

Beata Bachurska

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0001-5656-9069

**KONSTITUCYJNE ASPEKTY UDZIAŁU REFERENDARZA
SĄDOWEGO W POSTĘPOWANIU KARNYM**

Nowelizacja polskiej procedury karnej z 2013 r.¹ 1 lipca 2015 r. poszerzyła grupę uczestników postępowania karnego o referendarza sądowego. Wskutek tego zabiegu legislacyjnego referendarz sądowy występuje obecnie we wszystkich polskich współczesnych sądowych procedurach prawnych. Zmiana ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego² w tym zakresie miała sprzyjać zasadzie sprawności procesu i odciążyć sędziów od czasochłonnych, chociaż często nieskomplikowanych pod względem prawnym czynności³.

Choć ostatnie 6 lat obfitowało w liczne, nie zawsze trafione nowelizacje procedury karnej⁴, ustawodawca zdaje się nie cenić instytucji referendarza sądowego, czego przejawem jest brak działań ukierunkowanych na poszerzenie jego kompetencji procesowych. Niniejsze opracowanie ma odpowiedzieć na pytanie, czy owa niechęć jest uzasadniona i czy obecnie istnieją jakiegokolwiek – merytoryczne lub ustrojowe – przeszkody, by instytucja referendarza sądowego była rozwijana.

Już na wstępie należy zaznaczyć, że Konstytucja RP⁵ nie zawiera żadnych bezpośrednich norm dotyczących udziału referendarza sądowego w postępowaniu karnym, co nie oznacza, że akt ten jest obojętny dla omawianej problematyki.

¹ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013, poz. 1247 ze zm.).

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2021, poz. 534 ze zm.), dalej: k.p.k.

³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, druk nr 870, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=870> (1.03.2022), s. 22.

⁴ 34 nowelizacje.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

Pierwszorzędne znaczenie ma bowiem zasada prawna unormowana w art. 2 Konstytucji z 1997 r., która stanowi najszerszą normę kompetencyjną oraz wytyczną interpretacyjną dla dalszych przepisów. Zgodnie z jej brzmieniem Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Jej kształt jedynie w ograniczonym zakresie poddaje się woli ustawodawcy. Oznacza to, że funkcjonowanie władzy państwowej jest prawnie związane, a jej organy mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa⁶.

Artykuł 10 Konstytucji RP, który stanowi *expressis verbis*, że urząd Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej – sprawowanej przez Sejm i Senat, władzy wykonawczej – sprawowanej przez Prezydenta i Radę Ministrów oraz władzy sądowniczej, która jest sprawowana przez sądy i trybunały. Jest to jedna z podstawowych konstytucyjnych zasad polskiego ustroju, która ma za zadanie oddalić niebezpieczeństwo despotyzmu państwowego i jednowładztwa⁷. Już Monteskiusz⁸ podkreślał, że nie ma „wolności, jeśli władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolną, sędzia bowiem byłby prawodawcą. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemiężyciela”.

Wynika z tego, że władza sądownicza jest instytucjonalnie uprawniona do samodzielnego wykonywania powierzonych jej funkcji konstytucyjnych. Została ona powołana do oceny prawidłowości stanowienia i stosowania obowiązujących w państwie przepisów prawa, w tym również ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 87 Konstytucji RP), oraz do podejmowania prawnie wiążących rozstrzygnięć (art. 173 i n. Konstytucji RP). W ramach monopolu władzy państwowej sądy i trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174 Konstytucji RP).

Niezmiernie istotne jest, że zasada podziału władzy nie ma znaczenia wyłącznie organizacyjnego, jej celem jest bowiem ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów⁹. W ramach władzy sądowniczej ustrojodawca uregulował jedynie status sędziów, którym w dalszych przepisach Konstytucji RP przypisał przymioty określające ich pozycję ustrojową. Pozycja ustrojowa referendarza sądowego określona została natomiast na szczeblu ustawowym.

⁶ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 15.

⁷ *Ibidem*, s. 21.

⁸ Monteskiusz, *O duchu praw*, t. I, Warszawa 1957, s. 244.

⁹ Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93, OTK 1993, z. 2, poz. 37. Orzeczenie wprawdzie pochodzi z czasów przedkonstytucyjnych, jednak nie ulega wątpliwości zachowanie jego pełnego znaczenia do interpretacji komentowanego artykułu. Za: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 331 i n.

Władza sądownicza przysługuje ściśle określonym przez Konstytucję RP podmiotom, tj. sądom i trybunałom. Aktualne regulacje konstytucyjne wykluczają możliwość delegowania wykonywania władzy sądowniczej na inne podmioty. Nie wyklucza to jednak legalności działania innych organów, które zostały utworzone, aby rozstrzygać spory prawne, jeżeli mają one swoje umocowanie w przepisach. Organy te nigdy jednak nie wydają rozstrzygnięć w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, a legalność wydawanych przez nie decyzji procesowych może podlegać kontroli państwowej władzy sądowniczej¹⁰.

Z konstytucyjnej zasady podziału władz wynika również, że dla każdej władzy – w tym też sądowniczej – konieczne było wyodrębnienie wyspecjalizowanych organów państwowych, którym przyporządkowane są określone funkcje, zadania i kompetencje. Oznacza to, że dla prawnie skutecznej realizacji celów powierzonych przez ustawodawcę niezbędne jest podjęcie całego ciągu czynności prawnych i faktycznych, w którym uczestniczyć muszą, i to w ściśle określonej sekwencji, wszystkie te organy. Niewątpliwie także referendarz sądowy poprzez realizację powierzonych mu uprawnień jest jednym z takich ogniów. Wprawdzie nie wykonuje on władzy sądowniczej, jednak poprzez wypełnianie przydzielonych mu zadań pośrednio przyczynia się do jej realizowania przez sądy powszechne.

Zgodnie z brzmieniem art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z przepisu tego wnika kolejna konstytucyjna zasada, tj. zasada równości. Oznacza ona, że wszelkie podmioty, które charakteryzują się w równym stopniu pewną konkretną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc zgodnie z jednakową miarą, bez różnicowania zarówno dyskryminującego, jak i faworyzującego¹¹. Jeżeli prawodawca wedle jakiegokolwiek kategorii różnicuje podmioty prawa charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to powoduje odstępstwo od zasady równości.

Na tle tej normy pojawiły się wątpliwości, czy zasada równości pozostaje zachowana, jeśli niektóre czynności w procesie, w tym również w procesie karnym, może wykonywać zarówno referendarz sądowy, jak i sędzia, czy osoby, wobec których te czynności są podejmowane, są równe wobec prawa.

W kontekście tej zasady Trybunał Konstytucyjny podjął rozważania, czy przepis, który uprawnia referendarza sądowego do wykonania konkretnej czynności, jest niezgodny z zasadą równości jako różnicujący obywateli na tych, których wniosek może być rozpoznany przez sędziego i wówczas rozpatrywany jest w ramach dwóch instancji sądowych, oraz tych, których analogiczny wniosek rozpatrywany jest tylko w ramach jednej, poziomej instancji sądowej kontrolującej orzeczenie referendarza sądowego. Jak wynika jednak z uzasadnienia

¹⁰ A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 7, s. 6.

¹¹ Wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU 1997, z. 3–4, poz. 41.

do tego wyroku, sformułowany w ten sposób zarzut opiera się na błędnym założeniu, że obie grupy osób powinny mieć zagwarantowane prawo do dwukrotnego rozpatrzenia ich wniosków przez niezależne i niezawisłe sądy. Skoro bowiem do podjęcia danej czynności uprawniony został referendarz sądowy, to znaczy, że nie stanowi ona formy wymierzania sprawiedliwości, a zatem dopuszczalne jest nawet, by w ogóle sąd w tej sprawie nie orzekał w pierwszej instancji. Wystarczy, aby w obu przypadkach decyzja wydana przez organ nie-sądowy została następnie zweryfikowana w kolejnej instancji będącej instancją sądową. Obie grupy wnioskodawców mają takie prawo zagwarantowane, gdyż od decyzji sądu mogą wnieść zażalenie, a od decyzji referendarza – skargę. Należy podzielić takie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, tym bardziej że w postępowaniu karnym strona bez przeszkód może doprowadzić do wycofania z obrotu prawnego rozstrzygnięcia referendarza sądowego i wydania danej decyzji procesowej przez sąd w obu instancjach.

Co również istotne, Trybunał Konstytucyjny zważył, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie polegające na przydzieleniu tej samej kompetencji dwóm różnym rodzajom organów państwowych zapewne może mieć charakter tymczasowy i być może zakończy się całkowitym zwolnieniem sędziów od rozpoznawania takich wniosków. Ustawodawca, odciążając w tym zakresie sądy, zmierza bowiem do zagwarantowania pełniejszej realizacji prawa stron do rozstrzygnięcia przez sąd ich sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Uznano zatem, ustosunkowując się do sformułowanego powyżej zarzutu, że to właśnie obecna regulacja gwarantuje stronom rozpoznanie w drugiej instancji ich sprawy na równych zasadach, ponieważ w obu wypadkach sprawę tę rozpoznaje sąd, który wydaje ostateczne rozstrzygnięcie w tym przedmiocie¹².

Zagadnienie dotyczące miejsca zajmowanego przez referendarza sądowego w polskim systemie sądownictwa nabiera szczególnego charakteru w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który ustanawia zasadę prawa do sądu. W świetle tego przepisu każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

Tożsame uregulowanie znajduje się w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Rozwinięciem wskazanych przepisów są regulacje zawarte w Rozdziale VIII Konstytucji RP *Sądy i trybunały*. Z brzmienia art. 175 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Natomiast

¹² Wyrok TK z dnia 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07, OTK-A 2008, z. 10, poz. 171.

art. 177 Konstytucji RP stanowi, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.

Doprecyzowaniem wskazanych wyżej regulacji jest art. 2 ust. 1 u.s.p., zgodnie z którym zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie. Wynika zatem z tego, że również w drodze ustaw zwykłych referendarzowi sądowemu nie powierzono zadań polegających na wymierzaniu sprawiedliwości.

W świetle tych uregulowań warto także omówić zasadę prawa do sądu, ponieważ na jej tle oraz w kontekście obowiązywania zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości pojawiły się wątpliwości natury konstytucyjnej wobec udziału referendarza w procesie.

Prawo do sądu ma charakter zasady ustrojowej, którą należy rozpatrywać w kontekście kategorii praw człowieka i obywatela. Ewentualne wątpliwości, które nasuwają się przy jej interpretacji, należy tłumaczyć na rzecz prawa do sądu, by zapewnić możliwie jak najszerszą ochronę prawną podmiotowi żądającemu realizacji tego prawa.

Konstytucyjne prawo do sądu zawiera nie tylko prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed niezależnym, niezawisłym i bezstronnym sądem, prawo do właściwego ukształtowania procedury sądowej, tzn. rzetelnego i publicznego procesu zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, ale także prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd¹³. Potwierdzając wskazaną tezę, należy podkreślić, że warunkiem jednocześnie koniecznym i podstawowym dla realizacji tego prawa jest sprawne działanie całej struktury sądownictwa. W innym wypadku jeszcze długo aktualność zachowa rozróżnienie poczynione przez Trybunał Konstytucyjny pomiędzy formalną a materialną, tj. rzeczywistą realizacją prawa do sądu. Ta pierwsza rozumiana jest jako stworzenie w sensie ogólnym dostępu do drogi sądowej, ta druga natomiast jako faktyczna możliwość dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń¹⁴.

Zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwiania im obrony interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego. Prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze karnym, administracyjnym oraz cywilnym,

¹³ Taką formułę prawa do sądu przyjmuje się w licznych orzeczeniach, m.in. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36; wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109; wyrok TK z dnia 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01, OTK-A 2003, nr 6, poz. 60; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 367, 379.

¹⁴ Uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r., sygn. W 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19.

wynika z powołanej wyżej, zawartej w art. 2 Konstytucji RP dyrektywy, iż Polska jest państwem prawnym¹⁵.

W literaturze¹⁶ podkreśla się jednak, że uregulowanie znajdujące się w art. 45 Konstytucji RP nie jest wolne od wad. Wskazanie na sąd jako organ rozpatrujący sprawę jest zbyt szerokie, gdyż obywatel nie udaje się z każdą sprawą do sądu, a zatem wskazuje się, że Konstytucja RP powinna stanowić np. o sporach albo o rozstrzygnięciu zarzutów naruszenia prawa.

Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą zarówno te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, jak i wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. Ewentualne zawężenie przez ustawodawcę pojęcia *sprawa* powinno być niezwykle ostrożnie, by nie doprowadzić do niezajadającego uzasadnienia ograniczenia prawa do sądu¹⁷.

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje nie tylko prawo do uruchomienia postępowania sądowego, odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej oraz uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, ale także prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Interes publiczny, jakim jest podtrzymywanie zaufania do instytucji wymiaru sprawiedliwości, obliuguje prawodawcę do zagwarantowania maksymalnie obiektywnego obrazu osób zaufania publicznego, które realizują funkcję orzeczniczą w imieniu państwa¹⁸.

W świetle powyższych uregulowań konstytucyjność instytucji referendarza sądowego w jej aktualnym stanie była przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny¹⁹. Jego rozważania koncentrowały się przede wszystkim wokół kwestii jednoczesnego powierzenia sędziom i referendarzom sądowym analogicznych kompetencji w procesie cywilnym, co miałoby naruszać zasadę monopolu sądów w zakresie wymiaru sprawiedliwości, a ponadto pozwalać na delegowanie referendarzom sądowym zadań, które dotychczas zastrzeżono dla sędziów – przez co ustawodawca zdaje się kwalifikować daną czynność raz jako wymierzanie sprawiedliwości, a innym razem jako ochronę prawną. Te rozważania pozostają aktualne wobec udziału referendarza sądowego w procesie karnym, choć w dacie wyrokowania Trybunał się nimi nie mógł zająć.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że powierzenie sądom powszechnym czynności innych niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości nie narusza standardu konstytucyjnego. Po pierwsze, zastosowanie językowych reguł wykładni w połączeniu z ro-

¹⁵ Orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, OTK 1992, nr 1, poz. 5.

¹⁶ P. Sarnecki, *Władza sądownicza w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Rejent” 1997, nr 5, s. 132–133.

¹⁷ J. Juchniewicz, *O granicy swobody ustawodawcy w kształtowaniu prawa do sądu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3(31), s. 42.

¹⁸ J. Sobczak, *Przepisy płacowe sędziów sądów powszechnych a wzorce konstytucyjne*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 11, s. 84.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK-A 2011, nr 4, poz. 33.

zumowaniem *a contrario* jest nieuprawnione w odniesieniu do art. 175 ust. 1 Konstytucji RP w świetle zasad interpretacji ustawy zasadniczej. Z uwagi na treść i funkcję norm konstytucyjnych ograniczone jest stosowanie tego rozumowania i każdorazowo wymaga uzasadnienia. Ponadto w procesie wykładni z konieczności logicznej oraz z powodu funkcji norm konstytucyjnych należy uwzględniać jej systemowe i funkcjonalne reguły. Po drugie, o możliwości powierzenia sądom zadań innych niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości decydują: art. 101 ust. 1, art. 125 ust. 4 oraz art. 129 ust. 1 Konstytucji RP. Po trzecie, w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP powierzono sądom zadanie „ochrony” samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, które nie jest rozpatrywaniem sporów w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a ochrona ta nie jest tożsama z prawem do sądu. Pojęcie sądowej ochrony samodzielności akcentuje aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony ukierunkowanych na zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań publicznych oraz zakłada pozostawienie szerszej swobody ustawodawcy co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia. Po czwarte, sądom administracyjnym powierzono rozstrzygnięcie o istnieniu lub nieistnieniu kompetencji na tle konkretnych sytuacji jednostkowych, w których organy samorządu terytorialnego i administracji rządowej uznały się za właściwe do podjęcia albo niewłaściwe do podjęcia aktu (art. 166 ust. 3 Konstytucji RP). Po piąte, sądom powierzona została funkcja organu rejestrowego, który orzeka o odmowie rejestracji lub zakazie działania zrzeczenia (art. 58 ust. 2 Konstytucji RP). Wreszcie po szóste, sądom administracyjnym powierzono zadanie kontroli legalności aktów organów samorządu terytorialnego oraz organów administracji rządowej, która ma charakter abstrakcyjnej kontroli sprawowanej w oderwaniu od konkretnej sprawy administracyjnej (art. 184 zd. 2 Konstytucji RP). Chodzi o wykraczające ponad sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zadanie sądów, jakim jest kontrola legalności prawa.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Konstytucja RP powierza sądom dwojakiego rodzaju zadania. Z jednej strony sprawują one wymiar sprawiedliwości, z drugiej zaś wykonują inne zadania, które nie polegają na rozstrzygnięciu spraw w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto sądy mają jeszcze inne kompetencje nieokreślone w Konstytucji RP, gdyż akt ten nie wyklucza ustawowego powierzenia im dodatkowych zadań.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił też, że referendarze zostali upoważnieni do wykonywania oznaczonych czynności w postępowaniu sądowym – innych niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Natomiast z zastosowania językowych i systematycznych reguł wykładni norm konstytucyjnych, a także Prawa o ustroju sądów powszechnych wynika, że ich działalność nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Uprawnienie zaś jednocześnie sędziów i referendarzy sądowych do wykonywania tego samego rodzaju czynności z zakresu ochrony prawnej nie narusza *per se* prawa do sądu. Brak jest bowiem w Konstytucji RP przepisów, które zabraniałyby ustawodawcy podjąć decyzję o zaangażowaniu urzędnika sądowego w rozstrzygnięcie sporu o prawo. Na poziomie konstytucyjnym nie uregulowano wprost kwestii liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu roz-

strzygnięcie sprawy, co w konsekwencji pozwala zarówno na rozdzielanie czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy między różne organy władzy publicznej, jak i na różnicowanie zasad postępowania dla poszczególnych organów. Istotne jest natomiast z konstytucyjnego punktu widzenia, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości.

Skoro zatem ustawodawca zdecydował się na powierzenie referendarzom sądowym uprawnień sądu w zakresie wykonywania zadań ochrony prawnej – w ramach struktur władzy sądowniczej – to istotne jest, aby służyło ono skutecznej ochronie prawnej podmiotów, ochronie konstytucyjnych praw i wolności oraz odpowiadało konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości proceduralnej, zasadzie sprawności i rzetelności działań organów władzy publicznej. Ponadto podmiot, któremu powierzono oznaczone zadania z zakresu ochrony prawnej, musi mieć zagwarantowane warunki: stabilności zatrudnienia, bezstronności i niezależności od innych organów władzy publicznej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego status referendarza sądowego w obecnie obowiązującym kształcie odpowiada tym kryteriom.

Mając na uwadze powyższe, uniwersalizm sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości ma im stworzyć możliwość ostatecznego osądzenia każdej sprawy, w której występuje spór o prawo. Nie oznacza to jednak, że wszelkie spory, które dotyczą praw, wolności i obowiązków jednostki, muszą być rozstrzygane przez sądy, z uwagi na współistniejący system podmiotów pozasądowych wyposażonych przez ustawodawcę w funkcje orzecznicze. W stosunku do nich zawsze jednak przysługuje sądom pozycja nadrzędna, polegająca na możliwości weryfikacji prawidłowości każdego rozstrzygnięcia.

Ustawa zwykła jest niezgodna z Konstytucją RP, jeśli zawiera niezgodność formalną (tzn. została wadliwie uchwalona, np. gdy do jej uchwalenia doszło przy braku wymaganego kworum) bądź niezgodność materialną (tzn. jeśli jej treść jest sprzeczna z ustawą zasadniczą, np. godzi w hierarchicznie wyższą normę konstytucyjną). Ostatnim kryterium niekonstytucyjności w zakresie kontroli norm jest niezgodność kompetencyjna (istotna przy kontroli rozporządzeń). Orzekanie o zgodności aktów normatywnych leży w gestii Trybunału Konstytucyjnego²⁰.

Trybunał Konstytucyjny potwierdził konstytucyjność pozycji referendarza sądowego, który uzyskał umocowanie do wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej, odciążając tym samym sąd od wykonywania czynności pozaorzeczniczych, niebędących sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Orzecznictwo Trybunału pozycjonuje ponadto miejsce referendarza sądowego w strukturze sądownictwa. Aby jednak referendarz zachowywał swój zgodny z Konstytucją RP status, ustawodawca musi zachować czujność i z rozwagą przekazywać referendarzom kolejne uprawnienia niewkraczające w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Choć ustawodawca posługuje się terminami *ochrona prawna* i *wymiar sprawiedliwości*, to jednak ich nie zdefiniował. Ich zakres pojęciowy jest jednak nie-

²⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 417.

zwykle istotny, a jego ustalenie niezbędne do dalszych rozważań. Należy mieć bowiem na względzie przy dokonywaniu oceny uprawnień referendarza sądowego w procesie karnym *de lege lata*, by granica pomiędzy zadaniami z zakresu ochrony prawnej i wymiaru sprawiedliwości nie pozostawiała płynna, a tym samym nie zachodziła wątpliwość, czy w przypadku konkretnych uprawnień doszło do naruszenia postanowień Konstytucji RP.

Przez ochronę prawną należy rozumieć prawnie zorganizowaną działalność, której celem w ujęciu przedmiotowym jest ochrona porządku prawnego, natomiast w ujęciu podmiotowym – ochrona indywidualnych praw podmiotowych człowieka i obywatela. Podstawowym założeniem ochrony prawnej rozumianej *sensu largo* jest stanie na straży prawidłowości funkcjonowania porządku prawnego, tj. układu organów i instytucji wyznaczonych przez obowiązujące normy prawne oraz procedur dotyczących rozstrzygania spraw, wpływającego na zachowania podmiotów prawa względem siebie. Definicję ochrony prawnej rozumianej *sensu stricto* przedstawia się jako stałą i zorganizowaną działalność podejmowaną w celu ochrony praw podmiotowych, praw i wolności człowieka i obywatela²¹.

Organizacja ochrony prawnej stanowi system organów, środków i instytucji prawnych, które mają realizować funkcję utrzymania w państwie ładu prawnego, nie tylko w celu ochrony podmiotowych praw i wolności człowieka i obywatela, ale także stosunków społecznych, dóbr oraz wartości niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa²². Skoro zatem przedmiotem „ochrony prawnej” jest ochrona porządku prawnego podmiotów jej podlegających, to zarówno sądy, jak i referendarze sądowi, notariusze, adwokaci, radcowie prawni, prokuratorzy, a także urzędy kontroli są podmiotami, których działalność polega na szeroko rozumianej ochronie prawnej, ale w każdym z tych przypadków istota i cele tej ochrony są różne.

Działalność nazywana ochroną prawną jest jednym z głównych środków ochrony praworządności i ma dla każdego praworządnego państwa istotne znaczenie, zmierza bowiem do zabezpieczenia prawa poprzez zapewnienie jego kompletności, koherencji i harmonii, co w konsekwencji prowadzi do istnienia prawa skutecznego, efektywnego, trwałego, klarownego, przystępnego i legalnego²³.

Definicja pojęcia *ochrona prawna* w ścisłym znaczeniu zależy od zdefiniowania terminu *wymiar sprawiedliwości*, który wyznacza granicę w przekazywaniu kompetencji referendarzom sądowym.

²¹ J. Szymanek, *System instytucjonalny ochrony prawnej* [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, red. M. Kruk, Warszawa 2008, s. 26–31; M. Kruk, M. Olszówka, M. Godlewski, M. Jarosz, M. Laskowska, J. Zalesny, *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2019, s. 39–40; A. Dragan, D.M. Korzeniowska, A. Krasnowolski, *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 3.

²² F. Prusak, *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2003, s. 16.

²³ S. Wronkowska, *Kryteria oceny prawa* [w:] *Przemiany polskiego prawa (1989–1999)*, red. E. Kustra, Toruń 2001, s. 3.

Pod rządami obecnej Konstytucji RP nie całą działalność sądów można objąć pojęciem *wymiar sprawiedliwości*, ponieważ sądy wykonują także zadania niezawierające elementów rozstrzygnięcia sporów o prawo, np. działalność rejestracyjną. Wymiar sprawiedliwości jest natomiast zastrzeżony jedynie dla sądów, dotyczy orzekania o faktach i polega na wyrokowaniu w sprawach zarówno cywilnych, karnych, jak i administracyjnych poprzez podejmowanie konkretnych decyzji władczych o prawach i obowiązkach podmiotów indywidualnych na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych, zgodnie z odpowiednimi przepisami proceduralnymi i normami kompetencji (właściwości) decyzyjnej²⁴.

W doktrynie wskazuje się też, że wymiar sprawiedliwości jest działalnością państwa polegającą na wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny. Nie oznacza to bynajmniej, aby wszystkie sprawy i spory jednostek musiały być od początku rozstrzygane tylko przez organy orzekające, zawsze jednak sądom przysługiwać musi pozycja nadrzędna, na podstawie której możliwa jest weryfikacja legalności rozstrzygnięcia każdego innego organu orzekającego²⁵.

Na gruncie postępowania karnego słusznie zdefiniowano wymiar sprawiedliwości jako działalność niezawisłych sądów polegającą na stosowaniu prawa karnego materialnego w trybie przewidzianym przez prawo karne procesowe²⁶. Za M. Cieślakiem należy ponadto zaakcentować funkcję rozstrzygnięcia konfliktów karnych i wymierzania kar²⁷.

W konsekwencji o ile sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zawsze polega na rozstrzygnięciu sporu o prawo, o tyle nie każde rozstrzygnięcie sporu o prawo jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości²⁸. Oznacza to, iż wszystkie organy wymiaru sprawiedliwości mają przymiot organu ochrony prawnej, podczas gdy nie wszystkie organy ochrony prawnej są organami wymiaru sprawiedliwości.

Działalność sądów polegająca na stosowaniu prawa, jeśli jej przedmiotem jest stosunek niekonfliktowy, nie stanowi wymiaru sprawiedliwości. Z tego względu w zgodzie z Konstytucją RP pozostaje wyposażenie w drodze ustawy zwykłej podmiotu, który nie będąc sądem, posiada kompetencje sądu, ale wyłącznie w zakresie czynności, które nie polegają na rozstrzygnięciu sporów prawnych i są poddane kontroli sądu. Zatem czynności, do których wykonywania w obecnym stanie prawnym uprawnieni są referendarze sądowi, nie mogą polegać na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, które polega na rozstrzygnięciu o prawach i podejmowaniu decyzji w sytuacji istnienia sporu prawnego co do meritum sprawy. Wprawdzie referenda-

²⁴ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 228–229, 298–299.

²⁵ Ł. Korózs, M. Sztorc, *Ustrój sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 10; L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 380.

²⁶ T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014, s. 51.

²⁷ M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 17.

²⁸ Wyrok TK z dnia 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK-A 2011, nr 4, poz. 33.

rzom sądowym przyznano w postępowaniu karnym kompetencję do wydawania orzeczeń, to zważyć trzeba, że nie każda decyzja procesowa wydana w ramach postępowania sądowego stanowi wymierzanie sprawiedliwości i w takim kontekście należy dokonywać ich oceny. Okoliczność, że określona czynność wydawana jest w formie orzeczenia, nie przesądza jej charakteru. Znaczące jest bowiem to, czy zmierza ona bezpośrednio do rozstrzygnięcia sporu, czy też jej celem jest zapewnienie prawidłowego toku postępowania sądowego. Natomiast do spraw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego, w tym obejmują one wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne – w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu²⁹.

W świetle powyższych rozważań nie może budzić wątpliwości, że udział referendarza sądowego w procesie karnym jest zgodny z polskim porządkiem konstytucyjnym oraz uregulowaniami międzynarodowymi. Referendarz sądowy jest instytucją, która poprzez wykonywanie określonych czynności wspiera realizowanie zadań przez organy wymiaru sprawiedliwości. Referendarz sądowy w postępowaniu karnym może wydawać w wypadkach wskazanych w ustawie postanowienia lub zarządzenia oraz polecenia, które zgodnie z ustawą wydaje sąd (art. 93a § 1 i 2 k.p.k.), tzn. wykonuje „czynności należące do sądów” (art. 147 § 1 u.s.p.). Wprowadzenie referendarza sądowego do procesu karnego nie było wprawdzie niezbędne, niemniej inicjatywę usprawnienia stadium jurysdykcyjnego poprzez wprowadzenie podmiotu, który w sposób analogiczny do sądu mógłby realizować określone czynności, należy uznać za godne aprobaty. Jednak to właśnie z obawy o naruszenie konstytucyjnej zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości wyłącznie przez sądy wynika powściągliwość ustawodawcy w przekazywaniu referendarzowi kolejnych uprawnień orzeczniczych³⁰.

Bibliografia

- Cieślak M., *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984.
- Dragan A., Korzeniowska D.M., Krasnowolski A., *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.
- Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014.
- Juchniewicz J., *O granicy swobody ustawodawcy w kształtowaniu prawa do sądu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3(31).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Korózs Ł., Sztorc M., *Ustrój sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2002.

²⁹ Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK-A 2008, nr 4, poz. 63.

³⁰ Uchwała SN z dnia 8 grudnia 2005 r., sygn. III CZP 108/05, OSNC 2006, nr 11, poz. 181.

- Kruk M., Olszówka M., Godlewski M., Jarosz M., Laskowska M., Zaleśny J., *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2019.
- Kuciński J., *Konstytucyjny urząd państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Monteskiusz, *O duchu praw*, t. I, Warszawa 1957.
- Oniszczuk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Prusak F., *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2003.
- Przemiany polskiego prawa (1989–1999)*, red. E. Kustra, Toruń 2001.
- Sarnecki P., *Władza sądownicza w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Rejent” 1997, nr 5.
- Sobczak J., *Przepisy płacowe sędziów sądów powszechnych a wzorce konstytucyjne*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 11.
- System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, red. M. Kruk, Warszawa 2008.
- Wasilewski A., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 7.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

Streszczenie

Zagadnienie dotyczące miejsca zajmowanego przez referendarza sądowego w polskim systemie sądownictwa nabiera szczególnego charakteru w świetle przepisów Konstytucji RP, a także Prawa o ustroju sądów powszechnych, które wyznaczają zakres zadań, jaki może być powierzony referendarzowi sądowemu w procesie karnym. W obecnym kształcie instytucja ta jest jednak w postępowaniu karnym nieefektywna. Wprawdzie spełnia ona wymóg konstytucyjności, a ustawodawca w sposób legalny delegował określone uprawnienia na rzecz referendarzy sądowych w procesie karnym, to jednak obawa o naruszenie konstytucyjnej zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości wyłącznie przez sądy powstrzymuje ustawodawcę przed dalszym rozwojem tej instytucji.

Słowa kluczowe: referendarz sądowy, sąd, Konstytucja RP, proces karny

CONSTITUTIONAL ASPECTS OF THE COURT REFERENDARY'S PARTICIPATION IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Summary

The issue of the place occupied by a court referendary in the Polish judicial system takes on a special character in the light of the provisions of the Constitution of the Republic of Poland, as well as the Law on the System of Common Courts, which determine the scope of tasks that may be entrusted to a court referendary in criminal proceedings. However, as it stands, this institution is ineffective in criminal proceedings. Although it meets the requirement of constitutionality, and the legislator has legally delegated certain powers to court referendaries in criminal proceedings, the fear of violating the constitutional principle of administration of justice only by courts prevents the legislator from further development of this institution.

Keywords: court referendary, court, Constitution of the Republic of Poland, criminal trial