



Referendarz sądowy w sądownictwie powszechnym – status prawny, rozwój kompetencji i jego ograniczenia

Michał Szwałt

I. Wstęp

Institucję referendarza sądowego wprowadzono do polskiego porządku prawnego w 1998 r.¹ Była to odpowiedź na, z jednej strony stały wzrost liczby spraw wpływających do sądów powszechnych, a z drugiej strony rekomendacje międzynarodowe. Od tego czasu stale rośnie znaczenie referendarzy sądowych w strukturach sądownictwa. Z urzędnika sądowego, zajmującego się początkowo czynnościami związanymi z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów sądowych, referendarz sądowy stał się organem o bardzo szerokim zakresie kompetencji wcześniej zarezerwowanych wyłącznie dla sędziów w rozumieniu konstytucyjnym.

Rozwój kompetencji referendarzy sądowych jest zagadnieniem bardzo interesującym badawczo, z uwagi na okoliczność, że dotyka, istotnej z punktu widzenia optymalizacji działalności sądów, kwestii ograniczenia ich kognicji na rzecz podmiotów pozasądowych. Jednocześnie zagadnienie poszerzania zakresu kompetencji z obszaru postępowania sądowego na rzecz referendarzy sądowych stanowi problem natury konstytucyjnoprawnej, dotyczący realizacji prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) i kolizji między różnymi elementami treści tego prawa.

Celem niniejszego opracowania jest możliwie syntetyczne ujęcie ewolucji na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat statusu prawnego oraz zakresu kompetencji referendarzy sądowych z punktu widzenia między innymi realizacji prawa do sądu. Wnioski płynące z dokonanej analizy posłużą do sformułowania rekomendacji pod adresem ustawodawcy w przedmiocie pożądaných kierunków zmian dotyczących referendarzy sądowych. Temat niniejszego opracowania wpisuje się i zarazem uzupełnia wcześniejsze działania Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka związane z „ustrojowymi” aspektami działalności wymiaru sprawiedliwości².

1 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze, Dz. U. z 1997 r. Nr 117, poz. 752, która weszła w życie 1 stycznia 1998 r.

2 M.in.: A. Pietryka, M. Szwałt, *Asystenci sędziów i pracownicy sądów jako ważne ogniwo procesu orzeczniczego* w *sądach*, Warszawa 2013, <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/01/Artur-Pietryka-Michal-Szwalt->

Niniejsze opracowanie powstało w oparciu o analizę prawodawstwa, literatury, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów oraz danych uzyskanych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej od Ministerstwa Sprawiedliwości, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie³. Opracowanie dotyczy statusu prawnego i kompetencji referendarzy sądowych zatrudnionych w sądownictwie powszechnym. Pominięto, z uwagi na ograniczone ramy opracowania, rozważania dotyczące referendarzy pełniących urząd w sądach administracyjnych⁴.

II. Geneza utworzenia urzędu referendarza sądowego

Instytucję referendarza sądowego w kształcie będącym podwaliną obecnego uregulowania wprowadzono w 1998 r. Wcześniej urząd o tej nazwie cechował się zupełnie innym zakresem kompetencji. Powstał już w 1507 r. i funkcjonował jeszcze przed rozbiorem Polski w XVIII wieku⁵. Na nowo pojawił się w systemie prawa PRL w 1985 r. w uchwalonej wówczas ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych⁶. Był to wówczas jednak urząd o zupełnie innym zakresie zadań niż współcześnie⁷.

Transformacja ustrojowa po 1989 r. wiązała się ze wzrostem liczby spraw wnoszonych przez obywateli do sądów powszechnych. Sądy powszechne, funkcjonujące w pierwszej połowie lat

[Asystenci-sedziow-i-pracownicy-sadow-jako-wazne-ogniwo-procesu-orzeczniczego-w-sadach1.pdf](#) oraz D. Sześciło, *Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury. Co docenić, co zmienić, co udoskonalić?*, Warszawa 2013, <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2014/02/KSSiP-HFPC-raport-29-stycznia-2014.pdf>. Z problematyką kompetencji referendarzy sądowych wiązały się także dwie opinie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przedstawione w procesie legislacyjnym: z dnia 4 grudnia 2013 r. do przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/12/ppsa-opinia-skan.pdf>, z dnia 18 kwietnia 2013 r. do projektu założeń projektu ustawy o zmianie zasad ponoszenia odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące wykroczenia oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/04/skan-referendarze-wykroczenia.pdf>.

- 3 W opracowaniu wykorzystano częściowo fragmenty, jak również wyniki badań z pracy magisterskiej autora pt. „Status prawny referendarza sądowego w strukturze polskiego wymiaru sprawiedliwości” opracowanej i obronionej pod kierunkiem prof. Janusza Trzczińskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- 4 W tym przedmiocie zob. M. Szwast, *Granice przekazywania kompetencji referendarzom sądowym w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” rok X nr 4 (55)/2014.
- 5 Zob. szerzej w tym zakresie: Ł. Korózs, M. Sztorc, *Ustrój sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 201-202, W. Maciejko, M. Rojewski, P. Zaborniak, *Zarys metodyki pracy referendarza sądowego*, Warszawa 2009, s. 16, J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1999, s. 242.
- 6 Dz. U. z 1985 r. Nr 31, poz. 137 ze zmianami.
- 7 Zgodnie z art. 129 § 1 tejsze ustawy, referendarze sądowi wykonywali czynności administracyjne oraz czynności z zakresu nadzoru nad pracą sekretariatów sądowych, określone przez prezesa sądu. Natomiast art. 129 § 2 ww. ustawy stanowił, że na stanowisku referendarza sądowego mógł być zatrudniony pracownik, który ma co najmniej pięcioletnią praktykę na stanowisku sekretarza sądowego. Urzędnikom tym zostały przypisane „wyłącznie wyższe czynności sekretarskie w sądach, w wydziałach cywilnych bez kompetencji samodzielnego prowadzenia i rozstrzygnięcia spraw” – tak Ł. Korózs, M. Sztorc, Urząd referendarza w projekcie ustawy o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze, Monitor Prawniczy 1996, Nr 11, s. 394.

90-tych XX w. w oparciu o ustawę ustrojową z 1985 r. oraz niemodernizowaną bazę i ograniczoną liczbę sędziów oraz urzędników sądowych nie były w stanie opanować wpływu wnoszonych do nich spraw. W tej sytuacji konieczna stała się reforma systemu sądownictwa ukierunkowana na zwiększenie jego sprawności oraz szybkości rozpoznania spraw. Kluczowym założeniem reformy było ustanowienie nowej kategorii urzędników w sądach powszechnych - referendarzy sądowych. Jedną z bezpośrednich przyczyn wprowadzenia tej instytucji były „bardzo długie okresy oczekiwania na założenie księgi wieczystej oraz na wpisy w nich praw i obciążeń”⁸. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., „idea powołania (...) nowego funkcjonariusza wynika z potrzeby odciążenia sędziów od wykonywania zadań, które nie stanowią sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Nie narusza to zatem konstytucyjnej zasady, że wymiar sprawiedliwości sprawują sądy (...). Powinno to sprzyjać łagodzeniu niebezpiecznych dla wymiaru sprawiedliwości skutków poważnych niedoborów kadry sędziowskiej i eliminowaniu powstawania zaległości w sprawach mających znaczenie dla zachowania płynności obrotu gospodarczego”⁹.

Wprowadzenie do polskiego wymiaru sprawiedliwości instytucji referendarza sądowego odpowiadało także na postulaty zawarte w Rekomendacji Nr 86/12 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie środków przeciwdziałania nadmiernemu obciążeniu sądów i jego zmniejszania, przyjętej w 1986 r. (dalej: „Rekomendacja Rady Europy”). Dokument rekomendował państwom członkowskim Rady Europy podjęcie kroków w kierunku ograniczenia liczby pozasądowych działań podejmowanych przez sędziów i przekazanie ich innym organom, zwiększenie roli tzw. alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów, wprowadzenie procedur pojednawczych przed postępowaniem sądowym, powierzenie sędziom obowiązku poszukiwania polubownego załatwienia sprawy na każdym etapie postępowania, uczynienie obowiązkiem etycznym adwokatów szukania pojednania z drugą stroną sporu przed wdaniem się w spór przed sądem. Rekomendacja Rady Europy wskazywała na przykłady nieorzeczniczych zadań sędziego obecnych w ustawodawstwach państw członkowskich Rady Europy, które mogłyby być przekazane innym organom¹⁰.

Stosując się częściowo do powyższych postulatów ustawa z 21 sierpnia 1997 r., stworzyła w strukturze sądownictwa powszechnego urząd referendarzy sądowych, przyznając im niektóre kompetencje dotychczas zarezerwowane dla sądu z zakresu postępowania w sprawach związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów sądowych¹¹.

8 W. Maciejko, M. Rojewski, P. Zaborniak, *Zarys metodyki pracy referendarza sądowego*, Warszawa 2009, s. 16.

9 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze, druk sejmowy nr 1891, Sejm II kadencji, s. 1-2.

10 Wśród nich znalazły się m. in.: udzielanie małżeństwa, upoważnienie jednego małżonka do reprezentowania drugiego, zmiana nazwiska, uznanie ojcostwa, zarządzanie dobrami osób niemających zdolności do czynności prawnych, ustanawianie kuratora dla ubezwłasnowolnionych i nieobecnych, zatwierdzanie nabywania nieruchomości przez osoby prawne, pobór podatków i ceł, pobór kosztów sądowych, zawieranie umów spadkowych, prowadzenie spraw dotyczących ksiąg wieczystych, w tym sprawowanie kontroli nad rejestrowaniem zmian własności i hipoteką oraz powoływanie arbitrów, gdy takie powołanie jest wymagane przez prawo.

11 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze (Dz. U. 1997 nr 117 poz. 752).

W świetle nowej ustawy z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych referendarz sądowy miał być stosunkowo samodzielny, mający kompetencje orzecznicze urzędnikiem sądowym. W uzasadnieniu do projektu ustawy wyraźnie wskazano, że referendarz sądowy jest pracownikiem jurysdykcyjnym sądu w zakresie nie wymagającym w myśl Konstytucji RP działania przez sędziego¹². Dokonano w uzasadnieniu także wyraźnego rozdzielenia dwóch obszarów kompetencji sądów: powierzonego konstytucyjnie wymiaru sprawiedliwości oraz zadań z zakresu ochrony prawnej, nie stanowiących wymiaru sprawiedliwości, lecz należących z mocy ustaw do sądów powszechnych i tradycyjnie w Polsce przekazywanych sądom¹³. Autorzy projektu w uzasadnieniu wskazali także, że w kontekście tego podziału byli w stanie lepiej niż dotychczas określić pozycję ustrojową referendarzy sądowych, jako funkcjonariuszy sądowych uprawnionych do wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej, w sytuacji gdy zadania sądów z zakresu wymiaru sprawiedliwości mogą być wykonywane wyłącznie przez sędziów¹⁴.

III. Status prawny, ustrojowy i pracowniczy referendarza sądowego

III. 1. Informacje ogólne o statusie, niezależność referendarza

Referendarze sądowi są urzędnikami sądowymi **zatrudnianymi w sądach rejonowych i okręgowych do wykonywania określonych w ustawach czynności należących do sądów w zakresie ochrony prawnej** (art. 147 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, dalej: p.u.s.p.¹⁵). Rozważania dotyczące pojęcia „czynności w zakresie ochrony prawnej” zawarte zostaną w dalszej części raportu, przy okazji oceny problemów konstytucyjnych związanych z zakresem kompetencji referendarzy sądowych¹⁶.

Art. 151 § 1 p.u.s.p. deklaruje, że „**w zakresie wykonywanych obowiązków referendarz jest niezależny co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń określonych w ustawach**”. Taka treść przepisu stanowi deklarację braku możliwości wpływania podmiotów zewnętrznych na treść decyzji procesowych podejmowanych przez referendarza. W dalszej części opracowania przedmiotem rozważań będzie zagadnienie, na ile wyżej przywołany przepis gwarantuje rzeczywistą niezależność referendarza, a na ile jest jedynie deklaracją takiej niezależności.

12 Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, druk sejmowy nr 1656 z dnia 12 stycznia 2000 r., Sejm III kadencji, s. 72 i 93.

13 *Ibidem*, s. 74.

14 *Ibidem*.

15 Dz. U. z 2015 r., poz. 133 j.t. ze zmianami.

16 W tym miejscu można jedynie upraszczająco wskazać, że czynności z zakresu ochrony prawnej są to te zadania sądów, które nie polegają na rozstrzygnięciu sporów o prawo i konfliktów prawnych, ani na rozstrzygnięciu zasadności zarzutów karnych – tak T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 595. Są to wobec powyższego inne zadania sądów nie będące wymierzaniem sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 oraz art. 175 Konstytucji RP.

III. 2. Zatrudnienie referendarzy w sądach powszechnych – statystyki

Zatrudnienie referendarzy sądowych w sądach powszechnych w latach 1998-2014, stan na 31 grudnia danego roku ¹⁷																	
rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
referendarzy	52	216	348	581	676	778	975	1162	1415	1522	1734	1816	1801	1807	1781	1801	1847

Powyższa tabela pokazuje, że liczba referendarzy zatrudnionych w sądach powszechnych rosła dynamicznie aż do 2008 r., by później utrzymywać się mniej więcej na tym samym poziomie około 1800 referendarzy. Na dzień 31 grudnia 2014 r. zatrudnionych było 1847 referendarzy sądowych, spośród których 1768 pełniło urząd w sądach rejonowych, a tylko 79 w sądach okręgowych¹⁸.

III. 3. Powstanie stosunku pracy referendarza

Powstanie stosunku pracy referendarza sądowego poprzedzone jest **rozbudowaną procedurą mającą zapewnić wyselekcjonowanie kandydatów o nieskazitelnym charakterze i wysokich kwalifikacjach merytorycznych**. Oprócz wymagań stawianych kandydatowi odnoszących się do kwestii wykształcenia, wieku, czy określonych przymiotów osobistych, kandydat na referendarza sądowego musi przejść pomyślnie **procedurę konkursową**. Podstawą nawiązania stosunku pracy referendarza sądowego jest **mianowanie**, a więc modelowo najbardziej stabilna forma zatrudnienia. Celem takiego rozwiązania jest zapewnienie kadrom sądowym korpusu referendarskiego, będącego wszakże korpusem orzeczniczym, o bardzo wysokim poziomie wiedzy, kompetencji i umiejętności. W procedurze nawiązania stosunku pracy referendarza sądowego wyróżnić można następujące etapy: 1) spełnienie przez kandydata określonych ustawowo wymagań kwalifikacyjnych, 2) konkursową procedurę naboru, 3) mianowanie przez prezesa sądu apelacyjnego, 4) złożenie ślubowania.

Wymagania kwalifikacyjne

Ustawa określa wysokie wymagania kwalifikacyjne na urząd referendarza sądowego, tj.:

- posiadanie obywatelstwa polskiego i korzystanie z pełni praw cywilnych i obywatelskich;
- nieskazitelność charakteru;
- ukończenie wyższych studiów prawnych w Polsce i uzyskanie tytułu magistra prawa lub zagranicznych studiów uznanych w Polsce;

¹⁷ Tabela opracowana została na podstawie informacji udostępnionych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

¹⁸ Informacja udostępniona Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

- ukończenie 24 lat;
- zdanie egzaminu sędziowskiego, prokuratorskiego, notarialnego, adwokackiego lub radcowskiego.

Nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych z 9 kwietnia 2015 r. uniemożliwiła kandydowanie na stanowisko referendarza sądowego osobom, które ukończyły aplikację ogólną prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury¹⁹. Wymagania kwalifikacyjne i koncepcja urzędu referendarza sądowego podlegały w przeszłości istotnym zmianom. Świadczą one o braku klarownej koncepcji tego urzędu ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości. Przed powołaniem do życia Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w 2009 r. referendarze sądowi szkoleni byli na specjalnie im dedykowanej aplikacji referendarskiej, po której przystępowali do egzaminu referendarskiego. Wymóg ukończenia aplikacji referendarskiej zastąpiono wymogiem ukończenia aplikacji ogólnej prowadzonej przez KSSiP. Początkowo, konsekwencją powyższej zmiany był faktyczny brak kandydatów na stanowiska referendarzy sądowych pochodzących spośród aplikantów ogólnych KSSiP. Do końca 2011 r. tylko jeden absolwent aplikacji ogólnej mianowany został na stanowisko referendarza sądowego²⁰. Później dane w tym zakresie nie były gromadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Można jednak zaryzykować stwierdzenie, że zainteresowanie to, wobec trudnej sytuacji na rynku pracy prawników, pojawiło się. Wniosek taki jest uprawniony tym bardziej, że ustawodawca zniósł staż referendarski będący obowiązkowym elementem aplikacji sędziowskiej, gdyż nawet aplikantom aplikacji sędziowskiej państwo nie było w stanie zapewnić wystarczającej liczby etatów referendarskich²¹. Obecnie zatem kandydaci na urząd referendarza sądowego muszą legitymować się zdaniem egzaminem zawodowym - sędziowskim, prokuratorskim, notarialnym, adwokackim lub radcowskim.

Nabór kandydatów

Akt mianowania powodujący powstanie stosunku pracy referendarza sądowego poprzedzony jest, co do zasady, otwartym naborem mającym za celu wyłonienie najbardziej kompetentnych kandydatów spośród starających się o to stanowisko osób spełniających wymagania z 149 § 1 p.u.s.p. Zgodnie z art. 149a § 1 p.u.s.p. nabór kandydatów organizuje się w drodze konkursu, który ma na celu wyłonienie kandydata o największej wiedzy i najwyższych umiejętnościach, predyspozycjach i zdolnościach ogólnych, niezbędnych do wykonywania obowiązków referendarza. Powyższy przepis został wprowadzony do Prawa o ustroju sądów powszechnych ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw²². Przed 2011 r. referendarza sądowego mianował bez przeprowadzania procedury konkursowej, Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa sądu okręgowego. Procedura miała zatem w tym zakresie, w przeciwieństwie do obecnej, charakter nieformalny, a kompetencje wnioskującego prezesa sądu okręgowego oraz Ministra Sprawiedliwości - dyskrejonalny, uznaniowy. Obecnie **konkurs jest pisemny i składa się z testu oraz kazuśw. Komisje**

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

20 Dane udostępnione Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przez Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości pismem z dnia 2 marca 2015 r.

21 Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2014 r., poz. 1071.

22 Dz. U. z 2011 r. Nr 203, poz. 1192.

konkursowe przedstawiają prezesowi sądu apelacyjnego do mianowania na urząd referendarza kandydatów, którzy osiągnęli w konkursie najlepsze wyniki²³.

Mianowanie; ślubowanie

Stosunek pracy z referendarzem nawiązuje się na podstawie mianowania dokonywanego przez prezesa właściwego sądu apelacyjnego, z dniem określonym w akcie mianowania (art. 150 § 2 i 3 p.u.s.p.). Ustawodawca nieprzypadkowo wybrał instytucję mianowania jako podstawę nawiązania stosunku pracy referendarza sądowego. Stosunek pracy nawiązany na podstawie mianowania charakteryzuje się bowiem z jednej strony dużą stabilnością zatrudnienia, a z drugiej strony niewystępującym w innych stosunkach pracy, wyjątkowym rodzajem podporządkowania pracownika pracodawcy²⁴. W myśl poprzednio obowiązujących przepisów, stosunek pracy referendarza sądowego nawiązywał się na podstawie mianowania przez Ministra Sprawiedliwości, na wniosek prezesa sądu okręgowego. *Ratio* zmiany było, jak wskazywali autorzy rządowego projektu ustawy, wyeliminowanie pojawiających się zarzutów, że referendarze sądowi byli urzędnikami bezpośrednio zależnymi od organu władzy wykonawczej - Ministra Sprawiedliwości²⁵. Prezes sądu apelacyjnego nie ma obowiązku mianowania na stanowisko referendarza sądowego osoby, która uzyskała najwyższy wynik w konkursie. Mianowanie jest tym samym dyskrecyjnym uprawnieniem prezesa sądu apelacyjnego. Wynik konkursu powinien być dla prezesa sądu jednak ważnym czynnikiem przy wyborze kandydata, gdyż potwierdza on jego wiedzę i umiejętności. Jednak w żadnym przepisie, czy to ustawy ustrojowej czy omawianego wyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie przeprowadzania konkursu na stanowisko referendarza sądowego, nie postanowiono o obowiązku prezesa sądu apelacyjnego mianowania na stanowisko referendarza kandydata, który uzyskał najwyższy wynik w konkursie. Etapem wieńczącym procedurę nawiązania stosunku pracy referendarza sądowego jest złożenie przez już mianowanego referendarza ślubowania wobec prezesa sądu okręgowego według roty określonej w art. 150 § 4 p.u.s.p.

III. 4. Treść stosunku pracy referendarza sądowego – niektóre elementy

Istotnym wydaje się zwięzłe omówienie niektórych elementów składających się na treść stosunku pracy referendarza sądowego, które determinują status prawny tego urzędnika i zakres rzeczywistej niezależności. Regulacje w tym zakresie zawarte są w Prawie o ustroju sądów powszechnych, jak również w rozporządzeniach wykonawczych wydanych z upoważnienia tej ustawy.

23 Szczegółowe zasady przeprowadzenia konkursu normuje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie przeprowadzania konkursu na stanowisko referendarza sądowego, Dz. U. z 2012 r., poz. 331.

24 Podzielałam zdanie T. Liszcza, że „stosunki pracy z mianowania wykazują w dalszym ciągu pewne cechy służby, wyrażające się głównie w znacznie silniejszym podporządkowaniu i dyspozycyjności pracownika, w ograniczeniu niektórych jego praw i wolności o charakterze publicznym lub gospodarczym oraz w istnieniu takich specyficznych instytucji, jak: przeniesienie służbowe, zawieszenie w służbie, odpowiedzialność dyscyplinarna, stan nieczynny” – T. Liszcza, *Prawo pracy*, Warszawa 2011, s. 102.

25 Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3655 z dnia 25 listopada 2010 r., Sejm VI kadencji, s. 30-31.

Referendarz sądowy jako przewodniczący wydziału

Ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która znowelizowała ustawę ustrojową z dniem 28 marca 2013 r., **referendarzy sądowych upoważniono do pełnienia funkcji przewodniczących i zastępców przewodniczących niektórych wydziałów w sądach rejonowych**²⁶. Wprowadzono zasadę, że przewodniczącym wydziału ksiąg wieczystych oraz wydziału gospodarczego do spraw rejestru zastawów jest referendarz sądowy. Natomiast w wypadkach szczególnie uzasadnionych, biorąc pod uwagę racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami, funkcję przewodniczącego wydziału ksiąg wieczystych można powierzyć sędziemu²⁷. Przed nowelizacją funkcję przewodniczących wydziałów pełnili zawsze sędziowie.

Powierzenie tak odpowiedzialnej, kierowniczej funkcji referendarzowi sądowemu, podkreśla wysoki status tego urzędu. Funkcja przewodniczącego wydziału jest funkcją administracyjną, związaną z prawidłowym tokiem urzędowania wydziału. Takie rozwiązanie, jak twierdzą autorzy projektu nowelizacji z 18 sierpnia 2011 r., **umożliwi włączenie sędziów wykonujących czynności w przywołanych wydziałach w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w pozostałych wydziałach sądów, w szczególności tych wymagających wzmocnienia kadrowego**²⁸.

Czas pracy

Nowelizacja p.u.s.p. z 2011 r. wprowadziła **kilka możliwych systemów czasu pracy referendarza sądowego: podstawowy, zadaniowy oraz równoważny**. Kluczowe znaczenie ma oczywiście podstawowy czas pracy (czyli 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 3 miesięcy), będący niemalże kopią regulacji zawartej w Kodeksie pracy.

Problematyczne są jednak regulacje dwóch innych systemów czasu pracy, które mogą być wprowadzane „jeżeli jest to uzasadnione potrzebami sądu wynikającymi z obciążenia zadaniami lub organizacją pracy wydziału” zarządzeniem prezesa sądu i bez konieczności uzyskania zgody referendarza²⁹. W szczególności **wątpliwości budzi regulacja równoważnego systemu czasu pracy, która przewiduje możliwość wydłużenia dobowego czasu pracy referendarza nawet do 12 godzin**³⁰. Co więcej, jeżeli wymagają tego szczególne potrzeby sądu, prezes sądu lub przewodniczący wydziału może polecić referendarzowi wykonywanie pracy poza obowiązującym go czasem pracy, a w wyjątkowych wypadkach także w niedzielę i święta³¹. Niepokój budzi także regulacja upoważniająca prezesa sądu do określenia norm pracy dla każdego referendarza

26 Ministerstwo Sprawiedliwości w odpowiedzi na wniosek Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka o wskazanie liczby referendarzy sądowych pełniących funkcję przewodniczącego wydziału, poinformowało, że nie dysponuje danymi w tym przedmiocie.

27 Art. 11 § 2a p.u.s.p.

28 Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3655 z dnia 25 listopada 2010 r., Sejm VI kadencji, s. 5.

29 Art. 151b § 2e i 2g p.u.s.p.

30 Art. 151b § 2f p.u.s.p.

31 Art. 151b § 2k p.u.s.p.

sądowego³². Normy te określają, mówiąc w pewnym uproszczeniu, ile czynności powinien w ramach swojej pracy wykonać referendarz w danym okresie czasu.

Regulacje te są nie do pogodzenia z charakterem kompetencji referendarzy sądowych i **pozwalają na drastyczną ingerencję w niezależność referendarza**. Przedłużając czas pracy referendarza sądowego do 12 godzin na dobę, nakazując pracę w święta, czy ustalając normy czasu pracy, nie tylko sygnalizuje się referendarzowi konieczność szybkiego wykonywania czynności orzeczniczych, ale także eksploatuje go psychicznie, powodując zjawisko psychospołecznego obciążenia pracą.

Wynagrodzenie

Prawo o ustroju sądów powszechnych wiąże wysokość wynagrodzenia referendarza sądowego z wysokością wynagrodzenia sędziego, co również wskazuje na wysoki status urzędu referendarza. Celem powiązania wynagrodzeń tych dwóch urzędów jest zapewnienie odpowiedniej waloryzacji wynagrodzenia referendarza w przypadku zmian w wysokości wynagrodzenia sędziów³³, a także zagwarantowanie odpowiednich relacji między tymi wynagrodzeniami³⁴. Nie ulega wątpliwości, że zadania zarówno sędziów, jak i referendarzy obejmują czynności jurysdykcyjne, a jako że status sędziego jest w strukturze wymiaru sprawiedliwości wyższy, to jego uposażenie musi naturalnie pozostawać wyższe od wynagrodzenia referendarskiego.

Wynagrodzenie zasadnicze referendarza sądowego wynosi 75% wynagrodzenia zasadniczego w stawce pierwszej sędziego sądu rejonowego, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego. Wynagrodzenie zasadnicze zwiększa się wraz z wydłużeniem stażu pracy oraz z awansem zawodowym na stanowisko starszego referendarza sądowego³⁵. Zawsze zaś **wzrost wynagrodzenia sędziów – uzależniony od przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego – powoduje wzrost wynagrodzenia referendarzy sądowych.** „Automatyczna” metoda waloryzacji jest pewną gwarancją niezależności referendarza sądowego, gdyż w ten sposób żaden organ, w szczególności Minister Sprawiedliwości, nie może kształtować wynagrodzenia referendarskiego w oparciu o indywidualne kryteria ocenne³⁶. Referendarzowi sądowemu przysługują kilka dodatków do

32 Art. 151b § 2h i 2i p.u.s.p.

33 W. Maciejko, M. Rojewski, P. Zaborniak, *Zarys metodyki pracy referendarza sądowego*, Warszawa 2009, s. 36.

34 T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 611.

35 Po siedmiu latach pracy na stanowisku referendarza sądowego wynagrodzenie zasadnicze podwyższa się do wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego w stawce drugiej, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego, a po dalszych siedmiu latach pracy - do wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego w stawce trzeciej, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego. Wynagrodzenie zasadnicze starszego referendarza sądowego wynosi 85% wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego w stawce drugiej, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego. Po siedmiu latach pracy na stanowisku starszego referendarza sądowego wynagrodzenie zasadnicze podwyższa się do wysokości 85% wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego w stawce trzeciej, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego.

36 Por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 611.

wynagrodzenia zasadniczego, w zależności od spełnienia pewnych określonych w ustawie warunków. Są to: 1) dodatek za długoletnią pracę, 2) gratyfikacja jubileuszowa, 3) jednorazowa odprawa w razie ustania stosunku pracy w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy lub emeryturę, 4) dodatek funkcyjny. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, **przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto referendarzy sądowych wyniosło w 2014 r. 8431 zł³⁷**.

Obowiązek podnoszenia kwalifikacji zawodowych

Referendarz sądowy jest obowiązany, tak jak sędzia, do stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w tym do uczestnictwa w szkoleniu i doskonaleniu zawodowym organizowanym przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury lub innych formach doskonalenia zawodowego, w celu uzupełnienia specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych³⁸. **Zakres oferty szkoleniowej KSSiP adresowanej do referendarzy sądowych jest skromny, tak pod kątem ilościowym, jak i różnorodności oferty.**

W ramach KSSiP szkolenia adresowane do referendarzy organizowały 4 działy: Dział Cywilny, Dział Karny, Dział Funduszy Pomocowych oraz Ośrodek Szkolenia Wstępnego. Liczbę przeszkolonych osób obrazuje poniższa tabela.

Liczba referendarzy sądowych uczestniczących w szkoleniach organizowanych przez poszczególne działy Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury od 2009 r. do 1 lutego 2015 r.³⁹				
	Dział Cywilny	Dział Karny	Dział Funduszy Pomocowych	Ośrodek Szkolenia Wstępnego
2009 r.	159	0	3649	0
2010 r.	130	0		0
2011 r.	289	0		0
2012 r.	405	0		0
2013 r.	326	0		0
2014 r.	171	0		126
2015 r.	0	0		0
Łącznie:	1480	0		3649
Łączna liczba przeszkolonych referendarzy: 5255				

Uwagę zwraca okoliczność, że **Dział Cywilny KSSiP, który z uwagi na zakres kompetencji procesowych referendarzy sądowych jest podstawowym dla prowadzenia działalności szkoleniowej dla tej grupy urzędników, przez ponad 6 lat przeszkolił jedynie 1480 referendarzy.** Jest to liczba o ok. 400 osób mniejsza aniżeli łączna liczba referendarzy sądowych zatrudnionych w sądach powszechnych. Wynika z tego, że jeden referendarz uczestniczył w szkoleniu organizowanym przez Dział Cywilny przeciętnie rzadziej niż raz na sześć lat.

Poważnym mankamentem był brak jakichkolwiek szkoleń organizowanych w związku z wejściem w życie 1 lipca 2015 r. reformy Kodeksu postępowania karnego. Referendarze wskutek tej reformy uzyskali kilkadziesiąt różnych kompetencji procesowych, w procedurze sądowej, w której dotychczas w ogóle nie byli obecni. Ogólnie w związku z wejściem w życie

37 Mały Rocznik Statystyczny Polski 2015, s. 82.

38 Wynika to z odesłania art. 151b § 3 p.u.s.p. i odpowiednio stosowanego do referendarzy art. 82a p.u.s.p.

39 Tabela sporządzona na podstawie danych udostępnionych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury pismem z dnia 2 marca 2015 r.

reformy komentowano, że organy wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności prokuratura, nie są przygotowane organizacyjnie⁴⁰. Pogląd taki jest uprawniony także względem referendarzy sądowych, dla których nie zorganizowano ani jednego szkolenia w tym zakresie. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury wskazuje, że będzie mogła organizować szkolenia dla referendarzy w zakresie nowych obowiązków w postępowaniu karnym „po skierowaniu ich do czynności orzeczniczych w wydziałach karnych”. Podobnie Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że dopiero po 1 lipca 2015 r. referendarze sądowi zostaną „skierowani do wydziałów karnych i wówczas zostaną oszacowane potrzeby szkoleniowe dotyczące tej grupy zawodowej”. Oba stanowiska są nieprzekonywające – szkolenia powinny odbywać się przed skierowaniem referendarzy do pracy orzeczniczej w wydziałach karnych, a nie już w trakcie jej wykonywania, z uwagi na fakt, że są to czynności zupełnie nieznanie referendarzom, w których bez właściwej wiedzy można popełnić wiele błędów ze szkodą dla stron postępowań karnych.

Problem z dostępnością szkoleń ratuje w pewnym zakresie działalność Działu Funduszy Pomocowych KSSiP, który przeszkolił łącznie 3649 referendarzy. Szkolenia te dotyczyły jednak zagadnień dość luźno związanych z zakresem kompetencji referendarzy sądowych, takich jak przykładowo: wizerunek i etyka, systemy prawne UE, giełda papierów wartościowych, czy instytucje finansowe.

Finalnie dochodzi do dziwnej sytuacji, gdzie **z jednej strony ustawodawca nakłada na referendarzy obowiązek szkolenia i doskonalenia zawodowego, a z drugiej wskutek niedoinwestowania instytucji szkoleniowej, uniemożliwia realizowanie tego obowiązku.**

Delegowanie referendarza sądowego

Referendarze sądowi mogą być delegowani do pełnienia urzędu w innych sądach. Delegacje mogą mieć charakter dobrowolny⁴¹ lub przymusowy. Te ostatnie rodzą wątpliwości z punktu widzenia ingerencji w status i niezależność referendarza⁴².

40 Zob. np. E. Ivanova, Prokuratorzy: Zrzućmy reformę kpk z wokandy. Państwo jest nieprzygotowane, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/880593.prokuratorzy-reforma-kpk-panstwo-jest-nieprzygotowane.html> i cytowanie tam wypowiedzi; B. Grabowska-Moroz, *Reforma procesu karnego – oczekiwania i obawy, szanse i zagrożenia*, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/03/hfpc-analazy-i-rekomendacje-42015.pdf>.

41 Prezes sądu apelacyjnego może delegować referendarza, za jego zgodą, do pełnienia czynności referendarza w innym sądzie na obszarze danej apelacji, na czas określony. Natomiast Minister Sprawiedliwości może delegować referendarza, za jego zgodą: do pełnienia czynności referendarza w innym sądzie na obszarze innej apelacji lub do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej. Delegowanie przez Ministra Sprawiedliwości może nastąpić na czas określony, nie dłuższy niż dwa lata, albo na czas nieokreślony.

42 Ustawodawca wprowadził możliwość delegacji referendarza do pełnienia czynności w innym sądzie bez zgody zainteresowanego, ze względu na abstrakcyjnie określoną przesłankę „interesu wymiaru sprawiedliwości”. W tym trybie referendarz może być delegowany zarówno przez prezesa sądu apelacyjnego (do sądu na obszarze danej apelacji), jak i przez Ministra Sprawiedliwości (do sądu poza obszarem apelacji) na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Przepis pozwala na bardzo uznaniową zmianę miejsca pracy referendarza sądowego, ze względu na fakt, że organ, w którego kompetencji leży delegacja referendarza do innego sądu, związany jest w swojej decyzji w tym zakresie jedną tylko nieostrą wytyczną - interesem wymiaru sprawiedliwości. Pojęcie „interesu wymiaru sprawiedliwości” jest typowym pojęciem nieostrym, które, przy braku innych wytycznych które organ powinien wziąć pod uwagę przy delegacji referendarza bez jego zgody, pozwala na uzasadnienie niemal każdej decyzji, u której podstaw legło przekonanie właściwego

Oceny okresowe

Referendarze sądowi podlegają okresowym ocenom, obejmującym jakość i terminowość wykonywania zadań, kulturę urzędowania, efektywność wykorzystania czasu pracy oraz realizację doskonalenia zawodowego⁴³. Okresową ocenę sporządza się na piśmie i niezwłocznie zapoznaje z nią referendarza, który w terminie siedmiu dni od zapoznania z oceną, ma prawo zgłosić sprzeciw do prezesa sądu. Sprzeciw rozpatruje się w terminie czternastu dni. W razie uwzględnienia sprzeciwu okresową ocenę zmienia się albo sporządza się po raz drugi. Od oceny sporządzonej po raz drugi także przysługuje sprzeciw. Ustawa nie wskazuje organów właściwych do przeprowadzenia oceny okresowej referendarza. Kryteria oceny i sposób dokonywania ocen określone zostały w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie okresowych ocen referendarzy sądowych i asystentów sędziów⁴⁴. Na potrzeby niniejszego opracowania warto omówić jedynie najważniejsze regulacje wyżej przywołanego rozporządzenia.

Przede wszystkim rozporządzenie określa, że organem kompetentnym do dokonania ostatecznej oceny okresowej jest prezes sądu, w którym zatrudniony jest referendarz. Prezes sądu dokonuje ostatecznej oceny spełniania przez referendarza sądowego szczegółowych kryteriów w okresie objętym oceną i zawiera w niej wskazanie, czy ocena jest pozytywna czy negatywna, a także formułuje wnioski i zalecenia, w szczególności co do dalszego rozwoju zawodowego referendarza sądowego. W sporządzeniu oceny biorą też udział inne osoby: przewodniczący wydziału, w którym zatrudniony jest referendarz, sędziowie, z którymi współpracował referendarz. Referendarz może także złożyć samoocenę. Po dokonaniu oceny referendarza, prezes sądu zapoznaje go z oceną i przeprowadza z nim rozmowę, w szczególności omawia wynikające z oceny wnioski i zalecenia.

Istotne znaczenie mają regulacje dotyczące terminu przeprowadzenia oceny okresowej. Oceny dokonuje się nie rzadziej niż raz na 24 miesiące, a pierwszej oceny dokonuje się nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od daty zatrudnienia na stanowisku referendarza sądowego. W razie uzyskania negatywnej oceny referendarz sądowy podlega ponownej ocenie nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia zapoznania się z oceną, jednak nie później niż po upływie roku od dokonania tej oceny. Termin oceny ustala prezes sądu i zawiadamia o nim referendarza z co najmniej miesięcznym wyprzedzeniem. Kwestia częstotliwości przeprowadzania ocen okresowych budzi sprzeciw Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Referendarzy Sądowych, które zarzuca tej regulacji rozporządzenia niezgodność z art. 92 Konstytucji RP⁴⁵.

w sprawie delegacji organu o np. obciążeniu bądź niedociążeniu sprawami danego sądu. Stoję na stanowisku, że powyższa regulacja znacząco obniża gwarancje niezależności orzeczniczej referendarza, przyzwalając Ministrowi Sprawiedliwości - organowi władzy wykonawczej, do czasowej zmiany miejsca pełnienia urzędu przez referendarza. Tym samym referendarz niejako „karnie”, bez własnej zgody może zostać delegowany do sądu znacznie oddalonego od jego miejsca zamieszkania. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości w praktyce nie było przypadku delegowania referendarza bez jego zgody poza obszar danej apelacji sądowej. Dane udostępnione Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przez Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości pismem z dnia 2 marca 2015 r.

43 Art. 148 § 2 p.u.s.p.

44 Dz. U. z 2012 r. Nr 714.

45 Stanowisko Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Referendarzy Sądowych zreferowane na łamach portalu prawo.rp.pl: <http://prawo.rp.pl/artukul/842769.html>. W opinii tej organizacji rozporządzenie jest niezgodne z art. 92 Konstytucji RP, jako że wykracza poza przewidzianą delegację ustawową w zakresie określenia terminu, w jakim powinni być oceniani referendarze sądowi. Stowarzyszenie podnosi ponadto, że „regulacja

Kwestia uzyskania pozytywnej oceny okresowej jest bardzo istotna dla statusu referendarza, wpływa bowiem na: 1) możliwość awansu zawodowego⁴⁶, 2) waloryzację wynagrodzenia zasadniczego⁴⁷, 3) rozwiązanie stosunku pracy⁴⁸. Tym bardziej należy negatywnie ocenić brak regulacji zarówno w ustawie, jak i przywołanym rozporządzeniu dotyczącym możliwości odwołania się do sądu od dokonanej oceny okresowej.

Awans zawodowy

Kwestię awansu zawodowego referendarzy sądowych można rozumieć w dwojaki sposób. **Po pierwsze, awans zawodowy może mieć znaczenie ścisłe i w tym sensie polega na możliwości mianowania na stanowisko starszego referendarza sądowego, z czym wiąże się naturalnie wyższe wynagrodzenie, ale brak jest innych przejawów podwyższenia statusu zawodowego. Po drugie, w znaczeniu szerokim formą awansu referendarza jest uzyskanie możliwości wykonywania bardziej lukratywnego zawodu prawniczego, z uzyskaniem powołania do pełnienia urzędu sędziego na czele.**

Prawo o ustroju sądów powszechnych przewiduje dla referendarzy sądowych nieskomplikowaną ścieżkę awansu w obrębie zawodu. Ustawa ustrojowa przewiduje możliwość mianowania referendarza na stanowisko starszego referendarza sądowego, po spełnieniu określonych warunków. Stosownie do treści art. 150 § 1 p.u.s.p. są nimi:

1. zajmowanie stanowiska referendarza sądowego przez co najmniej dziesięć lat,
2. niekaralność w tym czasie za przewinienia dyscyplinarne oraz
3. uzyskiwanie pozytywnych okresowych ocen.

Spełnienie powyższych warunków nie powoduje powstania po stronie referendarza roszczenia o mianowanie na stanowisko starszego referendarza⁴⁹.

Stanowisko starszego referendarza sądowego nie różni się od stanowiska referendarza sądowego ani statusem pracowniczym (z wyjątkiem wyższego wynagrodzenia), ani zakresem kompetencji. W tej kwestii **należałoby postulować ustanowienie bardziej rozbudowanej ścieżki awansu zawodowego, zarówno w obszarze statusu pracowniczego, jak i szerszego zakresu uprawnień. Spełnienie tego postulatu umożliwiłoby zwiększenie prestiżu tego zawodu, a także utrzymanie doświadczonego i wykwalifikowanego korpusu referendarzy, którzy nie zastanawialiby się nad odejściem do bardziej lukratywnych**

częstotliwości przeprowadzania ocen okresowych referendarzy sądowych wprowadzona na poziomie rozporządzenia wykonawczego z określeniem jednostronnej granicy »nie rzadziej niż co dwa lata« powoduje teoretyczną i praktyczną możliwość przeprowadzania ocen okresowych referendarzy częściej - wedle uznania właściwego prezesa, co skutkować może różnym traktowaniem referendarzy w zależności od miejsca wykonywania czynności orzeczniczych”.

46 Od uzyskiwania pozytywnych ocen okresowych uzależniona jest możliwość mianowania na stanowisko starszego referendarza sądowego - art. 150 § 1 p.u.s.p.

47 W przypadku nieuzyskania przez referendarza pozytywnej okresowej oceny, okresy pracy, po których następuje wzrost wynagrodzenia ulegają wydłużeniu o trzy lata - art. 151b § 2a p.u.s.p.

48 Referendarzowi można wypowiedzieć stosunek pracy w razie uzyskania dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej okresowej oceny - art. 151a § 10 pkt 1 p.u.s.p.

49 Kompetencja w tym zakresie przysługuje prezesowi sądu apelacyjnego, co wynika z art. 2 § 2 w zw. z art. 150 § 3 p.u.s.p. i ma charakter fakultatywny, o czym przesądza użycie przez ustawodawcę w art. 150 § 1 p.u.s.p. sformułowania, że „na stanowisko starszego referendarza sądowego może być mianowany referendarz(...)”.

zawodów prawniczych.

Wedle danych na koniec 2014 r. w sądach powszechnych pełniło urząd **594 starszych referendarzy sądowych spośród ogólnej liczby 1847 referendarzy**⁵⁰. Dla porównania na koniec 2009 r. zatrudnionych było jedynie 62 starszych referendarzy sądowych.

Kolejną formą awansu zawodowego referendarza sądowego jest możliwość uzyskania powołania do pełnienia urzędu sędziego. Jak już wyżej wspomniano, nie jest to awans w ścisłym tego słowa znaczeniu, z uwagi na fakt, że powoduje zakończenie „kariery” w obrębie zawodu. Powszechność tego rodzaju awansów pozwala na rozważenie kwestii, na ile zawód referendarza sądowego jest zawodem docelowym, a na ile jedynie przystankiem do pełnienia urzędu sędziego. Odpowiedź w tej kwestii nie jest jednoznaczna. Z jednej strony referendarze sądowi są drugą pod względem liczebności grupą zawodową, spośród której powoływani są sędziowie na pierwsze stanowisko sędziowskie. Przykładowo, w latach 2010-2012 Prezydent RP powołał na urząd sędziego sądu rejonowego 228 referendarzy sądowych. W tym samym okresie na powyższy urząd powołano: 247 asystentów sędziów, 21 prokuratorów, 18 adwokatów i 11 radców prawnych⁵¹. To wskazuje na chęć referendarzy do pełnienia uważanego za bardziej prestiżowe stanowiska sędziowskiego. Z drugiej strony należy wskazać na stosunkowo małą liczbę zwalnianych w ostatnich latach stanowisk referendarskich. W 2012 roku było to 99 stanowisk, w 2013 r. – 73, a w 2014 – 90⁵². Każdego roku zatem zwalnia się mniej niż 5% stanowisk referendarzy sądowych. Zestawiając ze sobą powyższe dane i biorąc pod uwagę coraz trudniejszą sytuację na rynku pracy prawników (i relatywnie wysokie zarobki referendarzy), uprawnioną wydaje się ocena, że **urząd referendarza sądowego staje się powoli zawodem docelowym, z niewielką fluktuacją w obrębie zawodu**. Zwolnienie stanowiska referendarskiego jest najczęściej efektem powołania do pełnienia urzędu sędziego.

Odpowiedzialność dyscyplinarna

Referendarz sądowy ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną, co świadczy o wysokim statusie tego urzędu i odpowiada oparciu stosunku pracy referendarza o mianowanie⁵³.

50 Dane udostępnione Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przez Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości pismem z dnia 2 marca 2015 r.

51 Dane statystyczne, które Helsińska Fundacja Praw Człowieka otrzymała od Krajowej Rady Sądownictwa w trybie wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Por. A. Pietryka, M. Szwał, *Asystenci sędziów i pracownicy sądów jako ważne ogniwo procesu orzeczniczego w sądach*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2013, <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/01/Artur-Pietryka-Michal-Szwast-Asystenci-sedziow-i-pracownicy-sadow-jako-wazne-ogniwo-procesu-orzeczniczego-w-sadach1.pdf>, 19.05.2013.

52 Dane udostępnione Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przez Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości pismem z dnia 2 marca 2015 r.

53 Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej referendarza konstytuuje art. 152 § 1 p.u.s.p. Zgodnie z tym przepisem, referendarz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie swoich obowiązków, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienie godności stanowiska. Tak opisane przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej referendarza zbliżone są do opisu przewinienia służbowego sędziego zawartego w art. 107 § 1 p.u.s.p. Katalog kar dyscyplinarnych ma charakter zamknięty. Art. 152 § 2 p.u.s.p. enumeratywnie wylicza kary dyscyplinarne, które można wymierzyć referendarzowi sądowemu. Są nimi: 1) nagana, 2) nagana z ostrzeżeniem, 3) nagana z obniżeniem wynagrodzenia zasadniczego o 10 % na okres dwóch lat, 4) wydalenie z pracy. W sprawach dyscyplinarnych referendarzy orzekają komisje dyscyplinarne. Komisje dyscyplinarne do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych referendarzy w pierwszej instancji powoływane są przez prezesów sądów okręgowych. Natomiast Minister Sprawiedliwości powołuje komisję

III. 5 Rozwiązanie stosunku pracy

Regulacje dotyczące rozwiązania stosunku pracy z referendarzem wskazują na cechy charakterystyczne dla stosunku pracy z mianowania, przejawiające się wyższą niż w innych stosunkach pracy stabilnością zatrudnienia. **Referendarze sądowi objęci są wzmoczoną ochroną stosunku pracy przed wypowiedzeniem, co przejawia się w ograniczonym i zamkniętym katalogu przyczyn wypowiedzenia stosunku pracy przez pracodawcę⁵⁴.**

Rozwiązanie stosunku pracy z referendarzem może nastąpić w drodze wypowiedzenia w przypadku⁵⁵:

- 1) uzyskania dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej okresowej oceny,
- 2) zniesienia sądu lub jego reorganizacji, powodującej utratę możliwości dalszego zatrudnienia referendarza,
- 3) uznania przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków referendarza,
- 4) osiągnięcia wieku 65 lat, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia uzyskanie prawa do emerytury,
- 5) skazania referendarza za przestępstwo inne niż wymienione w art. 151a § 16 p.u.s.p. (a więc skazania za inne przestępstwo niż za umyślnie popełnione przestępstwo ścigane z urzędu lub przestępstwo skarbowe).

Rozwiązanie stosunku pracy jest wyłącznym uprawnieniem prezesa sądu apelacyjnego, na obszarze którego apelacji jest zatrudniony referendarz sądowy⁵⁶. Warto pamiętać ponadto, że rozwiązanie stosunku pracy przez prezesa sądu apelacyjnego w drodze wypowiedzenia jest jego fakultatywnym uprawnieniem⁵⁷. Stosunek pracy referendarza sądowego rozwiązuje się wraz z upływem okresu wypowiedzenia, który wynosi trzy miesiące.

Wyżej już wskazywano, że referendarze sądowi podlegają okresowym ocenom dokonywanym przez prezesa sądu - pracodawcę referendarza, które obejmują między innymi jakość i terminowość wykonywania zadań⁵⁸. Tym samym **prezes sądu - pracodawca referendarza uprawniony jest do dokonywania oceny jakości wykonywanych przez referendarza zadań z zakresu ochrony prawnej, włączając w to zadania orzecznicze. Uprawnienie prezesa sądu godzi w niezależność orzeczniczą referendarza tym bardziej, że uzyskanie dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej okresowej oceny jest przyczyną uzasadniającą fakultatywne rozwiązanie stosunku pracy z referendarzem w**

dyscyplinarną do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych referendarzy w drugiej instancji. W skład obu tych komisji powołuje się referendarzy sądowych.

54 O ile w przypadku ogółu pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy, rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę w drodze wypowiedzenia uważane jest za zwykły sposób rozwiązania umowy o pracę, wymagający jedynie - przy pracownikach zatrudnionych na czas nieokreślony - wskazania przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie (art. 30 § 4 Kodeksu pracy), o tyle referendarzom sądowym można wypowiedzieć stosunek pracy w ten sposób jedynie z określonych w Prawie o ustroju sądów powszechnych przyczyn.

55 Art. 151a § 10 p.u.s.p.

56 Art. 150 § 3 p.u.s.p.

57 Przesądza o tym użycie przez ustawodawcę sformułowania „może” w treści art. 151a § 10 p.u.s.p. Innymi słowy, to do decyzji prezesa sądu apelacyjnego należy, czy rozwiązać stosunek pracy z referendarzem w razie zaistnienia któregoś z pięciu wymienionych wyżej przyczyn.

58 Art. 148 § 2 p.u.s.p.

drodze wypowiedzenia przez prezesa sądu apelacyjnego⁵⁹. Nie może być mowy o niezależności orzeczniczej referendarza sądowego w sytuacji, gdy ma on świadomość, że wydawanie orzeczeń nieodpowiadających woli pracodawcy może skutkować wypowiedzeniem stosunku pracy. W takich warunkach deklarowana w art. 151 § 1 p.u.s.p. niezależność referendarza co do treści orzeczeń i zarządzeń określonych w ustawach jest ograniczona.

IV. Rozwój kompetencji referendarzy sądowych

W chwili utworzenia urzędu referendarzy sądowych w 1998 r. powierzono im bardzo ograniczony zakres kompetencji w postępowaniu cywilnym. Były to niektóre kompetencje dotychczas zarezerwowane dla sądu z zakresu postępowania w sprawach związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów sądowych. Od tego czasu, a w szczególności **w ostatnich 10 latach, można mówić o stałym i znaczącym rozszerzaniu zakresu kompetencji referendarzy sądowych**. Historyczny rozwój kompetencji referendarskich związany jest bowiem ze swoistą cesją na tych urzędników niektórych dotychczasowych kompetencji sędziowskich. Początkowo nowe kompetencje przyznawano referendarzom w obszarze sądowego postępowania cywilnego. W ostatnim czasie kompetencje te rozszerzono na postępowanie karne, a pojawiają się także próby wprowadzenia referendarzy do postępowania w sprawach o wykroczenia i postępowania karnego wykonawczego. Poniższe tabele obrazują zakres kompetencji referendarzy sądowych zatrudnionych w sądach powszechnych w ujęciu historycznym.

IV. 1 Kompetencje referendarzy sądowych w postępowaniu cywilnym

Rozwój zakresu kompetencji referendarzy sądowych w postępowaniu cywilnym	
Rok	Rodzaj kompetencji
1998	<ul style="list-style-type: none"> – Czynności w sprawach o wpis w księdze wieczystej i w postępowaniu o założenie księgi wieczystej; – Czynności w postępowaniu rejestrowym, z wyłączeniem prowadzenia rozprawy i wydawania postanowienia zarządzającego pierwszy wpis spółek akcyjnych oraz dokonywania wpisu zmian w statutach tych spółek; – Czynności sądu w zakresie prowadzenia ksiąg wieczystych (prowadzenie postępowania dowodowego, wydawanie różnego rodzaju zarządzeń i orzeczeń, sporządzanie uzasadnień orzeczeń oraz dokonywanie odpowiednich zawiadomień⁶⁰).
2005	<ul style="list-style-type: none"> – Wydawanie nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym.
2006	<ul style="list-style-type: none"> – Szczegółowe wyliczenie kosztów procesu; – czynności w zakresie zwalniania od kosztów sądowych; – czynności w sprawach odroczenia lub rozłożenia na raty należności sądowych; – przyznawanie i ustalanie należności świadkom, biegłym, tłumaczom i stronom w postępowaniu cywilnym; – wydawanie zarządzeń o zwrocie opłat lub o zwrocie zaliczek na wydatki;
2007	<ul style="list-style-type: none"> – orzekanie o ustanowieniu albo odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego (w formie postanowienia); – wydawanie zarządzeń dotyczących uzupełniania braków formalnych pism

59 Art. 151a § 10 pkt 1 p.u.s.p.

60 Tak A. Arkuszewska, *Referendarz sądowy w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011, s. 165.

	<p>procesowych (zarządzenia wzywające stronę do poprawienia, uzupełnienia lub opłacenia pisma procesowego pod rygorem zwrócenia pisma, zarządzenia o zwrocie pisma albo zarządzenia wzywające stronę do wniesienia lub uzupełnienia zaliczki);</p> <ul style="list-style-type: none"> – stwierdzanie prawomocności orzeczeń; – wydawanie zarządzeń w postępowaniu upominawczym; – nadawanie klauzuli wykonalności niektórym tytułom egzekucyjnym;
2008	<ul style="list-style-type: none"> – wydawanie nakazów zapłaty oraz zarządzeń w europejskim postępowaniu nakazowym; – wydawanie zarządzeń w europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń; – wydawanie postanowień stwierdzających wykonalność europejskiego nakazu zapłaty i zaświadczeń dotyczących orzeczenia wydanego w europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń; – czynności z zakresu pomocy prawnej oraz w sprawach doręczania pism sądowych w międzynarodowym postępowaniu cywilnym, z wyjątkiem możliwości przeprowadzenia dowodu; – Czynności w sprawach z zakresu prawa spadkowego, z wyłączeniem prowadzenia rozprawy, zabezpieczenia spadku oraz przesłuchania świadków testamentu ustnego (a zatem: wydawanie na wniosek lub z urzędu postanowienia o sporządzeniu spisu inwentarza, odbieranie oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu spadku, wydawanie postanowienia nakazującego złożenie testamentu w wyznaczonym terminie, otwarcie i ogłoszenie testamentu, wydawanie wykonawcy testamentu zaświadczenia, o którym mowa w art. 665 § 1 K.p.c., czuwanie nad całością spadku, a w razie potrzeby ustanawianie kuratora spadku, nakazywanie sprzedaży należących do spadku rzeczy ruchomych, które są narażone na zepsucie albo których przechowanie pociąga za sobą nadmierne koszty, zwalnianie z obowiązków wykonawcy testamentu po jego wysłuchaniu.
2009	<ul style="list-style-type: none"> – „Asystowanie” przy przeprowadzeniu dowodu na odległość w siedzibie sądu wezwanego w ramach tzw. pomocy sądowej; – Wykonywanie wszelkich czynności w sprawach o przyznanie kompensaty na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw;
2010	<ul style="list-style-type: none"> – dokonywanie niektórych czynności w zakresie ustanawiania kuratora dla strony; – wydawanie nakazów zapłaty w elektronicznym postępowaniu upominawczym;
2012	<ul style="list-style-type: none"> – orzekanie o łącznym prowadzeniu egzekucji, w przypadku zaistnienia zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej co do tej samej rzeczy lub prawa majątkowego (w formie postanowienia); – czynności sądu w postępowaniu o wyjawienie majątku, z wyłączeniem stosowania środków przymusu;
2013	<ul style="list-style-type: none"> – Wydawanie zaświadczeń stwierdzających, że wyrok zaoczny lub nakaz zapłaty został uznany za doręczony na oznaczony adres; – Wydawanie postanowień stwierdzających utratę mocy przez nakaz zapłaty w całości lub w części;

Analizując zakres kompetencji referendarzy sądowych w postępowaniu cywilnym można wysnuć kilka wniosków. Po pierwsze, referendarzom sądowym powierzono zadania zarówno w postępowaniu rozpoznawczym, egzekucyjnym, jak i postępowaniach pomocniczych. Pełnią oni czynności w postępowaniu procesowym (zwykłym i odrębnych), jak i nieprocesowym, a także w postępowaniu dotyczącym kosztów sądowych w sprawach cywilnych.

Po drugie, **rozwój kompetencji referendarzy dokonuje się zasadniczo w tych obszarach postępowania cywilnego, które nie polegają na rozstrzyganiu spraw sądowych (wymierzaniu sprawiedliwości), ale są związane z postępowaniem sądowym z uwagi na okoliczność, że ustawodawca powierzył je do wykonywania sądom (czynności z zakresu ochrony prawnej).** I tak wskazać należy na **główne grupy zadań referendarzy w**

postępowaniu cywilnym: postępowanie rejestrowe, postępowanie wieczystoksięgowe, zwalnianie od kosztów sądowych, orzekanie o ustanowieniu albo odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, wydawanie zarządzeń dotyczących uzupełniania braków formalnych pism procesowych, stwierdzanie prawomocności orzeczeń, nadawanie klauzuli wykonalności niektórym tytułom egzekucyjnym, niektóre czynności w postępowaniu spadkowym, czynności w zakresie ustanawiania kuratora dla strony. Są to jednocześnie kompetencje różniące się od siebie w istotny sposób, a do tego wymagające odpowiedniego doświadczenia, wiedzy i kwalifikacji. **Odciążenie sędziów od wykonywania ww. czynności zdaje się realizować wytyczne płynące z przywoływanej na początku opracowania Rekomendacji Rady Europy.** Odrębną kompetencją – o dużej doniosłości – jest wydawanie przez referendarzy sądowych nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym, jak i elektronicznym postępowaniu upominawczym. Umocowanie referendarzy do wykonywania ww. kompetencji budzi wątpliwości natury konstytucyjnej, o czym będzie jeszcze dalej mowa.

Po trzecie, wydaje się, że **przyspieszenie procesu przekazywania referendarzom sądowym czynności sędziowskich nastąpiło po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 24 października 2007 r.⁶¹, w następstwie którego usunięto ze struktur polskiego sądownictwa powszechnego urząd asesorów sądowych.** Proces ten wiąże się z potrzebą wypełnienia luki powstałej po likwidacji urzędu asesora sądowego, który przed wejściem w życie przywołanego wyroku TK znacząco odciążał referat sędziego⁶².

Po czwarte natomiast z pewnością należy wskazać na olbrzymią rolę referendarzy sądowych w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Biorąc pod uwagę otrzymane statystyki, zaryzykować można stwierdzenie, że **elektroniczne postępowanie upominawcze, zwane popularnie „e-sądem w Lublinie”⁶³, stało się „sądem referendarzy sądowych”.** Nieco ponad 100 referendarzy sądowych wspomaganymi przez około 10 sędziów w ciągu czterech lat wydało łącznie ponad siedem i pół milionów nakazów zapłaty w elektronicznym postępowaniu upominawczym.

Elektroniczne postępowanie upominawcze – dane dotyczące liczby wydanych nakazów zapłaty oraz stanu osobowego sędziów i referendarzy sądowych zatrudnionych w „e-sądzie” ⁶⁴					
	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	
Liczba referendarzy sądowych	47	52	51	51 + 65 delegowanych przez Ministra Sprawiedliwości ⁶⁵	
Liczba sędziów	3,5	12,5	9,5	9,5	
Liczba wydanych nakazów zapłaty	1 486 271	2 397 730	2 045 959	1 735 325	Łącznie w latach 2011-2014: 7 665 285 nakazów zapłaty

61 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06.

62 Zob. szerzej M. Szwał, *Granice przekazywania kompetencji referendarzom sądowym w postępowaniu sądoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 4 (55)/2014.

63 Elektroniczne postępowanie upominawcze obsługiwane jest przez VI Wydział Cywilny Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie.

64 Opracowano na podstawie danych udostępnionych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przez Ministra Sprawiedliwości oraz Prezesa Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie.

65 Stan na 1 lutego 2015 r.

IV. 2. Kompetencje referendarzy sądowych w postępowaniu karnym

Czynności referendarzy sądowych w postępowaniu karnym od 1 lipca 2015 r.

- Wydawanie postanowień o umorzeniu postępowania o charakterze obligatoryjnym (art. 57 § 2, 60 § 4 KPK);
- Wydawanie postanowienia o umorzeniu postępowania w razie pojednania stron w sprawach z oskarżenia prywatnego (art. 492 § 1 KPK);
- Wydawanie postanowień o zawieszeniu postępowania o charakterze obligatoryjnym (art. 61 § 1 i 2);
- Wyznaczenie obrońcy z urzędu w postępowaniu sądowym (art. 80a, art. 81, art. 84 § 2, art. 249 § 5 KPK) oraz pełnomocnika z urzędu w tymże postępowaniu dla strony innej niż oskarżony (art. 87a KPK);
- Wykonywanie czynności w ramach sądowej pomocy prawnej, z wyjątkiem przeprowadzania dowodu (art. 97 KPK);
- Nadawanie klauzuli wykonalności orzeczeniom podlegającym wykonaniu w drodze egzekucji (art. 107 KPK) oraz postanowieniu o zabezpieczeniu (art. 293 § 5 KPK);
- Wydawanie zarządzeń w przedmiocie: wezwania do usunięcia braków formalnych pisma procesowego (projektowany art. 120 § 3 KPK), doręczenia odpisu aktu oskarżenia oskarżonemu (projektowany art. 338 § 1 KPK), odmowy przyjęcia wniosku o sporządzenie na piśmie i doręczenie uzasadnienia wyroku (projektowany art. 422 § 4 KPK);
- Wydawanie zarządzeń w przedmiocie wydawania kserokopii i uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy (art. 156 § 2 i 3 KPK);
- Wykonywanie czynności w przedmiocie dowodów rzeczowych w postępowaniu sądowym określonych w art. 231 § 1, 232 § 1, 232a § 2, 235 KPK);
- Prowadzenie posiedzenia pojednawczego w postępowaniu w sprawach z oskarżenia prywatnego (art. 489 § 1 KPK);
- Wydawanie postanowień w przedmiocie zwolnienia od kosztów procesu oraz ustalenia wysokości kosztów procesu (art. 623 i 626 § 2 KPK);
- Wydawanie poleceń policji i innym organom w zakresie postępowania karnego (art. 15 § 1 KPK);
- Kierowanie spraw do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego (art. 23a § 1 KPK).

Wraz z szeroko zakrojoną i bezprecedensową reformą postępowania karnego w Polsce, która dokonała się w dniu 1 lipca 2015 r. pod hasłem wzmocnienia kontradyktoryjności tego postępowania, ustawodawca postanowił wprowadzić do procedury karnej referendarzy sądowych, dotąd praktycznie tam nieobecnych⁶⁶. Jako cel wprowadzenia referendarzy do postępowania karnego wskazano odciążenie „sędziów, prezesów sądów i przewodniczących wydziałów poprzez ukonstytuowanie możliwości podejmowania decyzji o charakterze porządkowym i technicznym (a także mniej ważkich decyzji merytorycznych) przez referendarzy sądowych, a dzięki temu umożliwienie wykorzystania czasu sędziów w bardziej efektywny sposób”⁶⁷.

66 Przed 1 lipca 2015 r., referendarze sądowi mieli w postępowaniu karnym dwie kompetencje: 1) uczestniczenie przy przesłuchaniu świadka przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie tej czynności na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku w miejscu przebywania świadka (dotyczy to referendarza zatrudnionego w sądzie wezwanym w ramach pomocy sądowej) oraz 2) w postępowaniu karnym przyspieszonym - uczestniczenie we wszystkich czynnościach sądowych przy użyciu urządzeń technicznych, umożliwiających przeprowadzenie tych czynności na odległość w miejscu przebywania sprawcy.

67 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny i niektórych innych ustaw. Dokument dostępny jest na stronach internetowych Sejmu RP pod adresem:

Czas pokaże, jak reforma postępowania karnego z 1 lipca 2015 r. przyjmie się w praktyce, także w części dotyczącej nowych kompetencji referendarzy sądowych. Pojawia się jednak **wątpliwość, czy przyznanie referendarzom sądowym tak dużej liczby nowych zadań w nieznanym im, jak dotychczas, postępowaniu nie jest działaniem zbyt raptownym i zbyt daleko idącym**. Podnieść należy, że za **przedmiotową nowelizacją nie idą działania Ministerstwa Sprawiedliwości mające na celu po pierwsze, zwiększenie liczby etatów referendarskich, niezbędnych do wykonywania nowych zadań w postępowaniu karnym⁶⁸ oraz przeprowadzenie szkoleń w zakresie nowych czynności**. Od 1998 r. referendarze sądowi zatrudnieni w sądownictwie powszechnym wykonywali czynności związane wyłącznie z różnymi rodzajami postępowania cywilnego. Przyznanie referendarzom nowych kompetencji w postępowaniu karnym - wbrew temu, co twierdzą autorzy projektu - często merytorycznych i istotnych dla prawidłowego przebiegu postępowania karnego i poszanowania praw stron tego postępowania, wymaga jednoczesnych zmian w obszarze statusu referendarzy sądowych.

Pożądanymi działaniami w tym zakresie powinny być: powrót do aplikacji referendarskiej, której szkolenie objęłoby zagadnienia z zakresu postępowania karnego, przeprowadzenie kampanii informacyjnej wśród środowiska obecnie zatrudnionych referendarzy dotyczącej proponowanych w nowelizacji zmian, zagwarantowanie zrealizowania przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury szerokiej oferty szkoleniowej obejmującej swym zakresem zagadnienia związane z nowelizacją, czy wreszcie utworzenie przez Ministerstwo Sprawiedliwości liczby etatów referendarskich w wydziałach karnych odpowiadającej proponowanemu w nowelizacji nowemu zakresowi obowiązków referendarzy.

IV. 3. Projektowane rozszerzenie kompetencji referendarzy sądowych

W ostatnich kilkunastu miesiącach w procesie legislacyjnym pojawiły się **propozycje przyznania kompetencji referendarzom sądowym w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz w postępowaniu karnym wykonawczym**.

Ministerstwo Sprawiedliwości w lutym 2013 r. rozpoczęło prace nad założeniami projektu ustawy nowelizującego Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Przedstawiony do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych, projekt założeń projektu ustawy o zmianie zasad ponoszenia odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące wykroczenia oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁶⁹ zakładał między innymi **powierzenie referendarzom sądowym orzekania w sprawach o wykroczenia – w formie nakazu karnego, wydawanego na zarządzenie prezesa sądu, którego dopuszczalność uzależniona byłaby od spełnienia kilku mało precyzyjnych przesłanek⁷⁰**. Projekt spotkał się z **krytyczną oceną konstytucyjnoprawną** zarówno

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/96832B0ED113D8FBC1257AB4004F3B04/%24File/870.pdf>.

68 Wedle informacji udostępnionej Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przez Ministerstwo Sprawiedliwości, „w ustawie budżetowej na 2015 rok nie przewidziano środków finansowych na dodatkowe etaty dla sądownictwa, oprócz środków na wynagrodzenia na utworzenie od dnia 1 października 2015 r. 104 etatów referendarzy sądowych na staż referendarski dla III rocznika aplikacji sędziowskiej.

69 Przebieg prac legislacyjnych nad projektem dostępny jest na portalu Rządowy Proces Legislacyjny pod adresem: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/154082>.

70 Referendarz sądowy mógłby wydać nakaz karny, gdy: 1) w świetle materiałów sprawy okoliczności czyny i wina obwinionego nie budzą wątpliwości; 2) wystarczające jest wymierzenie kary grzywny albo nagany; 3) nie zachodzi potrzeba orzeczenia środka karnego; 4) obwiniony nie jest głuchy, niemy lub niewidomy, jak też

instytucji rządowych związanych z procesem legislacyjnym: Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów⁷¹ oraz Rządowego Centrum Legislacji⁷², jak również Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka⁷³. Był on przykładem nieprzemyślanego przekazywania kompetencji sędziowskich referendarzom sądowym i być może z tych powodów prace legislacyjne nad nim zostały przerwane.

8 września 2015 r. grupa posłów wniosła do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy⁷⁴. Jego głównym założeniem jest przyznanie referendarzowi sądowemu statusu organu postępowania wykonawczego oraz powierzenie mu czynności postępowania karnego wykonawczego zastrzeżonych dla sądu lub sędziego, z wyłączeniami wskazanymi w projekcie⁷⁵. Jak wskazywali projektodawcy, „poszerzenie kompetencji referendarzy sądowych będzie obejmowało, oprócz wykonywania orzeczeń związanych z SDE, w szczególności decyzje dotyczące wykonania kary grzywny (kierowanie grzywny do egzekucji, rozkładanie grzywny na raty), niektóre decyzje dotyczące wykonania kary ograniczenia wolności (jak odraczenie wykonania tej kary, udzielanie przerwy w odbywaniu kary ograniczenia wolności, zamiana formy obowiązku wykonywania pracy), czy wreszcie decyzje w przedmiocie ustanowienia obrońcy dla skazanego (art. 8 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego)”. Projekt miał na celu wyeliminować pojawiające się „obawy wynikające z nadmiernego zakresu kognicji sędziów w postępowaniu wykonawczym w aspekcie zmian wprowadzonych z dniem 1 lipca 2015 r.”⁷⁶. Prace nad projektem nie zostały zakończone, z uwagi na koniec VII kadencji Sejmu i zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych. Powrócono do nich w VIII kadencji Sejmu.

11 marca 2016 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw⁷⁷, która weszła w życie 15 kwietnia 2016 r. Art. 18a znowelizowanej ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy przewiduje, że postępowaniu wykonawczym czynności zastrzeżone dla sądu lub sędziego mogą być wykonywane przez referendarza sądowego, z wyłączeniem: 1) spraw zastrzeżonych dla sądu penitencjarnego oraz sędziego penitencjarnego, 2) spraw dotyczących wykonania kary pozbawienia wolności, 3) zarządzania wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności, 4)

gdy nie zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności. Od nakazu karnego skazanemu przysługiwałby środek zaskarżenia – sprzeciw, który należałoby wnieść w terminie 7 dni od daty doręczenia nakazu. Nakaz karny, od którego nie wniesiono by skutecznie sprzeciwu uprawomocniałby się i miałby skutki wyroku skazującego. Natomiast po skutecznym wniesieniu sprzeciwu nakaz karny traciłby moc, a sprawę rozpoznawałby sąd orzekając jako sąd I instancji (od początku).

71 Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów dostępna jest pod adresem: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/154082/154088/154097/dokument77439.pdf>.

72 Opinia Rządowego Centrum Legislacji dostępna jest pod adresem: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/154082/154088/154091/dokument69773.pdf>.

73 Opinia HFPC z dnia 18 kwietnia 2013 r. do projektu założeń projektu ustawy o zmianie zasad ponoszenia odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące wykroczenia oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, dostępna pod adresem: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/04/skan-referendarze-wykroczenia.pdf>.

74 Projekt dostępny jest na stronach Sejmu RP pod adresem: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1458-2015/\\$file/7-020-1458-2015.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1458-2015/$file/7-020-1458-2015.pdf).

75 Wedle postanowień projektu wyłączono spod kompetencji referendarza: 1) sprawy zastrzeżone dla sądu penitencjarnego oraz sędziego penitencjarnego, 2) sprawy dotyczące wykonania kary pozbawienia wolności, 3) zarządzanie wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności, 4) rozstrzyganie wątpliwości co do wykonania orzeczenia sądu lub zarzutów co do obliczenia kary, 5) sprawy, o których mowa w rozdziałach VI i XV-XX KKW, 6) wydawanie postanowień w sprawach, o których mowa w rozdziałach XII i XIII KKW.

76 Uzasadnienie do projektu, s. 3.

77 Dz. U. z 2016 r. poz. 437.

rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykonania orzeczenia sądu lub zarzutów co do obliczenia kary, 5) spraw, o których mowa w rozdziałach VI i XV–XX⁷⁸, 6) wydawania postanowień w sprawach, o których mowa w rozdziałach XII i XIII (rozdziały te dotyczą: środków karnych, środków kompensacyjnych, przepadku oraz środków zabezpieczających).

V. Granice przekazywania kompetencji referendarzom z zakresu postępowania sądowego

Zagadnienie przekazywania czynności z zakresu postępowania sądowego referendarzom sądowym stanowi doniosły problem natury konstytucyjnoprawnej, który ustawodawca powinien każdorazowo rozważyć. Rzecz idzie o to, że sądy powszechne mają dwojakiego rodzaju funkcje. Podstawową funkcją sądów jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, czyli, jak przyjmuje się w doktrynie oraz w orzecznictwie TK, wiążące rozstrzygnięcie sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub podmiot podobny⁷⁹. Wymierzanie sprawiedliwości stanowi zarazem wyłączną kompetencją sądów, będąc objętym monopolem sądownictwa⁸⁰. Drugą funkcją sądów jest udzielanie tzw. ochrony prawnej, czyli tej części działalności sądów, która nie stanowi wymierzania sprawiedliwości⁸¹. Zadania z zakresu ochrony prawnej to więc te zadania sądów, które nie polegają na rozstrzygnięciu sporów o prawo i konfliktów prawnych ani o zasadności zarzutów karnych⁸². Podział zadań sądów ma charakter wyczerpujący i zarazem rozłączny⁸³.

Tak też podział kompetencji sądów zarysowany został w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, która wskazuje, że czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości mogą sprawować wyłącznie sędziowie⁸⁴. Problem w tym, że **o tym, czy poszczególne czynności z zakresu postępowania sądowego jest wymierzaniem sprawiedliwości, czy udzielaniem ochrony prawnej, decyduje charakter tej czynności oceniany przez pryzmat postanowień Konstytucji RP, a nie to, czy przyznano ją w poszczególnych przepisach procesowych sędziemu czy referendarzowi sądowemu.**

Monopol sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oznacza, że do rozstrzygnięcia spraw sądowych legitymowani są, co do zasady, sędziowie w rozumieniu konstytucyjnym, których status uregulowany został przepisami rozdziału VIII Konstytucji. W przełomowym wyroku z 24 października 2007 r. (sygn. SK 7/06) Trybunał Konstytucyjny wywiódł z treści prawa do sądu określonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nowy element – prawo do odpowiedniego ukształtowania pozycji i ustroju organów rozpoznających sprawy. W przywołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że „z Konstytucji wynika zasada, że wymiar sprawiedliwości jest sprawowany przez sędziów. Niezawisły i niezależny sąd to z założenia sąd składający się z sędziów”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego tak określona zasada „sędziowskiego wymiaru sprawiedliwości” nie ma

78 Rozdziały te dotyczą: zatarcia skazania, tymczasowego aresztowania, spraw żołnierzy.

79 Por. L. Garlicki, uwaga 5 i 6 do art. 175 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, str. 4-6 oraz przywołane tam poglądy piśmiennictwa i orzecznictwa TK.

80 Tamże.

81 T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 595.

82 *Ibidem*.

83 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08.

84 Art. 2 § 1 p.u.s.p.

charakteru absolutnego i można dopuścić na zasadzie wyjątku rozstrzyganie spraw sądowych przez podmioty pozasądowe, których status nawiązuje do konstytucyjnego statusu sędziego. Jak wskazał TK „odstępstwa takie są jednak dopuszczalne, jeżeli zostaną spełnione łącznie dwa warunki. Po pierwsze, wyjątki muszą być uzasadnione konstytucyjnie legitymowanym celem i mieścić się w granicach realizacji tego celu. Instytucja powierzenia pełnienia czynności sędziowskich osobom niebędącym sędziami służyć powinna przede wszystkim lepszej realizacji podmiotowego prawa określonego w art. 45 Konstytucji. Po drugie, muszą być spełnione wszystkie istotne »materialnie« warunki, od których uzależniona jest bezstronność, niezawisłość i niezależność sądu”. Organ, któremu powierzono pełnienie czynności sędziowskich, musi odpowiadać wzorowi niezawisłości, wynikającemu z konstytucyjnych przepisów dotyczących statusu sędziego⁸⁵.

Biorąc pod uwagę powyższe, skrótkowo zarysowane problemy konstytucyjne⁸⁶, **status prawny referendarza sądowego, jakkolwiek wysoki, nie spełnia wzoru niezawisłości sędziowskiej i nie można byłoby referendarzowi sądowemu powierzyć kompetencji rozstrzygania sporów o prawo w rozumieniu art. 45 Konstytucji.**

Ustawa przyznaje referendarzom niezależność co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń określonych w ustawach. Jednocześnie **niezależność ta pozostaje niebagatelnie ograniczona z uwagi na:**

- **możliwość wypowiedzenia referendarzowi stosunku pracy w przypadku uzyskania przez niego dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej okresowej oceny;**
- **możliwość zobowiązania referendarza do pracy 12 godzin na dobę (w równoważnym systemie czasu pracy), nakazania pracy w święta, czy ustalenia norm czasu pracy;**
- **możliwość delegacji referendarza do pełnienia czynności w innym sądzie bez zgody zainteresowanego, ze względu na nieostrą przesłankę „interesu wymiaru sprawiedliwości”;**
- **brak zakazu przynależności do partii politycznej lub związku zawodowego;**
- **brak generalnego zakazu podejmowania dodatkowego zatrudnienia.**

Aktualne jest w tym kontekście uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 54/07), w którym wskazano, że „proces przekazywania referendarzom sądowym czynności z zakresu postępowania sądowego ma swoje granice, których ustawodawca nie może przekroczyć”. Urzędnicy ci nie posiadają przymiotów niezależności i niezawisłości, dlatego nie mogą wykonywać czynności z zakresu wymierzania sprawiedliwości, które są zastrzeżone do wyłącznej kompetencji sądów⁸⁷. Wyżej wskazane deficyty niezależności referendarza sądowego należy wyeliminować w drodze odpowiednich zmian legislacyjnych. W przeciwnym razie nie zostanie zrealizowane wskazanie Trybunału Konstytucyjnego z 2011 r., że referendarz sądowy, „podmiot któremu powierzono w ramach struktury sądów oznaczone zadania z zakresu ochrony prawnej, musi mieć zagwarantowane

85 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06.

86 Bardziej rozbudowaną analizę tego zagadnienia przedstawiłem w artykule: M. Szwast, *Granice przekazywania kompetencji referendarzom sądowym w postępowaniu sądowniczym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” rok X nr 4 (55)/2014.

87 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 54/07).

warunki: stabilności zatrudnienia, bezstronności i niezależności od innych organów władzy publicznej⁸⁸.

Biorąc pod uwagę obecne kompetencje referendarzy sądowych, **wątpliwości konstytucyjne rodzi możliwość wydawania przez nich nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym i elektronicznym postępowaniu upominawczym**. Uprawnienie referendarzy w tym zakresie nie było jednak nigdy oceniane przez Trybunał Konstytucyjny⁸⁹. Nakaz zapłaty, przeciwko któremu w całości lub w części nie wniesiono skutecznie sprzeciwu, ma skutki prawomocnego wyroku (art. 504 § 2 K.p.c.). Oznacza to, że po uprawomocnieniu się nakaz zapłaty jest orzeczeniem wykonalnym, któremu nadaje się klauzulę wykonalności i które stanowi tytuł wykonawczy, podlegający wykonaniu w ramach postępowania egzekucyjnego. Analiza charakteru prawnego nakazu zapłaty pozwala dojść do wniosku, że prawomocny nakaz zapłaty rozstrzyga spór o prawo między powodem i pozwanym w postępowaniu cywilnym. Nakaz zapłaty, od którego nie wniesiono skutecznie sprzeciwu rozstrzyga ostatecznie i wiążąco konflikt między stronami sporu. P. Ryłski słusznie wskazuje, że wydanie nakazu zapłaty jest czynnością wymagającą od referendarza oceny zasadności zgłoszonego roszczenia procesowego⁹⁰. Autor ten kwalifikuje wydawanie przez referendarzy sądowych nakazów zapłaty jako czynność z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości⁹¹. Także M. Jędrzejewska trafnie zauważa, że wydawanie nakazów zapłaty jest czynnością z zakresu wymiaru sprawiedliwości, jako że rozstrzyga sprawę sporną między stronami⁹². Ze względu na przywołane wyżej argumenty, upoważnienie referendarzy sądowych do wydawania nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym i elektronicznym postępowaniu upominawczym narusza zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości sformułowaną w art. 175 ust. 1 Konstytucji i prawo do sądu sformułowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie ma przy tym istotnego znaczenia fakt, że w razie wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty sprawa zostanie rozpoznana przez sąd. W przypadku bowiem braku wniesienia tego środka zaskarżenia lub nieskutecznego jego wniesienia, konfliktowa sprawa z zakresu wymiaru sprawiedliwości zostaje ostatecznie i wiążąco rozstrzygnięta nie przez niezależnego sędziego, a przez referendarza sądowego. Skutkiem braku wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty lub nieskutecznego wniesienia tego środka jest uprawomocnienie się nakazu zapłaty, powodujące powstanie między powodem a pozwanym stanu powagi rzeczy osądzonej co do spornego roszczenia. Jest to więc ostateczne, wiążące rozstrzygnięcie sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji podjęte przez organ do tego nieuprawniony. Co więcej, referendarz sądowy rozpoznając sprawę w postępowaniu upominawczym ocenia merytoryczną treść powództwa. Zgodnie z art. 499 pkt 1 K.p.c. referendarz nie może wydać nakazu zapłaty, gdy uzna, że roszczenie powoda jest oczywiście bezzasadne. Jak trafnie

88 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08.

89 Przedmiotem rozstrzygnięć TK związanych z kompetencjami referendarzy sądowych były: generalne powierzenie wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej referendarzom sądowym (wyrok z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08); upoważnienie referendarzy sądowych do orzekania w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym (wyrok z dnia 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07); upoważnienie referendarzy sądowych do wydania w elektronicznym postępowaniu upominawczym postanowienia o przekazaniu sprawy sądowi właściwemu w przypadku prawidłowo wniesionego sprzeciwu od nakazu zapłaty (wyrok z dnia 13 marca 2012 r., sygn. akt P 39/10).

90 P. Ryłski, *Pozycja ustrojowa i procesowa referendarza sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Prawo w działaniu” t.10/2011, s. 166 i nast.

91 *Ibidem*, s. 166 i nast.

92 Por. M. Jędrzejewska, *Podmiotowy zakres wymiaru sprawiedliwości (problem postępowania nakazowego i upominawczego)*, [w:] *Zbiór rozpraw z zakresu postępowania cywilnego. Księga poświęcona Prof. W. Berutowiczowi*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1990, nr 1028, s. 59 i następne cyt. za A. Arkuszewska, *Referendarz sądowy w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011, s. 139.

zauważa A. Arkuszewska, „referendarz sądowy musi ocenić merytorycznie (rozstrzygnąć zagadnienie), że bezzasadność nie zachodzi i może on wydać nakaz zapłaty”⁹³.

Orzekanie przez referendarzy sądowych w postępowaniu karnym w przedmiocie umorzenia tego postępowania (art. 57 § 2, art. 60 § 4 KPK; art. 492 § 1 KPK) również budzi poważne wątpliwości z uwagi na fakt, że referendarz sądowy upoważniony został do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie karnej.

Warto też zauważyć, że w piśmiennictwie wskazuje się na niezgodność z Konstytucją nawet większej liczby uprawnień referendarza⁹⁴.

VI. Podsumowanie i rekomendacje

Referendarze sądowi funkcjonują w strukturach polskiego sądownictwa powszechnego od blisko osiemnastu lat. W tym czasie zakres ich kompetencji był stale rozszerzany, co wiązało się z trafnym założeniem, że cesja czynności sędziowskich niebędących wymierzaniem sprawiedliwości na tych urzędników pozwoli na sprawniejsze działanie sądownictwa i tym samym lepszą realizację podmiotowego prawa do sądu. Domeną referendarzy od początku ich funkcjonowania było postępowanie cywilne, jednak ostatnimi czasy przyznano im także kompetencje w postępowaniu karnym. Trudno sobie obecnie wyobrazić funkcjonowanie polskiego wymiaru sprawiedliwości bez referendarzy sądowych. Ustawodawca powinien mieć jednak świadomość – przy okazji dalszego rozszerzania zakresu czynności referendarzy – że są to urzędnicy, którzy przy obecnej regulacji ich statusu prawnego nie mogą wykonywać czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Natomiast powierzanie im czynności z zakresu ochrony prawnej (nie polegających na rozstrzyganiu spraw sądowych) powinno być kontynuowane, tak aby nie musiały one być wykonywane przez sędziów.

Przeprowadzona analiza uprawnia do sformułowania kilku wniosków pod adresem władz publicznych (przede wszystkim ustawodawcy oraz Ministerstwa Sprawiedliwości):

93 A. Arkuszewska, *Referendarz sądowy w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011, s. 140.

94 A. Arkuszewska poddaje w wątpliwość zgodność z Konstytucją uprawnień referendarza polegających na: wydawaniu nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym, elektronicznym postępowaniu upominawczym, europejskich nakazów zapłaty, zwalnianiu strony od kosztów sądowych, ustanowieniu albo odmowie ustanowienia adwokata lub rady prawnego, wydawaniu postanowień kończących sprawę w postępowaniu nieprocesowym (odrzućcie wniosku w postępowaniu wieczystoksięgowym, rejestrowym, spadkowym i kompensacyjnym), oddalaniu wniosku o wpis w księdze wieczystej, zob. A. Arkuszewska, *Referendarz sądowy w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011, s. 137-151. T. Demendecki z kolei ocenia, że z punktu widzenia art. 175 ust. 1 Konstytucji krytycznie należy ocenić uprawnienie referendarza do wydawania postanowień o ustanowieniu albo odmowie ustanowienia adwokata lub rady prawnego, zob. T. Demendecki [w:] J. Bodio, T. Demendecki, A. Jakubecki (red.), O. Marcewicz, P. Telenga, M. Wójcik, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 178. Z kolei wielu autorów podnosi wątpliwości konstytucyjne wobec upoważnienia referendarzy sądowych do orzekania w przedmiocie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych w razie oczywistej bezzasadności dochodzonego roszczenia lub obrony praw w postępowaniu cywilnym. Na takim stanowisku stoją: A. Arkuszewska, *Referendarz sądowy w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011, s. 147-148, P. Rylski, *Pozycja ustrojowa i procesowa referendarza sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Prawo w działaniu” t.10/2011, s. 164, J. Stasiak, *Zwolnienie od kosztów sądowych*, Warszawa 2010, s. 106, D. Kotłowski, O. M. Piaskowska, K. Sadowski, *Metodyka pracy referendarza sądowego w sądzie powszechnym*, Warszawa 2012, s. 15-16 oraz A. Górski, L. Walentyłowicz, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008, s. 168.

- Konieczny jest przegląd kognicji sądownictwa powszechnego i ustalenie, które czynności z zakresu ochrony prawnej powierzone sądom przez ustawodawstwo znajdują się w dalszym ciągu w zakresie kompetencji sędziów. Czynności te należy następnie przekazać referendarzom sądowym, czego skutkiem powinien być wzrost sprawności postępowań sądowych.
- Zwiększanie zakresu kompetencji referendarzy sądowych powinno odbywać się z jednoczesnym wzrostem liczby etatów referendarskich. Warto wskazać przykładowo, że do sądów powszechnych w 2008 r. wpłynęło 11 209 552 spraw, natomiast w 2013 r. wpłynęło już 15 169 808 spraw⁹⁵. Przy tak dużym wzroście liczby spraw, powodującym naturalnie wzrost liczby koniecznych do wykonania czynności z zakresu ochrony prawnej związanych z tymi sprawami, liczba referendarzy wzrosła w tym okresie o zaledwie 100. W przypadku utrzymywania liczby referendarzy sądowych na obecnym poziomie, może się zdarzyć, że nowe kompetencje zapisane będą jedynie w tekście ustawy, a w praktyce nadal wykonywane będą przez sędziów. Wydaje się także, że tak jakościowy, jak i ilościowy wzrost zadań referendarzy przy zachowaniu *status quo* w obszarze liczebności tej grupy zawodowej, powodować może zbyt duże obciążenie pracą obecnie zatrudnionych.
- Reformy poszerzające zakres czynności referendarzy sądowych muszą być dokładnie przemyślane od strony zgodności z Konstytucją. Praktyka niestety pokazuje, że ustawodawca nie do końca zdaje sobie sprawę z faktu, że istnieje granica przekazywania kompetencji referendarzom sądowym, którą jest zakaz sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Przykładem takiej reformy, ostatecznie przez Ministerstwo Sprawiedliwości zarzuconej, był pomysł upoważnienia referendarzy sądowych do orzekania w sprawach o wykroczenia.
- Biorąc pod uwagę specjalizację referendarzy, związaną z różnorodną gamą czynności z zakresu ochrony prawnej w różnego rodzaju postępowaniach sądowych, należy przywrócić aplikację referendarską przygotowującą do piastowania tego urzędu.
- W celu zapewnienia odpowiedniej niezależności referendarzy sądowych należy wyeliminować te elementy statusu prawnego referendarzy, które znacząco ograniczają tę niezależność. Mowa tu m.in. o: możliwości wypowiedzenia referendarzowi stosunku pracy w przypadku uzyskania przez niego dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej okresowej oceny; możliwości zobowiązania referendarza do pracy 12 godzin na dobę (w równoważnym systemie czasu pracy), nakazania pracy w święta, czy ustalenia norm czasu pracy, możliwości delegacji referendarza do pełnienia czynności w innym sądzie bez zgody zainteresowanego, ze względu na nieostrą przesłankę „interesu wymiaru sprawiedliwości”; braku zakazu przynależności do partii politycznej ani związku zawodowego; braku objęcia generalnym zakazem podejmowania dodatkowego zatrudnienia.

95 Zob. informacja statystyczna o ewidencji spraw i orzecznictwie w sądach powszechnych oraz o więziennictwie. Cz. I. Analiza statystyczna działalności wymiaru sprawiedliwości w 2012 roku na tle lat ubiegłych. Warszawa 2013. Dokument dostępny jest pod adresem: <http://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2012/download.2502.0.html> oraz Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności za rok 2014 r.: <http://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2014/download.2834.12.html>.

- Należy zapewnić dostępność do szkoleń dedykowanych referendarzom sądowym, w szczególności prowadzonych w ramach Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Dane statystyczne udostępnione przez Szkołę wskazują, że liczba przeszkolonych referendarzy w ciągu 6 lat działalności tej instytucji jest bardzo niska.
- Należy postulować szeroko zakrojone szkolenia dla referendarzy sądowych z zakresu nowych kompetencji w postępowaniu karnym, które uzyskali oni 1 lipca 2015 r.
- Należy ustanowić bardziej rozbudowaną ścieżkę awansu zawodowego referendarzy, zarówno w obszarze statusu pracowniczego, jak i szerszego zakresu uprawnień. Spełnienie tego postulatu umożliwiłoby zwiększenie prestiżu tego zawodu, a także utrzymanie doświadczonego i wykwalifikowanego korpusu referendarzy, którzy nie zastanawialiby się nad odejściem do bardziej lukratywnych zawodów prawniczych.

Analiza została opracowana w ramach „Monitoringu procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości” realizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka dzięki dotacji otrzymanej z programu „Obywatele dla demokracji” finansowanego z Funduszy EOG.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Zgoda 11

00-018 Warszawa

hfhr.pl

@ facebook.com/HFPCz

@ twitter.com/hfhrpl