



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



**Instytucja asystenta a efektywność pracy sędziego –
analiza pionów karnego i cywilnego
pierwszej instancji sądów okręgowych**

Kamil Joński



Analizy wymiaru sprawiedliwości

Warszawa 2017

Spis treści

I. Instytucja asystenta sędziego w systemie sądownictwa powszechnego	5
II. Instytucja asystenta a realizacja prawa do sądu	13
II.1. Efektywność sądownictwa	13
II.2. Komfort pracy sędziego i jakość orzecznictwa	15
III. Asystenci a efektywność sądownictwa – wyniki badań empirycznych	17
IV. Metodologia badania	21
IV.1. Pion karny pierwszej instancji sądów okręgowych	21
IV.2. Pion cywilny pierwszej instancji sądów okręgowych	23
IV.3. Definicje i wskaźniki	26
IV.4. Fazy badania	31
V. Liczba asystentów a efektywność pracy sędziego – wstępne zależności	33
V.1. Pion karny pierwszej instancji sądów okręgowych	33
V.2. Pion cywilny pierwszej instancji sądów okręgowych	35
VI. Analiza historyczna – eksperymenty naturalne	37
VI.1. Pion karny pierwszej instancji sądów okręgowych	37
VI.2. Pion cywilny pierwszej instancji sądów okręgowych	43
VII. Analiza statystyczna – korelacje	47
VII.1. Pion karny pierwszej instancji sądów okręgowych	47
VII.2. Pion cywilny pierwszej instancji sądów okręgowych	51
VIII. Podsumowanie	57
Załącznik 1. Analizowane wydziały karne	59
Załącznik 2. Analizowane wydziały cywilne	61

I. Instytucja asystenta sędziego w systemie sądownictwa powszechnego

Instytucja asystenta sędziego została wprowadzona do polskiego systemu sądownictwa powszechnego ustawą dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*¹ (zwaną dalej *usp*).

Jak wynika z uzasadnienia przedłożenia rządowego, intencją projektodawcy było stworzenie „nowej kategorii wysoko wykwalifikowanych pracowników z wykształceniem prawniczym, powołanych do czynności pomocniczych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”². W art. 140 § 1 projektowanej ustawy proponowano, aby asystent wykonywał „samodzielnie czynności administracji sądowej oraz czynności przygotowania spraw sądowych do ich rozpoznania, w zakresie określonym w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości” (podkreślenie autora). Asystenci sędziów mieli rekrutować się spośród osób posiadających pełnię praw cywilnych i obywatelskich, nieskazitelny charakter, ukończone studia prawnicze, ukończone 24 lata oraz rok doświadczenia na stanowisku praktykanta. Zatrudnienie poprzedzać miało zasięgnięcie informacji z Krajowego Rejestru Karnego.

Warto nadmienić, że omawiany projekt zakładał rewolucyjne zmiany w dostępie do zawodu sędziego, których celem było uczynienie go „koroną zawodów prawniczych”. Przewidywano, że sędziami zostawaliby doświadczeni prokuratorzy, adwokaci, radcy prawni, notariusze oraz naukowcy – doktorzy habilitowani i profesorowie prawa. Ponadto w uzasadnieniu projektu znalazł się następujący zapis:

dla umożliwienia dostępu do urzędu sędziowskiego poprzez wieloletnią pracę pomocniczą wykwalifikowanych pracowników, dopuszcza się powołanie na urząd sędziego (tylko w sądzie rejonowym) osoby z dziesięcioletnim³ stażem na nowym stanowisku asystenta sędziego.

Zmiana na stanowisku Ministra Sprawiedliwości w czerwcu 2000 r. oraz sceptycyzm środowiska sędziowskiego (które ostrzegało przed trudnościami w obsadzeniu stanowisk sędziowskich, zwłaszcza w sądach rejonowych, ze względu na ich niską atrakcyjność finansową) doprowadziły do przedstawienia autokorekty projektu⁴.

¹ Dz.U. z 2015, poz. 133.

² Druk nr 1656, III kadencja, 12 stycznia 2000 r.

³ W proponowanym artykule 60 § 1 pkt. 5 lit c mowa jednak o ośmiu latach.

⁴ Druk nr 1656-A, III kadencja, 4 grudnia 2000 r.

W zakresie instytucji asystenta – jego zadań i wymogów kwalifikacyjnych – nie wprowadzono merytorycznych zmian. Pomimo porzucenia idei „korony zawodów prawniczych”, zachowano także możliwość powołania asystenta na stanowisko sędziego sądu rejonowego. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu, „jako dodatkową możliwość dopuszczałoby się dojście do urzędu sędziowskiego ze stanowiska asystenta sędziego, po sześciu latach pracy i tylko do stanowiska sędziego sądu rejonowego.” W tym kształcie instytucja asystenta trafiła do uisp.

Po dekadzie jej obowiązywania, określony w ustawie zakres zadań asystentów rozszerzono o wykonywanie „czynności z zakresu działalności administracyjnej sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 usp” – a więc czynności administracyjne⁵. „Szczegółowy zakres i sposób wykonywania czynności przez asystentów sędziów” reguluje, w drodze rozporządzenia, Minister Sprawiedliwości, mając na uwadze „zasady sprawności, racjonalności, ekonomicznego i szybkiego działania, zapewniając rzetelne wykonywanie powierzonych zadań”⁶.

Obowiązujące rozporządzenie z dnia 8 listopada 2012 r.⁷, które, co do zasady powieliło rozwiązania zawarte w poprzednim rozporządzeniu⁸, wymienia w § 2 następujące zadania asystenta sędziego:

- i. na zlecenie sędziego, pod jego kierunkiem – sporządzanie projektów zarządzeń, orzeczeń lub ich uzasadnień,
- ii. na zlecenie sędziego, samodzielnie – analiza akt sprawy we wskazanym zakresie,
- iii. kontrola stanu spraw odroczonych, zawieszonych lub oczekujących na podjęcie czynności przez sędziego albo sąd,
- iv. zwracanie się do osób i instytucji o nadesłanie informacji lub dokumentów niezbędnych do przygotowania sprawy do rozpoznania,
- v. sporządzanie odpowiedzi na pisma niebędące pismami procesowymi,
- vi. gromadzenie przydatnego orzecznictwa i literatury,
- vii. wykonanie innych czynności, niezbędnych do przygotowania spraw sądowych do rozpoznania.

⁵ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. (Dz.U. Nr 203, poz. 1192), art. 1.

⁶ Art. 155 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U.2015.133).

⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie czynności asystentów sędziów. (Dz.U. poz. 1270).

⁸ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu wykonywania czynności przez asystentów sędziów (Dz.U. Nr 192, poz. 1613 z późn. zm.). Jak wskazywali A. Pietryka i M. Szwast, „poprzednio asystent miał wykonywać czynności „samodzielnie” przy czym nie było jasne, na czym ta „samodzielność” miałaby polegać. Asystent w praktyce wykonywał czynności ze wskazanego w rozporządzeniu zakresu na polecenie sędziego i pod jego kontrolą. (...) [Od 2012 r. asystent wykonuje czynności] „na zlecenie” sędziego, częściowo pod jego kierunkiem, a w części samodzielnie. Po drugie, w dalszym ciągu katalog czynności asystenckich pozostaje otwarty – asystentowi można powierzyć inne czynności związane ze sprawnością toku postępowania sądowego. Po trzecie, istotną różnicą i novum w aktualnie obowiązującym rozporządzeniu jest wprowadzenie regulacji upoważniającej sędziego do określenia terminu na wykonanie danej czynności przez asystenta sędziego”. Por. A. Pietryka i M. Szwast, *Asystenci sędziów i pracownicy sądów jako ważne ogniwo procesu orzeczniczego w sądach*, http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/10/HFPC_Asystenci_sedziow_pracownicy_sadow.pdf.

W kontekście tak określonego zakresu obowiązków asystenta, pojawiały się jednak głosy krytykujące brak ich samodzielności. Wskazywano np. że asystenci nie są:

uprawnieni do podejmowania jakichkolwiek czynności samodzielnie, chociażby takich jak wezwanie strony do uzupełnienia braku formalnego pisma, doręczenie pisma czy ponaglenie biegłego opóźniającego się ze złożeniem opinii. Co do zasady, wszystkie pisma wpływające do akt sprawy trafiają do sędziego referenta, który podejmuje decyzję, jaki bieg mu nadać. (...) Przykładowy obieg akt w przypadku wpływu pisma obciążonego brakami formalnymi wygląda następująco: 1) pismo trafia do akt, 2) sekretarz przedkłada akta sędziemu, 3) sędzia przekazuje je asystentowi, 4) asystent przygotowuje projekt zarządzenia skierowanego do sekretariatu, aby wezwać stronę do uzupełnienia braków i zwraca akta sędziemu, 5) sędzia podpisuje zarządzenie i przekazuje akta do sekretariatu (kierownikowi), 6) kierownik przekazuje akta sekretarzowi, 7) sekretarz sporządza wezwanie na podstawie zarządzenia i wysyła je do strony⁹.

Pomimo znacznej stabilności zakresu zadań asystentów, wymogi kwalifikacyjne na to stanowisko ulegały radykalnym zmianom. Kiedy w 2009 r. likwidowano instytucję asesora¹⁰, którą miało zastąpić szkolenie w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, wprowadzono wymóg, aby asesor „ukończył aplikację ogólną prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury lub zdał egzamin sędziowski lub prokuratorski albo ukończył aplikację notarialną, adwokacką lub radcowską i złożył odpowiedni egzamin.”¹¹ Zdecydowano się wówczas wprowadzić „nowy model dostępu do stanowisk sędziowskich oparty na równorzędnym traktowaniu trzech dróg dojścia do stanowiska sędziego tj. z innych zawodów prawniczych, przez aplikację prowadzoną przez Krajową Szkołę, przez praktykę na stanowisku asystenta sędziego lub referendarza sądowego”, który w opinii projektodawcy „z pewnością przyczyni się do usprawnienia warsztatu pracy sędziego oraz będzie miał pozytywny wpływ na poziom orzecznictwa.”¹² Zmianom towarzyszyło obniżenie z 6 do 4 lat stażu, po którym asystent mógł przystąpić do egzaminu sędziowskiego¹³.

Wymogi stawiane od 2009 r. kandydatom na asystentów (*de facto* dorównujące kwalifikacjom sędziego sądu rejonowego) – konfrontowane z oferowanym im wynagrodzeniem – powodowały trudności z obsadzeniem wolnych etatów.

⁹ Por. Ł. Kurnicki, *Strukturalne przyczyny przewlekłości postępowań sądowych na przykładzie spraw cywilnych*, „Kwartalnik KRS” nr 1/2016, http://www.krs.pl/admin/files/kwartalnik/krs_01_2016_druk_prv.pdf.

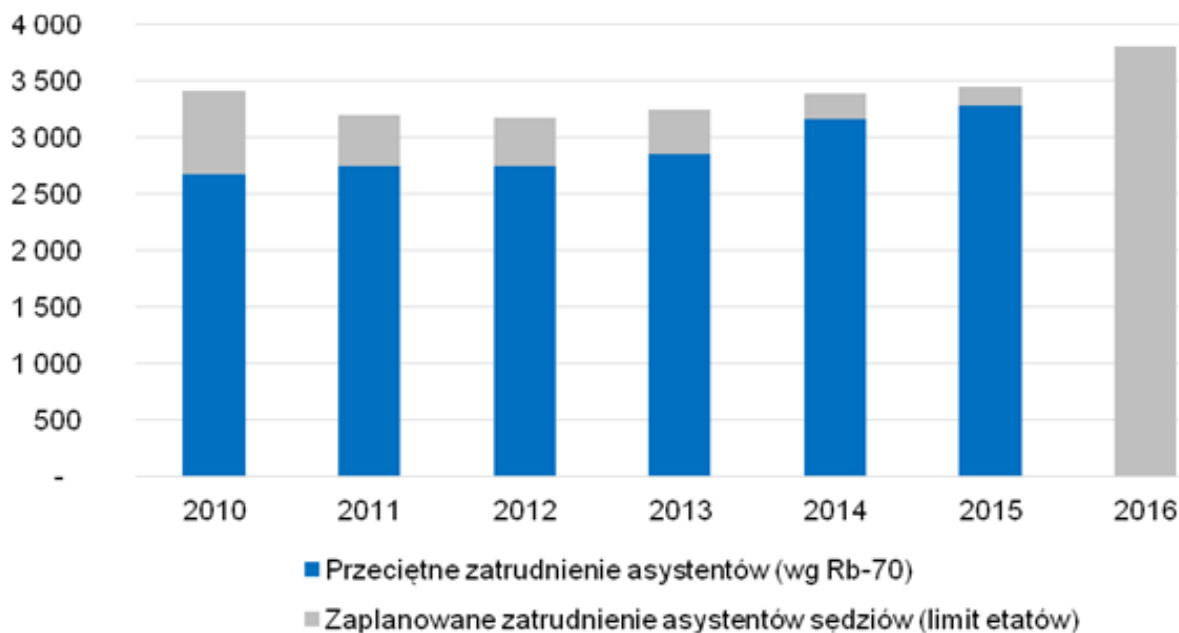
¹⁰ Uzasadnieniem tej decyzji miał być wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r. (SK 7/06), zgodnie z którym ówczesna regulacja ustawowa instytucji asesora „nie zapewniała realnej i efektywnej niezawisłości wymaganej przez Konstytucję”.

¹¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. Nr.26, poz.157, art. 60).

¹² Druk nr 946, VI kadencja, 4 września 2008 i autopoprawka.

¹³ Zmiana ta mogła mieć związek z koniecznością obsadzenia etatów sędziowskich w związku z likwidacją instytucji asesora, patrz np. A. Bodnar, *Taking the skeleton out of the closet The story of the assessors' case that rebuilt the Polish justice system* [w:] *Arguments that Work: Strategies, Contexts and Limits in Constitutional Litigation*, 2013.

Rysunek 1. Liczba asystentów w systemie sądownictwa powszechnego (etaty)

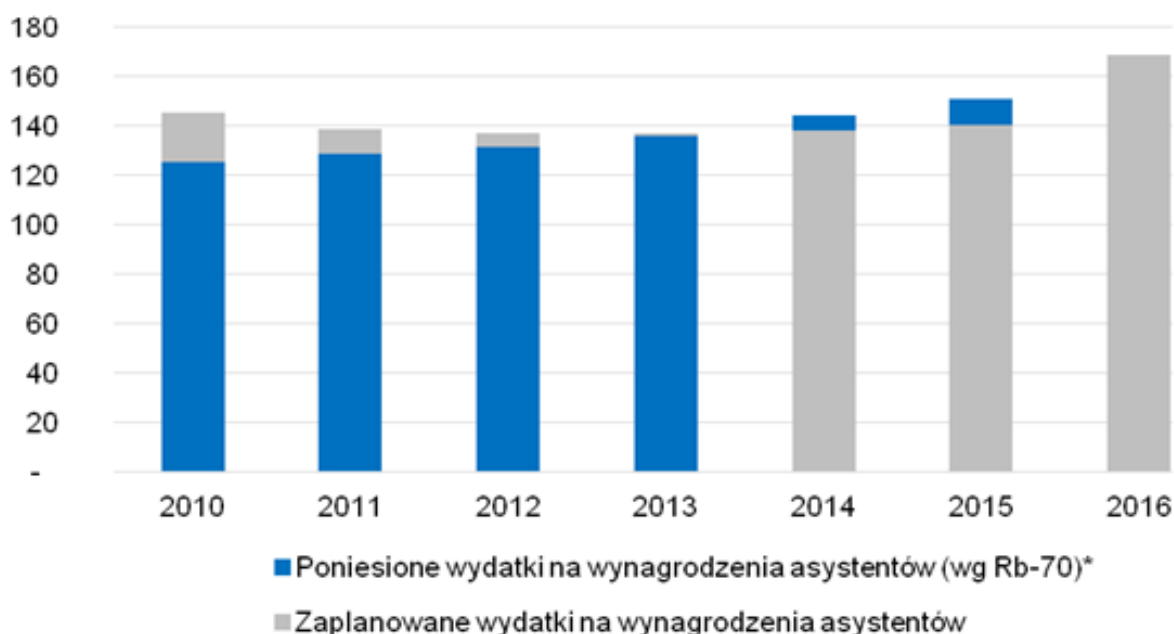


Źródło: Plan za danymi Departamentu Budżetu MS (<https://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/budzet/>), wykonanie za NIK (Informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w części 15/00 Sądy powszechne)

Jak widać na rys. 1, w latach 2010–2015 liczba asystentów systematycznie rosła – pozostawała jednak wyraźnie niższa od planu. Zwraca uwagę, że w latach 2010–2012 liczba planowanych (a nieobsadzonych) etatów asystenckich była zmniejszana – „przekształcano” je wówczas w etaty urzędnicze¹⁴.

¹⁴ Por. Dane w prezentacjach Departamentu Budżetu MS, opublikowanych pod adresem <https://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/budzet/>

Rysunek 2. Wydatki budżetowe (zaplanowane i poniesione) na wynagrodzenia asystentów sędziów (mln zł)



* – w latach 2014–2015 wysokość poniesionych wydatków przekroczyła wartości zaplanowane w pierwotnym brzmieniu ustawy budżetowej.

Źródło: Plan za danymi Departamentu Budżetu MS (<https://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/budzet/>), wykonanie za NIK (Informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w części 15/00 Sądy powszechne)

Trudności w obsadzaniu etatów asystenckich doprowadziły do poszukiwania rynkowych alternatyw.

Prezesi sądów rejonowych w większych miastach wolne miejsca asystenckie uzupełniali głównie poprzez zatrudnianie absolwentów prawa. Stażyście pełniącemu obowiązki asystenta sędziego powierzano te same czynności, co asystentowi legitymującemu się ukończeniem aplikacji. (...) Zdarzało się również, że podstawą wykonywania pracy przez stażystów p.o. asystenta sędziego była umowa zlecenie. Nastręczało to o tyle problemów, że osoby zatrudnione w tej formie de facto nie są pracownikami sądu, a mimo to mają dostęp do akt, co nie jest dozwolone¹⁵.

Kolejną alternatywą – o której informowały wówczas media – byli „koordynatorzy prawni zatrudniani przez agencje pracy tymczasowej”.¹⁶Opisywane problemy¹⁷ doprowadziły do deregulacji zawodu asystenta w 2013. Odstąpiono od wprowadzonego w 2009 r. wymogu ukończenia aplikacji, a także zwiększono z czterech do pięciu lat okres, po którym asystent

¹⁵ M. Paczyńska, *Status asystenta sędziego – wyzwania i dylematy w świetle zmian ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 1 (17)/2014.

¹⁶ Niby-asystenci w sądach na umowach-zleceniach, Rzeczpospolita, 6 lipca 2012.

¹⁷ Patrz np. „Deregulacja zawodu asystenta sędziego pilnie potrzebna”, DGP, 16 października 2012; „Deregulacja zawodu asystenta sędziego jest konieczna”, Analiza FOR 24/2012.

może przystąpić do egzaminu sędziowskiego. Wprowadzono także roczny „staż asystencki”, odbywany w ciągu pierwszych dwóch lat pracy¹⁸. Zgodnie z oczekiwaniami, deregulacja ułatwiła obsadzenie wakatów. Począwszy od 2013 r. zaczęła także wzrastać liczba zaplanowanych etatów asystenckich (por. rys. 1).

W 2015 r. wprowadzono stanowisko starszego asystenta sędziego. Może nim zostać asystent, który zajmował to stanowisko „przez co najmniej dziesięć lat, i nie był karany za przewinienia dyscyplinarne oraz uzyskiwał pozytywne okresowe oceny, albo osoba, która złożyła egzamin sędziowski lub egzamin prokuratorski”¹⁹. Wydaje się, że instytucja ta miała służyć stworzeniu ścieżki rozwoju zawodowego asystentów – zwłaszcza tych najlepiej wykwalifikowanych.

Wysokość wynagrodzenia zasadniczego (brutto) asystentów sędziów określa w rozporządzeniu Minister Sprawiedliwości,

uwzględniając poziom wynagrodzeń sędziów, referendarzy sądowych i urzędników sądowych oraz zasadę różnicowania wynagrodzenia asystentów sędziów w zależności od tego, czy zatrudnieni są w sądzie rejonowym, okręgowym czy apelacyjnym.

Zawiera się ono obecnie²⁰ w przedziale 3000–4200 zł. Asystentom przysługuje także dodatkowe wynagrodzenie roczne, dodatek za wieloletnią pracę i nagrody jubileuszowe. Na zasadach określonych w przepisach o pracownikach sądów i prokuratury asystent może otrzymać również dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków lub powierzenia dodatkowych zadań, a także nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. W 2015 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto asystenta sędziego wynosiło 3832 zł²¹, w 2016 r. miały jednak miejsce długo odwlekane podwyżki²².

Można postawić tezę, że instytucja asystenta jest postrzegana raczej jako swoista furtka do zawodu sędziego, nie zaś samoistny zawód prawniczy, powołany do „czynności pomocniczych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”. Wskazuje na to duża rotacja asystentów – w latach 2012–15 każdego roku zwalniało się ok. 10 – 12% stanowisk asystenckich²³. Ponadto, Krajowa Rada Sądownictwa zwracała uwagę na nieoczekiwanie duży odsetek asystentów, wśród kandydatów do zawodu sędziego (por. rys. 3).

¹⁸ Ustawa z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. poz. 662).

¹⁹ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 694 z późn. zm.), art. 5.

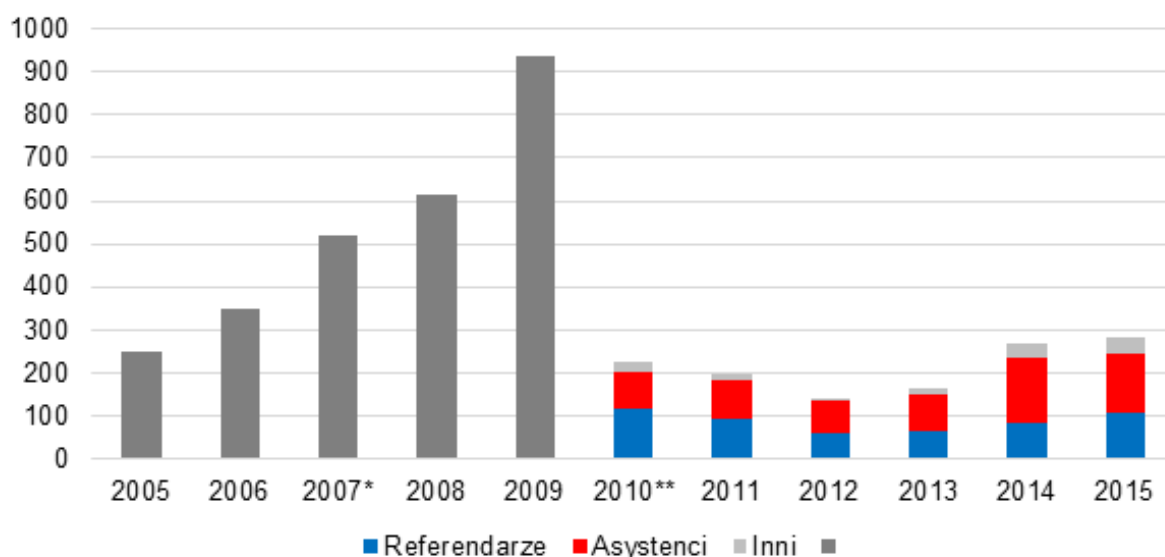
²⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów (Dz.U. poz. 791).

²¹ NIK, Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w części 15/00 Sądy powszechne.

²² Por.: <https://ms.gov.pl/pl/informacje/news,7959,podwyzki-dla-pracownikow-sadownictwa-kuratorow-i.html>.

²³ Zwolnienie stanowisk, o których prezesi sądów apelacyjnych zawiadamiali Ministra Sprawiedliwości. Dane za Ogólnopolskim Stowarzyszeniem Asystentów Sędziów, <http://www.asystentsedziego.org/aktualnosci/analiza-liczba-zwolnionych-stanowisk-asystentow-sedziow/>.

Rysunek 3. Struktura kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie w sądach rejonowych, przedstawianych Prezydentowi RP przez KRS



* - 24 października 2007 r. Trybunał Konstytucyjny uznał ówczesny kształt instytucji asesora za sprzeczny z Konstytucją – odraczając utratę mocy niekonstytucyjnych przepisów o 18 m-cy (SK 7/06)

** - przed 2010 r. dane o strukturze kandydatów nie były publikowane.

Źródło: Informacje z Działalności Krajowej Rady Sądownictwa za lata 2005–2015

W tym kontekście warto zauważyć, że pierwotna koncepcja usp zakładała, że powołanie asystenta na urząd sędziego miało stanowić wyjątek. Koncepcja „trzeciej drogi” do zawodu sędziego (przez praktykę na stanowisku asystenta), wiązała się z radykalnym zwiększeniem wymogów kwalifikacyjnych dla asystentów. Deregulacji zawodu w 2013 r. (która stanowiła, w ogólnym zarysie, powrót do pierwotnych rozwiązań) nie towarzyszyło jednak ograniczenie tej drogi. Ewolucję koncepcji (i praktyki) drogi do zawodu sędziego, gorzko podsumował M. Celej, wskazując, że staje się on „koroną zawodu referendarza i asystenta”²⁴.

Podsumowując, stabilnemu – lecz określönemu dość nieprecyzyjnie (i krytykowanemu za niewystarczającą samodzielność) – zakresowi zadań asystentów towarzyszyły bardzo daleko idące zmiany stawianych im wymogów kwalifikacyjnych. W odstępie kilku lat, te same zadania mieli wykonywać młodzi absolwenci prawa, i osoby o kwalifikacjach *de facto* dorównujących sędziom sądów rejonowych. Sugeruje to, że kształt instytucji asystenta stanowił raczej wypadkową podejmowanych *ad hoc* działań, nie zaś realizację spójnej i przemyślanej koncepcji organizacyjnej. Punktem wyjścia dla sformułowania takiej koncepcji powinien być uzasadniony w świetle art. 45 Konstytucji cel funkcjonowania instytucji asystenta. Adekwatnie do tego celu winny być określone zadania i stopień samodzielności asystenta. To z kolei warunkuje niezbędny poziom kwalifikacji, a w konsekwencji wynagrodzenie.

²⁴ M. Celej, *Działalność Krajowej Rady Sądownictwa w latach 1990 – 2015*, „Kwartalnik KRS” nr 1/2015, http://www.krs.pl/admin/files/rp2013/krs_2015_01.pdf.

II. Instytucja asystenta a realizacja prawa do sądu

Jak wskazano w poprzednim rozdziale, pierwotnie asystenci mieli stanowić nową grupę „wysoko wykwalifikowanych pracowników z wykształceniem prawniczym”, która wykonywałaby „czynności administracji sądowej oraz czynności przygotowania spraw sądowych do ich rozpoznania”.

W następstwie likwidacji asesury zbliżono wymogi kwalifikacyjne dla asystentów do tych, stawianych kandydatom na sędziów sądów rejonowych (co miało uzasadnienie w koncepcji „trzeciej drogi” do zawodu sędziego). Jednocześnie, regulacje dotyczące zakresu zadań asystentów nie uległy większym zmianom. Doprowadziło to do trudności z obsadzeniem etatów asystenckich, a w konsekwencji do deregulacji zawodu w 2013 r. Także tej zmianie nie towarzyszyło jednak dostosowanie zakresu zadań asystentów.

Zwraca przy tym uwagę, że o ile sama idea wsparcia sędziów była podkreślana przy okazji każdej ze zmian, to nigdy nie sprecyzowano konkretnego celu, jakiemu miałyby służyć instytucja asystenta. W konsekwencji, nie wypracowano spójnej koncepcji zakresu zadań oraz adekwatnych wymogów kwalifikacyjnych. Tymczasem, wsparcie asystenta może służyć osiągnięciu różnych celów, uzasadnionych w świetle art. 45 Konstytucji. Od ich wyboru, będzie zależał optymalny kształt tej instytucji.

II.1. Efektywność sądownictwa

Jednym z potencjalnych celów, jakim może służyć instytucja asystenta, jest poprawa efektywności sądownictwa. W teorii ekonomii pojęcie efektywności odnosi się do relacji pomiędzy wykorzystywanymi zasobami (np. czasu, materiałów) a osiąganymi rezultatami (np. produkcja towarów lub świadczenie usług). W kontekście sądownictwa, wykorzystywanym zasobem będzie czas pracy sędziego, zaś rezultatem – rozpoznanie sprawy. Pojęcie efektywności będzie się natomiast odnosić do stanu, w którym przy danym poziomie obsady sędziowskiej, rozpoznana²⁵ zostanie maksymalna możliwa liczba spraw. Z perspektywy art. 45 Konstytucji, osiągnięcie tego celu zwiększa poziom realizacji prawa do „rozpatrzenia

²⁵ Definicja ta nie przesądza o zastosowaniu konkretnej kategorii statystycznej, takiej jak zakończenie sprawy (np. zwrotem pozwu) lub jej merytoryczne rozpoznanie. Rozróżnienie to ma jednak oczywiście duże znaczenie praktyczne.

sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki” – w warunkach ograniczonych zasobów organizacyjnych sądownictwa²⁶.

Tym samym, aby doprowadzić do zwiększenia efektywności sądownictwa, sędzia z pomocą asystenta powinien rozpoznawać większą liczbę spraw niż bez niej. Mogłoby się tak stać, gdyby asystent wykonywał zamiast sędziego pewne czasochłonne zadania – tym samym umożliwiając mu zajęcie się kolejną sprawą²⁷. Realizacja tak postawionego celu wymagałaby wyróżnienia czasochłonnych czynności²⁸, które mogliby wykonywać asystenci²⁹, i powierzenia im ich. Oczywiście, wymogi kwalifikacyjne stawiane asystentom powinny odpowiadać zakresowi tych czynności. Wydaje się, że takim czasochłonnym zadaniem, które może wykonywać asystent, jest przede wszystkim tworzenie projektów uzasadnień wyroków (por. rozdział III).

W tym miejscu konieczne są dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, wzrost efektywności w wyniku odciążenia sędziów nastąpi wyłącznie wtedy, gdy przeznaczą oni zaoszczędzony czas na prowadzenie innych postępowań³⁰. Po drugie, racjonalność ekonomiczna tej metody zwiększenia efektywności sądownictwa zależy od: (i) czasu pracy sędziego, jaki jest w stanie zaoszczędzić asystent oraz (ii) relacji wynagrodzeń asystenta i sędziego³¹.

Weryfikacja, czy w swym obecnym kształcie (po zmianach z 2013 r.) instytucja asystenta sędziego przyczynia się do poprawy efektywności sądownictwa, wymaga odpowiedzi na pytanie, czy sędzia mający wsparcie asystenta jest w stanie rozpoznać większą liczbę spraw, niż sędzia pracujący sam.

²⁶ Warto nadmienić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że „za stworzenie sprawnie działającego sądownictwa minister, jako członek rządu, odpowiada zarówno politycznie, jak i konstytucyjnie”, por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12, OTK-A z 2013, nr 3, poz. 29.

²⁷ Na takie rozumienie roli asystenta wskazuje np. wypowiedź ministra Z. Ziobry: „przyznanie sędziemu asystenta nie zawsze wiąże się z jego większą wydajnością i przyspiesza orzekanie” Por. „Sędzia nie jest od bicia rekordów”, Rz 30 I 2017 r. Warto także zwrócić uwagę na brzmienie delegacji ustawowej do określenia szczegółowego zakresu czynności asystenta, w której określono kryteria sprawności, racjonalności, ekonomicznego i szybkiego działania.

²⁸ Por. przypis 31.

²⁹ Jak jednak wskazywała była minister, sędzia, B. Piwnik, „jeśli ma [ona] np. podać asystentowi, co powinno się znaleźć w uzasadnieniu decyzji, to woli to zrobić sama”. Por. „Sędzia nie jest od bicia rekordów”, Rz 30 I 2017 r.

³⁰ Por. art. 83 usp, zgodnie z którym „czas pracy sędziego jest określony wymiarem jego zadań”.

³¹ Można to przedstawić na prostym przykładzie. Załóżmy, że sędzia określonego pionu jest w stanie rozpoznać w ciągu roku 20 spraw. Pomoc asystenta (który może efektywnie współpracować z dwoma sędziami) zwiększy tę liczbę do 25. Wydział, w którym orzeka ośmiu sędziów w ciągu roku może zatem rozpoznać 160 spraw, zaś po dodaniu czterech asystentów 200 spraw. Ten sam efekt (dodatkowe 40 rozpoznanych spraw rocznie) dałoby zwiększenie obsady o dwóch sędziów. Jeśli zatem koszt wynagrodzenia asystenta przekracza połowę kosztu wynagrodzenia sędziego – wówczas bardziej racjonalne (z finansowego punktu widzenia) jest zwiększenie obsady sędziowskiej, nie zatrudnianie asystentów.

II.2. Komfort pracy sędziego i jakość orzecznictwa

Innym celem funkcjonowania instytucji asystenta może być zwiększenie komfortu pracy sędziego³² przez eliminację prostych czynności odciągających od merytorycznego rozpoznania sprawy lub ułatwienie pracy z obszernymi aktami.

Z praktycznego punktu widzenia wydaje się oczywiste, że odciążenie sędziego w dużej liczbie prostych i krótkotrwałych czynności – niezmiernie istotne dla tak rozumianego komfortu pracy – nie przełoży się na efektywność tak, jak zrealizowanie za niego jednej, czasochłonnej czynności³³. Tym samym, zaoszczędzony w ten sposób czas może jedynie w niewielkim stopniu (bądź wcale) przełożyć się na zwiększenie efektywności – mierzonej liczbą rozpoznanych spraw.

Nie oznacza to jednak, że pomoc taka jest zbędna czy nieuzasadniona z perspektywy art. 45 Konstytucji. Eliminacja źródeł dekoncentracji, czy „dodatkowa para oczu” pozwalająca uniknąć omyłek lub przeoczeń jest wartością samą w sobie i sprzyja sprawiedliwemu rozpoznaniu sprawy.

Realizacja tak postawionego celu wymagałaby (w przeciwieństwie do zwiększenia efektywności) wyróżnienia drobnych, powtarzalnych czynności, nieistotnych dla merytorycznego rozpoznania sprawy, które asystenci mogliby wykonywać bez udziału sędziego³⁴, i powierzenia im ich. W tym przypadku można oczekiwać, że wymogi kwalifikacyjne stawiane asystentom nie musiałyby być tak wysokie jak w przypadku np. sporządzania projektów uzasadnień.

Weryfikacja, czy w swym obecnym kształcie (po zmianach z 2013 r.) instytucja asystenta sędziego przyczynia się do poprawy poziomu realizacji prawa do sądu – dzięki zwiększeniu komfortu pracy sędziego – wymagałaby np. odpowiedzi na pytanie, czy wyroki wydane przez sędziów pozbawionych wsparcia asystenta są częściej uchylane. Analiza taka wykracza jednak poza zakres niniejszego opracowania³⁵.

³² Por. wypowiedzi sędziów cytowane w artykule „Sędzia nie jest od bicia rekordów”, Rz 30 I 2017 r.

³³ Przykładowo, łatwiej produktywnie wykorzystać godzinę, zaoszczędzoną dzięki odwołaniu narady, niż 12 pięciominutowych przerw na kawę w ciągu tygodnia.

³⁴ Jak wskazuje sędzia Ł. Kurnicki, w obecnym stanie prawnym „nie są oni [asystenci] uprawnieni do podejmowania jakichkolwiek czynności samodzielnie, chociażby takich jak wezwanie strony do uzupełnienia braku formalnego pisma, doręczenie pisma czy ponaglenie biegłego opóźniającego się ze złożeniem opinii. Co do zasady, wszystkie pisma wpływające do akt sprawy trafiają do sędziego referenta, który podejmuje decyzję, jaki bieg mu nadać. (...) Przykładowy obieg akt w przypadku wpływu pisma obciążonego brakami formalnymi wygląda następująco: 1) pismo trafia do akt, 2) sekretarz przedkłada akta sędziemu, 3) sędzia przekazuje je asystentowi, 4) asystent przygotowuje projekt zarządzenia skierowanego do sekretariatu, aby wezwać stronę do uzupełnienia braków i zwraca akta sędziemu, 5) sędzia podpisuje zarządzenie i przekazuje akta do sekretariatu (kierownikowi), 6) kierownik przekazuje akta sekretarzowi, 7) sekretarz sporządza wezwanie na podstawie zarządzenia i wysyła je do strony.” Por. Strukturalne przyczyny przewlekłości postępowań sądowych na przykładzie spraw cywilnych, „Kwartalnik KRS” 1/2016

³⁵ Określony w piśmie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 VIII 2016 r., sygn. DB-III-311-282/16.

III. Asystenci a efektywność sądownictwa – wyniki badań empirycznych

Minister Sprawiedliwości, określając szczegółowy zakres czynności asystenta, powinien kierować się kryteriami „sprawności, racjonalności, ekonomicznego i szybkiego działania”. W tym kontekście może dziwić, jak niewiele badań empirycznych poświęcono instytucji asystenta sędziego i jej wpływowi na efektywność sądownictwa.

Pierwszym było badanie efektywności kosztowej sądownictwa powszechnego³⁶, zrealizowane w 2013 r. w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości (IWS) przez A. Siemaszkę i P. Ostaszewskiego.

W części dotyczącej wpływu instytucji asystenta na efektywność sądownictwa, przeanalizowali oni korelację liczby asystentów przypadających na sędziego³⁷ ze średnią liczbą spraw procesowych³⁸, załatwianych przez sędziego w danym sądzie. Dodatkowo, przeanalizowali także korelację liczby asystentów przypadających na sędziego ze średnim czasem³⁹ rozpoznawania spraw procesowych w danym sądzie.

Autorzy stwierdzili brak statystycznie istotnej korelacji w sądach apelacyjnych i rejonowych. W przypadku sądów okręgowych, zaobserwowano statystycznie istotną, pozytywną korelację liczby asystentów przypadających na sędziego i średniego czasu trwania sprawy procesowej. Jak interpretowali ten wynik autorzy,

w sądach okręgowych czas trwania sprawy procesowej był zaś silnie, pozytywnie związany z liczbą asystentów przypadającą na sędziego (więcej asystentów było w sądach, w których sprawy trwały dłużej, co może sugerować, że kierowani oni byli głównie do sądów o największym wpływie oraz takich, gdzie toczyły się sprawy trudniejsze).

³⁶ A. Siemaszko, P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego*, Warszawa 2013, <https://www.iws.org.pl/pliki/files/Efektywno%C5%9B%C4%87%20s%C4%85downictwa%20powszechnego-oprac-12.pdf>.

³⁷ Wszyscy asystenci i sędziowie zatrudnieni w danym sądzie, wykazani w sprawozdaniu budżetowym RB-70.

³⁸ Sprawy rejestrowane w repertoriach odpowiednio: w sądach apelacyjnych: Aca, Aca-gosp, Apa, Aua, Aka, w sądach okręgowych: C, Ns, Ca, K, Ka, Waz-apelacje, P, Pa, U, Ua, GC, Ga i w sądach rejonowych C, C-upr, Ns, K, W, Ks, P, P-upr, U, RC, Now, Nk, GC, GC-upr.

³⁹ Autorzy zastosowali tzw. statystyczny wskaźnik czasu trwania postępowania obliczany jako iloraz liczby spraw pozostałych do załatwienia z danego roku i liczby spraw wpływających w tym samym roku pomnożony przez 12.

Drugim badaniem empirycznym, odnoszącym się do kwestii wpływu instytucji asystenta na efektywność pracy sędziego, był projekt „Analiza obciążenia pracą i opracowanie standardów pracy dla wszystkich grup zawodowych w sądownictwie”, zwany dalej „Analizą”⁴⁰. Miał on na celu ustalenie przeciętnego czasu pracy sędziów, referendarzy i urzędników, jakiego wymaga rozpoznanie poszczególnych rodzajów spraw. Pozwoliłoby to na podejmowanie decyzji o optymalnej etatyzacji poszczególnych sądów, na podstawie obiektywnych kryteriów⁴¹.

Wykonawcy projektu – po przeprowadzeniu badania pilotażowego – wskazywali, że:

zaangażowanie w realizację sprawy [procesowej, rozpoznawanej w SR] asystenta uwalnia około 42 minut pracy sędziego” a „to uwolnienie odbywa się kosztem przeciętnego zaangażowania w sprawę asystenta w wymiarze 4:27:20 (h:mm:ss).

Referowane wyniki sugerowały, że gros ujawnionych oszczędności wynika z pomocy asystenta na etapie „merytorycznej analizy akt”, „merytorycznej oceny sprawy” oraz „sporządzenia uzasadnienia orzeczenia”.

W opinii autora niniejszego opracowania, „Analiza” – pomimo, że należy docenić jej znaczenie, jako pionierskiej próby empirycznego ustalenia czasu pracy, koniecznego do zakończenia poszczególnych typów spraw – nie jest wolna od mankamentów. Opis warstwy metodologicznej projektu jest powierzchowny i lakoniczny, w wielu przypadkach uniemożliwiający precyzyjne zrozumienie co dokładnie oznaczają przedstawiane wartości i jak powinny one być interpretowane⁴².

⁴⁰ „Badanie przeprowadziła firma zewnętrzna, wyłoniona w drodze zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego w okresie marzec 2012 r. – marzec 2013 r. Badaniem zostało objętych 4015 pracowników sądów, ze wszystkich ww. grup, stanowiących odpowiednio minimum 5% reprezentacji danej grupy zawodowej, reprezentujących 29 jednostek sądownictwa powszechnego wszystkich szczebli struktury organizacyjnej. Na produkty końcowe z przeprowadzonych czynności badawczych składają się „Raport podsumowujący” – końcowy, 6 raportów analizy obciążenia pracą dla wszystkich grup zawodowych w sądownictwie, w tym kuratorów zawodowych, oraz 19 raportów dla wszystkich pionów funkcjonujących w sądach powszechnych (...) Dokumentacja z przeprowadzonego badania (...), po dokonaniu przewidzianych postanowieniami umowy z wykonawcą badania czynności weryfikacji poprawności metodologicznej oraz formalnej przedstawionych produktów badania, zostały protokolarnie odebrane w dniu 10 czerwca 2013 r.” Por.: Odpowiedź na interpelację nr 22507 w sprawie udostępnienia raportu z przeprowadzonych badań dotyczących analizy obciążenia pracą kuratorów sądowych, W. Hajduk; 13 XII 2013 r. Raport podsumowujący (uzyskany w trybie dostępu do informacji publicznej przez Krajowe Stowarzyszenie Zawodowych Kuratorów Sądowych) jest dostępny pod adresem: <http://kurator.webd.pl/wp-content/uploads/2014/01/Raport-Podsumowuj%C4%85cy-Zadania-4.pdf>.

⁴¹ Analogiczne rozwiązania są niezwykle popularne w stanach zjednoczonych – patrz np. V. Flango i B. Ostrom, *Assessing the Need for Judges and Court Support Staff*, National Center for State Courts: Williamsburg, VA 1996 – ale także stosowane w systemach kontynentalnych: np. holenderski model „Lamicie” czy niemieckie „PEBBŞY” – dostępne pod adresem https://www.neuerichter.de/fileadmin/user_upload/bundesvorstand/pdfs/PEBBSY_2015-04-10_Hauptband.pdf. O tym ostatnim systemie, w języku polskim patrz: P. Feliga, *Narzędzia badawcze oraz statystyczne dedykowane ustaleniu rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów w wybranych systemach prawnych państw Unii Europejskiej oraz Szwajcarii*, IWS 2016, http://www.iws.org.pl/pliki/files/Feliga%20P._Obci%C4%85%C5%BCenia%20i%20efektywno%C5%9B%C4%87%20pracy%20kadr%20orzeczniczych.pdf.

⁴² Przykładowo, „czas jednostkowy” pracy sędziego bez pomocy asystenta nad sprawą rep. C w sądzie rejonowym oszacowano na 2,4 godziny – zaś z jego pomocą na 1,7 (oszczędność 0,7 godziny, por. s. 47 „Analizy”). Tymczasem, na s. 260 wskazano, że czas, jaki musi poświęcić sędzia sądu rejonowego na załatwienie typowej sprawy C, to ok. 5 godzin. Można domniemywać, że 2,4 godziny odnoszą się wyłącznie do czynności, w których

Kolejnym problemem jest brak jakichkolwiek informacji o niepewności szacunku przeciętnego czasu rozpoznawania spraw poszczególnych typów (np. ukazujących rozpiętość w próbie: odchylen standardowych lub percentyli, czy też przedziałów ufności prezentowanych wyników) oraz granicząca ze śmiesznością praktyka podawania wyników z dokładnością co do sekundy. Należy także zauważyć, że od czasu realizacji badania wprowadzono szereg istotnych zmian procedur karnej i cywilnej, które mogą wpływać na czas pracy sędziego niezbędny do rozpoznania sprawy⁴³.

Podsumowując, mimo znaczenia przypisywanego instytucji asystenta sędziego, jej wpływ na efektywność sądownictwa powszechnego nie był przedmiotem kompleksowych badań empirycznych. Co więcej, dostępne wyniki sugerują, że wpływ instytucji asystenta na efektywność pracy sędziów może być bardzo ograniczony.

Jeżeli bowiem – jak konkluduje „Analiza...” na przykładzie pionu cywilnego sądu rejonowego, „1 etat asystenta uwalnia przeciętnie 0,15 etatu sędziego” – to przy sugerowanej etatyzacji 2 sędziów na asystenta⁴⁴, maksymalny wzrost efektywności sędziego wynosi 7,5%. Wobec tak niewielkiej skali oczekiwanego efektu, łatwo wyjaśnić brak korelacji pomiędzy wsparciem asystenta⁴⁵, a liczbą spraw procesowych załatwianych przez sędziego zaobserwowany w badaniu Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości⁴⁶.

Zastanawiać może także niska skuteczność oszacowanej przez autorów „Analizy” pomocy asystenta (por. rozważania o racjonalności ekonomicznej wsparcia asystenta w podrozdziale II. 1). Autorzy wskazywali bowiem, że zaoszczędzenie godziny czasu pracy sędziego wymaga ponad sześciu godzin pracy asystenta. Biorąc pod uwagę relacje zarobków sędziów i asystentów (zwłaszcza w SR), stawia to pod znakiem zapytania ekonomiczną racjonalność takiej pomocy (w latach 2010–2015 średnie wynagrodzenie asystenta stanowiło 30–40% średniego wynagrodzenia sędziego⁴⁷). Może budzić zdziwienie, dlaczego wysoko wykwalifikowani asystenci⁴⁸ na wykonanie tych samych czynności co sędziowie potrzebowali sześć razy więcej czasu. Wyjaśnieniem może być np. ograniczona samodzielność asystentów⁴⁹.

sędziemu może pomagać asystent – nie jest to jednak *explicite* opisane, co może prowadzić do nieporozumień i błędnego wykorzystania wyników.

⁴³ Likwidacja postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych, rozszerzenie prekluzji dowodowej w postępowaniu cywilnym (2012 r.), kompleksowa nowelizacja postępowania karnego (2015–2016 r.).

⁴⁴ Taka wartość znalazła się w przepisach rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 listopada 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu wykonywania czynności przez asystentów sędziów (Dz.U. Nr 220, poz. 1610).

⁴⁵ Kwestia ilościowego pomiaru „wsparcia asystenta” jest osobnym problemem empirycznym – ze względu na brak lepszej miary, w badaniu IWS wykorzystano liczbę asystentów przypadających na sędziego.

⁴⁶ Należy także pamiętać o problemach metodologicznych – niemożliwych do zaobserwowania różnicach w stopniu skomplikowania spraw, błędach pomiaru czy kwestiach definicyjnych (np. na ile liczba asystentów na sędziego odpowiada „wsparciu” asystenta).

⁴⁷ Dane za Sprawozdaniem NIK „Wykonanie budżetu państwa w części 15/00 – sądy powszechne” – uwzględniono łączne wydatki na wynagrodzenia (a więc np. z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym).

⁴⁸ Badanie przeprowadzono przed deregulacją zawodu, kiedy osoby zatrudnione na stanowiskach asystentów miały kwalifikacje zbliżone do sędziów sądów rejonowych.

⁴⁹ Por. opis obiegu dokumentów przedstawiony przez sędziego Kurnickiego, cytowany na s. 3.

Powyższe wątpliwości uzasadniają przeprowadzenie badania empirycznego, w celu odpowiedzi na pytanie o wpływ instytucji asystenta sędziego (w jej obecnym kształcie *de iure* i *de facto*) na efektywność sądownictwa powszechnego.

IV. Metodologia badania

Na potrzeby niniejszego raportu analizie poddane piony cywilny i karny pierwszej instancji sądów okręgowych. Orzeka w nich ponad 1050 sędziów (w przeliczeniu na pełne etaty w 2016 r.), którzy rozpoznają w pierwszej instancji najpoważniejsze sprawy cywilne (spory, których wartość przekracza 75 tys. zł) i karne (zbrodnie). Wspiera ich niemal 500 asystentów⁵⁰.

Ponadto, za szczególnym zainteresowaniem tymi pionami przemawia fakt, że według „Analizy” rozpoznawane w nich sprawy należą do najbardziej pracochłonnych – zakończenie sprawy K wymagać ma ponad 100 godzin pracy sędziego, zaś C 1 1,5 godziny (co wskazuje, że w ciągu roku sędzia może załatwić odpowiednio ok. 18 spraw K i 150 C). Co więcej, za relatywnie dużą część oszacowanych wartości odpowiada sporządzanie uzasadnienia (w przypadku spraw K to niemal połowa, w przypadku C 1/5). Sugeruje to, że w pionach tych istnieje spora przestrzeń do poprawy efektywności – np. dzięki wsparciu asystentów⁵¹. Można oczekiwać, że dzięki temu dostrzeżenie ewentualnej zależności będzie łatwiejsze.

IV.1. Pion karny pierwszej instancji sądów okręgowych

Pion karny pierwszej instancji sądów okręgowych obejmuje wydziały karne, wydziały wykonywania orzeczeń oraz wydziały penitencjarne. W 2016 r. w pionie tym załatwiono 9,8 tys. spraw karnych pierwszej instancji (rep. K), 140,2 tys. spraw penitencjarnych (rep. Kow dotyczące wykonywania kary pozbawienia wolności oraz Pen dotyczące nadzoru sędziego penitencjarnego nad tymczasowym aresztowaniem lub karą pozbawienia wolności) a także 48,9 tys. spraw dotyczących nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym (rep. Kp)⁵².

W niektórych sądach sprawy penitencjarne i dotyczące wykonywania orzeczeń trafiają do wyspecjalizowanych wydziałów, w innych obciążają one sędziów, którzy orzekają także

⁵⁰ „Przeciętnie” realizowana jest zatem wytyczna o obsadzie dwóch sędziów na asystenta.

⁵¹ Zasadne wydają się także inne działania, zwłaszcza w przypadku pionu karnego. Porównanie wyników „Analizy” z analogicznymi badaniami przeprowadzonymi w krajach o zbliżonym systemie prawnym sugeruje, że na załatwienie sprawy o zbrodnie polski sędzia potrzebuje znacznie więcej czasu niż np. niemiecki czy szwajcarski, por. J. Bełdowski, K. Joński, *Stuck in the Mud – Procedural Framework and Court Efficiency in Continental Systems*; <http://acle.uva.nl/events/content2/conferences/2016/06/celse-2016-parallel-sessions-vi.html>.

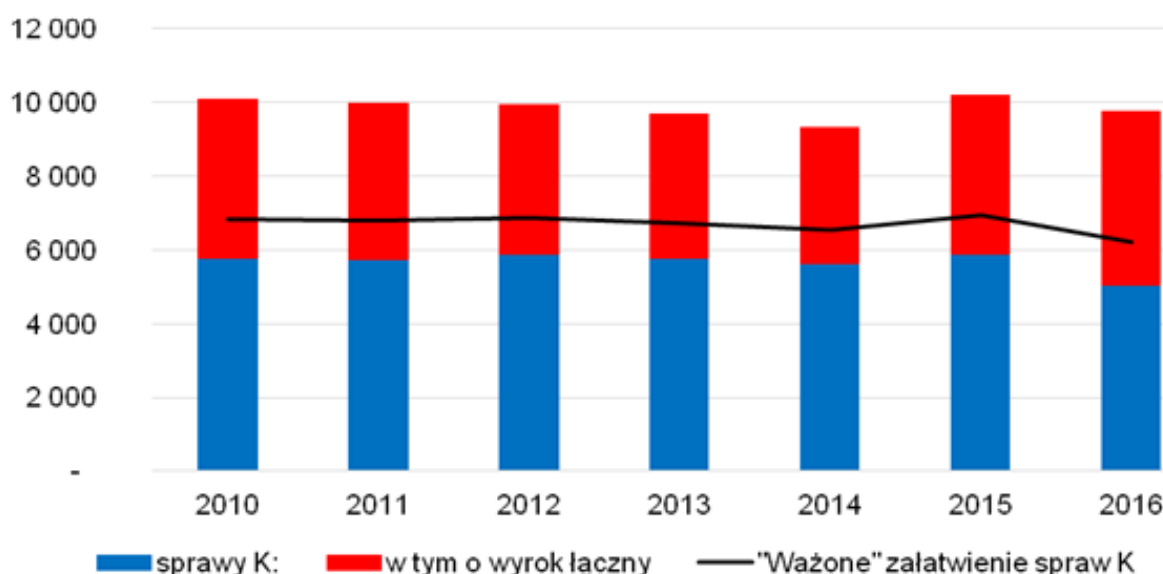
⁵² Por. Ewidencja spraw według działów prawa w sądach powszechnych w 2015 i 2016 r., <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2016/download,3369,4.html>.

w sprawach K. Co więcej, istnieją sądy, w których do tego samego wydziału (karnego) trafiają dodatkowo sprawy II instancji – apelacje (rep. Ka) i zażalenia (rep. Kz).

W tym kontekście można uznać, że sprawy K stanowią jedynie nieznaczny odsetek spraw rozpoznawanych przez sędziów wydziałów karnych – zatem nie odzwierciedlają ich realnego obciążenia. Z drugiej strony, uwzględniając ich szczególną złożoność i pracochłonność (ukazaną np. w wynikach „Analizy”), można bronić przeciwnej tezy, zgodnie z którą to ta mała grupa spraw odpowiada za *gros* obciążenia sędziów w tym pionie. Na potrzeby niniejszego opracowania zdecydowano się zatem ograniczyć analizę wyłącznie do tej kategorii spraw.

Co więcej, same sprawy K nie są jednorodne, bowiem w repertorium tym oprócz nowych procesów rejestruje się także sprawy o tzw. wyrok łączny⁵³. Na rys. 4 zaprezentowano ich udział w liczbie spraw K, załatwionych w latach 2010–2016.

Rysunek 4. Udział spraw o wyrok łączny w sprawach K, załatwionych w sądach okręgowych w latach 2010–2016



Źródło: Sprawozdania MS-S50

Ze względu na duży (oraz zmienny w czasie i pomiędzy sądami) udział spraw o wyrok łączny, zdecydowano się uwzględnić ich mniejszą czasochłonność za pomocą wag. Zgodnie z wynikami „Analizy”, załatwienie sprawy K ma zajmować sędziemu 102 godziny, zaś sprawy K o wyrok łączny 26,3 godziny. Tym samym, na potrzeby analiz prezentowanych w niniejszym raporcie sprawy K o wyrok łączny liczono jako $\frac{1}{4}$, podczas gdy pozostałe sprawy K jako 1. Punktem wyjścia dla całego badania było sprawdzenie, czy między analizowanymi danymi występują jakiejkolwiek zależności. W tym celu przeprowadzono prostą analizę korelacji

⁵³ Szerzej o tej instytucji np. w M. Kulik, *Wyrok łączny w praktyce sądowej w latach 2012–2013*, „Prawo w działaniu” 2015, Tom 23.

danych o liczbie asystentów przypadających na sędziego i liczbie spraw K załatwianych przez „statystycznego” sędziego w poszczególnych sądach okręgowych w 2016 r.

W drugiej kolejności analizowano dane półroczne o ruchu spraw (wpływ, załatwienie i liczba spraw, które pozostały niezakończonymi) oraz liczbie obsadzonych etatów sędziowskich i asystenckich na ostatni dzień półrocza – sprawozdawane przez poszczególne wydziały w okresie od drugiego półrocza 2013 do drugiego półrocza 2016 r.⁵⁴

Ze względu na fakt, że w wydziałach rozpoznających zarówno sprawy I jak i II instancji nie jest możliwe precyzyjne rozdzielanie czasu pracy sędziów i asystentów, poświęcanego poszczególnym rodzajom spraw, wydziały te odrzucono z analizy. Listę analizowanych wydziałów prezentuje Załącznik 1.

IV.2. Pion cywilny pierwszej instancji sądów okręgowych

Pion cywilny pierwszej instancji sądów okręgowych obejmuje wydziały cywilne oraz wydziały cywilne rodzinne. W 2016 r. w pionie tym załatwiono 133,4 tys. spraw cywilnych procesowych (rep. C), 25,9 tys. spraw nieprocesowych (rep. Ns), 26,5 tys. spraw nakazowych i upominawczych (rep. Nc) oraz 13 tys. spraw ogólnych (rep. Co).

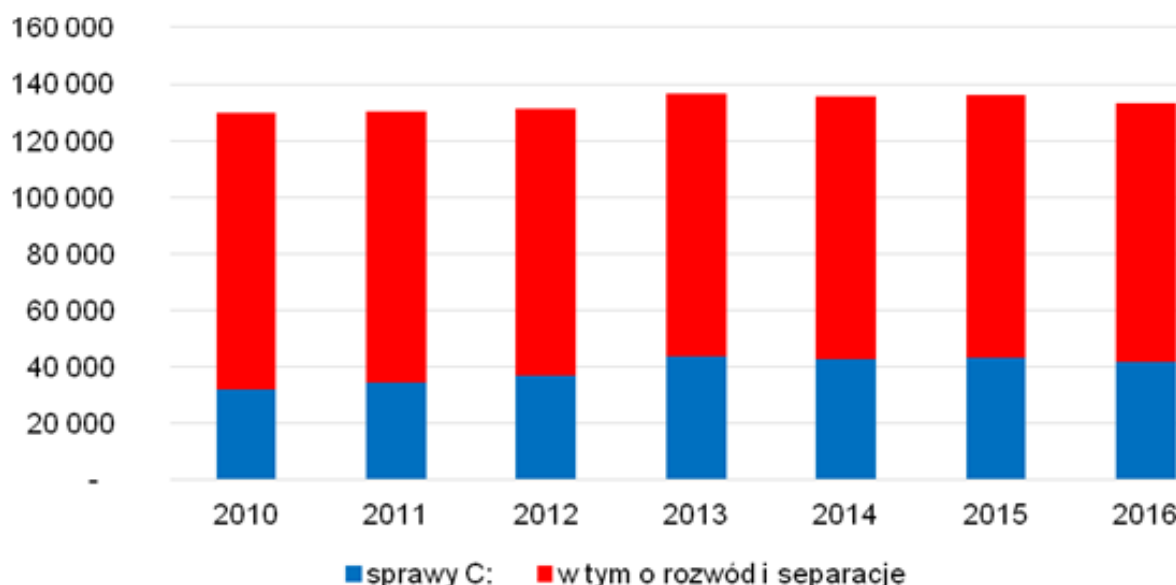
Podobnie jak w przypadku pionu karnego, istnieją jednak sądy, w których do tego samego wydziału (cywilnego) trafiają dodatkowo sprawy II instancji – apelacje (rep. Ca) i zażalenia (rep. Cz).

Można jednak uznać, że sprawy C stanowią *gros* spraw rozpoznawanych przez sędziów wydziałów cywilnych, a zatem dobrze odzwierciedlają ich obciążenie. Na korzyść tej tezy przemawia także ich prężność – odzwierciedlona np. w wynikach „Analizy”. Na potrzeby niniejszego opracowania zdecydowano się więc ograniczyć badanie wyłącznie do tej kategorii spraw.

Sprawy C nie są jednak jednorodne. W repertorium tym rejestrowane są bowiem zarówno sprawy o prawa majątkowe, jak i np. o rozwód i separację. Na rys. 5 zaprezentowano ich udział w liczbie spraw C, załatwionych w latach 2010–2016.

⁵⁴ O wyborze okresu objętego badaniem zdecydowała dostępność danych o liczbie obsadzonych etatów. Miary odzwierciedlające rzeczywistą liczbę orzekających sędziów ewoluowały, co powoduje problemy z ich porównywalnością w czasie. Wykorzystana zmienna „liczba obsadzonych etatów” zaczęła być obliczana od drugiego półrocza 2013. Miała na celu uproszczenie stosowanych wcześniej miar – co do których podejrzewano, że ze względu na poziom skomplikowania, mogą być różnie obliczane w różnych sądach. Z tego samego powodu zdecydowano się wykorzystać dane „na ostatni dzień okresu statystycznego”, nie zaś (teoretycznie bardziej odpowiednie) wartości „w okresie statystycznym”. Wzory formularzy statystycznych wraz z instrukcjami wypełniania (ukazującymi poziom skomplikowania miar) opublikowano na stronie internetowej <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/wzory-formularzy/>.

Rysunek 5. Udział spraw o rozwód i separację w sprawach C, załatwionych w sądach okręgowych w latach 2010–2016

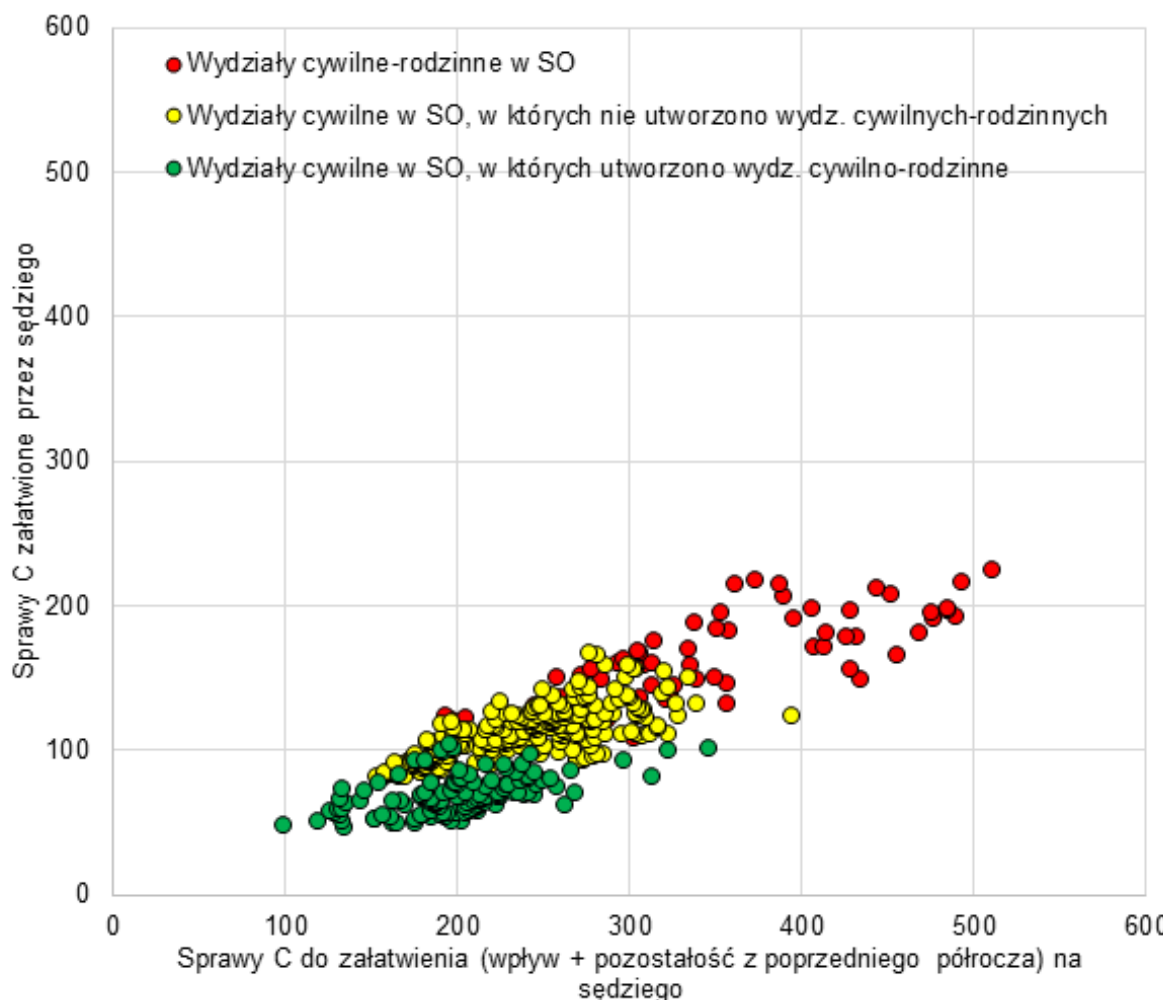


Źródło: Sprawozdania MS-S10

- (i) Pomimo dużego (oraz zmiennego w czasie i pomiędzy sądami) udziału spraw o rozwód i separację, nie jest możliwe ich uwzględnienie za pomocą wag, gdyż „Analiza” nie zawiera koniecznych danych. Tymczasem stopień skomplikowania i czasochłonność tych spraw wydaje się znacznie różnić od pozostałych spraw rejestrowanych w rep. C w sądach okręgowych. W celu ukazania zróżnicowania poziomu czasochłonności spraw w ramach rep. C, warto przyjrzeć się trzem grupom wydziałów:
- (ii) cywilnym rodzinnym (rozpoznające sprawy rodzinne, sprawozdawane w rep. C),
- (iii) cywilnym, w sądach w których nie wyodrębniono wydziałów cywilnych rodzinnych (a więc rozpoznające wszystkie sprawy C),
- (iv) cywilnym, w sądach w których wyodrębniono wydziały cywilne rodzinne (a więc rozpoznające sprawy rep. C inne, niż rodzinne).

Rysunek 6 prezentuje zależność pomiędzy liczbą spraw, załatwianych przez statystycznego sędziego w czasie półrocza, a liczbą spraw do załatwienia⁵⁵.

Rysunek 6. Średnia liczba załatwianych w ciągu półrocza spraw rep. C na sędziego sądu okręgowego – porównanie wydziałów cywilnych i cywilnych – rodzinnych



Źródło: Sprawozdania MS-S10

Jak widać, liczba spraw rep. C możliwa do załatwienia w ciągu półrocza (można myśleć o niej w kategoriach „pensum” spraw) znacznie różni się pomiędzy wymienionymi grupami wydziałów. Sędzia wydziału cywilnego – rodzinnego rozpoznaje bowiem w ciągu półrocza ponad dwukrotnie więcej spraw C niż sędzia wydziału cywilnego, który nie rozpoznaje spraw rodzinnych. Liczba spraw załatwianych przez sędziego w wydziałach, które rozpoznają oba typy spraw rep. C znalazła się pomiędzy tymi skrajnościami.

⁵⁵ Wykorzystano dane półroczne (P2 2013 – P1 2016). W każdej z trzech analizowanych grup wydziałów, odrzucono 5% obserwacji nietypowych (o najniższym i najwyższym załatwieniu na sędziego). Razem, spośród 446 obserwacji, odrzucono 22 obserwacje, zatem wykres przedstawia 95% typowych obserwacji.

Punktem wyjścia dla bardziej zaawansowanych badań było sprawdzenie, czy między analizowanymi danymi występują jakiejkolwiek zależności. W tym celu przeprowadzono prostą analizę korelacji danych o liczbie asystentów przypadających na sędziego i liczbie spraw C załatwianych przez „statystycznego” sędziego w poszczególnych sądach okręgowych w 2016 r.

W drugiej kolejności analizowano dane półroczne o ruchu spraw (wpływ, załatwienie i liczba spraw, które pozostały niezakończonymi) oraz liczbie obsadzonych etatów sędziowskich i asystenckich na ostatni dzień półrocza – gromadzone w poszczególnych wydziałach w okresie od drugiego półrocza 2013 do drugiego półrocza 2016 r.⁵⁶

Ze względu na fakt, że w wydziałach rozpoznających zarówno sprawy I jak i II instancji, nie jest możliwe precyzyjne rozdzielanie czasu pracy sędziów i asystentów, poświęcanego poszczególnym rodzajom spraw, wydziały te odrzucono. Podobnie, ze względu na różnice w pracochłonności spraw C o rozwód i separację, szczegółowe analizy ograniczono do wydziałów, w których sprawy te nie są rozpoznawane (zielone punkty na rys. 6). Listę analizowanych wydziałów cywilnych prezentuje Załącznik 2.

IV.3. Definicje i wskaźniki

Ocena wpływu pomocy asystenta na efektywność pracy sędziego wymaga odniesienia tych pojęć do konkretnych wskaźników statystycznych, możliwych do zastosowania w badaniu empirycznym.

Wsparcie asystenta nie jest jednak możliwe do bezpośredniego zaobserwowania i pomiaru – zarówno w sprawozdawczości statystycznej jak i w badaniach aktowych. Historycznie, jedyne informacje na ten temat, gromadzonymi w sprawozdaniach sądowych była liczba i obsada etatów asystenckich, w podziale na poszczególne pionki. W związku z tym, jedyną dostępną miarą przybliżającą wsparcie asystenta jest **liczba (obsadzonych) etatów sędziowskich przypadająca na (obsadzony) etat asystencki**⁵⁷.

Należy zastrzec, że taki sposób pomiaru wsparcia asystenta ma jednak istotne wady. Po pierwsze, jest obliczany na szczeblu całego sądu lub wydziału. Nie jest jednak jasne, jak wygląda podział pracy sędziów i asystentów w ramach wydziału (np. czy każdy sędzia korzysta ze wsparcia, i w jakim zakresie)⁵⁸. Po drugie, sposób pracy sędziego z asystentem może

⁵⁶ Por. przypis 54.

⁵⁷ Patrz np. powołane w rozdziale III badanie A. Siemaszki i P. Ostaszewskiego.

⁵⁸ O ile regulacje obowiązujące w pierwszej dekadzie funkcjonowania instytucji asystenta wiązały go z konkretnymi sędziami (w latach 2002–2006 jeden asystent miał wspierać trzech sędziów, a przed 2012 r. – dwóch, to obecnie asystenci przydzielani są do wydziałów, nie zaś do sędziów. Por. odpowiednio rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu wykonywania czynności przez asystentów sędziów (Dz.U. Nr 192, poz. 1613 z późn. zm.) i rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 listopada 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu wykonywania czynności przez asystentów sędziów (Dz.U. Nr 220, poz. 1610).

się różnić pomiędzy wydziałami, a nawet poszczególnymi sędziami (np. zakresem czynności asystentów i sposobem nadzoru). Po trzecie, wskaźnik taki nie uwzględnia różnic pomiędzy asystentami, np. w zakresie ich kompetencji. Wreszcie po czwarte, zmiana np. z pięciu na czterech sędziów na asystenta nie jest równoważna zmianie z dwóch na jednego – choć odpowiada jej taka sama wartość wskaźnika⁵⁹.

Kolejnym problemem związanym z pomiarem wsparcia asystenta może być zidentyfikowana w literaturze praktyka zatrudniania w sądach osób, które *de facto* wykonują zadania asystenta, nie zajmują jednak tego stanowiska (a zatem nie są wykazywani w sprawozdaniach). Osoby takie bywały zatrudnione np. na podstawie umów cywilnoprawnych jako tzw. „koordynatorzy prawni”⁶⁰. Informacje uzyskane z wybranych wydziałów (por. podrozdział V) sugerują jednak, że w badanym okresie praktyka ta była bardzo ograniczona w skali kraju (sądy warszawskie), i zaprzestano jej z końcem 2015 r.

Począwszy od roku 2016 r. w sprawozdaniach sądowych odnotowuje się – w rozbiciu na poszczególne repertoria – „liczbę spraw, w których projekt uzasadnienia orzeczenia sporządził asystent”. W związku z problemami związanymi z praktycznym stosowaniem wykorzystanej w formularzu definicji⁶¹, od 2017 r. zbierane są zarówno dane o „liczbie spraw, w których projekt uzasadnienia orzeczenia sporządził asystent: razem” jak i tych, „w których projekt został zaakceptowany przez sędziego”⁶².

W zestawieniu z łączną liczbą uzasadnień, umożliwia to obliczenie **odsetka uzasadnień, przy których sporządzaniu sędziowie skorzystali z pomocy asystenta**. Możliwe będzie ponadto wnioskowanie o skuteczności i kompetencjach asystentów, przez porównanie liczby sporządzonych i zaakceptowanych projektów uzasadnień. W tym miejscu należy jednak poczynić dwa zastrzeżenia.

⁵⁹ Por. cytowane w rozdziale III wyniki „Analizy”, zgodnie z którymi jeden asystent uwalnia 0,15 etatu sędziego pionu cywilnego sądu rejonowego. Konsekwentnie, pomoc jednego asystenta pięciu sędziom, pozwoliłaby zwiększyć efektywność każdego z nich o 3%.

⁶⁰ „Z danych uzyskanych z Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 lipca 2012 r. w sądach powszechnych zatrudniono łącznie 529 osób w charakterze osób wykonujących czynności odpowiadające zakresowi obowiązków asystenta sędziego (422 osoby na podstawie umowy zlecenia, 94 osoby na podstawie umowy o dzieło oraz 13 osób przez agencje pracy tymczasowej). Najwięcej było ich w apelacji poznańskiej (149 umów zlecenia) oraz warszawskiej (92 umowy zlecenia, 61 umów o dzieło, 5 umów z agencjami pracy tymczasowej)” – por. A. Pietryka, M. Szwał, *Asystenci sędziów i pracownicy sądów...*, op. cit.

⁶¹ Zgodnie z objaśnieniami do formularza, „W kolumnie dotyczącej sporządzania przez asystentów projektów uzasadnień orzeczeń (tych uzasadnień wykazywanych następnie sędziom w tym dziale) wykazujemy tylko i wyłącznie te projekty które stanowią całościowe uzasadnienie orzeczenia czy też zaskarżonej części orzeczenia a nie jego fragmentu np. przy złożeniu wniosku o sporządzenie całości uzasadnienia projekt dotyczyłby jedynie kosztów. Tym samym nie wykazujemy też projektów uzasadnień dotyczących jedynie tzw. części historycznej w uzasadnieniach sądów odwoławczych. Wykazaniu podlegają jedynie te projekty, które spotkały się z akceptacją sędziego (akceptowalny zakres dokonania przez niego korekt). W sytuacji sporządzenia projektu, który został przez sędziego oceniony negatywnie z uwagi na konieczny zakres zmian nie podlega on wykazaniu. Tym samym sporządzenie projektu uzasadnienia może zostać odnotowane dopiero po oddaniu uzasadnienia przez sędziego (wówczas jest możliwa jego ocena pod kątem jego akceptacji). W kolumnie 13 nie wykazuje się projektów uzasadnień mających być wygłoszonymi w trybie art. 328 §1 kpc”. Por. wzory formularzy dostępne pod adresem <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/wzory-formularzy/>.

⁶² Ibidem.

Po pierwsze, sporządzanie projektów uzasadnień jest tylko jednym z zadań asystentów, określonych w rozporządzeniu z 8 listopada 2012 r.⁶³ – wydaje się jednak, że bardzo istotnym z punktu widzenia efektywności sądownictwa⁶⁴.

Po drugie, jak w przypadku każdego nowego obowiązku sprawozdawczego, można oczekiwać, że w początkowym okresie zbierane dane będą obarczone błędami⁶⁵ – zmiany wzoru formularza na 2017 r. wydają się to potwierdzać. Ponadto, dostępne dane obejmują zaledwie dwa półrocza.

Z powyższych względów nie zdecydowano się na zastosowanie w niniejszej analizie – jako miary wsparcia asystenta – odsetka, sporządzonych przez nich uzasadnień. Wiedza o tym, jak często sędziowie korzystają z pomocy przy pisaniu uzasadnień (a także jaki odsetek projektów jest przez nich akceptowany) będzie jednak z pewnością kluczowa dla oceny możliwości poprawy efektywności pracy asystentów. Należy jednak pamiętać, że wiedza o liczbie uzasadnień, przy których sporządzaniu wykorzystano pomoc asystenta, **sama w sobie nie odpowiada na pytanie o wpływ instytucji asystenta na efektywność pracy sędziego**. Jak podkreślono w rozdziale II, o zwiększeniu efektywności będzie można mówić jedynie wtedy, kiedy konsekwencją pomocy asystenta będzie zwiększenie liczby spraw rozpoznanych przez sędziego w danym okresie. Oczywiście, sam fakt, że sędzia wykorzysta projekt uzasadnienia sporządzony przez asystenta, bynajmniej tego nie implikuje.

Jak już wskazano w rozdziale II, najbardziej oczywistą miarą efektywności pracy sędziów jest **liczba zakończonych w danym okresie spraw, przypadająca na sędziego danego wydziału**⁶⁶.

Można wyobrazić sobie także zastosowanie miar **sprawności postępowania** (np. czasu trwania postępowania sądowego) lub **terminowości sporządzania uzasadnień**. Niestety, powyższe miary cechują się bardzo dużą zmiennością w czasie, co praktycznie uniemożliwia ich miarodajną interpretację. Jest to szczególnie wyraźne w przypadku sprawności postępowania.

Wydaje się, że wiąże się to zwłaszcza z przypadkami uprawomocnienia się pojedynczych orzeczeń w sprawach, które toczyły się bardzo długo. Tym samym, niemal losowe zdarzenie polegające na prawomocnym zakończeniu w danym półroczu jednej lub kilku takich spraw,

⁶³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie czynności asystentów sędziów (Dz.U. poz. 1270).

⁶⁴ Patrz np. wyniki „Analizy...” przytoczone w części III.

⁶⁵ Może to dotyczyć zwłaszcza niejednorodności ich gromadzenia w poszczególnych sądach. Dane za pierwsze półrocze 2016 wskazują np. na znaczną liczbę wydziałów wykazujących zerową liczbę projektów uzasadnień sporządzonych przez asystentów, pomimo dużej obsady asystenckiej.

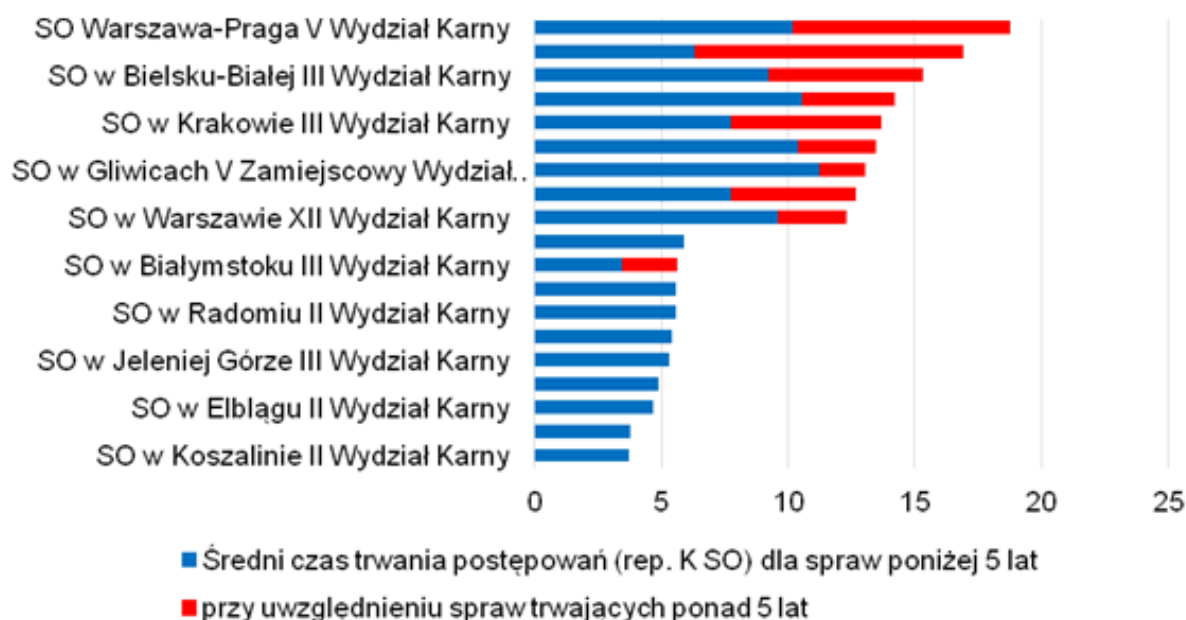
⁶⁶ Badanie A. Siemaszki i P. Ostaszewskiego nie wykorzystuje „obserwowanego” czasu trwania postępowania sądowego, lecz wywodzącego się z teorii kolejki wskaźnika, który ma go przybliżać (por. przypis 39 na s. 16). Wskaźnik ten bazuje na liczbie spraw wpływających do sądu, oraz liczbie spraw niezakończonych – zatem oczywistym jest jego związek z liczbą spraw załatwianych przez sędziego, który badany jest w niniejszym opracowaniu.

prowadziłoby do znacznego wzrostu średniego czasu trwania postępowania, który jednak nie miałby nic wspólnego z efektywnością badanego wydziału w danym półroczu.

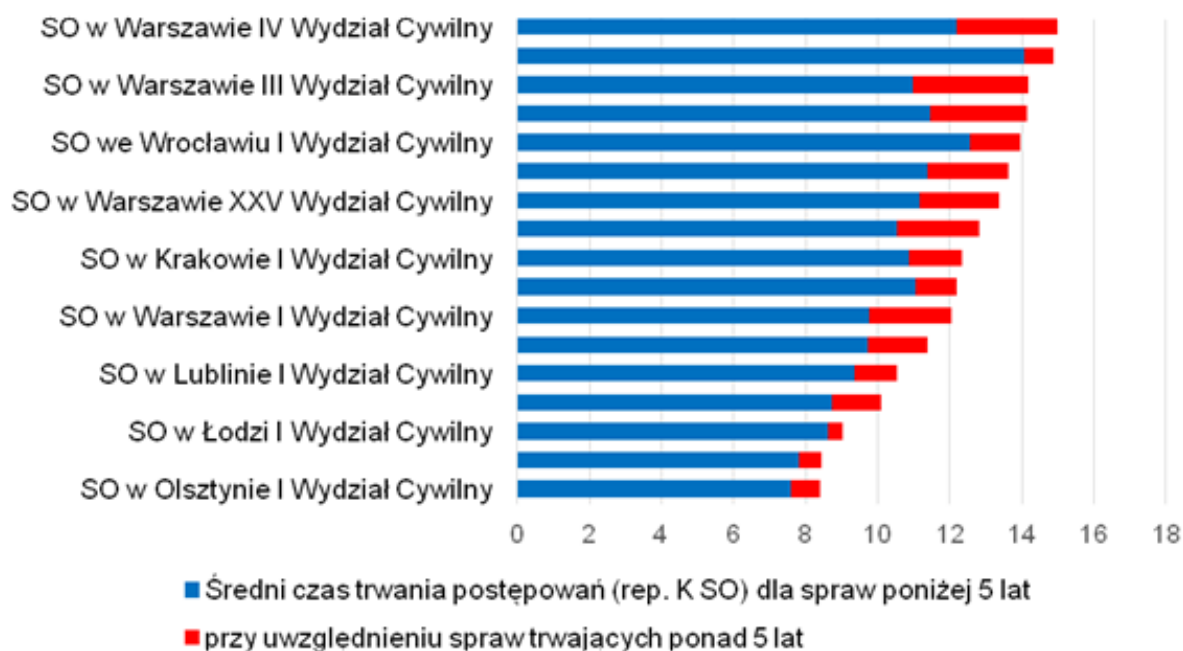
W celu weryfikacji, do jakiego stopnia zmiany wskaźnika średniego czasu trwania spraw K i C są efektem uprawomocnienia się w danym półroczu orzeczeń kończących sprawy rozpatrywane od wielu lat, przeanalizowano jak na wartość tego wskaźnika wpływa pominięcie spraw starszych niż 5 lat (por. rys. 7). Okazuje się, że przypadki zakończenia takich spraw mają duże znaczenie dla wartości wskaźnika „średniego czas trwania postępowań”, zwłaszcza w przypadku spraw K.

Rysunek 7. Wrażliwość wskaźnika „średni czas trwania postępowań” na przypadki prawomocnego zakończenia spraw starszych niż 5 lat – dane za pierwsze półrocze 2016 r. w wybranych wydziałach

Średni czas trwania postępowań w sprawach karnych (rep. K, miesiące)



Średni czas trwania postępowań w sprawach cywilnych (rep. C, miesiące)



Źródło: Sprawozdania MS-S10 i SM-S50.

Przykładowo, III Wydział Karny Sądu Okręgowego w Białymstoku na skutek prawomocnego załatwienia jednej sprawy z przedziału 5–8 lat (na 34 prawomocnie zakończone) zwiększył średni czas trwania postępowań o ponad 60%. III Wydział Karny SO w Bielsku-Białej zawdzięcza swój wynik prawomocnemu załatwieniu 4 spraw starszych niż pięć lat (w tym 3 starszych niż osiem lat). Trudno argumentować, że zmierzona w ten sposób niska sprawność ma związek z obecną efektywnością tego wydziału (uwzględniając tylko sprawy trwające mniej niż 5 lat, plasowałby się on w połowie uszeregowania próby). Oczywiście, tak dramatyczna wrażliwość wskaźnika czasu trwania postępowania w przypadku spraw K załatwianych w sądach okręgowych ma związek z ich obiektywnie niewielką liczbą (poniżej 10 tys. spraw załatwianych rocznie). W przypadku spraw C (ok. 130 tys. rocznie) jest ona wyraźnie mniejsza (pojedyncza sprawa nie ma tak dramatycznego wpływu na wartość wskaźnika), ale wciąż niepokojąca.

Z drugiej strony, wskaźnik średniego czasu trwania zakończonych postępowań pomija kwestię spraw zaległych, a więc nadal oczekujących na załatwienie (nawet przez wiele kolejnych lat).

Z powyższych powodów, nie zdecydowano się na wykorzystanie w niniejszym raporcie miary sprawności postępowania – poprzestając na kwestii efektywności, rozumianej jako liczba spraw danego typu, jaką jest w stanie rozpoznać statystyczny sędzia w danym wydziale.

IV.4. Fazy badania

Badanie empiryczne obejmowało trzy główne fazy. W pierwszej przedstawiono najprostsze dane o zależności między liczbą etatów asystenckich przypadających na etat sędziowski i liczbą zakończonych spraw (karnych i cywilnych) przypadających na sędziego w roku 2016 r. w poszczególnych sądach.

W drugiej, stanowiącej najbardziej intuicyjne rozwinięcie zarysowanej wstępnie zależności oraz pozwalającej lepiej uchwycić kwestie przyczynowości, wykorzystano tzw. eksperymenty naturalne, a więc przypadki znacznych zmian liczby asystentów w poszczególnych sądach. W tym celu wytypowano jednostki, które w badanym okresie doświadczyły największych zmian liczby asystentów (a tym samym wskaźnika liczby sędziów na asystenta). W celu uwzględnienia przypadków zatrudnienia w sądach osób wykonujących zadania zbliżone do asystenckich, jako np. „koordynatorzy prawni”, zwrócono się do przewodniczących wydziałów o wskazanie liczby asystentów oraz innych osób wykonujących zbliżone zadania w analizowanym okresie. Uzyskane w ten sposób dane zestawiono ze sprawozdaniami statystycznymi w celu ich weryfikacji. Następnie, analizowano czy zmianom obsady asystenckiej towarzyszyły zmiany efektywności pracy sędziów – mierzonej liczbą spraw załatwionych na sędziego⁶⁷ w ciągu półrocza.

W trzeciej fazie badania, analizowano korelacje pomiędzy miarą wsparcia asystenta (liczba etatów sędziowskich na asystenta) a efektywnością pracy sędziów – wykorzystując zarówno poziomy zmiennych, jak i ich pierwsze różnice. Dane zebrane od przewodniczących wydziałów sugerują, że problem tzw. „koordynatorów prawnych” (nie wykazywanych w sprawozdaniach) dotyczył sądów apelacji warszawskiej, zaś od 2016 r. „koordynatorów” zastąpili asystenci. Z tego względu, w przypadku wydziałów sądu okręgowego w Warszawie i sądu okręgowego dla Warszawy-Pragi wykorzystano jedynie dane z 2016 r.

⁶⁷ Por. podrozdziały IV. 1. i IV. 2., w których szczegółowo opisano analizowane typy spraw i przekształcenia danych.

V. Liczba asystentów a efektywność pracy sędziego – wstępne zależności

Niniejszy rozdział stanowi swoisty punkt wyjścia dla bardziej złożonych analiz prezentowanych w kolejnych częściach raportu. Przedstawiono w nim dane o zależności między liczbą etatów asystenckich przypadających na etat sędziowski⁶⁸ i liczbą zakończonych spraw (karnych – K i cywilnych – C) przypadających na sędziego w roku 2016 r. w poszczególnych sądach okręgowych (na podstawie sprawozdań MS-s10 i MS-s50). Zaprezentowane zostaną więc dane zbiorcze ze wszystkich wydziałów karnych i cywilnych danego sądu, zaś analizy prowadzone w następnych rozdziałach obejmować będą dane szczegółowe – charakteryzujące poszczególne wydziały tych sądów. Jak już wcześniej sygnalizowano, liczba spraw K uwzględniała wagi – sprawa o wyrok łączny – 0,25, pozostałe – 1.

V.1. Pion karny pierwszej instancji sądów okręgowych

Przeciętnie w wydziałach karnych pierwszoinstancyjnych sądów okręgowych na jednego sędziego przypada 0,5 asystenta (jeden asystent na dwóch sędziów), a jeden „statystyczny” sędzia załatwia rocznie niespełna 15 spraw (po uwzględnieniu wagi dla spraw o wyrok łączny). Zróżnicowanie obu tych współczynników w poszczególnych sądach okręgowych jest znaczne (liczba asystentów na sędziego waha się od 0 do prawie 1, a liczba załatwianych spraw od 8 do 26 – por. tabela 1). Ich korelacja, podobnie, jak w przywoływanych wcześniej badaniach Siemaszki i Ostaszewskiego, okazała się zaś nieistotna statystycznie, choć należy wskazać, że poziom istotności współczynnika r Pearsona (nieznacznie powyżej założonego poziomu 0,05) pozwala wskazać na istnienie w tym zakresie tak zwanej tendencji statystycznej (większą liczbę asystentów przypadających na sędziego odnotowano w sądach bardziej efektywnych).

⁶⁸ Należy jednak podkreślić, że w analizach prezentowanych w kolejnych rozdziałach będzie stosowany wskaźnik odwrotny, a więc liczba etatów sędziowskich przypadająca na etat asystencki. Co oczywiste jednak, miary te są symetryczne, więc wszystkie obliczone na ich podstawie zależności będą takie same.

Tabela 1. Liczba załatwionych spraw K przypadających na sędziego a liczba asystentów przypadająca na sędziego (wydziały karne)

SĄD	Liczba załatwionych spraw K przypadających na sędziego	Liczba asystentów przypadająca na sędziego
POLSKA	14,6	0,5
SO w Warszawie	11,3	0,8
SO Warszawa-Praga	11,8	0,7
SO w Białymstoku	12,9	0,5
SO w Łomży	16,0	0,4
SO w Olsztynie	16,1	0,3
SO w Suwałkach	10,9	0,2
SO w Ostrołęce	9,7	0,3
SO w Bydgoszczy	14,5	0,3
SO w Elblągu	13,2	0,3
SO w Gdańsku	13,1	0,5
SO w Słupsku	11,9	0,2
SO w Toruniu	8,6	0,3
SO we Włocławku	12,9	0,4
SO w Bielsku-Białej	22,9	0,3
SO w Częstochowie	15,9	0,4
SO w Gliwicach	22,2	0,8
SO w Katowicach	12,6	0,4
SO w Kielcach	18,0	0,5
SO w Krakowie	14,5	0,5
SO w Nowym Sączu	25,9	0,5
SO w Tarnowie	12,1	0,4
SO w Lublinie	21,6	0,6
SO w Radomiu	23,8	0,4
SO w Siedlcach	12,3	0,4
SO w Zamościu	8,4	0,3
SO w Kaliszu	21,7	0,5
SO w Łodzi	13,4	0,5
SO w Piotrkowie Tryb.	17,8	0,2
SO w Sieradzu	8,6	0,4
SO w Płocku	8,0	0,3
SO w Koninie	25,4	0,9
SO w Poznaniu	25,0	0,6
SO w Zielonej Górze	18,3	0,4
SO w Krośnie	8,2	0,5
SO w Rzeszowie	13,4	0,5
SO w Tarnobrzegu	12,5	0,3
SO w Przemyśle	15,7	0,4

SĄD	Liczba załatwionych spraw K przypadających na sędziego	Liczba asystentów przypadająca na sędziego
SO w Gorzowie Wlkp.	18,5	0,5
SO w Koszalinie	17,2	0,2
SO w Szczecinie	17,0	0,5
SO w Jeleniej Górze	21,4	0,0
SO w Legnicy	12,3	0,0
SO w Opolu	15,3	0,3
SO w Świdnicy	11,2	0,4
SO we Wrocławiu	15,1	0,6
Współczynnik korelacji r Persona = 0,282, p = 0,06, n = 45.		

Źródło: Sprawozdanie MS-S50 za 2016 r.

V.2. Pion cywilny pierwszej instancji sądów okręgowych

Przeciętnie w wydziałach cywilnych pierwszoinstancyjnych sądów okręgowych na jednego sędziego przypada 0,5 asystenta (jeden asystent na dwóch sędziów), a jeden „statystyczny” sędzia załatwia rocznie około 211 spraw procesowych. Zróżnicowanie obu tych współczynników w poszczególnych sądach okręgowych jest znaczne (liczba asystentów na sędziego waha się od 0,2 do prawie 1, a liczba załatwianych spraw od prawie 150 do niespełna 300 – por. tabela 2). Analiza korelacji, podobnie, jak w przywoływanych wcześniej badaniach Siemaszki i Ostaszewskiego i w przypadku danych dla okręgowych sądów karnych, wykazała całkowity brak związku obu zmiennych.

Tabela 2. Liczba załatwionych spraw C przypadających na sędziego a liczba asystentów przypadająca na sędziego (wydziały cywilne)

SĄD	Liczba załatwionych spraw C przypadających na sędziego	Liczba asystentów przypadająca na sędziego
POLSKA	210,9	0,5
SO w Warszawie	148,3	0,9
SO Warszawa-Praga	172,3	0,8
SO w Białymstoku	192,5	0,4
SO w Łomży	168,0	0,4
SO w Olsztynie	197,4	0,4
SO w Suwałkach	205,4	0,3
SO w Ostrołęce	225,7	0,5
SO w Bydgoszczy	248,1	0,3
SO w Elblągu	202,1	0,3
SO w Gdańsku	236,2	0,6

SĄD	Liczba załatwionych spraw C przypadających na sędziego	Liczba asystentów przypadająca na sędziego
SO w Słupsku	294,7	0,3
SO w Toruniu	227,2	0,2
SO we Włocławku	187,6	0,2
SO w Bielsku-Białej	206,2	0,3
SO w Częstochowie	215,5	0,2
SO w Gliwicach	240,1	0,5
SO w Katowicach	205,8	0,4
SO w Kielcach	226,6	0,4
SO w Krakowie	219,1	0,5
SO w Nowym Sączu	253,0	0,5
SO w Tarnowie	187,4	0,4
SO w Lublinie	227,6	0,5
SO w Radomiu	262,1	0,5
SO w Siedlcach	213,0	0,4
SO w Zamościu	219,1	0,2
SO w Kaliszu	168,4	0,2
SO w Łodzi	208,4	0,6
SO w Piotrkowie Tryb.	181,7	0,2
SO w Sieradzu	206,1	0,4
SO w Płocku	249,2	0,3
SO w Koninie	224,6	0,2
SO w Poznaniu	234,7	0,5
SO w Zielonej Górze	207,4	0,3
SO w Krośnie	231,2	0,6
SO w Rzeszowie	198,5	0,4
SO w Tarnobrzegu	212,3	0,4
SO w Przemyślu	157,6	0,3
SO w Gorzowie Wlkp.	210,3	0,5
SO w Koszalinie	184,5	0,4
SO w Szczecinie	270,0	0,7
SO w Jeleniej Górze	262,4	0,4
SO w Legnicy	287,3	0,6
SO w Opolu	249,4	0,2
SO w Świdnicy	269,8	0,7
SO we Wrocławiu	205,3	0,6
Współczynnik korelacji r Persona = 0,072, p = 0,64, n = 45.		

Źródło: Sprawozdanie MS-S50 za 2016 r.

VI. Analiza historyczna – eksperymenty naturalne

W niniejszym rozdziale przeanalizowano szczegółowo **przypadki wydziałów, w których miało miejsce znaczne zwiększenie lub zmniejszenie liczby obsadzonych etatów asystenckich**. Wykorzystano dane ze sprawozdań statystycznych MS-s10 i MS-s50, a także dane uzyskane bezpośrednio od przewodniczących analizowanych wydziałów (dotyczące osób wykonujących obowiązki analogiczne do asystentów) w okresie od drugiego półrocza 2013 do drugiego półrocza 2016 r.

VI.1. Pion karny pierwszej instancji sądów okręgowych

Spośród analizowanych wydziałów karnych, liczba asystentów została w jednym przypadku zmniejszona (SO w Katowicach V Wydział Karny, o dwa), natomiast w siedmiu przypadkach zwiększona (SO Warszawa-Praga V Wydział Karny, SO w Kielcach III Wydział Karny, SO w Lublinie IV Wydział Karny o 2; SO w Krakowie VI Wydział Karny o 3, SO w Warszawie VIII Wydział Karny, SO w Warszawie XVIII Wydział Karny o 6, zaś SO w Warszawie XII Wydział Karny o 8). Należy jednak wskazać, że w przypadku sądów warszawskich zwiększenie obsady asystenckiej było wynikiem zastąpienia tzw. „koordynatorów prawnych”.

Poniżej przedstawiono dane z tych jednostek, w celu ustalenia, czy wskazują one na zmiany efektywności sędziów w następstwie zmian liczby asystentów.

W przypadku V Wydziału Karnego Sądu Okręgowego w Katowicach, w analizowanym okresie zmniejszeniu uległa zarówno liczba asystentów, jak i sędziów. W efekcie, wskaźnik liczby obsadzonych etatów sędziowskich do asystenckich wzrósł z 2,4 do 3,7 – a następnie spadł do 3.

Uwzględniając duże zmiany odsetka spraw o wyrok łączny⁶⁹ (liczone jako 0,25), obciążenie sędziów w analizowanym okresie systematycznie spadało – przy czym daje się dostrzec zależność pomiędzy spadkiem obciążenia i liczbą załatwianych spraw. Sędziowie załatwiali

⁶⁹ W załatwionych sprawach K przed 2016 r.: 31–38%, w pierwszym półroczu 2016 r. – prawdopodobnie w związku z reformą k.p.k., 71%, w drugim półroczu 2016 r. – 54%. Więcej o zmianach instytucji wyroku łącznego w związku z reformą k.p.k. w: M. Kulik, *Wyrok łączny w praktyce sądowej...*, op. cit.

średnio 7–9 spraw K na półrocze (wyrok łączny liczony jako 0,25). Nie wydaje się, aby zmiany etatyzacji asystentów z przełomu 2015–2016 r. wpłynęły jakkolwiek na tę wartość.

Tabela 3. Wsparcie asystenta a efektywność sędziów w SO w Katowicach, V Wydział Karny (P2 2013 – P2 2016)

	2013 P2	2014 P1	2014 P2	2015 P1	2015 P2	2016 P1	2016 P2
Udział wyroków łącznych	36%	36%	31%	34%	35%	71%	54%
Sędziowie	12	12	12	12	11	11	12
Asystenci	5	5	5	5	4	3	4
Sędziowie/asystenta	2,4	2,4	2,4	2,4	2,8	3,7	3
Obciążenie na sędziego	22,5	20,8	19	19,4	19,6	17,8	15,0
Załatwienie K na sędziego	7,6	7,3	6,9	7,8	9	7,8	5,9

Warto jednak nadmienić, że zmiana liczby etatów asystenckich nastąpiła na koniec obserwowanego okresu. Towarzyszyła jej także znaczna zmiana kompozycji rozpoznawanych spraw (dwukrotny wzrost odsetka spraw o wyrok łączny w repertorium K). Utrudnia to wyciągnięcie wiarygodnych wniosków o konsekwencjach zmniejszenia liczby asystentów, co przemawia za kontynuowaniem badań w tym zakresie.

W przypadku V Wydziału Karnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga, uwidoczniły się wyraźne rozbieżności pomiędzy danymi przedstawianymi w ramach sprawozdawczości statystycznej, a danymi uzyskanymi z wydziału na potrzeby niniejszego badania. Ponadto, w drugiej połowie 2013 r. i w pierwszej połowie 2014, w wydziale zatrudniano osoby, wykonujące obowiązki asystentów – tzw. „koordynatorów prawnych”.

Tabela 4. Wsparcie asystenta a efektywność sędziów w SO Warszawa-Praga, V Wydział Karny (P2 2013 – P1 2016)

	2013 P2	2014 P1	2014 P2	2015 P1	2015 P2	2016 P1	2016 P2
Sędziowie	14,0	15,0	14,0	14,0	14,0	13,0	13,0
„Koordynatorzy prawni”	2,0	1,0	—	—	—	—	—
Asystenci (MS-s5o)	6,0	10,0	10,0	10,0	10,0	8,0	9,0
Asystenci (dane z wydziału)	7,0	14,0		10,0	11,0	11,0	10,0
Sędziowie/asystenta (MS-s5o)	2,3	1,5	1,4	1,4	1,4	1,6	1,4
Obciążenie na sędziego	21,0	19,8	20,4	21,1	20,8	21,2	22,2
Załatwienie K na sędziego	5,7	5,4	5,0	6,3	6,5	5,7	6,1

Znacznie utrudnia to ocenę zmian wsparcia asystenckiego w badanym okresie, jednak jego zwiększenie w pierwszej połowie 2014 r. i późniejszy spadek potwierdzają oba źródła. Obciążenie jak również załatwienie spraw rep. K na sędziego (wyrok łączny liczony jako 0,25) utrzymywało się jednak na bardzo stabilnym poziomie. Sugeruje to, że zmiany obsady asystenckiej nie oddziaływały na efektywność pracy sędziów – mierzoną jako średnia liczba spraw rep. K załatwianych w ciągu półrocza.

W przypadku III Wydziału Karnego Sądu Okręgowego w Kielcach, występują nieznaczne rozbieżności pomiędzy danymi o obsadzie asystenckiej sprawozdawanymi w MS-S50 a danymi przekazanymi przez wydział na potrzeby niniejszego badania. Nie budzi jednak wątpliwości, że od 2015 r. liczba asystentów wzrosła (wskaźnik liczby sędziów na asystenta obniżył się z 3 do 2).

Obciążenie i załatwienie spraw rep. K na sędziego (wyrok łączny liczony jako 0,25) były wyraźnie skorelowane, nie wydaje się jednak, aby miały związek ze zmianami etatyzacji asystentów.

Tabela 5. Wsparcie asystenta a efektywność sędziów w SO w Kielcach, III Wydział Karny (P2 2013 – P1 2016)

	2013 P2	2014 P1	2014 P2	2015 P1	2015 P2	2016 P1	2016 P2
Sędziowie	8	8	9	9	9	8	8
Asystenci (MS-S50)	2	2	3	3	3	4	4
Sędziowie/asystenta (MS-S50)	4	4	3	3	3	2	2
Sędziowie/asystenta (dane z wydziału)	2,7	2,7	3	3	3	2	2
Obciążenie na sędziego	21,7	21	17,3	17,3	20,3	19,9	19,7
Załatwienie K na sędziego	9	9,1	7,9	7,1	10,8	8,8	9,2

W przypadku IV Wydziału Karnego Sądu Okręgowego w Lublinie, zmianom ulegała zarówno liczba orzekających sędziów, jak i asystentów. Na skutek tych zmian, liczba obsadzonych etatów sędziowskich na etat asystencki w badanym okresie spadła z 2,4 do 1,6. Obciążenie na sędziego sprawami rep. K wahało się w analizowanym okresie w przedziale 25–30 (wyrok łączny liczony jako 0,25). Liczba spraw załatwianych przez statystycznego sędziego wzrosła w latach 2013 r. – 2015 r. z ok. 9 do ok. 11 spraw – w tym samym okresie liczba sędziów na asystenta spadła z 2,4 do 2. W kolejnym roku, pomimo dalszej poprawy tego wskaźnika, liczba spraw załatwianych przez sędziego utrzymała się na podobnym poziomie.

Tabela 6. Wsparcie asystenta a efektywność sędziów w SO w Lublinie, IV Wydział Karny (P2 2013 – P1 2016)

	2013 P2	2014 P1	2014 P2	2015 P1	2015 P2	2016 P1	2016 P2
Sędziowie	17	17	17	18	18	15	14
Asystenci	7	8	8	9	9	9	9
Sędziowie/asystenta	2,4	2,1	2,1	2	2	1,7	1,6
Obciążenie na sędziego	26,3	27,2	29	29,5	25,9	28,3	29,5
Załatwienie K na sędziego	8,9	8	9,9	11,0	11,1	10,1	10,8

VI Wydział Karny Sądu Okręgowego w Krakowie utworzono z dniem 1 lipca 2013 r.⁷⁰ W jego przypadku, występują znaczne różnice pomiędzy liczbą asystentów, wykazywaną w sprawozdaniach MS-S50, a danymi przekazanymi na potrzeby niniejszego opracowania⁷¹.

Tabela 7. Wsparcie asystenta a efektywność sędziów w Krakowie, VI Wydział Karny (P2 2013 – P1 2016)

	2013 P2	2014 P1	2014 P2	2015 P1	2015 P2	2016 P1	2016 P2
Sędziowie	4,6	7,8	8,2	9,6	9,7	10,0	10,0
Asystenci (MS-S50)	2,8	3,2	4,4	4,1	4,1	5,7	5,7
Asystenci (dane z wydziału)	6,0	7,0	6,0	9,0	6,0	9,0	7,0
Sędziowie/asystenta (MS-S50)	1,6	2,4	1,9	2,4	2,4	1,7	1,7
Sędziowie/asystenta (dane z wydziału)	0,8	1,1	1,4	1,1	1,6	1,1	1,4
Obciążenie na sędziego	18,2	19,5	22,0	25,1	24,7	22,7	20,1
Załatwienie K na sędziego	2,9	7,1	7,8	8,6	8,7	9,1	7,9

Obciążenie na sędziego sprawami rep. K (wyrok łączny liczony jako 0,25) wzrastało w pierwszych dwóch latach funkcjonowania wydziału, by zmniejszyć się w 2016 r. Za wyjątkiem drugiego półrocza 2013 r.⁷², liczba spraw załatwianych przez statystycznego sędziego wzrastała od 2014 do 2016 r. z 7 do 9, bez względu na fluktuacje liczby sędziów na asystenta (na które wskazują oba źródła danych).

VIII Wydział Karny Sądu Okręgowego w Warszawie w badanym okresie zatrudniał niemal tytuł „koordynatorów prawnych” co asystentów. Rezygnacji z tej praktyki (z końcem 2015 r.) towarzyszył odpowiedni wzrost liczby asystentów. Z tego względu, o ile liczba sędziów na asystenta znacznie spadła (z 2,4 do 1,3), to liczba sędziów na asystenta i koordynatora pozostała praktycznie bez zmian (na poziomie ok. 1,3).

⁷⁰ Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2013 r. w sprawie zniesienia i utworzenia niektórych wydziałów w sądach okręgowych oraz zmieniającym zarządzenie w sprawie utworzenia wydziałów w sądach okręgowych oraz ośrodków zamiejscowych sądów okręgowych (Dz. Urz. MS z 2013 r. poz. 225).

⁷¹ Może to mieć związek np. z kwestią przeliczania na „pełne etaty” w nowo utworzonej jednostce.

⁷² Bardzo niska liczba spraw załatwionych wydaje się zrozumiała w pierwszych miesiącach funkcjonowania jednostki, rozpoznanie sprawy karnej w pierwszej instancji trwa bowiem zwykle dłużej niż 6 miesięcy.

Obciążenie na sędziego sprawami rep. K (wyrok łączny liczony jako 0,25) w latach 2013–2014 nieznacznie spadło⁷³, a następnie ustabilizowało się na poziomie ok. 13 spraw. Załatwienie spraw K na sędziego utrzymywało się w badanym okresie na poziomie 4–6 spraw⁷⁴. Sugeruje to, że zmiany struktury kadry pomocniczej (zastąpienie „koordynatorów” asystentami w 2016 r.) nie miały wpływu na efektywność sędziów – mierzoną liczbą załatwionych spraw K na sędziego.

Tabela 8. Wsparcie asystenta a efektywność sędziów w SO w Warszawie, VIII Wydział Karny (P2 2013 – P1 2016)

	2013 P2	2014 P1	2014 P2	2015 P1	2015 P2	2016 P1	2016 P2
Sędziowie	19,1	18,7	19,1	19,2	19,1	17,8	16,7
Asystenci (MS-S5o)	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	14,0	13,0
„Koordynatorzy prawni” (dane z wydziału)	7,0	6,0	7,0	7,0	5,0	—	—
Sędziowie/asystenta (MS-S5o)	2,4	2,3	2,4	2,4	2,4	1,3	1,3
Sędziowie/asystenta i „koordynatora”	1,3	1,3	1,3	1,3	1,5	1,3	1,3
Obciążenie na sędziego	15,6	14,1	12,9	13,0	12,1	12,6	13,1
Załatwienie K na sędziego	5,8	5,0	4,4	5,0	4,7	4,0	5,1

Sytuacja XII i XVIII Wydziału Karnego Sądu Okręgowego w Warszawie była niemal identyczna jak analizowanego już VIII Wydziału Karnego. W obu przypadkach zmianom ulegała zarówno liczba sędziów jak i asystentów. Ponadto, do 2016 r. zatrudniano licznych „koordynatorów prawnych” – a kiedy zrezygnowano z tego rozwiązania, zwiększono odpowiednio liczbę asystentów. W obu przypadkach obciążenie i załatwienie spraw K (wyrok łączny liczony jako 0,25) było relatywnie stabilne.

W przypadku wydziału XII liczba spraw K załatwianych przez statystycznego sędziego w drugim półroczu 2016 r. wzrosła z 6 do 7, co nastąpiło po zastąpieniu koordynatorów przez asystentów – podobnej zmiany nie zaobserwowano jednak w wydziale XVIII.

⁷³ Liczenie wyroków łącznych jako 1, nie 0,25 prowadziłyby do konkluzji, że obciążenie było w badanym okresie stabilne. O ile bowiem liczba spraw K do rozpoznania nie ulegała znacznym zmianom, to wzrósł udział spraw o wyrok łączny.

⁷⁴ Zwraca uwagę, że to wartość znacznie niższa niż w analizowanych w niniejszym podrozdziale wydziałach z apelacji innych niż warszawska. Zasadnym wydaje się wiązanie tego faktu ze stopniem skomplikowania spraw rozpoznawanych w tej apelacji.

Tabela 9. Wsparcie asystenta a efektywność sędziów w SO w Warszawie, XVIII Wydział Karny (P2 2013 – P1 2016)

	2013 P2	2014 P1	2014 P2	2015 P1	2015 P2	2016 P1	2016 P2
Sędziowie	16,2	15,5	16,1	17,6	17,5	14,8	13,9
Asystenci (MS-S5o)	8,0	9,0	9,0	9,0	9,0	14,0	12,0
„Koordynatorzy prawni” (dane z wydziału)	6,0	6,0	7,0	6,0	6,0	—	—
Sędziowie/asystenta (MS-S5o)	2,0	1,7	1,8	2,0	1,9	1,1	1,2
Sędziowie/asystenta i „koordynatora”	1,2	1,0	1,0	1,2	1,2	1,1	1,2
Obciążenie na sędziego	19,6	19,5	17,6	17,1	16,7	18,3	18,6
Załatwienie K na sędziego	6,3	6,6	5,6	5,7	6,4	6,4	6,9

Tabela 10. Wsparcie asystenta a efektywność sędziów w SO w Warszawie, XII Wydział Karny (P2 2013 – P1 2016)

	2013 P2	2014 P1	2014 P2	2015 P1	2015 P2	2016 P1	2016 P2
Sędziowie	15,1	15,3	17,4	16,3	16,0	14,4	14,6
Asystenci (MS-S5o)	5,0	6,0	6,0	6,0	6,0	13,0	11,0
„Koordynatorzy prawni” (dane z wydziału)	8,0	8,0	9,0	7,0	9,0	—	—
Sędziowie/asystenta (MS-S5o)	3,0	2,5	2,9	2,7	2,7	1,1	1,3
Sędziowie/asystenta i „koordynatora”	1,2	1,1	1,2	1,3	1,1	1,1	1,3
Obciążenie na sędziego	18,8	19,8	17,4	17,1	16,6	17,1	18,6
Załatwienie K na sędziego	5,5	4,9	5,5	5,3	5,6	5,8	7,1

Podsumowując, wyniki analiz historycznych dla wydziałów karnych sądów okręgowych nie wydają się wskazywać, aby wzrost obsady asystenckiej miał pozytywny wpływ na efektywność pracy sędziów mierzoną średnią liczbą załatwianych spraw K. Zmniejszeniu, zwiększeniu czy też zmianie kompozycji (z „koordynatorów” na asystentów) etatów pomocniczych nie towarzyszyła bowiem zwykle zmiana średniej liczby załatwianych spraw K.

W tym miejscu należy poczynić jednak dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, jak wskazano w podrozdziale IV. 1., sprawy rep. K stanowią jedynie niewielką część spraw, rozpoznawanych przez sędziów wydziałów karnych sądów okręgowych. W opinii autora niniejszego raportu, uwzględniając wyniki „Analizy”, można rozsądnie przyjąć, że to one odpowiadają za *gros* rzeczywistego obciążenia sędziów. Jeśli jednak jest inaczej, analizy ograniczone do tej kategorii spraw okazałyby się niemiarodajne.

Po drugie, ze względu na czasochłonność spraw K rozpoznawanych w sądach okręgowych – a co za tym idzie niewielką liczbą spraw rozpoznawanych w ciągu półrocza (rzędu 10) – dostrzeżenie ewentualnego efektu wsparcia asystenta może być trudne. Wzrost efektywności sędziego o 20% odpowiadałby bowiem załatwieniu jedynie dwóch spraw więcej, co łatwo przeoczyć, zwłaszcza w związku z niemożliwymi do zaobserwowania zmianami stopnia skomplikowania spraw.

VI.2. Pion cywilny pierwszej instancji sądów okręgowych

Ze względu na powyższe ograniczenia, analizą objęto także pion cywilny pierwszej instancji sądów okręgowych. Jak wskazano w podrozdziale IV. 2., badane w tym przypadku sprawy rep. C stanowią *gros* ogółu rozpoznawanych w nich spraw⁷⁵. Ponadto, typowa liczba spraw C rozpoznawanych przez statystycznego sędziego w analizowanych wydziałach w ciągu półrocza zbliża się do stu, co powinno ułatwić dostrzeżenie ewentualnego efektu wsparcia asystenta.

Analiza objęła trzy wydziały cywilne. Spośród nich, w dwóch przypadkach zmniejszono liczbę etatów asystenckich o dwa (SO w Krakowie I Wydział Cywilny, oraz SO w Łodzi II Wydział Cywilny), zaś w jednym przypadku zwiększono ją o trzy (SO w Warszawie II Wydział Cywilny) – co jednak miało związek z rezygnacją z zatrudniania tzw. „koordynatorów prawnych”.

Poniżej przedstawiono dane z tych jednostek, w celu ustalenia, czy wskazują one na zmiany efektywności pracy sędziów w następstwie zmian liczby asystentów.

W przypadku I Wydziału Cywilnego Sądu Okręgowego w Krakowie, zmianom ulegała zarówno liczba orzekających sędziów, jak i asystentów. W ich wyniku, liczba obsadzonych etatów sędziowskich na etat asystencki w badanym okresie wzrosła z 0,9 do 1,6.

Obciążenie na sędziego sprawami rep. C uległo znacznemu zmniejszeniu na przełomie 2014–2015 r., na skutek zwiększenia liczby sędziów. Równocześnie, zmniejszyła się liczba załatwianych spraw (zarówno liczona łącznie, jak i zawężona do załatwień merytorycznych). Wydaje się, że było to następstwem zmniejszenia liczby spraw do załatwienia, nie zaś zmniejszenia wsparcia asystentów.

Tabela 11. Wsparcie asystenta a efektywność pracy sędziów w SO w Krakowie, I Wydział Cywilny (P2 2013 – P1 2016)

	2013 P2	2014 P1	2014 P2	2015 P1	2015 P2	2016 P1	2016 P2
Sędziowie	11,0	11,0	12,0	15,0	15,0	16,0	16,0
Asystenci	12,2	11,0	10,3	10,3	10,8	9,8	9,8
Sędziowie na asystenta	0,9	1,0	1,2	1,5	1,4	1,6	1,6
Obciążenie na sędziego	346,9	355,8	323,0	254,6	250,9	237,6	229,3
Załatwienie C na sędziego	101,1	113,5	98,9	80,1	77,8	77,8	70,7
Załatwienie merytoryczne* C na sędziego	48,3	57,1	48,4	39,7	38,9	41,3	36,5

* – Załatwienie merytoryczne zdefiniowano jako uwzględnienie w całości lub w części albo oddalenie powództwa – uwzględnienie tej kategorii miało na celu sprawdzenie, czy zmiany liczby załatwianych spraw nie wynikają ze wzrostu liczby załatwień formalistycznych, np. zwrotów pozwu.

⁷⁵ Ponadto, zgodnie z wynikami „Analizy” są najbardziej pracochłonną kategorią spraw rozpoznawanych w tym pionie, co przemawia na korzyść tezy, że sprawy te dobrze odzwierciedlają skalę obciążenia sędziów.

W przypadku II Wydziału Cywilnego Sądu Okręgowego w Łodzi, liczba sędziów wahała się pomiędzy 10 a 12, zaś asystentów 5 a 7. Na skutek tych zmian, liczba obsadzonych etatów sędziowskich na etat asystencki w badanym okresie zmieniała się w przedziale 1,6 a 2,4.

W 2015 r. liczba spraw C do załatwienia wzrosła, na skutek zmniejszenia liczby sędziów. Odpowiadał temu nieznaczny wzrost liczby załatwianych spraw – zarówno liczonej łącznie, jak i zawężonej do załatwień merytorycznych. Podobnie jak w przypadku I Wydziału Cywilnego SO w Krakowie, wydaje się, że zmiany średniej liczby spraw rozpoznawanych przez sędziego były raczej efektem zmian liczby spraw do załatwienia – nie zaś zmian obsady asystenckiej.

Tabela 12. Wsparcie asystenta a efektywność pracy sędziów w SO w Łodzi, II Wydział Cywilny (P2 2013 – P1 2016)

	2013 P2	2014 P1	2014 P2	2015 P1	2015 P2	2016 P1	2016 P2
Sędziowie	11,0	11,0	12,0	12,0	10,0	10,0	11,0
Asystenci	7,0	6,0	6,0	5,0	6,0	5,0	6,0
Sędziowie na asystenta	1,6	1,8	2,0	2,4	1,7	2,0	1,8
Obciążenie na sędziego	202,5	210,3	200,8	197,0	238,9	228,4	198,8
Załatwienie C na sędziego	79,5	76,5	75,6	71,4	88,6	89,9	72,4
Załatwienie merytoryczne* C na sędziego	50,8	48,0	46,7	44,0	56,3	53,6	47,3

* – Załatwienie merytoryczne zdefiniowano jako uwzględnienie w całości lub w części albo oddalenie powództwa – uwzględnienie tej kategorii miało na celu sprawdzenie, czy zmiany liczby załatwianych spraw nie wynikają ze wzrostu liczby załatwień formalistycznych, np. zwrotów pozwu.

W przypadku II Wydziału Cywilnego Sądu Okręgowego w Warszawie, pojawiły się znaczne rozbieżności pomiędzy danymi o liczbie asystentów przedstawianymi w ramach sprawozdawczości statystycznej, a danymi uzyskanymi z wydziału na potrzeby niniejszego badania. Ponadto, do 2016 r. w wydziale zatrudniano „koordynatorów prawnych” – a kiedy zrezygnowano z tego rozwiązania, zwiększono odpowiednio liczbę asystentów.

Tabela 13. Wsparcie asystenta a efektywność pracy sędziów w SO w Warszawie, II Wydział Cywilny (P2 2013 – P1 2016)

	2013 P2	2014 P1	2014 P2	2015 P1	2015 P2	2016 P1	2016 P2
Sędziowie	7,0	6,0	8,0	9,0	9,0	8,0	9,0
Asystenci (MS-S1o)	4,0	5,0	4,5	5,6	6,0	8,0	9,0
Asystenci (dane z wydziału)	3,0	4,0	3,5	4,6	5,0	6,0	7,0
„Koordynatorzy prawni” (dane z wydziału)	1,0	3,0	2,0	4,0	3,0	—	—
Sędziowie na asystenta (MS-S1o)	1,8	1,2	1,8	1,6	1,5	1,0	1,0
Sędziowie na asystenta i koordynatora (dane z wydziału)	1,8	0,9	1,5	1,0	1,1	1,3	1,3
Obciążenie na sędziego	269,1	313,3	240,1	208,4	209,9	234,0	205,1
Załatwienie C na sędziego	69,7	80,8	68,4	56,9	58,1	69,4	63,4
Załatwienie merytoryczne* C na sędziego	40,1	40,8	39,0	33,2	37,8	38,5	32,3

* – Załatwienie merytoryczne zdefiniowano jako uwzględnienie w całości lub w części albo oddalenie powództwa – uwzględnienie tej kategorii miało na celu sprawdzenie, czy zmiany liczby załatwianych spraw nie wynikają ze wzrostu liczby załatwień formalistycznych, np. zwrotów pozwu.

Podobnie jak w poprzednich przypadkach, obciążenie sędziów ulegało znacznym zmianom, w związku ze zmianami liczby sędziów orzekających w wydziale. W ślad za tymi zmianami, wahała się również średnia liczba spraw załatwianych przez sędziego (zarówno liczona łącznie, jak i zawężona do załatwień merytorycznych).

Podsumowując wyniki analiz historycznych wydziałów cywilnych sądów okręgowych należy wskazać, że w każdym z badanych przypadków miały miejsce znaczne zmiany obciążenia sędziów, którym towarzyszyły zmiany średniej liczby spraw C załatwianych przez sędziego. Zwraca uwagę, że liczba spraw załatwianych przez sędziów (zarówno liczona łącznie, jak i zawężona do załatwień merytorycznych), ulegała relatywnie niewielkim zmianom (rzędu 20–30%). Mogły one być skutkiem co najmniej trzech działających równocześnie czynników: (i) zmian obciążenia sędziów, (ii) nieobserwowanych zmian stopnia skomplikowania spraw oraz (iii) zmian wsparcia asystentów.

Wydaje się, że nawet jeśli zmiany wsparcia asystentów miały wpływ na efektywność pracy sędziów, to zmiany te nie były duże (por. rozważania o racjonalności ekonomicznej wsparcia asystentów w podrozdziale II. 1).

VII. Analiza statystyczna – korelacje

Niniejszy rozdział prezentuje bardziej systematyczną próbę oceny wpływu wsparcia asystentów (mierzonego liczbą etatów sędziowskich na asystencki) a efektywnością pracy sędziów (mierzoną liczbą załatwionych spraw na sędziego). W tym celu wykorzystano analizę korelacji w panelu danych obejmujących wyselekcjonowane wydziały karne i cywilne (por. podrozdział IV. 1. i IV. 2. oraz załączniki 1 i 2) w okresie od drugiego półrocza 2013 r. do drugiego półrocza 2016 r.

Pierwsza strategia empiryczna wykorzystuje do identyfikacji ewentualnej zależności **poziomy** zmiennych: liczby sędziów na asystenta i średniej liczby spraw załatwianych przez sędziego. Bazuje ona zatem na różnicach pomiędzy funkcjonowaniem wydziałów o dużej i małej liczbie sędziów na asystenta. Jest to wprowadzić podejście intuicyjne, jednak problematyczne ze względu na konieczność uwzględnienia możliwej endogeniczności zmiennych (asystenci przydzielani do bardziej obciążonych lub mniej sprawnych sądów) i pominiętych zmiennych (niemożliwy do zmierzenia stopień skomplikowania i pracochłonność spraw, z którymi może korelować obsada asystencka).

Druga strategia wykorzystuje **pierwsze różnice** zmiennych. Innymi słowy ustala, czy przyrostom (spadkom) wskaźnika wsparcia asystenta towarzyszą przyrosty (spadki) średniej liczby spraw załatwianych przez sędziego. Pozwala to ograniczyć wskazane powyżej problemy, jednak ogranicza wykorzystane informacje do przypadków zmian wsparcia asystentów (pojawia się też kwestia opóźnień – czy należy oczekiwać wpływu na efektywność w tym samym półroczu, czy dopiero w kolejnym).

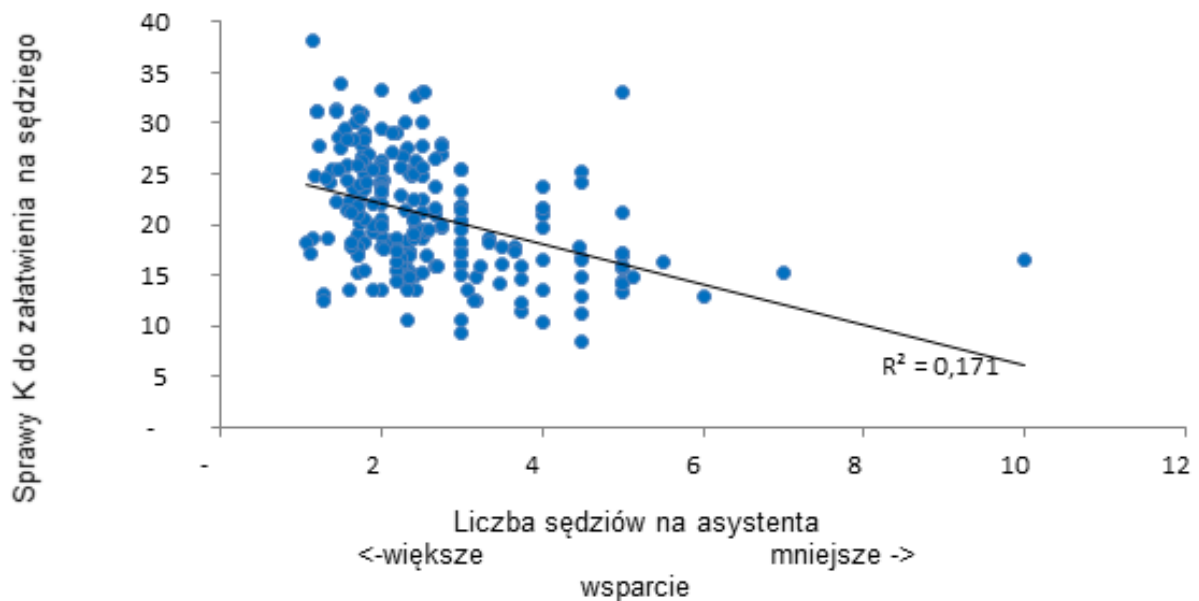
VII.1. Pion karny pierwszej instancji sądów okręgowych

Przed przystąpieniem do analizy korelacji, koniecznym jest empiryczne zweryfikowanie hipotez, postawionych w opracowaniu A. Siemaszki i P. Ostaszewskiego, zgodnie z którymi liczba asystentów w danym sądzie ma związek z jego obciążeniem i stopniem skomplikowania spraw (co może prowadzić do korelacji pozornych).

Podobnie jak w przypadku analiz historycznych, zaprezentowanych w podrozdziale VI. 1., ograniczono się do spraw z repertorium K (sprawy o wyrok łączny liczono

jako 0,25). W przypadku sądów warszawskich, wykorzystano jedynie dane z 2016 r., ze względu na fakt zatrudniania w latach poprzednich (niewykazywanych w sprawozdaniach) tzw. „koordynatorów prawnych”⁷⁶.

Rysunek 8. Korelacja pomiędzy liczbą sędziów na asystenta, a obciążeniem sędziów (sprawy K do załatwienia, wyroki łączne liczone jako 0,25)⁷⁷.



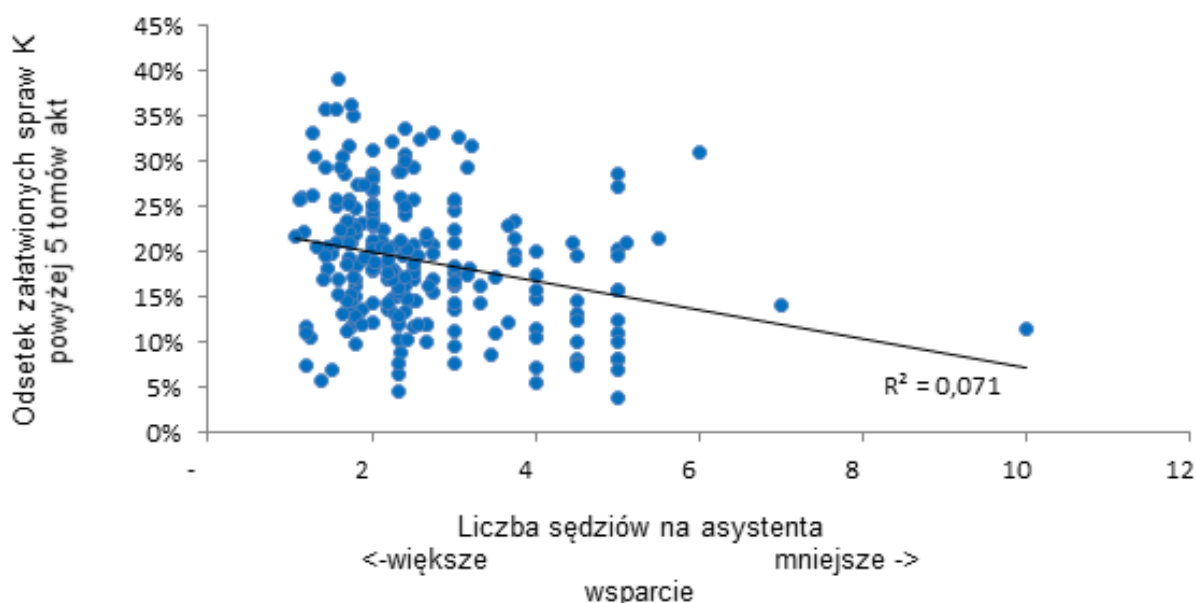
Okazuje się, że rzeczywiście, obciążenie sędziów koreluje z liczbą obsadzonych etatów sędziowskich na asystenta. Tym samym, sędziowie, którzy orzekają w bardziej obciążonych wydziałach, mają co do zasady większe wsparcie asystentów. Sprawia to, że większa liczba załatwianych przez nich spraw – skutek większej liczby spraw do załatwienia – może być mylnie przypisana wsparciu asystentów.

Co więcej, liczba sędziów na asystenta koreluje także z odsetkiem załatwionych spraw, w których objętość akt przekroczyła pięć tomów (przybliżenie nieobserwowalnych różnic w poziomie skomplikowania spraw). Tym samym, sędziowie, którzy orzekają w bardziej skomplikowanych sprawach, mają co do zasady większe wsparcie asystentów. Sprawia to, że mniejsza liczba załatwianych przez nich spraw – skutek ich większego skomplikowania – może być mylnie przypisana wsparciu asystentów.

⁷⁶ N = 236 obserwacji.

⁷⁷ Parametry oszacowanej linii regresji okazały się statystycznie istotne na poziomie istotności 1%.

Rysunek 9. Korelacja pomiędzy liczbą sędziów na asystenta, a stopniem skomplikowania spraw – przybliżonym jako odsetek załatwionych spraw K, w których akta liczyły więcej niż 5 tomów⁷⁸



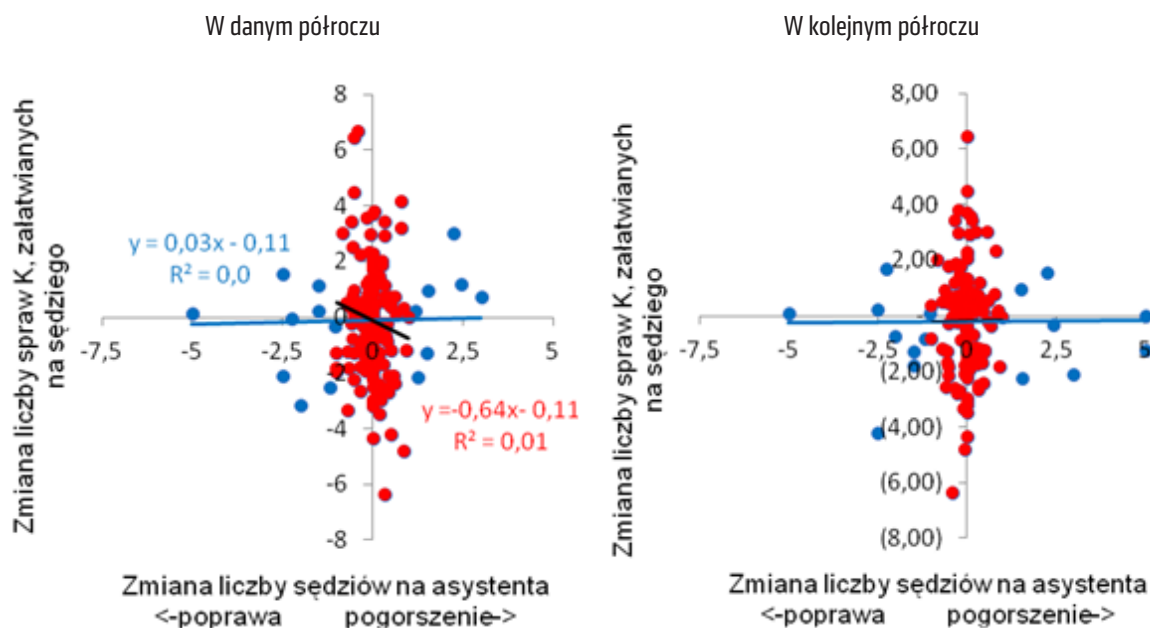
Oznacza to, że w praktyce liczba spraw załatwiana przez sędziego może zależeć od (i) liczby spraw do załatwienia, (ii) stopnia skomplikowania spraw oraz ewentualnie (iii) wsparcia asystenta. Efektem pierwszego będzie jej zwiększenie, drugiego zmniejszenie, trzeci zaś jest przedmiotem badania. Dodatkowo, wszystkie są ze sobą skorelowane. Co więcej, stopień skomplikowania spraw nie jest mierzalny – odsetek spraw K, w których objętość akt przekracza 5 tomów, to jedynie zgrubne przybliżenie.

W opinii autora niniejszego opracowania, opisane problemy w praktyce uniemożliwiają zastosowanie strategii empirycznej opartej na poziomach analizowanych zmiennych do estymacji zależności pomiędzy liczbą sędziów na asystenta a liczbą spraw K załatwianych przez statystycznego sędziego.

Możliwym remedium na opisane problemy wydaje się wykorzystanie drugiej z proponowanych na wstępie strategii, a więc analiza pierwszych różnic zmiennych. Odpowiada ona na pytanie, czy zwiększeniu (zmniejszeniu) liczby sędziów na asystenta towarzyszyło zmniejszenie (zwiększenie) średniej liczby spraw, załatwianych przez sędziego. Warto także uwzględnić kwestię potencjalnych opóźnień, gdyż oczekiwany efekt może wystąpić dopiero w kolejnym półroczu, po zmianie liczby sędziów na asystenta.

⁷⁸ Parametry oszacowanej linii regresji okazały się statystycznie istotne na poziomie istotności 1%.

Rysunek 10. Korelacja pomiędzy zmianami liczby sędziów na asystenta a zmianami średniej liczby spraw K załatwianych przez sędziego⁷⁹



Lewy panel rysunku 10 przedstawia korelację pomiędzy zmianą liczby spraw K (wyroki łączne liczone jako 0,25) załatwianych przez statystycznego sędziego, a zmianą liczby sędziów na asystenta w danym półroczu. Prawy panel uwzględnia potencjalne opóźnienie, z jakim wzrost wsparcia asystenta może prowadzić do zwiększenia efektywności. W tym celu prezentuje relacje pomiędzy zmianą liczby spraw K (wyroki łączne liczone jako 0,25) załatwianych przez statystycznego sędziego w danym półroczu, a zmianą liczby sędziów na asystenta w poprzednim półroczu.

Współczynniki zaprezentowanych na rysunku linii regresji, oszacowane metodą MNK nie okazały się statystycznie istotne. Tym samym, brak przesłanek wskazujących, aby w analizowanym przypadku zmiana liczby sędziów na asystenta wpływała na liczbę spraw K załatwianych przez sędziego. Wynik taki potwierdza wnioski z analiz historycznych, sformułowane w podrozdziale VI. 1.

Uwzględniając poczynione tam zastrzeżenia, warto zadać sobie pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy. Jak już wskazywano, wyniki „Analizy” sugerują, że niemal połowę spośród 100 godzin, jakie ma poświęcać sędzia na załatwienie typowej sprawy rep. K pochłania sporządzenie uzasadnienia wyroku. Wydawałoby się, że tworzy to znaczną przestrzeń do usprawnienia pracy sędziów, gdyż projekty uzasadnień mogą sporządzać asystenci.

⁷⁹ Niestety, wykorzystanie pierwszych różnic oznacza zmniejszenie próby do N=198. Eliminacja obserwacji nietypowych (niebieskie punkty) zmniejsza próbę do N=182. Uwzględnienie możliwych opóźnień oznacza dalsze zmniejszenie próby do N=162. Eliminacja obserwacji nietypowych (niebieskie punkty) zmniejsza próbę do N=146.

Warto w tym miejscu przedstawić dane statystyczne na temat ogólnej liczby uzasadnień sporządzanych przez asystentów w sprawach K w sądach okręgowych (przy zastrzeżeniach metodologicznych wyrażonych w podrozdziale IV. 3). Dane te są gromadzone w formularzach statystycznych MS-S50 od 2016 roku, w cyklu półrocznym. Sugerują one, że w około 40% tego rodzaju spraw jest sporządzane uzasadnienie orzeczenia. Jednocześnie zaś tylko około 16% tych uzasadnień jest przygotowywana przez asystentów, co w kontekście przeciętnego poziomu etatyzacji analizowanych wydziałów (prawie jeden asystent na dwóch sędziów), wydaje się wartością niespodziewanie niską.

Tabela 14. Asystenci sędziów a sporządzanie uzasadnień w sprawach K

	1 półrocze 2016	2 półrocze 2016
Liczba załatwionych spraw K	4985	4791
Liczba spraw K w których sporządzono uzasadnienie	1885	1816
Liczba spraw K, w których projekt uzasadnienia sporządził asystent	295	316
Odsetek uzasadnień, w których projekt sporządził asystent (sprawy K)	15,6%	17,4%

Źródło: Sprawozdania MS-S50.

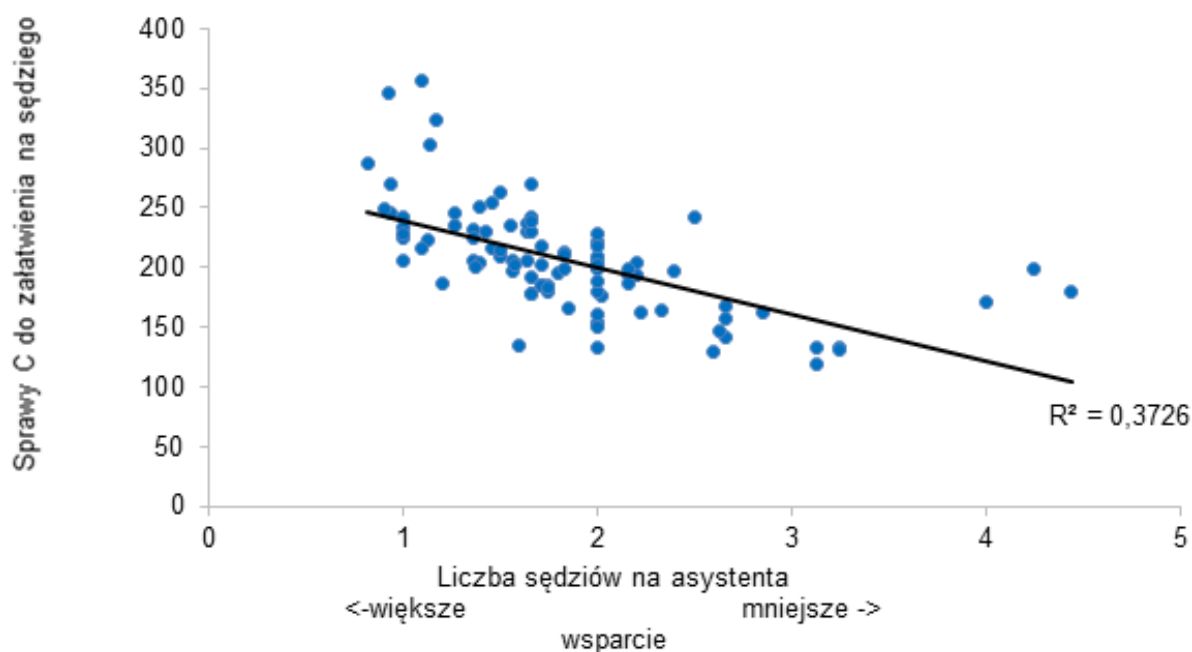
VII.2. Pion cywilny pierwszej instancji sądów okręgowych

Analogicznie jak w poprzednim podrozdziale, przed przystąpieniem do analizy korelacji, koniecznym jest empiryczne zweryfikowanie hipotez, postawionych w opracowaniu A. Siemaszki i P. Ostaszewskiego, zgodnie z którymi liczba asystentów w danym sądzie ma związek z jego obciążeniem i stopniem skomplikowania spraw (co może prowadzić do korelacji pozornych).

Podobnie jak w przypadku analiz historycznych, zaprezentowanych w podrozdziale VI. 2., ograniczono się do spraw z repertorium C i wydziałów, w których nie są rozpoznawane sprawy rodzinne. W przypadku sądów warszawskich, wykorzystano jedynie dane z 2016 r., ze względu na fakt zatrudniania w latach poprzednich (niewykazywanych w sprawozdaniach) tzw. „koordynatorów prawnych”⁸⁰.

⁸⁰ N = 96 obserwacji.

Rysunek 11. Korelacja pomiędzy liczbą sędziów na asystenta, a obciążeniem sędziów (sprawy C do załatwienia)⁸¹

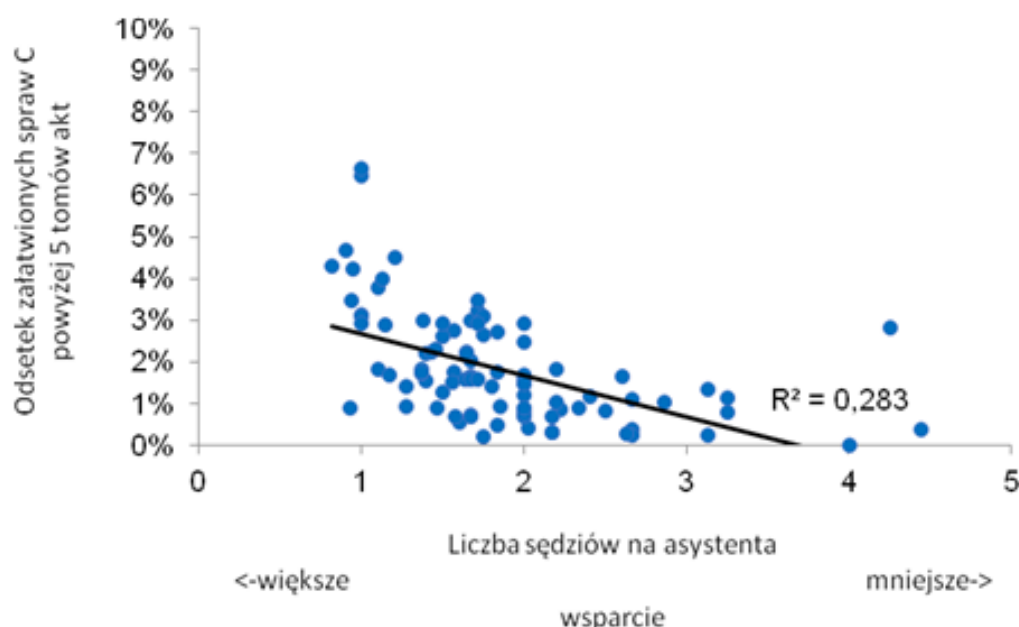


Okazuje się, że rzeczywiście, także w wydziałach cywilnych sądów okręgowych, obciążenie sędziów koreluje z liczbą obsadzonych etatów sędziowskich na asystenta. Tym samym sędziowie, którzy orzekają w bardziej obciążonych wydziałach, mają co do zasady większe wsparcie asystentów. Sprawia to, że większa liczba załatwianych przez nich spraw – skutek większej liczby spraw do załatwienia – może być mylnie przypisana wsparciu asystentów.

Co więcej, liczba sędziów na asystenta koreluje także z odsetkiem załatwionych spraw, w których objętość akt przekroczyła pięć tomów (przybliżenie nieobserwowalnych różnic w poziomie skomplikowania spraw). Tym samym sędziowie, którzy orzekają w bardziej skomplikowanych sprawach, mają co do zasady większe wsparcie asystentów. Sprawia to, że mniejsza liczba załatwianych przez nich spraw – skutek ich większego skomplikowania – może być mylnie przypisana wsparciu asystentów.

⁸¹ Parametry oszacowanej linii regresji okazały się statystycznie istotne na poziomie istotności 1%.

Rysunek 12. Korelacja pomiędzy liczbą sędziów na asystenta, a stopniem skomplikowania spraw – przybliżonym jako odsetek załatwionych spraw C, w których akta liczyły więcej niż 5 tomów⁸²



Oznacza to, że w praktyce liczba spraw załatwiana przez sędziego może zależeć od (i) liczby spraw do załatwienia, (ii) stopnia skomplikowania spraw oraz ewentualnie (iii) wsparcia asystenta. Efektem pierwszego będzie jej zwiększenie, drugiego zmniejszenie – trzeci zaś jest przedmiotem badania. Dodatkowo, wszystkie są ze sobą skorelowane.

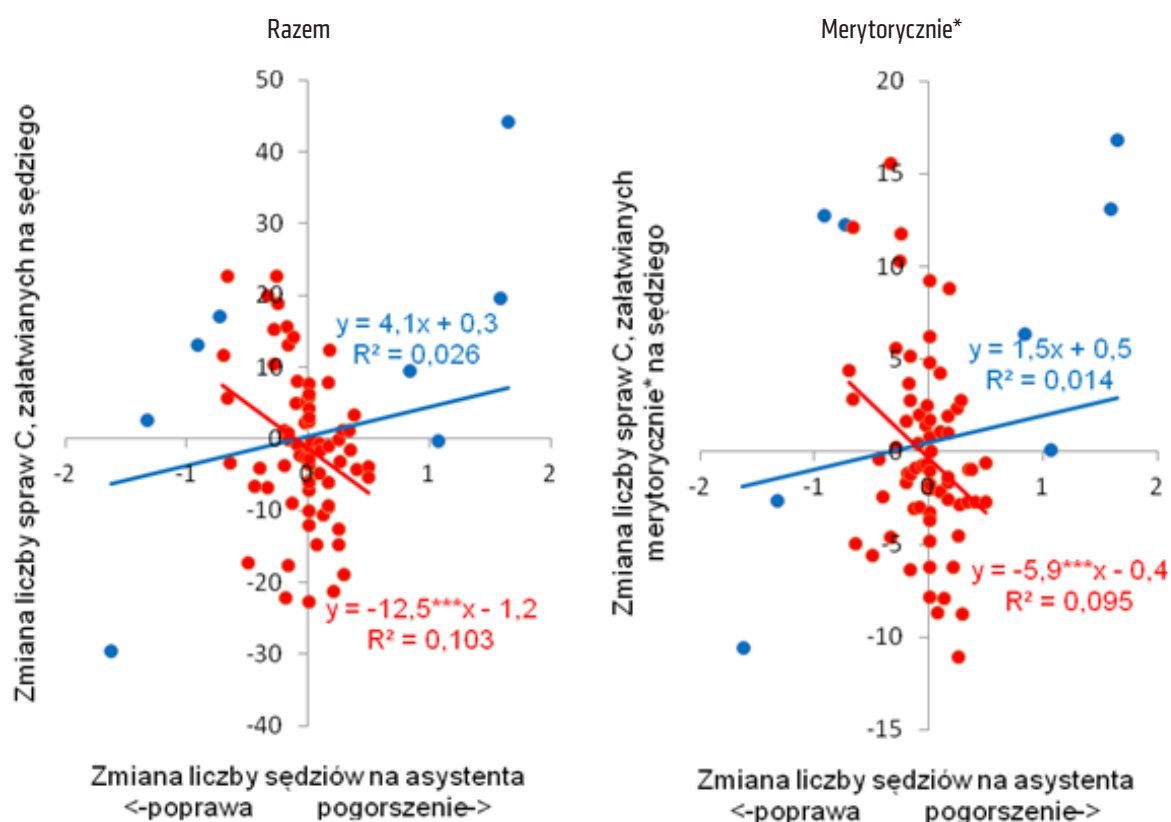
Co więcej, stopień skomplikowania spraw nie jest mierzalny – odsetek spraw C, w których objętość akt przekracza 5 tomów, to jedynie zgrubne przybliżenie. Istotnie, w badanych sądach wynosi on jedynie kilka procent, nie niesie więc żadnej informacji o zróżnicowaniu pracochłonności pozostałych ponad 90% spraw.

W opinii autora niniejszego opracowania, opisane problemy w praktyce uniemożliwiają zastosowanie strategii empirycznej opartej na poziomach analizowanych zmiennych do estymacji zależności pomiędzy liczbą sędziów na asystenta a liczbą spraw C załatwianych przez statystycznego sędziego.

Możliwym remedium wydaje się wykorzystanie drugiej z proponowanych na wstępie strategii, a więc analiza pierwszych różnic zmiennych. Odpowiada ona na pytanie, czy zwiększeniu (zmniejszeniu) liczby sędziów na asystenta towarzyszyło zmniejszenie (zwiększenie) średniej liczby spraw, załatwianych przez sędziego.

⁸² Parametry oszacowanej linii regresji okazały się statystycznie istotne na poziomie istotności 1%.

Rysunek 13. Korelacja pomiędzy zmianami liczby sędziów na asystenta a zmianami średniej liczby spraw C załatwianych przez sędziego w danym półroczu⁸³



* – Załatwienie merytoryczne zdefiniowano jako uwzględnienie w całości lub w części albo oddalenie powództwa – uwzględnienie tej kategorii miało na celu sprawdzenie, czy zmiany liczby załatwianych spraw nie wynikają ze wzrostu liczby załatwień formalistycznych, np. zwrotów pozwu.

*** – statystyczna istotność oszacowanego współczynnika na poziomie 1%.

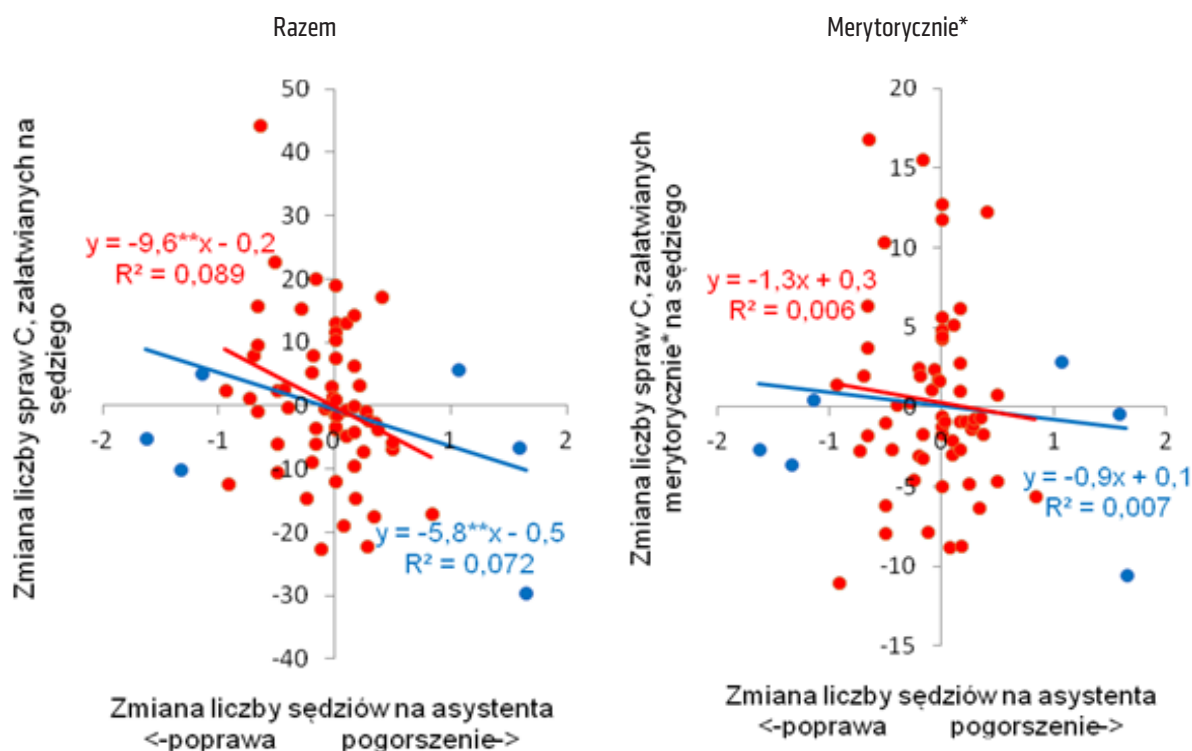
Lewy panel rysunku 13 przedstawia korelację pomiędzy zmianą liczby spraw C załatwianych przez statystycznego sędziego, a zmianą liczby sędziów na asystenta w danym półroczu. Prawy panel uwzględnia tylko załatwienia merytoryczne – a więc uwzględnienie bądź oddalenie powództwa.

Inaczej niż w przypadku spraw karnych, po odrzuceniu obserwacji nietypowych (niebieskie punkty), współczynniki zaprezentowanych na rysunku linii regresji, oszacowane metodą MNK okazały się statystycznie istotne na poziomie 1%. Wskazuje to, że w analizowanym przypadku zmiany liczby sędziów na asystenta wpływają na liczbę spraw C załatwianych przez sędziego. Zgodnie z oszacowaniami zaprezentowanymi na rysunku, zmniejszenie liczby sędziów na asystenta o jeden odpowiadałoby zwiększeniu liczby załatwianych spraw o niemal 13 spraw. Uwzględniając typową liczbę spraw załatwianych w ciągu półroczu w analizowanym pionie, oznaczałoby to około kilkunastoprocentowy wzrost efektywności.

⁸³ Niestety, wykorzystanie pierwszych różnic oznacza zmniejszenie próby do N=78. Eliminacja obserwacji nietypowych (niebieskie punkty) zmniejsza próbę do N=70.

Warto także uwzględnić kwestię potencjalnych opóźnień, gdyż oczekiwany efekt może wystąpić dopiero w kolejnym półroczu, po zmianie liczby sędziów na asystenta.

Rysunek 14. Korelacja pomiędzy zmianami liczby sędziów na asystenta a zmianami średniej liczby spraw C załatwianych przez sędziego w kolejnym półroczu⁸⁴



* - Załatwienie merytoryczne zdefiniowano jako uwzględnienie w całości lub w części albo oddalenie powództwa – uwzględnienie tej kategorii miało na celu sprawdzenie, czy zmiany liczby załatwianych spraw nie wynikają ze wzrostu liczby załatwień formalistycznych, np. zwrotów pozwu.

** - statystyczna istotność oszacowanego współczynnika na poziomie istotności 5%.

Podobnie jak poprzednio, lewy panel rysunku 14 przedstawia korelację pomiędzy zmianą liczby spraw C załatwianych przez statystycznego sędziego w kolejnym półroczu, a zmianą liczby sędziów na asystenta. Prawy panel przedstawia tylko załatwienia merytoryczne – a więc uwzględnienie bądź oddalenie powództwa. W przypadku łącznej liczby załatwień, oszacowany współczynnik okazał się statystycznie istotny na poziomie 5% (nawet bez konieczności odrzucenia obserwacji nietypowych). Wydaje się to potwierdzać istnienie zależności pomiędzy zmianami liczby sędziów na asystenta, a liczbą spraw C załatwianych przez sędziego.

⁸⁴ Niestety, uwzględnienie możliwych opóźnień oznacza dalsze zmniejszenie próby do N=66. Eliminacja obserwacji nietypowych (niebieskie punkty) zmniejsza próbę do N=60.

Ponadto, skala oszacowanego efektu wydaje się zgodna z wnioskami z analizy historycznej, zaprezentowanymi w podrozdziale VI. 2, jak również sugerowanymi przez wyniki „Analizy” omówione w rozdziale III.

W celach ilustracyjnych, warto jeszcze w tym miejscu przedstawić dane statystyczne na temat liczby uzasadnień sporządzanych przez asystentów w sprawach C w sądach okręgowych (przy zastrzeżeniach metodologicznych wyrażonych w podrozdziale IV. 3). Dane te są gromadzone w formularzach statystycznych MS-S10 od 2016 roku, w cyklu półrocznym. Sugerują one, że w około 20% tego rodzaju spraw jest sporządzane uzasadnienie orzeczenia. Jednocześnie zaś co trzecie to uzasadnienie przed sądami okręgowymi jest przygotowywane przez asystentów.

Tabela 15. Asystenci sędziów a sporządzanie uzasadnień w sprawach C.

	1 półrocze 2016	2 półrocze 2016
Liczba załatwionych spraw C	69 394	64 047
Liczba spraw C w których sporządzono uzasadnienie	14 858	12 938
Liczba spraw C, w których projekt uzasadnienia sporządził asystent	4 754	4 260
Odsetek uzasadnień, w których projekt sporządził asystent (sprawy C)	32,0%	32,9%

Źródło: Sprawozdania MS-S10.

VIII. Podsumowanie

Celem tego raportu było udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak instytucja asystenta sędziego – w jej obecnym kształcie prawnym i praktyce stosowania – wpływa na efektywność pracy sędziów.

Należy wskazać, że pomimo licznych i głębokich zmian koncepcji instytucji asystenta (wyrażających się przede wszystkim w zmianach wymogów kwalifikacyjnych), nigdy nie sprecyzowano *explicite* celu jej istnienia.

Z punktu widzenia realizacji prawa do sądu, zagwarantowanego w art. 45 Konstytucji, można wyobrazić sobie co najmniej dwa takie cele:

- i. zwiększenie **efektywności** sądownictwa, przybliżanej liczbą spraw, jakie w danym okresie może załatwić sędzia, lub
- ii. poprawa **komfortu** (jakości) pracy sędziego, dzięki odciążeniu go od czynności niezwiązanych z merytorycznym rozpoznaniem sprawy.

Osiągnięcie pierwszego z tych celów wymagałoby dookreślenia zakresu obowiązków, stopnia samodzielności, a w konsekwencji – kwalifikacji oczekiwanych od asystenta. W szczególności, aby umożliwić wzrost efektywności sądownictwa, asystenci musieliby samodzielnie wykonywać czasochłonne czynności, które w innym przypadku obciążłyby sędziów⁸⁵. Z kolei poprawa komfortu (jakości) pracy sędziów, wymagałaby przejęcia przez asystentów prostych, powtarzalnych czynności, które mogłyby rozpraszać sędziów i odciągać ich od orzekania. W tym przypadku, korzyścią byłaby większa koncentracja orzeczników i potencjalnie lepsza jakość ich pracy (którą można by oceniać np. na podstawie liczby uchylonych wyroków).

Ze względu na znaczenie społeczne, a także dużą pracochłonność spraw rozpoznawanych w wydziałach cywilnych i karnych pierwszej instancji sądów okręgowych, badaniem empirycznym objęto właśnie te wydziały. W pierwszej fazie badania przeprowadzono proste porównanie liczby etatów asystenckich przypadających na etat sędziowski i liczby zakończonych spraw (karnych – K i cywilnych – C) przypadających na sędziego w roku 2016 r. w poszczególnych sądach okręgowych. Przeciętnie w pierwszoinstancyjnych wydziałach karnych i cywilnych sądów okręgowych jeden asystent przypada na dwóch sędziów. Jednak

⁸⁵ Oczywiście, aby efektywność wzrosła, sędziowie – w zaoszczędzonym czasie – musieliby zajmować się innymi sprawami.

zróźnicowanie obu tych współczynników w poszczególnych sądach okręgowych jest znaczne, a korelacja między nimi okazała się nieistotna statystycznie.

Tak w przypadku wydziałów cywilnych, jak i karnych, analizy historyczne jednostek, które doświadczyły dużych zmian obsady asystenckiej, sugerują, że w obecnym kształcie wsparcie asystenta (mierzone jako liczba sędziów na asystenta w wydziale) nie wiąże się ze znacznym zwiększeniem efektywności (mierzonej liczbą rozpoznanych spraw na sędziego).

Bardziej systematyczne analizy korelacji – w których wykorzystano pierwsze różnice analizowanych zmiennych – nie wskazują, aby wsparcie asystentów prowadziło do zwiększonej efektywności pracy sędziów wydziałów karnych. Inaczej jest w przypadku wydziałów cywilnych, gdzie spadkowi liczby sędziów na asystenta o jeden, wydaje się towarzyszyć kilkunastoprocentowy wzrost liczby załatwionych spraw. Na podobną skalę efektu wskazują także wyniki „Analizy”.

Zasadnym jest w tym miejscu postawienie pytania o przyczyny takiego stanu rzeczy. Wydaje się bowiem, że w przypadku spraw K istnieje znaczna przestrzeń do poprawy efektywności pracy sędziów (według „Analizy”, połowę z ok. 100 godzin, jakich ma wymagać rozpoznanie takiej sprawy, zajmuje sporządzenie uzasadnienia). Także w przypadku spraw C, skala obserwowanego efektu wydaje się jednak niewielka, zważywszy relacje wynagrodzeń sędziów i asystentów. Potencjalnym wyjaśnieniem może być obecny kształt instytucji asystenta – jego zakres ich obowiązków i samodzielności.

W opinii autora niniejszego raportu, wyników tych nie należy jednak interpretować jako podważenia roli asystenta w systemie sądownictwa powszechnego. Wskazują one raczej na potrzebę refleksji nad celem funkcjonowania tej instytucji, a w konsekwencji jej optymalnym kształtem.

Niestety, badania zagregowanych danych nie odpowiadają na pytanie, jak zwiększyć efektywność instytucji asystenta. W ocenie autora niniejszego raportu, wymagałoby to analiz na poziomie indywidualnych sędziów, które uwzględniałyby m. in. styl współpracy z asystentem czy jego kompetencje. Jednoznacznych odpowiedzi mogłyby udzielić dopiero kontrolowane eksperymenty – *randomized control trials*⁸⁶.

⁸⁶ Szerzej o ich wykorzystaniu do oceny efektywności polityk publicznych, np. w L. Haynes, O. Service, B. Goldacre, D. Torgerson, *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Control Trials*, UK Cabinet Office 2012.

Załącznik 1. Analizowane wydziały karne

SO w Białymstoku III Wydział Karny
SO w Bielsku-Białej III Wydział Karny
SO w Bydgoszczy III Wydział Karny
SO w Częstochowie II Wydział Karny
SO w Elblągu II Wydział Karny
SO w Gdańsku IV Wydział Karny
SO w Gdańsku XIV Wydział Karny
SO w Gliwicach IV Wydział Karny
SO w Gliwicach V Zamiejscowy Wydział Karny
SO w Gorzowie Wlkp. II Wydział Karny
SO w Jeleniej Górze III Wydział Karny
SO w Katowicach V Wydział Karny
SO w Katowicach XVI Wydział Karny
SO w Katowicach XXI Wydział Karny
SO w Kielcach III Wydział Karny
SO w Koszalinie II Wydział Karny
SO w Krakowie III Wydział Karny
SO w Krakowie VI Wydział Karny
SO w Lublinie IV Wydział Karny
SO w Łodzi IV Wydział Karny
SO w Łodzi XVIII Wydział Karny
SO w Olsztynie II Wydział Karny
SO w Opolu III Wydział Karny
SO w Płocku II Wydział Karny
SO w Poznaniu III Wydział Karny
SO w Poznaniu XVI Wydział Karny
SO w Radomiu II Wydział Karny
SO w Słupsku II Wydział Karny
SO w Szczecinie III Wydział Karny
SO w Świdnicy III Wydział Karny

SO w Toruniu II Wydział Karny

SO w Warszawie VIII Wydział Karny (tylko za 2016 r.)

SO w Warszawie XII Wydział Karny (tylko za 2016 r.)

SO w Warszawie XVIII Wydział Karny (tylko za 2016 r.)

SO w Zielonej Górze II Wydział Karny

SO Warszawa-Praga V Wydział Karny (tylko za 2016 r.)

SO we Wrocławiu III Wydział Karny

Załącznik 2. Analizowane wydziały cywilne

SO w Bydgoszczy I Wydział Cywilny
SO w Gdańsku I Wydział Cywilny
SO w Gdańsku XV Wydział Cywilny
SO w Katowicach I Wydział Cywilny
SO w Katowicach II Wydział Cywilny
SO w Krakowie I Wydział Cywilny
SO w Lublinie I Wydział Cywilny
SO w Łodzi I Wydział Cywilny
SO w Łodzi II Wydział Cywilny
SO w Olsztynie I Wydział Cywilny
SO w Szczecinie I Wydział Cywilny
SO w Warszawie I Wydział Cywilny (tylko za 2016 r.)
SO w Warszawie II Wydział Cywilny (tylko za 2016 r.)
SO w Warszawie III Wydział Cywilny (tylko za 2016 r.)
SO w Warszawie IV Wydział Cywilny (tylko za 2016 r.)
SO w Warszawie XXIV Wydział Cywilny (tylko za 2016 r.)
SO w Warszawie XXV Wydział Cywilny (tylko za 2016 r.)
SO we Wrocławiu I Wydział Cywilny

