

STATUS PRAWNY REFERENDARZA SĄDOWEGO W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Mariusz Sztorc

MONOGRAFIE

STATUS PRAWNY REFERENDARZA SĄDOWEGO W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Mariusz Sztorc

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 września 2016 r.

Recenzent

Dr hab. Dariusz Dudek, prof. KUL

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Sylwia Wiśniewska

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-8092-787-2

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 15

Rozdział I

Geneza referendarza sądowego / 23

1. Prawo do sądu a możliwości ograniczenia pozaorzeczniczych zadań sędziego / 23
2. Referendarz sądowy w Niemczech i w Austrii / 44
 - 2.1. Referendarz sądowy w Niemczech / 44
 - 2.1.1. Pozycja ustrojowa / 52
 - 2.1.2. Warunki wykonywania czynności / 56
 - 2.1.3. Zakres spełnianych czynności / 58
 - 2.1.3.1. Sąd Rejonowy (*Amtsgericht*) / 58
 - 2.1.3.2. Sąd Krajowy (*Landgericht*), Najwyższy Sąd Krajowy (*Oberlandsgericht*), Federalny Sąd Najwyższy (*Bundesgerichtshof*), Sąd Pracy (*Arbeitsgericht*) / 61
 - 2.1.3.3. Federalny Sąd Patentowy (*Bundespattengericht*) / 62
 - 2.1.3.4. Postępowanie karne. Prokuratura / 62
 - 2.1.3.5. Administracja sądowa / 62
 - 2.1.3.6. Uprawnienia w zakresie realizacji czynności / 63
 - 2.1.4. Odwołanie od orzeczeń referendarza sądowego w Niemczech / 64
 - 2.2. Referendarz sądowy w Austrii / 65
 - 2.2.1. Rozwój instytucji referendarza sądowego w Austrii / 65
 - 2.2.2. Referendarz sądowy w Austrii w przepisach ustawy z 12 grudnia 1985 r. / 67

- 2.2.2.1. Pozycja ustrojowa / 67
- 2.2.2.2. Warunki wykonywania czynności / 69
- 2.2.2.3. Zakres spełnianych czynności / 71
- 2.2.3. Odwołanie od orzeczeń referendarza sądowego w Austrii / 73
- 3. Rekomendacja Rady Europy w sprawie niektórych środków przeciwdziałania nadmiernemu obciążeniu sądów / 74
- 4. Przesłanki powołania referendarza sądowego w Polsce / 79
- 5. Prace legislacyjne nad wprowadzeniem referendarza sądowego w Polsce / 86

Rozdział II

Ustrojowe podstawy funkcjonowania referendarza sądowego / 103

- 1. Charakter prawny / 103
- 2. Problematyka zgodności referendarza sądowego z Konstytucją / 117
- 3. Zasada niezawisłości sędziowskiej a niezależność referendarza sądowego / 130

Rozdział III

Warunki pełnienia czynności przez referendarza sądowego / 152

- 1. Przesłanki objęcia stanowiska referendarza sądowego / 152
- 2. Aplikacja / 181
- 3. Prawa i obowiązki / 186
 - 3.1. Prawo do objęcia stanowiska sędziego lub asesora sądowego przez referendarza sądowego / 186
 - 3.2. Odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących sędziów do referendarzy sądowych / 198
 - 3.3. Odesłanie do ustawy o pracownikach sądów i prokuratury oraz do ustawy o pracownikach urzędów państwowych / 208
 - 3.4. Szczególny zespół praw i obowiązków referendarza sądowego / 222
- 4. Rozwiązanie stosunku pracy / 233
- 5. Samorządność zawodowa / 239
- 6. Wynagrodzenie referendarza sądowego / 242
- 7. Odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa / 249

Rozdział IV

Zakres czynności spełnianych przez referendarza sądowego w sądownictwie powszechnym i administracyjnym / 264

1. Postępowanie wieczystoksięgowe / **264**
2. Postępowanie rejestrowe i nakazowe / **268**
3. Postępowanie cywilne i postępowanie w sprawach gospodarczych / **273**
4. Postępowanie przed sądem administracyjnym / **281**
5. Postępowanie karne / **286**
6. Postępowanie w sprawach o wykroczenia / **293**
7. Odwołanie od orzeczeń referendarza sądowego / **294**

Rozdział V

Perspektywy rozwoju referendarza sądowego w wymiarze europejskim / 306

1. Europejska Unia Referendarzy Sądowych / **306**
2. Zielona Księga Referendarza Sądowego jako projekt ujednoczenia tego zawodu w krajach Unii Europejskiej / **312**

Uwagi końcowe *de lege lata* i *de lege ferenda* / **321**

Akty prawne / **333**

Orzecznictwo / **341**

Literatura / **345**

Wykaz skrótów

Źródła prawa

- BGB** Bürgerliches Gesetzbuch (Niemiecki Kodeks Cywilny)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1137)
- k.k.w.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.)
- Konstytucja** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i z późn. zm.)
- k.p.** ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.p.w.** ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 395 z późn. zm.)

- k.s.h.** ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)
- p.u.s.a.** ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1066)
- p.u.s.p. 1928** rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 1932 r. Nr 102, poz. 863 z późn. zm.)
- p.u.s.p. 1985** ustawa z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.)
- p.u.s.p. 2001** ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 z późn. zm.)
- p.u.s.p. 2011** 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)
- r.k.r.** rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie przeprowadzania konkursu na stanowisko referendarza sądowego (Dz. U. poz. 331)
- r.o.r.** rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie okresowych ocen referendarzy sądowych i asystentów sędziów (Dz. U. poz. 714)
- RpflG 1969** Rechtspflegengesetz vom 5. November 1969, BGBl I 2065 (niemiecka ustawa dotycząca referendarzy sądowych)

- RpflG 1985** Bundesgesetz vom 12. Dezember 1985 betreffend die Besorgung gerichtlicher Geschäfte durch Rechtspfleger (Rechtspflegergesetz – RpflG), BGBl. Nr. 560/1985 (austriacka ustawa dotycząca referendarzy sądowych)
- statut EUR** Statut Europejskiej Unii Referendarzy Sądowych przyjęty w Berlinie w dniu 2 listopada 1989 r., zmieniony w Valadares 25 października 1992 r. i w Alicante 29 października 1995 r.
- u.k.s.c.** ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 623)
- u.k.s.s.p.** ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 150 z późn. zm.)
- u.k.r.s.** ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 687 z późn. zm.)
- u.k.w.h.** ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 790 z późn. zm.)
- u.k.w.i.** ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym (Dz. U. Nr 42, poz. 363 z późn. zm.)
- u.pr.państ.** ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 269 z późn. zm.)
- u.pr.sąd.** ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1241 z późn. zm.)
- ustawa lustracyjna 2006** ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumen-

tów (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1388 z późn. zm.)

Promulgatory i czasopisma

BGBL.	Bundesgesetzblatt (Federalny Dziennik Ustaw)
Dz. U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz. Urz. MS	Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
GBL.	Gesetzblatt (Dziennik Ustaw)
KZS	Krakowskie Zeszyty Sądowe
OG	Orzecznictwo Gospodarcze
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNAP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Administracyjna, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń i Spraw Publicznych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Zbiór Urzędowy, Seria A
OTK ZU	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy

Inne

Abs.	Absatz (ustęp)
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
EUR	Europejska Unia Referendarzy Sądowych
KSSP	Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury
LEX	System Informacji Prawnej Wolters Kluwer
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz-und Verordnungsblatt
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
PAN	Polska Akademia Nauk
PSL	Polskie Stronnictwo Ludowe
PRL	Polska Rzeczpospolita Ludowa
RP	Rzeczpospolita Polska
SA	Sąd Apelacyjny
SK	Skarga Konstytucyjna
SLD	Sojusz Lewicy Demokratycznej
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WE	Wspólnota Europejska
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Referendarz sądowy wraz z asystentem sędziego należy do najmłodszych zawodów prawnych w Polsce. Utworzony został ustawą 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 prokuraturze¹. Funkcjonuje w sądach powszechnych szczebla rejonowego i okręgowego oraz w wojewódzkich sądach administracyjnych jako samodzielny urzędnik sądowy, mający wpływać na poprawę sprawności postępowania w powierzonych mu sprawach. Jego status prawny nie znalazł dotąd kompleksowego opracowania, analizującego wszystkie aspekty tego zawodu. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest, według mnie, ciągły rozwój tego urzędu związany z poszerzaniem zakresu kompetencji, co pociąga za sobą zmiany w jego pozycji ustrojowej.

Pierwszą publikacją książkową prezentującą nowy urząd referendarza sądowego w Polsce było opracowanie Ł. Korózs i M. Sztorca *Referendarz sądowy. Przepisy i objaśnienia*². Jak napisano we wstępie, autorzy: „podejmując problematykę referendarza sądowego wybrali charakter opracowania jako kompendium rozwiązań prawnych w odniesieniu do nowej w naszym prawie instytucji”³. Publikacja ta jedynie zarysowała status prawny referendarza sądowego, koncentrując się na pokazaniu celu powołania referendarza do spełniania pozaorzeczniczych czynności sędziowskich, niebędących sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości dla poprawy sprawności postępowań są-

¹ Dz. U. Nr 117, poz. 752.

² Ł. Korózs, M. Sztorc, *Referendarz sądowy. Przepisy i objaśnienia*, Warszawa–Zielona Góra 1998.

³ *Ibidem*, s. 7.

dowych. Status prawny referendarza sądowego był następnie przedmiotem rozważań w komentarzach do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, autorstwa J. Gudowskiego, T. Erecińskiego, J. Iwulskiego⁴, a także Ł. Korózs i M. Sztorca⁵. Komentarze te powstały już w trakcie praktycznego działania w sądach referendarzy sądowych, a z racji charakteru publikacji, urząd referendarza sądowego nie stanowił w nich centralnego punktu analizy. Znaczenie tych publikacji polega, moim zdaniem, na zaakceptowaniu przez doktrynę istnienia urzędu referendarza w konstytucyjnym porządku prawnym w Polsce. Zagadnienie statusu referendarza sądowego podejmują także publikacje książkowe z zakresu postępowania cywilnego autorstwa A. Maziarz-Charuzy⁶ i A.M. Arkuszewskiej⁷ oraz dotyczące metodyki pracy referendarza sądowego publikacje W. Maciejki, M. Rojewskiego i P. Zaborniaka⁸, a także D. Kołłowskiego, O.M. Piaskowskiej, K. Sadowskiego⁹. Zagadnienia pozycji ustrojowej referendarza sądowego znalazły się także w pracy M. Rojewskiego¹⁰ oraz w publikacji M. Rojewskiego, R. Pawlika, J. Widły, I. Skoniecznej-Masłowskiej¹¹. Każda z nich traktuje status referendarza w sposób ograniczony zakresem głównego przedmiotu publikacji, jako niezbędną jej część, wprowadzającą odbiorcę do rozumienia funkcjonowania referendarza w instytucjach postępowania cywilnego oraz metodyki sprawowania czynności w tym postępowaniu i w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Istotną publikacją dotyczącą statusu referendarza sądowego

⁴ T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002.

⁵ Ł. Korózs, M. Sztorc, *Ustrój sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2002.

⁶ A. Maziarz-Charuza, *Skarga na orzeczenie referendarza sądowego w postępowaniu wieczystoksięgowym*, Warszawa 2006.

⁷ A.M. Arkuszewska, *Referendarz sądowy w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011.

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

⁹ D. Kołłowski, O.M. Piaskowska, K. Sadowski, *Metodyka pracy referendarza sądowego w sądzie powszechnym*, Warszawa 2014.

¹⁰ M. Rojewski, *Referendarze sądowi, asystenci sędziów, urzędnicy sądowi. Komentarz*, Warszawa 2007.

¹¹ M. Rojewski, R. Pawlik, J. Widło, I. Skonieczna-Masłowska, *Metodyka pracy referendarza sądowego w wydziałach cywilnych, gospodarczych, ksiąg wieczystych, rejestru zastawów i prowadzącym e-sąd*, Warszawa 2012.

jest artykuł M. Rękawek-Pachwicewicz¹². Ramy tej publikacji, zamieszczonej w książce poświęconej wymiarowi sprawiedliwości w Unii Europejskiej, nie pozwoliły na wyczerpanie problematyki statusu referendarza sądowego. Zagadnienia pozycji ustrojowej referendarza sądowego są przedmiotem rozważań zawartych w artykułach P. Rawczyńskiego¹³ i P. Rylskiego¹⁴. Status prawny referendarza sądowego prezentowany jest także w publikacjach dotyczących zagadnień ustrojowych organów ochrony prawnej. Jest tam jednak omawiany bez rozbudowania analizy poszczególnych jego elementów¹⁵.

W pracy – odmiennie od dotychczasowych publikacji – czynię status prawny referendarza sądowego zasadniczym przedmiotem rozważań i dążę do całościowego ujęcia zagadnienia, starając się przedstawić ustrojowe zasady funkcjonowania referendarza sądowego i jego roli w wymiarze sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem zgodności z Konstytucją oraz dyskutowanych i nadal spornych w doktrynie kwestii niezależności referendarza sądowego w spełnianiu powierzonych czynności oraz ich prawnego charakteru. Stawiam tezę, że usytuowanie urzędu referendarza sądowego poza Konstytucją odpowiada praktycznym potrzebom jego funkcjonowania w sądownictwie powszechnym i administracyjnym w aspekcie prawa do sądu i odciążenia sędziów od spełniania zadań pozaorzeczniczych, pomimo pojawiających się zagrożeń niekonstytucyjnością, powierzanych referendarzom sądowym nowych czynności. Analizuję pozycję, którą ustawodawca przyznał referendarzowi sądowemu w wymiarze sprawiedliwości. Z jednej strony jest traktowany jako organ wyposażony w ściśle sprecyzowane własne kompetencje, który powierzone czynności wykonywać ma niezależnie, a z drugiej pozostaje przypisany do grupy urzędników sądowych, czyli jest pracownikiem w rozumieniu prawa pracy. Referendarz sądowy bowiem

¹² M. Rękawek-Pachwicewicz, *Status prawny referendarza sądowego w Polsce i wybranych państwach Unii Europejskiej* (w:) *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. M. Perkowski, Warszawa 2003.

¹³ P. Rawczyński, *Pozycja ustrojowa referendarza sądowego w Polsce*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2011, nr 3, s. 89 i n.

¹⁴ P. Rylski, *Pozycja ustrojowa i procesowa referendarza sądowego w postępowaniu cywilnym*, Prawo w Działaniu 2011, nr 10, s. 139 i n.

¹⁵ Por. np. *Ustrój organów ochrony prawnej*, red. B. Szmulik i M. Żmigrodzki, Lublin 2003; *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, red. M. Kruk, Warszawa 2008; *Organy i korporacje ochrony prawa*, red. S. Sagan i V. Serzhanova, Warszawa 2008.

w zakresie przyznanych kompetencji zbliża się w pozycji ustrojowej do sędziego, ponosząc odpowiedzialność za wydawane decyzje, ale w finalnym kształcie rozwiązań ustawowych pozostaje najwyższym usytuowanym w hierarchii urzędnikiem sądowym.

Podjęte zagadnienie podyktowane jest także moim zainteresowaniem ewolucją statusu prawnego referendarza sądowego z punktu widzenia potwierdzenia lub zaprzeczenia, spełnienia przewidywanych w trakcie prac nad ustawą tendencji rozwojowych statusu prawnego tego urzędnika, na wzór rozwiązań niemieckich, wynikającym z mojego udziału w tworzeniu rządowego projektu ustawy wprowadzającej referendarza sądowego w Polsce¹⁶.

Praca składa się z pięciu rozdziałów.

Prezentację referendarza sądowego rozpoczyna pokazanie jego genezy w prawie współczesnym. Kwestiom tym poświęcony jest rozdział pierwszy wskazujący na ewolucję pojęcia prawa do sądu, jako źródła myśli prowadzącej do poszukiwania rozwiązań ustrojowych odciążających sądy od nadmiaru zadań i zwiększających faktyczny dostęp obywateli do sądowego wymiaru sprawiedliwości. Rozważania te stanowią następnie podstawę do przedstawienia miejsca referendarza sądowego w Niemczech i Austrii, krajach, które pierwsze sięgnęły po praktyczne rozwiązywanie problemów niewydolnego sądownictwa przez wprowadzenie urzędnika, odciążającego sędziów od spełniania zadań niestanowiących sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Powodem do przedstawienia funkcjonowania urzędu referendarza sądowego w tych krajach jest nie tylko okoliczność, że pierwsze wprowadziły ten urząd, ale także to, że różnią się statusem referendarza sądowego, który w Niemczech nie jest organem konstytucyjnym, w przeciwieństwie do Austrii, gdzie jest umocowany w ustawie zasadniczej. Przedstawienie modelu niemieckiego ma na celu wyjaśnienie zasadności zastosowanego rozwiązania, sytuującego referendarza sądowego poza Konstytucją Niemiec, co stanowić ma ścisłe rozgraniczenie czynności referendarza, które nie mogą być czynnościami wymiaru sprawiedliwości zastrzeżonymi dla sędziów. W dalszym toku rozważań pozwala na zrozumienie wybrania w Polsce tego modelu jako wzoru nie tylko zakresu i sposobu możliwych do powierzenia referendarzowi sądo-

¹⁶ Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2005 r. Archiwum autora.

wemu czynności, ale wzoru, pozwalającego na wprowadzenie referendarza sądowego do ustroju sądownictwa na drodze legislacyjnej niewymagającej zmiany Konstytucji. Rozwiązania austriackie przedstawiam również dla pokazania modelu alternatywnego, w którym nadanie referendarzowi sądowemu charakteru organu konstytucyjnego nie zmieniło ustrojowej organizacji sądownictwa. Te dwie drogi powstania i funkcjonowania urzędu referendarza sądowego stanowią w dalszych rozważaniach pracy punkt odniesienia, przy zastosowaniu metody teoretyczno-prawnej i prawnoporównawczej, do wywodów na temat polskiego urzędu referendarza sądowego.

W następnej części rozdziału przedstawiona jest rekomendacja Rady Europy w sprawie niektórych środków przeciwdziałania nadmiernemu obciążeniu sądów jako regulacja, do której odwołują się rozwiązania przyjęte przez polskiego ustawodawcę. Kolejne dwa podrozdziały omawiają przesłanki powołania referendarza sądowego w Polsce oraz prace legislacyjne w tym przedmiocie. Metoda historyczno-prawna pozwala w nich na odtworzenie ewolucji urzędu referendarza sądowego w Polsce, którego początków można doszukiwać się w prawie polskim już od czasów Zygmunta I, aż po czasy współczesne, gdy odrodzenie w Polsce po 1989 r. gospodarki wolnorynkowej spowodowało wzrost znaczenia rejestrów spółek prawa handlowego i ksiąg wieczystych, prowadząc w konsekwencji do ogromnych zaległości w załatwianiu wniosków o wpis, co groziło zapaścią tej gałęzi sądownictwa. Podrozdział poświęcony pracom legislacyjnym przedstawia ścieranie się poglądów ustawodawcy na potrzebę utworzenia urzędu referendarza sądowego oraz daje wgląd w motywy ukształtowania statusu prawnego referendarza sądowego w sposób proponowany w rządowym projekcie ustawy.

Rozdział drugi poświęcony jest ustrojowym podstawom funkcjonowania referendarza sądowego. Przedmiotem zainteresowania jest tutaj charakter prawny tego zawodu i problematyka zgodności urzędu referendarza sądowego z Konstytucją. Omówione zostało również, podstawowe dla pozycji ustrojowej, zagadnienie rozróżnienia pomiędzy zasadą niezawisłości sędziowskiej, a niezależnością referendarza sądowego. Metoda dogmatyczno-prawna pozwala na analizę przepisów, w zestawieniu z poglądami doktryny i orzecznictwem TK, prowadząc do oceny charakteru prawnego urzędu i zajęcia stanowiska w przedmiocie akceptacji konstytucyjności referendarza sądowego, pomimo braku umieszczenia go w przepisach Konstytucji.

W połączeniu z rozdziałem poprzedzającym, w rozdziale drugim zostaje zbudowana zasadnicza argumentacja dla uzasadnienia elementu tezy pracy mówiącego o tym, że usytuowanie urzędu referendarza sądowego poza Konstytucją odpowiada praktycznym potrzebom jego funkcjonowania w sądownictwie powszechnym i administracyjnym w aspekcie prawa do sądu i odciążenia sędziów od spełniania zadań pozaorzeczniczych. Zawarte jest tam także krytyczne stanowisko wobec części poglądów doktryny kwestionujących zgodność urzędu referendarza sądowego z Konstytucją oraz podważających rzeczywistą niezależność referendarza sądowego w spełnianiu powierzonych czynności.

Rozdział trzeci przedstawia warunki pełnienia czynności przez referendarza sądowego wynikające z przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁷, do której wkomponowano tego urzędnika, rezygnując z wydania odrębnej ustawy. W tym akcie zamieszczone zostały przepisy o stosunku pracy referendarza sądowego, jego zadania i obowiązki, wynagrodzenie za pracę, rozwiązanie stosunku pracy oraz odpowiedzialność dyscyplinarna. Wynika z nich także odesłanie do przepisów dotyczących sędziów oraz urzędników sądów i prokuratury, a dalej urzędników państwowych, mających zastosowanie do referendarza sądowego. Omówione zostały w tym rozdziale także odesłania oraz odrębności dotyczące referendarza sądowego funkcjonującego w wojewódzkich sądach administracyjnych. Rozdział trzeci spaja rozdział pierwszy i drugi z rozdziałem czwartym, poprzez analizę poszczególnych elementów statusu prawnego referendarza sądowego, co niezbędne jest dla dopełnienia rozważań o charakterze prawnym tego urzędu oraz o powierzonych mu czynnościach w postępowaniach cywilnym i sądowno-administracyjnym.

Rozdział czwarty omawia zakres czynności spełnianych przez referendarza sądowego w sądownictwie powszechnym i administracyjnym. Problematyka rozdziału koncentruje się na wskazaniu czynności, o ile mają znaczenie dla zagadnień pozycji ustrojowej referendarza sądowego, i wyodrębnieniu tych, które budzą wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Rozważania

¹⁷ Patrz nieobowiązująca już ustawa z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.), dalej: p.u.s.p. 1985 oraz obecnie obowiązująca ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 z późn. zm.), dalej: p.u.s.p. 2001.

z uwzględnieniem argumentacji z rozdziałów poprzedzających, przy wykorzystaniu metody dogmatyczno-prawnej, prowadzą do uzasadnienia całości rozważanej w pracy, a przedstawionej wyżej, tezy.

Rozdział piąty stanowi podbudowę rozdziałów od pierwszego do czwartego, wykazując znaczenie, ukształtowanego odpowiednio do rangi urzędu statusu prawnego referendarza sądowego, nie tylko dla krajowego porządku prawnego, ale także na poziomie państw Unii Europejskiej. W tym celu przedstawione są działalność i charakter prawny Europejskiej Unii Referendarzy Sądowych oraz powstała z inspiracji tej organizacji Zielona Księga Referendarza Sądowego. W aspekcie tego dokumentu formułuję uwagi o statusie referendarza sądowego w Polsce z punktu widzenia spełnienia przesłanek unifikacji tego zawodu w Unii Europejskiej.

Przyjęta powyżej struktura pracy sprzyjać ma w założeniu pokazaniu urzędu referendarza sądowego na tle jego dotychczasowego rozwoju w Europie i w Polsce oraz uzasadnić będące jej rezultatem wnioski.

Publikacja została przygotowana na podstawie rozprawy doktorskiej, napisanej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii-Curie Skłodowskiej w Lublinie. Dziękuję promotorowi pracy, Pani prof. zw. dr hab. Halinie Ziębie-Załuckiej za życzliwość i opiekę naukową, będącą nieocenioną pomocą. Serdeczne podziękowania za uwagi w przewodzie doktorskim składam recenzentom, Pani prof. zw. dr hab. Ewie Gdulewicz i Pani prof. UW r dr hab. Małgorzacie Masternak-Kubiak.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 1 września 2016 r.

Rozdział I

Geneza referendarza sądowego

1. Prawo do sądu a możliwości ograniczenia pozaorzeczniczych zadań sędziego

Prawo do sądu, czyli możliwość dochodzenia swoich praw przez jednostkę przed niezależnym od władzy wykonawczej i ustawodawczej organem, należy traktować jako, z jednej strony podstawowe prawo człowieka, a z drugiej zaś, jako gwarancję ochrony wszystkich praw człowieka¹⁸. Rozumiane jako dążenie do rozstrzygnięcia sporu przez niezależny autorytet, pojawia się w najdawniejszych przekazach dotyczących rozwoju społeczeństw.

W archaicznych porządkach prawnych rozpatrywanie sporów nie odbywało się jeszcze przez nieistniejących wówczas prawników, ale przez samego władcę, jego zastępców i doradców lub starszyznę, rekrutującą się spośród sąsiadów i innych bliskich obu stronom lub szczególnie poważanych osób. Decyzja władcy jako organu najwyższego była arbitralna, gdyż nie musiała liczyć się z żadnymi zasadami dopiero kształtującego się postępowania sądowego ani też zębami prawa materialnego, określającymi treść stosunków prawnych lub pojęcie przestępstwa, lecz mógł rozstrzygać sprawy z mocy przysługującej mu nieograniczonej władzy¹⁹, legitymowanej boskim namaszczaniem²⁰.

¹⁸ Por. na ten temat: L. Garlicki, *Prawo do sądu* (w:) *Prawa Człowieka. Model Prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991, s. 537–560.

¹⁹ S. Grzybowski, *Dzieje prawa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1981, s. 53.

²⁰ Z tego okresu znany jest kodeks starożytnego Bliskiego Wschodu, zwany Kodeksem Hammurabiego, którego przepisy zawierały regulację różnych dziedzin prawa sądowego, w tym bardzo

Urząd sędziego wymieniony jest w księdze siódmej Starego Testamentu, zwanej Księgą Sędziów. Sędziowie przedstawiani są tam jako przywódcy ludu, sprawujący urząd rozjemczy nad pokoleniami izraelskimi w czasie obejmującym okres historii Żydów od Jozuego do Samuela. Jest to okres na przestrzeni od wejścia Izraelitów do Ziemi Obiecanej aż do powstania monarchii, czyli od XIII do XI wieku p.n.e. W narodzie izraelskim sędziowie w chwilach krytycznych zdobywali autorytet wodzów. Każde z plemion wyłaniało wówczas spośród siebie jakiś autorytet rozjemczy, ale wybrani sędziowie posiadali autorytet kilku plemion. Powagę urzędu zdobywali za sprawą wyjątkowych przymiotów charakteru i uzdolnień, a przede wszystkim siły fizycznej i odwagi. Za powodzeniem ich działań stały otrzymane od Boga charyzmaty, gdyż to Jego Duch zstępował na nich i działając w nich, kierował ich czynami aż do osiągnięcia wytyczonego celu²¹. Zawarty w Starym Testamencie zbiór norm (prawo hebrajskie) był systemem prawa religijnego stworzonego przez religię monoteistyczną (prawo mojżeszowe). Normy zawarte w Starym Testamencie zostały następnie przejęte przez wielką religię monoteistyczną (chrześcijaństwo) i poprzez tę religię wywierały wpływ na jej prawo (prawo kanoniczne) i na świeckie prawa ludów europejskich²².

W państwach antycznych prawo tworzone przez początkowo małe organizacje państwowe (greckie *polis*, rzymskie *civitas*) przyjmowało ochronę praw jednostki wśród wolnych obywateli, a prawo do sądu dość skutecznie chroniło jednostkę z tego kręgu społecznego przed wszechwładzą państwa²³.

charakterystyczną zasadę odpłaty: „oko za oko, ząb za ząb” – zob. B. Lesiński, *Prawo antyczne* (w:) E. Borkowska-Bagińska, B. Lesiński, *Historia prawa sądowego*, Poznań 1995, s. 19–20.

²¹ Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu, Kraków 1962, Księga Sędziów, s. 242–267.

²² B. Lesiński, *Prawo antyczne...*, s. 17.

²³ *Ibidem*, s. 18. W czasach demokracji ateńskiej funkcjonował, będący organem państwa, sąd ludowy (*heliaia*) ukształtowany jako najwyższa instancja w najpoważniejszych sprawach. Brało w nim udział sześć tysięcy sędziów (heliastów), podzielonych na dziesięć zespołów (dykasterii) w zależności od rodzaju rozpoznawanych spraw. Sąd ten gwarantował obywatelom obecność w legislatywie, egzekutywie i w judykaturze. W rzymskiej *civitas* władza sądowa należała do wyższych urzędników (*maiores*), wśród których najważniejszymi byli konsulowie. Z władzy konsularnej pochodziła kompetencja pretora w zakresie wymiaru sprawiedliwości – por. J. Walachowicz, *Ustroje państw antycznych* (w:) K. Krassowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa*, Poznań 1994, s. 20–25.

W starożytnym Rzymie, zwłaszcza w aspekcie rozwoju prawa cywilnego, sądownictwo było rolą urzędu (sądu), sprawowanego pod kontrolą pretora. Jak podaje Gaius w *Instytucjach*: *In summa sciendum est eum, qui cum aliquo considerare velit, in ius vocare oportere et eum, qui vocatus est, si non venerit, poenam ex edicto praetoris committere* („W ogóle należy wiedzieć, że ten, kto chce prowadzić z kimś postępowanie, powinien pozwać go do sądu, a ten, kto został pozwany, jeśli nie stawił się, podlega karze z edyktu pretora”)²⁴. Charakterystyczne dla tego prawa było posługiwanie się *actio* – uprawnieniem do dochodzenia w sądzie ochrony prawnej rozumianym jako środek dochodzenia w sądzie tego, co się komu słusznie należy (Celsus)²⁵. W *actio* w tym kształcie można widzieć załączek prawa do sądu, gdyż treść skargi odpowiada w istocie wyodrębnionemu później prawu do rozpatrzenia sprawy przez sąd²⁶.

Następujące po upadku starożytnego Rzymu epoki łączyły wymierzanie sprawiedliwości z osobą władcy. W dalszym rozwoju prawa w aspekcie sądownictwa, rozpowszechniała się myśl, że panujący monarcha podlega obowiązującemu prawu. Zakładano, że prawo, nawet stanowione samodzielnie przez monarchę, powinno wiązać również samego monarchę, dopóki nie zostanie zmienione.

W średniowieczu nie oddzielano procesu karnego od cywilnego. Każda krzywda, w tym wynikająca z bezprawia cywilnego, prowadziła do odpowiedzialności karnej, w której nie chodziło o naprawienie szkody, ale o wymierzenie kary²⁷. Stąd też pierwsze deklaracje prawa do sądu dotyczyły gwarancji praw oskarżonego w procesie karnym. W angielskiej Wielkiej Karcie Wolności z 1215 r. monarcha deklarował, że „żaden człowiek wolny nie może zostać pozbawiony wolności, majątku, postawiony poza prawem i zwyczajem, zesłany na banicję czy w jakikolwiek inny sposób zniszczony (...), chyba że na podstawie orzeczenia wydanego przez równych w oparciu o prawo tego

²⁴ Gaius, *Instytucje*, Warszawa 1982, s. 474–475.

²⁵ E. Szymoszek, *Rzymskie prawo prywatne*, Wrocław 1998, s. 54.

²⁶ Por. A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 12–13.

²⁷ B. Lesiński, *Prawo antyczne...*, s. 96.

Mariusz Sztorc – doktor nauk prawnych; sędzia Sądu Okręgowego w Rzeszowie; współautor rządowego projektu ustawy wprowadzającej urząd referendarza sądowego do ustroju sądownictwa powszechnego w Polsce; autor ekspertyz dotyczących instytucji referendarza sądowego dla Działu Prawnego Sekretariatu Generalnego Rady Europy; autor i współautor publikacji naukowych z zakresu ustroju sądownictwa w Polsce i zagranicą.

W książce przedstawiono ustrojowe zasady funkcjonowania referendarza sądowego, a także jego rolę w wymiarze sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem zgodności z Konstytucją oraz nadal spornymi w doktrynie kwestiami dotyczącymi niezależności referendarza sądowego podczas wypełniania powierzonych mu czynności oraz ich prawnego charakteru. Z jednej strony bowiem referendarz jest traktowany jako organ wyposażony w ściśle sprecyzowane własne kompetencje, który ma wykonywać niezależnie powierzone czynności, a z drugiej pozostaje przypisany do grupy urzędników sądowych, czyli jest pracownikiem w rozumieniu prawa pracy. Referendarz sądowy w zakresie przyznanych kompetencji ma pozycję zbliżoną do pozycji ustrojowej sędziego i ponosi odpowiedzialność za wydawane decyzje, ale ostatecznie pozostaje najwyższej usytuowanym w hierarchii urzędnikiem sądowym.

Walorem opracowania jest całościowe ujęcie poruszanej problematyki, zawierające nie tylko analizę dogmatycznoprawną obowiązującego unormowania, lecz także prezentację instytucji referendarza sądowego w wymiarze historycznym i po części komparatystycznym.

Publikacja skierowana jest przede wszystkim do referendarzy sądowych, ale zainteresuje także sędziów, legislatorów, pracowników działów kadr w sądach. Będzie stanowiła pomoc dla aplikantów sądowych i studentów wydziałów prawa.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8092-787-2

