaje się za sprawy cywilne. **SE:** Sędziowie mają swobodę proceduralną w zakresie ADR. Próba ugodowego rozstrzygnięcia sporu jest obowiązkowym zadaniem sędziego, o ile nie jest to niewłaściwe ze względu na charakter sprawy.

74 Metody promowania pozasądowego rozstrzygnięcia sporów (ADR) i zachęcania do korzystania z nich nie obejmują wymogu obowiązkowego skorzystania z ADR przed wniesieniem sprawy do sądu. Takie wymogi mogą budzić obawy co do ich zgodności z prawem do skutecznego środka prawnego przed sądem przewidzianego w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

75 Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

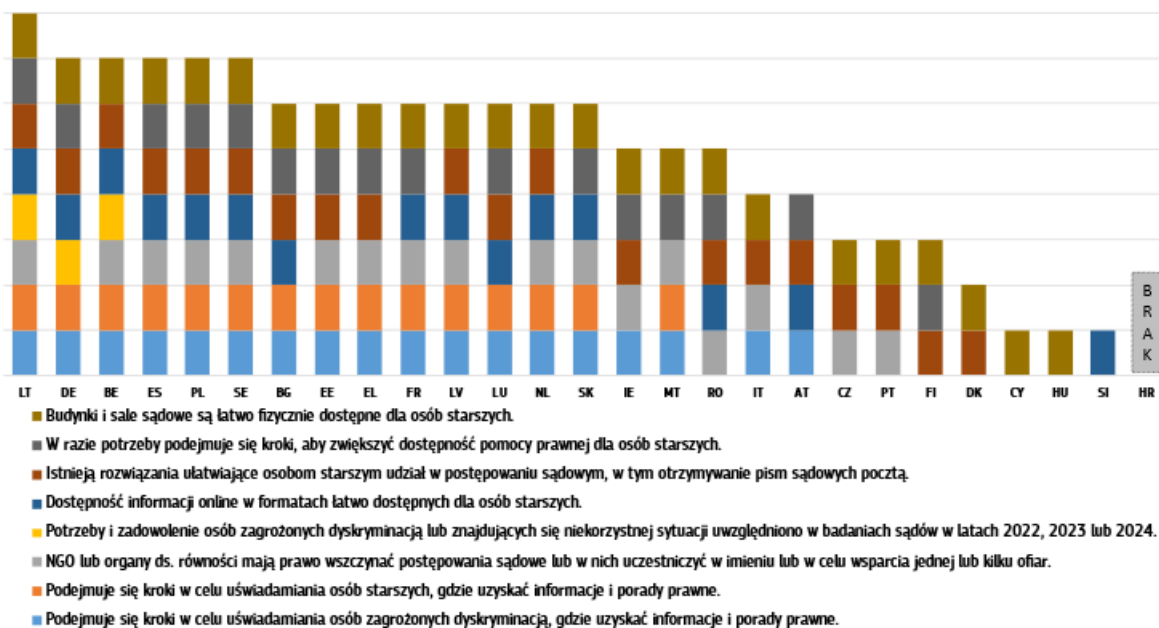
– Szczególne rozwiązania służące ułatwieniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości –

W unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r. zawarto specjalne wykresy poświęcone szczególnym rozwiązaniom dotyczącym ułatwienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2023 r. w dalszym ciągu badano wybrane szczególne rozwiązania, które ułatwiają równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości osobom zagrożonym dyskryminacją, a także dwóm szczególnym grupom: osobom starszym oraz ofiarom przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. W unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. ponownie podsumowano wybrane szczególne rozwiązania – dwa lata od czasu ostatniego przedstawienia tych danych.

Na poniższym wykresie przedstawiono kroki podjęte przez każde państwo członkowskie w celu usunięcia barier w dostępie do wymiaru sprawiedliwości dla osób zagrożonych dyskryminacją, w tym osób starszych. Obejmuje to również fizyczną dostępność budynków sądowych, dostęp do informacji prawnych, wsparcia lub pomocy prawnej oraz format informacji dostępnych online.

Na wykresie przedstawiono szereg pozytywnych tendencji, w tym w odniesieniu do fizycznej dostępności budynków sądowych i sal sądowych, dostępności pomocy prawnej lub rozwiązań, które mają pomóc osobom starszym w uczestnictwie w postępowaniach sądowych. Pokazuje on również, że informacje są coraz częściej udostępniane online w formatach łatwo dostępnych dla osób starszych oraz że organizacje pozarządowe lub organy ds. równości mają prawo wszczynać postępowania sądowe lub uczestniczyć w nich w większej liczbie państw członkowskich. Niektóre państwa członkowskie nadal jednak borykają się z wyzwaniem. W niektórych państwach członkowskich postępy są nadal powolne i występuje stagnacja, a nawet pogorszenie sytuacji.

Wykres .: Szczególne rozwiązania dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób narażonych na dyskryminację⁷⁶ i osób starszych⁷⁷ (źródło: Komisja Europejska (78))



(*) **BE:** Istnieje niezależna instytucja publiczna o nazwie „Unia”, która promuje równość i zwalcza dyskryminację. Istnieją również specjalne strony internetowe, w tym „Just-on-web” i „e-deposit”. **DK:** Poszczególne osoby mogą zostać zwolnione z obowiązku korzystania z rozwiązań w zakresie cyfrowych usług publicznych, na przykład jeżeli nie mają dostępu do komputera, smartfona lub tabletu w miejscu zamieszkania. W szczególnych przypadkach sąd może zdecydować, że dana osoba może zostać zwolniona z obowiązku korzystania z portalu minretssag.dk, jeżeli osoba ta nie posiada umiejętności cyfrowych lub ze względu na szczególne rodzaje niepełnosprawności. **IE:** Irlandzka Komisja Praw Człowieka i Równouprawnienia ma prawo zwrócić się do Wysokiego Trybunału, Sądu Apelacyjnego lub Sądu Najwyższego o dopuszczenie do stawiennictwa przed sądem jako amicus curiae w postępowaniach dotyczących praw człowieka lub równości; składanie dokumentów w formie cyfrowej nie zastępuje tradycyjnych form składania i doręczania dokumentów. **ES:** Art. 7 bis hiszpańskiego kodeksu postępowania cywilnego wprowadza szereg nowych przepisów w celu zapewnienia osobom starszym łatwego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. **HR:** Ostatnie tego rodzaju badanie przeprowadzono w 2017 r. W nowym badaniu w 2025 r. pytania zostaną podzielone według grup wiekowych uczestników. **IT:** Nie wszystkie sale sądowe są łatwo dostępne dla osób starszych. **FI:** Urzędnicy ds. pomocy prawnej mogą organizować wizyty u osoby starszej w celu zajęcia się jej sprawą. **LT:** Zgodnie z ustawą o pomocy prawnej gwarantowanej przez państwo ofiary czynów karalnych popełnionych z zamiarem wyrażenia wobec nich nienawiści, w tym ze względu na wiek, kwalifikują się do pomocy prawnej niezależnie od ich dochodów i majątku. **MT:** W 2023 r. maltańska instytucja państwowa odpowiedzialna za udzielanie pomocy prawnej podpisała protokół ustaleń z Departamentem ds. Aktywności Osób Starszych i Opieki Społecznej w celu zapewnienia bezpłatnej pomocy prawnej starszym klientom (w wieku powyżej 60 lat) zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych, w tym w sprawach, w których osoby starsze padły ofiarą przestępstw lub doświadczyły przemocy ze względu na płeć. **NL:** Wymiar sprawiedliwości informuje opinię publiczną o tym, gdzie można uzyskać poradę prawną (Juridisch Loket, prawnicy itp.). Informacje te powinny być przyjazne dla użytkownika i zrozumiałe dla wszystkich, w tym dla osób starszych. Przeprowadzono badania wśród użytkowników, aby to zweryfikować. **AT:** Budynki sądów są (z paroma wyjątkami) wolne od barier, a zatem fizycznie łatwo dostępne dla osób starszych. **PL:** Organizacje pozarządowe, których statutowym zadaniem nie jest prowadzenie działalności gospodarczej,

⁷⁶ Osoby zagrożone dyskryminacją, w szczególności z powodów wymienionych w art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną” oraz art. 21 Karty praw podstawowych: „ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

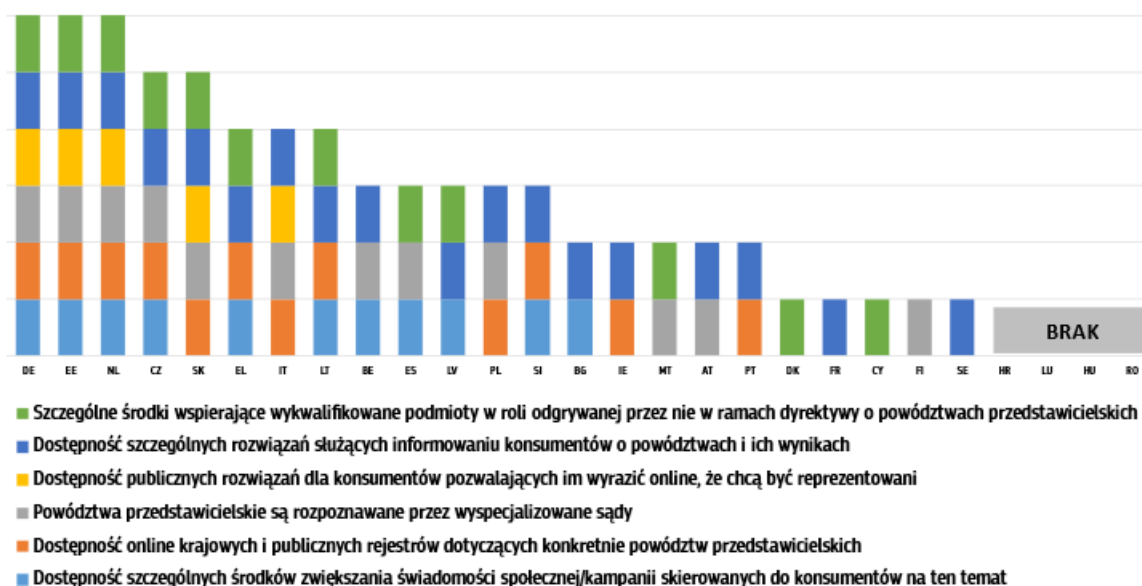
⁷⁷ Do celów tego wykresu osoby w wieku co najmniej 65 lat.

⁷⁸ Dane za 2023 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

mogą, w celu ochrony praw obywateli, w przypadkach przewidzianych w ustawie, wszczynać postępowania i uczestniczyć w toczących się postępowaniach. **PT:** Jeżeli osoba wymagająca szczególnego traktowania jest ofiarą przestępstwa publicznoscargowego (w przypadku przestępstw publicznoscargowych postępowanie wszczyna prokurator z urzędu), organizacje pozarządowe lub organy ds. równości mogą wnieść o wszczęcie postępowania. **SI:** Specjalne strony internetowe dostarczają informacji na temat procedur w sposób przystępny i przyjazny dla odbiorcy. **SK:** Dostęp do gwarantowanego konstytucyjnie prawa obywateli do pomocy prawnej jest realizowany głównie za pośrednictwem ośrodków pomocy prawnej i obrońców praw publicznych.

Wykres 28 uzupełnia wykresy 19 i 20 dotyczące efektywności postępowań w dziedzinie prawa konsumenckiego. Pokazano na nim konkretne wybrane środki stosowane przez państwa członkowskie UE w celu rozpowszechniania informacji o nowym europejskim modelu zbiorowego dochodzenia roszczeń⁽⁷⁹⁾ mającym na celu poprawę dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości w sytuacjach szkody zbiorowej.

Wykres .: Szczególne rozwiązania dotyczące powództw przedstawicielskich chroniących zbiorowe interesy konsumentów, 2024 r. (*) (źródło: Komisja Europejska⁽⁸⁰⁾)



(*) Powództwa przedstawicielskie określono w dyrektywie (UE) 2020/1828. Są to powództwa wytaczane przez upoważnione podmioty przed sądami krajowymi lub organami administracyjnymi w imieniu grup konsumentów o zastosowanie środków nakazujących zaprzestanie szkodliwych praktyk (tj. powstrzymanie niezgodnych z prawem praktyk przedsiębiorców, podobnie jak przewidziano w dyrektywie 2009/22/WE w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk), środków naprawczych (takich jak zwrot lub odszkodowanie) lub zarówno środków nakazujących zaprzestanie szkodliwych praktyk, jak i środków naprawczych. Pytanie to ma na celu zebranie informacji na temat konkretnych praktyk, które niekoniecznie są bezpośrednio związane z wdrażaniem dyrektywy. Nie zgłoszono danych dotyczących **HR, LU, HU, RO**. **NL:** W sprawach dotyczących powództw przedstawicielskich właściwe są wszystkie sądy (wydziały cywilne) w Niderlandach. W praktyce sprawy te są rozpatrywane przez sędziów z krajowej puli sędziów wyspecjalizowanych/doświadczonych w tego rodzaju postępowaniach. Jest to system oparty na klauzuli opt-out, co oznacza, że konsumenci muszą podjąć działanie tylko wtedy, gdy nie chcą być reprezentowani w ramach powództwa. Należy o tym poinformować sąd na piśmie. **BE:** Nie istnieje rejestr, ale niektóre decyzje muszą zostać opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki oraz w dzienniku urzędowym. **DK:** Obecnie upoważnionymi podmiotami są duński Rzecznik Praw Konsumentów (Forbrugerombudsmanden) i duńska Agencja ds. Leków (Lægemiddelstyrelsen), które otrzymują

⁷⁹ Zgodnie z dyrektywą (UE) 2020/1828 w sprawie powództw przedstawicielskich, https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/representative-actions-directive_pl, w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

⁸⁰ Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości oraz Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości.

wsparcie ze środków publicznych. **EE:** Spory konsumenckie są rozstrzygane przez Komisję ds. Sporów Konsumenckich, która jest niezależnym i bezstronnym podmiotem rozstrzygającym spory konsumenckie. **IE:** Na portalu Citizens Information opublikowano artykuł dotyczący powództw przedstawicielskich w ramach strony informacyjnej dla konsumentów pod nazwą „How to complain” [Jak złożyć skargę]. **EL:** Ustawą nr 5019/2023 wprowadzono nowy system powództw przedstawicielskich. **LV:** Na Łotwie wyznaczono jeden upoważniony podmiot do wnoszenia powództw przedstawicielskich w sprawach o charakterze transgranicznym. Do tej pory nie toczyły się żadne sprawy z powództwa przedstawicielskiego. **LT:** Środki służące podnoszeniu świadomości społecznej w odniesieniu do powództw przedstawicielskich konsumentów są wdrażane głównie poprzez zamieszczanie odpowiednich informacji na stronach internetowych Państwowego Urzędu ds. Ochrony Praw Konsumentów (SCRPA) i stowarzyszeń konsumentów (np. nota opublikowana na stronie internetowej SCRPA, <https://vytat.lrv.lt/media/viesa/saugykla/2024/2/o2moBOazC4c.pdf>). **PT:** Wykaz powództw przedstawicielskich wytaczanych przed sądami w PT jest dostępny na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Konsumentów, wraz z danymi kontaktowymi podmiotu oraz wszelkimi istotnymi dokumentami dla konsumentów: https://www.consumidor.gov.pt/consumidor_4/aco-es-coletivas/informacoes-sobre-aco-es-coletivas. **SK:** Konsumenty mogą dołączyć do pozwu zbiorowego, korzystając z usług dowolnego notariusza. Formularz zgłoszeniowy jest dostępny pod następującym adresem: https://static.slov-lex.sk/pdf/prilohy/SK/ZZ/2023/289/20230725_5563264-2.pdf.

W unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. rozszerzono analizę wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dzieciom. Wykres 29 przedstawia różnorodne szczególne rozwiązania w zakresie wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dzieciom (zarówno postępowania cywilne, jak i karne w odniesieniu do nieletnich). Wykres 30 przedstawia szerszy wachlarz szczególnych rozwiązań dostępnych w przypadku, gdy pokrzywdzonym lub podejrzanym/oskarżonym w postępowaniu sądowym jest dziecko.

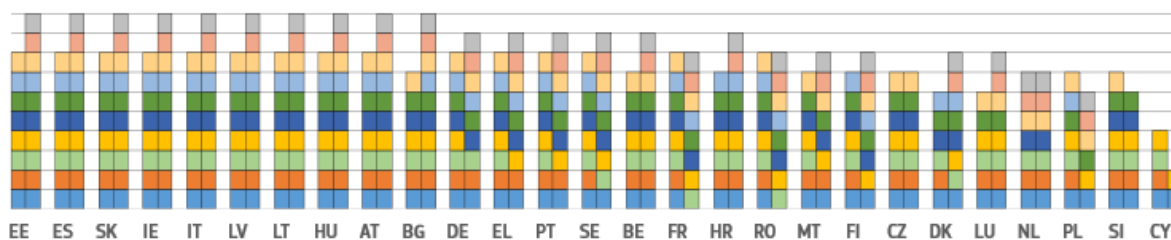
Wykres .: Szczególne rozwiązania w zakresie wymiaru sprawiedliwości i postępowań przyjaznych dziecku (zarówno postępowania cywilne, jak i karne w odniesieniu do nieletnich), 2024 r. (*) (źródło: Komisja Europejska ⁽⁸¹⁾)



(*) Dzieci: osoby w wieku poniżej 18 lat.

⁸¹ Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

Wykres .: Szczególne rozwiązania dotyczące dzieci uczestniczących w postępowaniu karnym w charakterze pokrzywdzonych lub podejrzanych i oskarżonych (dzieci: osoby poniżej 18. roku życia), 2024 r. (*) (źródło: Komisja Europejska ⁽⁸²⁾)



Do każdego państwa członkowskiego odnoszą się dwie kolumny, które przedstawiają uczestnictwo dzieci jako (od lewej do prawej):

1. ofiary

2. osoby podejrzanej lub oskarżonej

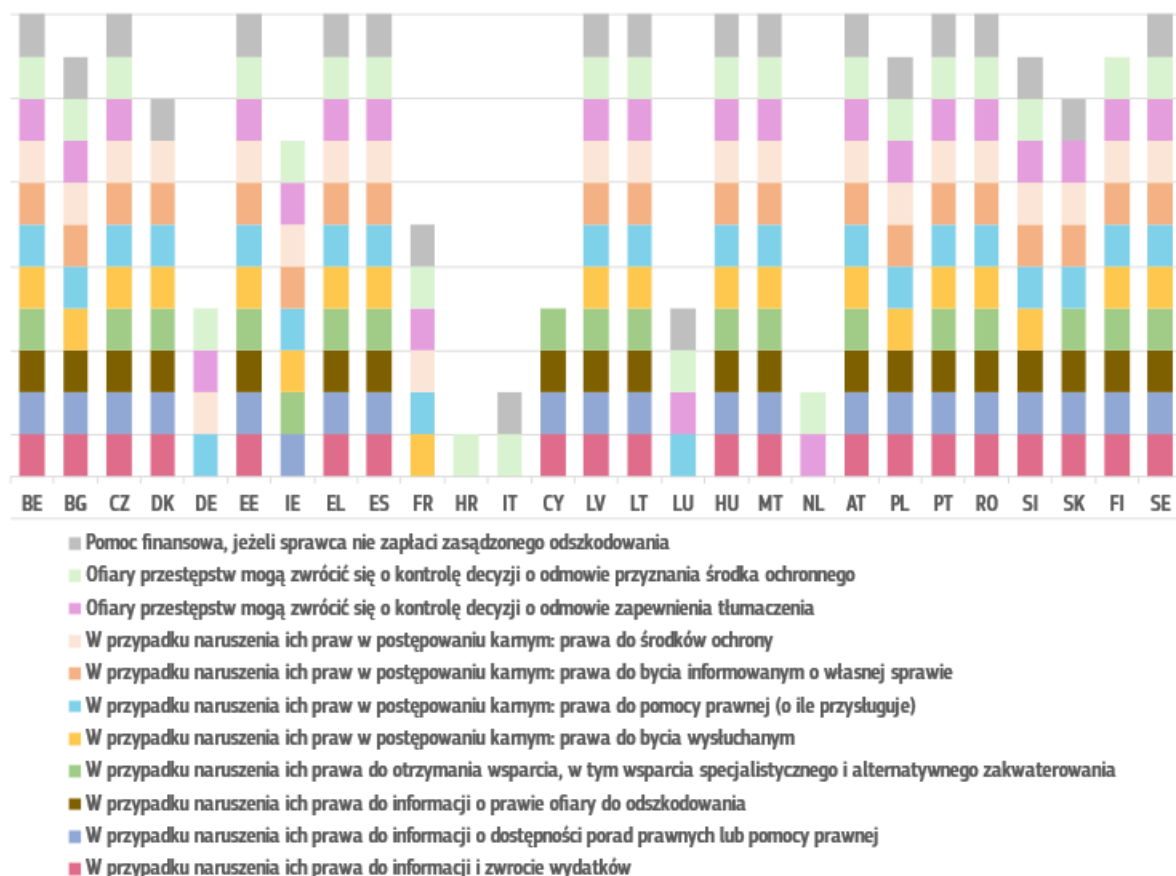
- W przypadku ograniczenia wolności dziecka co do zasady jest ono przetrzymywane osobno od dorosłych i w warunkach zapewniających poszanowanie jego potrzeb i praw.
- Jakikolwiek ograniczenie wolności stosuje się wobec dziecka wyłącznie w ostateczności i najkrócej, jak to możliwe.
- Sędziowie, prokuratorzy i inni prawnicy praktycy mający kontakt z dziećmi są odpowiednio przeszkoleni.
- Dziecku towarzyszy przez całe postępowanie przedstawiciel ustawowy lub inna wyznaczona przez nie właściwa osoba.
- Szczególne potrzeby dziecka są brane pod uwagę w całym postępowaniu w oparciu o indywidualną ocenę.
- Dziecku zawsze towarzyszy prawnik (niezależnie od tego, czy dziecko poprosi o taką pomoc).
- Istnieją szczególne środki pozwalające na nagranie audiowizualne przesłuchania dziecka, przesłuchanie w drodze wideokonferencji lub przy użyciu innej formy komunikacji na odległość.
- Dzieci są przesłuchiwane w specjalnych pomieszczeniach/pokojach przesłuchań przyjaznych dzieciom i mogą skutecznie uczestniczyć w postępowaniu.
- Dzieci otrzymują w przystępnej formie informacje o swoich prawach i o ogólnych aspektach postępowania.

(*) Dzieci: osoby w wieku poniżej 18 lat.

⁸² Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

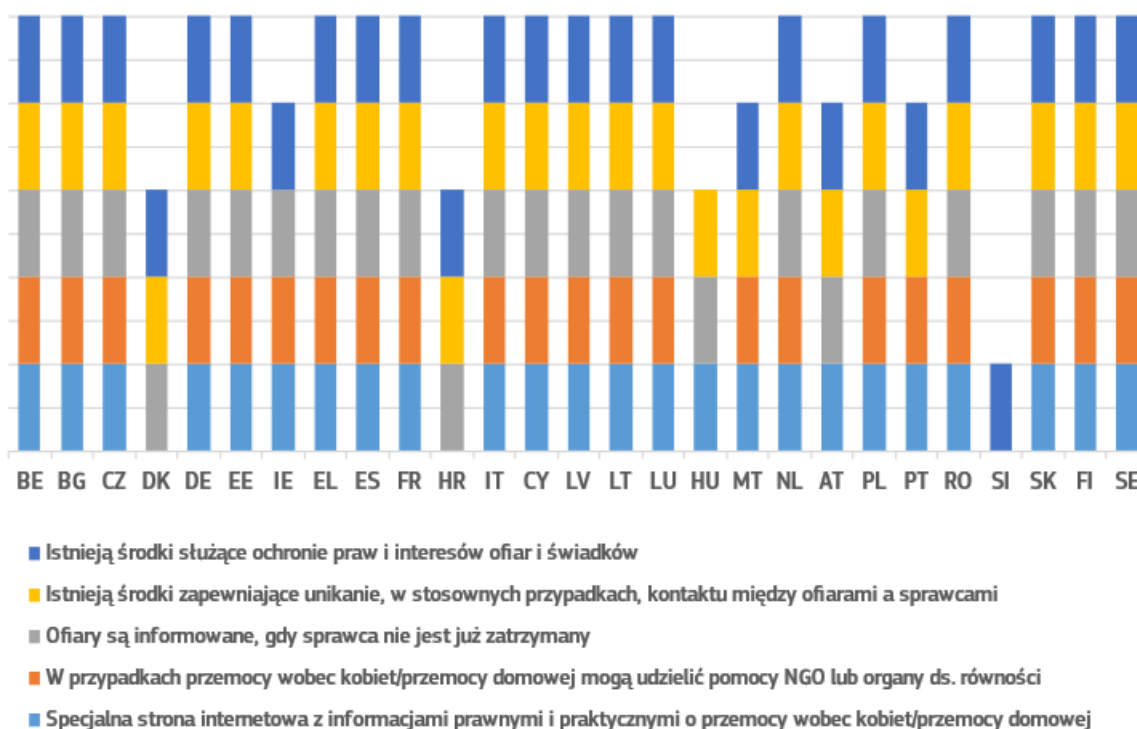
W unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. rozszerzono analizę dostępu do wymiaru sprawiedliwości o ofiary przestępstw i ofiary przemocy wobec kobiet/przemocy domowej.

Wykres .: Środki odwoławcze dla ofiar przestępstw, 2024 r. (źródło: Komisja Europejska ⁽⁸³⁾)



⁸³ Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

Wykres .: Środki ochrony prawnej dla ofiar przemocy wobec kobiet/przemocy domowej, 2024 r. (*) (źródło: Komisja Europejska ⁽⁸⁴⁾)



2.2.2. Zasoby

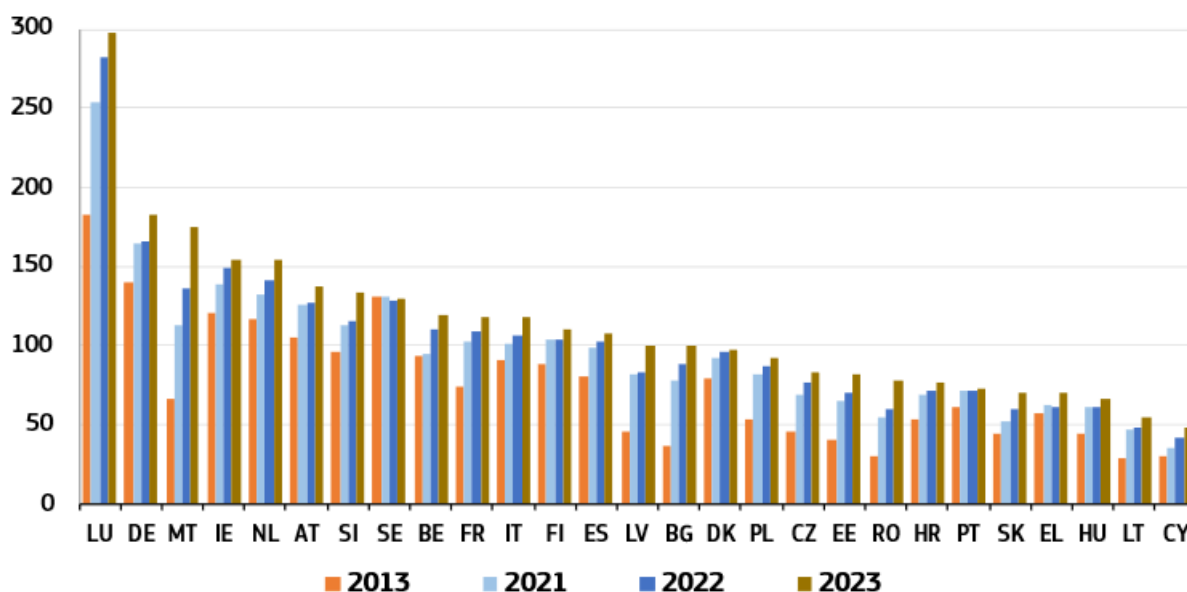
Aby system wymiaru sprawiedliwości mógł prawidłowo funkcjonować, niezbędne są odpowiednie zasoby. Obejmuje to niezbędne inwestycje w infrastrukturę fizyczną i techniczną oraz wykwalifikowany, przeszkolony i odpowiednio wynagradzany personel wszystkich kategorii. Jeżeli nie zostaną zapewnione odpowiednie środki, narzędzia lub personel posiadający wymagane kwalifikacje i umiejętności oraz dostęp do szkolenia ustawicznego, jakość postępowań i orzeczeń może ulec pogorszeniu.

– Zasoby finansowe –

Na poniższych wykresach pokazano rzeczywiste wydatki publiczne na funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości (z wyłączeniem zakładów karnych) – zarówno w przeliczeniu na jednego mieszkańca (wykres 33), jak i w postaci udziału w produkcie krajowym brutto (PKB) (wykres 34).

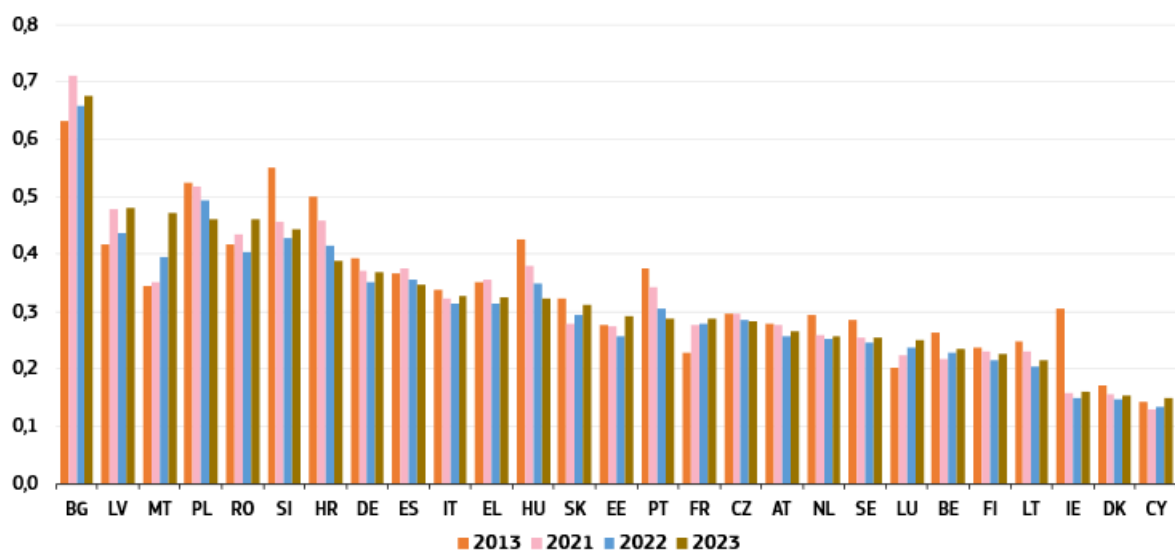
⁸⁴ Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

Wykres .: Łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sady w EUR na mieszkańca w 2013 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (źródło: Eurostat)



(*) Państwa członkowskie są uszeregowane według wydatków w 2023 r. (od najwyższych do najniższych). Dane za rok 2022 dla DE, ES, FR i SK to dane wstępne. Dane za rok 2023 dla BE, DE, ES, FR, PT i SK to dane wstępne. W danych dotyczących PL nastąpiła przerwa w serii w 2022 r. Źródło: Eurostat, Gov_10a_exp

Wykres .: Łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sady jako odsetek PKB w 2013 r. oraz w latach 2021–2023 (*) (źródło: Eurostat)

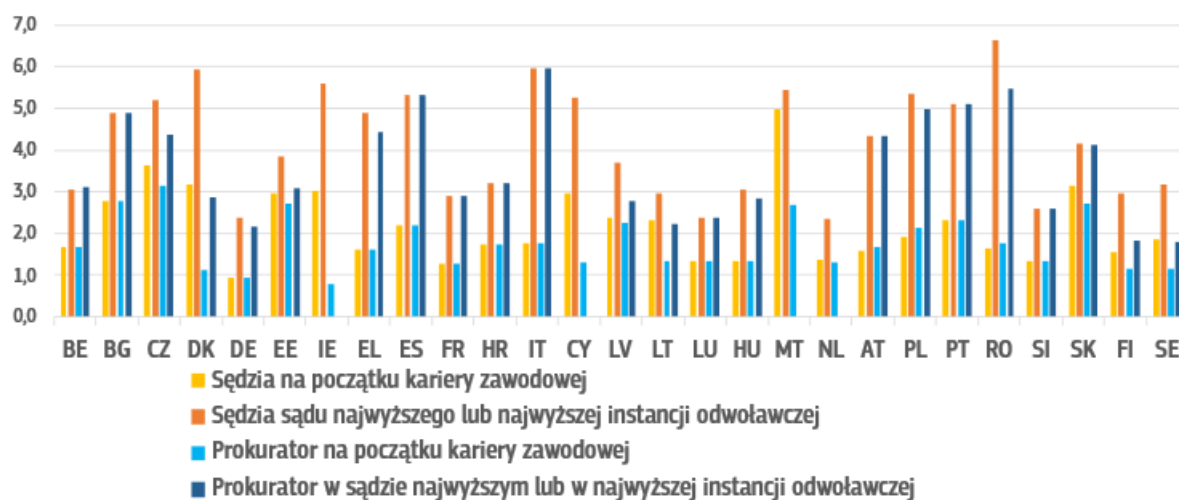


(*) Państwa członkowskie są uszeregowane według wydatków w 2023 r. (od najwyższych do najniższych). Dane za rok 2022 dla DE, ES, FR i SK to dane wstępne. Dane za rok 2023 dla BE, DE, ES, FR, PT i SK to dane wstępne. W danych dotyczących PL nastąpiła przerwa w serii w 2022 r. Źródło: Eurostat, Gov_10a_exp

Na wykresie 35 przedstawiono stosunek rocznych wynagrodzeń sędziów i prokuratorów do średniego rocznego wynagrodzenia w kraju. Dla każdego kraju słupki przedstawiają ten wskaźnik wynagrodzeń sędziów i prokuratorów na początku ich kariery i w jej szczytowym momencie. Na podstawie art. 19 ust.1 TUE państwa członkowskie muszą zapewnić niezależność zarówno swoich sądów jako całości, jak i poszczególnych sędziów w dziedzinach objętych prawem UE. Chociaż tymczasowe obniżenie wynagrodzenia w kontekście środków oszczędnościowych nie zostało uznane za naruszenie tego przepisu, Trybunał Sprawiedliwości

UE stwierdził, że otrzymywanie przez pracowników wymiaru sprawiedliwości wynagrodzenia na poziomie odpowiadającym znaczeniu pełnionych funkcji stanowi istotną gwarancję niezawisłości sędziowskiej⁽⁸⁵⁾.

Wykres .: Stosunek rocznych wynagrodzeń sędziów i prokuratorów do rocznego przeciętnego wynagrodzenia brutto w kraju w 2023 r. (*) (źródło: badanie Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ), działającej w ramach Rady Europy)



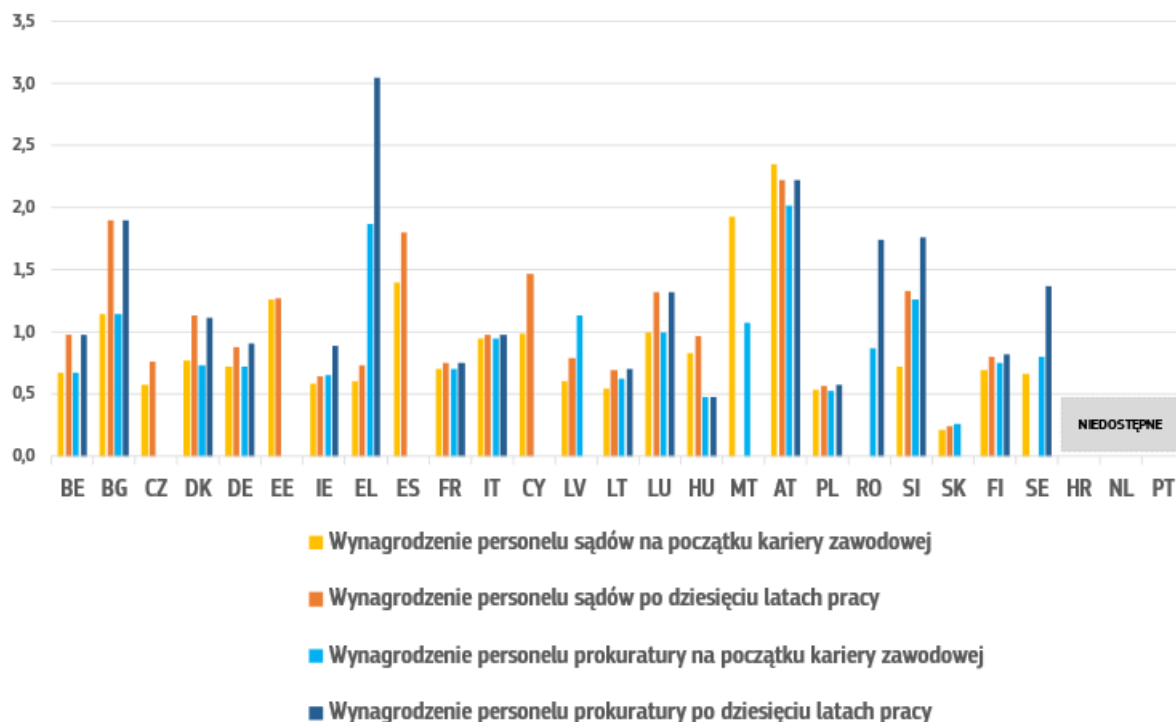
(*) Komentarze dotyczące poszczególnych państw członkowskich na temat podanych danych są dostępne w badaniu CEPEJ⁽⁸⁶⁾.

Na wykresie 36 przedstawiono stosunek rocznych wynagrodzeń wykwalifikowanego personelu sądów i prokuratury do średniego rocznego wynagrodzenia w kraju. W przypadku każdego kraju pierwsze dwa słupki przedstawiają wskaźniki dla wykwalifikowanego personelu sądów na początku kariery i po 10 latach pracy, podczas gdy trzeci i czwarty słupek przedstawiają wskaźniki dla wykwalifikowanego personelu prokuratury na początku kariery i po 10 latach pracy.

⁸⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawa C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, (ECLI:EU:C:2018:117), pkt 45 – „Obok nieusuwalności członków danego organu (zob. w szczególności wyrok z dnia 19 września 2006 r. Wilson, C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587, pkt 51) poziom wynagrodzenia odpowiadający wadze wykonywanych przez nich zadań stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej”. Zob. także wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach połączonych C-146/23 i C-374/23 Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreiké (ECLI:EU:C:2025:109), w którym Trybunał potwierdza, że szczegółowe zasady ustalania wynagrodzenia sędziów muszą być obiektywne, przewidywalne, stabilne i przejrzyste. Do określenia tego wynagrodzenia wymagana jest podstawa prawna, a samo określenie musi spełniać kryteria obiektywności, przewidywalności, stabilności i przejrzystości. Każde odstępstwo od metody określania wynagrodzenia musi być uzasadnione celem interesu ogólnego.

⁸⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_pl

Wykres .: Stosunek rocznych wynagrodzeń wykwalifikowanego personelu sądów i prokuratury do rocznego przeciętnego wynagrodzenia brutto w kraju w przeliczeniu na pełny etat w 2023 r. (*) (źródło: Komisja Europejska i Eurostat ⁽⁸⁷⁾)



(*) Wskaźnik opracowany we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Dane dotyczące wynagrodzeń odnoszą się do minimalnego rocznego wynagrodzenia brutto na początku kariery w 2023 r., w euro, oraz minimalnego rocznego wynagrodzenia brutto po 10 latach doświadczenia w 2023 r., w euro. Kwota wynagrodzenia brutto to kwota obliczona przed odjęciem składek na ubezpieczenie społeczne i podatków. Uwzględnia ona premie, które są regularnie wypłacane wszystkim pracownikom, niezależnie od ich sytuacji osobistej (np. 13. wynagrodzenie wypłacane bez wyjątku pracownikom sądu/prokuratury). Dodatki związane z sytuacją osobistą (na przykład dodatki rodzinne zależne od liczby dzieci) nie są uwzględniane w kwocie wynagrodzenia. O ile nie wskazano inaczej, stosuje się minimalne wynagrodzenie dla kategorii pracowników należących do danej grupy pracowników. Wskaźnik został obliczony na podstawie wskaźnika Eurostatu „Średnie wynagrodzenie na pracownika w przeliczeniu na pełny etat”, nama_10_fte, za 2023 r. Pojęcie „personel sądów” odnosi się do wykwalifikowanych pracowników sądów pierwszej instancji uczestniczących w postępowaniu sądowym/zaangażowanych w podejmowanie decyzji, takich jak asystenci sędziów, Rechtspfleger, auxilliaires de justice, sekretarze sądowi. Termin „personel prokuratury” odnosi się do wykwalifikowanych pracowników na najniższym szczeblu prokuratury, którzy biorą udział w postępowaniach/są zaangażowani w podejmowanie decyzji, takich jak asystenci prokuratorów, aplikanci prokuratorscy. Określone kategorie, do których odnoszą się poszczególne państwa członkowskie w ramach tych dwóch szerszych grup, są odpowiednio przedstawione na wykresie; S: odnosi się do personelu sądów, P: odnosi się do personelu prokuratury. **BE:** griffier/greffier (S), secretaris/secrétaire (P). Podane dane obejmują wynagrodzenie urlopowe i premię na koniec roku. **BG:** asystent sędziego (S), asystent prokuratora (P). **CZ:** wyższy urzędnik sądowy (S), pracownicy prokuratury (P). **DK:** asystent sędziego (S), aplikant prokuratora (P). Wynagrodzenie asystenta sędziego po 10 latach doświadczenia opiera się na średnim wynagrodzeniu. **DE:** nie wskazano. **EE:** urzędnik sądowy (S), asystent prokuratora (P). **IE:** asystent sądowy (S), referendarz sądowy (P). **EL:** sekretarz sądowy (S). **ES:** Letrados de la Administración de Justicia (S), Cuerpo de Auxilio Judicial (P). **FR:** asystent prawny/urzędnik (S), asystent prawny/urzędnik (P). **HR:** asystent sędziego (S), asystent prokuratora (P). **IT:** pracownicy sądów należący do III obszaru i segmentu

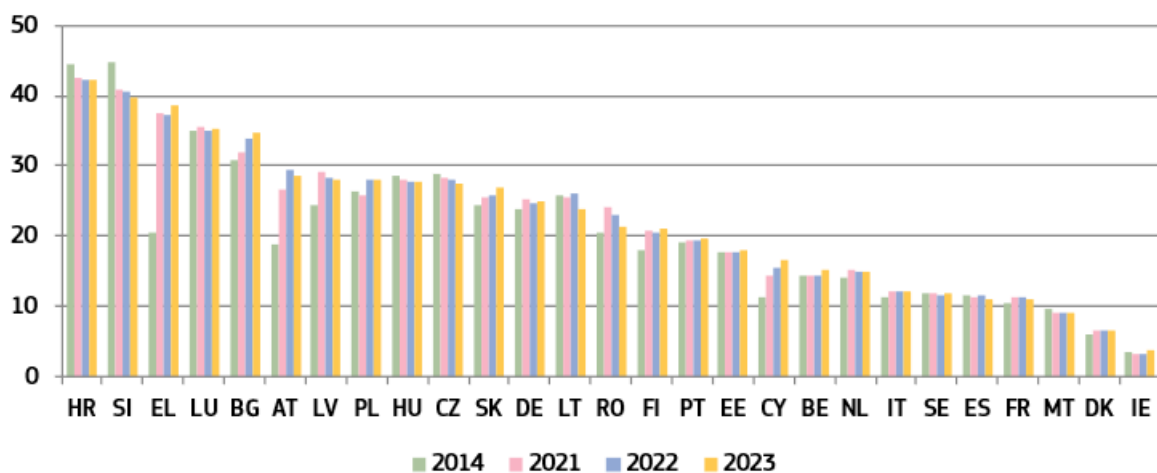
⁸⁷ Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości i Eurostatem. Źródło danych dotyczących średniego rocznego wynagrodzenia brutto wykorzystanych do obliczenia wskaźników na wykresach 34 i 35 jest różne (dane przedstawione na wykresie 34 są dostarczane przez CEPEJ na podstawie informacji dostarczonych przez krajowych korespondentów, podczas gdy źródłem danych na wykresie 35 jest Eurostat). W związku z tym wskaźniki nie są bezpośrednio porównywalne między tymi dwoma wykresami.

ekonomicznego F1 (S), pracownicy sądów należący do III obszaru i segmentu ekonomicznego F2 (S), pracownicy prokuratury należący do III obszaru i segmentu ekonomicznego F1 (P), pracownicy prokuratury należący do III obszaru i segmentu ekonomicznego F2 (P). **CY:** sekretarz (S). **LV:** asystent sędziego (S), prawnik-konsultant, prawnik w zakresie prawa karnego, prawnik-analityk (P). Na wykwalifikowany personel sądów składają się wyłącznie asystenci sędziego. W tej kategorii nie ma zakresu wynagrodzeń. W odniesieniu do kategorii „asystent sędziego” wskazane dane przedstawiały maksymalne wynagrodzenie w 2022 r. Wynagrodzenie wszystkich asystentów sędziów jest takie samo w sądach pierwszej instancji. Przykładowo, jeśli asystent sędziego otrzyma najwyższą ocenę w procesie oceny rocznej, może otrzymać maksymalne wynagrodzenie już w pierwszym roku pracy. W odniesieniu do pracowników prokuratury dane stanowią średnią wynagrodzeń na wskazanych stanowiskach. Pracownicy obu szczebli prokuratury mają ustalone wynagrodzenie, które nie zależy od lat przepracowanych w urzędzie. **LT:** asystenci sądowi (starsi asystenci sądowi) (S), asystenci prokuratorów i asystenci prokuratorów naczelných (P). Wartości wynagrodzeń asystentów sędziów i prokuratorów oraz pracowników biurowych stanowią średnią poszczególnych wynagrodzeń w ramach danej kategorii. **LU:** R f rendaires: Employ  A1(S), R f rendaires: Employ  A1(S). **HU:** pełnomocnik prokuratury (P). **MT:** asystent sądowy (S), aplikant adwokacki (P). **NL:** brak danych ze względu na brak wskaźnika Eurostatu dotyczącego średniego wynagrodzenia na pracownika w przeliczeniu na pełny etat. **AT:** aplikanci s dziowscy/asystenci prawni/audytorzy/urzednicy sądowi (Rechtspfleger) (S), aplikanci prokuratorscy (P). Dane przedstawiają ustawowe stawki wynagrodzeń. Pracownicy lub rózne grupy wynagrodzeń są grupowani w jednej kategorii pracowników, ze średnią wartością podaną na podstawie ustawowych stawek wynagrodzeń i dodatków. **PL:** asystent sędziego (S). Dane są średnią poszczególnych wynagrodzeń w danej kategorii. **RO:** aplikant prokuratorowski (P). W RO istnieje jedynie kategoria „aplikant prokuratorowski” – nie ma kategorii „asystenci prokuratorowski” ani innych kategorii wykwalifikowanych pracowników, którzy biorą udział w postępowaniach/są zaangażowani w podejmowanie decyzji. W związku z tym podano wyłącznie wynagrodzenie początkowe aplikantów prokuratorowskich. Kategoria personelu sądów w sądach pierwszej instancji nie istniała w Rumunii w 2022 r., w związku z czym nie podano danych dla tej kategorii. **SI:** asystent sądowy (S), starszy doradca sądowy (P). **SK:** asystent (S), aplikant adwokacki (P). **FI:** aplikant sędziowski (S), asystent prokuratora (P). **SE:** urzednik sądowy stopnia 1 (S), aplikant prokuratorowski (P).

– Zasoby ludzkie –

Odpowiednie zasoby ludzkie mają zasadnicze znaczenie dla jakości systemu wymiaru sprawiedliwości. R norodno  wśród sędziów, w tym równowaga płci, pozwala zapewnić dodatkową wiedz  oraz dodatkowe umiejętności i doświadczenie, a także odzwierciedla rzeczywisto  społeczną.

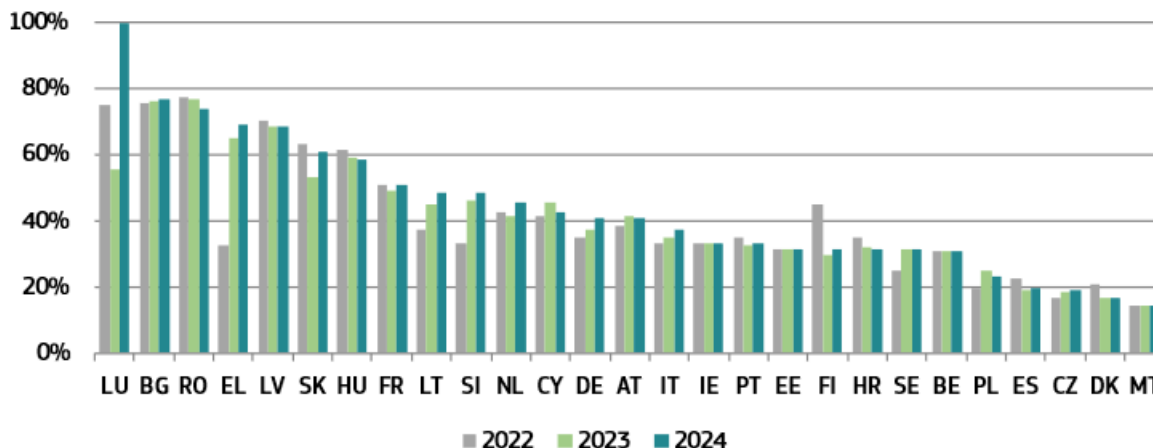
Wykres .: Liczba sędziów w 2014 r. oraz w latach 2021–2023(*) (na 100 000 mieszkańców) (źródło: badanie Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ), dziaľajacej w ramach Rady Europy)



(*) Kategoria ta dotyczy sędziów zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, zgodnie z metodyk  CEPEJ. Nie obejmuje ona Rechtspfleger/urzedników sądowych, która to kategoria istnieje tylko w niektórych państwach członkowskich. **EL:** Od 2016 r. dane dotyczące liczby sędziów zawodowych obejmują wszystkie szczeble wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i cywilnych oraz sędziów sądów administracyjnych. **IT:** Nie są brane pod

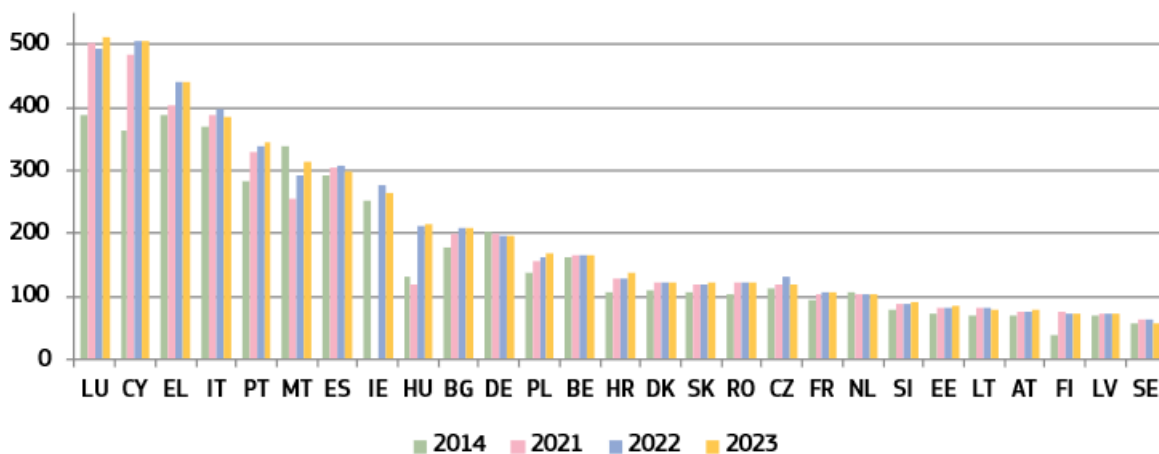
uwagę regionalne komisje kontrolne, lokalne komisje podatkowe oraz sądy wojskowe. Sądownictwo administracyjne jest brane pod uwagę od 2018 r. **AT:** Dane dotyczące sądownictwa administracyjnego uwzględnia się od 2016 r.

Wykres .: Odsetek kobiet na stanowiskach sędziów zawodowych w sądach najwyższych w latach 2022–2024 (*) (źródło: Komisja Europejska ⁽⁸⁸⁾)



(*) Dane uporządkowano według wartości z 2024 r., od najwyższych do najniższych.

Wykres .: Liczba adwokatów w 2014 r. oraz w latach 2021–2023(*) (na 100 000 mieszkańców) (źródło: badanie Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ), działającej w ramach Rady Europy)



(*) Zgodnie z metodyką CEPEJ adwokat jest osobą wykwalifikowaną i uprawnioną na mocy prawa krajowego do występowania z pozwem i podejmowania działań w imieniu swoich klientów, praktykowania prawa, występowania przed sądem lub doradzania swoim klientom i reprezentowania ich w kwestiach prawnych (zalecenie Rec(2000) 21 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie swobody wykonywania zawodu adwokata). **DE:** W Niemczech nie stosuje się rozróżnienia na różne grupy prawników. **FI:** Od 2015 r. liczba adwokatów obejmuje zarówno liczbę adwokatów pracujących w sektorze prywatnym, jak i liczbę adwokatów pracujących w sektorze publicznym.

⁸⁸ Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, baza danych statystycznych dotyczących płci: https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natcrt_wmid_natcrt_supcrt/datatable

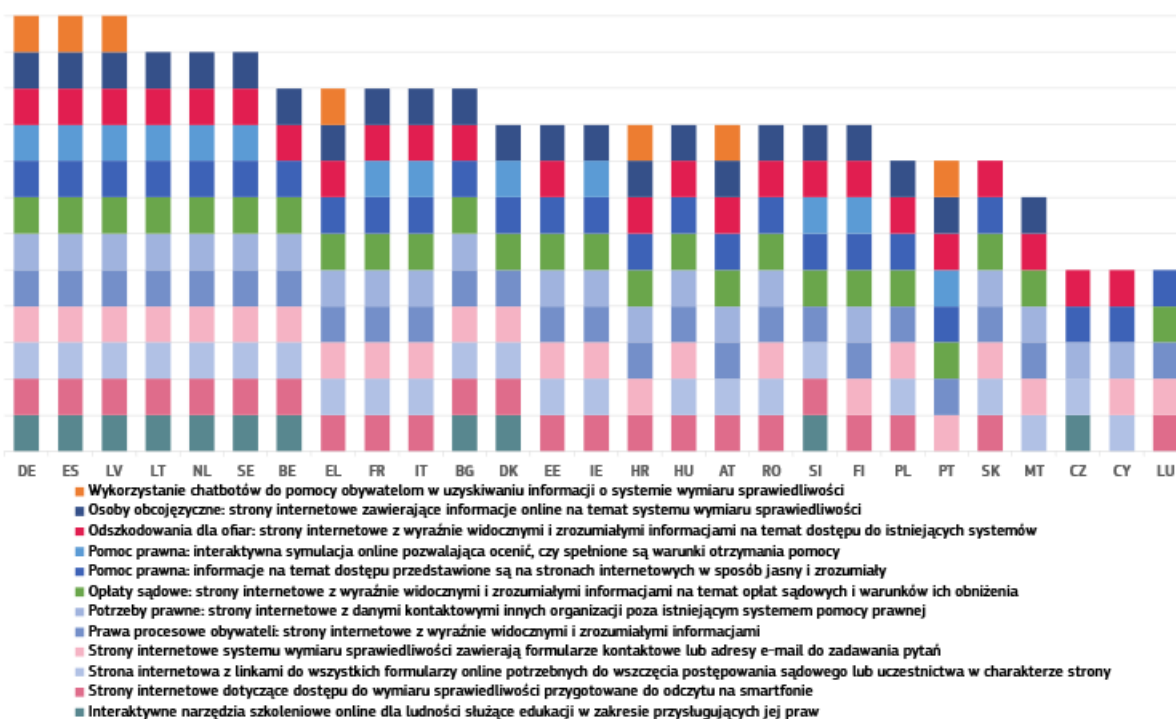
2.2.3. Cyfryzacja

Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) może wzmocnić systemy wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich i sprawić, że staną się one bardziej dostępne, skuteczne, odporne i gotowe, by sprostać obecnym i przyszłym wyzwaniom. Pandemia COVID-19 unaoczniała szereg wyzwań wpływających na funkcjonowanie systemu sądownictwa i potrzebę dalszej poprawy cyfryzacji krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

We wcześniejszych wydaniach unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości uwzględniono dane porównawcze dotyczące określonych aspektów ICT w systemach wymiaru sprawiedliwości. Jak ogłoszono w komunikacie Komisji w sprawie cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości w UE z 2 grudnia 2020 r. ⁽⁸⁹⁾, tablica wyników została znacząco rozszerzona o dodatkowe dane dotyczące cyfryzacji w państwach członkowskich. Powinno to pozwolić na bardziej dogłębne monitorowanie dziedzin, w których czynione są postępy, oraz utrzymujących się problemów.

Jeżeli wymiar sprawiedliwości ma być przyjazny obywatelom, informacje o krajowych systemach sądowych muszą być nie tylko łatwo dostępne, ale także dostosowane do potrzeb konkretnych grup społecznych, które w przeciwnym razie miałyby trudności z dostępem do informacji, w tym osób z niepełnosprawnościami. Na wykresie 40 przedstawiono dostępność informacji w internecie oraz konkretnych usług użyteczności publicznej, które mogą ułatwić dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Wykres .: Dostępność informacji online dotyczących systemu sądowego dla ogółu społeczeństwa, 2024 r. (*) (źródło: Komisja Europejska ⁽⁹⁰⁾)



⁸⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej: Wachlarz możliwości”, COM(2020) 710 i towarzyszący mu dokument SWD(2020) 540.

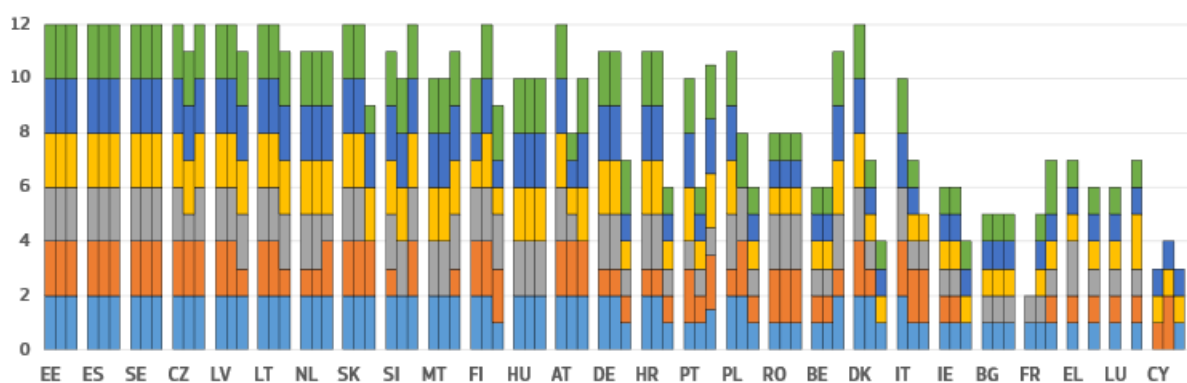
⁹⁰ Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

(*) **DE:** Każdy kraj związkowy, jak również organy na poziomie federalnym, osobno decydują, które informacje udostępnią w internecie.

– Przepisy dotyczące cyfryzacji –

Wykorzystanie rozwiązań cyfrowych w sprawach cywilnych/handlowych, administracyjnych i karnych często wymaga odpowiedniego uregulowania w krajowych przepisach proceduralnych. Na wykresie 41 zilustrowano możliwości określone w przepisach dotyczące wykorzystania przez różne podmioty technologii komunikacji na odległość (np. wideokonferencji) w procedurach związanych ze sprawami sądowymi i odzwierciedlono obecną sytuację w zakresie dopuszczalności dowodów cyfrowych.

Wykres .: Przepisy proceduralne dopuszczające stosowanie technologii cyfrowych w sądach w sprawach cywilnych/handlowych, administracyjnych i karnych, 2024 r. (*)
(źródło: Komisja Europejska ⁽⁹¹⁾)



Do każdego państwa członkowskiego odnoszą się trzy kolumny, które przedstawiają przepisy proceduralne pozwalające na wykorzystanie technologii cyfrowych w sądach w sprawach (od lewej do prawej):

1. cywilnych/handlowych

2. administracyjnych

3. karnych.

■ Tłumaczenie ustne może być zapewnione przy użyciu technologii komunikacji na odległość

■ Biegłych można przesłuchiwać przy użyciu technologii komunikacji na odległość

■ Świadków można przesłuchiwać przy użyciu technologii komunikacji na odległość

■ Ustna część postępowania może być prowadzona w całości przy użyciu technologii komunikacji na odległość

■ Dopuszczalność dowodów przedstawionych tylko w formie cyfrowej

■ Strony/oskarżonych/pokrzywdzonych można przesłuchiwać przy użyciu technologii komunikacji na odległość

(*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 12 punktów. Za każde kryterium przyznawano dwa punkty, jeżeli odnośna możliwość istnieje odpowiednio we wszystkich sprawach cywilnych/handlowych, administracyjnych i karnych (w przypadku spraw karnych możliwość przesłuchania stron została podzielona, aby uwzględnić zarówno oskarżonych, jak i pokrzywdzonych). Punkty są dzielone przez dwa, gdy możliwość ta nie występuje we wszystkich przypadkach. W przypadku tych państw członkowskich, w których nie istnieje rozróżnienie między sprawami cywilnymi/handlowymi i administracyjnymi, obu tym dziedzinom przyznano taką samą liczbę punktów. **EL, LU:** Brak dla spraw administracyjnych.

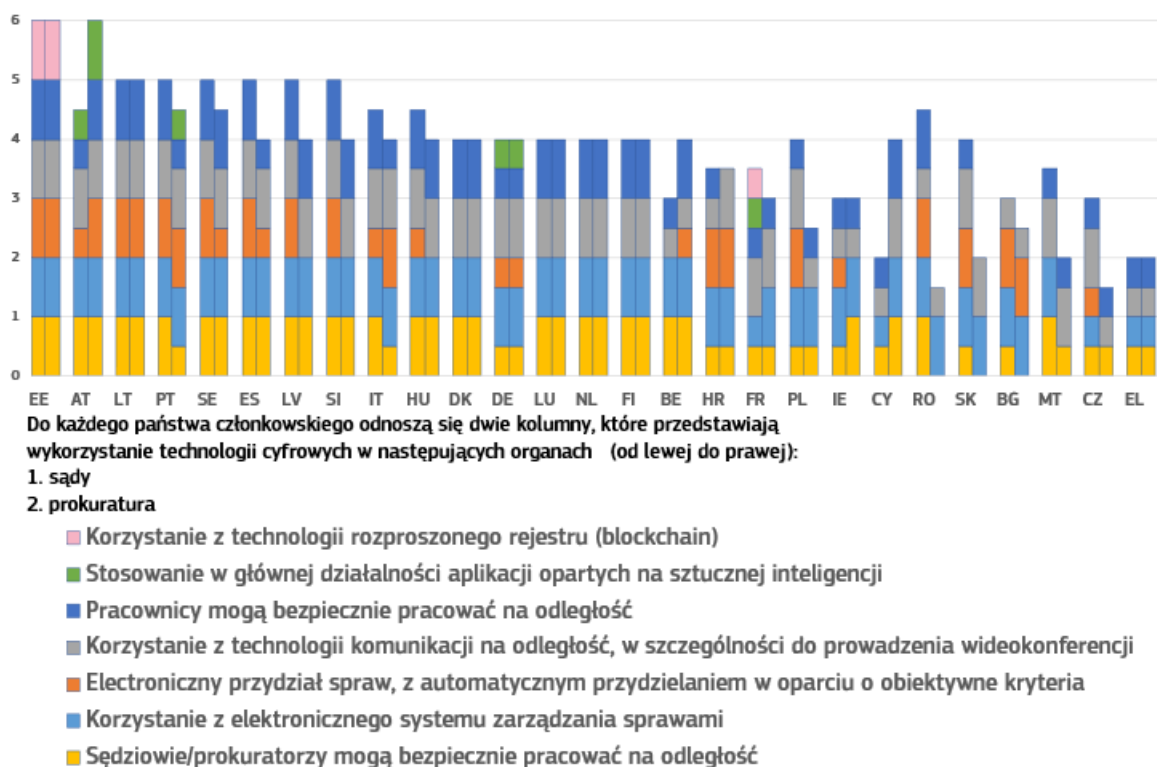
⁹¹ Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

– Stosowanie narzędzi cyfrowych –

Poza przepisami proceduralnymi dotyczącymi cyfryzacji sądy i prokuratury muszą dysponować odpowiednimi narzędziami i infrastrukturą umożliwiającymi komunikację na odległość i bezpieczny zdalny dostęp do miejsca pracy (wykres 42). Odpowiednia infrastruktura i wyposażenie są również potrzebne do bezpiecznej łączności elektronicznej między sądami/prokuraturą a prawnikami praktykami i instytucjami (wykresy 43 i 44).

Technologie informacyjno-komunikacyjne, w tym technologie innowacyjne, odgrywają istotną rolę we wspieraniu pracy organów wymiaru sprawiedliwości. W ten sposób przyczyniają się one znacząco do poprawy jakości systemów wymiaru sprawiedliwości. Dostępność różnych narzędzi cyfrowych dla sędziów, prokuratorów i wykwalifikowanego personelu sądów może usprawnić procedury robocze, zapewnić sprawiedliwy podział pracy i doprowadzić do znacznego skrócenia czasu pracy.

Wykres .: Wykorzystanie technologii cyfrowych przez sądy i prokuratury, 2024 r. (*)
(źródło: Komisja Europejska ⁽⁹²⁾)

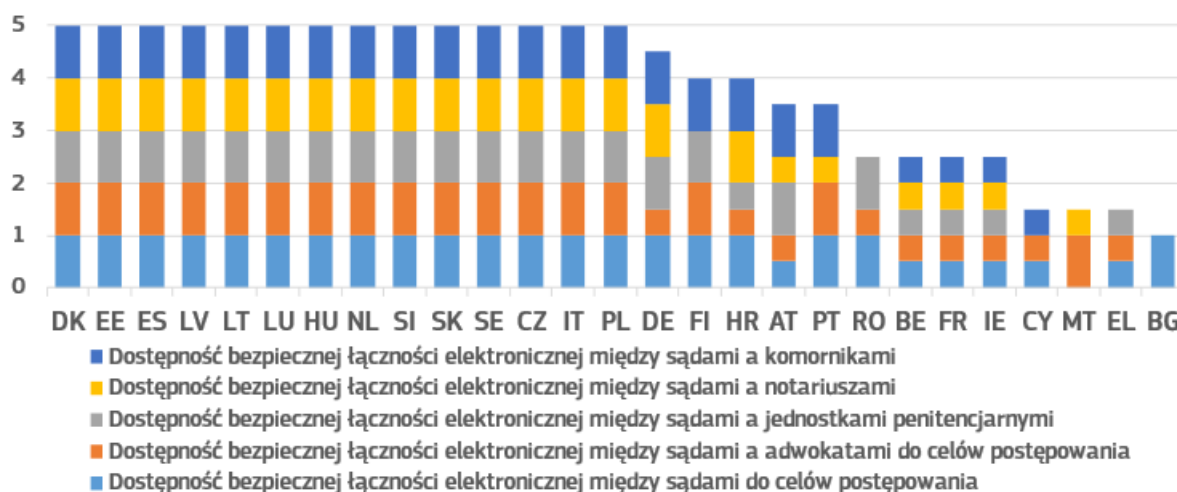


(*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 7 punktów. Za każde kryterium przyznawano 1 punkt, jeśli odpowiednio sądy i prokuratury korzystają z danej technologii, a 0,5 punktu, jeśli technologia ta nie zawsze jest przez nie wykorzystywana.

Bezpieczna łączność elektroniczna może przyczynić się do poprawy jakości systemów wymiaru sprawiedliwości. Możliwość łączności elektronicznej między sądami oraz z prawnikami praktykami i innymi instytucjami, może usprawnić procesy i zmniejszyć potrzebę komunikacji na papierze oraz fizycznej obecności, co doprowadziłoby do skrócenia czasu trwania czynności przygotowawczych i postępowań sądowych.

⁹² Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

Wykres .: Sądy: narzędzia łączności elektronicznej, 2024 r. (*) (źródło: Komisja Europejska ⁹³)

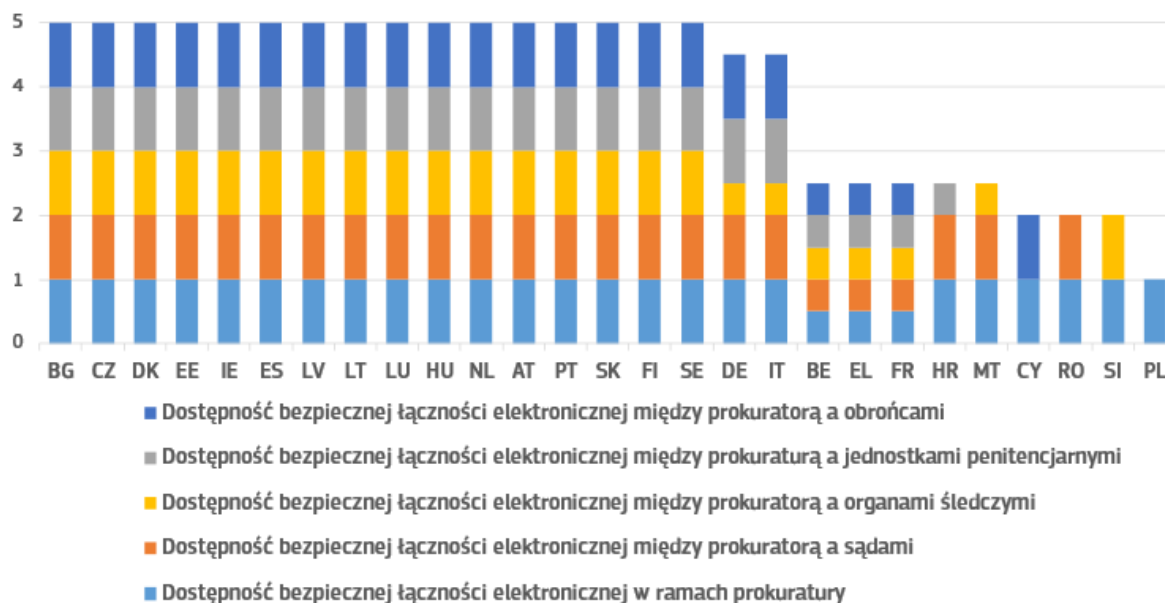


(*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 5 punktów. Za każde kryterium przyznawano jeden punkt, jeżeli sądy mają dostęp do bezpiecznej łączności elektronicznej. Jeżeli możliwość ta nie występuje we wszystkich przypadkach, przyznawano 0,5 punktu. **FI:** Zadania notariuszy nie są związane z sądami. Nie ma więc powodu, aby zapewniać im bezpieczne połączenie.

Prokuratura ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania systemu sądownictwa karnego. Dostęp do bezpiecznego elektronicznego kanału komunikacji może ułatwić jej pracę, a tym samym poprawić jakość postępowań sądowych. Możliwość bezpiecznej łączności elektronicznej między prokuraturą a organami śledczymi, obrońcami a sądami przyczyniłaby się do szybszego i skuteczniejszego przygotowania postępowania przed sądem.

⁹³ Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

Wykres .: Prokuratura: narzędzia łączności elektronicznej, 2024 r. (*) (źródło: Komisja Europejska ⁽⁹⁴⁾)



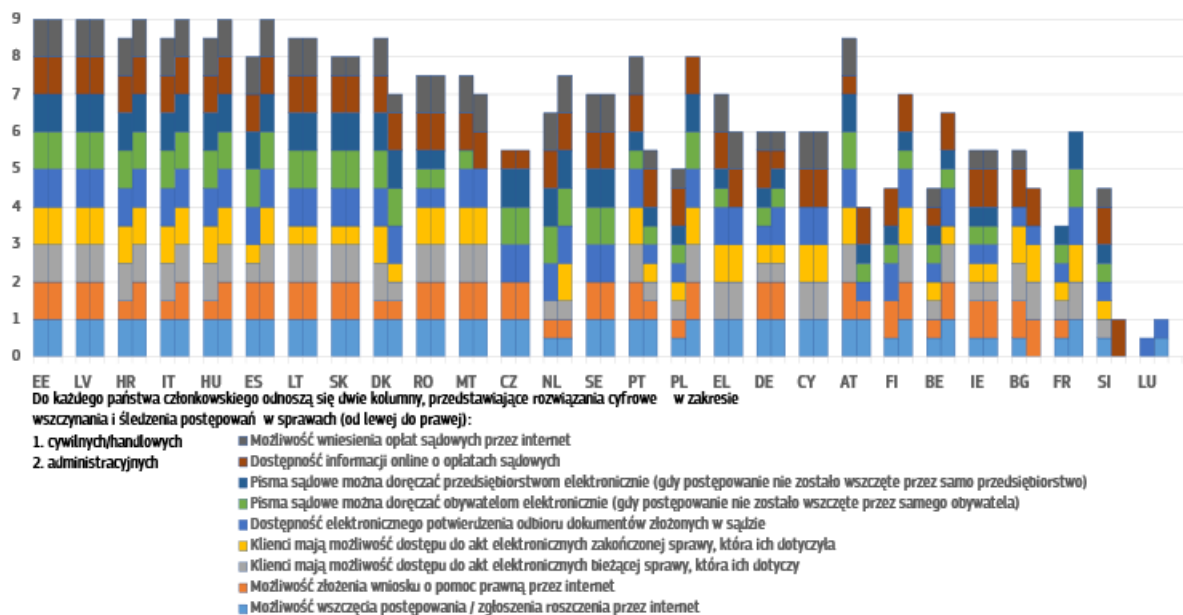
(*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 5 punktów. Za każde kryterium przyznawano jeden punkt, jeżeli prokuratura ma dostęp do bezpiecznej łączności elektronicznej. Jeżeli możliwość ta nie występuje we wszystkich przypadkach, przyznawano 0,5 punktu. Dostępność narzędzi łączności elektronicznej w prokuraturze obejmuje komunikację z prawnikami zatrudnionymi przez prokuraturę.

– Internetowy dostęp do sądów –

Możliwość przeprowadzania konkretnych etapów postępowania sądowego drogą elektroniczną stanowi ważny aspekt jakości systemów wymiaru sprawiedliwości. Elektroniczne składanie pozwów, możliwość monitorowania postępowania i posuwania go naprzód przez internet lub doręczanie pism drogą elektroniczną mogą wyraźnie ułatwić dostęp do wymiaru sprawiedliwości obywateli i przedsiębiorstw (lub ich przedstawicieli ustawowych) oraz przyczynić się do ograniczenia opóźnień i zmniejszenia kosztów. Dostępność takich cyfrowych usług użyteczności publicznej pomogłaby przybliżyć sądy do obywateli i przedsiębiorstw, a tym samym zwiększyłaby zaufanie publiczne do systemu wymiaru sprawiedliwości.

⁹⁴ Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

Wykres .: Rozwiązania cyfrowe w zakresie wszczynania i monitorowania postępowań w sprawach cywilnych/handlowych i administracyjnych, 2024 r. (*) (źródło: Komisja Europejska ⁽⁹⁵⁾)

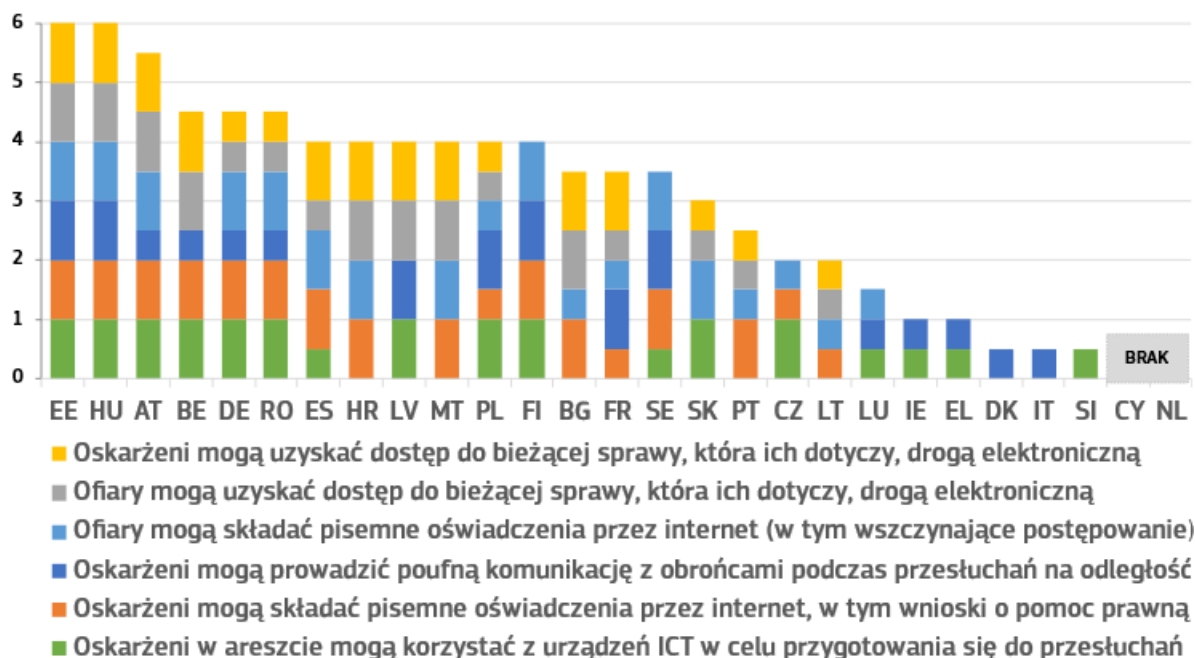


(*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 9 punktów. Za każde kryterium przyznawano jeden punkt, jeśli odnośna możliwość występuje odpowiednio we wszystkich sprawach cywilnych/handlowych i administracyjnych. Jeżeli możliwość ta nie występuje we wszystkich przypadkach, przyznawano 0,5 punktu. W przypadku tych państw członkowskich, w których nie istnieje rozróżnienie między sprawami cywilnymi/handlowymi a administracyjnymi, obu tym dziedzinom przyznano taką samą liczbę punktów.

Wykorzystanie narzędzi cyfrowych do prowadzenia i monitorowania postępowań sądowych w sprawach karnych może również pomóc w zagwarantowaniu praw pokrzywdzonych i oskarżonych. Rozwiązania cyfrowe mogą na przykład zapewnić poufną łączność zdalną między oskarżonymi a ich obrońcami, umożliwić oskarżonym przebywającym w areszcie przygotowanie się do rozprawy lub pomóc ofiarom przestępstw uniknąć wtórnej wiktymizacji.

⁹⁵ Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

Wykres .: Rozwiązania cyfrowe w zakresie prowadzenia i monitorowania postępowań w sprawach karnych, 2024 r. (*) (źródło: Komisja Europejska ⁽⁹⁶⁾)



(*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 6 punktów. Za każde kryterium przyznawano jeden punkt, jeśli odnośna możliwość występuje we wszystkich sprawach karnych. Jeżeli możliwość ta nie występuje we wszystkich sprawach, przyznawano 0,5 punktu.

– Dostęp do orzeczeń –

Zapewnienie dostępu do orzeczeń przez internet zwiększa przejrzystość systemów wymiaru sprawiedliwości, pomaga obywatelom i przedsiębiorstwom w zrozumieniu ich praw i może przyczynić się do zwiększenia spójności orzecznictwa. Stosowne rozwiązania w zakresie publikacji orzeczeń sądowych w internecie mają zasadnicze znaczenie dla stworzenia przyjaznych dla użytkownika funkcji wyszukiwania ⁽⁹⁷⁾, dzięki którym orzecznictwo staje się bardziej dostępne dla prawników praktyków i ogółu społeczeństwa, w tym dla osób z niepełnosprawnościami. Bezproblemowy dostęp do orzecznictwa i łatwość jego ponownego wykorzystywania ułatwia stosowanie algorytmów w systemie wymiaru sprawiedliwości, a tym samym umożliwia rozwój innowacyjnych rozwiązań z zakresu technologii informatycznych w usługach prawniczych, które wspomagają pracę prawników praktyków.

Publikacja orzeczeń sądowych w internecie wymaga wyważenia różnorodnych interesów w granicach określonych przez ramy prawne i polityczne. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych ⁽⁹⁸⁾ stosuje się w pełni do przetwarzania danych osobowych przez sądy. Oceniając, które dane należy podać do wiadomości publicznej, należy zachować sprawiedliwą równowagę między prawem do ochrony danych osobowych a obowiązkiem upowszechniania

⁹⁶ Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

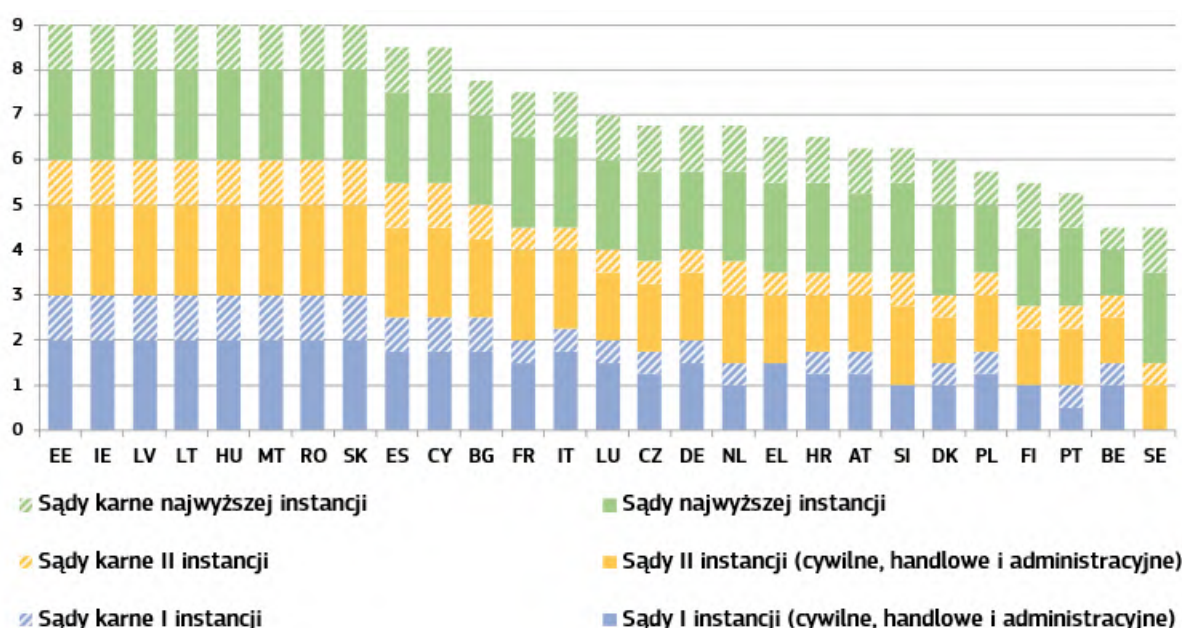
⁹⁷ Zob. „Best practice guide for managing Supreme Courts” [„Przewodnik po najlepszych praktykach w zarządzaniu sądami najwyższymi”] w ramach projektu „Sądy najwyższe jako gwarancja skuteczności systemów sądowych”, s. 29.

⁹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

orzeczeń sądowych w celu zapewnienia przejrzystości systemu wymiaru sprawiedliwości. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której ujawnienie takich danych jest uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym. W wielu państwach w prawie i w praktyce wymaga się anonimizacji lub pseudonimizacji⁽⁹⁹⁾ orzeczeń sądowych przed ich publikacją – systemowo albo na wniosek. Dane generowane przez sądy podlegają również unijnemu prawodawstwu z zakresu otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁽¹⁰⁰⁾.

Dostępność orzeczeń sądowych w formacie nadającym się do odczytu maszynowego⁽¹⁰¹⁾, przedstawiona na wykresie 47, wspomaga system wymiaru sprawiedliwości wykorzystujący algorytm⁽¹⁰²⁾.

Wykres .: Internetowy dostęp do opublikowanych orzeczeń dla ogółu społeczeństwa, 2023 r. (*) (sprawy cywilne/handlowe, administracyjne i karne, wszystkie instancje) (źródło: Komisja Europejska⁽¹⁰³⁾)



(*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 9 punktów. W odniesieniu do każdej instancji sądowej przyznano jeden punkt, jeżeli dostępne są wszystkie orzeczenia odpowiednio w sprawach cywilnych/handlowych oraz administracyjnych i karnych, 0,75 punktu, w przypadku gdy dostępna jest większość orzeczeń (ponad 50 %) i 0,5 punktu, jeżeli dostępne są jedynie niektóre orzeczenia (mniej niż 50 %). W przypadku państw członkowskich, które mają tylko dwie instancje sądowe, punkty przyznano

⁹⁹ Anonimizacja/pseudonimizacja jest skuteczniejsza, jeżeli jest wspomagana algorytmem. Niezbędny jest jednak nadzór prowadzony przez człowieka, ponieważ algorytm nie rozumie kontekstu.

¹⁰⁰ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. L 345 z 31.12.2003, s. 90) i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. L 172 z 26.6.2019, s. 56).

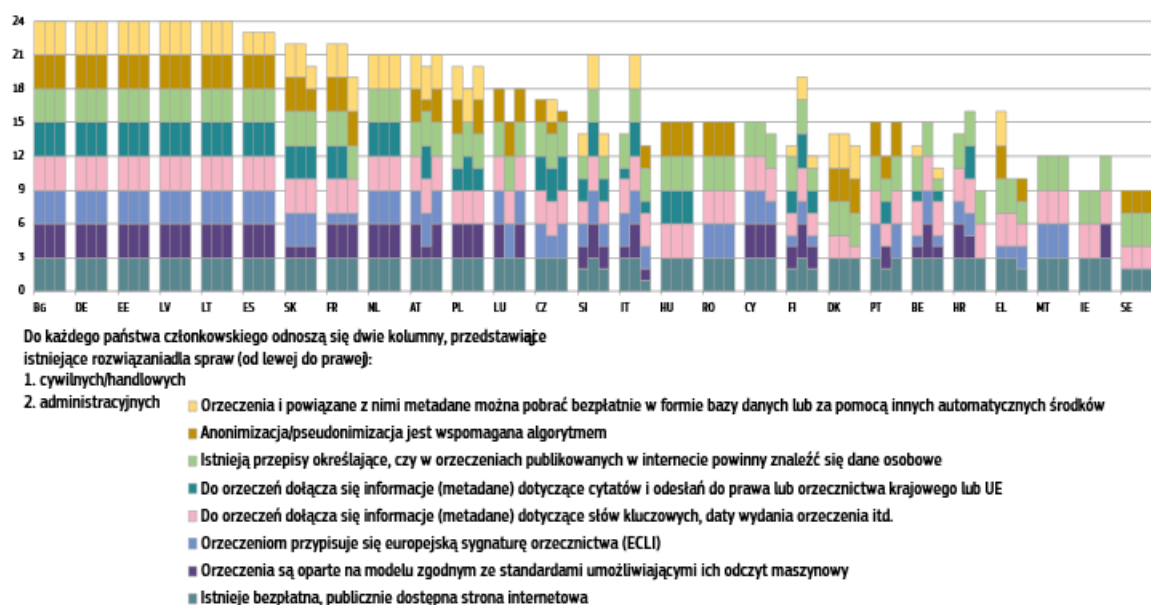
¹⁰¹ Orzeczenia modelowane zgodnie ze standardami (np. Akoma Ntoso) i powiązane z nimi metadane można pobrać bezpłatnie w formie bazy danych lub za pomocą innych automatycznych środków (np. interfejsu programowania aplikacji).

¹⁰² Zob. również komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejska strategia w zakresie danych, COM(2020) 66 final, biała księga Komisji w sprawie sztucznej inteligencji – Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, COM(2020) 65 final i konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie najlepszych praktyk w zakresie publikowania orzeczeń sądowych w internecie (Dz.U. C 362 z 8.10.2018, s. 2).

¹⁰³ Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

za trzy instancje sądowe, powielając punkty odpowiedniej wyższej instancji sądowej i przypisując je nieistniejącej instancji. W przypadku tych państw członkowskich, w których nie istnieje rozróżnienie między wspomnianymi dwiema dziedzinami prawa (sprawy cywilne/handlowe i administracyjne), obu tym dziedzinom przyznano taką samą liczbę punktów. **BE:** W przypadku spraw cywilnych i karnych każdy sąd odpowiada za podjęcie decyzji w sprawie publikacji własnych orzeczeń. **DE:** Każdy kraj związkowy samodzielnie decyduje o dostępności orzeczeń z pierwszej instancji w internecie. **AT:** Decyzje, które orzeczenia wydane w pierwszej i drugiej instancji podlegają publikacji, podejmują sędziowie. Postanowienia Sądu Najwyższego o odrzuceniu środka zaskarżenia bez podania szczegółowego uzasadnienia nie są publikowane. Orzeczenia najwyższego sądu administracyjnego wydane przez jednego sędziego są publikowane, jeśli dany sędzia podejmie decyzję o ich publikacji. Ponadto nie publikuje się orzeczeń zawierających wyłącznie kwestie prawne, w przypadku których istnieje już ugruntowane orzecznictwo najwyższego sądu administracyjnego, oraz nieskomplikowanych decyzji dotyczących umorzenia postępowania. **NL:** Sądy podejmują decyzję o publikacji zgodnie z opublikowanymi kryteriami. **PT:** Decyzję o publikacji podejmuje komisja działająca w ramach danego sądu. **SI:** Decyzje proceduralne, które mają niewielkie znaczenie dla orzecznictwa lub nie mają go wcale, nie są publikowane; spośród decyzji w sprawach, które są identyczne pod względem merytorycznym (np. sprawy zbiorowe), publikuje się wyłącznie decyzję przewodnią (wraz z wykazem akt spraw o tej samej treści). Decyzje, które orzeczenia podlegają publikacji, podejmują poszczególne sądy wyższe. **SK:** Decyzji nie publikuje się w kilku rodzajach spraw cywilnych, np. w sprawach spadkowych i sprawach o ustalenie ojcostwa. **FI:** Decyzje, które orzeczenia podlegają publikacji, podejmują sądy.

Wykres .: Rozwiązania w zakresie sporządzania orzeczeń sądowych nadających się do odczytu maszynowego, 2024 r. (*) (sprawy cywilne/handlowe, administracyjne i karne, wszystkie instancje) (źródło: Komisja Europejska ⁽¹⁰⁴⁾)



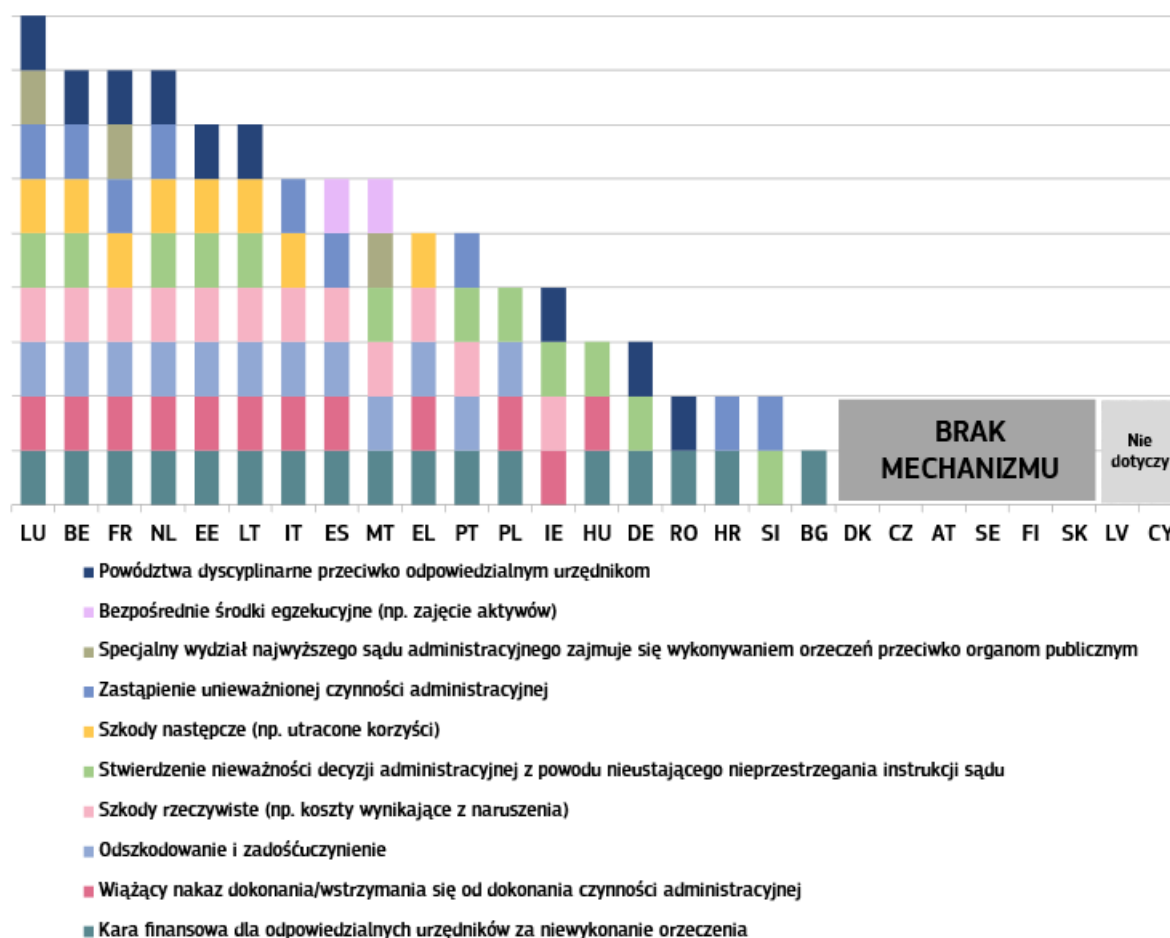
(*) Maksymalna możliwa wartość punktowa: 24 punkty dla każdego rodzaju sprawy. W odniesieniu do każdej z trzech instancji (pierwszej, drugiej, ostatniej) może być przyznany jeden punkt, jeżeli uwzględniono wszystkie orzeczenia sądowe. Jeżeli w przypadku danej instancji uwzględniono jedynie niektóre orzeczenia sądowe, przyznaje się pół punktu. W przypadku państw członkowskich, które mają tylko dwie instancje sądowe, punkty przyznaje się za trzy instancje, powielając punkty odpowiedniej instancji sądowej, która byłaby wyższa od nieistniejącej instancji. W przypadku tych państw członkowskich, w których nie istnieje rozróżnienie między sprawami administracyjnymi a cywilnymi/handlowymi, obu tym dziedzinom przyznaje się taką samą liczbę punktów. **ES:** Korzystanie z bazy danych Generalnej Rady Sądownictwa (CGPJ) do celów handlowych lub do pobierania dużych ilości informacji jest niedozwolone. Ponowne wykorzystywanie tych informacji do opracowania baz danych lub do celów handlowych musi być zgodne z procedurą i warunkami ustanowionymi przez CGPJ za pośrednictwem jej Centrum Dokumentacji Sądowej. **IE:** Anonimizację orzeczeń przeprowadza się w dziedzinie prawa rodzinnego i opieki nad dziećmi oraz w innych dziedzinach, w których ustawa wymaga lub sędzia nakazuje, aby nie ujawniać tożsamości stron lub osób.

¹⁰⁴ Dane za 2024 r. zgromadzono we współpracy z grupą osób odpowiedzialnych za kontakty w sprawach dotyczących krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

– Wykonywanie orzeczeń –

W państwie prawa instytucje publiczne muszą stosować się do orzeczeń i terminowo je wykonywać. Skuteczne wykonywanie prawomocnych orzeczeń sądowych ma również zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zaufania publicznego do niezależności i autorytetu sądownictwa ⁽¹⁰⁵⁾. Na wykresie 49 przedstawiono po raz pierwszy istniejące mechanizmy wspomagające wykonywanie orzeczeń najwyższych sądów administracyjnych. Na wykresie pokazano, które mechanizmy są stosowane w poszczególnych państwach członkowskich, bez oceny ich skuteczności i częstotliwości ich stosowania w praktyce.

Wykres .: Mechanizmy sądowe zapewniające wykonywanie orzeczeń sądów administracyjnych, 2024 r. (*) (źródło: Komisja Europejska oraz ACA-Europe ⁽¹⁰⁶⁾)



¹⁰⁵ Opinia CCJE nr 13 (2010) w sprawie roli sędziów w wykonywaniu orzeczeń sądowych.

¹⁰⁶ Dane za 2024 r. zgromadzono na podstawie odpowiedzi udzielonych w kwestionariuszu przez członków CCBE.

2.2.4. Podsumowanie jakości systemów wymiaru sprawiedliwości

Łatwy dostęp, wystarczające zasoby, efektywne narzędzia oceny i cyfryzacja łącznie przyczyniają się do wysokiej jakości systemu wymiaru sprawiedliwości. Obywatele i przedsiębiorstwa oczekują od skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości wysokiej jakości orzeczeń. W unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. opracowano analizę porównawczą tych czynników.

Dostępność

W tablicy wyników z 2025 r. ponownie zbadano szereg elementów przyczyniających się do stworzenia przyjaznego dla ludzi systemu wymiaru sprawiedliwości:

- 1) **Dostępność pomocy prawnej** oraz **wysokość opłat sądowych** mają znaczny wpływ na dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w przypadku osób żyjących w ubóstwie lub zagrożonych ubóstwem. Z wykresu 23 wynika, że w trzech państwach członkowskich osoby, których dochód jest poniżej granicy ubóstwa według Eurostatu, nie mogłyby otrzymać pomocy prawnej. Wysokość opłat sądowych (wykres 24) zasadniczo utrzymuje się na stałym poziomie od 2016 r., chociaż w czterech państwach członkowskich opłaty sądowe były wyższe niż w 2023 r., w szczególności w przypadku roszczeń o niskiej wartości. Obciążenie opłatami sądowymi wciąż jest proporcjonalnie wyższe w przypadku niskiej wartości przedmiotu sporu. Trudności w zwracaniu się o pomoc prawną w połączeniu z wysokimi opłatami sądowymi w trzech państwach członkowskich mogą zniechęcać osoby żyjące w ubóstwie do korzystania z wymiaru sprawiedliwości. W unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. po raz drugi przedstawiono **stawkę wypłacaną obrońcom w ramach pomocy prawnej** w konkretnej sprawie karnej. Z danych tych wynika, że między państwami członkowskimi występują znaczne różnice w kwotach, jakie obrońcy otrzymaliby z budżetu publicznego (wykres 25).
- 2) W ramach unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. nadal analizuje się sposoby promowania przez państwa członkowskie dobrowolnego stosowania **alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR)** (wykres 26), w tym możliwości wykorzystania technologii cyfrowych. W 2024 r. zintensyfikowano ogólne działania promocyjne – sześć państw członkowskich zgłosiło więcej środków promocji, w szczególności w odniesieniu do alternatywnych metod rozwiązywania sporów w sporach konsumenckich. Liczba sposobów wykorzystywanych do promowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów jest nadal niższa w przypadku sporów administracyjnych niż w przypadku innych sporów, ale również wzrosła od 2023 r.
- 3) W unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. ponownie podsumowano szczególne rozwiązania dotyczące **dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób zagrożonych dyskryminacją i osób starszych**. Wykres 27 pokazuje, że 18 państw członkowskich podjęło kroki w celu zwiększenia świadomości wśród osób zagrożonych dyskryminacją na temat tego, gdzie uzyskać informacje i pomoc prawną. W 16 państwach członkowskich podjęto kroki w celu zwiększenia dostępności pomocy prawnej dla osób starszych, a w 17 państwach członkowskich organizacje pozarządowe lub organy ds. równości mają prawo wszczynać postępowania sądowe lub w nich uczestniczyć w imieniu jednej lub kilku ofiar lub w charakterze wsparcia dla takich ofiar. W 20 państwach członkowskich istnieją rozwiązania ułatwiające osobom starszym udział w postępowaniach sądowych, w tym otrzymywanie korespondencji sądowej drogą pocztową.

- 4) W unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. przedstawiono po raz drugi konkretne **wybrane środki dotyczące powództw przedstawicielskich** chroniących zbiorowe interesy konsumentów. Na wykresie 28 widać, że 23 państwa członkowskie wprowadziły co najmniej jeden taki środek. Spośród wybranych środków do najbardziej rozpowszechnionych należą szczególne rozwiązania dotyczące informowania konsumentów o powództwach i ich wynikach oraz środki mające na celu szkolenie sędziów w skutecznym zarządzaniu powództwami przedstawicielskimi, istniejące w 12 państwach członkowskich.
- 5) Z wykresu 29 wynika, że wszystkie państwa członkowskie mają jakieś **szczególne rozwiązania w zakresie wymiaru sprawiedliwości i postępowań przyjaznych dzieciom, zarówno w zakresie postępowań cywilnych, jak i karnych**. 11 państw członkowskich wdrożyło wszystkie 9 monitorowanych szczególnych rozwiązań, w tym na przykład specjalnie zaprojektowaną dla dzieci stronę internetową i telefony zaufania, które dostarczają informacji o systemie wymiaru sprawiedliwości, lub środki mające na celu oddzielenie dzieci od dorosłych w przypadku ograniczenia wolności. We wszystkich państwach członkowskich prywatność i dane osobowe dzieci uczestniczących w postępowaniach sądowych lub pozasądowych są chronione zgodnie z prawem krajowym. Ponadto wszystkie państwa członkowskie dysponują przyjaznymi dzieciom specjalnymi pomieszczeniami/pokojami przesłuchań, w których dzieci są przesłuchiwane. Z zestawienia **szczególnych rozwiązań dotyczących postępowań karnych z udziałem dzieci będących pokrzywdzonymi, podejrzanymi lub oskarżonymi** (wykres 30) wynika na przykład, że 26 państw członkowskich zapewnia informacje o prawach pokrzywdzonego lub podejrzanego oraz o postępowaniu w sposób przyjazny dzieciom, a w 15 państwach członkowskich jakąkolwiek formę ograniczenia wolności dziecka stosuje się wyłącznie w ostateczności i przez najkrótszy odpowiedni okres.
- 6) Z wykresu 31 wynika, że wszystkie państwa członkowskie mają jakieś **szczególne rozwiązania w odniesieniu do ofiar przestępstw**. Przeważająca część państw członkowskich stosuje większość monitorowanych szczególnych rozwiązań, w tym na przykład zapewnienie pomocy finansowej w przypadkach, w których sprawca nie zapłaci zasądanego odszkodowania, możliwość złożenia przez ofiary odwołania od decyzji o odmowie zastosowania środka ochrony, czy też zapewnienie tłumaczenia ustnego lub pisemnego. W przypadku naruszenia ich praw w postępowaniu karnym w większości państw członkowskich ofiary mają prawo do środków ochrony, do pomocy prawnej i do bycia wysłuchanym. Z wykresu 32 wynika, że wszystkie państwa członkowskie mają jakieś **szczególne rozwiązania w odniesieniu do ofiar przemocy wobec kobiet/przemocy domowej**. W prawie wszystkich państwach członkowskich stosowane są środki mające na celu ochronę praw i interesów ofiar oraz świadków, a także zapewnienie, aby w razie potrzeby unikano kontaktu ofiar ze sprawcami. W prawie wszystkich państwach członkowskich organizacje pozarządowe lub organy ds. równości mogą udzielać pomocy ofiarom lub je wspierać.

Zasoby

Wysoka jakość systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich jest uzależniona od dostępności wystarczających zasobów finansowych i ludzkich. Systemy te wymagają odpowiednich inwestycji w infrastrukturę fizyczną i techniczną, szkolenia wstępnego i szkolenia ustawicznego oraz różnorodności wśród sędziów, w tym równowagi płci. Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. przedstawia następujące

elementy.

- 7) Pod względem **zasobów finansowych**, ogólnie rzecz ujmując, w 2023 r. wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy we wszystkich państwach członkowskich wzrosły, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, natomiast w sześciu państwach członkowskich zmniejszyły się w porównaniu z PKB. Utrzymały się znaczne różnice między poszczególnymi państwami w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy, zarówno na mieszkańca, jak i jako odsetek PKB (wykresy 33 i 34).
- 8) W unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. ponownie analizuje się sytuację w państwach członkowskich w odniesieniu do wynagrodzeń w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. Już po raz trzeci w tablicy wyników przedstawiony jest stosunek rocznych **wynagrodzeń sędziów i prokuratorów** do średniego rocznego wynagrodzenia w kraju (wykres 35). Po raz drugi przedstawia się w niej także **stosunek rocznych wynagrodzeń wykwalifikowanych pracowników sądów i prokuratury** do średniego rocznego wynagrodzenia w kraju (wykres 36). Oba wykresy pokazują znaczne różnice między państwami członkowskimi. Ponadto z wykresu 36 wynika, że w 16 państwach członkowskich wykwalifikowani pracownicy wymiaru sprawiedliwości na początku swojej kariery zawodowej otrzymują wynagrodzenie niższe niż średnie wynagrodzenie krajowe. W 13 państwach członkowskich dotyczy to również wykwalifikowanych pracowników prokuratury.
- 9) **Kobiety** wciąż stanowią mniej niż 50 % sędziów w sądach najwyższych w 19 państwach członkowskich (wykres 38), natomiast w 8 państwach członkowskich co najmniej połowa sędziów sądów najwyższych to kobiety. Dane za trzyletni okres od 2021 do 2024 r. dają wgląd w zróżnicowane poziomy i tendencje w poszczególnych państwach członkowskich.

Cyfryzacja

Od 2021 r. unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości zawiera obszerną, szczegółową sekcję dotyczącą aspektów związanych z cyfryzacją wymiaru sprawiedliwości. Chociaż państwa członkowskie korzystają już z rozwiązań cyfrowych w różnych kontekstach i w różnym stopniu, istnieje znaczne pole do poprawy.

- 10) Wszystkich 27 państw członkowskich udostępnia określone **informacje dotyczące krajowego systemu sądownictwa w internecie**, między innymi na stronach internetowych zawierających jasne informacje na temat dostępu do pomocy prawnej, opłat sądowych i kryteriów kwalifikowalności do obniżonych opłat (wykres 40). Sytuacja pozostaje stabilna w porównaniu z ubiegłym rokiem, ale nadal istnieją pewne różnice między państwami członkowskimi pod względem informacji i ich adekwatności do potrzeb ludności. Na przykład 11 państw członkowskich zapewnia ogółowi społeczeństwa edukację w zakresie praw za pośrednictwem interaktywnych narzędzi edukacyjnych online. 26 państw członkowskich zapewnia wyraźnie widoczne i zrozumiałe informacje na temat pomocy prawnej.
- 11) Sześć państw członkowskich posiada **przepisy proceduralne przygotowane pod kątem cyfryzacji** (wykres 41), które w pełni lub w przeważającej mierze pozwalają na korzystanie ze środków komunikacji na odległość i na dopuszczalność dowodów przedstawionych wyłącznie w formacie cyfrowym. W 23 państwach członkowskich jest to możliwe wyłącznie w ograniczonej liczbie sytuacji. Od 2020 r. odnotowuje się jednak stały ogólny postęp w tym względzie.

- 12) Wykres 42 przedstawia **wykorzystanie technologii cyfrowej przez sądy i prokuratury**. Pokazuje on, że państwa członkowskie nie wykorzystują w pełni potencjału, na jaki pozwalają ich przepisy procesowe (por. wykres 41). Sądy, prokuratorzy i personel sądowy w państwach członkowskich mają już do dyspozycji różne narzędzia cyfrowe, takie jak systemy zarządzania sprawami, systemy do wideokonferencji i rozwiązania w zakresie pracy zdalnej. Pozostaje jednak pole do dalszej poprawy w zakresie elektronicznych systemów przydzielania spraw z automatyczną dystrybucją na podstawie obiektywnych kryteriów.
- 13) Sądy we wszystkich państwach członkowskich dysponują pewnymi **bezpiecznymi elektronicznymi narzędziami komunikacji**, chociaż tylko 14 państw członkowskich posiada takie narzędzia dla wszystkich rodzajów monitorowanej komunikacji i dla wszystkich spraw (wykres 43). W pięciu państwach członkowskich nadal brakuje narzędzi do komunikacji cyfrowej z notariuszami, ośrodkami detencyjnymi lub komornikami sądowymi. Wszystkie państwa członkowskie zapewniają również **bezpieczną łączność elektroniczną w ramach prokuratury** (wykres 44). Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem jednego zapewniają bezpieczną łączność elektroniczną między prokuraturą a sądami. W pięciu państwach członkowskich nadal brakuje jednak narzędzi łączności elektronicznej między prokuraturą a obrońcami.
- 14) W sprawach cywilnych/handlowych i administracyjnych 24 państwa członkowskie zapewniają osobom fizycznym i przedsiębiorstwom (lub ich pełnomocnikom) **dostęp online do toczących się lub zamkniętych spraw** (wykres 45), chociaż w różnym stopniu. Jeśli chodzi o rozwiązania cyfrowe w zakresie prowadzenia i śledzenia postępowań sądowych w sprawach karnych, na wykresie 46 pokazano, że w 18 państwach członkowskich pokrzywdzeni mogą składać pisemne oświadczenia częściowo lub w pełni przez internet. W 11 państwach członkowskich oskarżeni i pokrzywdzeni nie mają jednak możliwości śledzenia lub prowadzenia swoich spraw drogą elektroniczną.
- 15) **Dostęp online do orzeczeń sądowych** (wykres 47) utrzymał się na stałym poziomie w porównaniu z ubiegłym rokiem. Udostępniane online są głównie orzeczenia najwyższych instancji.
- 16) Podobnie jak w poprzednich latach w ramach unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. przeanalizowano **rozwiązania dotyczące sporządzania orzeczeń sądowych nadających się do odczytu maszynowego** (wykres 48). We wszystkich państwach członkowskich istnieje co najmniej kilka rozwiązań dotyczących spraw cywilnych/handlowych, administracyjnych i karnych, chociaż występują znaczne różnice między państwami członkowskimi. Ogólnie rzecz biorąc, istnieje tendencja do wprowadzania większej liczby rozwiązań, w szczególności w przypadku bezpłatnego pobierania orzeczeń (bazy danych i inne zautomatyzowane rozwiązania), modelowania orzeczeń w celu umożliwienia ich odczytu maszynowego lub anonimizacji/pseudonimizacji orzeczeń przy użyciu algorytmów. W 2023 r. 9 państw członkowskich zgłosiło poprawę w porównaniu z rokiem poprzednim, natomiast sytuacja w 10 państwach członkowskich pozostała stabilna. Wygląda na to, że systemy wymiaru sprawiedliwości dysponujące rozwiązaniami w zakresie modelowania orzeczeń zgodnie ze standardami umożliwiającymi ich odczyt maszynowy mają potencjał do osiągnięcia lepszych wyników w przyszłości.
- 17) W unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. po raz pierwszy przedstawiono dane dotyczące **mechanizmów egzekwowania orzeczeń administracyjnych** (wykres 49) na poziomie naczelných sądów administracyjnych.

Większość państw członkowskich (17) posiada pewien rodzaj mechanizmu egzekwowania orzeczeń, a w 16 państwach członkowskich naczelne sądy administracyjne są uprawnione do nakładania kar za niewykonanie ich orzeczeń. Bezpośrednie środki egzekucyjne, takie jak zajęcie mienia, są dostępne tylko w dwóch państwach członkowskich.

2.3. Niezależność systemów wymiaru sprawiedliwości

Niezależność sądów, stanowiąca integralną część zadania polegającego na wydawaniu orzeczeń sądowych, jest wymogiem prawa UE wynikającym z zasady skutecznej ochrony sądowej, o której mowa w art. 19 TUE, oraz z prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem określonego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁽¹⁰⁷⁾. Niezależność sądów zakłada, co następuje:

a) **niezależność zewnętrzną**, polegającą na tym, że dany organ wypełnia swoje zadania autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy poleceń z jakiegokolwiek źródła, i w ten sposób jest chroniony przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia oraz

b) **niezależność wewnętrzną i bezstronność**, polegające na tym, że utrzymuje się jednakowy dystans do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu⁽¹⁰⁸⁾ oraz chroni się poszczególnych sędziów przed nadmierną presją wewnętrzną w ramach sądownictwa⁽¹⁰⁹⁾.

Niezależność sądów jest niezbędna do zagwarantowania ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego⁽¹¹⁰⁾.

¹⁰⁷ Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PL>

¹⁰⁸ Trybunał Sprawiedliwości, wyrok z dnia 6 marca 2025 r., D.K. i in. przeciwko Prokuraturze Rejonowej (Zwolnienie sędziego z obowiązku rozpoznania sprawy), sprawy połączone C-647/21 i C-648/21, EU:C:2025:143, wyrok z dnia 25 lutego 2025 r. (wielka izba), XL i in. (Wynagrodzenia sędziów), sprawy połączone C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, wyrok z dnia 14 listopada 2024 r., S. S.A. przeciwko C. sp. z o.o. (Przydział spraw), C-197/23, EU:C:2024:956; wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutek orzeczeń sądu konstytucyjnego), C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99; wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Postępowanie karne przeciwko WB i in., sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931; wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż., C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798; wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:366; wyrok z dnia 2 marca 2021 r., AB, C-824/18, EU:C:2021:153; wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 121 i 122; wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924; wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 73 i 74; wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 44; wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 65.

¹⁰⁹ Trybunał Sprawiedliwości, wyrok z dnia 11 lipca 2024 r. (wielka izba), Hann-Invest, C-554/21 i C-622/21, EU:C:2024:594. Sądy najwyższe jako sądy ostatniej instancji oraz ogólnie sądy wyższej instancji/sądy apelacyjne mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia jednolitego stosowania prawa w państwach członkowskich. Hierarchiczna organizacja wymiaru sprawiedliwości nie powinna jednak naruszać niezależności jednostki (zalecenie CM/Rec(2010)12, pkt 22). Sądy najwyższe nie powinny kierować do sędziów instrukcji dotyczących sposobu rozstrzygnięcia poszczególnych spraw, z wyjątkiem orzeczeń krajowych w trybie prejudycjalnym lub rozstrzygnięcia o środkach odwoławczych zgodnie z prawem (zalecenie CM/Rec(2010)12, pkt 23). Hierarchiczna organizacja sądownictwa, polegająca na podporządkowaniu sędziów wyższym instancjom w ich działalności decyzyjnej, stanowiłaby – zdaniem Komisji Weneckiej – wyraźne naruszenie zasady niezależności wewnętrznej (Komisja Wenecka, Sprawozdanie w sprawie niezależności systemu sądowego, część I: niezależność sądów, badanie nr 494/2008, 16 marca 2010 r., CDL-AD(2010)004, pkt 68–72). Każda procedura ujednociania orzecznictwa musi być zgodna z podstawowymi zasadami podziału władzy i nawet po zapadnięciu takiej decyzji sądu wyższej instancji/sądu najwyższego wszystkie sądy i wszyscy sędziowie muszą zachować uprawnienia do niezależnego i bezstronnego rozpoznawania swoich spraw oraz do odróżniania nowych spraw od wykładni uprzednio ujednoczonej przez sąd wyższej instancji/sąd najwyższy (unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., s. 45).

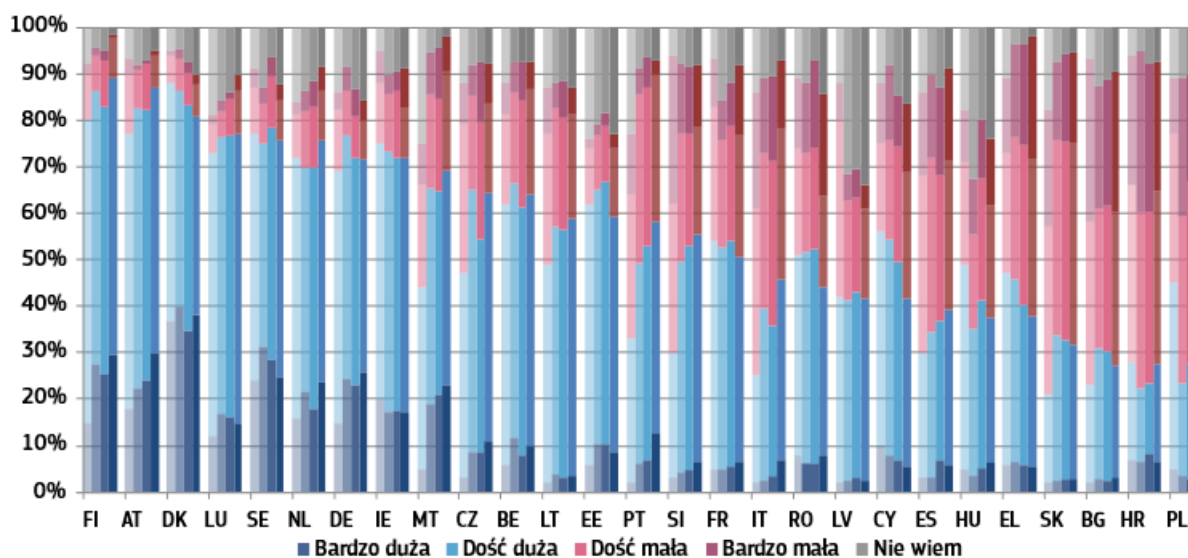
¹¹⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, pkt 354 i cytowane w nim orzecznictwo.

Zachowanie porządku prawnego UE ma zasadnicze znaczenie dla wszystkich ludzi i przedsiębiorstw, których prawa i wolności są chronione na podstawie prawa UE.

Wysoki poziom postrzeganej niezależności sądownictwa ma zasadnicze znaczenie dla zaufania, jakie wymiar sprawiedliwości musi wzbudzać w jednostkach w społeczeństwie opartym na rządach prawa. Przyczynia się również do tworzenia otoczenia biznesowego sprzyjającego wzrostowi gospodarczemu, gdyż postrzegany brak niezależności może zniechęcać do inwestycji. Tablica wyników zawiera wskaźniki niezależności sądownictwa dotyczące skuteczności ochrony inwestycji. Oprócz pochodzących z różnych źródeł wskaźników dotyczących postrzeganej niezależności sądów tablica wyników wymiaru sprawiedliwości przedstawia wskaźniki dotyczące sposobów, w jakie zorganizowano systemy sądowe, aby chronić niezależność sądów w pewnych sytuacjach, w których może być ona zagrożona. Odzwierciedla to wkład Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), Sieci Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej (NPSJC) oraz Sieci Prokuratorów lub równoważnych instytucji w sądach najwyższych państw członkowskich Unii Europejskiej (sieć NADAL).

2.3.1. Postrzegana niezależność sądów oraz skuteczność ochrony inwestycji

Wykres .: Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w opinii ogółu społeczeństwa (*)
(źródło: Eurobarometr ⁽¹¹¹⁾) – od lewej do prawej, jasne kolory: lata 2016, 2023 i 2024; ciemne kolory: 2025 r.)



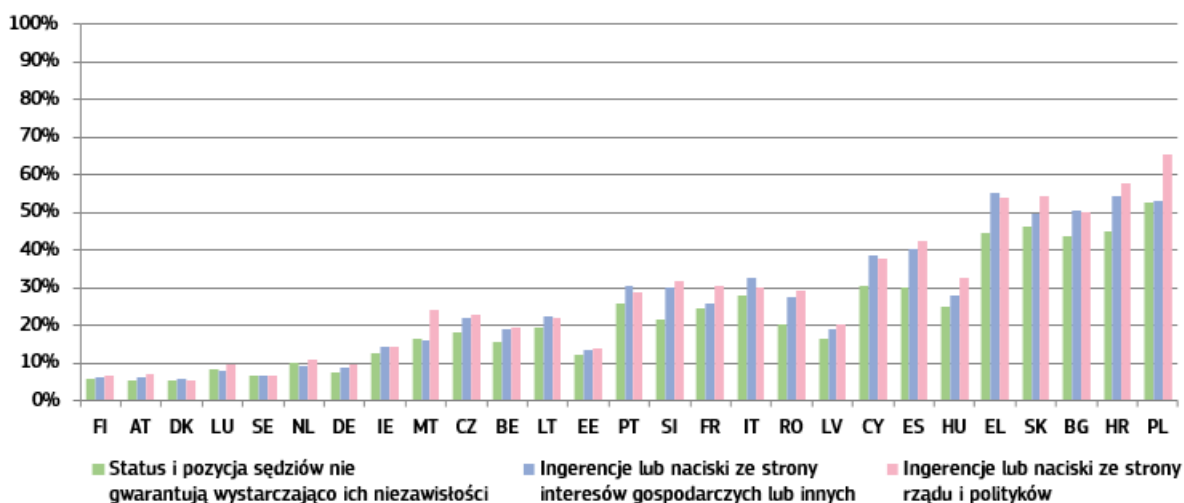
(*) Państwa członkowskie są najpierw uporządkowane pod względem odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność sądów i niezawisłość sędziów jest bardzo duża lub dość duża (odpowiedzi pozytywne ogółem); jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem,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

¹¹¹ Badanie Eurobarometr FL555, przeprowadzone 13–29 stycznia 2025 r. Odpowiedzi na pytanie: „Zgodnie z posiadaną przez siebie wiedzą, jak oceniliby Pan/oceniłaby Pani system wymiaru sprawiedliwości w (swoim kraju) pod względem niezależności sądów i niezawisłości sędziów? Czy oceniliby Pan/oceniłaby Pani tę niezależność jako bardzo dużą, dość dużą, dość małą, bardzo małą?”, zob.: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_pl#surveys.

pozytywnych ogółem, odpowiedzi negatywnych ogółem i odpowiedzi wskazujących na bardzo wysoki poziom niezależności, wówczas państwa te są uporządkowane według odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność sądów i niezawisłość sędziów jest bardzo mała.

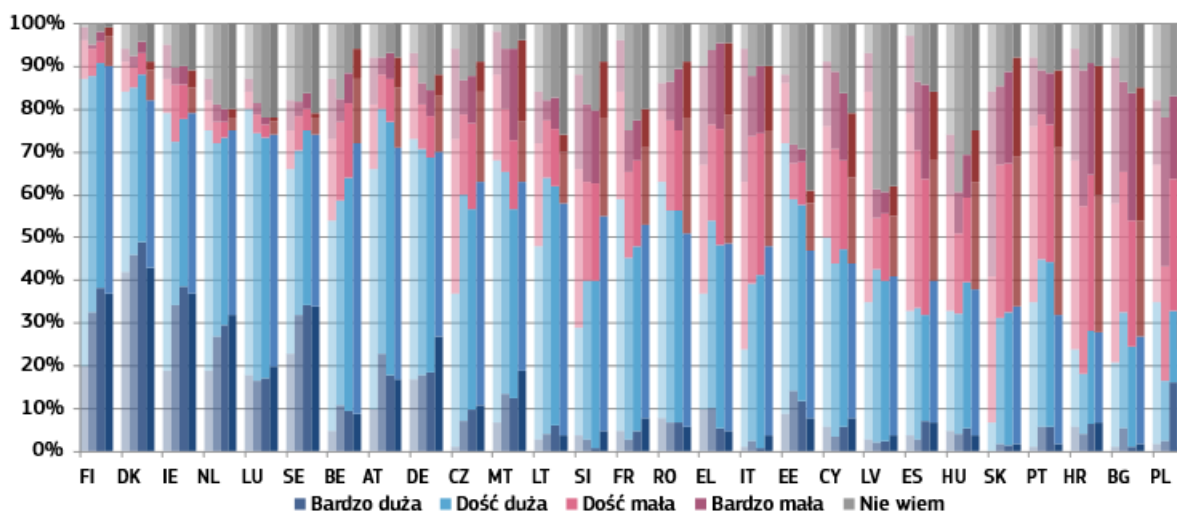
Na wykresie 51 przedstawiono podane przez respondentów główne powody postrzeganego braku niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Respondenci reprezentujący ogół społeczeństwa, którzy ocenili niezależność systemu wymiaru sprawiedliwości jako „dość małą” lub „bardzo małą”, mogli wybierać spośród trzech powodów, aby wyjaśnić swoją ocenę. Kolejność państw członkowskich jest identyczna jak na wykresie 50.

Wykres .: Główne powody postrzeganego braku niezależności w opinii ogółu społeczeństwa (odsetek wszystkich respondentów – wyższa wartość oznacza większy wpływ) (źródło: Eurobarometr ⁽¹¹²⁾)



¹¹² Badanie Eurobarometr FL555, odpowiedzi na pytanie: „Proszę powiedzieć, w jakim stopniu każdy z podanych powodów wyjaśnia Pana/Pani ocenę niezależności systemu wymiaru sprawiedliwości w (Pana/Pani kraju): w bardzo dużym stopniu, do pewnego stopnia, nie całkiem, wcale”, jeśli odpowiedź na pytanie 1 brzmi „dość mała” lub „bardzo mała”.

Wykres .: Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w opinii przedsiębiorstw (*) (źródło: Eurobarometr ⁽¹¹³⁾ – od lewej do prawej, jasne kolory: lata 2016, 2023 i 2024; ciemne kolory: 2025 r.)

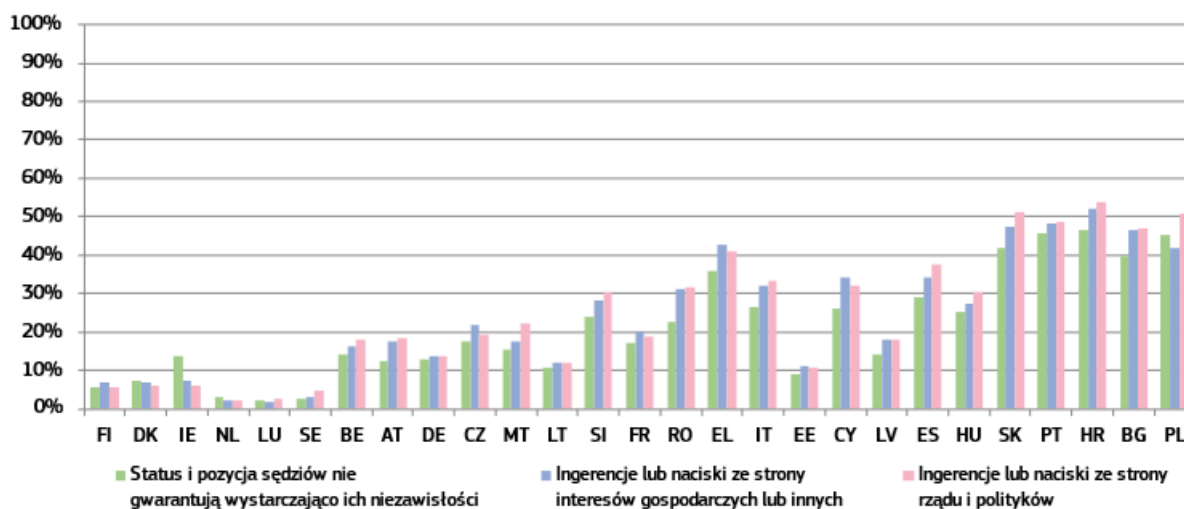


(*) Państwa członkowskie są najpierw uporządkowane pod względem odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność sądów i niezawisłość sędziów jest bardzo duża lub dość duża (odpowiedzi pozytywne ogółem); jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem,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

Na wykresie 53 przedstawiono główne powody postrzeganego braku niezależności sądów i niezawisłości sędziów podane przez przedsiębiorstwa. Respondenci, którzy ocenili niezależność systemu wymiaru sprawiedliwości jako „dość małą” lub „bardzo małą”, mogli wybierać spośród trzech powodów, aby wyjaśnić swoją ocenę. Kolejność państw członkowskich jest identyczna jak na wykresie 52.

¹¹³ Badanie Eurobarometr FL555, przeprowadzone 13–29 stycznia 2025 r., odpowiedzi na pytanie: „Zgodnie z posiadaną przez siebie wiedzą, jak oceniliby Pan/oceniłaby Pani system wymiaru sprawiedliwości w (swoim kraju) pod względem niezależności sądów i niezawisłości sędziów? Czy oceniliby Pan/oceniłaby Pani tę niezależność jako bardzo dużą, dość dużą, dość małą, bardzo małą?”, zob.: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_pl#surveys.

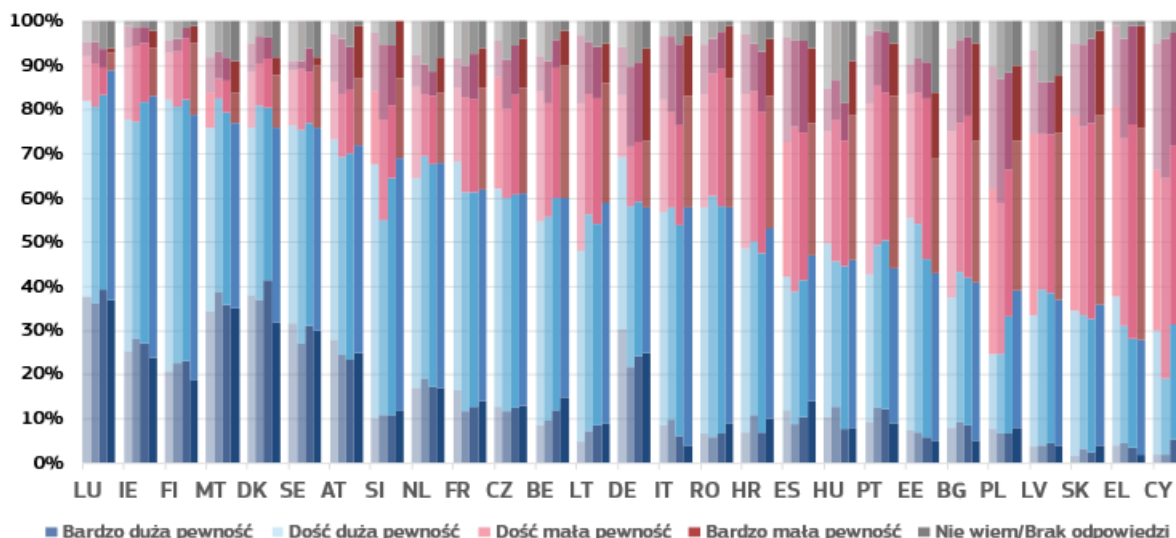
Wykres .: Główne powody postrzeganego braku niezależności w opinii przedsiębiorstw
(odsetek wszystkich respondentów – wyższa wartość oznacza większy wpływ) (źródło: Eurobarometr (114))



Promowanie, ułatwianie i ochrona inwestycji są największymi priorytetami jednolitego rynku UE. Prawo UE ma na celu utrzymanie harmonijnej równowagi między ochroną inwestycji a realizacją innych celów interesu publicznego, które zwiększają dobrobyt ludności. Na wykresie 54 przedstawiono, po raz czwarty, wskaźnik dotyczący tego, jak przedsiębiorstwa postrzegają skuteczność ochrony inwestycji przez prawo i sądy w odniesieniu do ich zdaniem nieuzasadnionych decyzji lub bezczynności państwa.

¹¹⁴ Badanie Eurobarometr FL555; odpowiedzi na pytanie: „Proszę powiedzieć, w jakim stopniu każdy z podanych powodów wyjaśnia Pana/Pani ocenę niezależności systemu wymiaru sprawiedliwości w (Pana/Pani kraju): w bardzo dużym stopniu, do pewnego stopnia, nie całkiem, wcale”, jeśli odpowiedź na pytanie 1 brzmi „dość mała” lub „bardzo mała”.

Wykres .: Stopień przekonania o skuteczności ochrony inwestycji przez prawo i sądy wśród przedsiębiorstw (*) (źródło: Eurobarometr ⁽¹¹⁵⁾ – od lewej do prawej, jasne kolory: lata 2022, 2023 i 2024; ciemne kolory: 2025 r.)

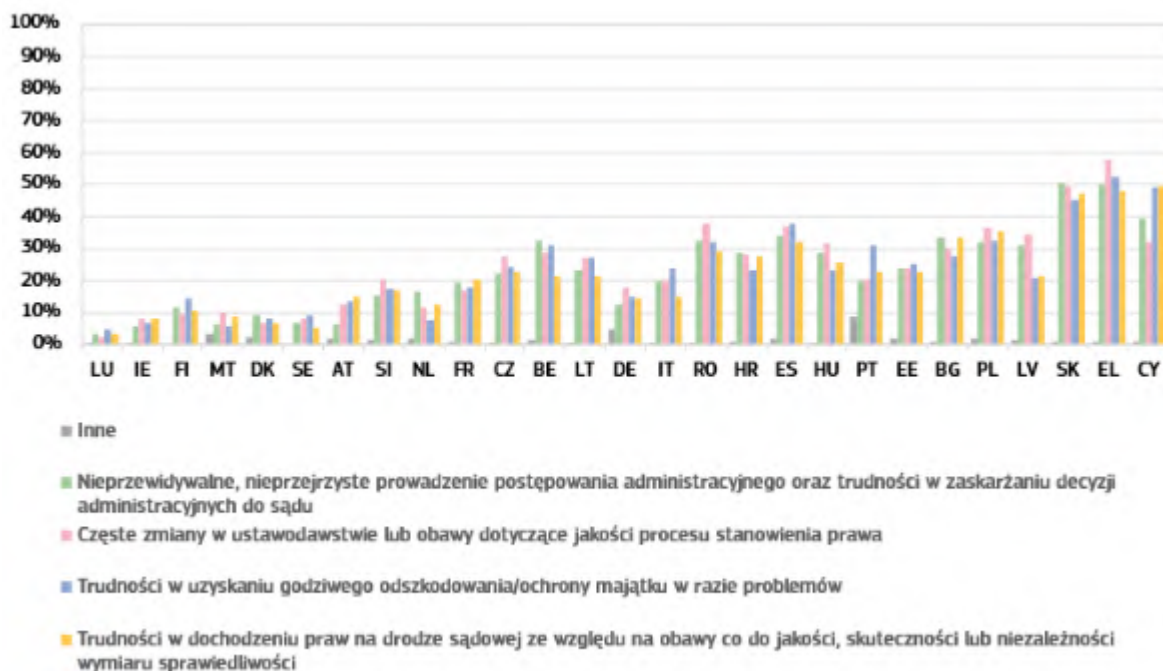


(*) Państwa członkowskie są w pierwszej kolejności uporządkowane pod względem łącznego odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że mają „bardzo dużą pewność” lub „dość dużą pewność”, że inwestycje są chronione przez prawo i sądy (odpowiedzi pozytywne ogółem); jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem, wówczas państwa te są uporządkowane według odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że mają „bardzo dużą pewność” lub „dość dużą pewność” co do skuteczności ochrony inwestycji (odpowiedzi negatywne ogółem); jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem i odsetek odpowiedzi negatywnych ogółem, wówczas państwa te są uporządkowane według odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że mają „bardzo dużą pewność” co do skuteczności ochrony inwestycji; jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem, odsetek odpowiedzi negatywnych ogółem i odsetek odpowiedzi „bardzo duża pewność”, wówczas państwa te są uporządkowane według odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że mają „bardzo małą pewność” co do skuteczności ochrony inwestycji.

Na wykresie 55 przedstawiono główne powody postrzeganego braku skuteczności ochrony inwestycji podane przez przedsiębiorstwa. Respondenci, którzy ocenili swój stopień pewności jako dość niski lub bardzo niski, mogli wybrać jeden spośród czterech powodów, aby wyjaśnić swoją ocenę (niektórzy z respondentów wskazali „inne”). Kolejność państw członkowskich jest identyczna jak na wykresie 54.

¹¹⁵ Badanie Eurobarometr FL555, przeprowadzone 13–29 stycznia 2025 r., odpowiedzi na pytanie 3: „W jakim stopniu jest Pan przekonany/Pani przekonana, że Pana/Pani inwestycje są chronione przez prawo i sądy w (Pana/Pani kraju) w razie problemów?”. Na potrzeby badania „inwestycje” zdefiniowano jako obejmującą każdy rodzaj aktywów, które przedsiębiorstwo posiada lub kontroluje i które charakteryzują się zaangażowaniem kapitału lub innych zasobów, spodziewanymi korzyściami lub zyskiem albo przejęciem ryzyka.

Wykres .: Główne powody postrzeganego braku skuteczności ochrony inwestycji w opinii przedsiębiorstw (odsetek wszystkich respondentów – wyższa wartość oznacza większy wpływ) (źródło: Eurobarometr (¹¹⁶))



2.3.2. Strukturalna niezależność sądów

Gwarancje niezależności strukturalnej wymagają istnienia pewnych zasad, w szczególności dotyczących składu sądu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania. Takie zasady powinny rozwiewać wszelkie uzasadnione wątpliwości co do niezależności sądu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów (¹¹⁷). Zasady te powinny pozwalać

¹¹⁶ Badanie Eurobarometr FL555; odpowiedzi na pytanie: „Jakie są główne powody Pana/Pani obaw co do skuteczności ochrony inwestycji?”, jeżeli odpowiedź na pytanie 3 brzmiała „dość mała pewność” lub „bardzo mała pewność”.

¹¹⁷ Zob. Trybunał Sprawiedliwości, wyrok z dnia 6 marca 2025 r., D.K. i in. przeciwko Prokuraturze Rejonowej (Zwolnienie sędziego z obowiązku rozpoznania sprawy), sprawy połączone C-647/21 i C-648/21, wyrok z dnia 25 lutego 2025 r. (wielka izba), XL i in. (Wynagrodzenia sędziów), sprawy połączone C-146/23 i C-374/23, wyrok z dnia 14 listopada 2024 r., S. S.A. przeciwko C. sp. z o.o. (Przydział spraw), C-197/23, wyrok z dnia 11 lipca 2024 r. (wielka izba), Hann-Invest, C-554/21, wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., Krajowa Rada Sądownictwa (Maintien en fonctions d'un juge), C-718/21, ECLI:EU:C:2023:1015, pkt 76-77 oraz cytowane w nim orzecznictwo, wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r. Komisja przeciwko Polsce, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, pkt 355; wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Postępowanie karne przeciwko WB i in., sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, pkt 67; wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż., C-487/19, pkt 109; wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19, pkt 59; wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B., C-824/18, pkt 117; wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 121 i 122; wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 73 i 74; wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 66; wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 44. Zob. również pkt 46 i 47 zalecenia CM/Rec(2010)12 w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów (przyjętego przez Komitet Ministrów Rady Europy 17 listopada 2010 r.) wraz z uzasadnieniem. Zgodnie z tymi zaleceniami organ podejmujący decyzje w sprawie wyboru i kariery sędziów powinien być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej. W celu zagwarantowania niezależności tego organu co najmniej połowę jego

w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci poleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów⁽¹¹⁸⁾.

Opracowane zostały normy europejskie, w szczególności Rady Europy, zawarte np. w zaleceniu Rady Europy z 2010 r. w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów⁽¹¹⁹⁾. W tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości przedstawiono określone wskaźniki dotyczące kwestii, które są istotne przy ocenie sposobów, w jakie zorganizowano systemy wymiaru sprawiedliwości, aby chronić niezależność sądów. Wdrażanie strategii i praktyk mających na celu promowanie uczciwości i zapobieganie korupcji w sądownictwie ma również zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania niezależności sądów. W ostatecznym rozrachunku zapewnienie skutecznej ochrony niezależności sądów wymaga również, oprócz wszelkich niezbędnych norm, kultury uczciwości i bezstronności przyjętej przez sędziów i przestrzeganej przez ogół społeczeństwa.

Tegoroczne wydanie tablicy wyników zawiera nowe, zaktualizowane wskaźniki dotyczące: odwoływania i wyłączenia sędziów (wykres 56)⁽¹²⁰⁾, organów zaangażowanych w powoływanie i odwoływanie szefów prokuratury (wykres 57)⁽¹²¹⁾, oraz niezależności izb adwokackich i adwokatów (wykres 58)⁽¹²²⁾. Na wykresach przedstawione są krajowe ramy obowiązujące w grudniu 2024 r.

Wykresy zaprezentowane w tablicy wyników nie obejmują oceny skuteczności takich gwarancji ani nie przedstawiają danych liczbowych w tym zakresie. Nie służą one odzwierciedleniu złożoności i szczegółów tych procedur i towarzyszących im gwarancji.

– *Odwoływanie i wyłączenie sędziów* –

Na wykresie 56, zawartym po raz pierwszy w unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2016 r. (obecnie zaktualizowanym), przedstawiono informacje, czy sędziowie mogą podlegać sankcjom, jeżeli nie zastosują się do obowiązku wyłączenia

członków powinni stanowić sędziowie wybrani przez osoby na równorzędnych stanowiskach. Jeżeli jednak przepisy konstytucyjne lub inne przepisy prawne stanowią, że głowa państwa, rząd lub władza ustawodawcza podejmuje decyzje dotyczące wyboru i kariery sędziów, niezależny i właściwy organ w znacznej części wywodzący się z sądownictwa (nie naruszając zawartych w rozdziale IV przepisów mających zastosowanie do rad sądownictwa) powinien być upoważniony do wydawania zaleceń lub wyrażania opinii, które odpowiedni organ powołujący uwzględni w praktyce.

¹¹⁸ Zob. Trybunał Sprawiedliwości, wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, pkt 355; wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B., C-824/18, pkt 119; wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 123; wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 112.

¹¹⁹ Zob. zalecenie CM/Rec(2010)12 w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 17 listopada 2010 r. wraz z uzasadnieniem („zalecenie CM/Rec(2010)12”).

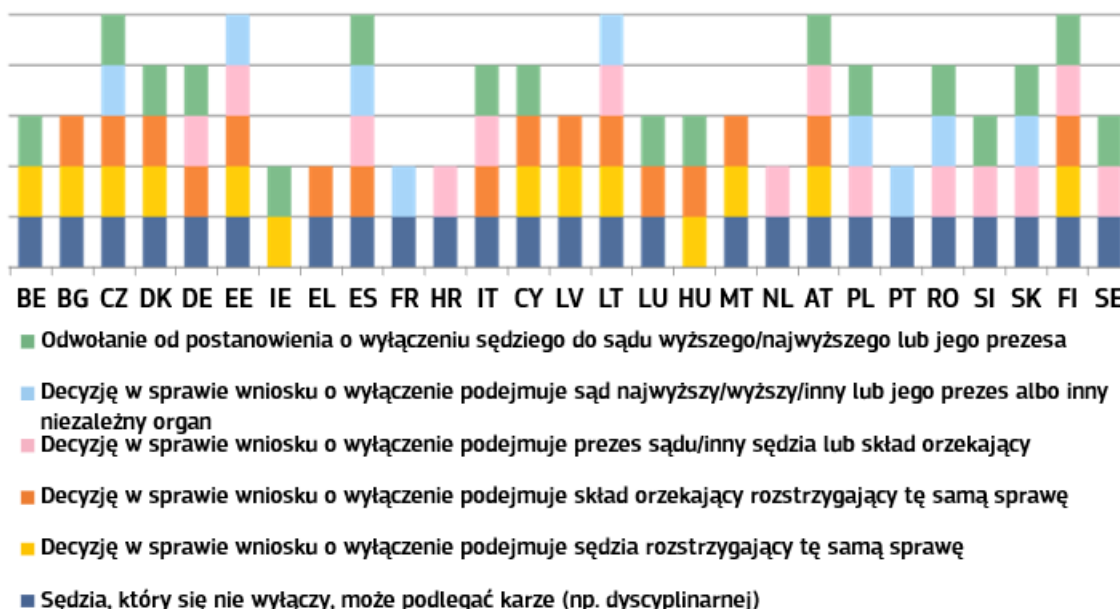
¹²⁰ Wykres opiera się na odpowiedziach na pytania zawarte w zaktualizowanym kwestionariuszu przygotowanym przez Komisję w ścisłej współpracy z ENCJ. W przypadku państw członkowskich, w których nie istnieją rady sądownictwa lub które nie są członkami ENCJ (CZ, DE, EE, AT i PL), odpowiedzi na pytania zawarte w zaktualizowanym kwestionariuszu uzyskano w wyniku współpracy z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej.

¹²¹ Dane liczbowe opierają się na odpowiedziach na pytania zawarte w zaktualizowanym kwestionariuszu przygotowanym przez Komisję w ścisłej współpracy z siecią prokuratorów lub równoważnymi instytucjami w sądach najwyższych państw członkowskich Unii Europejskiej (sieć NADAL).

¹²² Wykres opiera się na odpowiedziach na pytania zawarte w zaktualizowanym kwestionariuszu przygotowanym przez Komisję w ścisłej współpracy z Radą Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE).

z rozpatrywania sprawy, w której ich bezstronność jest wątpliwa, zagrożona lub w przypadku uzasadnionego podejrzenia o stronniczość. Wykres pokazuje także, jaki organ (¹²³) jest odpowiedzialny za podjęcie decyzji dotyczącej wyłączenia sędziego na wniosek złożony przez stronę dążącą do takiego wyłączenia (¹²⁴).

Wykres .: Wyłączenie sędziego z mocy ustawy i na wniosek (*) (źródło: Europejska Sieć Rad Sądownictwa i Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej (¹²⁵))



– Środki bezpieczeństwa dotyczące funkcjonowania krajowych organów ścigania w UE –

Prokuratura odgrywa istotną rolę w systemie sądownictwa karnego oraz we współpracy między państwami członkowskimi w sprawach karnych. Właściwe funkcjonowanie prokuratury krajowej ma kluczowe znaczenie dla skutecznego przeciwdziałania przestępstwom, w tym przestępstwom gospodarczym i finansowym, takim jak pranie pieniędzy i korupcja. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (¹²⁶) prokuraturę można uznać za organ sądowy państwa członkowskiego do celów wydania i wykonania europejskiego nakazu aresztowania zawsze, gdy może działać w sposób niezależny i nie jest narażona na

¹²³ Niekiedy decyzję w danej sprawie podejmuje więcej niż jeden organ w zależności od szczebla sądu, w którym zasiada wyłączany sędzia.

¹²⁴ Zgodnie z pkt 59, 60 i 61 zalecenia CM/Rec(2010)12 sędziowie powinni działać niezależnie i bezstronnie we wszystkich sprawach oraz powinni wyłączyć się ze sprawy lub odmówić przyjęcia sprawy, jeżeli zachodzą uzasadnione powody określone przez prawo.

¹²⁵ Dane zgromadzone za pośrednictwem zaktualizowanego kwestionariusza przygotowanego przez Komisję w ścisłym powiązaniu z ENCJ. W przypadku państw członkowskich, w których nie istnieją rady sądownictwa i które nie należą do ENCJ, odpowiedzi na pytania zawarte w zaktualizowanym kwestionariuszu uzyskano w wyniku współpracy z Siecią Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej.

¹²⁶ Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1).

ryzyko podlegania, bezpośrednio lub pośrednio, indywidualnym poleceniom lub instrukcjom ze strony organu władzy wykonawczej, takiego jak minister sprawiedliwości (¹²⁷).

Sposób organizacji prokuratury krajowej jest zróżnicowany na terytorium UE i nie obowiązuje żaden jednolity model w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich. Rada Europy zauważyła, że powszechnie jednak dąży się do zwiększania niezależności prokuratury, a nie do tego, aby prokuratura była podporządkowana władzy wykonawczej lub z nią powiązana (¹²⁸). Według Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich sprawna i niezależna prokuratura, oddana sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości z zachowaniem praworządności i w poszanowaniu praw człowieka, stanowi jeden z filarów państwa demokratycznego (¹²⁹).

Procedury powoływania prokuratorów w poszczególnych krajach mogą wpływać na stopień niezależności służb prokuratorskich. Niezależnie od modelu krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości i tradycji prawnej, w której system ten jest osadzony, zgodnie z normami europejskimi państwa członkowskie muszą podejmować skuteczne działania w celu zagwarantowania, aby prokuratorzy byli w stanie wypełniać swoje zawodowe zadania

¹²⁷ Trybunał Sprawiedliwości, wyrok z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI (prokuratura w Lubece i prokuratura w Zwickau), sprawy połączone C-508/18 i C-82/19 PPU, pkt 73, 74 i 88, ECLI:EU:C:2019:456; wyrok z dnia 27 maja 2019 r., C-509/18, pkt 52, ECLI:EU:C:2019:457; zob. również wyroki z dnia 12 grudnia 2019 r., Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg i Openbaar Ministerie (prokuratura w Lyonie i prokuratura w Tours), sprawy połączone C-566/19 PPU i C-626/19, ECLI:EU:C:2019:1077; Openbaar Ministerie (prokuratura szwedzka), C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078, i Openbaar Ministerie (prokuratura w Brukseli), C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079; wyrok z dnia 24 listopada 2020 r., AZ, C-510/19, pkt 54, ECLI:EU:C:2020:953. Zob. również wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16 PPU, pkt 34 i 36, ECLI:EU:C:2016:861 i wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Poltorak, C-452/16 PPU, pkt 35, ECLI:EU:C:2016:858, zgodnie z którym pojęcie „władzy sądowej” „należy odróżnić, zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawa, od władzy wykonawczej”. Zob. także zalecenie (xii) w opinii nr 13(2018) w sprawie niezależności, odpowiedzialności i etyki prokuratorów przyjętej przez Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (CCPE).

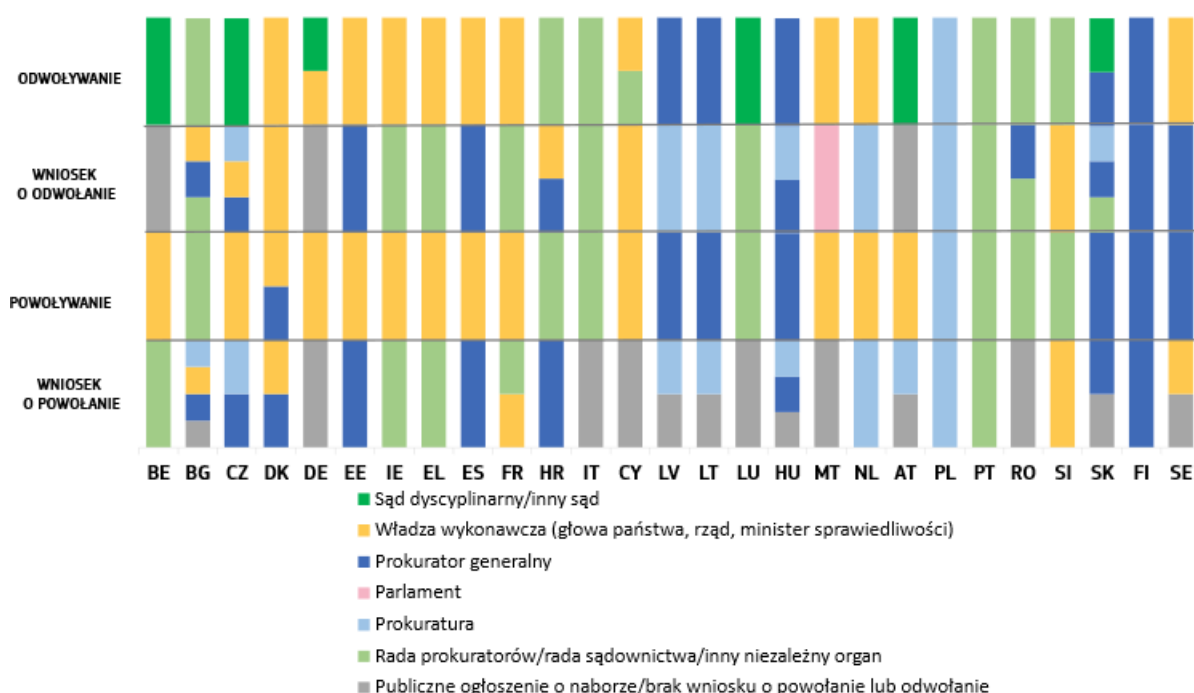
¹²⁸ CDL-AD(2010)040-e Sprawozdanie dotyczące norm europejskich w zakresie niezależności systemu sądowego: część II — Prokuratura — przyjęte przez Komisję Wenecką na jej 85 sesji plenarnej (Wenecja, 17–18 grudnia 2010 r.), pkt 26.

¹²⁹ W społeczeństwie demokratycznym zarówno sądy, jak i organy śledcze muszą być wolne od nacisków politycznych. Pojęcie niezależności oznacza, że prokuratorzy są wolni od bezprawnej ingerencji w wykonywane przez nich obowiązki, co ma na celu zapewnienie pełnego poszanowania i stosowania prawa oraz praworządności, a także że nie podlegają żadnym naciskom politycznym ani bezprawnym wpływom jakiegokolwiek rodzaju. Niezależność odnosi się nie tylko do całej prokuratury, ale także do jej poszczególnych organów i prokuratorów. Niezależnie od modelu krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości i tradycji prawnej, w której system ten jest osadzony, zgodnie z normami europejskimi państwa członkowskie muszą podejmować skuteczne działania w celu zagwarantowania, aby prokuratorzy byli w stanie wypełniać swoje zawodowe zadania i obowiązki w odpowiednich warunkach prawnych i organizacyjnych oraz bez nieuzasadnionej ingerencji. Zob. Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich, opinia nr 15 (2020) w sprawie roli prokuratorów w sytuacjach nadzwyczajnych, w szczególności podczas walki z pandemią; opinia nr 16 (2021) w sprawie skutków decyzji sądów międzynarodowych i organów traktatowych w zakresie niezależności praktycznej prokuratorów, pkt 13. Zob. również zalecenie Rec(2000)19 dotyczące roli prokuratury w systemie sądownictwa karnego przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 6 października 2000 r. (zalecenie z 2000 r.), pkt 4, 11 oraz 13. Opinia nr 13(2018) w sprawie niezależności, odpowiedzialności i etyki prokuratorów przyjęta przez Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (CCPE), zalecenia (i) oraz (iii); czwarta runda oceny pt. „Zapobieganie korupcji – członkowie parlamentów, sędziowie i prokuratorzy” przeprowadzona przez Grupę Państw przeciwko Korupcji (GRECO); w ramach tej rundy wydano wiele zaleceń, w których zaproponowano rozwiązania mające na celu ochronę prokuratury przed nieuzasadnionymi wpływami i ingerencją w ściganie przestępstw.

i obowiązki w odpowiednich warunkach prawnych i organizacyjnych (¹³⁰) oraz bez nieuzasadnionej ingerencji (¹³¹).

Wykres 57 przedstawia przegląd procedur w zakresie powoływania i odwoływania szefów prokuratur. Przedstawiono na nim także różnorodność modeli organizacyjnych prokuratury w różnych państwach członkowskich wokół władzy wykonawczej lub sądownictwa. Na wykresie pokazano również rolę prokuratora generalnego i rad sądownictwa lub rad prokuratorów jako podmiotów istotnych w kontekście powoływania i odwoływania szefów prokuratur.

Wykres .: Szefowie prokuratur: powołanie i odwołanie (*) (źródło: Komisja Europejska oraz NADAL (¹³²))



BE: Rada sądownictwa przedstawia propozycje kandydatów ministrowi sprawiedliwości, a minister sprawiedliwości przedstawia je królowi. Odwołuje ich sąd dyscyplinarny. **BG:** Wykresy przedstawiają sytuację szefów administracyjnych, a nie ich zastępców. Prokurator generalny może zgłaszać kandydatury na stanowiska szefów prokuratur apelacyjnych, szefowie prokuratur nadrzędnych – na stanowiska kierowników prokuratur w danym okręgu sądowym, a minister sprawiedliwości – na wszystkie stanowiska; kandydaci mogą także zgłaszać się samodzielnie. Powołuje ich rada prokuratorów. Wniosek o odwołanie mogą złożyć rada prokuratorów, prokurator generalny lub minister sprawiedliwości, a odwołać – Najwyższa Rada Sądownictwa. Dyrektor Krajowej Służby Śledczej jest odwoływany przez izbę prokuratorów Najwyższej Rady Sądownictwa na wniosek co najmniej trzech członków izby prokuratorów, prokuratora generalnego lub ministra sprawiedliwości. **CZ:** Szefów prokuratury rejonowej, prokuratury regionalnej i prokuratury wyższego szczebla powołuje minister sprawiedliwości na wniosek szefa odpowiedniej najbliższej przelóżonej jednostki prokuratury, prokuratora generalnego lub Ministerstwa Sprawiedliwości. Prokurator generalny i szefowie prokuratur nadrzędnych mogą zaproponować odwołanie szefa prokuratury wyższego szczebla, prokuratury regionalnej lub prokuratury rejonowej. Odwołuje ich sąd dyscyplinarny. **DK:** Odpowiedzialność za powoływanie szefów prokuratury na szczeblu lokalnym została delegowana z Ministerstwa Sprawiedliwości na dyrektora prokuratury (prokuratora

¹³⁰ Zalecenie Rec(2000)19 dotyczące roli prokuratury w systemie sądownictwa karnego przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 6 października 2000 r. (zalecenie z 2000 r.), pkt 4.

¹³¹ Zalecenie z 2000 r., pkt 11 i 13. Zob. także zalecenie (i) oraz (iii) w opinii nr 13(2018) w sprawie niezależności, odpowiedzialności i etyki prokuratorów przyjętej przez Radę Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (CCPE).

¹³² Dane zgromadzone za pośrednictwem kwestionariusza przygotowanego przez Komisję w ścisłym powiązaniu z siecią prokuratorów NADAL.

generalnego). **DE:** Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości powołuje prokuratorów na poziomie kraju związkowego po publicznym zaproszeniu do zgłaszania kandydatur. Nie składa się wniosku o odwołanie. Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości może tymczasowo odwołać prokuratora lub przenieść go na inne stanowisko w interesie służby, a specjalny wydział sądów właściwy do spraw urzędników służby cywilnej może go zwolnić ze służby cywilnej. **EE:** Prokurator generalny składa wniosek o powołanie/odwołanie, a minister sprawiedliwości powołuje/odwołuje. **IE:** Prokurator generalny jest jedynym organem prokuratury odpowiedzialnym za prokuraturę w IE. Wnioski dotyczące powoływania i odwoływania przedstawia komisja ds. nominacji najwyższego szczebla (TLAC), a rząd podejmuje ostateczną decyzję zarówno w sprawie powołania, jak i odwołania. **EL:** Decyzja Najwyższej Rady Sądownictwa jest wykonywana po wydaniu dekretu przez prezydenta. W drodze wyjątku szefowie prokuratur przy sądach pierwszej instancji w Atenach i Salonikach oraz szef prokuratury przy sądzie apelacyjnym w Atenach są wybierani w głosowaniu tajnym przez prokuratorów odpowiednich jednostek prokuratur. Szef Prokuratury ds. Przestępstw Gospodarczych jest powoływany przez Najwyższą Radę Sądownictwa. Najwyższa Rada Sądownictwa występuje o odwołanie, a prezes odwołuje. **ES:** Prokurator generalny wyznacza kandydatów na określone stanowiska w prokuraturze, zastępców szefów prokuratur regionalnych oraz zastępców prokuratorów naczelnych wyspecjalizowanej prokuratury, którzy są następnie powoływani przez rząd (oficjalnie powołuje król). Wcześniej prokurator generalny konsultuje się z radą prokuratorów (kolegialny organ przedstawicielski prokuratury), a także z szefami prokuratur regionalnych w sprawach dotyczących stanowisk w ich regionach. Prokurator generalny występuje z wnioskiem o odwołanie po konsultacji z radą prokuratorów i, w stosownych przypadkach, z szefem prokuratury regionalnej, a rząd podejmuje decyzję o odwołaniu. **FR:** Minister sprawiedliwości przedstawia wniosek, rada sądownictwa wydaje opinię, a prezydent powołuje dekretem. Opinia rady sądownictwa ma charakter konsultacyjny, ale zgodnie z ugruntowanym zwyczajem ministerstwo i prezydent respektują opinie negatywne. Conseil supérieur de la magistrature (Najwyższa Rada Sądownictwa) występuje o odwołanie, a minister sprawiedliwości odwołuje. **CY:** Prokurator generalny jest jedynym szefem prokuratury. Powołuje go prezydent. Odwołuje go Najwyższy Trybunał Konstytucyjny działający jako rada sądownictwa. **LV:** Po publicznym zaproszeniu do zgłaszania kandydatur Komisja Atestacyjna ds. Prokuratorów (ustanowiona przez Radę Prokuratora Generalnego i składająca się z prokuratorów różnych szczebli) wnioskuje o powołanie kandydata lub o odwołanie z funkcji. **LT:** Komisja selekcyjna prokuratorów (składająca się z 4 prokuratorów i 3 osób niebędących prokuratorami) proponuje kandydatów po przeprowadzeniu procedury otwartego zaproszenia. Komisja atestacyjna (składająca się z 4 prokuratorów i 3 osób niebędących prokuratorami) lub prokurator, który przeprowadził dochodzenie wewnętrzne w sprawie działań danego prokuratora, mogą wystąpić o jego odwołanie. **LU:** Za powoływanie odpowiada rada sądownictwa. Wszczyła ona również postępowanie dyscyplinarne, w którym sąd dyscyplinarny podejmuje decyzję o odwołaniu. **HU:** Po ogłoszeniu naboru na wolne stanowiska prokurator generalny rozpatruje zgłoszenia i powołuje prokuratorów na wyższe stanowiska. Rada prokuratorów wydaje opinię. Prokurator generalny może w dowolnym momencie bez uzasadnienia odwołać nominacje na stanowiska kierownicze i wyższe stanowiska. Szefowie prokuratur mogą zaproponować odwołanie, ale nie jest to wiążące dla prokuratora generalnego. **MT:** Wykres odzwierciedla sytuację prokuratora generalnego. Powołuje go prezydent na podstawie zalecenia premiera, w wyniku publicznego zaproszenia do zgłaszania kandydatur. O odwołanie prokuratora generalnego występuje parlament przy poparciu co najmniej dwóch trzecich głosów wszystkich posłów, a odwołuje go prezydent. **NL:** Rada Prokuratorów Generalnych jako organ kierowniczy prokuratury przedstawia nominacje ministrowi sprawiedliwości i bezpieczeństwa, który decyduje, czy nominacje kwalifikują się do powołania na mocy dekretu królewskiego. Rada Prokuratorów Generalnych odwołuje za zgodą ministra sprawiedliwości i bezpieczeństwa. **AT:** Komisja ds. personelu przy Federalnym Ministerstwie Sprawiedliwości, złożona z prokuratorów, proponuje kandydatów na szefów prokuratur wyższego szczebla i szefa prokuratury generalnej. Komisja ds. personelu przy Prokuraturze Wyższego Szczebla proponuje Federalnemu Ministerstwu Sprawiedliwości kandydatów na szefów wszystkich prokuratur w ich regionie/obszarze podlegającym ich kompetencji. Kandydatów powołuje prezydent federalny. Odwołuje ich sąd dyscyplinarny. Sąd najwyższy pełni funkcję sądu dyscyplinarnego dla członków prokuratury generalnej i szefa prokuratury wyższego szczebla (i ich pierwszych zastępców); w przypadku innych prokuratorów funkcję sądu dyscyplinarnego (pierwszej instancji) pełni wyższy sąd krajowy (właściwy dla innego regionu). **PL:** Prokurator Krajowy przedstawia kandydata zgromadzeniu prokuratorów, nad którymi ma sprawować zwierzchnictwo, a następnie wnioskuje o jego powołanie. Organem powołującym jest Prokurator Krajowy. Ta sama procedura ma zastosowanie do odwołania. **RO:** Wykres odzwierciedla sytuację szefów prokuratur z wyjątkiem szefów wyspecjalizowanych prokuratur. Po publicznym zaproszeniu do zgłaszania kandydatur szefów prokuratury powołuje Najwyższa Rada Sądownictwa. O odwołanie szefów prokuratur wnioskuje prokurator generalny lub Inspekcja ds. Sądownictwa, a Najwyższa Rada Sądownictwa odwołuje. **SI:** Szefowie prokuratur rejonowych są powoływani przez radę prokuratorów na uzasadniony wniosek ministra sprawiedliwości po uzyskaniu uprzedniej opinii prokuratora generalnego. Rada prokuratorów odwołuje szefa prokuratury rejonowej na wniosek ministra po uzyskaniu uprzedniej opinii prokuratora generalnego. **SK:** Po publicznym zaproszeniu do zgłaszania kandydatur pięcioosobowa komisja selekcyjna (składająca się z prokuratorów wybranych przez prokuratora generalnego) proponuje prokuratorów

naczelnych po uprzedniej konsultacji z radą prokuratorów. Powołuje prokurator generalny. Wyjątkiem od tej procedury są zastępcy prokuratora generalnego, których powołuje on sam, oraz zastępcy prokuratorów regionalnych/rejonowych, powoływani przez prokuratora generalnego na wniosek właściwego prokuratora regionalnego/rejonowego. Zastępcy są również uznawani za prokuratorów naczelnych. Prokurator generalny odwołuje prokuratorów naczelnych. Prokurator generalny jest zobowiązany do odwołania, jeżeli sąd dyscyplinarny wydał decyzję o odwołaniu. Wniosek dyscyplinarny przeciwko prokuratorowi generalnemu może złożyć trzy piąte posłów do parlamentu lub prezydent. W przypadku prokuratorów naczelnych wniosek może złożyć prokurator generalny, obrońca praw publicznych oraz zastępca prokuratora generalnego (wobec prokuratorów prokuratury generalnej i prokuratorów prowadzących, którzy podlegają jego/jej kompetencjom zarządczym). **FI:** Prokurator wyższego szczebla w prokuraturze generalnej występuje o powołanie lub odwołanie, a czynność powołania/odwołania wykonuje prokurator generalny. Ponadto sąd może odwołać szefa prokuratury w przypadku pozbawienia wolności, z pewnymi wyjątkami. **SE:** Rada Konsultacyjna ds. Zatrudnienia prokuratorów przedstawia kandydatury na stanowisko zastępcy prokuratora naczelnego (wniosek niewiążący), prokuratora naczelnego oraz prokuratorów wyższego szczebla, a powołuje ich prokurator generalny. O ich odwołanie występuje prokurator generalny, a rządowa komisja dyscyplinarna ds. urzędników wysokiego szczebla podejmuje decyzję w sprawie odwołania.

– *Niezależność izb adwokackich i adwokatów w UE* –

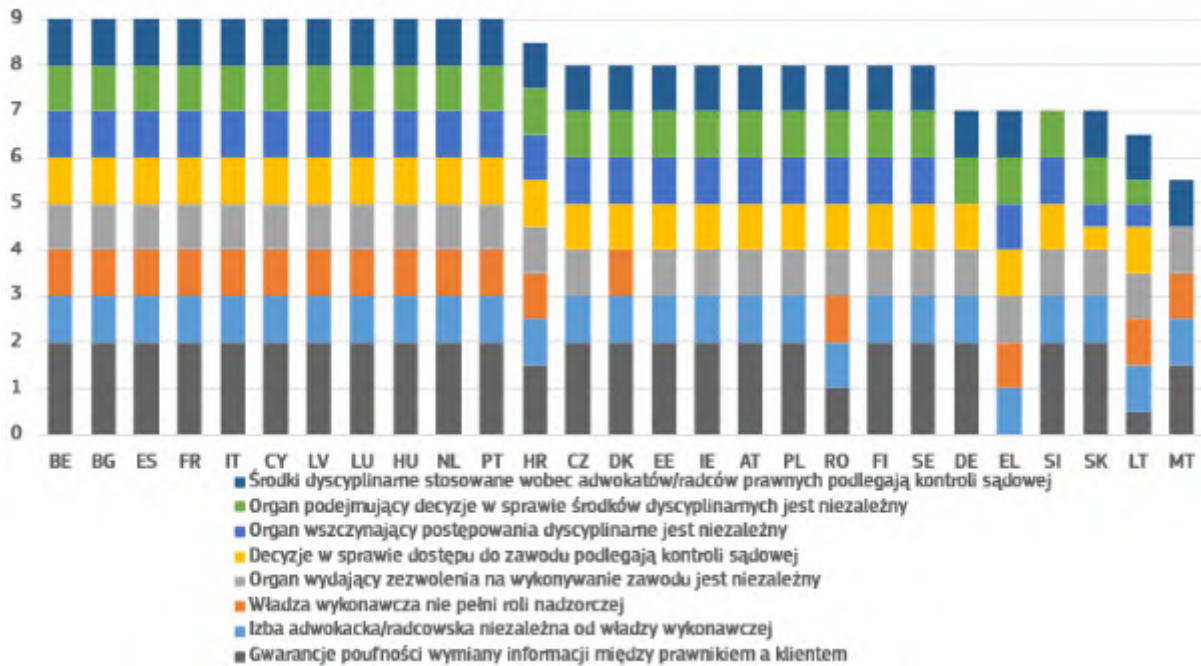
Adwokaci i ich samorządy zawodowe odgrywają fundamentalną rolę w zapewnianiu ochrony praw podstawowych i praworządności (¹³³). Sprawiedliwy system wymiaru sprawiedliwości wymaga, aby adwokaci mieli swobodę wykonywania swojej działalności polegającej na doradzaniu klientom i ich reprezentowaniu. Przynależność adwokatów do wolnego zawodu oraz autorytet wynikający z tej przynależności przyczyniają się do zachowania niezależności, a izby adwokackie odgrywają istotną rolę w zapewnianiu niezależności adwokatów. Normy europejskie przewidują swobodę wykonywania zawodu adwokata i niezależność izb adwokackich. Normy te określają również podstawowe zasady postępowań dyscyplinarnych wobec adwokatów (¹³⁴).

Wykres .: Niezależność izb adwokackich i adwokatów, 2024 r. (*) (źródło: Komisja Europejska oraz CCBE (¹³⁵))

¹³³ „Prawnicy odgrywają ważną rolę w ochronie praworządności i niezależności sądów, w poszanowaniu podziału władzy i praw podstawowych”, „Dostęp do usług prawniczych i praworządność” – Dokument prezydencji otwierający debatę na posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 3–4 marca 2022 r.: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6319-2022-INIT/en/pdf>.

¹³⁴ Zalecenie nr R(2000)21 Komitetu Ministrów Rady Europy.

¹³⁵ Dane za 2024 r. zgromadzono na podstawie odpowiedzi udzielonych przez członków CCBE w kwestionariuszu.



(*) Na podstawie wyników badania państwa członkowskie mogły uzyskać maksymalnie 9 punktów. Badanie przeprowadzono na koniec 2024 r. W przypadku pytania dotyczącego gwarancji poufności relacji adwokat–klient przyznawano 0,5 punktu za każdy w pełni uwzględniony scenariusz (przeszukiwanie i zajęcie danych elektronicznych przechowywanych przez adwokata, przeszukiwanie siedziby adwokata, przechwytywanie korespondencji między adwokatem a klientem, nadzór nad adwokatem lub jego siedzibą, kontrola podatkowa kancelarii prawnej i inne kontrole administracyjne). Za wszystkie pozostałe kryteria, które zostały w pełni spełnione, przyznawano 1 punkt. W przypadku niespełnienia kryterium nie przyznawano punktów. **MT:** Odpowiedzi z 2020 r., dostosowane do nowej metodyki. **EE:** Ministerstwo Sprawiedliwości ma szerokie uprawnienia nadzorcze nad organizacją systemu pomocy prawnej. **LT:** Zgodnie z ustawą o Izbie Adwokackiej rada izb adwokackich może wszczynać postępowania dyscyplinarne przeciwko adwokatom. Ustawa stanowi jednak również, że takie prawo przysługuje także ministrowi sprawiedliwości. Jeśli minister sprawiedliwości zdecyduje się wszcząć postępowanie dyscyplinarne wobec adwokata, izba adwokacka nie ma wpływu na takie postępowanie, a sprawa trafia bezpośrednio do sądu dyscyplinarnego. Sąd dyscyplinarny składa się z pięciu adwokatów, którzy są członkami izby adwokackiej. Trzech z nich jest wybieranych przez walne zgromadzenie izby adwokackiej, a kolejnych dwóch jest mianowanych przez ministra sprawiedliwości. **PL:** Ministerstwo Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad Izbą Adwokacką, organizuje egzaminy adwokackie i ustala minimalną stawkę opłat adwokackich (po wydaniu niewiążącej opinii przez Naczelną Radę Adwokacką). **SI:** Postępowania dyscyplinarne prowadzone są wyłącznie w ramach samej izby adwokackiej. Od decyzji komisji dyscyplinarnej pierwszej instancji przysługuje odwołanie, które jest rozpatrywane przez komisję dyscyplinarną drugiej instancji. Nie istnieje możliwość odwołania się od decyzji komisji dyscyplinarnej drugiej instancji. Zasadę tę określono w art. 65 ustawy o adwokaturze: „Decyzje organów dyscyplinarnych izby adwokackiej podlegają wykonaniu”; **SK:** Przede wszystkim to niezależna komisja nadzoru słowackiej izby adwokackiej składa wnioski na podstawie skargi. Postępowanie dyscyplinarne może jednak wszcząć również minister sprawiedliwości, jeżeli „adwokat dopuścił się czynu, który w świetle dotychczas obowiązujących przepisów prawa można uznać za wykroczenie zawodowe, przewodniczący komisji nadzoru lub minister sprawiedliwości (działający w charakterze wnioskodawcy) może złożyć wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego na podstawie niniejszej ustawy do właściwego organu samorządu adwokackiego w terminie, który miał zastosowanie do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na podstawie dotychczas obowiązującego przepisu prawa”. **FI:** Izba adwokacka podlega nadzorowi Kanclerza Sprawiedliwości jako organu władzy publicznej. Kanclerz sprawuje nadzór nad adwokatami zgodnie z przepisami ustawy o adwokaturze.

2.3.3. Podsumowanie niezależności sądów

Niezależność sądów jest zasadniczym elementem prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem lub trybunałem zapisanego w art. 47 Karty praw podstawowych UE i jest niezbędna do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, zgodnie z wymogami art. 19 Traktatu

o Unii Europejskiej. Stanowi ona podstawowy element skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości i jest niezbędna do utrzymania praworządności. Jest ona niezwykle istotna dla zapewnienia rzetelności postępowań sądowych i zaufania obywateli i przedsiębiorstw do systemu prawnego. Krajowe systemy sądownictwa muszą zatem w pełni przestrzegać wymogów dotyczących niezależności sądów wynikających z prawa UE zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości UE i należyce uwzględniać europejskie standardy niezależności sądów. W tablicy wyników z 2025 r. zaprezentowano tendencje w postrzeganiu niezależności sądów przez ogół społeczeństwa i przedsiębiorstwa. W tej edycji przedstawiono również nowe wskaźniki dotyczące sytuacji w zakresie wyłączenia sędziego z mocy ustawy i na wniosek we wszystkich państwach członkowskich oraz powoływania i odwoływania szefów prokuratur.

Wskaźniki strukturalne same w sobie nie pozwalają na wyciągnięcie wniosków na temat niezależności tych organów, ale stanowią ewentualne elementy, które mogą zostać uznane za punkt wyjścia do przeprowadzenia takiej analizy.

a) W tablicy wyników z 2025 r. przedstawiono zmiany w zakresie postrzeganej niezależności na podstawie badań ogółu społeczeństwa (Eurobarometr FL554) i przedsiębiorstw (Eurobarometr FL555):

- Z jednej strony badanie Eurobarometr przeprowadzone wśród ogółu społeczeństwa (wykres 50) pokazuje, że opinia na temat niezależności sądów i niezawisłości sędziów poprawiła się lub pozostała taka sama w 17 państwach członkowskich w porównaniu z 2016 r., natomiast pięć państw członkowskich boryka się z wyzwaniami. Z drugiej strony w porównaniu z rokiem ubiegłym opinia ogółu społeczeństwa na temat niezależności sądownictwa poprawiła się lub pozostała taka sama w 21 państwach członkowskich, a pogorszyła się w sześciu państwach członkowskich. W trzech państwach członkowskich poziom postrzeganej niezależności pozostaje szczególnie niski.
- Badanie Eurobarometr przeprowadzone wśród przedsiębiorstw (wykres 52) pokazuje, że opinia na temat niezależności sądów i niezawisłości sędziów poprawiła się lub pozostała taka sama w 18 państwach członkowskich w porównaniu z 2016 r., natomiast pogorszyła się w dziewięciu państwach członkowskich. W porównaniu z rokiem ubiegłym opinia przedsiębiorstw na temat niezależności sądownictwa poprawiła się lub pozostała taka sama w 18 państwach członkowskich, a pogorszyła się w dziewięciu państwach członkowskich. W trzech państwach członkowskich poziom postrzeganej niezależności pozostaje szczególnie niski.
- Wśród powodów postrzeganego braku niezależności sądów i niezawisłości sędziów najczęściej wskazywano ingerencje lub naciski ze strony rządu i polityków, a w dalszej kolejności naciski ze strony interesów gospodarczych i innych szczególnych interesów. Oba te powody nadal odgrywają ważną rolę w trzech państwach członkowskich, które wykazują bardzo niski poziom postrzeganej niezależności (wykresy 51 i 53).

b) Od 2022 r. w unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości przedstawia się wyniki badania Eurobarometr na temat tego, jak przedsiębiorstwa postrzegają skuteczność ochrony inwestycji przez prawo i sądy w odniesieniu do ich zdaniem nieuzasadnionych decyzji lub bezczynności państwa (wykres 54). Prowadzenie postępowania administracyjnego, stabilność i jakość procesu stanowienia prawa, jak również skuteczność sądów i ochrona własności są nadal kluczowymi czynnikami o porównywalnym znaczeniu dla zaufania do ochrony inwestycji (wykres 55). W porównaniu z ubiegłym rokiem zaufanie do ochrony inwestycji poprawiło się w 13 państwach członkowskich.

c) Na wykresie 56 przedstawiono sytuację w zakresie wyłączenia sędziego z mocy ustawy i na wniosek we wszystkich państwach członkowskich.

- d) Wykres 57 dotyczy powoływania i odwoływania szefów prokuratur, a tym samym środków bezpieczeństwa dotyczących funkcjonowania krajowych organów ścigania w UE.
- e) Z danych przedstawionych na wykresie 58 wynika, że niezależność adwokatów jest zasadniczo zagwarantowana, co zapewnia członkom izby adwokackiej swobodę w realizowaniu działań polegających na doradzaniu klientom i reprezentowaniu ich.

3. INNE WSKAŹNIKI ISTOTNE DLA JEDNOLITEGO RYNKU

Poza sądami, prokuraturami i innymi organami sądowymi, które mają istotne znaczenie dla niezależnego stosowania prawa UE, kilka innych organów publicznych ma za zadanie stosować prawo UE w konkretnych obszarach, takich jak przeciwdziałanie korupcji, zamówienia publiczne i konkurencja. Tegoroczna edycja tablicy wyników zawiera dodatkowe wykresy dotyczące organów, które mają kluczowe znaczenie dla dobrego funkcjonowania jednolitego rynku.

Oprócz regularnie ujmowanych zagadnień, w tablicy wyników z 2025 r. po raz pierwszy przedstawiono wskaźniki dotyczące uprawnień i niezależności najwyższych organów kontroli, które odgrywają ważną rolę w obszarze przeciwdziałania korupcji, oraz przedstawiono dane na temat postrzeganej niezależności, a także na temat organów uczestniczących w powoływaniu i odwoływaniu krajowych organów ochrony konkurencji i organów odwoławczych pierwszej instancji ds. zamówień publicznych, które należą do kluczowych organów odpowiedzialnych za funkcjonowanie jednolitego rynku.

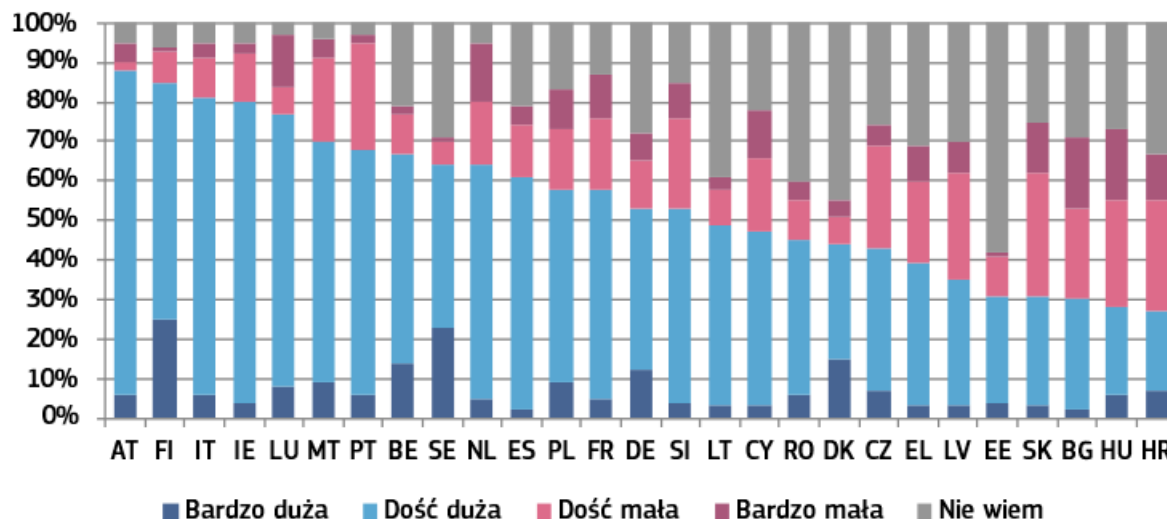
3.1. Niezależne organy istotne dla funkcjonowania jednolitego rynku

Niezależne organy stanowią najważniejszą gwarancję praworządności dla funkcjonowania jednolitego rynku. Po raz pierwszy tablica wyników prezentuje pewne aspekty strukturalne niektórych z tych organów, takich jak organy odwoławcze pierwszej instancji ds. zamówień publicznych, krajowe organy ochrony konkurencji i najwyższe organy kontroli. Po raz pierwszy przedstawiono w niej również postrzeganą niezależność organów odwoławczych pierwszej instancji ds. zamówień publicznych oraz krajowych organów ochrony konkurencji.

Na wykresie 59 przedstawiono, jak przedsiębiorstwa postrzegają niezależność organów odwoławczych pierwszej instancji ds. zamówień publicznych. Organy te są ustanawiane w państwach członkowskich na podstawie dyrektyw dotyczących środków odwoławczych (dyrektywa 89/665/EWG i dyrektywa 92/13/EWG zmieniona dyrektywą 2007/66/WE oraz dyrektywą 2014/23/UE). Zgodnie z dyrektywami dotyczącymi środków odwoławczych – w odniesieniu do zamówień objętych zakresem stosowania dyrektywy 2014/23/UE, dyrektywy 2014/24/UE i dyrektywy 2014/25 oraz decyzji podjętych przez instytucje zamawiające lub podmioty zamawiające – należy zapewnić możliwość skutecznego, a zwłaszcza możliwie szybkiego odwołania od takich decyzji z powodu naruszenia przez te decyzje prawa unijnego w dziedzinie zamówień publicznych lub naruszenia krajowych przepisów transponujących to prawo. Organem odwoławczym może być sąd lub organ pozasądowy. Organy pozasądowe mają zazwyczaj formę niezależnego organu administracyjnego. W takim przypadku dyrektywy

dotyczące środków odwoławczych określają dalsze wymogi proceduralne, a także możliwość dalszego odwołania się na drodze kontroli sądowej.

Wykres .: Niezależność organów odwoławczych pierwszej instancji ds. zamówień publicznych w opinii przedsiębiorstw (*) (źródło: Eurobarometr ¹³⁶ – 2025 r.)

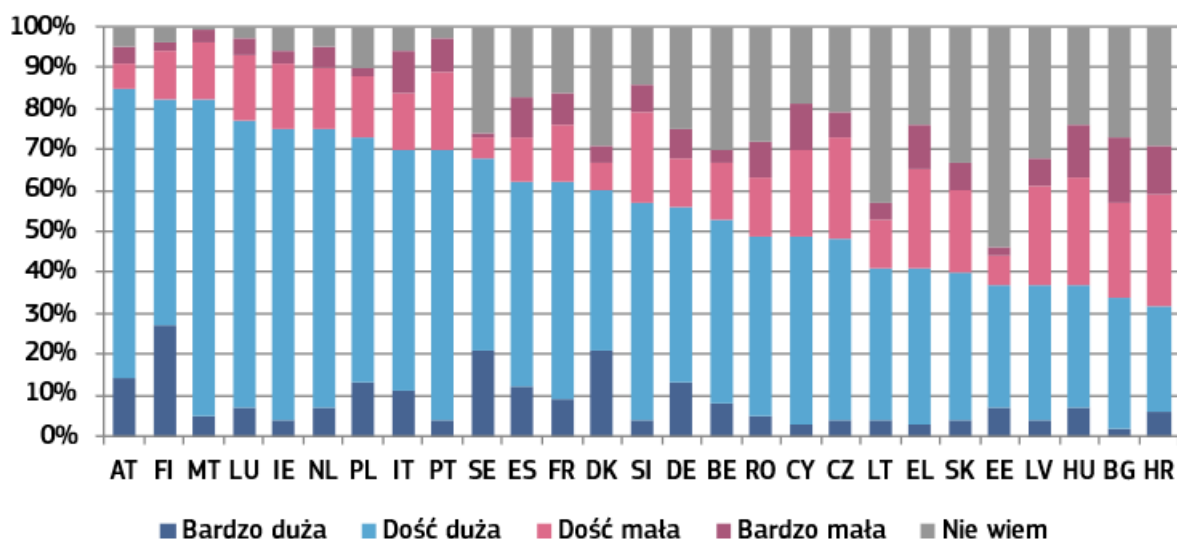


(*) Państwa członkowskie są najpierw uporządkowane pod względem odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność ta jest „bardzo duża” lub „dość duża” (odpowiedzi pozytywne ogółem); jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem, wówczas państwa te są uporządkowane według odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność ta jest dość mała lub bardzo mała (odpowiedzi negatywne ogółem); jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem i odsetek odpowiedzi negatywnych ogółem, wówczas państwa te są uporządkowane według odsetka respondentów, którzy ocenili tę niezależność jako bardzo dużą; jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem, odpowiedzi negatywnych ogółem i odpowiedzi wskazujących na bardzo wysoki poziom niezależności, wówczas państwa te są uporządkowane według odsetka respondentów, którzy ocenili tę niezależność jako bardzo małą.

Na wykresie 60 przedstawiono, jak przedsiębiorstwa postrzegają niezależność krajowych organów ochrony konkurencji. Organy te stanowią część zdecentralizowanego systemu, który opiera się na równoległych kompetencjach Komisji oraz krajowych organów ochrony konkurencji i sądów krajowych państw członkowskich w zakresie egzekwowania unijnych przepisów dotyczących ochrony konkurencji. W związku z tym są one jednymi z kluczowych organów dla funkcjonowania jednolitego rynku.

¹³⁶ Badanie Eurobarometr FL555, przeprowadzone 13–29 stycznia 2025 r., odpowiedzi na pytanie: „Zgodnie z posiadaną przez siebie wiedzą, jak oceniliby Pan/oceniłaby Pani organ zajmujący się kontrolą zamówień publicznych, który rozpoznaje sprawy dotyczące zamówień publicznych, pod kątem niezależności tego organu? Czy oceniliby Pan/oceniłaby Pani tę niezależność jako bardzo dużą, dość dużą, dość małą, bardzo małą?”, zob.: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_pl#surveys.

Wykres .: Niezależność krajowych organów ochrony konkurencji w opinii przedsiębiorstw (*) (źródło: Eurobarometr ⁽¹³⁷⁾ – 2025 r.)

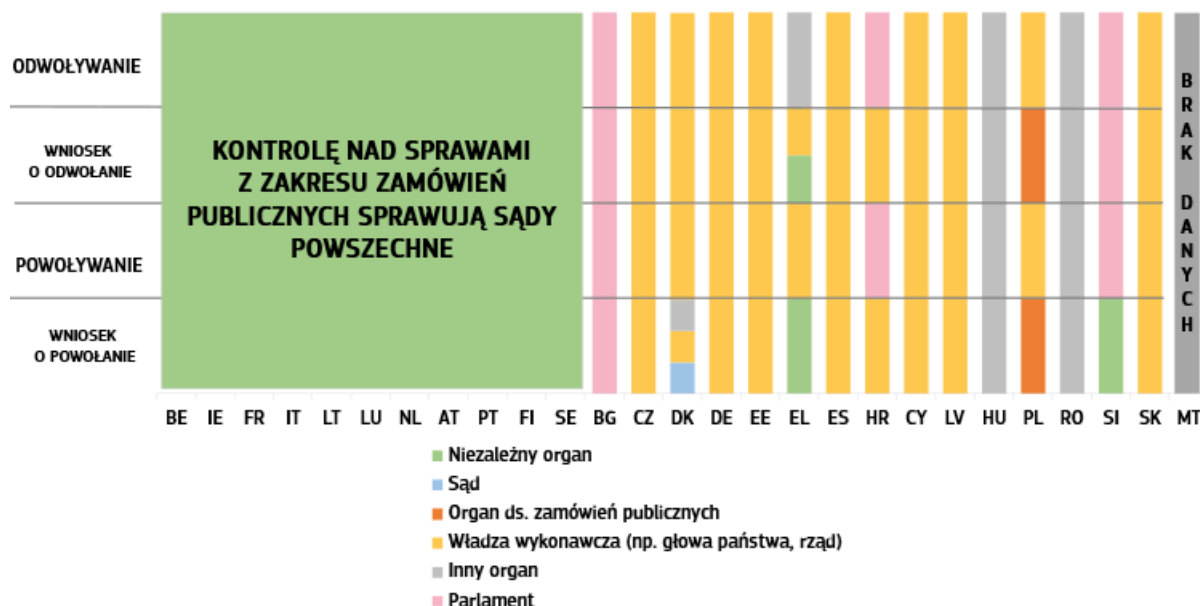


(*) Państwa członkowskie są najpierw uporządkowane pod względem odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność ta jest „bardzo duża” lub „dość duża” (odpowiedzi pozytywne ogółem); jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem, wówczas państwa te są uporządkowane według odsetka respondentów, którzy stwierdzili, że niezależność ta jest dość mała lub bardzo mała (odpowiedzi negatywne ogółem); jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem i odsetek odpowiedzi negatywnych ogółem, wówczas państwa te są uporządkowane według odsetka respondentów, którzy ocenili tę niezależność jako bardzo dużą; jeżeli niektóre państwa członkowskie mają taki sam odsetek odpowiedzi pozytywnych ogółem, odpowiedzi negatywnych ogółem i odpowiedzi wskazujących na bardzo wysoki poziom niezależności, wówczas państwa te są uporządkowane według odsetka respondentów, którzy ocenili tę niezależność jako bardzo małą.

Wykres 61 przedstawia przegląd organów zajmujących się procedurami w zakresie powoływania i odwoływania organów odwoławczych pierwszej instancji ds. zamówień publicznych. Wykres odzwierciedla procedury dotyczące członków organów odwoławczych pierwszej instancji ds. zamówień publicznych (jeżeli mają one charakter pozasądowy lub nie są częścią zwykłego systemu sądownictwa i podejmują decyzje w składach orzekających) lub ich szefów, gdy organy te składają się z funkcjonariuszy publicznych.

¹³⁷ Badanie Eurobarometr FL555, przeprowadzone 13–29 stycznia 2025 r., odpowiedzi na pytanie: „Zgodnie z posiadaną przez siebie wiedzą, jak oceniliby Pan/oceniłaby Pani krajowy organ ochrony konkurencji, który podejmuje decyzje w sprawach dotyczących konkurencji, pod kątem niezależności tego organu? Czy oceniliby Pan/oceniłaby Pani tę niezależność jako bardzo dużą, dość dużą, dość małą, bardzo małą?”, zob.: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_pl#surveys.

Wykres .: Organy odwoławcze pierwszej instancji ds. zamówień publicznych: powoływanie i odwoływanie (*) (źródło: Komisja Europejska wraz z siecią organów odwoławczych pierwszej instancji ds. zamówień publicznych)

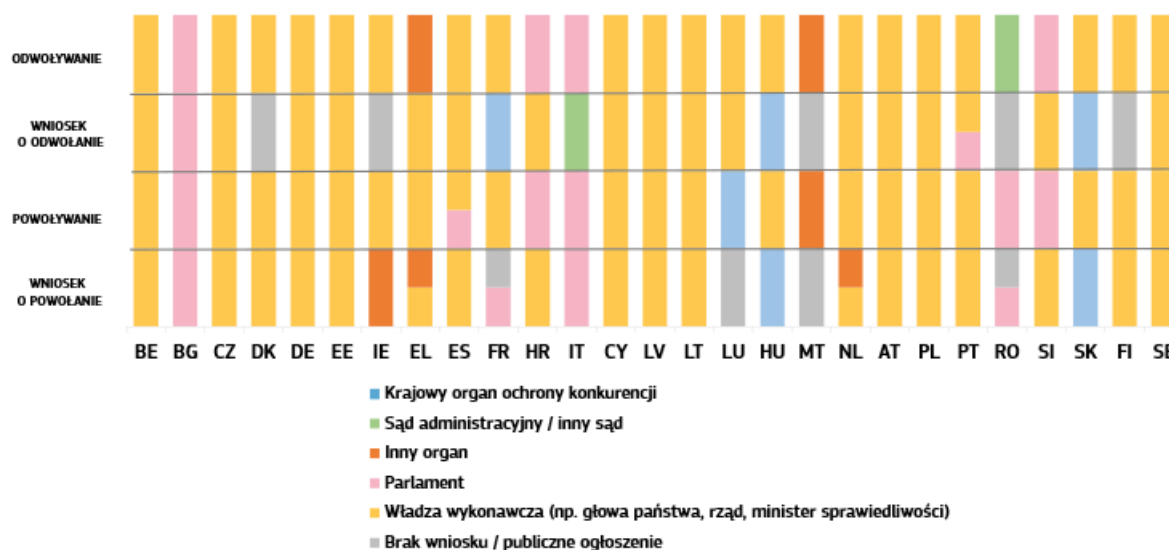


(*) Wykres odnosi się do procedur powoływania i odwoływania opisanych poniżej organów. **BG:** Po publicznym zaproszeniu do zgłaszania kandydatur każda partia polityczna reprezentowana w parlamencie proponuje własnych kandydatów na członków i przewodniczącego Komisji ds. Ochrony Konkurencji, a następnie parlament wybiera ich przy określonym kworum. Zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji parlament może wygasić mandat przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego lub członka przed upływem jego kadencji ze szczególnych powodów określonych w ustawie. **CZ:** Wykres odzwierciedla sytuację wiceprezesa ds. zamówień publicznych. Organ odwoławczy ds. zamówień publicznych składa się z dwóch instancji. Decyzje w pierwszej instancji są podpisywane przez wiceprezesa ds. zamówień publicznych i mogą zostać poddane kontroli w drugiej instancji, którą jest prezes Urzędu Ochrony Konkurencji. Wiceprezes ds. zamówień publicznych jest powoływany i odwoływany przez prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji. Prezes zaś powołuje i odwołuje prezydenta na wniosek rządu. **DK:** Wykres odzwierciedla sytuację członków prezydium (10 sędziów), w tym szefa organu odwoławczego, oraz 20 ekspertów. Wszyscy członkowie są powoływani przez ministra przemysłu, handlu i spraw finansowych. Członków prezydium proponuje prezes sądu właściwego według miejsca zamieszkania sędziów. Wniosek prezesa sądu jest zawsze uwzględniany. Eksperti są częściowo proponowani przez ministerstwa i inne organy rządowe, a częściowo przez pewne stowarzyszenia i organizacje wymienione w ustawie. Członkowie i szef rady ds. skarg mogą zostać odwołani przez duńskiego ministra przemysłu, handlu i spraw finansowych. Minister nie potrzebuje wniosku do odwołania członka lub szefa rady ds. skarg. **DE:** Wykres odzwierciedla sytuację dotyczącą powoływania i odwoływania członków izby ds. zamówień publicznych (wyspecjalizowanego departamentu Federalnego Urzędu Antymonopolowego Bundeskartellamt – na szczeblu federalnym oraz Vergabekammern – izb ds. zamówień publicznych na szczeblu państwowym). Organem odpowiedzialnym za powołanie szefa organu odwoławczego pierwszej instancji jest dany organ administracyjny (na szczeblu krajów związkowych mogą obowiązywać odmienne przepisy). Członkowie izby są powoływani na pięcioletnią kadencję z mocy prawa. Podejmują oni decyzje w sposób niezależny i są związani wyłącznie prawem. Zob. art. 157 ust. 4 GWB (niemiecka ustawa o konkurencji). W niemieckim prawie zamówień publicznych nie istnieją szczegółowe przepisy dotyczące odwoływania. Jedyne przepisy ogólne regulaminu służby publicznej (Beamtenrecht) mogą stanowić podstawę do odwołania ze służby cywilnej przez kierownika organu administracyjnego, do którego należy izba ds. zamówień publicznych, w wyjątkowych przypadkach – na przykład w razie poważnego uchybienia lub długotrwałej choroby. Kierownik organu administracyjnego może jednak przenieść członka na inne stanowisko w drodze decyzji organizacyjnej. **EE:** Wykres odzwierciedla sytuację szefa i członków Komisji Odwoławczej ds. Zamówień Publicznych. Ministerstwo Finansów proponuje kandydatów, a rząd powołuje lub odwołuje. **EL:** Wykres odzwierciedla sytuację członków składu greckiego Centralnego Urzędu ds. Zamówień Publicznych. Po przeprowadzeniu otwartej procedury wyboru Najwyższa Rada ds. Selekcji Personelu (ASEP, niezależny organ administracyjny) dokonuje wyboru kandydatów na stanowiska członków, zgodnie z procedurą określoną w L. 4765/2021 (A`6). Członków powołuje minister sprawiedliwości na mocy decyzji. Postępowanie dyscyplinarne wobec członków urzędu wszczyna minister sprawiedliwości na podstawie zalecenia prezesa urzędu. Ustanawia się radę dyscyplinarną, w skład której wchodzi wiceprezes Rady Stanu, wiceprezes Sądu Najwyższego (Areios

Pagos) i wiceprezes Trybunału Obrachunkowego. Minister sprawiedliwości proponuje kandydata na szefa organu odwoławczego pierwszej instancji (prezesa), który jest powoływany aktem Rady Ministrów wydanym w następstwie opinii wyspecjalizowanej stałej Komisji Parlamentarnej ds. Instytucji i Przejrzystości. W przypadku odwołania postępowanie dyscyplinarne wobec członków Centralnego Urzędu ds. Zamówień Publicznych wszczynają minister sprawiedliwości na zalecenie prezesa urzędu. Ustanawia się radę dyscyplinarną, w skład której wchodzi wiceprezes Rady Stanu, wiceprezes Sądu Najwyższego i wiceprezes Trybunału Obrachunkowego. **ES:** Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Sprawiedliwości składają wspólny wniosek do rządu (Rady Ministrów), który dokonuje powołania. Nie przewiduje się odwołania, ponieważ przewodniczący TACRC jest powoływany na okres sześciu lat. Niemniej jednak ustawa określa listę przestępstw, które prowadzą do wygaśnięcia tego mandatu. **CY:** Wykres odzwierciedla sytuację szefa i członków organu odwoławczego ds. przetargów. W przypadku powołania organem wnioskującym jest Ministerstwo Finansów, a organem powołującym Rada Ministrów. W przypadku odwołania organem wnioskującym i odwołującym jest Rada Ministrów. **LV:** Biuro Monitorowania Zamówień Publicznych jest państwową instytucją administracji bezpośredniej pod nadzorem Ministerstwa Finansów. Decyzje w ramach procedur odwoławczych podejmuje komisja ds. rozpatrywania skarg składająca się z trzech członków i specjalnie ustanawiana w ramach Biura odrębnie dla każdej sprawy. Komisje są ustanawiane na mocy zarządzenia szefa Biura. Członkami komisji są urzędnicy służby cywilnej/funkcjonariusze publiczni (w tym szef Biura). Komisja ds. oceny kandydatów ustanowiona przez szefa Biura proponuje kandydata na stanowisko. Członkowie są powoływani na stanowisko przez szefa Biura. Członkowie są odwoływani decyzją szefa Biura. **HU:** Wykres odzwierciedla sytuację przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Komisji Arbitrażowej ds. Zamówień Publicznych. Przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Komisji Arbitrażowej ds. Zamówień Publicznych powołuje i odwołuje rada działająca w ramach Urzędu ds. Zamówień Publicznych. Urząd ds. Zamówień Publicznych jest centralnym organem budżetowym działającym jako niezależny organ administracji państwowej podporządkowany parlamentowi. Członków wspomnianej rady określono w sekcji 183 lit. b) ustawy CXLIII z 2015 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych. **PL:** Szef organu odwoławczego pierwszej instancji – Krajowej Izby Odwoławczej – tj. prezes Krajowej Izby Odwoławczej, jest powoływany i odwoływany na wniosek Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przez ministra właściwego ds. gospodarki na okres trzech lat. **RO:** Szef organu odwoławczego pierwszej instancji – Krajowej Rady ds. Rozpoznawania Skarg – jest wybierany/odwoływany przez zgromadzenie plenarne członków tej rady. **SI:** Wykres odzwierciedla sytuację zarówno członków składu, jak i szefa krajowej komisji rewizyjnej ds. procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych. Na potrzeby powołania komisja Rady Sądownictwa odpowiedzialna za ocenę zdolności kandydatów przeprowadza rozmowy kwalifikacyjne z kandydatami i wydaje opinię z uzasadnieniem na temat spełnienia warunków szczególnych, o których mowa w art. 61.b ustawy ZPVPJN, oraz na temat predyspozycji kandydatów. Komisja parlamentarna odpowiedzialna za mandaty i wybory – w drodze głosowania – wybiera spośród kandydatów, którzy spełniają wszystkie warunki, a przewodniczący komisji rewizyjnej jest następnie powoływany przez parlament. Na potrzeby odwołania komisja parlamentarna odpowiedzialna za mandaty i wybory przesyła komisji Rady Sądownictwa odpowiedzialnej za ocenę zdolności kandydatów wniosek o odwołanie, a następnie przewodniczący jest odwoływany przez parlament. **SK:** Wykres odzwierciedla sytuację wiceprzewodniczącego organu odwoławczego pierwszej instancji ds. zamówień publicznych – Urzędu ds. Zamówień Publicznych. Przeglądu zamówień publicznych dokonuje sekcja tego urzędu odpowiedzialna za przegląd, kierowana przez wiceprzewodniczącego, którego proponuje szef kancelarii rządu, a powołuje rząd. Drugiego wiceprzewodniczącego urzędu – wiceprzewodniczącego ds. programu strategicznego – odwołuje rząd na wniosek szefa kancelarii rządu. **HR:** Wykres odzwierciedla sytuację zarówno członków składu, jak i szefa organu odwoławczego pierwszej instancji – Państwowej Komisji ds. Kontroli Postępowań o Udzielenie Zamówienia Publicznego. Wnioskuje rząd, a powołuje i odwołuje parlament.

Wykres 62 przedstawia przegląd organów zajmujących się procedurami w zakresie powoływania i odwoływania członków krajowych organów ochrony konkurencji.

Wykres .: Krajowe organy ochrony konkurencji: powoływanie i odwoływanie (*) (źródło: Komisja Europejska wraz z siecią krajowych organów ochrony konkurencji)



(*) **BE:** Proponuje i powołuje minister gospodarki. Minister powołuje komisję selekcyjną, która wybiera członków. Minister gospodarki wnioskuję o odwołanie, a głowa państwa (król) odwołuje. **CZ:** Wykres odzwierciedla sytuację prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji. Rząd proponuje kandydata na prezesa urzędu, a prezydent go powołuje. Rząd wnioskuję o odwołanie, a prezydent odwołuje. Prezes jest reprezentowany przez 3 wiceprezesów, którzy są powoływani i odwoływani przez prezesa, na jego wniosek. **DK:** Kandydatów proponuje Ministerstwo Przemysłu, Handlu i Spraw Finansowych, a powołuje ich rząd. Nie istnieje organ wnioskujący o odwołanie. Odwołuje rząd. **DE:** Organami decyzyjnymi organu ochrony konkurencji (Bundeskartellamt) są wydziały decyzyjne. Decyzje wydziałów decyzyjnych są podejmowane przez członków wydziału (przewodniczący i dwóch członków stowarzyszonych). Członkami są urzędnicy mianowani dożywotnio, którzy muszą posiadać kwalifikacje do pełnienia funkcji sędziów lub wyższych urzędników służby cywilnej. To organ ochrony konkurencji proponuje osoby prowadzące sprawy na członków wydziału, których następnie powołuje Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii. Nie ma wyraźnego przepisu przewidującego odwołanie członka wydziału decyzyjnego z jego funkcji. Odwołanie, zarządzane przez Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii, jest możliwe jedynie na podstawie przepisów ogólnych regulaminu służby publicznej. Organ ochrony konkurencji może przenosić członków wydziału pomiędzy swoimi wydziałami i departamentami. **IE:** Służba ds. nominacji publicznych proponuje, a minister właściwy ds. przedsiębiorczości, handlu i zatrudnienia powołuje przewodniczącego oraz dwóch do czterech komisarzy. Minister właściwy ds. przedsiębiorczości, handlu i zatrudnienia odwołuje przewodniczącego oraz dwóch do czterech komisarzy. **EE:** Dyrektor generalny estońskiego organu ochrony konkurencji jest powoływany i odwoływany ze stanowiska przez ministra sprawiedliwości na wniosek sekretarza generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości. **EL:** Rada greckiej Komisji Ochrony Konkurencji – jej organ decyzyjny – składa się z dziesięciu członków, w tym przewodniczącego, wiceprzewodniczącego, sześciu sprawozdawców i dwóch stałych członków wraz z ich zastępcami. Przewodniczący i wiceprzewodniczący Komisji są wybierani na wniosek ministra rozwoju w drodze decyzji Rady Ministrów, wydanej po uzyskaniu zgody parlamentarnej Komisji ds. Instytucji i Przejrzystości. Wyboru sprawozdawców oraz dwóch stałych członków Komisji i ich zastępców dokonuje minister rozwoju, po uzyskaniu zgody parlamentarnej Komisji ds. Instytucji i Przejrzystości, na podstawie listy kandydatów sporządzonej przez komisję selekcyjną w następstwie otwartego konkursu, który obejmuje przedłożenie akt osobowych i rozmowę kwalifikacyjną. Stali członkowie i zastępcy członków Komisji Ochrony Konkurencji, a także sprawozdawcy są powoływani na mocy decyzji ministra rozwoju i inwestycji, która jest publikowana w dzienniku urzędowym. Pięciosobowa komisja selekcyjna składa się z: a) prezesa lub wiceprezesa Rady Stanu albo prezesa lub wiceprezesa Rady Prawnej Państwa – jako przewodniczącego, b) prezesa lub wiceprezesa Najwyższej Rady Doboru Kadr Cywilnych (ASEP), c) byłego przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego Komisji Ochrony Konkurencji, wyznaczonego w drodze losowania, d) pracownika akademickiego (TSS HEI) specjalizującego się w prawie konkurencji, wyznaczonego przez ministra rozwoju oraz e) pracownika akademickiego (TSS HEI) specjalizującego się w ekonomii konkurencji, wyznaczonego przez ministra rozwoju. Postępowanie dyscyplinarne wobec prezesa i członków przed Radą Dyscyplinarną wszczyna Rada Ministrów na wniosek ministra rozwoju i inwestycji. Rada Dyscyplinarna składa się z dwóch (2) przedstawicieli Rady Prawnej Państwa, jednego (1) sędziego Sądu Najwyższego i dwóch (2) profesorów uniwersyteckich, czynnych lub emerytowanych, specjalizujących się w prawie konkurencji, prawie handlowym, karnym, publicznym lub w ekonomii. Kadencja członków Rady wynosi pięć lat. **ES:** Ministerstwo

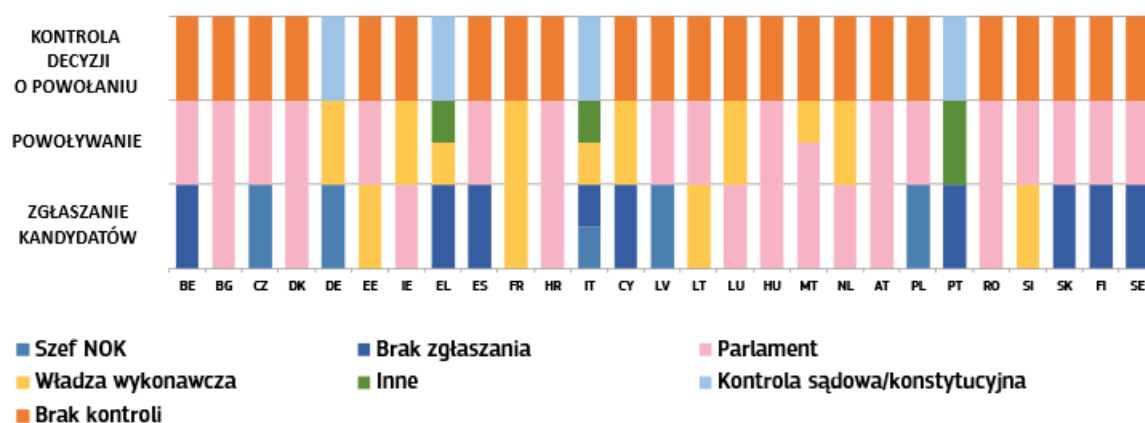
Gospodarki i Konkurencyjności proponuje 10 członków rady CNMC, w tym jej przewodniczącego i wiceprzewodniczącego, a rząd ich powołuje. Parlament może zawetować powołanie proponowanych kandydatów bezwzględną większością głosów (50 % +1). Rząd wnioskuję o odwołanie i odwołuje członków rady. **FR:** Prezydent powołuje wszystkich czterech wiceprezesów rady krajowego organu ochrony konkurencji (członków stałych), a także 12 członków niestałych i 2 wyspecjalizowanych członków, którzy zasiadają w jej składzie, gdy organ ochrony konkurencji orzeka w sprawach dotyczących regulowanych zawodów prawniczych. Rada krajowego organu ochrony konkurencji wnioskuję o odwołanie, a prezydent odwołuje członka rady. **HR:** Rząd proponuje kandydatów, a parlament powołuje członków krajowego organu ochrony konkurencji. Rząd wnioskuję o odwołanie, a parlament odwołuje członków krajowego organu ochrony konkurencji. **IT:** Przewodniczący Izby Deputowanych i Senatu powołują prezesa i członków zarządu organu ochrony konkurencji. Przewodniczący parlamentu podejmują ostateczną decyzję o odwołaniu po uprawomocnieniu się decyzji sędziego o zastosowaniu akcesoryjnej kary w postaci zakazu pełnienia funkcji publicznych. **CY:** Minister właściwy ds. energii, handlu i przemysłu proponuje kandydatów, a rząd (Rada Ministrów) ich powołuje. Rząd (Rada Ministrów) wnioskuję o odwołanie i odwołuje. **LV:** Ministerstwo Gospodarki proponuje kandydata na przewodniczącego Rady ds. Konkurencji i czterech członków tej rady, których powołuje Rada Ministrów. Ministerstwo Gospodarki wnioskuję o ich odwołanie, a komitet ustanowiony przez Radę Ministrów odwołuje. **LT:** Kandydatów na członków organu decyzyjnego litewskiej Rady ds. Konkurencji proponuje premier, a powołuje ich prezydent. O odwołanie członków organu decyzyjnego litewskiej Rady ds. Konkurencji wnioskuję premier, a odwołuje ich prezydent. **LU:** Obowiązuje procedura publicznego zaproszenia do zgłaszania kandydatur, przy czym kandydatów powołuje prezes organu ochrony konkurencji. O odwołanie wnioskuję rząd, a odwołuje głowa państwa (wielki książę). **HU:** Prezes węgierskiego organu ochrony konkurencji przedstawia prezydentowi do powołania członków Rady ds. Konkurencji, która działa jako odrębne forum decyzyjne w ramach węgierskiego organu ochrony konkurencji. O odwołanie członków Rady ds. Konkurencji wnioskuję prezes węgierskiego organu ochrony konkurencji, a odwołuje ich prezydent. **MT:** Obowiązuje procedura publicznego zaproszenia do zgłaszania kandydatur. Dyrektora generalnego Urzędu Ochrony Konkurencji (krajowego organu administracyjnego ds. ochrony konkurencji) powołuje Rada Gubernatorów maltańskiego Urzędu ds. Konkurencji i Konsumentów po konsultacji z ministrem właściwym do spraw konkurencji. Dyrektora generalnego odwołuje Rada Gubernatorów maltańskiego Urzędu ds. Konkurencji i Konsumentów. **NL:** Komisja selekcyjna, w skład której wchodzi członek zarządu krajowego organu ochrony konkurencji (ACM), szef Dykcji ds. Polityki odpowiedzialnej za krajowy organ ochrony konkurencji w ministerstwie, dyrektor krajowego organu ochrony konkurencji, „osoba z zewnątrz” – na wniosek, oraz konsultant holenderskiej służby cywilnej wyższego szczebla (ABD), proponuje kandydatów na prezesa i dwóch pozostałych członków zarządu krajowego organu ochrony konkurencji ministrowi gospodarki, który następnie przekazuje te kandydatury dalej. Powołuje ich Rada Ministrów. Ministerstwo Gospodarki wnioskuję o odwołanie i odwołuje członków. **AT:** Rząd proponuje kandydata na dyrektora generalnego Federalnego Urzędu ds. Konkurencji, którego powołuje prezydent. Rząd wnioskuję o odwołanie dyrektora generalnego Federalnego Urzędu ds. Konkurencji, a prezydent go odwołuje. **PL:** Członków krajowego organu ochrony konkurencji proponuje i powołuje premier. Premier wnioskuję również o odwołanie i odwołuje członków krajowego organu ochrony konkurencji. **PT:** Kandydatów na członków organu decyzyjnego organu ochrony konkurencji proponuje Ministerstwo Gospodarki, parlament wydaje uzasadnioną opinię, a rząd ich powołuje. O odwołanie wnioskują parlament lub Rada Ministrów, a odwołuje Rada Ministrów. **RO:** Obowiązuje procedura publicznego zaproszenia do zgłaszania kandydatur na 9 członków zgromadzenia plenarnego Rady ds. Konkurencji. Stałe biura Izby Deputowanych i Senatu oraz komisje prawna i gospodarcza obu izb proponują kandydatów, a Izba Deputowanych i Senat wybierają i powołują członków. Odwołanie członków następuje z mocy prawa, gdy Sąd Najwyższy wyda orzeczenie stwierdzające naruszenie prawa. **SI:** Kandydatów na członków krajowego organu ochrony konkurencji proponują rząd i Ministerstwo Gospodarki, a wybiera ich parlament. O odwołanie członków wnioskuję rząd, a odwołuje ich parlament. **SK:** Decyzje Urzędu Antymonopolowego podejmowane są w dwóch instancjach: przez Urząd i Radę Urzędu Antymonopolowego. W pierwszej instancji decyzję wydaje odpowiedni departament Urzędu. W drugiej instancji Rada Urzędu Antymonopolowego podejmuje decyzje w sprawie odwołań i kontroli decyzji Urzędu. Wykres odzwierciedla sytuację Rady Urzędu Antymonopolowego. Prezes urzędu proponuje kandydatów na członków Rady Urzędu Antymonopolowego, w skład której wchodzi sam prezes urzędu i sześciu członków rady. Powołuje ich rząd. O ich odwołanie wnioskuję prezes urzędu, a rząd ich odwołuje. Przewodniczący Rady Urzędu Antymonopolowego jest powoływany i odwoływany przez prezydenta Republiki Słowackiej. **FI:** Kandydatów na dyrektora generalnego oraz szefa wydziału ds. konkurencji w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów proponuje Ministerstwo Spraw Gospodarczych i Zatrudnienia, a powołuje ich rząd. Dyrektorów odwołuje rząd. **SE:** Kandydatów na dyrektora generalnego krajowego organu ochrony konkurencji proponuje i powołuje rząd. O odwołanie dyrektora generalnego wnioskuję rząd, a odwołuje go rządowa Komisja Dyscyplinarna ds. Wyższych Urzędników.

Najwyższe organy kontroli to publiczne instytucje nadzoru, które kontrolują wykorzystanie środków publicznych. Ich głównym zadaniem jest badanie, czy środki publiczne są wydatkowane w sposób oszczędny, efektywny i skuteczny zgodnie z obowiązującymi zasadami i przepisami. Skuteczne kontrole pomagają budować uczciwość w finansach publicznych i zwalczać korupcję. Prowadzą one do wykrywania nielegalnego wykorzystywania funduszy i korupcji oraz pomagają postawić sprawców przed wymiarem sprawiedliwości. Najwyższe organy kontroli są również częścią krajowych mechanizmów kontroli i równowagi w zakresie ochrony praworządności. Współpraca między najwyższymi organami kontroli UE a Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO) odbywa się głównie w ramach komitetu kontaktowego¹³⁸).

Sposób organizacji najwyższych organów kontroli jest zróżnicowany na terytorium UE i nie obowiązuje żaden jednolity model w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich. Można wyróżnić dwa rodzaje najwyższych organów kontroli: organy sądowe (¹³⁹) i organy pozasądowe. Najwyższe organy kontroli są kierowane przez jedną osobę (¹⁴⁰) lub zarządzane przez organ kolegialny (¹⁴¹). Najwyższe organy kontroli muszą być niezależne pod względem operacyjnym i finansowym. Międzynarodowe standardy dotyczące niezależności najwyższych organów kontroli wskazują, że szef najwyższego organu kontroli i członkowie instytucji kolegialnych muszą być mianowani, ponownie mianowani lub odwoływani w drodze procesu zapewniającego niezależność od władzy wykonawczej (¹⁴²).

Na wykresach 63 i 64 przedstawiono organy zaangażowane w powoływanie i odwoływanie szefa najwyższego organu kontroli lub jego członków, w zależności od tego, czy najwyższy organ kontroli jest organem jednoosobowym czy kolegialnym.

Wykres .: Powoływanie członków najwyższych organów kontroli: (*) (źródło: Komisja Europejska wraz z Komitetem Kontaktowym Najwyższych Organów Kontroli)



(*) **BE:** Organ kolegialny – członkowie Trybunału Obrachunkowego są sędziami. Są oni wybierani do Trybunału Obrachunkowego przez Izbę Reprezentantów. **BG:** Organ kolegialny – wiceprezes i członkowie Trybunału Obrachunkowego są wybierani przez parlament na wniosek prezesa Trybunału Obrachunkowego. Prezes jest wybierany przez parlament. **CZ:** Organ kolegialny – Izba Deputowanych wybiera 15 członków na podstawie wniosku złożonego przez prezesa najwyższego organu kontroli. Prezesa i wiceprezesa powołuje prezydent

¹³⁸ Struktura komitetu kontaktowego składa się z samego komitetu kontaktowego, w którego skład wchodzi szefowie najwyższych organów kontroli UE i ETO, urzędników łącznikowych, którzy zapewniają aktywną sieć kontaktów zawodowych w całej Europie, a także grup roboczych, sieci i grup zadaniowych zajmujących się konkretnymi tematami kontroli.

¹³⁹ BE, FR, EL, IT, PT, ES.

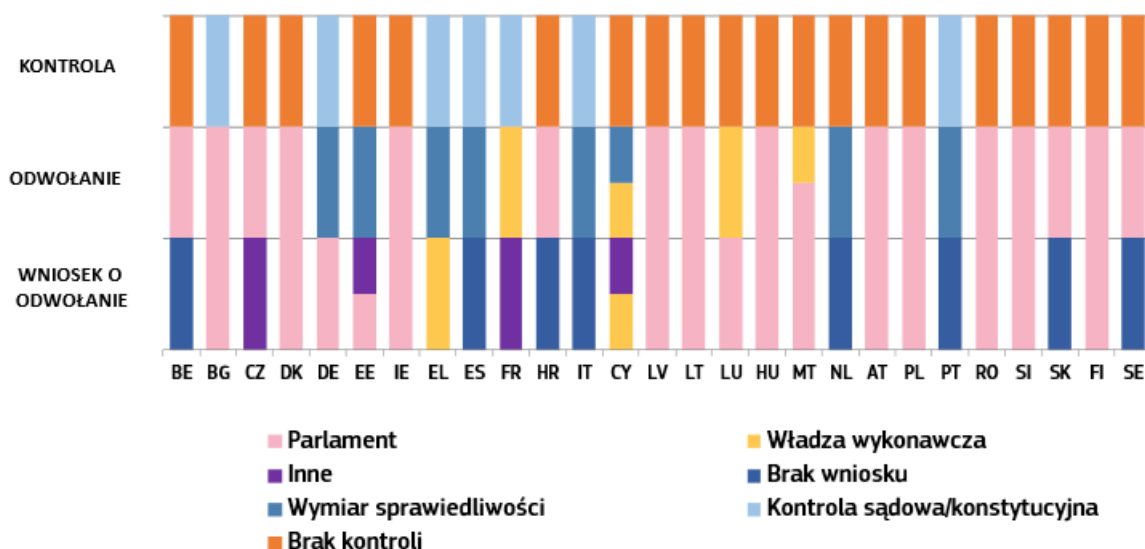
¹⁴⁰ AT, HR, CY, DK, EE, FI, HU, IE, LT, MT, SK, SE.

¹⁴¹ BE, BG, CZ, FR, DE, EL, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SI, ES.

¹⁴² INTOSAI (2019), Deklaracja z Meksyku w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli, zasada nr 2.

Republiki Czeskiej na wniosek Izby Deputowanych. **DK:** Audytor generalny jest powoływany przez marszałka parlamentu Danii na podstawie zalecenia parlamentarnej Komisji Rachunków Publicznych i po zatwierdzeniu przez parlamentarną Komisję Regulaminową. **DE:** Członkowie najwyższego organu kontroli są powoływani przez prezydenta Republiki Federalnej Niemiec na wniosek prezesa najwyższego organu kontroli. Prezes jest wybierany przez obie izby parlamentu na wniosek rządu federalnego i jest powoływany przez prezydenta Republiki Federalnej Niemiec. **EE:** Wniosek: prezydent (w EE prezydent nie jest uznawany za część władzy wykonawczej); decyzja: parlament. **IE:** Osobę na stanowisko kontrolera i audytora generalnego (ang. Comptroller and Auditor General) powołuje prezydent Irlandii po nominacji przez parlament. **EL:** Organ kolegialny – Trybunał Obrachunkowy jest najwyższym sądem finansowym. Jego członkami są sędziowie powoływani dekretem prezydenckim na podstawie decyzji Najwyższej Rady Sądownictwa. Jego prezes i wiceprezes są powoływani dekretem prezydenckim na wniosek Rady Ministrów, po uwzględnieniu niewiążących opinii parlamentu oraz pełnego składu trybunału. Nie przewidziano kontroli decyzji o powołaniu prezesa lub wiceprezesów. **ES:** Organ kolegialny – członkowie Trybunału Obrachunkowego są sędziami mianowanymi przez hiszpański parlament (sześciu przez Kongres i sześciu przez Senat). Prezes Trybunału Obrachunkowego jest powoływany przez króla Hiszpanii spośród członków trybunału, na wniosek jego zgromadzenia plenarnego. **FR:** Organ kolegialny – pierwszy prezydent i prezesi izb to sędziowie mianowani dekretem prezydenta uchwalonym na posiedzeniu Rady Ministrów. **HR:** Audytor generalny jest powoływany przez parlament na podstawie wniosku komisji odpowiedzialnej za wybór i mianowanie oraz opinii wydanej przez komisję odpowiedzialną za finanse i budżet państwa. **IT:** Organ kolegialny. Trybunał Obrachunkowy posiada biura centralne i regionalne. Jego członkami są wyspecjalizowani sędziowie, których nabór odbywa się w drodze otwartego konkursu. Rząd jest uprawniony do powołania określonej liczby sędziów Trybunału Obrachunkowego po konsultacji z Prezydium Trybunału Obrachunkowego. Prezes trybunału jest mianowany dekretem prezydenta na wniosek Rady Ministrów (która musi skonsultować się z Radą Prezydium Trybunału Obrachunkowego). **CY:** Audytora generalnego i jego zastępcę powołuje prezydent. W powoływaniu nie uczestniczy żaden inny organ. **LV:** Organ kolegialny. Członkowie najwyższego organu kontroli są powoływani przez parlament na podstawie zalecenia audytora generalnego. Audytora generalnego powołuje parlament. **LT:** Wniosek: prezydent. Powołanie: parlament. **LU:** Organ kolegialny – prezes i członkowie najwyższego organu kontroli są powoływani przez wielkiego księcia na wniosek parlamentu, który przygotowuje listę kandydatów. **HU:** Prezes Państwowej Izby Obrachunkowej jest wybierany większością dwóch trzecich głosów członków zgromadzenia narodowego na wniosek stałej komisji parlamentarnej zajmującej się kwestiami dotyczącymi izby obrachunkowej. **MT:** Audytor generalny to urzędnik Izby Reprezentantów, który jest powoływany na mocy decyzji prezydenta wdrażającej uchwałę Izby Reprezentantów (której podjęcie wymaga większości dwóch trzecich głosów). Prezydent nie dysponuje w tym względzie żadnymi uprawnieniami dyskrejonalnymi. **NL:** Organ kolegialny. Członkowie Trybunału Obrachunkowego są powoływani dekretem królewskim z listy trzech kandydatów sporządzonej przez izbę niższą parlamentu. Prezesa trybunału powołuje spośród jego członków głowa państwa działająca na podstawie zalecenia rządu. **AT:** Prezes austriackiego Trybunału Obrachunkowego jest wybierany przez parlament większością dwóch trzecich głosów na wniosek jego Komitetu Głównego. **PL:** Organ kolegialny. Członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli powołuje marszałek Sejmu na wniosek prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prezes jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, na wniosek marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów. **PT:** Organ kolegialny. Członkami Trybunału Obrachunkowego są sędziowie wyłonieni w drodze otwartego konkursu. Prezes jest powoływany przez prezydenta na wniosek rządu. **RO:** Organ kolegialny – członkowie i prezes Trybunału Obrachunkowego są proponowani i powoływani przez organ ustawodawczy. **SI:** Organ kolegialny. Jego członkami są prezes i dwóch wiceprezesów powoływanych przez parlament (podejmujący decyzję bezwzględną większością głosów) na wniosek prezydenta. **SK:** Szef najwyższego organu kontroli jest wybierany przez parlament. **FI:** Audytora generalnego wybiera parlament. **SE:** Audytor generalny i jego zastępca są wybierani i powoływani przez parlament.

Wykres .: Odwoływanie członków najwyższych organów kontroli: (*) (źródło: Komisja Europejska wraz z Komitetem Kontaktowym Najwyższych Organów Kontroli)



(*) **CZ:** Członkowie najwyższego organu kontroli mogą zostać odwołani przez Izbę Deputowanych w następstwie decyzji izby dyscyplinarnej najwyższego organu kontroli wnioskującej o odwołanie. Prezesa i wiceprezesa najwyższego organu kontroli może odwołać prezydent na wniosek Izby Deputowanych. **DK:** Audytor generalny zostaje odwołany ze stanowiska na mocy decyzji marszałka parlamentu, po rozpatrzeniu skargi przez Komisję Rachunków Publicznych i po konsultacji z wicemarszałkami. **DE:** Nie istnieje szczególna procedura odwołania; ze względu na brak możliwości ponownego wyboru szef najwyższego organu kontroli zostaje odwołany po zakończeniu dwunastoletniej kadencji. Wobec członków najwyższego organu kontroli mogą być jednak prowadzone postępowania dyscyplinarne, które w niektórych przypadkach mogą skutkować odwołaniem ze stanowiska. Postępowania te toczą się przed wyspecjalizowanym składem orzekającym Federalnego Sądu Najwyższego (Dienstgericht des Bundes). Wniosek o wszczęcie takiego postępowania składa marszałek jednej z izb parlamentu. **EE:** Audytor generalny może zostać odwołany decyzją Sądu Najwyższego na wniosek Kanclerza Sprawiedliwości za zgodą większości parlamentu. **IE:** Audytor generalny może zostać odwołany z urzędu decyzją prezydenta wyłącznie na podstawie uchwał podjętych przez obie izby parlamentu wzywających do jego odwołania. **EL:** Członkami są sędziowie. Wniosek o odwołanie lub wszczęcie postępowania dyscyplinarnego: minister sprawiedliwości; Decyzja o odwołaniu: Najwyższa Rada Dyscyplinarna. **ES:** Członek Trybunału Obrachunkowego może zostać odwołany jedynie w przypadku poważnego naruszenia obowiązków, w wyniku postępowania sądowego. **FR:** Organ powołujący podejmuje decyzje w sprawie odwołań na podstawie zalecenia Najwyższej Rady Trybunału Obrachunkowego działającej w składzie dyscyplinarnym. **HR:** Decyzję o odwołaniu podejmuje parlament Republiki Chorwacji. **IT:** Sędziów Trybunału Obrachunkowego można odwołać jedynie w wyniku postępowania dyscyplinarnego lub karnego przed Radą Sądownictwa Trybunału Obrachunkowego. Prezes Trybunału nie może zostać odwołany ze stanowiska; opuszcza je wyłącznie w wyniku dobrowolnej rezygnacji lub przejścia na emeryturę z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego. **CY:** Audytor generalny może zostać odwołany wyłącznie za poważne nadużycie stwierdzone wyrokiem Najwyższego Trybunału Konstytucyjnego. O odwołanie mogą wnioskować prezydent i prokurator generalny. Prezydent formalnie wydaje decyzję o odwołaniu audytora generalnego, ale jest związany wyrokiem. **LV:** Audytor generalny i członkowie Rady Państwowego Urzędu Kontroli mogą zostać odwołani przez parlament jedynie na podstawie wyroku sądu w sprawie karnej. **LT:** Parlament jest uprawniony do zwolnienia i odwołania audytora generalnego. Przepisy zawierają wyczerpujący katalog przesłanek zwolnienia i odwołania. **LU:** Odwołanie następuje na mocy dekretu wielkksiążęcego wydanego na wniosek parlamentu po uprzednim zaopiniowaniu przez najwyższy organ kontroli. **HU:** Prezes Państwowego Urzędu Kontroli może zostać odwołany ze stanowiska na mocy decyzji parlamentu. Procedurę wszczyna właściwa komisja parlamentarna. **MT:** Odwołanie ze względu na udowodnioną niezdolność do pełnienia urzędu lub udowodnione niewłaściwe zachowanie. Wniosek: Izba Reprezentantów (większością dwóch trzecich głosów). Decyzja: prezydent formalnie wydaje decyzję, ale jest związany uchwałą parlamentu. **NL:** Sąd Najwyższy może odwołać lub zawiesić członków najwyższego organu kontroli. **AT:** Decyzja o odwołaniu wymaga większości dwóch trzecich głosów w Radzie Narodowej. **PL:** Wniosek o odwołanie może złożyć marszałek Sejmu lub grupa co najmniej 35 posłów; decyzję o odwołaniu podejmuje Sejm za zgodą Senatu. **PT:** Członkowie najwyższego organu kontroli są nieusuwalni, z wyjątkiem postępowań dyscyplinarnych prowadzonych w ramach samego najwyższego organu kontroli. Stała komisja, którą kieruje prezes i w skład której wchodzi wiceprezes oraz po jednym sędziem z każdej izby

wybijanym przez osoby na równorzędnych stanowiskach, sprawuje kompetencje dyscyplinarne, z możliwością odwołania do pełnego składu organu. Szef najwyższego organu kontroli może zostać odwołany przez głowę państwa na wniosek rządu. W praktyce nigdy nie skorzystano z tej możliwości. **RO:** Członkowie najwyższego organu kontroli mogą zostać odwołani przez parlament jedynie na wniosek komisji stałych ds. budżetu, finansów i banków obu izb parlamentu. **SI:** Grupa co najmniej 15 członków parlamentu może zaproponować odwołanie prezesa lub wiceprezesów najwyższego organu kontroli. Ostateczną decyzję podejmuje parlament. **SK:** Parlament może odwołać prezesa lub wiceprezesa na warunkach określonych w przepisach. **FI:** Parlament podejmuje decyzję o odwołaniu na wniosek Komisji Biura Parlamentu (marszałka, dwóch wicemarszałków i czterech innych posłów). **SE:** Parlament może odwołać audytora generalnego tylko wtedy, gdy przestaje on spełniać wymagania związane z pełnioną funkcją lub dopuścił się rażącego niedbalstwa (wymagana większość trzech czwartych głosów przy udziale ponad połowy członków Riksdagu).

3.2. Podsumowanie wskaźników istotnych dla jednolitego rynku

Poza sądami, prokuraturami i innymi organami sądowymi tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. po raz pierwszy przedstawia także charakterystykę kilku innych organów publicznych, których zadaniem jest stosowanie prawa UE w konkretnych obszarach, takich jak przeciwdziałanie korupcji, zamówienia publiczne i konkurencja.

Wykresy 59 i 60 pokazują, jak przedsiębiorstwa postrzegają niezależność organów odwoławczych pierwszej instancji ds. zamówień publicznych i krajowych organów ochrony konkurencji.

Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. przedstawia ponadto cechy niezależnych organów, które są istotne dla funkcjonowania jednolitego rynku. Na wykresie 61 przedstawiono sposób, w jaki członkowie lub szefowie organów odwoławczych pierwszej instancji ds. zamówień publicznych są powoływani i odwoływani, na wykresie 62 przedstawiono te same informacje w odniesieniu do krajowych organów ochrony konkurencji, a na wykresach 63 i 64 przedstawiono organy zaangażowane w powoływanie i odwoływanie szefa lub członków najwyższego organu kontroli, w zależności od tego, czy chodzi o organ jednoosobowy czy kolegialny.

4. WNIOSKI

Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2025 r. przedstawia jeszcze dogłębniej skuteczność systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich. Opisane w nim wskaźniki pokazują stałe wysiłki państw na rzecz poprawy efektywności, jakości i niezależności systemów wymiaru sprawiedliwości. Ponadto ukazują one pewne aspekty strukturalne innych organów publicznych, których zadaniem jest stosowanie prawa UE. Zapewnienie pełnego zaufania obywateli do systemów prawnych wszystkich państw członkowskich wciąż jednak pozostaje wyzwaniem. Informacje zawarte w unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości przyczyniają się do monitorowania prowadzonego w ramach europejskiego cyklu przeglądu praworządności i są uwzględniane w rocznym sprawozdaniu Komisji na temat praworządności.