

Nowa jakość w postępowaniu karnym – referendarz sądowy

1. Wstęp

Przyczynkiem do poniższych rozważań jest dojrzewająca od kilku lat propozycja usprawnienia procesu karnego, do tej pory rozpatrywana w kręgu doktryny i częściowo judykatury, a obecnie prezentowana także przez szersze gremium, na czele z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Karnego. Rozważania dotyczyć będą pomysłu odciążenia sędziów od wykonywania zadań pozaorzeczniczych za pomocą instytucji referendarza sądowego. Pełnym wyrazem tych wizji jest przygotowany projekt³ ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw oraz uzasadnienie do tego projektu⁴. Wydaje się, że obecnie znajdujemy się w dobie permanentnej reformy wymiaru sprawiedliwości⁵, czasami wręcz graniczącej ze stanem inflacji prawa, stąd uzasadnionym będzie przeanalizowanie, czy projektowane zmiany są konieczne, wystarczające i jaką jakość przyniosą procesowi karnemu. Pochodną dla tych

¹ Student WPiA UJ.

² Studentka WZNPiE KUL.

³ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw, dostępny na stronie: <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego/projekty-aktow-prawnych/download,1137,0.html>, [4.04.2011], s. 5.

⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw, dostępne na stronie: <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego/projekty-aktow-prawnych/download,1137,1.html>, [04.04. 2011], s. 12–15.

⁵ W doktrynie niemieckiej zjawisko to zwane jest „ciągłą reformą” lub „postępującą nowelizacją”. Zob. szerzej C. Kulesza, K.T. Boratyńska, *Usprawnienie postępowania karnego w Niemczech i w Polsce*, Prok. i Pr. 4/2004, s. 9.

rozważań będzie zestawienie obaw i niepokojów w stosunku do instytucji referendarza występującej w procedurze cywilnej od przeszło dwunastu lat. W celu przyjrzenia się problemowi z szerszej perspektywy i nieograniczania dyskusji na ten temat tylko do jurysdykcji sądów polskich, zostaną poczynione odwołania do innych, zagranicznych procedur, w których podobne zmiany rozważano znacznie wcześniej.

Za cenną refleksją prof. S. Waltosia należy powtórzyć, że „historia procedury karnej nieustannie poucza, że w wielkich jej reformach zawsze pojawiały się zapożyczenia z przeszłości”⁶. Rzecz ta powtarza się również przy doszukiwaniu się rodowodu referendarza sądowego, gdyż pierwociny tej instytucji miały już miejsce na ziemiach polskich w czasach pierwszej Rzeczypospolitej. Jednakże, przyglądając się tej kwestii bliżej, można dostrzec, że wyszukane w historii prototypy bardziej zbliżały zakres swych uprawnień do kwestii cywilistycznych niż karnoprosesowych. W związku z tym można byłoby się spierać, czy jest to nowa, czy tylko reaktywowana jakość dla polskiego karnoprosesowego dorobku⁷.

2. *Ratio legis* nowej instytucji

Bez względu na to, z jaką formą i z jaką przestrzenią czasową lub przestrzenną mamy do czynienia, referendarz jest zawsze odzewem na rozwiązywanie problemu zaległości sądowych. Nic nie zmieniło się od wieków, nadal wymiar sprawiedliwości stara się uporać z przewlekłością postępowań. Obecnie dyskusja jest coraz bardziej żarliwa, gdyż problem intensyfikuje rosnąca przestępczość i piętrzące się w związku z tym wymagania standardów międzynarodowych, których Polska zobowiązana jest przestrzegać⁸. Z pewnością niewydolność systemu jest wypadkową wielu czynników, a wśród nich podnosi się stale problem braków organizacyjnych i personalnych w dobie znacznego przeciążenia kadry sędziowskiej⁹. Zarzuca się m.in. administratywizację sądownictwa powszechnego poprzez obciążenie go kwestiami rejestracyjnymi oraz sprawami z zakresu szeroko rozumianej ochrony prawnej i pomocy społecznej¹⁰. Gwoli ścisłości należy dodać, że zgodnie

⁶ S. Waltoś, *Wizja procesu karnego XXI wieku*, Prok. i Pr. 1/2002, s. 13.

⁷ Pierwowzorem dzisiejszych referendarzy były stanowiska pisarzy ziemskich, powiatowych (zwanych także podpiskami bądź pisarkami). Samo zaś określenie referendarz pojawiło się w XVI wieku, a zadomowilo w sądownictwie od XVII wieku, na krótki okres, bo tylko do momentu rozbiorów Polski. Próby wskrzeszenia tej instytucji w II Rzeczypospolitej przybrały postać zakamuflowaną – sędziego pokoju, jednakże nie zostały one ostatecznie sfinalizowane. Zob. szerzej o historii tego zawodu: W. Maciejko, M. Rojewski, P. Zaborniak, *Zarys metodyki pracy referendarza sądowego*, Warszawa 2009, s. 15–17; A. Maziarz-Charuza, *Skarga na orzeczenie referendarza sądowego w postępowaniu wieczystoksięgowym*, Kraków 2006, s. 50–52; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1993, s. 120.

⁸ Według Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu mamy do czynienia z problemem o charakterze strukturalnym, stąd tym bardziej wydaje się, że zmiany muszą być wielopłaszczyznowe, systemowe, a nie tylko fragmentaryczne i, co za tym idzie, jedynie doraźne.

⁹ M. Jędrzejewska, *Możliwości i zakres ograniczania obowiązków sędziego*, PS 1/1995, s. 28.

¹⁰ J. Ignaczewski, *Gruntowną reformę sądownictwa czas zacząć!*, MoP 4/2007, s. 1366.

z unormowaniami konstytucyjnymi¹¹ mamy do czynienia z monopolem sędziowskim przy wykonywaniu zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. W żadnej mierze projektodawcy oraz zwolennicy instytucji referendarza sądowego nie chcą czynić w związku z tym konkurencji dla sędziów, ale kreują bardziej instrument *quasi-usługowy* w stosunku do kadry sędziowskiej, wyznaczając ją w najbardziej żmudnych, a zarazem stosunkowo prostych zadaniach z zakresu ochrony prawnej.

3. Polemika z projektem Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego i postulatami środowiska referendarzy

Według wspomnianego już uzasadnienia do projektu Komisji Kodyfikacyjnej wykonywane w osobie referendarza czynności miałyby charakter administracyjno-organizacyjny. Z kolei legitymacją ustawową w tej mierze byłby dodany odpowiednio art. 93a¹² Kodeksu postępowania karnego¹³ (dalej k.p.k.) o następującym brzmieniu:

Polecenia, a w wypadkach wskazanych w ustawie także postanowienia i zarządzenia może wydawać referendarz sądowy. Może on również wykonywać inne zadania z zakresu ochrony prawnej, wskazane w ustawie.

Warto przy tym zauważyć dalekowzroczność i celowość umieszczenia w odrębnej jednostce redakcyjnej powyższego przepisu ustawy, co wyraźnie podkreśla uzasadnienie projektu. Umożliwi to zastosowanie projektowanego art. 93a również w postępowaniu wykonawczym i to już bez zbędnych zmian w Kodeksie karnym wykonawczym¹⁴ (dalej k.k.w.), na zasadzie odesłania do art. 1 § 2 tegoż kodeksu¹⁵.

Referendarze pomagiliby w obszarach pracy jurysdykcyjnej obejmującej zarówno postępowanie główne, jak i wykonawcze, z czego ten pierwszy kierunek aktywności jest poddawany w wątpliwość przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych¹⁶. Niemniej ich

¹¹ Art. 175 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); art. 1 § 2 Ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.). Por. także uchw. Sądu Najwyższego (dalej SN) z 18 stycznia 2001 r., III ZP 28/00, OSNAPiUS 2001, Nr 7, poz. 210.

¹² Por. art. 47¹ Kodeksu postępowania cywilnego, dodany ustawą z 2 lipca 2004 r. (Dz. U. Nr 172, poz. 1804). Zob. także: K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 1–505*¹⁴, Tom I, Warszawa 2006, s. 218–219.

¹³ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 112, poz. 766 z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.).

¹⁵ S. Leleńtal, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 40–41, 150–152.

¹⁶ Zob. M. Pałka (red.), *Ogólnopolskie Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych. Zakres kompetencji referendarza sądowego. Doświadczenia, wnioski, rekomendacje. Marzec 2011*, dostępne na stronie: http://lex.pl/rozne/Zakres_kompetencji_referendarza_sadowego.pdf, 02.04.2011 r., s. 10. Zob. także uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy Nr 484), które ocenia celowość rozciągnięcia aktywności referendarskiej na etap jurysdykcyjny.

rola w procesie karnym dotyczyłaby przede wszystkim wydawania postanowień o charakterze obligatoryjnym (postanowienie zawiadamiające prokuratora o odstąpieniu od oskarżenia przez oskarżyciela posiłkowego, w której oskarżyciel publiczny nie bierze udziału, postanowienie umarzające postępowanie w razie odstąpienia prokuratora od oskarżenia, umorzenie postępowania w razie śmierci oskarżyciela prywatnego i niewstąpienia w prawa zmarłego osób najbliższych, przekazanie powództwa sądowi właściwemu do rozpoznania spraw cywilnych), jednak środowisko referendarskie uważa, że jest to regulacja zbyt liczna, odnosząca się do prostych czynności wypadkowych, które w żadnym razie nie są największą bolączką obecnych obowiązków sędziowskich¹⁷. W optyce ich zadań przewiduje się po drugie wydawanie postanowień i zarządzeń w kwestiach dotyczących udziału obrońcy i pełnomocnika w postępowaniu karnym, niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji sądu. Uznać za nie należy wycofanie wyznaczenia obrońcy z urzędu w razie ustania uprawniających do tego okoliczności, wyznaczanie obrońcy z urzędu, w tym także wtedy, gdy następuje to na skutek wypowiedzenia dotychczasowego stosunku obrończego z wyboru lub odmowy zarządzenia sprowadzenia oskarżonego pozbawionego wolności, który nie ma obrońcy z wyboru. Ponadto zaliczyć do nich można wydawanie postanowień w przedmiocie kosztów procesu, które nie rozstrzygają ostatecznie, kto ma je ponosić, np. zwolnienie od wyłożenia kosztów podlegających uiszczeniu przy wnoszeniu pisma procesowego, zasądzenie o kosztach procesu poza orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie lub gdy wymaga to dodatkowych ustaleń ich wysokości lub rozstrzygnięć postępowania wykonawczego. Ostatnia grupa czynności znów krytykowana jest przez najbardziej zainteresowanych – przyszłych referendarzy, za zbyt dużą liczbą i niekonsekwencje pomimo braku krępujących, w tym też konstytucyjnych, ograniczeń¹⁸. Referendarzy planuje się obarczyć możliwością nadawania klauzuli wykonalności (przy orzekaniu co do roszczeń majątkowych, podlegających wykonaniu w drodze egzekucji na żądanie uprawnionego – wynikających także z ugody zawartej przed sądem oraz wobec ugody zawartej na posiedzeniu pojednawczym). Wśród ich obowiązków znajdzie się również wydawanie zarządzeń dotyczących biegu sprawy, a jednocześnie nieingerujących w jej końcowe rozstrzygnięcie (wzywanie osób do usunięcia braków pisma procesowego nieodpowiadającego wymaganiom formalnym oraz w razie niedopełnienia tego obowiązku w terminie, informowanie wnoszącego o bezskuteczności pisma, zarządzenie doręczenia odpisu aktu oskarżenia oskarżonego wraz z wezwaniem go do składania wniosków dowodowych, zarządzenie doręczenia wniosku o skazanie bez rozprawy pokrzywdzonemu, zarządzenie odmawiające przyjęcia wniosku złożonego przez osobę nieuprawnioną lub po terminie).

Na uwagę zasługuje podnoszony po raz kolejny przez środowisko referendarskie zarzut protekcjonalizmu, fragmentaryczności kreowania uprawnień omawianej instytucji, przed

¹⁷ M. Patka (red.), *op. cit.*, s. 8.

¹⁸ *Loc. cit.*

czym najbardziej przestrzegano w kontekście doświadczeń w procedurze cywilnej. Innymi słowy, dostrzega się niesłuszne pominięcie dopuszczalności orzekania przez referendarzy w przedmiocie postanowień o niewłaściwości sądu oraz zwrocie aktu oskarżenia w celu uzupełnienia istotnych braków śledztwa lub dochodzenia. Argumentowane jest to zwłaszcza brakiem konsekwencji kodyfikatora wobec ogólnej tendencji, a wręcz postulowanego zamiaru uczynienia postępowania karnego bardziej kontradictoryjnym¹⁹. Następnym z kolei atrybutem władzy referendarskiej stałoby się wykonywanie czynności i podejmowanie decyzji procesowych w sprawach z oskarżenia prywatnego (prowadzenie posiedzenia pojednawczego, umorzenie postępowania w razie pojednania się stron, zwrot uiszczonych przez oskarżyciela prywatnego zryczałtowanych wydatków w całości lub w części, w sytuacji ziszczenia się okoliczności wymienionych w art. 622 k.p.k.) i jest tu duże pole manewru dla wykazania się umiejętnościami rozwiązywania zaognionego między stronami konfliktu, co może być doświadczeniem przydatnym zwłaszcza dla przyszłych sędziów rekrutujących się ze środowiska referendarzy. *Prima vista*, wydaje się, że pozostałe zadania opisane w projekcie mają już mniejsze znaczenie, stąd zakwalifikowane zostały do wspólnej kategorii „innych zadań”. Jednak teza ta może być za daleko posunięta, a już z całą pewnością nie można umniejszać roli pozostałych zadań w kontekście całościowego, systemowego przemodelowania procesu osobą referendarza. Nie ulega wątpliwości, że są to czynności o bardziej technicznym, porządkowym charakterze. Zaliczamy do nich: wydawanie poleceń policji i innym organom w zakresie postępowania karnego, kierowanie spraw do postępowania mediacyjnego, zarządzanie wydawania kserokopii i uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, sprawdzanie okoliczności faktycznych niewymagających przeprowadzenia dowodu, a w końcu wydawanie zarządzeń w przedmiocie nadania biegu sprawom o odtworzenie akt.

Jest jednak sprawą dyskusyjną, czy wspomniany zestaw uprawnień jest wystarczającym i zupełnym rozwiązaniem. Nic więc dziwnego, iż reakcją środowiska referendarzy jest chęć znacznego jeszcze poszerzenia i wzmocnienia roli komentowanej instytucji. Są to aspiracje, pogłębione badaniami empirycznymi w przestrzeni postępowania cywilnego, gdzie można już mówić o efektach pracy referendarzy. Propozycje Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Referendarzy Sądowych skupiają się na trzech dodatkowych panelach aktywności w postaci: wydawania wyroku nakazowego, orzekania w przedmiocie konsensualnych form rozstrzygnięcia sprawy oraz poszerzenia form pomocy o przyznawanie pełnomocnika i zwrot kosztów dla strony. O ile ostatni z postulatów wydaje się bardziej porządkujący i uzupełniający, o tyle dwa pierwsze zapatrywania budzą znaczne wątpliwości. Mianowicie, należy odpowiedzieć sobie na pytanie, czym jest zdaniem wspomnianego Stowarzyszenia Referendarzy „wyko-

¹⁹ *Loc. cit.* Podobnie uważa: G. Kietbas, T. Heymann, *Organizacja orzekania a czas trwania postępowania w sprawach karnych. Dwugłos sędziów – polskiego i niemieckiego*, (w:) S. Waltoś i J. Czapska (red.), *Zagubiona szybkość procesu karnego. Światło w tunelu*, Kraków 2007, s. 242.

nywanie zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”. Jeśli powszechnie najczęściej pojmuje się rozstrzygnięcie sporów o prawo jako desygnat sprawowania wymiaru sprawiedliwości²⁰, to czymże innym jest właśnie orzekanie wyrokiem (przejaw władzy sądowej, czynność orzecznicza – judykacyjna) o odpowiedzialności oskarżonego. Nie wytrzymuje krytyki argumentacja, że postępowanie nakazowe jest rozstrzygnięciem na podstawie akt, a więc stosunkowo prostym, uruchamianym w przypadku niebudzących wątpliwości okoliczności czynu i winy oskarżonego i stąd nie jest wymiarem sprawiedliwości *sensu stricto*. Jest to pokrętna droga myślowa, prowadząca w przyszłości do licznych komplikacji. Stwierdzając z jednej strony wprost, że referendarz ma nie trudnić się czynnościami merytorycznymi, a być tylko pomocnikiem i oszczędzać czas sędziów na dokładniejsze, sprawniejsze, a więc i rzetelniejsze wykonywanie ich funkcji, a zarazem czyniąc od takiej zasady odstępstwa, mamy *de facto* do czynienia z paradoksem. Pomimo że Konstytucja nie definiuje pojęcia „wymiaru sprawiedliwości”, nie można na tej podstawie konstruować rozmytych terminów i uzależniać przebiegu granicy pomiędzy wymiarem sprawiedliwości a ochroną prawną od niewymiernie rozumianego czynnika skomplikowania sprawy. Byłaby to wyraźna ingerencja w unormowania konstytucyjne, które kreują zasadę monopolu sędziów, a ci z kolei stosownie do swych obowiązków są wyposażeni w znaczne przywileje, immunitety, zabezpieczające ich niezawisłość i bezstronność. Co więcej, powyższe niejasności prowadziłyby do coraz szerzej zakrojonego limitowania atrybutu władzy sędziowskiej, skoro można byłoby ograniczać ją czynnikiem prostoty merytorycznej sprawy i orzekania na podstawie akt. Powstaje pytanie, czy nie poszlibyśmy za daleko, czy chęć oswobodzenia sędziów od nadmiaru pracy i uczynienia wymiaru sprawiedliwości jakościowo lepszym, nie obróciłaby się przeciwko projektodawcom. Należy rozważnie rozdzielać kompetencjami, a przede wszystkim nie stawiać na równi sprawności postępowania i jego jakości pod względem formalnym i materialnym, bo chyba nie trzeba przekonywać, że nie są to wartości tożsame i równoważne. Z takimi samymi kontrargumentami powinien się spotkać również drugi postulat pochodzący z kręgu środowiska referendarzy o możliwości orzekania przy zastosowaniu konsensualnych form rozstrzygnięcia spraw. Nie można wykluczyć, że wcielenie takich projektów zachwiałoby fundamentalnie ważnym, pieczołowicie odbudowywanym zaufaniem społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości i zniechęciło strony do korzystania z takich form rozstrzygnięcia sporów prawnych. Również oczekiwania oszczędności finansowych i czasowych przy takim obrocie spraw należałoby definitywnie pogrzebać. Oznacza to, że mechanizm wnoszenia sprzeciwu od rozstrzygnięć referendarza, który to proceder w takich sytuacjach urósłby na znaczeniu, spotęgowałby jeszcze zaległości sądowe.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, z. 4, poz. 109.

Nie wdając się już w szczegółowe rozważania, należy dodać, że uzupełniające poprawki środowisk referendarskich nie ominęły również projektu Komisji w odniesieniu do postępowania wykonawczego. Notabene, kręgi te opowiadają się za prymatem referendarza w postępowaniu wykonawczym znacznie bardziej aniżeli w postępowaniu karnym. W tym sensie należy wziąć pod rozwagę, czy wszystkie postulowane kierunki dysponowania i rozporządzania prawami, obowiązkami, a nadto jedną z najwyższych wartości dla człowieka – wolnością – poprzez osobę o znacznie uboższych kompetencjach, a szczególnie o ubogim doświadczeniu – referendarza sądowego – w procedurze wykonywania kary są w granicach prawa i nie trącą arbitralnością²¹.

Odrębnego odnotowania wymaga inny postulat, również wysuwany przez praktyka – referendarza sądowego, ażeby uczynić przed fazą *in iure* coś na kształt „przedsądu referendarskiego”. Upraszczając, jest to konstrukcja *quasi*-mediacji, która według autora służyłaby nabyciu praktyki przez referendarzy, prowokowaniu do nieustannego podnoszenia przez nich kwalifikacji, a z innej perspektywy efektywniej prowadziłyby do zamierzonych przez strony celów, przybliżała władzę sądowniczą i tryb postępowania, w jakim się ona przejawia przeciętnemu, uwikłanemu w proces obywatelowi, stając się tym samym modelem bardziej transparentnym i czytelnym dla społecznego odbioru. Niemniej cieniem na tym projekcie kładzie się niezauważone przez pomysłodawcę wydłużenie dla stron drogi do sądu w razie skorzystania przez stronę z anulatywnego środka w postaci skargi. Z pewnością nie można jednak zbagatelizować tegoż głosu w dyskusji²².

Nie może ująć uwadze kwestia, że swego rodzaju wentylem bezpieczeństwa dla wadliwych, arbitralnych rozstrzygnięć referendarza i wyraźnym przejawem kontroli społecznej jest propozycja uruchomienia możliwości wnoszenia przez strony sprzeciwu – środka ewidentnie kasatoryjnego, który kładzie definitywnie kres zaskarżonej decyzji. Przy czym widzi się tylko dwojaką możliwość odmowy przyjęcia przez prezesa sądu tegoż środka zaskarżenia, a więc gdy został wniesiony po terminie bądź przez osobę nieuprawnioną. Nie da się również zaprzeczyć, że przy tak szeroko zarysowanych uprawnieniach rodzi się potrzeba zastosowania do osoby referendarza przepisów o wyłączeniu sędziego. Zdaje się, że nie wymaga to szerszego komentarza, gdyż byłoby to czystą konsekwencją poszanowania podstawowych zasad procesu. Podobnie charakter gwarancyjny dla uczestników procesu, a nadto dla wymiaru sprawiedliwości *sensu largo* będą miały przepisy o odpowiedzialności

²¹ G. Karcz, „Przedsądy referendarskie” jako głos w dyskusji nad unormowaniem systemu powoływania osób sprawujących władzę sądowniczą, MoP 11/2008, s. 582–583.

²² *Ibidem*, s. 583–584.

dyscyplinarnej referendarza, jego niezależności (będącej jednak tylko substytutem sędziowskiej niezawisłości)²³ oraz wysokie wymagania na to stanowisko²⁴.

Powracając do powyższego katalogu uprawnień przyszłych referendarzy karnoprosesowych, zaproponowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, można zauważyć rysy podobieństw do procedury cywilnej w kontekście przysposobienia tej instytucji do obszaru następujących spraw: udziału pełnomocnika w postępowaniu (art. 123 § 2 k.p.c.)²⁵, ustalenia wysokości kosztów procesu (art. 108 § 1 k.p.c.), nadawania klauzuli wykonalności (art. 781 § 1¹ k.p.c.) oraz nadawania biegu pismom procesowym (art. 130 § 1 w zw. z art. 130⁵ k.p.c.)²⁶. Inną zasadniczą klamrą spinającą obie procedury jest brak wyposażenia referendarza w czynności merytoryczne z zakresu wymiaru sprawiedliwości²⁷. Wprawdzie należy podkreślić, że obecny kształt uprawnień tych urzędników w procedurze cywilnej nie jest efektem pierwotnie rozumianej przez ustawodawcę roli referendarza obok osoby sędziego. Dzisiejszy, niewątpliwie obszerny katalog, był determinowany kilkoma nowelizacjami, a więc był to proces ewolucyjny²⁸. Inaczej rzecz ta wygląda w postępowaniu karnym, które bogatsze o różnorakie doświadczenia fragmentarycznych reform cywilnych procesualistów, proponuje pełniejszy, wydaje się, że bardziej spójny, katalog uprawnień już *ab initio*. Jest to z jednej strony podejście bardziej konstruktywne, a z drugiej strony podkreślające pożądaną w polskiej legislacji powściągliwość przed niestabilnością prawa i zalewającą falą jego inflacji²⁹.

²³ Szerzej: J. Gudowski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 603–605, 614–617. Zob. także: Uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa nr 50/2006 z 10 maja 2006 r. w sprawie zmiany uchwały nr 45/2002 Krajowej Rady Sądownictwa z 17 lipca 2002 r., dostępne na stronie: www.krs.pl/admin/files/100192.doc, [4.04.2011 r.].

²⁴ J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Warszawa 2007, s. 74–75.

²⁵ Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.).

²⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego..., s. 15.

²⁷ D. Więckowski, *Rola referendarza w postępowaniu karnym – uwagi de lege ferenda*, dostępne na stronie: http://www.adwokackiekancelarie.pl/download/D_Wieckowski_Rola_referendarza_sadowego_w_postepowaniu_karnym.pdf, [2.04.2011], s. 3.

²⁸ Zob. ustawa z 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98); ustawa z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1398 z późn. zm.); ustawa z 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 181, poz. 1287), ustawa z 8 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1571); ustawa z 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 26, poz. 156).

²⁹ Zob. cenny komentarz co do potrzeb i przyczyn nowelizacji z właściwą refleksją na przyszłość: P. Hofmański, *Kodeks postępowania karnego po dziesięciu latach. Garść refleksji*, (w:) M. Mozgawa, K. Dudka (red.), *Kodeks karny i kodeks postępowania karnego po dziesięciu latach obowiązywania. Ocena i perspektywy zmian*, Warszawa 2009, s. 147–155; K. Dudka, *O konieczności zmian w przepisach kodeksu postępowania karnego i kodeksu karnego*, (w:) M. Mozgawa, K. Dudka (red.), *op. cit.*, s. 255.

4. Referendarz sądowy na tle prawnoporównawczym

Nie można jednak tracić z pola widzenia, że jak mantra powraca pytanie, czy referendarz jest wystarczającym antidotum dla zagubionej szybkości procesu karnego³⁰, czy można uznać go za poszukiwane światło w tunelu? O ile nie możemy poprzestawać na tej jednej formie usprawniania i funkcjonalizacji procesu, bo problem jest wypadkową wielu czynników, o tyle można zaryzykować, że obecność referendarza jest jednym z kroków naprzód. Należy skierować się w kierunku wykorzystanych szans, jakie dał referendarz w procedurze cywilnej. Ponadto, warto zauważyć, że omawiany problem nie jest odosobniony, co więcej inne ustawodawstwa i kręgi doktryny borykają się z podobnym efektem przeciążenia w sądownictwie, szukając na to zbliżonych środków zaradczych. Takie problemy ma chociażby Austria, której doktryna zauważa negatywne braki organizacyjne oraz personalne i poszukuje rozwiązania w mnożeniu dodatkowych stanowisk, w tym również sędziowskich³¹. Identyczne panaceum w postaci zwiększonej etatyzacji sędziowskiej widzi także hiszpańska jurysprudencja³². Duży problem niedoboru prawników w stosunku do liczby ludności ma także bogate, rozwinięte i wykształcone społeczeństwo japońskie. W innych z kolei państwach borykających się z tym problemem szuka się klucza do sukcesu w powoływaniu tzw. sędziego pokoju (Włochy, Rosja). Na rozważenie zasługują doświadczenia niemieckie, gdzie funkcjonujący referendarz sądowy (Rechtspfleger) jest na gruncie posiadanych kompetencji odpowiednikiem polskiego *quasi*-asystenta sędziego. Skutkuje to w niemieckim procesie karnym tym, że nie podejmują oni samodzielnie żadnych decyzji procesowych, a ich udział w postępowaniu nie przynosi zamierzonych efektów. Ich działalność najbardziej przejawia się w reprezentowaniu prokuratury na posiedzeniach sądów rejonowych³³. W takiej sytuacji trzeba zauważyć, że osoba referendarza sądowego w niemieckiej procedurze karnej nie odgrywa takiej roli, jakiej należy się spodziewać po projektowanych propozycjach Komisji Kodyfikacyjnej, gdyż polski projekt jest bardziej ekspansywny i wyręczający się osobą referendarza. Z polskiego punktu widzenia należy dostrzec, że sprawnej organizacji orzekania nie zapewni wyłącznie tworzenie nowych miejsc pracy dla sędziowskiej kadry, gdyż na takie posunięcie z pewnością Polska nie jest finansowo przygotowana. Realia społeczno-ekonomiczne zmuszają nas do przewartościowania sposobu zarządzania zasobami ludzkimi, na organizację pracy pomyślaną tak, ażeby docenić wysiłek wymierzania sprawiedliwości i w tym

³⁰ Znacznie szerzej na ten temat: S. Waltoś i J. Czapska (red.), *Zagubiona szybkość procesu karnego. Jak ją przywrócić?* Warszawa 2005; S. Waltoś i J. Czapska (red.), *Zagubiona szybkość procesu karnego. Światło w tunelu*, *op. cit.*

³¹ M. A. Eder-Riedel, (w:) S. Waltoś i J. Czapska (red.), *Zagubiona szybkość procesu karnego. Jak ją ...*, s. 90–91.

³² J. L. Gómez Colomer, A. Planchadell Gargallo, M. A. Pérez Cebadera, (w:) S. Waltoś i J. Czapska (red.), *Zagubiona szybkość procesu karnego. Jak ją...*, s. 94.

³³ G. Kietbaso, T. Heymann, *op. cit.*, s. 249.

celu zapewnić czasowo-przestrzenno-techniczne warunki do jej wykonywania przez sądy niż przez pomnażanie istniejącej pokaźnej kadry sędziów³⁴. Zasadna jest w tym miejscu konstatacja, że kadra referendarska jest znacznie tańsza (zarówno na etapie kształcenia, jak i wynagradzania), co jest także w duchu rekomendacji nr R/86/12 Komitetu Ministrów Rady Europy z 16 września 1986 r. w sprawie niektórych środków przeciwdziałania nadmiernemu obciążeniu sądów. W dokumencie tym podkreśla się, że to nie zwiększona etatyzacja pozwoli wyjść z impasu wymiarowi sprawiedliwości, ale inne reformy.

5. Nowy system kształcenia kadry sędziowskiej przyczynkiem do zmian

Mając na uwadze, że ustrój sądów powszechnych dawał warunki prawne do implementowania referendarza w postępowanie karne już od 1997 r.³⁵, w realiach procesu znacznie bardziej przewlekłego, to powstaje pytanie, co stało się dzisiaj, że proces karny w końcu dojrzał do zmian w tym przedmiocie. Można pokusić się o stwierdzenie, że częściowo zmiany te wymusiły dokonane przeobrażenia w procesie kształcenia kadry sędziowskiej³⁶. Nie wygasa nadal dyskusja, czy poczyniona rewolucja polepszy jakość naszego sądownictwa. Jednak na pewno z roku na rok funkcjonowania nowego systemu zwiększać się będzie liczba referendarzy, którzy w toku kształcenia i na drodze do korony zawodów – sędziego – zostać mogą pozbawieni niebywale ważnej praktyki w wydziałach karnych sądów powszechnych. Na efekty takiej luki nie trzeba będzie długo czekać. Można więc skonstatować, że wprowadzenie instytucji referendarza do procesu karnego będzie pokłosiem i refleksem dotąd czynionych w wymiarze sprawiedliwości przeobrażeń³⁷.

6. Podsumowanie

Mając na uwadze wszystko, co powyższe, można się spierać co do zakresu uprawnień i roli referendarza w procesie. Poza dyskusją jednak wydaje się kwestia, że polskie postępowanie karne i wymiar sprawiedliwości wymagają zmian. Pamiętać trzeba, że niewydolny system wymiaru sprawiedliwości nie odbuduje ciągle spadających notowań zaufania wśród społec-

³⁴ *Ibidem*, s. 237–242. Zob. także: S. Rudnicki, *Nowy urząd referendarza sądowego*, „Monitor Prawniczy” 1996, Nr 1, s. 395. Por. Ł. Korózs, M. Sztorc, *Referendarz sądowy. Przepisy i objaśnienia*, Warszawa-Zielona Góra 1998, s. 11.

³⁵ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze (Dz. U. Nr 117, poz. 752).

³⁶ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26, poz. 157 ze zm.).

³⁷ Z. Cwiąkałski, *Kierunki zmian w działalności sądownictwa*, PiP 2/2009, s. 24–25. Zob. także A. Zieliński, *Wokół reformy polskiego sądownictwa*, PiP 2/2009, s. 18–19.

czeństwa do trzeciej władzy w Polsce³⁸. Remedium na opisane problemy może być postać referendarza, który mógłby na kształt procedury cywilnej przyspieszyć postępowanie wraz z zachowaniem gwarancji dla jego uczestników, w tym zagwarantowanego w art. 45 Konstytucji RP prawa do sprawiedliwego i rzetelnego procesu. Wyposażenie referendarza w kompetencje z zakresu ochrony prawnej, kwestie formalne, które nie są rozstrzygnięciem sporów prawnych, umożliwiłoby sędziom skupienie się na sprawach najważniejszych – merytorycznych, które przekładają się na jakość i kształt naszego orzecznictwa. Można wyrazić pogląd, że nie byłaby to instytucja konkurująca z wymiarem sprawiedliwości, wręcz przeciwnie, stałaby się instrumentem wspierającym i porządkującym. Zapewnienie właściwych warunków do orzekania poprzez znaczne udroźnienie wymiaru pracy, podniosłoby niewątpliwie rangę zawodu sędziego. Podobny efekt przyniosą zmiany w rekrutacji nowych sędziów spośród aplikantów po odbytej praktyce referendarskiej, która umożliwi im poznanie specyfiki pracy i ciężaru odpowiedzialności ponoszonego za podejmowane przez nich decyzje. Urozmaicenie naszego systemu o referendarskie usługi jest również wkalkulowane w racje ekonomiczne i oczekiwania międzynarodowe pod adresem naszego wymiaru sprawiedliwości. Jeśli nie kosztowna etatyzacja sędziowska jako odpowiedź na opieszałość i przewlekłość systemową, to analizowane powyżej antidotum – referendarz sądowy, *tertium non datur*.

³⁸ Wizerunek sądownictwa pod koniec marca 2009 r. był negatywnie oceniany przez 44% badanych, w ramach raportu przeprowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, cyt. za: I. Bujak, E. Sawko, K. Zawisła, *Sędziów uwag kilka w związku z projektem zmian ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, 15/MoP 2009, s. 833–837 wraz z szerokim komentarzem autorów.