

Status prawny referendarza sądowego w sądownictwie administracyjnym

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Geneza i rozwój urzędu referendarza sądowego w prawie polskim

§ 1. Rys historyczny urzędu referendarza sądowego

I. Początki urzędu referendarza na ziemiach polskich

Urząd referendarza na ziemiach polskich ma długą i bogatą tradycję historyczną sięgającą początku XVI w. Od momentu powołania go przez Zygmunta I w statucie z 1507 r. referendarz zajmował wysokie miejsce w hierarchii dygnitarzy koronnych, bo drugie po sekretarzu wielkim koronnym¹. Król mianował dwóch referendarzy – jednego z duchowieństwa i jedną osobę świecką, którzy przed rozpoczęciem sprawowania swojej funkcji składali przysięgę. Prawo piastowania urzędu mogli utracić m.in. w przypadku nałożenia na nich kary infamii². Od referendarzy wymagano posiadania wiedzy fachowej, stąd też byli oni mianowani spośród „znawców prawa” (*iurisperiti auditores*). Przeważnie urząd ten pełnili kanonicy (referendarze duchowni) i sędziowie ziemscy (referendarze świeccy)³. Do ich obowiązków należało „codziennie rano od Mszy do obiadu i po południu od obiadu do wieczora przesłuchiwać skargi osób prywatnych i podawane na piśmie supliki odnosić do kanclerza dla przedstawienia królowi”⁴.

Warto zaznaczyć, że statut z 1507 r. nie posługiwał się pojęciem referendarza (*referendarius*), lecz jedynie określał ich kwalifikacje (*duo iurisperiti unus*

¹ O. Balzer, *Geneza Trybunału Koronnego: studium z dziejów sądownictwa polskiego XVI wieku*, Warszawa 1886, s. 43; S.B. Linde, *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1812, s. 22.

² J. Rafacz, *Sąd referendarski koronny: z dziejów obrony prawnej chłopów w dawnej Polsce*, Poznań 1948, s. 2–3, 23.

³ B. Grużewski, *Sądownictwo królewskie w pierwszej połowie rządów Zygmunta Starego*, w: O. Balzer (red.), *Studia nad historią prawa polskiego*, t. II, z. 4, Lwów 1906, s. 46.

⁴ Z. Gloger, *Encyklopedia staropolska*, t. IV, Warszawa 1903, s. 151.

spiritualis, alter saecularis) i wymieniał czynności, które mieli wykonywać (*audiant querentes, referantque officialibus*)⁵. Po raz pierwszy nazwa *referendarius* została użyta w dekretach sądowych w 1519 r. i to wyłącznie w odniesieniu do referendarza duchownego. Dopiero od 1521 r. pojęciem tym zaczęto się posługiwać również na określenie referendarza świeckiego⁶.

Statut z 1507 r. jasno określał podstawowy cel wprowadzenia urzędu referendarza jakim było odciążenie króla w sprawowaniu obowiązków związanych z pełnieniem władzy sędziowskiej⁷. Zadaniem referendarzy było zapoznanie się z treścią skargi wniesionej do sądu królewskiego (*audire querentes, querelis intendere*), a następnie przygotowanie i zreferowanie przedmiotu sprawy⁸. W statucie z 1507 r. wyraz *referre* był używany w odniesieniu do czynności „referowania” i od tego pojęcia pochodzi nazwa ich urzędu. Jak pisał Z. Gloger referendarze „byli urzędnikami przysięgłymi, którzy wszystkie sprawy kryminalne i cywilne do króla i sejmu przychodzące referowali, porządku ich wniesienia pilnowali i w Senacie zdanie swoje o nich wypowiadać mogli”⁹.

Początkowo referendarze pełnili funkcję dworskich urzędników. Zasiadali w sądach asesorskich, relacyjnych i sejmowych. Sądy te stanowiły organy właściwe w sprawach obrazy majestatu królewskiego bądź nadużyć ministrów królewskich¹⁰. Wprowadzenie tej instytucji miało na celu usprawnienie działalności sądów królewskich w obliczu stale rosnącej liczby spraw sądowych¹¹. W sądach asesorskich obowiązkiem referendarzy było służyć pomocą przewodniczącemu (kanclerzowi koronnemu lub podkanclerzemu). Do jego obowiązków należało „badać sprawę sporną i przygotowaną przedłożyć sądowi do zatwierdzenia”¹². Jego udział w postępowaniu był istotny, gdyż to jemu proku-

⁵ Art. 19 statutu z 1507 r. ustanawiający przy królu dwóch audytorów sądowych, „znawców prawa” był odbiciem, ujawnionych już na sejmie elekcyjnym w 1506 r., projektów zreformowania sądownictwa królewskiego opracowanych przez kanclerza wielkiego koronnego J. Łaskiego. Zob. W. Uruszczak, Sejm koronacyjny w 1507 roku w Krakowie, Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 2002, t. 7, s. 117.

⁶ B. Grużewski, Sądownictwo królewskie, s. 47–49.

⁷ *Ibidem*, s. 41.

⁸ T. Zielińska, Stanisław Antoni Szczuka jako referendarz koronny w latach 1688–1699, KH 2004, Rocznik CXI, Nr 3, s. 12; B. Grużewski, Sądownictwo królewskie, s. 44.

⁹ Z. Gloger, Encyklopedia, s. 151.

¹⁰ M. Rojewski (red.), *Metodyka pracy referendarza sądowego w wydziałach cywilnych, gospodarczych, ksiąg wieczystych, rejestru zestawów i prowadzącym e-sąd*, Warszawa 2012, s. 17–18.

¹¹ B. Grużewski, Sądownictwo królewskie, s. 43.

¹² I.T. Baranowski, Sądy referendarskie, PH 1909, Nr 9, s. 84.

rator, występujący w imieniu strony, przedstawiał stan sprawy (*statum causae*) po wniesieniu apelacji do sądu asesorskiego. Jednocześnie referendarz miał pilnować, aby strony i ich zastępcy nie powoływali się na nowe dowody, nieznanne sądowi niższej instancji. Referendarze występowali w sądzie relacyjnym, w którym to mogli udzielać rad królowi, zabierając głos po senatorach i innych wyższych urzędnikach¹³.

Warto dodać, że referendarze zasiadali nie tylko w sądach królewskich, ale na mocy statutu z 1569 r. mogli zasiadać w senacie z głosem doradczym. Obok czynności przewidzianych w statutach, referendarze spełniali i inne zadania, zależne od woli monarchy. Między innymi byli delegatami króla na sejmiki albo posłami królewskimi, wysyłanymi w specjalnych misjach za granicę¹⁴.

Początkowo referendarze zasiadali w sądach królewskich jedynie z głosem doradczym. Dopiero w XVI w. zaczęli sędzić, jako najwyższy sąd dominalny króla, sprawy poddanych z dóbr królewskich¹⁵. Nie ma zgody wśród badaczy co do daty wyodrębnienia się sądów referendarskich. Według *I.T. Baranowskiego*, sądy referendarskie wyodrębniły się pod koniec XVI w., w pierwszych latach panowania *Zygmunta III*¹⁶. *Józef Rafacz* był jednak zdania, że datę jego powstania należy ustalić na początek XVI w. Okolicznościami przemawiającymi za wcześniejszym przyjęciem daty powstania sądu referendarskiego są – zdaniem historyka – wzmianki o podpisywaniu przez referendarza wyroków w sprawach dotyczących włościan dóbr królewskich przed 1587 r., a także próby ograniczenia ich zakresu własności rzeczowej przez szlachtę¹⁷. Z kolei *J. Matuszewski* zwrócił uwagę, że Konstytucja z 1550 r.¹⁸ podkreśliła charakter referendarza jako osoby, która miała wysłuchać skarżącego i następnie „zreferować” sprawę. Dlatego przychylił się do poglądu *I.T. Baranowskiego*, że sąd referendarski uformował się pod koniec XVI w.¹⁹

Ekspertci zgodni są jednak co do tego, że utworzenie sądu referendarskiego i poddanie pod jego jurysdykcję spraw włościan, nie nastąpiło na mocy aktu

¹³ *J. Rafacz*, Sąd referendarski, s. 12–13.

¹⁴ *Ibidem*, s. 15.

¹⁵ *T. Maciejewski*, Historia ustroju i prawa sądowego Polski, Warszawa 2011, s. 66.

¹⁶ *I.T. Baranowski*, Sądy referendarskie, s. 83.

¹⁷ *J. Rafacz*, Sąd referendarski, s. 8, 10.

¹⁸ Potwierdzenie przywilejów koronnych z 26.7.1550 r., pkt 40. Uchwały sejmowe, pisane w języku łacińskim do połowy XVI wieku, nazywały się statutami. Od 1550 r. zaczęto je pisać po polsku i nazywać konstytucjami.

¹⁹ *J. Matuszewski*, W sprawie genezy sądu referendarskiego, w: Pisma wybrane, t. I, Łódź 1999, s. 294.

ustawodawczego, lecz drogą zwyczajową²⁰. Do właściwości sądów referendarskich należały sprawy zwane *juris colonarii*, czyli spory między poddanymi z dóbr królewskich a starostami i dzierżawcami²¹. Sąd referendarski zajmować się miał tylko tymi sprawami, które w dobrach prywatnych należały do ich panów, a zatem stanowił najwyższy sąd patrymonialny panującego, sąd – jak się sam nazywał – „zwierzchniego pana”²². Sądy referendarskie były również właściwe w sprawach korzystania z przywilejów ekonomicznych we wsi królewskiej. Uprzywilejowany mógł pozwać dzierżawcę lub starostę, gdy ten w jakikolwiek sposób przeszkadzał mu w korzystaniu z uprawnień, jak też starosta miał prawo zwrócenia się do sądu w przypadku przekroczenia nadanego uprawnienia. Ponadto sąd ten był właściwy w sprawach przeciwko gromadzie wiejskiej oraz pomiędzy poszczególnymi gromadami wiejskimi. Ostatecznie w XVII w. sąd referendarski ustalił swoją kompetencję w sprawach kryminalnych²³ i w sprawach wydawania ustaw karnych dla sądów wiejskich w królewskich²⁴. Sąd referendarski był sądem najwyższym dla spraw włościan z królewskich, rozpatrującym apelacje od wyroków zapadających w sądach niższych (sądów wiejskich, odbywających się pod przewodnictwem wójta gromadzkiego)²⁵. Sąd referendarski należał do sądów ostatniej instancji, stąd ówczesne zwyczajne środki prawne w postaci nagany sędziego²⁶ i apelacji były niedopuszczalne²⁷.

Sąd referendarski mógł orzekać wyłącznie w obecności króla²⁸. Pociągało to za sobą szereg konsekwencji, jak brak stałej siedziby sądu referendarskiego i, co istotniejsze, niemożność funkcjonowania sądów referendarskich w okresie

²⁰ J. Matuszewski, W sprawie, s. 291; I.T. Baranowski, Sądy referendarskie, s. 83; T. Lubomirski, Rolnicza ludność w Polsce od XVI do XVIII wieku, Warszawa 1862, s. 5.

²¹ F.A. Schmidt, Dzieje Królestwa Polskiego krótko lat porządkiem opisane przez Jana Albertandego, t. 2, Lwów 1846, s. 222; W. Skrzetuski, Prawo polityczne narodu polskiego, t. 2, Warszawa 1784, s. 393.

²² J. Matuszewski, W sprawie, s. 289.

²³ J. Rafacz, Sąd referendarski, s. 32–33.

²⁴ I.T. Baranowski, Sądy referendarskie, s. 92.

²⁵ J. Rafacz, Sąd referendarski, s. 32–33.

²⁶ Nagana sędziowska była oświadczeniem strony biorącej udział w procesie, że projekt wyroku, wyrok lub pojedyncze postąpienie procesowe sędziego jest niesprawiedliwe, i przez które strona czuje się pokrzywdzona. Nagana, podobnie jak apelacja, była środkiem prawnym dewolutywnym, skutkującym ponownym rozpatrzeniem sprawy przez sąd wyższej instancji. Zasadnicza różnica między apelacją a naganą dotyczyła przedmiotu, gdyż apelacja przysługiwała jedynie wobec wyroku. J. Rafacz, Nagana sędziego w dawnym procesie polskim, Lublin 1921, s. 10–11.

²⁷ J. Rafacz, Sąd referendarski, s. 79; J. Rafacz, Dawny proces polski, Warszawa 1925, s. 186.

²⁸ B. Grużewski, Sądownictwo królewskie, s. 41.

bezkrólewia²⁹. Wyprowadzona ze statutu z 1538 r. zasada, mówiąca o prawie referendarza zasiadania w sądach w obecności króla, utrzymała się aż do początku XVIII w. Pewna zmiana w tym zakresie nastąpiła w czasach saskich. Zarówno *August II*, jak i *August III*, większość czasu spędzali w Saksonii, skutkiem czego sprawy poddanych z dóbr królewskich, z powodu nieobecności króla, nie mogły być rozpatrywane. W latach 1702–1713 badacze nie odnotowali żadnej wzmianki o działalności sądu referendarskiego. Dopiero na początku XVIII w. przyjęto zasadę, że sądy referendarskie koronne mogą się odbywać także pod nieobecność króla, nawet wówczas, gdy ten przebywał na Litwie. W celu wyznaczenia posiedzenia sądowego potrzebne było jednak specjalne pozwolenie królewskie, które monarcha udzielał przy wyjeździe z Rzeczypospolitej³⁰.

Biorąc pod uwagę przemiany w organizacji i funkcjonowaniu sądu referendarskiego, można wyróżnić dwa etapy w jego rozwoju. Pierwszy, datowany jest od początku jego działalności do 1764 r., kiedy to sąd ten został zniesiony, a sprawy *iuris colonarii* zostały przekazane sądowi asesorskiemu. Drugi etap rozpoczął się od przywrócenia sądu referendalnego w 1766 r. i trwał do sejmiku grodzieńskiego w 1793 r.³¹

W pierwszym okresie swojej działalności, cechą charakterystyczną sądu referendarskiego był jednoosobowy skład orzekający. Sędzią, formalnie decydującym o wyroku, był wyłącznie referendarz rozpatrujący dany spór. Inną cechą był brak formalizmu w postępowaniu przed sądem, będący wyrazem uznawanej wówczas zasady, że włościanie występujący ze skargami nie znają prawa, stąd też nie należy od nich wymagać, aby znali przepisy postępowania. Co więcej, organizacja tego sądu, jego właściwość i postępowanie nie były przedmiotem ustawodawstwa sejmowego, gdyż sąd ten nie zajmował się sprawami szlachty. Do charakterystycznych cech należy także zaliczyć ustalanie właściwości sądu przez praktykę, czyli przez pozywanie do tego sądu i przez decyzje samego referendarza³².

Po dwuletniej przerwie w działalności, z chwilą przywrócenia sądu referendarskiego w 1766 r., zmienił się zasadniczo jego skład. Z jednoosobowego

²⁹ W czasie bezkrólewia ustawała działalność wszystkich sądów, gdyż swoje funkcje mogły wykonywać jedynie z mocy władzy królewskiej. S. *Kutrzeba*, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. 1: Korona, Lwów 1912, s. 211.

³⁰ J. *Rafacz*, *Sąd referendarski*, s. 39–40.

³¹ J. *Rafacz*, *Dawny proces*, s. 20.

³² J. *Rafacz*, *Sąd referendarski*, s. 17–18.

stał się sądem kolegiальnym³³. W jego skład wchodził: asesorowie z urzędu, jakimi byli sekretarze wielcy, referendarze, pisarze, instygatorowie i viceinstygatorowie, regenci, pisarz dekretowy asesorski i asesorowie z wyboru, których czterech wybierał ze swego składu senat, a dwunastu wybierała izba poselska ze stanu rycerskiego. Ponadto ustalenie właściwości sądu referendarskiego i postępowanie przed nim stały się przedmiotem ustawodawstwa państwowego. Skutkowało to wprowadzeniem formalizmu w postępowaniu, który do tychczas w odniesieniu do skarżących włościan nie był znany³⁴.

Istotnie ograniczono zakres właściwości rzeczowej. Od 1766 r. do sądów referendalnych należały wyłącznie sprawy: „a) starosty przeciw poddanym, jak i poddanych dóbr królewskich przeciw starostom i dzierżawcom uprzywilejowanym o rozmaite krzywdy, jak o robocizny, czynsze, daniny i inne powinności, a nadto o pomiar gruntów, b) wybrańców przeciw starostom o grunt, czy wybrańców przeciw gromadom, względnie między samymi wybrańcami”. Dalszą zmianą było wyznaczenie stałej siedziby sądu referendarskiego w pałacu Rzeczypospolitej w Warszawie oraz całkowite uniezależnienie posiedzeń sądowych od obecności króla. Konstytucja z 1766 r. przesądziła, że posiedzenia sądowe będą odbywały się w: marcu, kwietniu, wrześniu i październiku. W 1793 r. sądy referendarskie zostały ostatecznie zniesione, a sprawy *iuris colonarii* poddano pod właściwość sądów asesorskich³⁵.

Po utracie niepodległości na dawnych obszarach państwa polskiego, włączonych do mocarstw zaborczych, wprowadzono nowy porządek prawny i różne systemy sądownictwa, a stanowiska w sądowej administracji podporządkowano prawodawstwu państw zaborczych³⁶. Pod zaborami urząd referendarza nie istniał; zadania urzędników sądowych mających niektóre kompetencje sędziowskie spełniał w zaborze rosyjskim i Księstwie Warszawskim podsędek, zaś w zaborze pruskim i austriackim – justycjariusz³⁷.

³³ S. Kutrzeba, *Historia*, s. 258. Skład sądu referendarskiego był podobny do tego, jaki już w 1764 r. przewidziano dla sądu asesorskiego. J. Rafacz, *Historia ustroju dawnej Polski*, z. 3, Warszawa 1928, s. 30.

³⁴ J. Rafacz, *Sąd referendarski*, s. 21, 85.

³⁵ *Ibidem*, s. 22, 91.

³⁶ M. Rojewski, *Referendarze sądowi. Asystenci sędziów. Urzędnicy sądowi – obowiązki i uprawnienia*. Komentarz, Warszawa 2007, s. XVI.

³⁷ Zob. Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983, s. 113; Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. II, Warszawa 1966, s. 155; S. Plaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 1, Kraków 1997, s. 553.

II. Urząd referendarza sądowego w XX w.

W okresie międzywojennym zbliżone do referendarza sądowego kompetencje posiadali sekretarze wykonujący samodzielnie czynności sędziowskie w przypadkach określonych ustawami. Od ich rozstrzygnięć stronie przysługiwało odwołanie do sędziego lub sądu, do którego należał sekretarz³⁸. Określenie „referendarz” przypisywano wówczas urzędnikom Prokuratury Generalnej (art. 83 i 87 rozporządzenia Prezydenta RP z 6.2.1928 r.) oraz funkcjonariuszom prokuratury – referendarzom śledczym, mianowanym i zwalnianym przez Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej³⁹.

Dopiero ustawa z 20.6.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴⁰ uczyniła z referendarza pracownika administracyjnego, powierzając mu czynności administracyjne oraz czynności z zakresu nadzoru nad pracą sekretariatów sądowych, określone przez prezesa sądu (art. 129 § 1). Osobom tym zostały przypisane „wyłącznie wyższe czynności sekretarskie w sądach, w wydziałach cywilnych bez kompetencji samodzielnego prowadzenia i rozstrzygnięcia spraw”⁴¹. Brak uprawnień w sferze merytorycznej przełożył się na niższe wymagania kwalifikacyjne stawiane kandydatom na ten urząd. Na referendarza sądowego mogła być mianowana osoba posiadająca wyższe wykształcenie i co najmniej pięcioletnią praktykę na stanowisku sekretarza sądowego (art. 129 § 2 PrUSP85). W szczególnie uzasadnionych wypadkach na stanowisko referendarza sądowego mógł być mianowany pracownik posiadający wykształcenie średnie i co najmniej pięcioletnią praktykę na stanowisku sekretarza sądowego⁴².

Referendarzowi status urzędnika państwowego o szczególnym charakterze i randze nadała dopiero ustawa z 21.8.1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, KPC, ustawy o księgach wieczystych i hipo-

³⁸ Art. 265 § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.2.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 1964 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.).

³⁹ Por. art. 7, 8 i 15 ustawy z 20.7.1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 38, poz. 346).

⁴⁰ T.j. Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.

⁴¹ 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, MoP 1996, Nr 11, s. 394.

⁴² § 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 9.7.1986 r. w sprawie szczególnych warunków przyjęcia na stanowisko referendarza i sekretarza sądowego oraz w sprawie organizacji praktyki i egzaminu na stanowisko sekretarza sądowego (Dz.U. Nr 28, poz. 140).

tece oraz ustawy o prokuraturze⁴³. Powierzono mu wykonywanie określonych czynności w sprawach związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów sądowych, które wcześniej zastrzeżone były do wyłącznej właściwości sądów⁴⁴. Obawiając się trudności w powołaniu dostatecznej liczby referendarzy spełniających powyższe wymagania ustawodawca postanowił nie wyłączać sądów od spraw związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów sądowych. Tym samym doszło do powstania sytuacji, w której te same czynności związane z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów sądowych wykonywały sądy oraz nieposiadający przymiotu niezawisłości referendarze sądowi, przy czym podziału czynności pomiędzy nich dokonywało kolegium sądu wojewódzkiego⁴⁵. W doktrynie podkreślano, że czynności powierzone referendarzom „są w istocie rzeczy czynnościami jurysdykcyjnymi, ale nie stanowią wymiaru sprawiedliwości *sensu stricto*, bo ten jest wyłącznym przywilejem sądów i niezawisłych sędziów, lecz należy je zakwalifikować do czynności pomocniczych wymiaru sprawiedliwości”⁴⁶.

Zmianie charakteru urzędu referendarskiego towarzyszyło zwiększenie wymagań stawianych kandydatom na to stanowisko. Zgodnie z art. 122 § 2 PrUSP85 na stanowisko referendarza sądowego mógł być mianowany ten, kto:

- 1) posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich;
- 2) jest nieskazitelnego charakteru;
- 3) ukończył wyższe studia prawnicze lub wyższe studia administracyjne;
- 4) odbył aplikację referendarską i złożył egzamin referendarski albo odbył aplikację sądową, prokuratorską, notarialną, adwokacką lub radcowską i złożył odpowiedni egzamin albo złożył egzamin referendarski;
- 5) ukończył 24 lata.

Aplikacja referendarska trwała 6 miesięcy. Za charakterystyczne należy uznać, że w przeciwieństwie do naboru na aplikację sądową i prokuratorską, który odbywał się w trybie postępowania konkursowego, przyjęcie na aplikację referendarską nie było związane z wymogiem przejścia takiej procedury, lecz odbywało się na podstawie mianowania, którego dokonywał prezes sądu

⁴³ Dz.U. Nr 117, poz. 752.

⁴⁴ Zob. też E. Wójcicka, Ewolucja statusu ustrojowego referendarza sądowego w prawie polskim, w: D. Fleszer, A. Pokora, A. Rogacka-Lukasik, M. Borski (red.), Prawo i czas. Księga jubileuszowa prof. Adama Lityńskiego, Sosnowiec 2020.

⁴⁵ L. Korózs, M. Sztorc, Urząd referendarza, s. 394–395.

⁴⁶ S. Rudnicki, Nowy urząd referendarza sądowego – głos w dyskusji, MoP 1996, Nr 11, s. 395.

okręgowego (§ 5 ust. 1 rozporządzenia⁴⁷). Akt przyjęcia na aplikację referendarską należał do dyskrecjonalnych uprawnień właściwego organu sądowego, który – kierując się wymogami kwalifikacyjnymi wymienionymi w art. 122 § 2 PrUSP85 i § 6 rozporządzenia – decydował o składzie osobowym osób przyjętych na tę aplikację. Akt odmowy mianowania na stanowisko aplikanta referendarza nie podlegał kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁸. Po upływie 6-miesięcznego szkolenia praktycznego i seminaryjnego aplikant przystępował do egzaminu referendarskiego przed Centralną Komisją Egzaminacyjną powołaną przez Ministra Sprawiedliwości. Osoby, które zdały egzamin z najwyższą oceną, miały pierwszeństwo do mianowania na stanowisko referendarza sądowego.

Referendarza sądowego mianował i zwalniał Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa sądu wojewódzkiego. Z dniem określonym w akcie mianowania nawiązywał się stosunek pracy z referendarzem sądowym. Przed podjęciem pracy referendarz sądowy składał ślubowanie wobec prezesa sądu wojewódzkiego według następującej roty: „Ślubuję uroczyście na powierzonym mi stanowisku referendarza sądowego służyć wiernie narodowi polskiemu, sumiennie i starannie wykonywać obowiązki urzędowe, przestrzegać prawa, kierować się zasadami godności i uczciwości oraz dochować tajemnicy państwowej i służbowej”. Za naruszenie swoich obowiązków referendarz sądowy ponosił odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną na zasadach obowiązujących urzędników państwowych.

§ 2. Nowy normatywny kształt urzędu referendarza sądowego

I. Referendarz sądowy w sądownictwie powszechnym

Wejście w życie ustawy z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴⁹ otworzyło nowy rozdział w historii urzędu referendarza sądowego. Ustawa ta powierzyła referendarzom sądowym zadania z zakresu sądowej ochrony prawnej, utrzymując wymagania odnośnie do obywatelstwa

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18.6.1998 r. w sprawie referendarzy sądowych i aplikacji referendarskiej (Dz.U. Nr 80, poz. 520 ze zm.).

⁴⁸ Post. NSA we Wrocławiu z 12.6.2000 r., II SA/Wr 1831/99, Legalis.

⁴⁹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 365 ze zm.

polskiego, pełni praw cywilnych i obywatelskich, nieskazitelnego charakteru, wieku, a także wymogu odbycia aplikacji referendarskiej i złożenia egzaminu referendarskiego (ewentualnie aplikacji sądowej, prokuratorskiej, notarialnej, adwokackiej lub radcowskiej i złożenia odpowiedniego egzaminu), albo złożenia egzaminu referendarskiego⁵⁰. W porównaniu z regulacją z 1985 r. zmianie uległy wymagania w zakresie wykształcenia. Ustawodawca wyłączył z możliwości ubiegania się o urząd referendarza sądowego osoby, które ukończyły wyższe studia administracyjne, dopuszczając do tego zawodu jedynie osoby legitymujące się tytułem zawodowym magistra prawa.

Warunki mianowania na stanowisko referendarza sądowego, określone w art. 149 PrUSP, zostały istotnie zmienione wraz z wejściem w życie ustawy z 23.1.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury⁵¹. Ustawodawca zlikwidował aplikację referendarską, jako drogę dojścia do zawodu referendarza sądowego, wprowadzając nowy scentralizowany model kształcenia wstępnego – aplikację ogólną prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. W nowym modelu rekrutacji osób ubiegających się o stanowisko referendarza sądowego wymogiem mianowania na nie było ukończenie aplikacji ogólnej lub zdania egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego albo ukończenia aplikacji notarialnej, adwokackiej lub radcowskiej i złożenia odpowiedniego egzaminu.

Warto przypomnieć, że utrzymano w mocy przepisy dotyczące aplikacji referendarskiej w stosunku do osób przyjętych podczas ostatniego naboru w 2008 r. oraz wobec tych osób, które zamierzały przystąpić do samego egzaminu referendarskiego. Jednocześnie w przepisie przejściowym art. 66 ust. 1 KSSiPU ustawodawca uregulował sytuację kandydatów na referendarzy, którzy odbyli aplikację referendarską i złożyli egzamin referendarski na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie tej ustawy (4.3.2009 r.) w ten sposób, że uznał, iż spełniają oni wymagania ustawowe określone w art. 149 § 1 pkt 5 PrUSP. Zamiarem ustawodawcy było umożliwienie uzyskania mianowania na referendarzy sądowych pewnej grupie osób, które nie odpowiadały kryteriom ze znowelizowanego art. 149 § 1 pkt 5 PrUSP,

⁵⁰ Organizację aplikacji referendarskiej określały przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 27.11.2002 r. w sprawie aplikacji referendarskiej (Dz.U. Nr 201, poz. 1701), a następnie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 21.7.2006 r. w sprawie aplikacji referendarskiej i egzaminu referendarskiego (Dz.U. Nr 135, poz. 961).

⁵¹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1366.

tj. przede wszystkim osobom, które odbyły aplikację referendarską i złożyły egzamin⁵².

Wejście w życie ustawy z 23.1.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury uczyniło z instytucji referendarza sądowego jedną z dróg dojścia do stanowiska sędziego, która wspólnie z asystenturą sędziowską, zastąpiła urząd asesora sądowego. Uzasadniając tę zmianę projektodawca wskazał, że: „tendencja przekazywania referendarzom sądowym niektórych czynności w postępowaniu sądowym, niezastrzeżonych w Konstytucji RP do wyłącznej kompetencji niezawisłych sędziów, będzie umacniać się i rozszerzać na nowe kategorie spraw. Tendencja ta będzie wywierać pozytywny skutek także w zakresie kształtowania umiejętności praktycznych i podnoszenia kwalifikacji referendarzy sądowych, co jest pożądane w kontekście przyjętych w projekcie zasad naboru kandydatów na stanowiska sędziowskie”⁵³.

Kolejna nowelizacja art. 149 § 1 pkt 5 PrUSP⁵⁴ rozszerzyła krąg osób, które mogą być mianowane na stanowisko referendarza, o tych kandydatów, którzy zdali egzamin notarialny, adwokacki lub radcowski bez ukończenia odpowiedniej aplikacji. Jednocześnie wprowadziła procedurę konkursową, która ma na celu wyłonienie kandydata o największej wiedzy i najwyższych umiejętnościach, predyspozycjach i zdolnościach ogólnych, niezbędnych do wykonywania obowiązków referendarza⁵⁵. Następnie z dniem 21.8.2015 r. zniesiono wymóg ukończenia aplikacji ogólnej i zlikwidowano instytucję patrona stażu na stanowisku referendarza sądowego⁵⁶.

Dalsze zmiany w modelu rekrutacji osób ubiegających się o stanowisko referendarza sądowego wprowadzono ustawą z 11.5.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw⁵⁷. Przywrócono egzamin referendarski, który ma na celu sprawdzenie wiedzy prawniczej i umiejętności

⁵² Wyr. SN z 4.12.2014 r., III KRS 66/14, Legalis; wyr. SN z 23.10.2014 r., III KRS 58/14, Legalis; wyr. NSA z 25.11.2016 r., I OSK 1282/15, Legalis.

⁵³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, Druk Nr 946, Sejm VI kadencji, s. 20–21, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/946> (dostęp: 25.9.2018 r.).

⁵⁴ Ustawa z 18.8.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 203, poz. 1192).

⁵⁵ Rozporządzenie z 22.3.2012 r. w sprawie przeprowadzenia konkursu na stanowisko referendarza sądowego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 769).

⁵⁶ Ustawa z 9.4.2015 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 694 ze zm.).

⁵⁷ Dz.U. poz. 1139.

niezbędnych do wykonywania obowiązków referendarza sądowego. Według projektodawcy: „Takie rozwiązanie podyktowane jest dość wąską specjalizacją referendarzy sądowych, co powoduje, że opanowanie materii niezbędnej do wykonywania tego zawodu (uwzględniając ukończenie 5-letnich studiów magisterskich) nie wymaga przywrócenia aplikacji referendarskiej. Przy zapewnieniu odpowiednio wysokiego poziomu egzaminu referendarskiego wystarczające będzie kilkumiesięczne szkolenie w Krajowej Szkole już po zdaniu tego egzaminu”⁵⁸. Zmiana modelu egzaminu referendarskiego nastąpiła na mocy ustawy z 20.7.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw⁵⁹, w szczególności poprzez rezygnację z części ustnej. Od 10.8.2018 r. egzamin referendarski przeprowadza się w formie pisemnej, który składa się z dwóch etapów:

- 1) testu sprawdzającego wiedzę z poszczególnych dziedzin prawa;
- 2) zadań praktycznych sprawdzających umiejętności dokonywania wykładni i stosowania prawa, stosowania argumentacji prawniczej oraz kwalifikowania stanów faktycznych do zakresów właściwych norm prawnych (art. 52c KSSiPU).

Mając na uwadze uatrakcyjnienie zawodu referendarza i zatrzymanie doświadczonej kadry w sądach⁶⁰, ustawą z 29.6.2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw⁶¹ wprowadzono stanowisko starszego referendarza sądowego. Awans na wyższe stanowisko służbowe możliwy jest po upływie co najmniej 10 lat pracy, w czasie których referendarz sądowy nie był karany za przewinienia dyscyplinarne i uzyskiwał pozytywne okresowe oceny.

Wraz ze zmianą modelu rekrutacji i kształcenia osób ubiegających się o stanowisko referendarza sądowego, następowała również zmiana zakresu kompetencji. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. przyznała referendarzom sądowym znaczne uprawnienia w ramach postępowania procesowego: uzyskali oni możliwość wydawania nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym, a później również wszelkich zarządzeń w tym postępowaniu

⁵⁸ Zmiana ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Druk Nr 1406, Sejm VIII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1406> (dostęp: 25.9.2018 r.).

⁵⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1443.

⁶⁰ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Druk Nr 1057, Sejm V kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruk/1057> (dostęp: 25.9.2018 r.).

⁶¹ Dz.U. Nr 136, poz. 959 ze zm.

niu. W postępowaniu nieprocesowym pozostawiono im wykonywanie czynności w sprawach związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów sądowych. Wpływ na zakres kompetencyjny referendarzy sądowych mają nie tylko zmiany przepisów postępowania cywilnego, ale również prawa ustrojowego. Początkowo byli zatrudniani wyłącznie w sądach rejonowych, a na mocy ustawy z 22.12.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁶², także w sądach okręgowych⁶³.

Dalsze rozszerzenie kompetencji referendarzy sądowych nastąpiło z dniem 2.3.2006 r. Na mocy ustawy z 28.7.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁶⁴, powierzono referendarzom sądowym czynności w zakresie kosztów sądowych. Od 20.3.2007 r. referendarze mogą również wzywać strony do uzupełniania braków formalnych pism procesowych (art. 130 § 1, art. 130¹ § 1 KPC) lub wniesienia należytej opłaty (art. 130² KPC), wyznaczać odpowiedni termin do wniesienia zaliczki (art. 130⁴ § 2 i 3 KPC), wydawać zarządzenia o zwrocie pisma (art. 130¹ § 2, art. 130² § 1 i 4 KPC), wydawać postanowienia w przedmiocie stwierdzenia prawomocności orzeczeń (art. 364 § 2 KPC), a także nadawać klauzule wykonalności niektórym tytułom egzekucyjnym (art. 781 § 1¹ KPC)⁶⁵.

Zakres kompetencji referendarza sądowego został znacznie poszerzony ustawą z 24.8.2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw⁶⁶. Wskutek dokonanej nowelizacji, z dniem 2.10.2008 r., powierzono im dokonywanie wszystkich czynności w postępowaniach w sprawach z zakresu prawa spadkowego, z wyłączeniem prowadzenia rozprawy, zabezpieczenia spadku oraz przesłuchania świadków testamentu ustnego (art. 509¹ § 3 KPC)⁶⁷.

W kolejnych latach ustawodawca sukcesywnie zwiększał zakres uprawnień referendarzy sądowych, dotychczas należące do sądów, m.in. w postępowaniu egzekucyjnym i klauzulowym ustawą z 10.7.2015 r. o zmianie ustawy – Ko-

⁶² Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98.

⁶³ Zob. K. Markiewicz, Referendarz sądowy jako organ ochrony prawnej – status i kompetencje, w: T. Ereciński, J. Gudowski (red.), System Prawa Procesowego Cywilnego, t. III. Środki zaskarżenia, Warszawa 2013.

⁶⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 755 ze zm.

⁶⁵ Szerzej A. Arkuszewska, Referendarz sądowy w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2011.

⁶⁶ Dz.U. Nr 181, poz. 1287.

⁶⁷ Zob. M. Malczyk-Herdzina, Czynności referendarza sądowego w sprawach z zakresu prawa spadkowego (na tle noweli kodeksu postępowania cywilnego z 24 sierpnia 2007 roku), PiS 2007, Nr 2, s. 113–117.

deks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw⁶⁸, która weszła w życie 8.9.2016 r.⁶⁹ Z dniem 10.8.2018 r.⁷⁰ referendarzom sądowym została powierzona funkcja przewodniczących wydziałów ksiąg wieczystych, wydziałów gospodarczych do spraw rejestru zastawów oraz wydziałów gospodarczych do spraw Krajowego Rejestru Sądowego. Zmiana w tym zakresie miała na celu przesunięcie sprawujących te funkcje sędziów do czynności orzeczniczych związanych z wymiarem sprawiedliwości, ewentualnie dokonywania czynności w zakresie właściwości tych wydziałów, do których referendarze sądowi nie są uprawnieni⁷¹. Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego z 4.7.2019 r.⁷² dopuściła referendarzy sądowych do wykonywania czynności należących do przewodniczącego (art. 471 KPC) i czynności związanych z nadaniem biegu apelacji (art. 373 § 2 KPC). Ponadto kompetencje referendarza sądowego w postępowaniu nieprocesowym zostały rozszerzone na postępowania dotyczące ewidencji prowadzonych przez sądy. Ponadto zmodyfikowano zasady zaskarżania orzeczeń referendarza sądowego, wprowadzając, przez odesłanie do przepisów o zażaleniu, nowy katalog orzeczeń, na które skarga przysługuje, a także umożliwiając referendarzowi dokonanie autokorekty swoich orzeczeń przez uwzględnienie skargi i ponowne wydanie orzeczenia⁷³.

Pozytywne doświadczenia w funkcjonowaniu instytucji referendarza sądowego w postępowaniu cywilnym skłoniły ustawodawcę do przyznania im uprawnień procesowych również w postępowaniu karnym i w sprawach o wy-

⁶⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 1311 ze zm.

⁶⁹ Zob. J. Kalak, Rozszerzenie zakresu czynności referendarza sądowego w postępowaniu egzekucyjnym, w: P. Grzegorzczak, M. Walasik (red.), Kierunki zmian egzekucji sądowej, Sopot 2017, s. 67–96; S. Śniady, Rozwój instytucji referendarza sądowego w postępowaniu cywilnym, Wiedza Prawnicza 2015, Nr 1, s. 42–51; Ł. Zamojski, Zakres czynności referendarza sądowego w postępowaniu egzekucyjnym i klauzulowym po zmianach Kodeksu postępowania cywilnego dokonanych na mocy ustawy z 10 lipca 2015 r., PPE 2017, Nr 3, s. 41–68; S. Śniady, Referendarz sądowy w postępowaniu egzekucyjnym na gruncie nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 10 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1311 ze zm.), PPE 2017, Supplement Nr 1, s. 131–139.

⁷⁰ Ustawa z 20.7.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1443).

⁷¹ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, Druk Nr 2731, Sejm VIII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2731> (dostęp: 27.9.2018 r.).

⁷² Ustawa z 4.7.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1469 ze zm.).

⁷³ Szerzej A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, w: A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Warszawa 2019, Legalis, art. 398(22), Nb 16.

kroczenia oraz w postępowaniu karnym wykonawczym. Do postępowania karnego instytucja referendarza sądowego została wprowadzona 1.7.2015 r. na podstawie ustawy z 27.9.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw⁷⁴. Jej głównym celem było przeciwdziałanie nadmiernej przewlekłości postępowań prowadzonych przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości⁷⁵. W uzasadnieniu projektu wskazano, że zmiany te zmierzają w szczególności do odciążenia sędziów, prezesów sądów i przewodniczących wydziałów poprzez ukonstytuowanie możliwości podejmowania czynności, które nie stanowią „wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu art. 175 Konstytucji RP, a w dużej części mają charakter administracyjno-organizacyjny przez czynnik niesądowy. Jest to wyjście naprzeciw postulatowi wskazującemu, że udział w postępowaniu karnym referendarzy sądowych, przez wykonywanie „zadań z zakresu ochrony prawnej”, byłby istotnym instrumentem umożliwiającym wykorzystanie czasu sędziów w sposób bardziej efektywny⁷⁶. Kierując się wskazanymi przesłankami, stworzono możliwość wykonywania przez referendarzy sądowych zadań z zakresu ochrony prawnej takich jak: 1. wydawanie postanowień o charakterze obligatoryjnym

⁷⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 1247 ze zm.

⁷⁵ Przyznanie uprawnień do dokonywania niektórych czynności procesowych referendarzom zostało przez większość przedstawicieli ocenione pozytywnie. Zob. A. Sakowicz, Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw (Druk sejmowy Nr 870), Warszawa, 27.2.2013 r., s. 2; S. Steinborn, Ekspertyza prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania karnego, ustawy – kodeks karny i niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 870), Warszawa, 18.2.2013 r., s. 40.

Negatywnie odniósł się do propozycji wprowadzenia do postępowania karnego referendarza sądowego A. Lach: „Instytucja ta funkcjonuje już w procesie cywilnym i jak pokazuje praktyka, zakres czynności referendarza częstokroć ogranicza efektywne korzystanie z tej instytucji. [...] Nie wydaje się, aby zakres obowiązków referendarza przemawiał za wprowadzeniem tej instytucji, gwarantując należyte obciążenie. Instytucja ta mogłaby dobrze funkcjonować tylko w bardzo dużych wydziałach karnych. Dlatego lepszym rozwiązaniem może być zwiększenie liczby etatów asystenckich. Zauważyć też wypada, że referendarz miałby wydawać obok zarządzeń także postanowienia kończące postępowanie (np. art. 61 § 2), co z kolei wkracza w kompetencje sędziego. Wydawanie przez referendarza postanowień w trakcie toczącego się postępowania sądowego mogłoby też prowadzić do zwiększenia czasu trwania tego postępowania ze względu na możliwość zaskarżenia orzeczenia sprzeciwem”. A. Lach, Ocena projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, Kodeks karny i niektórych innych ustaw (druk sejmowy Nr 870 z 8.11.2012 r.), Warszawa, 4.3.2013 r., s. 11–12, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=870> (dostęp: 7.9.2018 r.).

⁷⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw. Uzasadnienie, Druk Nr 870, Sejm VII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=870> (dostęp: 7.9.2018 r.).

[Przejdź do księgarni →](#)