

OPINIA
OGÓLNOPOLSKIEGO STOWARZYSZENIA REFERENDARZY SĄDOWYCH
DO PROJEKTU USTAWY – PRAWO O USTROJU SĄDÓW POWSZECHNYCH,
PRZYGOTOWANEGO PRZEZ ZESPÓŁ EKSPERTÓW
STOWARZYSZENIA SĘDZIÓW POLSKICH „IUSTITIA”

Uwagi wstępne.

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych (OSRS) jest najstarszą w Polsce organizacją społeczną, reprezentującą środowisko referendarzy sądowych.

Przedmiotem niniejszej opinii OSRS są przepisy Działu 4, Rozdziału 1 projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (USP), przygotowanego przez zespół ekspertów Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”¹. Rozdział ten składa się z 25 przepisów, zawartych w artykułach 248-273.

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych dostrzega potrzebę kompleksowej reformy przepisów regulujących urząd sędziowski. Częścią takiej reformy powinna być zmiana przepisów regulujących zarówno status ustrojowy, jak i zakres kompetencji referendarzy sądowych. Z dużym zaskoczeniem i zasmuceniem środowisko referendarzy skupione wokół OSRS odebrało projektowane zmiany dotyczące statusu ustrojowego naszego zawodu, proponowane w projekcie USP sporządzonym przez zespół ekspertów SSP „Iustitia”. Są to zmiany generalnie obniżające status ustrojowy zawodu referendarza sądowego. Ze zdziwieniem przyjęliśmy również fakt, że po 8 latach doświadczeń, w których projekty zmian ustawowych przygotowywane przez poprzednią władzę polityczną, nie były konsultowane ze środowiskiem sędziowskim (w tym ze SSP „Iustitia”), tym razem to środowisko sędziowskie zdecydowało się pominąć jakiegokolwiek konsultacje ze środowiskiem referendarzy sądowych, przygotowując projekt zmian obniżających nasz status zawodowy. Wyrażamy nadzieję, że w toku dalszych prac nad projektem (jeśli takowe nastąpią) takie konsultacje nastąpią i głos środowiska referendarskiego, reprezentowanego między innymi przez OSRS, zostanie w nich uwzględniony.

Referendarze sądowi są drugą, poza sędziami, grupą orzeczników rozstrzygających sprawy w polskich sądach powszechnych. W ostatnich latach zaobserwować można tendencję (którą OSRS generalnie popiera) do rozszerzania zakresu kompetencji referendarzy sądowych. Już dziś referendarze rozstrzygają sprawy sądowe z zakresu szeroko rozumianego postępowania cywilnego (w tym sprawy cywilne, gospodarcze, upadłościowe, rejestrowe, wieczystoksięgowe) oraz karnego (w tym zakresu prawa karnego wykonawczego). Rosnącej liczbie zadań nakładanych na referendarzy sądowych nie towarzyszy przy tym do tej pory dyskusja nad poprawą ich statusu ustrojowego (choćby w zakresie przepisów, mogących narażać na szwank niezależność orzeczniczą referendarzy), ani też znaczące zwiększenie etatyzacji. Oznacza to stale rosnące obciążenie pracą i pogarszającą się sytuację naszego środowiska zawodowego. Warto przy tym podkreślić, że z danych statystycznych, uzyskanych przez OSRS z Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że liczba spraw załatwianych przez referendarzy sądowych stale rośnie, a w latach 2020-2022 referendarze sądowi załatwili ok. 60-70% spraw, które wpłynęły do sądów powszechnych.

Ponadto zauważyć należy, że aktualnie zatrudnieni w sądach powszechnych referendarze sądowi są osobami o wysokich kwalifikacjach zawodowych, potwierdzonych zdaniem egzaminem sędziowskim, prokuratorskim, adwokackim, radcowskim czy referendarskim. Niemała część z nich w ostatnich

¹ Projekt dostępny na stronie internetowej https://www.iustitia.pl/images/pliki/projekt_ustawy_prawo_o_ustroju_sadow_978-83-8358-462-1_978-83-8358-472-0.pdf [data dostępu: 25.01.2024 r.], dalej określany jako „projekt USP”.

latach – mimo rozwiązań ustawowych wygaszających im w roku 2022 i 2023 drogę do zawodu sędziowskiego (pomimo zdanego egzaminu sędziowskiego) – powstrzymywała się od udziału w konkursach na stanowisko sędziego sądu rejonowego przed Krajową Radą Sądownictwa ukształtowaną po 2018 roku. Mimo tej okoliczności, projekt USP przygotowany przez SSP „Iustitia” nie przynosi takim osobom rozwiązania ustawowego polegającego na przywróceniu im uprawnień do startowania w konkursach sędziowskich, a zamiast tego – pogorszenie sytuacji ustrojowej i zawodowej.

Pomimo wskazanych wyżej okoliczności, projekt USP w zakresie rozwiązań dotyczących statusu ustrojowego referendarza sądowego nie przynosi rozwiązań satysfakcjonujących środowisko referendarzy zatrudnionych w sądach powszechnych. Przeciwnie, część rozwiązań proponowanych przez zespół ekspertów SSP „Iustitia” zawiera rozwiązania pogarszające status ustrojowy referendarza sądowego. Stanowi to przejaw deprecjacji tego zawodu i może utrudnić w przyszłości nabór chętnych do służby referendarskiej. Już w tym miejscu warto jednak zauważyć, że nieprawdziwa jest teza zawarta w uzasadnieniu projektu USP, zgodnie z którą „w odniesieniu do referendarzy sądowych projekt nie wprowadza żadnych zasadniczych reform, wychodząc z założenia, że status ustrojowy, prawa i obowiązki oraz zakres kompetencji orzeczniczych tej grupy zawodowej wymagają osobnych i pogłębionych prac koncepcyjnych. Na wypadek, gdyby takie prace nie zostały podjęte w najbliższej przyszłości, projekt ogranicza się do wprowadzenia dwóch rozwiązań”². Jak wynika z dalszej części uzasadnienia, owe „dwa rozwiązania” dotyczą kwestii zasad wynagradzania referendarzy sądowych oraz wydłużenia okresu wymaganego do uzyskania awansu zawodowego na starszego referendarza sądowego. Jak wynika z analizy rozwiązań zaproponowanych w projekcie USP, zmian w porównaniu z obecnie obowiązującym stanem prawnym jest więcej, i wszystkie mają charakter niekorzystny dla środowiska referendarzy sądowych. Zostaną one szczegółowo omówione w dalszej części opinii.

1. Wynagrodzenie zasadnicze referendarzy sądowych (art. 269).

Wprowadzone w art. 269 § 1 i 2 projektu USP rozwiązanie dotyczące zasad wynagrodzenia zasadniczego referendarzy sądowych, w zasadzie nie wprowadzające różnicowania w wynagrodzeniu referendarzy (z wyjątkiem różnicowania między stanowiskiem referendarza sądowego i starszego referendarza sądowego) ocenić należy **negatywnie**. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym występuje pięć stopni różnicowania wynagrodzenia, co zwiększa motywację do wyteźonej pracy. Za wysoce niestosowne uznać przy tym należy uzasadnienie projektu, wskazujące, iż „brak jest uzasadnienia powiązania wynagrodzenia referendarza sądowego ze stawkami wynagrodzenia sędziego sądu powszechnego, które w świetle projektu w przypadku każdego sędziego będą rosły w zależności od długości służby lub zmiany miejsca urzędowania na sąd wyższego rzędu (art. 169). Zastosowanie tego mechanizmu prowadzi bowiem do sytuacji, w której referendarz sądowy, którego staż sądowy jest relatywnie długi, osiąga wynagrodzenie wyższe niż sędzia o relatywnie krótszym stażu pracy. Nie jest to rozwiązanie proporcjonalne z uwagi na różnice co do zakresu, liczby, wagi i charakteru obowiązków, które należą do zadań sędziego i do zadań referendarza sądowego”³. Jak wskazano wcześniej, zakres, liczba oraz waga obowiązków, jakie nakładane są na referendarzy sądowych stale rośnie. Lektura wskazanego wyżej fragmentu uzasadnienia projektu USP każe postawić pytanie, czy u podstaw proponowanego rozwiązania nie leży chęć uzyskania oszczędności ekonomicznych kosztem środowiska referendarskiego, a także (co przyznać należy z przykrością) – chęć deprecjacji zadań wykonywanych przez referendarzy.

²Uzasadnienie projektu USP, s. 243.

³Uzasadnienie projektu USP, s. 243-244.

2. Wydłużenie okresu koniecznego do awansu na starszego referendarza sądowego (art. 259 § 2).

Projekt w art. 259 § 2 zakłada wydłużenie z dziesięciu do dwunastu lat okresu koniecznego do ubiegania się przez referendarza sądowego o stanowisko starszego referendarza sądowego. Uzasadnienie projektu milczy co do przyczyn i celów takiego rozwiązania. Oceniamy je **negatywnie**. W powiązaniu z faktyczną likwidacją zróżnicowania wynagrodzenia referendarzy sądowych, zmiana ta utrudniać będzie awans zawodowy oraz stanowić będzie kolejny czynnik demotywujący do pracy. Pozostawienie przy tym w dalszym ciągu uznaniowości w decyzji („na stanowisko starszego referendarza sądowego **może być** mianowany...”) osób sprawujących stanowiska administracyjne w sądownictwie, nadal stanowić będzie czynnik wpływający negatywnie na stopień niezależności referendarzy sądowych. Likwidacja uznaniowości mianowania na starszego referendarza sądowego od lat postulowana jest przez środowisko referendarzy sądowych. Projekt USP nie tylko problemu tego nie rozwiązuje, ale także utrudnia referendarzom uzyskanie awansu zawodowego.

3. Zmiana organu, który mianuje i rozwiązuje stosunek pracy referendarzy sądowych (art. 263 § 3).

Projekt przewiduje, że referendarza sądowego mianować i rozwiązywać stosunek pracy będzie prezes sądu okręgowego, a jeżeli referendarz zatrudniony ma być w sądzie apelacyjnym – prezes tego sądu. Rozwiązanie to stanowi dalszą deprecjację zawodu referendarza sądowego, a w konsekwencji – obniżenie jego pozycji ustrojowej. Ocenić je należy **negatywnie**. Warto zauważyć, że w toku kolejnych zmian ustawowych pozycja osoby, która mianuje referendarza sądowego konsekwentnie spada. W pierwotnym stanie prawnym był to Minister Sprawiedliwości, a w aktualnym stanie prawnym – prezes sądu apelacyjnego, a w projekcie – co do zasady prezes sądu okręgowego. Postulatem środowiska referendarskiego od lat jest przywrócenie pierwotnej roli Ministra Sprawiedliwości w nawiązywaniu i rozwiązywaniu stosunku pracy z referendarzem sądowym. Alternatywnie, w razie przyjęcia koncepcji zmiany organu, który miałby sprawować nadzór administracyjny nad sądownictwem, organem mianującym referendarza powinna być Krajowa Rada Sądownictwa.

4. Likwidacja uprawnień do urlopu dodatkowego.

Aktualnie obowiązująca regulacja ustawowa przewiduje – poprzez odesłanie do regulacji dotyczącej praw sędziów – uprawnienie referendarzy sądowych do uzyskania po 10 latach pracy sześciu dodatkowych dni urlopu wypoczynkowego, a po 15 latach – do dwunastu dni. Projekt USP nie przewiduje w tym zakresie odesłania do rozwiązania przewidzianego dla sędziów. Milczy w tej kwestii także uzasadnienie projektu. Przy wytężonej pracy i zakresie obowiązków, jakie spoczywają na referendarza sądowego, pozbawienie referendarzy prawa do urlopu dodatkowego ocenić należy **negatywnie**.

5. Uregulowanie dotyczące dodatku funkcyjnego (art. 259 § 4).

Projekt przewiduje, iż dodatek funkcyjny przysługiwać będzie referendarzowi sądowemu sprawującego funkcję np. przewodniczącego czy wiceprzewodniczącego wydziału tylko w sytuacji, jeżeli wskaźnik procentowy w przydziale spraw wynosi 100%. Brak jest w uzasadnieniu projektu odniesienia się do celów takiego rozwiązania. Stanowi ono pogorszenie aktualnego stanu prawnego, ponadto brak jest podstaw do zróżnicowania sytuacji prawnej referendarzy sądowych sprawujących funkcje administracyjne od sędziów sprawujących identyczne funkcje (art. 171 § 4 projektu USP). Warto przy tym podkreślić, że częstokroć referendarze sądowi zarządzają wydziałami w których zatrudnionych jest kilkudziesięciu, a w skrajnych przypadkach – ponad stu orzeczników. Wydziały takie (rejestrowe lub wieczystoksięgowe) należą do największych w systemie sądownictwa. Ogrom

obowiązków osób sprawujących funkcje w takich wydziałach w żaden sposób nie uzasadnia pogorszenia ich sytuacji w porównaniu z sędziami sprawującymi identyczne funkcje. Dlatego takie rozwiązanie oceniamy **negatywnie**.

6. Brak przepisów przejściowych.

Szczególnie **negatywnie** ocenić należy brak przepisów przejściowych w projekcie USP, w szczególności w opiniowanym zakresie. Wobec pogorszenia sytuacji prawnej w projektowanych przepisach dotyczących statusu referendarzy sądowych, postawić należy pytanie **czy rozwiązania te będą się stosować do osób, które już nabyły dane uprawnienie** (np. do wyższego wynagrodzenia albo urlopu dodatkowego). Brak przepisów przejściowych powoduje, że nie sposób odpowiedzieć na to pytanie. Warto przy tym podkreślić, że wszelkie pogorszenie sytuacji prawnej obywateli może rodzić zasadnicze wątpliwości co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony praw słusznie nabytych, która – co warto podkreślić – obejmuje nie tylko prawa, które zostały nabyte, ale także tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowane. Pozostaje zatem wyrazić nadzieję, że – jeżeli projektowane rozwiązania zostaną wprowadzone w życie – nie obejmą one referendarzy sądowych, którzy podejmowali decyzje co do wejścia do zawodu w określonym stanie prawnym.

Uwagi końcowe.

Proponowane w projekcie USP rozwiązania dotyczące zawodu referendarza sądowego oceniamy negatywnie. Mamy jednak nadzieję na rzeczywistą debatę co do statusu ustrojowego i zakresu kompetencji referendarzy sądowych, które wymagają zmian – jednak w kierunku odwrotnym do kierunku zaproponowanego przez zespół ekspertów Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”.

Kraków, dnia 25 stycznia 2024 r.