

# **Status prawny referendarza sądowego w sądownictwie administracyjnym**

Przejdź do produktu na [www.ksiegarnia.beck.pl](http://www.ksiegarnia.beck.pl)

## Wstęp

Urząd referendarza sądowego wprowadzono do postępowania sądownoadministracyjnego z dniem 1.1.2004 r. na mocy ustawy z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Wprowadzenie wysoko wykwalifikowanych pracowników z wykształceniem prawniczym w struktury sądownictwa administracyjnego miało na celu przeciwdziałanie nadmiernemu obciążeniu sędziów i zwiększenie efektywności postępowania sądownoadministracyjnego, w szczególności odciążenie przewodniczących wydziałów orzeczniczych od wykonywania zadań, które nie mieszczą się w obszarze sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Nie bez znaczenia były również pozytywne doświadczenia w funkcjonowaniu tego urzędu w sądownictwie powszechnym. W strukturach sądów powszechnych referendarze sądowi funkcjonują od 1985 r. Od tego czasu przeszli znamiennej ewolucję – od pracowników administracyjnych, wykonujących jedynie czynności administracyjne oraz czynności z zakresu nadzoru nad pracą sekretariatów sądowych, do urzędników o szczególnej randze, mianowanych przez prezesów sądów apelacyjnych, którym powierzono zadania z zakresu ochrony prawnej.

W polskim systemie źródeł prawa brak jest jednego tylko aktu normatywnego, który kompleksowo regulowałby status prawny referendarzy sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych. Ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych poświęca referendarzom sądowym niewiele uwagi, normując jedynie wymagania dla kandydata na stanowisko referendarza sądowego oraz starszego referendarza sądowego. Za sprawą odesłania zawartego w art. 29 § 2 PrUSA w zakresie nieuregulowanym stosowane są odpowiednio przepisy ustawy z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przy czym uprawnienia Ministra Sprawiedliwości przysługują Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest to odesłanie zewnętrzne dalsze, o charakterze dynamicznym, które odsyła do obowiązujących przepisów prawnych w brzmieniu, jakie będą miały każdorazowo w czasie obowiązywania przepisu odsyłającego.

Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów prawa jest powszechnie stosowaną techniką legislacyjną, powodującą jednak duże problemy praktyczne. Zawarte w art. 29 PrUSA odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych ma w rzeczywistości charakter odesłania kaskadowego. Ustawodawca w pierwszym rzędzie wskazuje na konieczność odpowiedniego stosowania ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Następnie zaś – w przypadku nieuregulowania jakiejś kwestii w tej ustawie – nakazuje stosować do referendarzy sądowych przepisy ustawy z 16.9.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, a także ustawy z 18.12.1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury. Z jednej strony, odesłania zapew-

nają skrótowość aktu prawnego, z drugiej zaś, rodzą szereg problemów związanych z ustaleniem, które przepisy ustaw szczególnych będą stosowane wprost, które z modyfikacjami, a które nie znajdują zastosowania z uwagi na nieprzystosowanie ich do referendarzy w sądach administracyjnych.

Wysokie wymagania stawiane kandydatom na stanowisko referendarza sądowego, zakres obowiązków, gwarantowana im niezależność co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń oraz spoczywająca na nich odpowiedzialność, powadzą do wniosku, że jest to pracownik o szczególnym statusie. Mimo 16 lat funkcjonowania referendarzy sądowych w strukturach wojewódzkich sądów administracyjnych dotychczas nie powstała monografia, która by w sposób całościowy przedstawiała ich status ustrojowy i procesowy, przy uwzględnieniu specyfiki postępowania sądowoadministracyjnego oraz gruntownych zmian wprowadzonych nowelizacjami ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Literatura przedmiotu niewiele uwagi poświęciła również szczególnemu środkowi zaskarżenia postanowień i zarządzeń referendarza sądowego, jakim jest sprzeciw. Brak monograficznego opracowania tego zagadnienia, a także liczne problemy z ustaleniem odpowiedniego stosowania przepisów ustaw szczególnych, stanowiły główne powody podjęcia badań nad urzędem referendarza sądowego w sądownictwie administracyjnym.

Głównym celem monografii jest całościowe ujęcie statusu ustrojowego i procesowego referendarzy sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych. Wśród celów szczegółowych należy wskazać:

- 1) ustalenie zakresu odpowiedniego stosowania ustaw szczególnych (Prawa o ustroju sądów powszechnych, ustawy o pracownikach sądów i prokuratury, ustawy o pracownikach urzędów państwowych) do referendarzy w sądach administracyjnych;
- 2) określenie roli referendarzy sądowych w wykonywaniu zadań z zakresu ochrony prawnej w sądach administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem zgodności z Konstytucją RP z 1997 r.;
- 3) ocenę niezależności i bezstronności referendarza oraz ich gwarancji ustrojowych i procesowych;
- 4) ustalenie charakteru prawnego i konstrukcji procesowej sprzeciwu od orzeczeń i zarządzeń referendarzy sądowych.

Monografia składa się z siedmiu rozdziałów. Punktem wyjścia jest omówienie genezy i rozwoju urzędu referendarza sądowego w prawie polskim. W rozdziale I przedstawiono początki urzędu referendarza na ziemiach polskich, począwszy od powołania go przez Zygmunta I w 1507 r. Następnie omówiono przemiany w organizacji i funkcjonowaniu sądu referendarskiego, aż do zakończenia jego działalności w wyniku utraty niepodległości przez Rzeczpospolitą. W dalszej części rozdziału skoncentrowano się na omówieniu przyczyn przywrócenia w 1985 r. urzędu referendarza sądowego w strukturach systemu wymiaru sprawiedliwości oraz jego ewolucji przejawiającej się w zmianie statusu ustrojowego oraz w znacznym poszerzeniu kompetencji. Przeanalizowano przebieg prac legislacyjnych reformujących sądownictwo administracyjne w zakresie

koncepcji funkcjonowania referendarza sądowego. Zarówno prezydencki, jak i poselski projekt ustawy o ustroju sądów administracyjnych i o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przewidywały wprowadzenie wysoko wykwalifikowanego urzędnika wykonującego określone czynności procesowe, przy czym jego status prawny określony w obu projektach różnił się w kwestiach zasadniczych, takich jak model rekrutacji, wymagania stawiane kandydatom, status zawodowy, czy zakres kompetencji. Kończącą część rozdziału poświęcono problematyce przekazywania kompetencji referendarzom sądowym z punktu widzenia konstytucyjnego, w szczególności zaś zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy.

W rozdziale II omówiono pracowniczy stosunek służbowy referendarza sądowego. Ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz Prawo o ustroju sądów powszechnych, będąc pragmatykami pracowniczymi dla referendarzy sądowych, regulują stosunek pracy tej grupy zawodowej w sposób samodzielny, odmienny od przepisów Kodeksu pracy. Znajduje to wyraz w określeniu podstawowych elementów stosunku pracy referendarza sądowego, takich jak zastrzone kryteria zdolności prawnej do zatrudnienia, przebieg naboru na stanowisko referendarzy sądowych, nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy. Punktem wyjścia jest omówienie wymagań na stanowisko referendarza sądowego, do których zaliczono obywatelstwo polskie, pełnię praw cywilnych i obywatelskich, nieskazitelny charakter, ukończenie wyższych studiów prawnych i uzyskanie tytułu magistra prawa, co najmniej trzyletnie doświadczenie na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego. Następnie omówiono poszczególne etapy procedury konkursowej, mianowicie: ogłoszenie o konkursie, przyjęcie zgłoszeń kandydatów, ustalenie i opublikowanie listy kandydatów dopuszczonych do konkursu, powołanie komisji konkursowej, przygotowanie zadań konkursowych, przeprowadzenie konkursu, obliczenie liczby punktów, wskazanie kandydata, ewentualnie ustalenie listy kandydatów zakwalifikowanych do zatrudnienia, sporządzenie protokołu z przeprowadzonego konkursu, umieszczenie informacji o wynikach konkursu. W dalszej części rozdziału zanalizowano nawiązanie stosunku pracy w ramach aktu mianowania, przyczyny rozwiązania stosunku pracy oraz problematykę delegowania i przeniesienia referendarza sądowego, stanowiące gwarancję stabilności zatrudnienia. Omówiono szczególne obowiązki i uprawnienia referendarzy sądowych, wynikające z zawartego w art. 151b § 3 PrUSP nakazu odpowiedniego stosowania niektórych przepisów dotyczących obowiązków i uprawnień sędziów.

Przedmiotem rozdziału III jest problematyka niezależności referendarza sądowego co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń określonych w ustawach. Punktem wyjścia jest wyjaśnienie pojęcia niezależności i odróżnienie go od niezawisłości, będącej atrybutem jedynie sędziów i asesorów sądowych. Przeprowadzono analizę gwarancji niezależności referendarza w wykonywaniu określonych zadań z zakresu ochrony prawnej, w tym niezależność od innych organów władzy publicznej, stabilność zatrudnienia i trwałość stosunku pracy. Omówiono wynikający z art. 11 ust. 1 PracSądProkU zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia bez zgody przełożonego, który ma odpowiednie zastosowanie do referendarzy sądowych, a także ograniczenia w zajmowa-

niu innych stanowisk i wykonywania zawodów wynikające z przepisów ustaw szczególnych. W końcowej części rozdziału dokonano analizy systemu okresowej oceny pracy referendarza sądowego. Referendarze sądowi, podobnie jak asystenci sędziów, podlegają okresowemu ocenom, obejmującym jakość i terminowość wykonywania zadań, kulturę urzędowania, efektywność wykorzystania czasu pracy oraz realizację doskonalenia zawodowego. Kryteria i zasady ewaluacji pracy referendarzy sądowych zostały skonfrontowane z katalogiem fundamentalnych wymogów przeprowadzania oceny sędziów sformułowanym przez Radę Konsultacyjną Sędziów Europejskich. Zabieg ten pozwolił ustalić, czy funkcjonujący system okresowej oceny pracy referendarza sądowego, nie narusza ich niezależności.

W rozdziale IV omówiono istotę bezstronności referendarza sądowego oraz jej procesowe i ustrojowe gwarancje. Bezstronność referendarza sądowego, zarówno w aspekcie obiektywnym, jak i subiektywnym, stanowi warunek profesjonalnego wykonywania powierzonych zadań z zakresu ochrony prawnej. Procesową gwarancją bezstronności referendarza sądowego jest instytucja wyłączenia, ukształtowana poprzez odesłanie do przepisów o wyłączeniu sędziego. Omówiono przyczyny wyłączenia z mocy prawa oraz na wniosek strony lub na żądanie referendarza. Ustalono, które bezwzględne przyczyny wyłączenia, ujęte w katalogu zamkniętym w art. 18 ust. 1 PostAdmU, będą miały odniesienie do referendarza. Z uwagi na wykonywanie przez referendarza sądowego wyłączenie zadań z zakresu ochrony prawnej nie wszystkie znajdą zastosowanie. Końcówką rozdziału poświęcono omówieniu ustrojowych gwarancji bezstronności referendarza sądowego, wśród których można wskazać poziom etyczno-moralny i kwalifikacje zawodowe, zakaz stosunku podległości między małżonkami, krewnymi oraz powinowatymi, zakaz kierowania się poglądami politycznymi, religijnymi ani interesem jednostkowym lub grupowym, a także wyłączenie prawa do strajku.

Przedmiotem rozdziału V są czynności procesowe referendarza sądowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Pierwotnie uprawnienia referendarzy sądowych w sądach administracyjnych ograniczały się jedynie do prowadzenia postępowań mediacyjnych i podejmowania czynności w sprawach z zakresu prawa pomocy. W wyniku nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 9.4.2015 r. katalog czynności referendarzy w postępowaniu sądownoadministracyjnym uległ znacznemu rozszerzeniu. Szczegółowo mówiono aktualne kompetencje referendarza sądowego w sprawach z zakresu prawa pomocy, a także uprawnienia do podejmowania czynności w zakresie badania wymagań formalnych pism, wydawania zarządzeń o ściągnięciu opłaty kancelaryjnej za odpis orzeczenia z uzasadnieniem, wydawania postanowień o stwierdzeniu prawomocności orzeczenia sądowego oraz zarządzeń o zwrocie akt administracyjnych. Omówiono czynności referendarza sądowego w zakresie zapewnienia stronie właściwej reprezentacji, tj. ustanawianie kuratora dla strony niemającej zdolności procesowej albo organu powołanego do reprezentowania, ustanawianie kuratora dla osoby, której miejsce pobytu nie jest znane oraz czynności procesowe zmierzające do ustanowienia przez sąd powszechny kuratora spadku.

W rozdziale VI omówiono kontrolę instancyjną nad orzecznictwem referendarza sądowego, uruchamianą wniesieniem szczególnego środka zaskarżenia jakim jest sprzeciw. Konstrukcja procesowa sprzeciwu jest niejednolita. Ogólny tryb postępowania ze sprzeciwu unormowany jest w art. 167a PostAdmU, przy czym w art. 259–260 PostAdmU ustawodawca wprowadził wyjątek dotyczący zaskarżenia postanowień i zarządzeń wydawanych w sprawach prawa pomocy. Środki te charakteryzuje szereg odrębności związanych nie tylko z przedmiotem zaskarżenia, ale przede wszystkim skutkiem prawnym, jakie wywołuje jego skuteczne wniesienie. Sprzeciw jest jedynym środkiem zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym, który ma tak różnie określone skutki jego wniesienia – raz jest środkiem anulacyjnym, a raz suspensywnym. Omówiono podmioty uprawnione do wniesienia sprzeciwu, warunki formalne, termin i tryb wniesienia oraz dopuszczalność cofnięcia tego środka zaskarżenia. Dokonano analizy czynności podejmowanych przez wojewódzki sąd administracyjny w razie skutecznego wniesienia sprzeciwu, które polegają bądź na rozpoznaniu sprzeciwu – w przypadku wniesienia sprzeciwu suspensywnego – bądź na rozpoznaniu sprawy przez sąd, gdy strona wniosła sprzeciw o charakterze anulacyjnym.

Przedmiotem rozdziału VII jest sytuacja referendarzy sądowych w sądach administracyjnych z punktu widzenia ich odpowiedzialności dyscyplinarnej, tak z perspektywy ustrojowej, jak i normatywnej. Rozdział obejmuje wybrane elementy zagadnienia, bez szczegółowego odniesienia do teorii naukowych dotyczących miejsca prawa dyscyplinarnego w systemie prawa, charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej, czy powiązań tego prawa z szeroko pojętym prawem karnym. Skoncentrowano się natomiast na praktycznych aspektach, począwszy od wskazania przepisów mających zastosowanie, a także na przesłankach odpowiedzialności dyscyplinarnej i sankcji przewidzianych za przewinienia dyscyplinarne, kończąc na procedurze, w ramach której rozpoznawane są sprawy dyscyplinarne.

Celem pracy było zbadanie statusu prawnego referendarza sądowego w sądownictwie administracyjnym, toteż posłużono się głównie metodą dogmatyczno-prawną, która w tradycyjnym ujęciu opiera się na badaniach logiczno-językowych tekstu prawnego, przy wykorzystaniu znanych metod wykładni prawa (językowej, systemowej, logicznej). Podejście wyłącznie dogmatyczne nie byłoby wystarczające dla kompleksowego ujęcia problemu. Dlatego metodę tę uzupełniono o metodę opisową i historyczno-prawną, która była pomocna w określeniu genezy i rozwoju urzędu referendarza sądowego. W szerokim zakresie skorzystano z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów powszechnych.

Monografia uwzględnia stan prawny na dzień 16.9.2020 r.

*Ewa Wójcicka*

Warszawa, 1 października 2020 r.

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](http://ksiegarnia.beck.pl)