

Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość



Włodzimierz Wróbel
Mikołaj Małecki
Małgorzata Pyrczak-Górowska
Dominik Zając
redakcja



Skróty

BGH	niemiecki Sąd Najwyższy
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
Europejska Konwencja Praw Człowieka, EKPC	Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dn. 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.
Karta Nauczyciela	Ustawa z dn. 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, Dz.U. 2021, poz. 1762, tekst jedn. ze zm.
Kodeks cywilny, k.c.	Ustawa z dn. 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 2023, poz. 1610, tekst jedn. ze zm.
Kodeks karny skarbowy, k.k.s.	Ustawa z dn. 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, Dz.U. 2022, poz. 859, tekst jedn. ze zm.
Kodeks karny z 1932 r., k.k. z 1932 r.	Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1932, nr 60, poz. 571 ze zm.
Kodeks karny z 1969 r., k.k. z 1969 r.	Ustawa z dn. 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1969, nr 13, poz. 94 ze zm.
Kodeks karny, k.k.	Ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz.U. 2022, poz. 1138, tekst jedn. ze zm.
Kodeks postępowania administracyjnego, k.p.a.	Ustawa z dn. 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168 ze zm.
Kodeks postępowania cywilnego, k.p.c.	Ustawa z dn. 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 2023, poz. 1550, tekst jedn. ze zm.

Skróty

Kodeks postępowania karnego, k.p.k.	Ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 2022, poz. 1375, tekst jedn.
Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, k.p.w.	Ustawa z dn. 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. 2022, poz. 1124, tekst jedn.
Kodeks wykroczeń, k.w.	Ustawa z dn. 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń, Dz.U. 2022, poz. 2151, tekst jedn. ze zm.
Konstytucja, Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
KRK	Krajowy Rejestr Karny
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
p.p.s.a.	Ustawa z dn. 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2023, poz. 1634, tekst jedn. ze zm.
Prawo o ustroju sądów powszechnych, u.s.p.	Ustawa z dn. 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2023, poz. 217, tekst jedn. ze zm.
Prawo o wykroczeniach, p.w.	Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach, Dz.U. 1932, nr 60, poz. 572 ze zm.
Prawo ochrony środowiska	Ustawa z dn. 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2022, poz. 2556, tekst jedn. ze zm.
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
SO	Sąd Okręgowy
SR	Sąd Rejonowy
TK	Trybunał Konstytucyjny
u.s.p.	Ustawa z dn. 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2023, poz. 217, tekst jedn.
ustawa o Krajowym Rejestrze Karnym	Ustawa z dn. 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym, Dz.U. 2023, poz. 159, tekst jedn. ze zm.
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Referendarz sądowy w postępowaniu nakazowym w sprawach o wykroczenia – postulaty *de lege ferenda*

Senior Judicial Clerk in Injunction Proceedings in Infraction Cases – De Lege Ferenda Postulates

DOI: 10.60677/kipk9788395965593.12

M. Iwański, *Referendarz sądowy w postępowaniu nakazowym w sprawach o wykroczenia – postulaty de lege ferenda*, w: *Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość*, red. W. Wróbel, M. Małecki, M. Pyrcak-Górowska, D. Zając, Kraków 2024, s. 373–411.

Mikołaj Iwański

Katedra Prawa Karnego, Uniwersytet Jagielloński; 0000-0002-9490-3002

Referendarz sądowy, jako wysoko wykwalifikowany, niezależny w zakresie wykonywanych obowiązków co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń orzecznik, pojawił się w na szerszą skalę w polskim systemie prawa karnego procesowego w 2015 r. wraz z obszerną reformą Kodeksu postępowania karnego oraz Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, która nastąpiła ustawą z dn. 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw⁵⁰⁴. Wprowadzenie instytucji referendarza sądowego do

504 Dz.U. 2013, poz. 1247 ze zm.

postępowania karnego oraz postępowania w sprawach o wykroczenia było zaledwie jednym z elementów obszernej reformy modelu procesu karnego, która dokonała się wspomnianą nowelizacją. Trzon reformy przygotowany został przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego⁵⁰⁵. Jak wynika z uzasadnienia projektu przygotowanego przez Komisję Kodyfikacyjną:

projekt stwarza możliwość powierzania referendarzom sądowym określonych czynności także w postępowaniu karnym. Jest to wyjście naprzeciw postulatом wskazującym, że udział w postępowaniu karnym referendarzy sądowych, poprzez wykonywanie „zadań z zakresu ochrony prawnej” (art. 2 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych), byłoby istotnym instrumentem usprawnienia tego postępowania i odciążenia sędziów od czasochłonnych, chociaż nieskomplikowanych pod względem prawnym czynności, które nie stanowią „wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu art. 175 Konstytucji RP, a w dużej części mają charakter administracyjno-organizacyjny. Propozycja zmiany Kodeksu postępowania karnego w tym zakresie z jednej strony ma na celu w miarę pełne wykorzystanie możliwości, jakie daje powołany przepis Prawa o ustroju sądów powszechnych, natomiast z drugiej strony uwzględnia konstytucyjny wymóg sprawowania sprawiedliwości jedynie przez sądy i sędziów (art. 175 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP)⁵⁰⁶.

Projektodawca wskazał przy tym, iż: „należy przy tym mieć na uwadze stanowisko TK zawarte w wyroku z dnia 12 maja 2011 r. (Sygn. akt P 38/08) nie uznającym niezgodności z Konstytucją RP art. 2 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych i przedstawioną w nim wykładnię pojęcia «zadań z zakresu ochrony prawnej», które może wykonywać referendarz sądowy”⁵⁰⁷.

Wprowadzenie instytucji referendarza sądowego do postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia oraz postępowania karnego wykonawczego stanowiło przejaw szerszej tendencji rozszerzania kompetencji tej grupy orzeczników. Katalog kompetencji

505 Zob. *Projekt Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego z dnia 25 stycznia 2011 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw*, < [https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego-2009-2013/projekty-aktow-prawnych/](https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego-2009-2013/projekty-aktow-prawnych/) >, dostęp: 12 kwietnia 2023 r. (dalej: projekt z dnia 25 stycznia 2011 r.).

506 Zob. *uzasadnienie projektu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego z dnia 25 stycznia 2011 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw*, < <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego-2009-2013/projekty-aktow-prawnych/> >, dostęp: 12 kwietnia 2023 r.

507 Zob. *uzasadnienie projektu z dnia 25 stycznia 2011 r.*

referendarzy sądowych od czasu wprowadzenia tej instytucji do polskiego porządku prawnego stale rośnie⁵⁰⁸.

Warto już w tym miejscu podkreślić, że jak wynika ze statystyk prowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, już w aktualnym stanie prawnym referendarze sądowi rozpoznają rocznie ok. 60–70% spraw sądowych wpływających do polskich sądów⁵⁰⁹. Oczywiście w obecnym stanie prawnym dotyczy to w zdecydowanej większości spraw z zakresu szeroko rozumianego postępowania cywilnego.

Wprowadzając instytucję referendarza sądowego do procesu karnego, ustawodawca cechował się bardzo daleko idącą ostrożnością, określając zakres jego kompetencji w sposób dość wąski. W postępowaniu w sprawach o wykroczenia kompetencje referendarza sądowego obejmują następujące kategorie czynności:

- a. wyznaczanie obrońcy z urzędu (art. 3 § 1 k.p.w.),
- b. zawiadamianie oskarżyciela publicznego o wniosku o ukaranie wniesionym przez pokrzywdzonego jako oskarżyciela posiłkowego (art. 27 § 4 k.p.w.),
- c. umarzanie postępowania z powodu odstąpienia od oskarżenia przez oskarżyciela posiłkowego konkurencyjnego lub subsydiarnego (art. 28 § 1 k.p.w.),
- d. zawieszanie postępowania z powodu śmierci oskarżyciela posiłkowego konkurencyjnego lub subsydiarnego (art. 31 § 1 k.p.w.),
- e. umarzanie postępowania z powodu śmierci oskarżyciela posiłkowego konkurencyjnego lub subsydiarnego w przypadku, gdy w jego prawa nie wstąpi osoba najbliższa (art. 31 § 1 k.p.w.),
- f. asystowanie w postępowaniu przyspieszonym w przypadku odstąpienia od przymusowego doprowadzenia sprawcy do sądu we wszystkich czynnościach sądowych przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie tych czynności na odległość, w miejscu przebywania sprawcy (art. 92a pkt 2 k.p.w.),

508 Zob. m.in. M. Sztorc, *Status...*, s. 264–294.

509 Zob. m.in. dokumenty dostępne na stronie internetowej Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Referendarzy Sądowych dotyczące ilości spraw zakończonych przez referendarzy sądowych w latach 2020–2021: pismo Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 17 stycznia 2023 r., znak: DSF.II.082.6.2023, < <https://referendarz.pl/410-liczba-spraw-zalatwionych-przez-referendarzy-w-2021-roku> >, dostęp: 12 kwietnia 2023 r., oraz pismo Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 7 września 2021 r., znak: DSF.II-082.247.2021, < <https://referendarz.pl/396-liczba-spraw-zalatwionych-przez-referendarzy-w-2020-roku> >, dostęp: 12 kwietnia 2023 r.

- g. kierowanie sprawy do instytucji lub osoby do tego uprawnionej w celu przeprowadzenia postępowania mediacyjnego między pokrzywdzonym i oskarżonym (art. 23a § 1 k.p.k. w zw. z art. 8 § 1 k.p.w.),
- h. wyznaczanie innego obrońcy do dokonania czynności, jeżeli czynności należy dokonać poza siedzibą lub miejscem zamieszkania obrońcy z urzędu (art. 84 § 2 k.p.k. w zw. z art. 24 § 2 k.p.w.),
- i. wyznaczanie innego pełnomocnika do dokonania czynności, jeżeli czynności należy dokonać poza siedzibą lub miejscem zamieszkania obrońcy z urzędu (art. 84 § 2 k.p.k. w zw. z art. 30 § 2 k.p.w.),
- j. wydawanie zarządzeń w przedmiocie wniosku o wydanie odpłatnie kopii dokumentów z akt sprawy oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy (art. 156 § 2 k.p.k. w zw. z art. 38 § 1 k.p.w.),
- k. wzywanie strony do złożenia w oznaczonym terminie wniosków co do sposobu odtworzenia akt sprawy oraz przedstawienia dokumentów umożliwiających ich odtworzenie (art. 162 k.p.k. w zw. z art. 38 § 1 k.p.w.),
- l. wzywanie osoby posiadającej potrzebne dokumenty do ich przedstawienia sądowi (art. 163 k.p.k. w zw. z art. 38 § 1 k.p.w.),
- m. w postępowaniu przed sądem udział w miejscu przebywania świadka w czynności przesłuchania świadka przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie tej czynności na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (art. 177 § 1a k.p.k. w zw. z art. 41 § 1 k.p.w.),
- n. składania rzeczy do depozytu sądowego (art. 231 k.p.k. w zw. z art. 44 § 5 k.p.w.),
- o. wydawanie w postępowaniu sądowym postanowienia o sprzedaży przedmiotów ulegających szybkiemu zniszczeniu lub takich, których przechowywanie byłoby połączone z niewspółmiernymi kosztami lub nadmiernymi trudnościami albo powodowałoby znaczne obniżenie wartości rzeczy (art. 232 k.p.k. w zw. z art. 44 § 5 k.p.w.),
- p. wydawanie postanowienia o zarządzeniu zniszczenia w całości lub w części pozostałych ilości przedmiotów lub substancji zbędnych do przeprowadzenia badań oraz o miejscu i czasie przechowywania ich pozostałej części w ilości niezbędnej do przeprowadzenia badań (art. 232a § 2 i 3 k.p.k. w zw. z art. 44 § 5 k.p.w.),

- q. ustanawianie obrońcy z urzędu w sprawie, w której oskarżony musi mieć obrońcę i korzysta z obrony z wyboru, gdy obrońca lub oskarżony wypowiada stosunek obrończy, a oskarżony nie powołał obrońcy z wyboru (art. 378 § 1 k.p.k. w zw. z art. 78 k.p.w.),
- r. odmawianie przyjęcia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku (art. 422 § 4 k.p.k. w zw. z art. 81 k.p.w.),
- s. dokonywanie sprawdzenia okoliczności faktycznych przed wydaniem orzeczenia na posiedzeniu, jeżeli czynność nie wymaga przeprowadzenia dowodu (art. 97 k.p.k. w zw. z art. 32 § 5 k.p.w.),
- t. nadawanie klauzuli wykonalności orzeczeniu podlegającemu wykonaniu w drodze egzekucji oraz ugodzie zawartej przed sądem lub referendarzem sądowym, a także ugodzie zawartej w postępowaniu mediacyjnym (art. 107 § 1 i 2 k.p.k. w zw. z art. 38 § 1 k.p.w.),
- u. odmawianie nadania klauzuli wykonalności ugodzie zawartej przed mediatorem, w całości lub w części, jeżeli ugoda jest sprzeczna z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo zmierza do obejścia prawa (art. 107 § 3 k.p.k. w zw. z art. 38 § 1 k.p.w.),
- v. wydawanie zarządzeń w przedmiocie wezwania do usunięcia braku pisma procesowego w terminie 7 dni, jeżeli pismo nie odpowiada wymaganiom formalnym, a brak jest tego rodzaju, że pismo nie może otrzymać biegu, albo brak polega na niezłożeniu należitych opłat lub upoważnienia do podjęcia czynności procesowej oraz w przedmiocie uznania pisma za bezskuteczne, jeżeli braków nie uzupełniono w terminie (art. 120 § 1 i 2 k.p.k. w zw. z art. 38 § 1 k.p.w.),
- w. zwalnianie osoby w całości lub w części od wyłożenia kosztów podlegających uiszczeniu przy wnoszeniu pisma procesowego, jeżeli wykazała ona, że ze względu na jej sytuację rodzinną, majątkową i wysokość dochodów wyłożenie ich byłoby zbyt uciążliwe (art. 623 k.p.k. w zw. z art. 121 § 1 k.p.w.),
- x. wydawanie orzeczenia o kosztach procesu, gdy zachodzi konieczność dodatkowego ustalenia ich wysokości, po wydaniu orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie (art. 626 § 2 k.p.k. w zw. z art. 121 § 1 k.p.w.).

Przedmiotem niniejszego opracowania jest próba wykazania, że na gruncie polskiego systemu prawnego (w szczególności unormowań o charakterze konstytucyjnym i ponadnarodowym) dopuszczalne

i pożądanym jest poszerzenie kompetencji referendarzy sądowych w postępowaniu wykroczeniowym na merytoryczne orzekanie w postępowaniu nakazowym. W pierwszej kolejności przedstawione zostaną argumenty o charakterze celowościowym odwołujące się w szczególności do wyników badań empirycznych dokonanych w trakcie projektu badawczego, które szerzej prezentowane są we wcześniejszych rozdziałach tej monografii⁵¹⁰. Następnie zaprezentowane zostaną występujące już aktualnie poglądy nauki prawa, postulujące taką możliwość, jak również stanowiska przeciwnie, wykluczające możliwość powierzenia referendarzom jakichkolwiek kompetencji zmierzających do merytorycznego rozstrzygnięcia o przedmiocie procesu. W dalszej kolejności na podstawie analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz literatury przedmiotu zrekonstruowany zostanie konstytucyjny i konwencyjny standard uczestnictwa podmiotów innych niż sędziowie w merytorycznym rozstrzygnięciu sporów sądowych. Następnie konstytucyjny i konwencyjny standard „wymiaru sprawiedliwości” zostanie skonfrontowany z pozycją ustrojową referendarza sądowego w polskim systemie prawnym. Wskazane zostaną pewne postulaty ustrojowe dotyczące wzmocnienia tego statusu i pogłębienia niezależności orzeczniczej referendarzy sądowych, co w połączeniu z argumentami o charakterze celowościowym stworzy spójną argumentację przemawiającą za powierzeniem referendarzom sądowym kompetencji orzeczniczych w postępowaniu nakazowym w sprawach o wykroczenia. Podsumowaniem opracowania będzie szereg konkretnych postulatów *de lege ferenda*.

W tym miejscu przedstawić należy kształt unormowań dotyczących postępowania nakazowego w sprawach o wykroczenia. Wskazane zostaną także wnioski wypływające z analizy danych uzyskanych w toku badań aktowych prowadzonych w ramach projektu badawczego, opisanych szczegółowo w poprzednich rozdziałach tej monografii⁵¹¹.

510 Zob. w szczególności: M. Pomietto, K. Sikora, *Prowadzenie...*, rozdział w niniejszej monografii; D. Kwiatkowski, *Między...*, rozdział w niniejszej monografii; M. Słomka, *Zniszczenie...*, rozdział w niniejszej monografii; J. Kisiel, M. Tyralik, *Zakłócenie...*, rozdział w niniejszej monografii, a zwłaszcza podsumowujący badania tekst Małgorzaty Pyrcak-Górowskiej, *Czy instytucje...*, rozdział w niniejszej monografii.

511 Zob. w szczególności: M. Pomietto, K. Sikora, *Prowadzenie...*, rozdział w niniejszej monografii; D. Kwiatkowski, *Między...*, rozdział w niniejszej monografii; M. Słomka, *Zniszczenie...*, rozdział w niniejszej monografii; J. Kisiel, M. Tyralik, *Zakłócenie...*, rozdział

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z unormowaniem art. 93 k.p.w. sąd na posiedzeniu może wydać wyrok nakazowy w sprawach o wykroczenia, w których wystarczające jest wymierzenie nagany, grzywny albo kary ograniczenia wolności. Sąd orzeka bez udziału stron (§ 1). Orzekanie w postępowaniu nakazowym może nastąpić, jeżeli okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości. Wydając wyrok nakazowy, sąd uznaje za ujawnione dowody dołączone do wniosku o ukaranie (§ 2). Wyrokiem nakazowym można orzec również środek karny (§ 3). Postępowanie nakazowe jest niedopuszczalne, jeżeli zachodzą okoliczności określone w art. 21 § 1 (§ 4) k.p.w., tj. zachodzą przesłanki do obrony obligatoryjnej:

- a. obwiniony jest głuchy, niemy lub niewidomy,
- b. zachodzą uzasadnione wątpliwości co do poczytalności obwinionego.

Do wyroku nakazowego w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio niektóre przepisy k.p.k., w szczególności dotyczące wymogów formalnych, jakimi powinien odpowiadać (art. 504 k.p.k.), jego obligatoryjnego doręczania stronom postępowania z odpowiednim pouczeniem (art. 505 k.p.k.) oraz – co najistotniejsze – środka zaskarżenia od wyroku nakazowego, jakim jest sprzeciw (art. 506 k.p.k.). Co więc istotne, w sprawach o wykroczenia oskarżonemu i oskarżycielowi przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu do sądu, który wydał wyrok nakazowy, w terminie zawitym 7 dni od doręczenia tego wyroku (art. 506 § 1 k.p.k. w zw. z art. 94 § 1 k.p.w.). Prezes sądu odmawia przyjęcia sprzeciwu, jeżeli został wniesiony po terminie lub przez osobę nieuprawnioną (art. 506 § 2 k.p.k. w zw. z art. 94 § 1 k.p.w.). Na zarządzenie odmawiające przyjęcia sprzeciwu przysługuje zażalenie (art. 94 § 2 k.p.w.). W razie wniesienia sprzeciwu wyrok nakazowy traci moc; sprawa podlega rozpoznaniu na zasadach ogólnych (art. 506 § 3 k.p.k. w zw. z art. 94 § 1 k.p.w.). Sprzeciw może być cofnięty do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na pierwszej rozprawie głównej (art. 506 § 5 k.p.k. w zw. z art. 94 § 1 k.p.w.). Sąd rozpoznający sprawę po wniesieniu sprzeciwu nie jest związany treścią wyroku nakazowego, który utracił moc (art. 506 § 6 k.p.k. w zw. z art. 94 § 1 k.p.w.). Wyrok nakazowy, od którego nie wniesiono sprzeciwu lub sprzeciw cofnięto, staje się prawomocny (art. 94

w niniejszej monografii, a zwłaszcza podsumowujący badania tekst Małgorzaty Pyrcak-Górowskiej, *Czy instytucje...*, rozdział w niniejszej monografii.

§ 3 k.p.w.). Jak podkreśla się w nauce procesu karnego, ustawa nie przewiduje szczególnych wymogów formalnych dla sprzeciwu od wyroku nakazowego. Jedyne wymogi formalne to obowiązek wniesienia sprzeciwu na piśmie oraz ogólne wymogi dla pisma procesowego, wskazane w art. 119 § 1 k.p.k., a zatem:

- a. oznaczenie organu, do którego jest skierowane oraz sprawy, której dotyczy,
- b. oznaczenie oraz adres wnoszącego pismo, a także numer telefonu, telefaksu i adres poczty elektronicznej lub oświadczenie o ich nieposiadaniu,
- c. treść wniosku lub oświadczenia, w miarę potrzeby z uzasadnieniem,
- d. datę i podpis składającego pismo⁵¹².

Według powszechnie przyjmowanego stanowiska „za wystarczające uznaje się, aby ze sprzeciwu w sposób jednoznaczny wynikała wola zaskarżenia wydanego wyroku nakazowego”⁵¹³. Sprzeciw od wyroku nakazowego nie podlega także żadnej opłacie. Z punktu zatem widzenia wymogów formalnych i fiskalnych ten środek zaskarżenia stanowi najbardziej odformalizowany środek dostępny w procedurze sądowej.

Decyzję w przedmiocie skierowania sprawy wykroczeniowej na posiedzenie niejawne w celu wydania wyroku nakazowego podejmuje prezes sądu (art. 60 § 1 pkt 7 k.p.w.). Zarządzenie takie można wydać w sytuacji, gdy w sprawie „zachodzi możliwość wydania wyroku nakazowego”, co z kolei należy powiązać z przesłankami wydania wyroku nakazowego, w szczególności z przesłanką materialną, zgodnie z którą „okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości”. Już na tym etapie postępowania prezes sądu powinien dokonać zatem wstępnej oceny zarówno w przedmiocie przesłanek odpowiedzialności wykroczeniowej, jak i ewentualnej sankcji (czy wystarczające będzie orzeczenie kary nagany, grzywny lub ograniczenia wolności). Oczywiście ocena faktyczna i prawa prezesa sądu nie wiąże w żadnym zakresie sądu orzekającego w sprawie (art. 60 § 4 k.p.w.). W tym kontekście należy jeszcze dodać, że zgodnie z art. 2 § 1a k.p.w. „orzeczenie w postępowaniu zwyczajnym następuje wówczas, gdy brak jest podstaw do rozpoznania sprawy w postępowaniu przyspieszonym albo nakazowym”. Jak podkreśla się w doktrynie, „tryb zwyczajny ma więc charakter subsydiarny

512 Zob. K. Eichstaedt, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 506 k.p.k., teza 5.

513 K. Eichstaedt, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 506 k.p.k., teza 5.

w stosunku do pozostałych dwóch trybów. Celem tego uregulowania jest dążenie do przyspieszenia i uproszczenia postępowania w sprawach o wykroczenia poprzez ograniczenie rozpoznawania spraw w postępowaniu zwyczajnym. Prymat zyskuje zasada szybkości procesu⁵¹⁴. W istocie unormowanie to wysławia dyrektywę preferencji dla postępowania nakazowego i przyspieszonego kosztem postępowania zwyczajnego, co w połączeniu z okolicznością, że w praktyce wykorzystywane rzadko postępowanie przyspieszone prowadzić musi do faktycznej dominacji postępowania nakazowego przy orzekaniu w sprawach o wykroczenia.

Należy wskazać, że wyniki badań aktowych potwierdzają hipotezę o dominującej roli postępowania nakazowego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Wstępną decyzję o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne w przedmiocie wydania wyroku nakazowego wydano w sumie 89,02% spraw (997), w tym 22,23% (249) na skutek wniosku o skazanie bez przeprowadzenia rozprawy w trybie art. 58 k.p.w.⁵¹⁵ Jak wskazuje Małgorzata Pyrcak-Górowska, niemalże aż 90% spraw wykroczeniowych było pierwotnie rozpoznawanych w trybie nakazowym, w tym ponad 20% na skutek zastosowania instytucji o charakterze konsensualnym⁵¹⁶. Trzeba przy tym podkreślić, że do badań aktowych dobrano typy wykroczeń o zróżnicowanym charakterze – w tym niezwykle kontrowersyjny pod względem prawnym art. 54 k.w.⁵¹⁷, w przypadku którego badaniu poddano jego zastosowanie do naruszeń regulacji epidemicznych obowiązujących na podstawie tzw. rozporządzeń covidowych. Trzeba zaś podkreślić, że stosowanie tego unormowania wiązało się z bardzo istotnymi wątpliwościami prawnymi, w tym o naturze konstytucyjnej⁵¹⁸. Nawet jednak w tym przypadku na posiedzenie niejawne w celu wydania wyroku nakazowego skierowano aż 80,41% badanych spraw⁵¹⁹.

514 M. Rogalski, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 2 k.p.w., teza 3. Zob. także M. Ziębiński, *Kodeks...*, s. 76.

515 M. Pyrcak-Górowska, *Czy instytucje...*, rozdział w niniejszej monografii.

516 M. Pyrcak-Górowska, *Czy instytucje...*, rozdział w niniejszej monografii.

517 Przewidujący odpowiedzialność za wykroczenie polegające na przekroczeniu wydanych na podstawie ustawy przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych.

518 W tej kwestii zob. przykładowo: M. Małecki, D. Kwiatkowski, *Restrykcje...*; E. Grzęda, M. Garwol, *Orzekanie...*; T. Iwanek, *Uchylenie...*; postanowienie SN z 9 marca 2022 r., I KZP 12/21; wyrok SN z 16 marca 2021 r., II KK 64/21.

519 D. Kwiatkowski, *Między...*, rozdział w niniejszej monografii.

Tymczasem już pierwsza selekcja spraw wykroczeniowych dokonywana przez prezesa sądu (którym w polskim systemie prawnym musi być sędzia) na podstawie zarówno oceny faktycznej, jak i prawnej sprawy, prowadzi do wstępnego wniosku, że „okoliczności czynu i wina obwinionego” nie budzą wątpliwości w aż 9 na 10 przypadków.

Przesłanką materialną wydania wyroku nakazowego w postępowaniu nakazowym jest, by okoliczności czynu i wina obwinionego nie budziły wątpliwości, przesłanką formalną zaś, by wystarczające (oczywiście z punktu widzenia celów kary) jest w sprawie wymierzenie kary nagany, grzywny lub ograniczenia wolności. Decyzję w przedmiocie wyroku nakazowego w postępowaniu wykroczeniowym w aktualnym stanie prawnym podejmuje oczywiście sąd w składzie jednego sędziego zawodowego. Jak wynika z przeprowadzonych badań aktowych, w sprawach, w których skierowano sprawę na posiedzenie w celu wydania wyroku nakazowego, do jednostkowych należy zaliczyć przypadki, w których wyroku takiego nie wydano. Warto także wskazać, że wśród spraw objętych badaniami, w których wydano wyroki nakazowe, sprzeciwu wniosło 14,90% obwinionych⁵²⁰. Ostatecznie „jeśli chodzi o merytoryczny sposób zakończenia postępowania, należy wskazać, że w przypadku 4,05% obwinionych (48) sądy odmówiły wszczęcia postępowania. W przypadku 2,19% obwinionych (26) postępowanie z różnych powodów zostało umorzone, jedynie 3,29% (39) osób zostało uniewinnionych, a aż wobec 90,47% osób (1073) postępowanie zakończyło się prawomocnie ukaraniem”⁵²¹. Najwyższy odsetek ukarań w postępowaniu przed sądem I instancji wystąpił w sprawach z art. 87 Kodeksu wykroczeń (96,16%)⁵²², najniższy zaś w sprawach dotyczących wykroczeń „covidowych”, kwalifikowanych z art. 54 k.w. (79,21%)⁵²³.

Jak wskazuje M. Pyrcak-Górowska, spośród wszystkich badanych spraw wykroczeniowych, które wpłynęły do sądów, około 4/5 zakończyło się odmową wszczęcia postępowania, wydaniem wyroku nakazowego zgodnie z wnioskiem złożonym w trybie art. 58 k.p.w. lub wyroku nakazowego, od którego żadna ze stron nie wniosła sprzeciwu. Pozostała

520 M. Pyrcak-Górowska, *Czy instytucje...*, rozdział w niniejszej monografii.

521 M. Pyrcak-Górowska, *Czy instytucje...*, rozdział w niniejszej monografii.

522 Artykuł 87 k.w. przewiduje odpowiedzialność za wykroczenie prowadzenia pojazdu w stanie po użyciu alkoholu albo podobnie działającego środka. Zob. M. Pomietto, K. Sikora, *Prowadzenie...*, rozdział w niniejszej monografii.

523 Zob. D. Kwiatkowski, *Między...*, rozdział w niniejszej monografii.

1/5 postępowań to te, które od razu skierowano do trybu zwyczajnego lub przyśpieszonego, w których nie uwzględniono wniosku złożonego w trybie art. 58 k.p.w. lub złożono sprzeciw od wyroku nakazowego. Dane te przedstawione są w tym miejscu w pewnym przybliżeniu – statystyka ta ma bowiem na celu zobrazowanie, że pomimo znacznej całkowitej liczby spraw o wykroczenie zarejestrowanych w sądach powszechnych, 80% z nich zostaje prawomocnie zakończonych stosunkowo niewielkim nakładem pracy sądu, gdyż sprawy te kończą się wydaniem wyroku nakazowego na posiedzeniu niejawnym⁵²⁴.

Warto też podkreślić, że sprawy wykroczeniowe (z kategorii W) stanowią najliczniejszy odsetek spraw rozpoznawanych w wydziałach karnych sądów rejonowych (w latach 2002–2017 stanowiły 43,4% spraw karnych zarejestrowanych w tych sądach, podczas gdy sprawy o przestępstwa – z kategorii K – w tym samym okresie stanowiły 35,5% spraw)⁵²⁵. W tym okresie, jak wynika z badań przeprowadzonych przez zespół Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, „spraw wykroczeniowych przybyło w sądach o około 20%, podczas gdy spraw o przestępstwo ubyło o blisko 15%”⁵²⁶.

Przedstawione powyżej wyniki badań aktowych dotyczących postępowania wykroczeniowego świadczą w moim przekonaniu, że wprowadzenie do tego postępowania (do trybu nakazowego) instytucji referendarza sądowego w znaczący sposób może przyczynić się do poprawy efektywności pracy wydziałów karnych w sądach rejonowych. Wprowadzenie instytucji referendarza do postępowania wykroczeniowego pozwoliłoby w szczególności na przesunięcie znaczącej liczby sędziów do orzekania merytorycznego w sprawach karnych *sensu stricto*, co bez wątpienia skróciłoby średni czas postępowania w tych sprawach. Ze względu na niższy poziom wynagrodzenia referendarzy sądowych od wynagrodzeń sędziowskich, wprowadzenie instytucji referendarza do postępowania w sprawach o wykroczenia mogłoby także przynieść oszczędności ekonomiczne.

Wydaje się, że można też bezpiecznie założyć, iż nie spowodowałoby to istotnego obniżenia gwarancji procesowych dla obwinionych w tych

524 M. Pyrcak-Górowska, *Czy instytucje...*, rozdział w niniejszej monografii.

525 Zob. A. Siemaszko, P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Majewska, *Tendencje...*, s. 49.

526 M. Pyrcak-Górowska, *Czy instytucje...*, rozdział w niniejszej monografii, z powołaniem na: A. Siemaszko, P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Majewska, *Tendencje...*, s. 48.

postępowaniach, w szczególności nie spowodowałyby zwiększenia liczby niesłusznych ukarań za wykroczenia. Już w aktualnym stanie prawnym do ukarania obwinionego następuje w 9 na 10 przypadków.

Wprowadzenie instytucji referendarza sądowego do postępowania wykroczeniowego musi być jednak poprzedzone analizą pod kątem konstytucyjnej dopuszczalności takiego rozwiązania, a także argumentów wysuwanych w doktrynie prawa za i przeciw takiemu rozwiązaniu.

Jeszcze przed wejściem w życie reformy procesu karnego z 2015 r. ukazał się artykuł naukowy sędzi Beaty Morawiec poświęcony problematyce kompetencji referendarzy sądowych w postępowaniu wykroczeniowym⁵²⁷. Autorka postuluje w nim ich „powierzenie referendarzom sądowym możliwości orzekania w sprawach o wykroczenia co do wykroczeń przewidujących możliwość wymierzenia kary grzywny i nagany”, wskazując, iż jest to „jak najbardziej wskazane i pożądane dla dobra wymiaru sprawiedliwości”⁵²⁸. Na uzasadnienie tej tezy B. Morawiec podaje kilka argumentów. Przede wszystkim zmiana taka uzasadniona jest możliwością usprawnienia postępowania i odciążenia sędziów od czasochłonnych, choć nieskomplikowanych pod względem prawnym czynności, które nie stanowią wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, uwzględniając zarazem konstytucyjny wymóg sprawowania wymiaru sprawiedliwości jedynie przez sądy (art. 175 ust. 1 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP)⁵²⁹. Kodeks wykroczeń przewiduje możliwość orzekania kary grzywny lub nagany (bez zagrożenia karą ograniczenia wolności lub karą aresztu) w 84 na 117 typów wykroczeń w nim przewidzianych⁵³⁰.

Autorka zauważa, że polski system prawny przewiduje możliwość orzekania tych kar przez inne organy władzy publicznej (np. przez Policję w postępowaniu mandatowym), a zatem nie ma przeszkód, by w tej kategorii spraw orzekali referendarze sądowi⁵³¹. Zgodnie z aktualnymi unormowaniami ustrojowymi dotyczącymi sądów powszechnych referendarze sądowi wykonują w sądach zadania z zakresu ochrony praw-

527 B. Morawiec, *Kompetencje...*, s. 10–12.

528 B. Morawiec, *Kompetencje...*, s. 12.

529 B. Morawiec, *Kompetencje...*, s. 10.

530 B. Morawiec, *Kompetencje...*, s. 10.

531 B. Morawiec, *Kompetencje...*, s. 10.

nej inne niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, w kontraście do sędziów, którzy sprawują wymiar sprawiedliwości (art. 2 u.s.p.). Gdyby od orzeczeń referendarzy sądowych w postępowaniu wykroczeniowym przysługiwało odwołanie do sądu rejonowego, zapewniłoby to nadzór instancyjny oraz prawo obywatela do sądu⁵³².

W dalszej kolejności Beata Morawiec wskazuje, że referendarze sądowi w zakresie wykonywanych obowiązków są niezależni co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń określonych w ustawach (art. 151 § 1 u.s.p.)⁵³³. Odwołując się do unormowań konstytucyjnych, autorka zauważa, iż nie wynika z nich, że wszystkie zadania powierzone sądom przez ustawodawcę muszą wykonywać tylko i wyłącznie sędziowie zawodowi⁵³⁴. Wskazuje, że problemem udziału referendarzy sądowych w postępowaniu cywilnym sądowym zajął się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 maja 2011 r., P 38/08, wskazując, że na gruncie konstytucyjnym nie ma przeszkód dla podjęcia przez ustawodawcę decyzji o zaangażowaniu urzędnika sądowego w rozstrzygnięcie sporu o prawo⁵³⁵. Także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dopuszcza się, że członkami sądów w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka mogą być w części lub w całości urzędnicy uprawnieni przez ustawę do wykonywania władzy sądowej, pod warunkiem, że uprawnienie to nie narusza standardów wyznaczonych przez art. 6 ust. 1 EKPC⁵³⁶. Beata Morawiec zauważa w konkluzji, iż: „podjęcie działań zmierzających do ograniczenia zakresu obowiązków orzeczniczych sędziów w postępowaniu wykroczeniowym pozwoli na bardziej racjonalne wykorzystanie ich wiedzy, czasu i umiejętności dla przyspieszenia postępowania sądowego”⁵³⁷.

Postulat rozszerzenia kompetencji referendarzy sądowych w postępowaniu wykroczeniowym został wysunięty także przez Katarzynę Dudkę w raporcie opracowanym na zlecenie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości⁵³⁸. Proponowany przez autorkę zakres rozszerzenia kompetencji jest

532 B. Morawiec, *Kompetencje...*, s. 10.

533 B. Morawiec, *Kompetencje...*, s. 10.

534 B. Morawiec, *Kompetencje...*, s. 10.

535 B. Morawiec, *Kompetencje...*, s. 10–11.

536 B. Morawiec, *Kompetencje...*, s. 10–11.

537 B. Morawiec, *Kompetencje...*, s. 12.

538 Zob. K. Dudka, *Funkcjonowanie...*

jednak znacznie węższy niż wskazywany przez B. Morawiec i obejmuje takie kwestie jak:

- a. zawiadomienie instytucji bądź organu powołanego do sprawowania nad nią nadzoru o stwierdzonym istotnym uchybieniu w czynnościach instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, sprzyjającym naruszeniom prawa (art. 3 k.p.w.),
- b. zarządzenie ustalenia przez Policję miejsca pobytu osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia, jeżeli miejsce pobytu nie jest znane (art. 53 k.p.w.),
- c. zarządzenie zwrotu sprawcy paszportu lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy (art. 91 § 4 k.p.w.),
- d. zawiadomienie obwinionego o doręczeniu wniosku o ukaranie (art. 92a pkt 4 k.p.w.),
- e. orzekanie o obciążeniu zryczałtowanymi kosztami postępowania (art. 118 k.p.w.)⁵³⁹.

Katarzyna Dudka wychodzi przy tym z następujących założeń:

- a. referendarze sądowi mogą wykonywać zadania z zakresu ochrony prawnej niebędącej wymiarem sprawiedliwości,
- b. wymiar sprawiedliwości stanowi działalność państwa polegającą na sądzeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny,
- c. ochrona prawna inna niż wymiar sprawiedliwości oznacza zadania sądów, które nie polegają na rozstrzygnięciu sporów o prawo i konfliktów prawnych ani na rozstrzygnięciu o zasadności zarzutów karnych,
- d. upoważnienie sędziów i referendarzy sądowych do wykonywania tego samego rodzaju zadań z zakresu ochrony prawnej nie narusza prawa do sądu, ponieważ Konstytucja RP nie wyklucza możliwości powierzenia przez ustawodawcę urzędnikowi sądowemu zadań w ramach rozstrzygnięcia sporów o prawo,
- e. referendarz sądowy jest uprawniony do rozpoznawania pewnych kategorii spraw dotychczas zastrzeżonych dla sądów, ale nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach danego podmiotu, lecz podejmuje rozstrzygnięcie formalne konieczne dla zapewnienia prawidłowego

539 K. Dudka, *Funkcjonowanie...*, s. 31–32.

toku postępowania sądowego w ramach sprawy zainicjowanej wniesieniem skargi,

- f. referendarz sądowy nie jest wyposażony w atrybut niezawisłości, jednak art. 151 § 1 u.s.p. gwarantuje mu w zakresie wykonywanych obowiązków niezależność co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń określonych w ustawach,
- g. celem wprowadzenia instytucji referendarzy sądowych do polskiego porządku prawnego było odciążenie ograniczenia liczby stale rosnących pozasądowych zadań wykonywanych przez sędziów⁵⁴⁰.

W nauce prawa istnieje szeroko rozpowszechniony pogląd, zgodnie z którym „przy obecnym statusie ustrojowym referendarzy sądowych nieprzekraczalną granicą dalszego powierzania kompetencji tym urzędnikom jest granica sądowego wymiaru sprawiedliwości. Innymi słowy, tak gdzie zaczyna się rozstrzyganie spraw sądowych w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, tam powinny kończyć się kompetencje referendarzy sądowych”⁵⁴¹. Podobne stanowisko, już wprost odniesione do dalszego poszerzania kompetencji referendarzy sądowych w postępowaniu karnym, zajmuje Mariusz Sztorc, wskazując, że w żadnym wypadku „nie jest dopuszczalne powierzenie referendarzowi w postępowaniu karnym rozstrzygania o naruszeniach prawa, które jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości zastrzeżonym dla sądu”⁵⁴². Uważa on, że zasady i charakter postępowania karnego oraz postępowania w sprawach o wykroczenia „powodują, że zakres możliwych do powierzenia referendarzowi w tym postępowaniu czynności musi być węższy niż w postępowaniu cywilnym”⁵⁴³. Warto przy tym podkreślić, że według tego autora już w aktualnie obowiązującym stanie prawnym zakres kompetencji referendarzy sądowych wykracza poza standard konstytucyjny. Jako przykłady kompetencji referendarza sądowego stanowiących według M. Sztorca czynności z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a zatem niezgodnych z unormowaniami konstytucyjnymi, wskazać można kompetencje do:

540 Zob. K. Dudka, *Funkcjonowanie...*, s. 27–28.

541 Zob. M. Szwał, *Granice...*, s. 65. Podobnie także: P. Rylski, *Pozycja...*, s. 161; M. Horodniczy, *Wykonywanie...*, s. 169.

542 M. Sztorc, *Status...*, s. 291.

543 M. Sztorc, *Status...*, s. 286.

- a. wydawania postanowień o oddaleniu wniosku o wpis do księgi wieczystej⁵⁴⁴,
- b. wydawania nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym i elektronicznym postępowaniu upominawczym⁵⁴⁵,
- c. wydawania postanowień o odmowie zwolnienia z kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym z powodu oczywistej bezzasadności dochodzonego roszczenia lub obrony praw⁵⁴⁶,
- d. wykonywania wszelkich czynności w postępowaniu w sprawach o przyznanie państwowej kompensaty przysługującej ofiarom niektórych przestępstw⁵⁴⁷,
- e. wykonywania czynności w szczególnym postępowaniu karnym: prywatnoskargowym, zwłaszcza w zakresie prowadzenia posiedzenia pojednawczego i dalszych czynności wynikających z jego prowadzenia (umorzenia postępowania karnego w wyniku zawarcia ugody)⁵⁴⁸.

Przedstawione powyżej stanowisko opiera się przede wszystkim na argumentach natury konstytucyjnej, z powołaniem na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁵⁴⁹. Jak podkreśla Mariusz Sztorc:

Trybunał Konstytucyjny potwierdza konstytucyjność ustrojowej pozycji referendarza sądowego, który w czynnościach pozaorzeczniczych niebędących sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości może odciążać sąd (sędziego) z jednoczesnym zachowaniem właściwości rzeczowej sądu do spełniania tych czynności. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego ugruntowuje miejsce referendarza sądowego w strukturze sądownictwa i rozwiewa obawy, że urząd referendarza sądowego podzieli los asesora sądowego i zostanie uznany za niekonstytucyjny. Aby tak się nie stało, ustawodawca musi jednak (...) baczyć, żeby powierzane referendarzowi czynności były czynnościami pozaorzeczniczymi i nie były sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości⁵⁵⁰.

Autor wskazuje na trzy zasadnicze grupy poglądów co do sposobu rozumienia terminu „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”: podmiotowe, przedmiotowe oraz mieszane⁵⁵¹. Ujęcie podmiotowe (formalne) opiera

544 M. Sztorc, *Status...*, s. 267–268.

545 M. Sztorc, *Status...*, s. 271–273.

546 M. Sztorc, *Status...*, s. 276–277.

547 M. Sztorc, *Status...*, s. 277–279.

548 M. Sztorc, *Status...*, s. 287–288.

549 Przede wszystkim wyroki TK: z 1 grudnia 2008 r., P 54/07; z 20 maja 2011 r., P 38/08.

550 Zob. M. Sztorc, *Status...*, s. 130.

551 M. Sztorc, *Status...*, s. 108–112.

się na kryterium podmiotu prowadzącego działalność zwaną wymiarem sprawiedliwości. Zgodnie z tym stanowiskiem, „wymiarem sprawiedliwości jest działalność sądów”. Z kolei definicje przedmiotowe (materialne) „ujmują istotę wymiaru sprawiedliwości wyłącznie od strony treści i przedmiotu działalności zwanej wymiarem sprawiedliwości, z całkowitym pominięciem kryterium podmiotowego. Przykładem definicji przedmiotowej (materialnej) jest np. definicja stwierdzająca, iż «wymiarem sprawiedliwości jest rozstrzyganie spraw cywilnych i karnych»⁵⁵². Jak zauważa M. Sztorc, „gdyby zatem przyjąć, jako jedynie prawidłową, definicję przedmiotową (materialną), wymiarem sprawiedliwości będzie rozstrzyganie konfliktów ze stosunków prawnych przez zastosowanie środków przymusu prawnego (państwowego)”⁵⁵³. Z kolei:

definicje mieszane (podmiotowo-przedmiotowe) są wyrazem spostrzeżenia, że czysta definicja podmiotowa jest nieprzydatna, dlatego że wyznacza zakres pojęcia wymiaru sprawiedliwości zbyt szeroko, w następstwie czego za wymiar sprawiedliwości uznać trzeba takie np. przejawy działalności sądów, jak prowadzenie ksiąg i rejestrów itp. W rezultacie powyższego, zwolennicy definicji mieszanych przyjmują za podstawę kryterium podmiotowe, dodając do tego kryterium przedmiotowe, ograniczając zakres wyznaczony przez kryterium podmiotowe. Przykład: „wymiarem sprawiedliwości jest działalność sądów polegająca na rozstrzyganiu spraw cywilnych i karnych”⁵⁵⁴.

Przedstawiając własne stanowisko w omawianej kwestii, autor stwierdza, że:

przedmiotem wymiaru sprawiedliwości (...) są konflikty (spory) powstające w stosunkach prawnych. Nie będzie więc wymiarem sprawiedliwości działalność polegająca na stosowaniu prawa, gdy jej przedmiotem jest stosunek o charakterze niekonfliktowym, chociażby nawet działalność taka na mocy obowiązującego ustawodawstwa była wykonywana przez sądy (nie jest więc wymiarem sprawiedliwości działalność sądów polegająca np. na prowadzeniu rejestrów, dokonywaniu pewnych czynności w zakresie aktów stanu cywilnego itp., gdyż stosunki będące jej przedmiotem nie wykazują cech konfliktowości). Z przytoczonej formuły wynika, że przez wymiar sprawiedliwości należy rozumieć wyłącznie czynności jurysdykcyjne. Polegają one na: 1) rozpoznaniu sprawy, tj. na zebraniu i ustaleniu całokształtu okoliczności faktycznych sprawy, oraz 2) wydaniu orzeczenia (orzeczeniu), tj. na stwierdzeniu, jaka norma prawa materialnego ma zastosowanie do ustalonego stanu faktycznego, i na skonkretyzowaniu dyspozycji tej normy⁵⁵⁵.

552 M. Sztorc, *Status...*, s. 109.

553 M. Sztorc, *Status...*, s. 109.

554 M. Sztorc, *Status...*, s. 109.

555 Zob. M. Sztorc, *Status...*, s. 112 oraz przywołana tam literatura przedmiotu.

Według Mariusza Sztorca tak rozumiane „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” zarezerwowane jest wyłącznie dla sądów złożonych z sędziów. Referendarze sądowi mogą zaś wykonywać jedynie zadania z zakresu ochrony prawnej (art. 2 § 2 u.s.p.), z wyłączeniem podejmowania takich czynności, które polegają na władczym rozstrzygnięciu konfliktów prawnych w oparciu o normy prawne.

W tym miejscu należy zaprezentować wynikający z Konstytucji RP, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz prawa Unii Europejskiej standard, jakiemu odpowiadać powinny podmioty uczestniczące w rozstrzygnięciu spraw z zakresu wymiaru sprawiedliwości i realizujące przez to prawo do sądu.

W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że właściwymi unormowaniami, które regulują przedmiotową kwestię, są przede wszystkim: art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 175 ust. 1, art. 176 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej⁵⁵⁶ oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁵⁵⁷. Powyższe uregulowania w zbliżony sposób wskazują na standardy, jakie muszą zostać spełnione, by można było powiedzieć, że w pełni sposób zagwarantowane zostało prawo podmiotowe do rozpoznania „sprawy” przez bezstronny, niezawisły, ustanowiony ustawą sąd (sąd w rozumieniu konstytucyjnym i prawnomiędzynarodowym). Przede wszystkim trzeba zauważyć, że pojęcie „sprawy” na gruncie tych uregulowań rozumie się w sposób szeroki. W najnowszym orzecznictwie konstytucyjnym wskazuje się że, zakres konstytucyjnego pojęcia „sprawa” obejmuje przede wszystkim dwa obszary:

- a. wszelkiego rodzaju spory prawne z udziałem osób prywatnych,
- b. rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych⁵⁵⁸.

Z powyższego wynika jednoznacznie, że sprawy z zakresu prawa wykroczeń powinny być rozpoznawane przez sądy w znaczeniu konstytucyjnym, posiadające wszelkie przymioty wskazane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz

556 Traktat o Unii Europejskiej, aktualny tekst skonsolidowany opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, seria C z 2010 r., Nr 83.

557 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, seria C z 2007 r., Nr 303, poz. 1.

558 Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 45, nb. 50 oraz przywołane tam orzecznictwo TK, w szczególności: wyrok TK z 25 września 2012 r., SK 28/10; wyrok TK z 30 września 2014 r., SK 22/13.

art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (a zatem przymioty: własności, ustanowienia przez ustawę, niezależności, bezstronności, niezawisłości). Prawo wykroczeń traktowane jest bowiem powszechnie jako element prawa karnego *sensu largo*, zaś odpowiedzialność za wykroczenie – jako „odpowiedzialność karna” w znaczeniu konstytucyjnym (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP)⁵⁵⁹.

Podkreślić należy, że na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie wskazuje się, że referendarz sądowy – choć jest wyspecjalizowanym i wykwalifikowanym urzędnikiem sądowym działającym w ramach struktury organizacyjnej władzy sądowniczej – nie stanowi „sądu” w znaczeniu konstytucyjnym⁵⁶⁰. W tym kontekście wskazać jednak trzeba, że z orzecznictwa zarówno polskiego Trybunału Konstytucyjnego, jak i sądów ponadnarodowych (Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) nie wynika niedopuszczalność powierzania organom niebędącymi „sądami”, utworzonymi w celu rozstrzygania sporów o prawo, rozstrzygania spraw w znaczeniu unormowań konstytucyjnych oraz prawnomiędzynarodowych. W takim przypadku jednak „zainteresowany musi mieć jednak możliwość uruchomienia postępowania przed sądem w celu oceny zasadności (kontroli) rozstrzygnięcia podjętego przez organ pozasądowy”⁵⁶¹. Przyjmując takie założenie, Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznał dopuszczalność powierzenia na pewnym etapie rozstrzygania „spraw” w znaczeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez organy pozasądowe: spraw dyscyplinarnych rozpoznawanych przez organy dyscyplinarne samorządów zawodowych⁵⁶², spraw z zakresu zamówień publicznych rozpoznawanych przez zespół arbitrów⁵⁶³, spraw z zakresu zwrotu majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego, rozpoznawanych przez Społeczną Komisję Rewindykacyjną⁵⁶⁴, niektórych spraw z zakresu postępowania cywilnego rozpoznawanych

559 Zob. przykładowo P. Daniluk, *Konstytucyjne...*, s. 248; P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 321.

560 Zob. wyroki TK: z 1 grudnia 2008 r., P 54/07; z 20 maja 2011 r., P 38/08.

561 Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 45, nb. 67 oraz przywołane tam orzecznictwo.

562 Zob. wyroki TK: z 8 grudnia 1998 r., K 41/97; z 11 września 2001 r., SK 17/00; z 2 września 2008 r., K 35/06; z 29 czerwca 2010 r., P 28/09.

563 Wyrok TK z 13 czerwca 2006 r., SK 54/04.

564 Wyrok TK z 14 listopada 2006 r., SK 41/04.

przez referendarzy sądowych⁵⁶⁵, spraw o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste rozpoznawanych przez samorządowe kolegia odwoławcze⁵⁶⁶, spraw, w których notariusz odmawia dokonania czynności notarialnej⁵⁶⁷. Co istotne, TK podkreślił dopuszczalność rozpoznawania przez organy pozasądowe spraw dyscyplinarnych, a zatem – podobnie jak sprawy o wykroczenia – mieszczących się w konstytucyjnym zakresie spraw z zakresu „odpowiedzialności karnej” w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Sankcje orzekane w postępowaniu dyscyplinarnym mogą zaś prowadzić do znacznie istotniejszego ograniczenia praw i wolności obwinionego niż kary orzekane w postępowaniu wykroczeniowym (zwłaszcza w postępowaniu nakazowym, w którym zgodnie z art. 93 § 1 k.p.w. można orzec wyłącznie karę nagany, grzywny oraz ograniczenia wolności).

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 20 maja 2011 r. (dotyczącego możliwości orzekania przez referendarzy sądowych w sprawach z zakresu ochrony prawnej):

Konstytucja nie zabrania ustawodawcy podjąć decyzji o zaangażowaniu urzędnika sądowego w rozstrzygnięcie sporu o prawo. Na poziomie konstytucyjnym nie uregulowano bowiem bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie sprawy i nie zakazuje się w sposób generalny ani rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy między różne organy władzy publicznej, ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Z perspektywy konstytucyjnej istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości. Beneficjent konstytucyjnego prawa do sądu musi mieć zagwarantowaną proceduralną możliwość przekazania sprawy do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu. Postępowanie sądowe w tym ujęciu może stanowić „kontynuację” postępowania toczącego się przed urzędnikiem sądowym, w tym sensie, że sąd rozpozna merytorycznie „sprawę” i rozstrzygnie o prawach, które wcześniej stały się przedmiotem rozstrzygnięcia konkretnego urzędnika⁵⁶⁸.

Trybunał właściwie zezwala więc na powierzenie referendarzom sądowym generalnej kompetencji do rozstrzygania na pewnym etapie spraw, o których mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Za duże

565 Zob. wyroki TK: z 1 grudnia 2008 r., P 54/07; z 20 maja 2011 r., P 38/08; postanowienie TK z 11 sierpnia 2010 r., Ts 309/09.

566 Zob. wyrok TK z 4 grudnia 2006 r., P 35/05.

567 Zob. wyrok TK z 13 stycznia 2015 r., SK 34/12.

568 Uzasadnienie wyroku TK z 20 maja 2011 r., P 38/08, pkt 1.5.

uproszczenie należy jednak uznać przyjęte przez Trybunał, a za nim przez część doktryny⁵⁶⁹ założenie, wedle którego nieprzekraczalną granicą przekazywania kompetencji referendarzom sądowym jest wykonywanie czynności z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W innych orzeczeniach TK dopuszczał wielokrotnie możliwość wydawania przez organy pozasądowe rozstrzygnięć, które bez wątpienia można zakwalifikować do sfery „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”. Jedynie tytułem przykładu można tu wskazać orzeczenie w sprawach dyscyplinarnych, które należą do szeroko rozumianej „odpowiedzialności karnej” w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Odpowiedzialność dyscyplinarna prowadzić zaś może do znacznie większej ingerencji w prawa i wolności obwinionego niż odpowiedzialność za wykroczenie. Warto w tym kontekście przywołać pogląd doktryny prawa konstytucyjnego, zgodnie z którym:

stanowisko, zgodnie z którym orzeczenie o prawach, z zastrzeżeniem możliwości uzyskania następczej ochrony sądowej, może być powierzone innym organom niż sądy, nie budzi wątpliwości zarówno z punktu widzenia art. 45 ust. 1, jak i art. 175 Konstytucji RP. W szczególności jednak granice, w jakich ustawodawca może skorzystać z takiej możliwości, warunki, pod jakimi może to nastąpić, jak również konsekwencje takiego rozwiązania dla standardu następczej ochrony sądowej, nie zostały, jak dotychczas, jasno określone przez TK. Wypowiedzi sądu konstytucyjnego nie są w tym zakresie wolne od niekonsekwencji, co częściowo ma przyczynę w braku rozróżnienia między przypadkami klasycznych postępowań prejurysdykcyjnych, a sytuacjami, w których organ pozasądowy na pierwszym etapie postępowania *de facto* zastępuje sąd w konstytucyjnym znaczeniu⁵⁷⁰.

Podkreślenia zatem wymaga, że jak dotąd w judykaturze TK brak jest jednoznacznych kryteriów, które pozwoliłyby na wyodrębnienie kategorii spraw (np. karnych, w tym wykroczeniowych), w których na pierwszym etapie postępowania niedopuszczalne byłoby powierzenie orzekania organowi pozasądowemu, z zachowaniem prawa do sądu realizowanego przez środek odwoławczy od orzeczenia organu pozasądowego. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie do tej pory nigdy nie uznał takiej sytuacji za niedopuszczalną, o ile prawo do sądu zostało zachowane, a postępowanie przed organem pozasądowym odpowiadać będzie standardom, jakie wyznacza konstytucyjna zasada

569 Zob. w szczególności przywoływany wyżej pogląd Mariusza Sztorca.

570 P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 45, nb. 68.

sprawiedliwości proceduralnej⁵⁷¹. Najpełniej standardy te opisane zostały w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2011 r., w którym wskazano w szczególności, że:

Konkludując [rozważania o statusie ustrojowym referendarza sądowego – M.I.], należy stwierdzić, że wymagania stawiane kandydatom na referendarza sądowego, warunki nawiązania stosunku pracy z referendarzami służą wzmocnionej ochronie stabilności zatrudnienia oraz zapewnieniu bezstronności i niezależności od innych organów władzy publicznej. W doktrynie prawnej formuluje się pogląd o <<wysokim>> statusie referendarza (...). Powierzenie im oznaczonych spraw z zakresu ochrony prawnej służyć ma zaś zagwarantowaniu sprawności postępowania indywidualnego oraz organizacji wymiaru sprawiedliwości. Korzystający z stabilności zatrudnienia oraz czytelnych i ustawowo uregulowanych podstawowych kryteriów awansu zawodowego referendarze cieszą się niezależnością od organów władzy publicznej w zakresie wydawanych aktów⁵⁷² (...)

W tym kontekście aktualny pozostaje zatem pogląd, że „dla zagwarantowania jednostce prawa do sądu [w zakresie orzekania o zwolnieniu od kosztów sądowych przez referendarza sądowego – M.I.], konieczne, ale jednocześnie i wystarczające, będzie zapewnienie jej możliwości zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia organu niesądowego do sądu powszechnego lub administracyjnego, który w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych orzeknie ostatecznie” (wyrok o sygn. P 54/07, s. 1813). W wypadku różnicy w ocenie stanu faktycznego i prawnego, jakie legły u podstaw rozstrzygnięcia o zwolnieniu od kosztów sądowych podmiot, któremu odmówiono takiego zwolnienia, może wejść w spór z organem władzy publicznej w przedmiocie zasadności roszczenia o zniesienie oznaczonej ekonomicznej bariery. Służy temu skarga na orzeczenie referendarza (art. 398²² oraz art. 398²³ k.p.c.). Nie oceniając konstytucyjności przyjętych rozwiązań oraz nie rozstrzygając doktrynalnych sporów w odnośnie do natury skargi, trzeba zauważyć, że należy ona do środków zaskarżenia, które nie wymagają spełnienia szczególnych wymogów formalnych i może być wniesiona w szczególności przez strony i uczestników postępowania, jak również przez zainteresowanego, który nie był uczestnikiem postępowania (w postępowaniu nieprocesowym). Powinna ona odpowiadać wymogom pisma procesowego (art. 126 k.p.c.), a ponadto zawierać wniosek o uchylenie orzeczenia w całości lub w części oraz przytoczenie zarzutów i ich uzasadnienie. Wniesienie skargi w zakresie określonym w art. 398²² § 2 k.p.c. powoduje utratę mocy prawnej przez postanowienie referendarza. W sprawach wymienionych w art. 398²³ § 1 wniesienie skargi wstrzymuje zaś wykonalność zaskarżonego orzeczenia. Rozpoznając skargę, sąd nie jest związany jej zarzutami

571 Zob. P. Grzegorzczyk, K. Weitz, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 75, nb. 68 i przywołany tam wyrok TK z 12 maja 2011 r., P 38/08.

572 Uzasadnienie wyroku TK z 12 maja 2011 r., P 38/08, pkt 2.5.

i z urzędu uwzględni wszelkie uchybienia zaskarżonego orzeczenia, zarówno merytoryczne, jak i procesowe⁵⁷³ (...)

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca nie tylko nie może wyłączyć kontroli sądowej nad postępowaniem toczącym się przed pozasądowym organem, który wydaje akt kształtujący sytuację prawną podmiotu konstytucyjnych praw i wolności, ale jest zobowiązany do ukształtowania tego postępowania, aby zagwarantować: a) możliwość bycia wysłuchanym; b) jawność jako zasadę; c) udział podmiotu, którego to postępowanie dotyczy; d) ujawnienie w sposób czytelny motywów uzasadniających rozstrzygnięcie, które umożliwia ewentualną jego weryfikację przez sąd⁵⁷⁴.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, w moim przekonaniu wymogi art. 45 ust. 1 w zw. z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych UE spełnione są w przypadku powierzenia organowi pozasądowemu, jakim jest referendarz sądowy, czynności z zakresu rozstrzygania o prawach i wolnościach (sprawowania wymiaru sprawiedliwości) na pierwszym etapie postępowania, o ile spełnione zostaną łącznie następujące warunki:

1. Postępowanie przed referendarzem sądowym spełniać będzie standardy wyznaczone przez konstytucyjną zasadę sprawiedliwości proceduralnej, w szczególności w zakresie ustawowych gwarancji niezależności oraz bezstronności w orzekaniu.
2. Konstytucyjne i konwencyjne prawo do sądu zapewnione zostanie przez możliwość wniesienia przez stronę, której prawa i wolności zostały uszczuplone lub narażone na uszczuplenie przez orzeczenie referendarza sądowego nieskomplikowanego pod względem warunków formalnych i darmowego środka odwoławczego, którego wniesienie uruchomi dwuinstancyjne postępowanie przed organem spełniającym konstytucyjne oraz konwencyjne wymogi przewidziane dla „sądu”.
3. Postępowanie przed sądem rozpatrującym środek odwoławczy od orzeczenia organu pozasądowego (w tym referendarza sądowego) spełniać będzie wymogi:
 - a. możliwości strony bycia wysłuchaną,
 - b. jawności jako zasady,
 - c. udziału podmiotu, którego to postępowanie dotyczy,

573 Uzasadnienie wyroku TK z 12 maja 2011 r., P 38/08, pkt 3.6.

574 Uzasadnienie wyroku TK z 12 maja 2011 r., P 38/08, pkt 3.7.

- d. ujawnienia w sposób czytelny motywów uzasadniających rozstrzygnięcie, które umożliwia ewentualną jego weryfikację przez sąd.

Spełnienie wskazanych powyżej wymogów należy oceniać nie w skali „zero-jedynkowej”. Są one stopniowalne (można je wypełnić w mniejszym lub większym stopniu). W moim przekonaniu można postawić generalną tezę, że z im głębszą ingerencją w konstytucyjne oraz konwencyjne prawa i wolności mamy do czynienia w danej kategorii sprawy rozstrzyganej przez organ pozasądowy, w tym większym stopniu wskazane wyżej wymagania muszą zostać spełnione. Co do zasady orzekanie w sprawach z zakresu prawa karnego (oraz z zakresów odpowiedzialności zbliżonej do karnej, tj. dyscyplinarnej, wykroczeniowej oraz administracyjno-karnej) wiązać się musi ze spełnianiem przez organ pozasądowy orzekający na pierwszym etapie postępowania wskazanych wyżej wymogów w większym stopniu niż orzekanie w sprawach z zakresu prawa cywilnego czy tradycyjnie rozumianego prawa administracyjnego (z wyłączeniem realizowania odpowiedzialności administracyjno-karnej).

Moim zdaniem istnieje także pewna kategoria spraw, co do której konstytucyjnie całkowicie wyłączona jest możliwość merytorycznego orzekania nawet na pierwszym etapie przez organy pozasądowe, w tym referendarzy sądowych. Chodzi tu o realizację odpowiedzialności karnej, w której jednym z możliwych orzeczeń jest orzeczenie o pozbawieniu wolności osobistej. Skoro nawet o krótkotrwałym zatrzymaniu zgodnie z wymogami Konstytucji RP oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka orzekać musi sąd, tym bardziej dotyczy to możliwości wymierzenia sankcji polegającej na pozbawieniu człowieka na pewien okres wolności osobistej. Wolność osobista stanowi jedną z najistotniejszych wolności konstytucyjnych (art. 41 Konstytucji RP) i konwencyjnych, jest ściśle powiązana z godnością ludzką, która na gruncie art. 30 Konstytucji RP jest nienaruszalna. Podobnie za niedopuszczalne należy uznać orzekanie w przedmiocie środków pozbawiających jednostkę w sposób długotrwały możliwości realizowania innych konstytucyjnych istotnych praw podmiotowych, np. prawa do dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP), wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) czy wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP). Ze względów konstytucyjnych niedopuszczalne

jest także orzekanie przez referendarzy sądowych w przedmiocie przepadku, co wynika z art. 46 Konstytucji RP. Tym samym konstytucyjnie wykluczone byłoby orzekanie przez referendarzy sądowych w postępowaniu karnym w przedmiocie nałożenia odpowiedzialności karnej za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności. Podobnie należy ocenić orzekanie przez referendarzy w postępowaniu w sprawach o wykroczenia zagrożone karą aresztu. W żadnym wypadku nie jest konstytucyjnie dopuszczalne, by referendarze sądowi orzekali o przepadku. Wydaje się także, że niedopuszczalne jest orzekanie przez organy pozasądowe (w tym referendarzy sądowych) środków karnych (niezależnie, czy określone są w k.k., k.w., czy jakiegokolwiek ustawie pozakodeksowej) stanowiących sankcję polegającą na czasowym pozbawieniu prawa dostępu do funkcji publicznej, wolności działalności gospodarczej czy wolności wyboru i wykonywania zawodu. Tego typu środki powinny być orzekane na wszelkich etapach postępowania wyłącznie przez sądy w rozumieniu konstytucyjnym. W tym sensie za wysoce wątpliwe pod względem konstytucyjnym należy uznać niektóre sankcje przyjęte w ustawie z dn. 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁷⁵ oraz ustawie z dn. 24 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022⁵⁷⁶. Z tego powodu, w moim przekonaniu, w przypadku przyznania referendarzom sądowym kompetencji do merytorycznego orzekania w postępowaniu nakazowym w sprawach o wykroczenia, należy wyłączyć ich uprawnienie do orzekania środków karnych.

Brak jest natomiast w moim przekonaniu konstytucyjnych przeszkód dla merytorycznego orzekania przez referendarzy sądowych na pierwszym etapie postępowania sankcji o charakterze *stricte* ekonomicznym (takich jak kara grzywny), zwłaszcza w przypadku, gdyby nie sięgały one zbyt istotnej wielkości (co mogłoby stanowić zbyt daleką ingerencję w konstytucyjne prawo własności), czy sankcji polegającej na nałożeniu na sprawcę określonych obowiązków, np. obowiązku wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne (co stanowi istotę kary ograniczenia wolności w polskim ustawodawstwie karnym). Moim zdaniem jednak, ze względów konstytucyjnych, orzeczenie referendarza

575 Dz.U. 2021, poz. 289, tekst jedn.

576 Dz.U. 2023, poz. 1030.

sądowego w tym zakresie nie może przełamywać konstytucyjnego domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP). Orzeczenie „skazujące” wydane przez referendarza sądowego nie powinno zatem być ujawniane w Krajowym Rejestrze Karnym. Z tego powodu za niecelowe należy uznać jakikolwiek udział w orzekaniu merytorycznym przez referendarzy sądowych w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności karnej *sensu stricto*. Natomiast podobne względy nie mają zastosowania do postępowania nakazowego w sprawach o wykroczenia, skoro orzeczenia w tym zakresie i tak nie są ujawniane w Krajowym Rejestrze Karnym.

Należy przy tym podkreślić, że pogląd o zgodności z Konstytucją RP i aktami prawa międzynarodowego przekazania referendarzom sądowym orzekania w postępowaniu wykroczeniowym został także wyrażony w nauce prawa. Jak stwierdzają Piotr Gensikowski i Maciej Iwański: „dopóki ostateczne rozstrzygnięcie w tej kwestii będzie należeć do sądu, dopóty ustawodawca formalnie nie uchybi monopolowi sądów w obszarze sprawowania wymiaru sprawiedliwości”⁵⁷⁷. Autorzy stwierdzają także, że:

lektura obu przepisów [art. 6 EKPC oraz art. 2 Protokołu Nr 7 do EKPC –M.I.] wiedzie do wniosków zbieżnych z formułowanymi przez TK na gruncie art. 45 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Prawodawca konwencyjny wymaga, aby jednostka miała prawo do sądowego rozstrzygnięcia jej sprawy, przy czym w przypadku „przestępstwa mniejszej wagi” (a za czyn o takiej charakterystyce można z pewnością uznać wykroczenie) wystarczające może być rozpoznanie sprawy tylko przez jedną instancję sądową⁵⁷⁸.

Dla rozwiania wątpliwości o charakterze konstytucyjnym zasadne w tym miejscu wydaje się wysunięcie kilku postulatów *de lege ferenda*, o charakterze procesowym (co do samego postępowania nakazowego w sprawach o wykroczenia), jak również ustrojowym.

Jeśli idzie o kwestie procesowe, to przede wszystkim należy wskazać, że referendarze sądowi nie powinni orzekać we wszystkich kategoriach wykroczeń. Wyróżnić można dwie główne kategorie typów wykroczeń, w których referendarze powinni zostać wyłączeni od orzekania:

1. Typy wykroczeń, co do których w istniejącym stanie prawnym stosunkowo często (przykładowo ponad 20%) sądy wydają orzeczenia

577 P. Gensikowski, M. Iwański, *Reforma...*, s. 360.

578 P. Gensikowski, M. Iwański, *Reforma...*, s. 364.

inne niż skazanie (odmowa wszczęcia postępowania, umorzenie postępowania, uniewinnienie).

2. Typy wykroczeń, co do których możemy wskazać, że stosunkowo często ich stosowanie może naruszać w sposób nadmierny konstytucyjnie chronione prawa i wolności człowieka i obywatela.

Jak się zdaje, obie wskazane wyżej kategorie wykroczeń prawdopodobnie częściowo się pokrywają. Jeśli idzie o pierwszą z nich, wydaje się, że powierzenie referendarzom orzekania w przypadku tych typów wykroczeń jest niecelowe. Mają one bowiem na tyle charakter sporny, że prowadzą do stosunkowo częstego orzekania „negatywnego”, prowadzącego do braku odpowiedzialności za wykroczenie. Skoro tak, to właściwe byłoby pozostawienie orzekania w tej kategorii typów wykroczeń w pełnej kompetencji sądów składających się z sędziów. Identyfikacja tej kategorii typów wykroczeń wymagałaby bardziej pogłębionych badań w oparciu o dane statystyczne gromadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Druga z powyższych kategorii wykroczeń została wskazana z uwagi na okoliczność, iż niektóre z typów wykroczeń zawartych w k.w. wkraczają w sposób istotny w konstytucyjnie chronione prawa i wolności, przykładowo w wolność słowa i wypowiedzi czy wolność zgromadzeń. Sędziowie, jako podmioty wyposażone w konstytucyjną kompetencję do pominięcia ustawy sprzecznej z Konstytucją RP lub umową międzynarodową, której ratyfikacja została poprzedzona zgodą wyrażoną w ustawie, posiadają lepsze instrumentarium pozwalające na ochronę tych praw i wolności. Ponadto w warunkach państwa znajdującego się w stanie kryzysu konstytucyjnego⁵⁷⁹, postępowanie w sprawach o wykroczenia może być wykorzystywane do celów politycznych przez organy ścigania znajdujące się pod nadzorem władzy wykonawczej.

W sposób abstrakcyjny można zidentyfikować typy wykroczeń wchodzące w skład drugiej z opisanych wyżej kategorii. Chodzi tu w szczególności o następujące typy zawarte w k.w.: art. 49 § 1 i 2⁵⁸⁰, art. 49a

579 W tej kwestii zob. przykładowo W. Sadurski, *Polski...*

580 Przewidujące odpowiedzialność za demonstracyjnie okazywanie w miejscu publicznym lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom oraz za naruszenie przepisów o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 1 i 2⁵⁸¹, art. 50⁵⁸², art. 51 § 1–3⁵⁸³, art. 52 § 1–4⁵⁸⁴, art. 52a pkt 1–3⁵⁸⁵, art. 54⁵⁸⁶, art. 63a § 1 i 1a⁵⁸⁷, art. 65a⁵⁸⁸, art. 67 § 1 i 2⁵⁸⁹, art. 105 § 1 i 2⁵⁹⁰, art. 107⁵⁹¹ oraz art. 140⁵⁹².

Wydaje się, że istnieje możliwość dalszego wzmocnienia pozycji ustrojowej referendarza sądowego w ramach władzy sądowniczej, co z jednej strony pozwoliłoby na rozwianie wskazywanych w nauce prawa wątpliwości, a z drugiej – na zwiększenie atrakcyjności tego zawodu

581 Przewidujące odpowiedzialność za przekroczenie wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej oraz karalność usiłowania i pomocnictwa.

582 Przewidujący odpowiedzialność za nieopuszczenie zbiegowiska publicznego pomimo wezwania właściwego organu.

583 Przewidujące odpowiedzialność za zakłócenie krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem spokoju, porządku publicznego, spoczynku nocnego albo wywołanie zgorszenia w miejscu publicznym oraz karalność podżegania i pomocnictwa.

584 Przewidujące odpowiedzialność za liczne czyny naruszające przepisy o zgromadzeniach oraz karalność podżegania i pomocnictwa.

585 Przewidujące odpowiedzialność za publiczne nawoływanie do popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, publiczne nawoływanie do przeciwdziałania przemocą aktowi stanowiącemu źródło powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, publiczne pochwalanie popełnienia przestępstwa – jeżeli za sięg czynu lub jego skutki nie były znaczne.

586 Przewidujący odpowiedzialność za wykroczenie przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych.

587 Przewidujący odpowiedzialność za umieszczenie w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenia, plakatu, afiszu, apelu, ulotki, napisu lub rysunku albo wystawienia ich na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem oraz karalność podżegania i pomocnictwa.

588 Przewidujący odpowiedzialność za umyślne niestosowanie się do wydawanych przez funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej, na podstawie prawa, poleceń określonego zachowania się i uniemożliwienie lub istotne utrudnienie przez to wykonania czynności służbowych.

589 Przewidujących odpowiedzialność za umyślne uszkodzenie lub usunięcie ogłoszenia wystawionego publicznie przez instytucję państwową, samorządową albo organizację społeczną lub w inny sposób umyślne uniemożliwia zaznajomienia się z takim ogłoszeniem oraz za umyślne uszkodzenie lub usunięcie ogłoszenia, afiszu lub plakatu wystawionego publicznie przez instytucję artystyczną, rozrywkową lub sportową albo w inny sposób umyślne uniemożliwienie zaznajomienia się z takim ogłoszeniem, afiszem lub plakatem.

590 Przewidujące odpowiedzialność za przez dopuszczenie do popełnienia przez nieletniego czynu zabronionego przez ustawę jako przestępstwo, w tym i przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe i wskazującego na demoralizację nieletniego przez rażące naruszenie obowiązków wynikających z władzy rodzicielskiej.

591 Przewidujący odpowiedzialność za złośliwie wprowadzenie innej osoby w błąd lub w inny sposób złośliwe niepokojenie – w celu jej dokuczenia.

592 Przewidującego odpowiedzialność za dopuszczenie się publicznie nieobyczajnego wybryku.

prawniczego wśród młodych adeptów prawa, będących potencjalnymi kandydatami do sprawowania tego urzędu. Wysuwane poniżej postulaty w żadnym razie nie doprowadziłyby także do zachwiania równowagi między urzędem sędziowskim (który musi w pewien sposób stanowić wyróżniający się urząd w strukturze władzy sądowniczej) a urzędem referendarskim.

Należy w tym kontekście wskazać na wysoką pozycję referendarza sądowego w polskim porządku ustrojowym. Jej szczegółowe omówienie bez wątpienia przekraczałoby ramy niniejszego opracowania⁵⁹³. Poniżej wskazane zostaną jednak główne aspekty ustrojowej pozycji referendarza sądowego świadczące o tym wysokim statusie. Wskazane zostaną jednak także unormowania ustawowe, które pozycję tę osłabiają i powinny zostać zmienione w celu rozwiania wątpliwości konstytucyjnych co do możliwości merytorycznego rozstrzygnięcia przez referendarzy w postępowaniu nakazowym w postępowaniach w sprawach o wykroczenia.

Najważniejszym unormowaniem określającym ustrojowy status referendarza sądowego jest art. 2 § 2 u.s.p. Zgodnie z tym przepisem zadania z zakresu ochrony prawnej inne niż wymiar sprawiedliwości wykonują w sądach referendarze sądowi i starsi referendarze sądowi. Ilekroć w przepisach jest mowa o referendarzach sądowych, rozumie się przez to także starszych referendarzy sądowych. Przepis ten już w aktualnym stanie prawnym nie oddaje jednak rzeczywistej pozycji referendarza. Co najmniej w kilku kategoriach spraw wskazanych w ustawach procesowych powierzono referendarzom kompetencje, które można określić jako „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”. Są to w szczególności następujące kompetencje:

- a. do wydawania nakazów zapłaty w postępowaniu nakazowym, postępowaniu upominawczym, elektronicznym postępowaniu upominawczym (art. 480⁴ § 2 k.p.c., art. 505²⁸ § 1 k.p.c.) oraz do wydawania europejskich nakazów zapłaty (art. 505¹⁶ § 3 k.p.c.),
- b. do wydawania postanowień o nałożeniu grzywny w postępowaniu przymuszającym w zakresie Krajowego Rejestru Sądowego (art. 24 ust. 1b oraz 2 ustawy z dn. 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym⁵⁹⁴ w zw. z art. 509¹ § 2 k.p.c.),

593 W tej kwestii zob. M. Sztorc, *Status...*, s. 103–151; uzasadnienie wyroku TK z 11 maja 2011 r., P 38/08, pkt 2.4.–2.5.

594 Dz.U. 2023, poz. 685, tekst jedn. (dalej: ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym).

- c. do wydawania postanowień o nałożeniu grzywny na opieszalego właściciela nieruchomości w celu spowodowania ujawnienia prawa własności (art. 36 ust. 4 w zw. z art. 23 zd. 2 ustawy z dn. 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁵⁹⁵ w zw. z art. 509¹ § 1 k.p.c.),
- d. do wydawania postanowień o rozwiązaniu podmiotu rejestrowego bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego i zarządzeniu wykreślenia go z Krajowego Rejestru Sądowego (art. 25d ust. 1 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym w zw. z art. 509¹ § 2 k.p.c.),
- e. do wydawania postanowień w przedmiocie wniosku o przyznanie kompensaty dla ofiary, przysługującej ofiarom niektórych typów przestępstw (art. 8 ust. 1 zd. 3 ustawy z dn. 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych)⁵⁹⁶,
- f. do wydawania postanowień o udzieleniu przybicia po zamknięciu licytacji lub licytacji elektronicznej w toku egzekucji sądowej z nieruchomości (art. 986¹⁰ § 1 k.p.c., art. 987 k.p.c.),
- g. do wydawania postanowień o przysądzeniu własności nieruchomości (art. 998 § 1 k.p.c. w zw. z art. 759 § 1¹ k.p.c.).

Wszystkie wskazane wyżej kompetencje referendarza sądowego już dziś mają charakter ściśle merytoryczny. Wydawane przez referendarzy orzeczenia w tym zakresie bez wątpienia ingerują w konstytucyjnie chronione prawa (w szczególności prawo własności). W przypadku wszelkiego rodzaju nakazów zapłaty rozstrzygają ponadto występujący na poziomie horyzontalnym spór prawny występujący między podmiotami prawa. W przypadku kompensaty dla ofiar niektórych przestępstw stanowią rozstrzygnięcie sporu prawnego na poziomie wertykalnym (państwo–jednostka) zarówno co do przesłanek przyznania kompensaty, jak i jej wysokości⁵⁹⁷. W przypadku „grzywien przymuszających” w postępowaniu wieczystoksięgowym oraz przed Krajowym Rejestrem Sądowym, choć nie stanowią one sankcji karnej, w sposób oczywisty ingerują w prawa majątkowe osób, na które grzywny takie są nakładane. Nie zmienia tej oceny okoliczność, iż wykonanie takich grzywien jest umarzone w sytuacji spełnienia obowiązku, do którego

595 Dz.U. 2023, poz. 146, tekst jedn.

596 Dz.U. 2016, poz. 325, tekst jedn.

597 M. Sztorc, *Status...*, s. 277–279.

przymuszane są osoby, na które je nałożono. Jeśli idzie o rozwiązanie bez przeprowadzenia likwidacji podmiotu rejestrowego, to orzeczenie referendarza sądowego prowadzi do utraty bytu prawnego podmiotu prawa (np. spółki kapitałowej) wbrew woli tego podmiotu, a następnie do przejścia jego majątku przez Skarb Państwa⁵⁹⁸. Postanowienie o przysądzeniu własności nieruchomości przenosi własność na nabywcę nieruchomości, odejmując tym samym prawo własności poprzedniemu właścicielowi (art. 999 § 1 k.p.c.). W moim przekonaniu nie ma żadnych wątpliwości, że wskazane wyżej orzeczenia wydawane przez referendarzy sądowych stanowią formę sprawowania „wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Co więcej, wkraczać one mogą w konstytucyjnie chronione prawa (w szczególności prawo własności) w sposób niezwykle głęboki, znacznie przekraczający swoją realną dolegliwość jakiegokolwiek orzeczenie merytoryczne, jakie mógłby wydać referendarz orzekający w postępowaniu nakazowym w sprawach o wykroczenia.

W moim przekonaniu zatem, nawet bez rozszerzenia kompetencji referendarzy sądowych na orzekanie w sprawach wykroczeniowych, aktualnie obowiązujący art. 2 § 2 u.s.p. nie odpowiada rzeczywistości. Powinien on zostać zmieniony, zwłaszcza jeżeli za zasadny uznany zostałby omawiany w tym artykule postulat. Zmieniony przepis mógłby brzmieć np. w sposób następujący: „Referendarze sądowi i starsi referendarze sądowi wykonują w sądach zadania z zakresu: 1) ochrony prawnej; 2) sprawowania wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym w ustawie. Ilekroć w przepisach jest mowa o referendarzach sądowych, rozumie się przez to także starszych referendarzy sądowych”.

Zgodnie z art. 151 § 1 u.s.p. w zakresie wykonywanych obowiązków referendarz jest niezależny co do treści orzeczeń i zarządzeń określonych w ustawach. Unormowanie to wyraża najważniejszą ustawową gwarancję niezależności orzeczniczej referendarzy sądowych. Jak trafnie wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 12 maja 2011 r.:

referendarz sądowy, choć pozostaje w stosunku pracy powstałym na skutek aktu mianowania, przy wydawaniu orzeczeń i zarządzeń nie może podlegać poleceniom, pragmatykom oraz wytycznym służbowym. Niezależność referendarza zakłada organizacyjne i funkcjonalne oddzielenie jego orzeczniczej działalności od innych organów, tak aby zapewnić mu samodzielność w wykonywaniu czynności

598 Zob. art. 25e ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym.

określonych w ustawach. W pierwszej kolejności „niezależność” ma na celu zagwarantowanie referendarzom sądowym, którzy są zatrudnieni w ramach struktury organizacyjnej władzy sądowniczej, że wydawane przez nich orzeczenia i zarządzenia nie będą podlegały kontroli i nadzorowi w ramach stosunku pracy. Ponadto chodzi tu o zagwarantowanie wolności od ingerencji innych organów władzy publicznej. Pojęcie niezależności nie wyklucza podporządkowania referendarza prawu materialnemu, proceduralnemu oraz ustrojowemu, które powinien stosować zgodnie z ogólnie przyjętymi regułami wykładni i zasadami wnioskowań prawniczych⁵⁹⁹.

W uzasadnieniu wyroku z 21 maja 2011 r. TK wskazał także na stabilność prawną cechującą status referendarza sądowego, zauważając, iż: „referendarz sądowy może zostać przeniesiony na inne miejsce służbowe jedynie na swój wniosek lub za swoją zgodą. Wypadki, w których zgoda referendarza nie jest wymagana, zostały szczegółowo i enumeratywnie wskazane w art. 151a § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych i wykluczają dyskrecjonalność władzy Ministra Sprawiedliwości”⁶⁰⁰. Trybunał zwrócił także uwagę, iż:

referendarzom sądowym zagwarantowano trwałość i stabilność stosunku pracy przez szczegółowe uregulowanie rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem (art. 151a § 7–11 prawa o ustroju sądów powszechnych). Odrębności dotyczą przede wszystkim enumeratywnie wskazanych przyczyn wypowiedzenia oraz wyłączenia stosowania norm prawa pracy w zakresie, w jakim odnoszą się do przyczyn uzasadniających „natychmiastowe” rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem. W tym zakresie istotną rolę pełnią bowiem komisje dyscyplinarne. Powoływane są do rozpoznawania spraw o naruszenie obowiązków przez referendarzy, które mogą polegać na oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa oraz uchybieniu godności (art. 152 § 1, 2 i 3 prawa o ustroju sądów powszechnych). W art. 150 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych wprowadzono zaś czytelne i obiektywne ustawowe kryterium awansu na stanowisko starszego referendarza⁶⁰¹.

Pozostałe elementy wysokiego statusu prawnego referendarza sądowego wskazane w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2011 r.⁶⁰² straciły swoją aktualność ze względu na zmiany ustawowe w tym zakresie.

Argumenty Trybunału Konstytucyjnego wskazujące na wysoki status prawno-ustrojowy instytucji referendarza sądowego w większości

599 Uzasadnienie wyroku TK z 11 maja 2011 r., P 38/08, pkt 2.4.1.

600 Uzasadnienie wyroku TK z 11 maja 2011 r., P 38/08, pkt 2.4.2.

601 Uzasadnienie wyroku TK z 11 maja 2011 r., P 38/08, pkt 2.4.3.

602 Uzasadnienie wyroku TK z 11 maja 2011 r., P 38/08, pkt 2.4.4.–2.4.5.

należy podzielić. Szczegółowa analiza rozwiązań ustawowych ukazuje jednak, iż część z nich wpływać może negatywnie na niezależność orzeczniczą referendarzy sądowych. Wydaje się, iż rozszerzenie kompetencji referendarzy sądowych na merytoryczne orzekanie w postępowaniu nakazowym w sprawach o wykroczenia powinno zostać poprzedzone odpowiednimi zmianami legislacyjnymi w tym zakresie.

Po pierwsze, za niewystarczającą należy uznać gwarancję niezależności orzeczniczej referendarza sądowego zawartą w art. 151 § 1 u.s.p. Zgodnie z tym przepisem w zakresie wykonywanych obowiązków referendarz jest niezależny co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń określonych w ustawach. Negatywnie należy w tym ocenić brak określenia w ustawie (podobnie jak ma to miejsce w przypadku asesorów sądowych⁶⁰³), że referendarz sądowy w sprawowaniu swojego urzędu jest niezawisły i podlega tylko Konstytucji i ustawom. Podwyższenie w tym zakresie statusu ustrojowego referendarzy pozwoliłoby przykładowo na dokonywanie przez nich tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności aktów podustawowych, co wydaje się szczególnie istotne w kontekście okoliczności, iż w przypadku wykroczeń ich znamiona są częstokroć doprecyzowane w takich aktach normatywnych.

Po drugie, wskazać należy na unormowania pozwalające na rozwiązanie stosunku prawnego z referendarzem sądowym. W tym kontekście najistotniejsze są przepisy art. 151a § 10 i 16 oraz art. 152 § 2 pkt 4 u.s.p.

Zgodnie z art. 151a § 10 pkt 1 u.s.p. rozwiązanie stosunku pracy z referendarzem może nastąpić w drodze wypowiedzenia w przypadku uzyskania dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej okresowej oceny. Przepis ten powiązany jest z unormowaniami dotyczącymi oceny okresowej referendarzy sądowych zawartymi w art. 148 § 2–3 u.s.p. Po myśli art. 148 § 2 u.s.p. referendarze i asystenci sędziów podlegają okresowym ocenom obejmującym jakość i terminowość wykonywania zadań, kulturę urzędowania, efektywność wykorzystania czasu pracy oraz realizację doskonalenia zawodowego. Okresową ocenę sporządza się na piśmie i niezwłocznie zapoznaje z nią referendarza albo asystenta sędziego. Referendarz oraz asystent sędziego w terminie siedmiu dni od zapoznania z oceną ma prawo zgłosić sprzeciw do prezesa sądu. Sprzeciw

603 W art. 106j § 1 u.s.p.

rozpatruje się w terminie czternastu dni (art. 148 § 2a u.s.p.). W nauce prawa zauważono trafnie, iż:

prezes sądu – pracodawca referendarza – został uprawniony do dokonywania oceny jakości wykonanych przez referendarza zadań, włączając w to zadania orzecznicze. Uprawnienie prezesa sądu godzi w niezależność orzeczniczą referendarza, tym bardziej że uzyskanie dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej okresowej oceny jest przyczyną uzasadniającą rozwiązanie stosunku pracy z referendarzem w drodze wypowiedzenia przez prezesa sądu. (...) Artykuł 148 § 2 u.s.p. pozwala na kontrolę orzeczeń referendarza w ramach stosunku pracy przez pracodawcę (a nie np. komisję dyscyplinarną), skutkującą możliwością wypowiedzenia referendarzowi umowy o pracę. W takich warunkach deklarowana w art. 151 § 1 u.s.p. niezależność referendarza co do treści orzeczeń i zarządzeń określonych w ustawach jest iluzoryczna⁶⁰⁴.

Podzielić należy obawy autora wskazujące na możliwość wykorzystywania ocen okresowych referendarzy sądowych jako potencjalnego instrumentu nacisku ze strony organów zarządzających sądami, co może wpływać negatywnie na niezależność orzeczniczą. Będąc jednocześnie zwolennikiem utrzymania instytucji ocen okresowych jako instrumentu wpływającego motywacyjnie na referendarzy, jej kształt ustawowy powinien ulec modyfikacjom w celu zwiększenia gwarancji niezależności orzeczniczej referendarzy. W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż sprzeciw od oceny okresowej (w szczególności negatywnej) nie powinien być rozpatrywany przez ten sam organ, który dokonał oceny. Organem właściwym powinien być – jak się zdaje – prezes sądu nadrzędnego nad sądem, w którym zatrudniony jest referendarz sądowy i w takim kierunku powinna pójść modyfikacja art. 148 § 2a u.s.p.⁶⁰⁵ Alternatywnie sprzeciw mógłby przysługiwać do sądu pracy, w okręgu którego znajduje się siedziba sądu zatrudniającego referendarza. Ponadto dwukrotna negatywna ocena nie powinna stanowić przesłanki do rozwiązania stosunku pracy, lecz do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, w ramach którego to komisja dyscyplinarna mogłaby orzec jedną z kar dyscyplinarnych, jaką jest wydalenie referendarza z pracy.

Zgodnie z art. 151a § 10 pkt 2 u.s.p. rozwiązanie stosunku pracy z referendarzem może nastąpić w drodze wypowiedzenia w przypadku

604 M. Szwał, *Granice...*, s. 62–63.

605 W przypadku referendarzy sądowych zatrudnionych w sądach apelacyjnych sprzeciw powinien mieć charakter „poziomy” i przysługiwać do prezesa innego sądu apelacyjnego.

zniesienia sądu lub jego reorganizacji powodującej utratę możliwości dalszego zatrudnienia referendarza. Z kolei po myśli art. 151a § 16 zd. 2 u.s.p. stosunek pracy z referendarzem może być rozwiązany bez wypowiedzenia z przyczyn określonych w art. 53 Kodeksu pracy⁶⁰⁶. Przepisy te potencjalnie mogą być stosowane w sposób arbitralny.

Ważnymi unormowaniami wpływającym na faktyczny zakres niezależności referendarza sądowego są regulacje dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej, w szczególności art. 152 § 2 pkt 4 u.s.p. pozwalający na orzeczenie kary dyscyplinarnej wydalenia z zawodu. Referendarz sądowy ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie swoich obowiązków, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienie godności stanowiska (art. 152 § 1 u.s.p.). W sprawach dyscyplinarnych referendarzy orzekają komisje dyscyplinarne (art. 152 § 3 u.s.p.). Komisje dyscyplinarne powołują prezesi sądów okręgowych do rozpatrywania w pierwszej instancji spraw dyscyplinarnych referendarzy zatrudnionych w okręgu sądowym (art. 152 § 4 u.s.p.). Minister Sprawiedliwości powołuje komisję dyscyplinarną do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych referendarzy w drugiej instancji (art. 152 § 5 u.s.p.). Zgodnie z unormowaniem art. 152 § 6 u.s.p. w skład komisji dyscyplinarnych powołuje się referendarzy sądowych. Za przewinienia mniejszej wagi referendarz ponosi odpowiedzialność porządkową. Karą porządkową wymierzaną przez prezesa sądu jest upomnienie (art. 152 § 7 u.s.p.). W zakresie nieuregulowanym w ustawie do odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej referendarzy stosuje się odpowiednio przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej urzędników państwowych mianowanych (art. 152 § 8 u.s.p.), co oznacza między innymi, że od orzeczeń komisji dyscyplinarnych II instancji przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Wskazane regulacje w moim przekonaniu nie w pełni gwarantują niezależność referendarzy sądowych. Po pierwsze, przepisy u.s.p. nie zakazują

606 Zgodnie z tym przepisem pracodawca może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia: 1) jeżeli niezdolność pracownika do pracy wskutek choroby trwa: a) dłużej niż 3 miesiące – gdy pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy krócej niż 6 miesięcy, b) dłużej niż łączny okres pobierania z tego tytułu wynagrodzenia i zasiłku oraz pobierania świadczenia rehabilitacyjnego przez pierwsze 3 miesiące – gdy pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy lub jeżeli niezdolność do pracy została spowodowana wypadkiem przy pracy albo chorobą zawodową; 2) w razie usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy z innych przyczyn niż wymienione w pkt. 1, trwającej dłużej niż 1 miesiąc.

powołania w skład komisji dyscyplinarnej lub na stanowisko rzecznika dyscyplinarnego referendarzy delegowanych czasowo do pracy w innym sądzie. W moim przekonaniu rozwiązanie takie, pozwalające na orzekanie w komisjach dyscyplinarnych osób uzależnionych od organu władzy wykonawczej, niekorzystnie wpływa na zakres niezależności referendarzy. Należałoby zatem dodać do art. 152 u.s.p. nowy § 5a, np. o treści: „Członkiem komisji dyscyplinarnej ani rzecznikiem dyscyplinarnym nie może być referendarz sądowy delegowany: 1) do pełnienia czynności administracyjnych w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa, Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej; 2) do pełnienia czynności w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa; 3) do pełnienia obowiązków lub funkcji poza granicami państwa, w ramach działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe, działające na podstawie umów międzynarodowych, w tym umów konstytuujących organizacje międzynarodowe, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską; 4) do pełnienia czynności referendarza w innym sądzie”. Ponadto w sytuacji przewinienia mniejszej wagi brak jest możliwości odwołania od kary porządkowej upomnienia wymierzonej przez prezesa sądu. Wydaje się, iż odwołanie w takiej sytuacji powinno przysługiwać przykładowo do prezesa sądu nadrzędnego nad sądem zatrudniającym referendarza sądowego (alternatywnie – do komisji dyscyplinarnej).

Wbrew twierdzeniu Trybunału Konstytucyjnego zawartemu w uzasadnieniu wyroku z 12 maja 2011 r. awans zawodowy referendarza sądowego na stanowisko starszego referendarza sądowego nie podlega czytelny i obiektywnym ustawowym kryteriom. Zgodnie z art. 150 § 1 u.s.p. na stanowisko starszego referendarza sądowego może być mianowany referendarz, który zajmował stanowisko referendarza sądowego przez co najmniej dziesięć lat, nie był karany za przewinienia dyscyplinarne i uzyskiwał pozytywne okresowe oceny. Choć w unormowaniu tym wprowadzono pewne kryteria awansu zawodowego referendarzy sądowych, ze względu na użyte w nim sformułowanie „może być mianowany”, zgodnie z utrwaloną praktyką prezesów sądów apelacyjnych, awans ten nie ma charakteru obligatoryjnego i automatycznego w razie spełnienia przesłanek, lecz charakter fakultatywny, uznaniowy i uzależniony od czynników niepodlegających żadnej kontroli. Taka interpretacja

i praktyka stosowania art. 150 § 1 u.s.p. w moim przekonaniu w znaczący sposób wpływać może negatywnie na niezależność orzecznictwa referendarzy sądowych. Przepis powinien ulec modyfikacji i brzmieć np.: „Na stanowisko starszego referendarza sądowego mianuje się referendarza, który zajmował stanowisko referendarza sądowego przez co najmniej dziesięć lat, nie był karany za przewinienia dyscyplinarne i uzyskiwał pozytywne okresowe oceny”. Takie rozwiązanie wyeliminowałoby uznaniowość i arbitralność decyzji w tym zakresie, co wzmocniłoby niezależność referendarzy.

Referendarzowi sądowemu nie przysługuje (w przeciwieństwie do sędziego) odwołanie od podziału czynności, który skutkował zmianą zakresu jego obowiązków, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu (art. 22a § 5 u.s.p.). Podobnie odwołanie nie przysługuje od przeniesienia referendarza sądowego, bez jego zgody, do innego sądu, w razie spełnienia ustawowych przesłanek, z których część ma charakter oceny (art. 151a § 2 u.s.p.). Referendarzowi nie służy także żaden środek odwoławczy w razie niewyrażenia przez prezesa sądu zgody na dodatkowe zatrudnienie (art. 11 ustawy z dn. 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury⁶⁰⁷ w zw. z art. 151b § 4 u.s.p.). Wszystkie powyższe unormowania, w razie arbitralnego stosowania, potencjalnie stanowią zagrożenie dla niezależności orzecznictwa referendarzy sądowych. W celu zwiększenia ustawowych gwarancji tej niezależności należy zatem postulować wprowadzenie środka odwoławczego od każdej z wymienionych wyżej decyzji, a także ich kontroli sądowej w drodze skargi do sądu administracyjnego.

Wskazane powyżej postulowane modyfikacje statusu ustrojowego referendarza sądowego, wraz z odpowiednim ukształtowaniem postępowania nakazowego w sprawach o wykroczenia, w moim przekonaniu pozwolą na znaczne poszerzenie zakresu niezależności referendarzy sądowych, a w konsekwencji na rozwianie ewentualnych wątpliwości konstytucyjnych co do możliwości orzekania przez nich w postępowaniu wykroczeniowym. Podniesione zaś argumenty celowościowe, zwłaszcza odnoszące się do wyników badań aktowych oraz statystycznych, wydają się jednoznacznie przemawiać za takim właśnie rozwiązaniem.

607 Dz.U. 2018, poz. 577, tekst jedn.

Summary

The object of the text is to demonstrate that on the basis of the Polish legal system (in particular, norms of constitutional and supranational nature) it is permissible and desirable to expand the competence of Senior Judicial Clerks in infraction proceedings to substantive adjudication in injunction proceedings. Arguments of a purposeful nature referring in particular to the results of empirical research carried out during the research project, which are presented in more detail in the earlier chapters of this monograph, are presented first. The already existing views of the science of law, postulating such a possibility, as well as the opposing positions, excluding the possibility of entrusting Senior Judicial Clerks with any competence aimed at substantive resolution of the subject matter of the trial, are presented. Then, on the basis of an analysis of the jurisprudence of the Constitutional Court and the European Court of Human Rights, as well as the literature on the subject, the constitutional and convention standard for the participation of entities other than judges in the substantive resolution of litigation was reconstructed.

Then the constitutional and convention standard of „administration of justice” was confronted with the constitutional position of the Senior Judicial Clerk in the Polish legal system. Certain systemic postulates for strengthening this status and deepening the adjudicatory independence of Senior Judicial Clerks are indicated, which, combined with arguments of expediency, form a coherent argument in favor of entrusting Senior Judicial Clerks with adjudicatory powers in injunction proceedings in infraction cases. The study concludes with a series of specific *de lege ferenda* postulates.

Keywords

Senior Judicial Clerk, injunction proceedings, infractions, administration of justice, constitutional standard

Literatura

- Cychoś P., *Konstytucyjny standard prawa karnego materialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2017.
- Daniluk P., *Konstytucyjne determinanty reformowania materialnego prawa wykroczeń*, w: *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, red. P. Daniluk, Warszawa 2020.
- Dudka K., *Funkcjonowanie instytucji referendarza sądowego w sprawach karnych – możliwe pola poszerzenia zakresu uprawnień referendarza w sprawach o wykroczenia i w postępowaniu wykonawczym*, Warszawa 2015.
- Eichstaedt K., w: *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, LEX/el. 2023.
- Gensikowski P., Iwański M., *Reforma prawa wykroczeń – zagadnienia ustrojowe oraz procesowe*, w: *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, red. P. Daniluk, Warszawa 2020.

- Grzegorzczyk P., Weitz K., w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Grzęda E., Garwol M., *Orzekanie o administracyjnych karach pieniężnych w związku z naruszeniem tzw. ustaw i rozporządzeń covidowych a odpowiedzialność za wykroczenie (w perspektywie zasady ne bis in idem)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2020, z. 2.
- Horodniczy M., *Wykonywanie przez referendarzy sądowych czynności z zakresu ochrony prawnej. Glosa do wyroku TK z dnia 12 maja 2011, P 38/08*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2012, z. 3.
- Iwanek T., *Uchylenie zakazu przemieszczania się osób w związku ze stanem epidemii COVID-19 a odpowiedzialność karna za wykroczenie*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2020, nr 2.
- Małecko M., Kwiatkowski D., *Restrykcje stanu epidemii*, Kraków 2020.
- Morawiec B., *Kompetencje referendarzy w postępowaniu wykroczeniowym – postulat czy realna możliwość*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2012, z. 4.
- Rogański M., w: *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, red. M. Rogalski, Warszawa 2020.
- Rylski P., *Pozycja ustrojowa i procesowa referendarza sądowego w postępowaniu cywilnym*, w: *Prawo w działaniu. Tom 10: sprawy cywilne*, red. E. Holewińska-Łapińska, Warszawa 2011.
- Sadurski W., *Polski kryzys konstytucyjny*, Warszawa 2020.
- Siemaszko A., Ostaszewski P., Włodarczyk-Majewska J., *Tendencje wpływu spraw do polskich sądów powszechnych*, Warszawa 2019.
- Sztorc M., *Status prawny referendarza sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016.
- Szwast M., *Granice przekazywania kompetencji referendarzom sądowym w postępowaniu sądowniczym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, z. 4.
- Ziębiński M., *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia po nowelizacji (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sądowy” 2005, z. 3.

Opracowanie jest rezultatem projektu badawczego *Nowy model prawa wykroczeń. Analiza teoretyczna, normatywna i empiryczna* finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach grantu OPUS 14, nr 2017/27/B/HS5/02137

Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość

Prezentowana monografia to kompleksowe spojrzenie na prawo wykroczeń w Polsce. Wypracowanie nowych założeń modelowych w zakresie prawa wykroczeń możliwe jest po wszechstronnej analizie jego miejsca w systemie prawa represyjnego oraz spojrzeniu na praktykę stosowania przepisów.

Autorzy analizują prawo wykroczeń z trzech perspektyw. Pierwsza to teoretyczne spojrzenie na prawo wykroczeń jako takie, aspekty normatywne prawa wykroczeń oraz istotne instytucje Kodeksu wykroczeń. Druga to prezentacja wyników badań aktowych dotyczących różnorodnych typów wykroczeń wraz z krytyczną analizą problemów, jakie rodzą w praktyce wymiaru sprawiedliwości. Trzecia to krytyczne spojrzenie na przyszłość prawa wykroczeń w aspekcie modelowym, w kontekście rozwoju nowych technologii, szczególnych przepisów wymagających aktualizacji oraz wykroczeń, które jawią się jako żywe skamieniałości.

Prawo, którego zadaniem jest kształtowanie rzeczywistości społecznej, musi brać pod uwagę aktualny stan stosunków społecznych, otoczenie kulturowe i cywilizacyjne norm prawnych, a także stan dyskusji naukowej o jakości tworzenia i stosowania prawa represyjnego w państwie praworządym. Przedstawione w książce rozważania, zgrupowane pod hasłami: *Teoria – Praktyka – Przyszłość*, wyznaczają kierunki i ramy nowego modelu prawa wykroczeń w Polsce.

sklep.kipk.pl

sklep@kipk.pl

Facebook: KIPKfundacja

Instagram: kipkPRESS



Krakowski
Instytut
Prawa
Karnego
Fundacja

ISBN EBOOK: 978-83-959655-9-3