



Założenia zmian ustawowych co do zakresu kompetencji oraz statusu ustrojowego referendarza sądowego w sądzie powszechnym.

Naczelna idea stojąca za propozycjami Stowarzyszenia: dla sprawności postępowania przed sądami powszechnymi należy ograniczyć kognicję sędziów na rzecz kognicji referendarzy (**ograniczenie kognicji sędziów, a nie sądów**).

Dodatkowo Stowarzyszenie zakłada, że napływ etatów sędziowskich zostanie wkrótce ograniczony, zaś liczba spraw wpływających do sądów powszechnych nie będzie maleć. Na zjawisko to nie wpłynie także ograniczenie kognicji sądów powszechnych na rzecz pozasądowych organów i instytucji. Zatem niezbędne jest systemowe uregulowanie istniejącego oraz sprawdzonego już od ponad 20 lat zawodu referendarza sądowego.

W ocenie Stowarzyszenia należy dokonać zmian w kierunku ukształtowania tego zawodu jako zawodu docelowego, z odpowiednimi gwarancjami ustawowymi, tak aby zapewnić stabilną kadrę orzeczniczą.

Założenia zmian w organizacji pracy sądu.

Punktem wyjścia do założeń usprawnienia w organizacji pracy sądu winno być wyraźne podzielenie funkcji i wyodrębnienie zadań wykonywanych przez kadrę orzeczniczą w sądach powszechnych, którą stanowią: sędziowie, asesory i referendarze.

- 1) Nie powinien budzić wątpliwości następujący podział funkcyjny na grupy:
 - a) sędziowie oraz asesory wraz z asystentami i obsługą sekretarską – w tym wariancie asystenci winni zostać wyposażeni w kompetencje do przygotowywania całości czynności merytorycznych i technicznych na etapie całego postępowania w sprawie (bez przekazywania części postępowania np. liczenia kosztów referendarzom, co ma wpływ nie tylko na czas trwania postępowania ale i na dalsze rozstrzygnięcie sprawy przez sędziego, może także generować spory merytoryczne – w danej sprawie funkcjonuje dwóch orzeczników). Asystent powinien wykonywać powierzone czynności pod nadzorem sędziego referenta sprawy (asystent przygotowuje decyzję z adnotacją „przygotował lub opracował” a sędzia czynność tę zatwierdza).
 - b) referendarze sądowi wraz z obsługą sekretarską.
- 2) Kolejnym etapem w zmianach organizacyjnych winno być podzielenie kognicji spraw pomiędzy sędziów i asesorów a referendarzy sądowych (przy czym w sprawach powierzonych referendarzom zawsze mogą orzekać sędziowie i asesory). Zakres spraw mógłby być określony np. rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości na podstawie delegacji ustawowej, co pozwoliłoby pominąć czasochłonny proces legislacyjny, związany

z uchwalaniem ustaw. Na tym etapie zmian można postarać się stworzyć definicję wymiaru sprawiedliwości i zadań z zakresu ochrony prawnej, ale aspekt ten nie powinien zdominować głównych założeń propozycji zmian.

- 3) Równoległe z podziałem kognicji można rozważyć wprowadzenie odrębnej (uproszczonej i szybkiej) procedury w sprawach powierzonych referendarzom. Dotyczy to spraw cywilnych, gospodarczych (z wydziałów procesowych i upadłościowych), rodzinnych, karnych i wykroczeniowych. Taka procedura (roboczo nazwana przedsądem) może realnie skrócić czas rozpatrywania sprawy oraz w sposób zdecydowany uwolnić sędziów, a po części i asesorów od spraw tzw. nieskomplikowanych i nie wymagających bezpośredniej ingerencji orzeczniczej sędziego. Inicjatywa ta może także znacznie ograniczyć lub nawet zakończyć dyskusję o przekazywaniu części spraw należących do kognicji sądów na rzecz podmiotów, które w rzeczywistości są przedsiębiorcami działającymi na własny rachunek (np. adwokaci, radcowie prawni i notariusze). Powyższe w ocenie Stowarzyszenia, prowadzi do wniosku, że nie ograniczenie kognicji sądów, ale racjonalny podział organizacyjny i funkcjonalny pracy sądów, powinien przyczynić się do usprawnienia jego pracy, a efekt tego powinien być widoczny już na przestrzeni najbliższych kilku lat.

Najważniejsze postulaty, które można wdrożyć w sądach powszechnych bez zmian ustawowych.

- 1) zwiększenie liczby etatów referendarskich w sądach rejonowych, ale także okręgowych i apelacyjnych. Nowe etaty przede wszystkim należy kierować do wydziałów „procesowych” (cywilny, gospodarczy, pracy, upadłościowy), w których już aktualnie kompetencje referendarzy są dość szerokie, lecz niedobór orzeczników z tej kategorii powoduje, że są one nadal w dużej mierze wykonywane przez sędziów. Zgodnie z informacjami płynącymi oficjalnie z Ministerstwa Sprawiedliwości, w najbliższym okresie nie będą ogłaszane nowe konkursy na wolne stanowiska sędziowskie. Jeżeli sytuacja ta będzie się przedłużać, spowoduje to po pewnym czasie sporą „wyrwę” kadrową, co przełoży się negatywnie na sprawność postępowania. Jednym ze środków zaradczych na ten problem jest zwiększenie etatyzacji referendarskiej, zwłaszcza w wydziałach „procesowych” sądów rejonowych. Konkursy na stanowisko referendarza sądowego przeprowadza się stosunkowo szybko (zwłaszcza w porównaniu do konkursów sędziowskich), etat referendarski kosztuje także Skarb Państwa mniej niż etat sędziowski. Już dziś zakres kompetencji referendarza w tych wydziałach jest stosunkowo szeroki, zaś znaczne zwiększenie etatyzacji pozwoliłoby nie tylko na zapełnienie luki kadrowej, jaka powstanie, lecz także na **znaczne odciążenie sędziów w czynnościach, których nie muszą oni wykonywać.**
- 2) wprowadzenie zmian organizacyjnych, pozwalających na powierzenie referendarzom w wydziałach „procesowych” (głównie cywilnych i gospodarczych) całości czynności z danego postępowania z równoczesnym wyłączeniem czynności z tzw. akt sędziowskich (np. liczenie kosztów), które powinny być wykonywane wyłącznie przez asystentów sędziów (co oczywiście musi być połączone ze zwiększeniem etatyzacji, o czym była mowa wcześniej).

- 3) wprowadzenie zmian w zakresie zasad biurowych oraz statystycznych pozwalających na określenie oraz wyodrębnienie liczby czynności (w tym orzeczniczych) wykonywanych przez referendarzy od czynności wykonywanych przez sędziów.
- Zmiany te miałyby na celu wyodrębnienie z ogólnej statystyki sądowej statystyki „referendarskiej”. Polegałyby to przykładowo na tworzeniu odrębnej podpisatury decyzji wпадkowych podejmowanych w sprawach przez referendarzy (np. I C .../24/1 ref.) Pozwoliłoby to na ustalenie rzeczywistej ilości czynności, w tym orzeczniczych, wykonywanych przez referendarza.

Postulowane zmiany ustawowe co do zakresu kompetencji oraz statusu ustrojowego referendarza sądowego w sądzie powszechnym.

Przedstawione poniżej propozycje nie wydają się kontrowersyjne pod względem politycznym, a pozwoliłyby w lepszym stopniu wykorzystać tę kategorię orzeczników, a jednocześnie podwyższyć status ustrojowy, a co za tym idzie – prestiż i atrakcyjność tego zawodu, tak by w założeniu był on zawodem docelowym.

1) Kompetencje referendarza sądowego – proponowane założenia zmian ustawowych.

- a) Postępowanie wykroczeniowe.
Kierowanie sprawy na posiedzenie niejawne, wydawanie postanowień o odmowie wszczęcia / umorzeniu postępowania wykroczeniowego, **wydawanie wyroków nakazowych** (z wyjątkiem kary aresztu, środka karnego zakazu prowadzenia pojazdu; można rozważyć zmianę nazwy orzeczenia np. na nakaz karny lub nakaz związany z popełnieniem wykroczenia).
- b) Postępowanie karne.
Posiedzenie pojednawcze w postępowaniu prywatnoskargowym.
- c) Postępowanie cywilne (w wydziałach cywilnym, gospodarczym, pracy, do rozważenia w wydziale rodzinnym).
- do rozważenia nowa kategoria orzeczenia: nakaz alimentacyjny (wydawany na podstawie tabel alimentacyjnych wydawanych w drodze rozporządzenia przez Ministra Sprawiedliwości),
- w razie wątpliwości co do wydania nakazu zapłaty lub nakazu alimentacyjnego, możliwość zobowiązania strony pozwanej do złożenia odpowiedzi na pozew, po uzyskaniu dokumentów od obu stron, możliwość wydania nakazu w tym o charakterze częściowym (w kolejnym punkcie nakazu: częściowe oddalenie pozwu – możliwość wniesienia sprzeciwu przez stronę powodową, nakaz w całości traci moc, sprawa trafia do sędziego już po uzyskaniu pełnego stanowiska obu stron).
- d) Postępowanie rejestrowe, wieczystoksięgowe.

Przyznanie referendarzom pozostałych kompetencji w tych postępowaniach, które są zarezerwowane dla sędziów, np. rozwiązanie stowarzyszenia na wniosek organu sprawującego nadzór nad stowarzyszeniem.

2) Pozycja ustrojowa referendarza sądowego – proponowane założenia zmian ustawowych.

a) Organ mianujący referendarza.

Referendarzy sądowych w sądach administracyjnych mianuje naczelny organ sprawujący funkcje organizacyjne i nadzorcze w sądownictwie administracyjnym, czyli Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Podobną zasadę należy przywrócić w sądownictwie powszechnym. Organem mianującym i rozwiązującym stosunek pracy powinien być zatem I Prezes Sądu Najwyższego (lub Prezes wyznaczonej Izby w Sądzie Najwyższym).

b) Aplikacja referendarska.

Rozważyć należy przywrócenie aplikacji referendarskiej (mogłaby ją prowadzić Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury), trwającej np. 1- 2 lata, kończącej się egzaminem referendarskim, którego pozytywne złożenie skutkuje możliwością przystąpienia do konkursu na referendarza sądowego.

c) Niezależność orzecznicza referendarza.

Proponuje się zwiększenie zakresu niezależności referendarzy sądowych, wskazując jednoznacznie, że podczas orzekania referendarze podlegają wyłącznie Konstytucji RP oraz ustawom (na wzór obecnego art. 106j § 1 usp).

Brzmienie proponowanego przepisu nawiązuje do unormowania konstytucyjnego dotyczącego asesorów sądowych i ma na celu wskazanie także, że referendarz ma prawo powziąć wątpliwości prawne co do zgodności aktu normatywnego (w tym podustawowego) z aktem wyższego rzędu. Proponowanym rozwiązaniem w przypadku powzięcia tego typu wątpliwości jest obowiązek referendarza przekazania sprawy do rozpoznania sądowi, jako organowi uprawnionemu do dokonania kontroli konstytucyjności, czy to w trybie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, czy to bezpośredniego zastosowania Konstytucji RP. Uprawnień takich ze względów ustrojowych nie należy przekazywać referendarzom sądowym.

d) Oceny okresowe.

Oceny okresowe winny zostać usunięte. W obecnym stanie prawnym konstrukcja ocen okresowych (w szczególności możliwość uzyskania negatywnej oceny i wręcz iluzoryczna droga odwoławcza) stwarza bezpośrednie przełożenie na możliwość wpływu na niezależność orzeczniczą referendarza i jest głównym instrumentem nacisku pozamerytorycznego.

Alternatywnie należy dążyć do zmiany organu, do którego skierowany jest sprzeciw od negatywnej oceny okresowej (powinien nim być prezes sądu nadrzędnego nad sądem, w którym jest zatrudniony referendarz sądowy) oraz skreślenie możliwości rozwiązania stosunku pracy z referendarzem sądowym, który uzyskał dwukrotną następującą po sobie

ocenę negatywną i wprowadzenie w zamian zasady, że taka sytuacja stanowi podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

- e) Obligatoryjność mianowania na starszego referendarza sądowego po spełnieniu przesłanek ustawowych.

Zmiana ma na celu wprowadzenie zasady, że awans zawodowy referendarza sądowego na starszego referendarza sądowego odbywać powinien się według czytelnych kryteriów wynikających z ustawy, nie stanowić zaś uznaniowej (fakultatywnej) decyzji. Zmiana taka pozwoliłaby na urzeczywistnienie postulatów zawartych w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08 (zob. pkt 2.4.3.). W aktualnym stanie prawnym, wedle wykładni stosowanej przez prezesów sądów apelacyjnych, awans zawodowy referendarza stanowi uznaniową decyzję prezesa sądu apelacyjnego, niezależną od spełnienia wymogów określonych w ustawie. Decyzja ta w praktyce często jest podejmowana z powodów pozamerytorycznych (np. finansowych). Rozwiązanie takie, uzależniające awans zawodowy od uznaniowej decyzji prezesa sądu apelacyjnego, w oczywisty sposób może stanowić podstawę do nacisków pozamerytorycznych i negatywnie wpływać na zakres niezależności orzeczniczej referendarza.

- f) Samorządność referendarzy sądowych / komisje dyscyplinarne.

Mając na celu wzmocnienie zakresu niezależności referendarzy, koniecznym jest przyznanie zebraniom referendarzy okręgu (stanowiących szczytkowy samorząd referendarzy) realnych kompetencji.

- zebrania referendarzy okręgu mają wskazywać kandydatów do pełnienia funkcji w komisjach dyscyplinarnych orzekających o odpowiedzialności dyscyplinarnej referendarzy, a także na rzecznika dyscyplinarnego okręgu sądowego do spraw referendarzy. Rozwiązanie takie ma służyć zwiększeniu niezależności referendarzy poprzez wprowadzenie zasady, że mają oni wpływ na skład komisji dyscyplinarnych. W przypadku komisji I instancji powoływanych przez prezesa sądu okręgowego proponuje się, by właściwe zebranie okręgu wskazywało kandydatów w liczbie dwukrotnie przekraczającej liczbę członków komisji. W przypadku komisji odwoławczych, powoływanych przez Ministra Sprawiedliwości (lub Krajową Radę Sądownictwa) proponuje się, by każde zebranie referendarzy okręgu wskazywało jednego kandydata. Z tak utworzonej puli kandydatów powoływałoby się członków komisji,

- członek komisji dyscyplinarnej oraz rzecznik dyscyplinarny nie powinien być w czasie pełnienia funkcji delegowany do pełnienia innych obowiązków. Pozwoli to na zwiększenie zakresu niezależności osób pełniących te funkcje, a w konsekwencji – wszystkich referendarzy sądowych, których odpowiedzialność dyscyplinarna nie będzie wcielana w życie przez osoby uzależnione od Ministra Sprawiedliwości,

- umożliwienie przedstawicielowi referendarzy okręgu uczestnictwa, z głosem doradczym, w posiedzeniach kolegium sądu okręgowego. Pozwoli to na bardziej realne umożliwienie przedstawicielowi zabierania głosu w sprawach ważnych dla referendarzy,

- umożliwienie referendarzom uczestniczenia (bez prawa głosu – na wzór asesorów) w zgromadzeniach ogólnych sądów (taka praktyka miała miejsce między innymi w Sądzie Rejonowym dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie w związku z wyborem Prezesa Sądu oraz zapewnienie możliwości wypowiedzenia się co do osoby kandydata).

g) Zwiększenie stabilności zawodowej / likwidacja możliwości uznaniowego podejmowania decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy.

- zmniejszenie arbitralności decyzji o przeniesieniu referendarza. Brak jest podstaw do możliwości arbitralnej możliwości Ministra Sprawiedliwości odmowy przeniesienia na inne miejsce służbowe, jeśli sąd do którego chce się przenieść referendarz jest położony w tej samej miejscowości, w której jest położony sąd dotychczas zatrudniający referendarza.

- skreślenie możliwości rozwiązania stosunku pracy z referendarzem w przypadku reorganizacji sądu (przykładowo zniesienia wydziału lub jego podziału na dwa). Możliwość taką należy pozostawić w przypadku zniesienia sądu.

- skreślenie odwołania do art. 53 Kodeksu pracy, a zatem zniesienie możliwości uznaniowego rozwiązania stosunku pracy z referendarzem w przypadku nieobecności w pracy z powodu choroby trwającej co do zasady 6 miesięcy. Możliwość taka była w przeszłości nadużywana przez prezesów sądów. Dla swej niezależności orzecznik będący referendarzem nie powinien obawiać się zwolnienia z pracy w przypadku trwającej 6 miesięcy choroby (np. nowotworowej albo będącej wynikiem ciężkiego wypadku drogowego). Natomiast w sytuacji trwałej niezdolności do pracy dalej należy pozostawić możliwość rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem w przypadku uznania przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków referendarza.

- wprowadzenie możliwości odwołania się przez referendarza od podziału czynności, w szczególności przydziału do określonego wydziału. Brak w aktualnym stanie prawnym możliwości wniesienia środka odwoławczego przez referendarza powoduje, że unormowanie takie może stać się instrumentem nacisku na referendarza, negatywnie wpływając na zakres jego niezależności. Odwołanie powinno przysługiwać do prezesa sądu nadzrędnego, a w przypadku referendarza zatrudnionego w sądzie apelacyjnym – do prezesa sądu apelacyjnego wyznaczonego przez Ministra Sprawiedliwości (ewentualnie do Krajowej Rady Sądownictwa).

h) Czas pracy referendarza.

Uznanie referendarza za niezależnego orzecznika powoduje, że jego czas pracy powinien być unormowany na zasadach zadaniowego czasu pracy, analogicznie do czasu pracy sędziego. Tym samym zniesiona powinna zostać możliwość ustalenia przez prezesa sądu innego systemu czasu pracy. **Za niewłaściwe należy także uznać ustalanie przez prezesa sądu norm dotyczących ilości wykonywanych przez referendarzy zadań.** Skoro mowa jest o obowiązkach orzeczniczych, taka regulacja w sposób negatywny wpływa na jakość orzekania, bowiem to ilość, a nie jakość wydanych orzeczeń staje się głównym wyznacznikiem oceny pracy referendarza.

i) Uprawnienia emerytalne referendarzy.

Elementem wzmacniającym pozycję zawodową i ustrojową referendarza może być uregulowanie zasad uposażenia emerytalnego referendarzy sądowych (ustalenie kwoty emerytury na poziomie np. 75% ostatniego wynagrodzenia przy pozostaniu w systemie ZUS).

Zmiany mają na celu zwiększenie stabilności kadrowej w gronie referendarzy sądowych i zwiększenia atrakcyjności tego zawodu, zwłaszcza w kontekście założenia, by w

zdecydowanej większości przypadków zawód referendarza sądowego stał się zawodem docelowym, a tylko w ograniczonym zakresie – przejściowym do zawodu sędziego.

- j) Awans zawodowy referendarzy sądowych.
- przywrócenie referendarzom sądowym ze zdaniem egzaminem sędziowskim uprawnień do startowania w konkursach na wolne stanowisko sędziego sądu rejonowego,
 - ponowne wprowadzenie unormowania pozwalającego „nowo mianowanemu” referendarzowi sądowemu po określonym czasie służby (np. 5 latach) na przystąpienie do egzaminu sędziowskiego, a następnie ubiegania się w konkursie na stanowisko sędziego sądu rejonowego.
- k) Likwidacja odniesienia do pracowników sądów i prokuratury, odwołanie do uprawnień i obowiązków sędziego.
- skreślenie odwołania do ustawy o pracownikach sądów i prokuratury ma na celu zaakcentowanie odrębności statusu ustrojowego referendarza od statusu pracowników administracyjnych,
 - odwołanie do przepisów dotyczących praw i obowiązków sędziów w zakresie: a) zakazu prowadzenia przez referendarzy sądowych dodatkowej aktywności zawodowej i gospodarczej, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków referendarza, b) przepisów dotyczących nagród jubileuszowych, c) przepisów dotyczących pomocy finansowej (pożyczki) na cele mieszkaniowe, d) przepisów dotyczących powierzania referendarzom sądowym funkcji patrona praktyki w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (co i tak w praktyce się dzieje mimo braku odpowiedniego unormowania).
- l) Wprowadzenie stroju urzędowego referendarza sądowego podczas posiedzeń jawnych oraz licytacji (toga zbliżona do sędziowskiej, bez „orła”), wprowadzenie możliwości stosowania przez referendarzy podczas posiedzeń jawnych oraz licytacji środków przymusu (w szczególności pieniężnej kary porządkowej).
- referendarze sądowi posiadają już dziś szerokie kompetencje do prowadzenia posiedzeń jawnych oraz nadzoru nad licytacjami w postępowaniu egzekucyjnymi. Brak odpowiedniego stroju urzędowego oraz możliwości dyscyplinowania stron często rodzi wśród stron poczucie braku szacunku i bezkarności wobec prowadzącego posiedzenie orzecznika (zaznaczyć należy, że dla innych zawodów prawniczych jest przewidziany strój urzędowy, a np. projektowana zmiana przepisów ustawy o doradztwie podatkowym przewiduje dla doradców strój urzędowy w postaci togi).

Kraków, 1 października 2024 r.