

Anna Kościółek¹

Kompetencja referendarza sądowego do wydania nakazu zapłaty w postępowaniu cywilnym w świetle konstytucyjnej zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości

Słowa kluczowe: referendarz sądowy, postępowanie cywilne, nakaz zapłaty, zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości

Keywords: court referendary, civil proceedings, order for payment, principle of judicial administration of justice

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza konstytucyjności przyznanego referendarzom sądowym uprawnienia do wydania nakazu zapłaty w postępowaniu cywilnym. O ile bowiem ustawodawca zwykły jest uprawniony do rozszerzania kompetencji tego organu, o tyle nie może w tym względzie naruszać art. 175 Konstytucji RP, według którego wymiar sprawiedliwości sprawują wyłącznie sądy.

Przedstawione w niniejszym opracowaniu rozważania w pierwszej kolejności podejmują kwestię tego, czy wydanie nakazu zapłaty w każdym z czterech postępowań odrębnych można lokować w sferze sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Rozstrzygnięcie tej kwestii wydaje się kluczowe z perspektywy przedmiotu niniejszych rozważań, jako że art. 175 Konstytucji RP sugeruje, iż dopuszczalny zakres kompetencji referendarzy sądowych powinien kończyć się tam, gdzie zaczyna się sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

¹ ORCID ID: 0000-0003-2656-3453, doktor habilitowany, Zakład Postępowania Cywilnego, Instytut Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: koscioleka@gmail.com.

Przyjęcie, że wydanie nakazu zapłaty mieści się w pojęciu wymiaru sprawiedliwości przenosi rozważania na grunt zgodności powierzenia tej kompetencji referendarzom sądowym z art. 175 Konstytucji RP. Analiza przeprowadzona w tym zakresie sprowadza się do próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy można uznać, iż przyznanie przedmiotowego uprawnienia referendarzom nie narusza zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości.

Abstract

Court clerk jurisdiction to issue an order for payment in civil proceedings in the light of the constitutional principle of the judicial administration of justice

The subject of this article is to analyse the constitutionality of the court referendary's jurisdiction to issue an order for payment in civil proceedings. While the ordinary legislator is entitled to extend the competences of this body, it cannot, in this respect, infringe art. 175 of the Polish Constitution, according to which justice is administered only by courts.

Considerations presented in this study first of all address the issue of whether issuing of an order for payment in each of the four separate civil procedures can be regarded as administration of justice. Resolving this issue seems to be of key importance with regard to the subject of this paper, as art. 175 of the Polish Constitution suggests that the permissible scope of competences of court referendaries should end where the administration of justice begins.

The assumption that issuing an order for payment falls within the sphere of administering justice moves the considerations to the compliance of entrusting this competence to court referendaries with art. 175 of the Polish Constitution. The analysis carried out in this respect includes an attempt to resolve whether it can be considered compliant with the principle of the judicial administration of justice.

✱

I.

Instytucję referendarza sądowego wprowadzono do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo

o ustroju sądów powszechnych, kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze². W odniesieniu do postępowania cywilnego przewidziano wówczas, że działalność referendarza wymaga istnienia normy prawnej upoważniającej go do konkretnych czynności, wprowadzając jednocześnie przepisy powierzające referendarzom uprawnienie do wykonywania określonych czynności w zakresie postępowania w sprawach związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów, które wcześniej zastrzeżone były do wyłącznej właściwości sądów.

W aktualnym stanie prawnym referendarz sądowy w postępowaniu cywilnym nadal może wykonywać czynności jedynie w przypadkach wskazanych w ustawie, zaś działając w tym zakresie ma on, zależnie od rodzaju podejmowanej czynności, prawa i obowiązki sądu albo przewodniczącego (art. 47¹ KPC³). Analiza przepisów ustawowych przyznających referendarzom sądowym uprawnienie do wykonywania określonych czynności w postępowaniu cywilnym wskazuje przy tym, że od czasu powierzenia referendarzom sądowym pierwszych uprawnień można mówić o stałym i znaczącym rozszerzaniu zakresu kompetencji referendarskich w tym postępowaniu. Referendarz sądowy uzyskał w szczególności uprawnienie do wydawania nakazów zapłaty. Uprawnienie to przyznano referendarzom w odniesieniu do postępowania upominawczego, europejskiego postępowania nakazowego, elektronicznego postępowania upominawczego oraz postępowania nakazowego. Tak ujęte kompetencje referendarskie powinny zasadniczo mieścić się w tych obszarach postępowania cywilnego, które nie polegają na wymierzaniu sprawiedliwości. Ustawodawca zwykły jest co prawda uprawniony do stałego rozszerzania kompetencji referendarza sądowego, lecz nie może w tym względzie naruszać art. 175 Konstytucji RP, według którego wymiar sprawiedliwości sprawują wyłącznie sądy. Można mieć jednak wątpliwości co do tego, czy przyznanie referendarzom sądowym uprawnienia do wydania nakazu zapłaty wpisuje się w tak ujęte założenie, a w konsekwencji czy pozostaje w zgodności z Konstytucją RP. O ile bowiem problem zgodności z Konstytucją nie dotyczy pozycji ustrojowej referendarza sądowego, która

² Dz.U. 1997, Nr 117 poz. 752.

³ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1460 ze zm.).

zgodna jest z porządkiem konstytucyjnym, o tyle może powstawać w obszarze spełniania powierzonych referendarzowi czynności⁴.

II.

Problematyka dopuszczalności przyznania referendarzom sądowym uprawnienia do wydawania nakazów zapłaty jest ściśle związana z pojęciami wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Raz jeszcze należy bowiem podkreślić, że zgodnie z art. 175 Konstytucji RP, wymiar sprawiedliwości sprawują wyłącznie sądy. Co więcej, wprowadzając instytucję referendarza sądowego ustawodawca wprowadził pojęcie ochrony prawnej zastrzegając jednocześnie, że zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie (art. 2 § 1 PrUSP⁵), zaś zadania z zakresu ochrony prawnej mogą oprócz sędziów wykonywać także referendarze sądowi (art. 2 § 2 PrUSP). Konieczne jest więc ustalenie znaczenia obu wspomnianych pojęć i ocena tego, w zakresie którego z nich mieści się przyznane *de lege lata* referendarzom uprawnienie do wydania nakazu zapłaty.

Odnosząc się do pojęcia ochrony prawnej w pierwszej kolejności należy zauważyć, że aktualne brzmienie art. 2 § 2 PrUSP świadczy o szerokim rozumieniu tego pojęcia. Zastosowane w tym przepisie sformułowanie „zadania z zakresu ochrony prawnej, inne niż wymiar sprawiedliwości, wykonują w sądach referendarze sądowi” przesądza bowiem o tym, że ochrona prawna mieści w sobie także wymiar sprawiedliwości. Tym samym, nieaktualne pozostają prezentowane w literaturze na gruncie uprzedniego brzmienia tego przepisu negatywne definicje analizowanego pojęcia przyjmujące, że ochroną prawną jest ten element działalności sądów, który nie stanowi sprawowania wymiaru sprawiedliwości⁶. Niemniej jednak definicje te należy uznać za nadal przydatne, gdyż pozwalają one zdefiniować pojęcie ochro-

⁴ M. Sztorc, *Status prawny referendarza sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016, s. 121.

⁵ Ustawa z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 365).

⁶ T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. J. Gudowski, Warszawa 2009, s. 595.

ny prawnej w zakresie, w jakim wyznacza ono dopuszczalny zakres kompetencji referendarskich. W odniesieniu do kompetencji referendarzy sądowych z pojęcia tego ustawodawca *expressis verbis* wyłączył bowiem wymiar sprawiedliwości, co oznacza, że granicę w przekazywaniu kompetencji referendarzom w dalszym ciągu wyznacza pojęcie wymiaru sprawiedliwości⁷. Tym samym, za pomocne należy uznać dokonywane przez autorów wspomnianych definicji negatywnych wskazanie zadań wchodzących w zakres wąsko rozumianej ochrony prawnej. Zadaniem takimi są zaś zadania, które nie polegają na rozstrzygnięciu sporów o prawo i konfliktów prawnych (np. zadania związane z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów sądowych). Zgodnie bowiem z dominującym w literaturze poglądem działalność polegająca na sądzeniu, tj. wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podobny podmiot, wpisuje się w definicję wymiaru sprawiedliwości⁸.

Spoglądając z powyższej perspektywy na uprawnienie do wydania nakazu zapłaty należy mieć na uwadze to, że nakaz zapłaty stanowi jedną z trzech, obok wyroków i postanowień, postaci orzeczeń występujących w procesie cywilnym. Świadczy o tym brzmienie art. 352 KPC, który stanowi, że sąd wydaje postanowienie, jeżeli kodeks nie przewiduje wydania wyroku lub nakazu zapłaty. Jednocześnie nakaz zapłaty, podobnie jak wyrok, jest orzeczeniem sądu rozstrzygającym sprawę co do istoty. Przesądza o tym z kolei brzmienie art. 353¹ § 1 KPC, zgodnie z którym jeżeli przepis szczególny tak stanowi, sąd rozstrzyga sprawę, wydając nakaz zapłaty. Skoro, zgodnie z brzmieniem tego przepisu, sąd wydając nakaz zapłaty rozstrzyga sprawę, to parafrazując brzmienie tego przepisu należałoby stwierdzić, że również „referendarz rozstrzyga sprawę wydając nakaz zapłaty”⁹. W odniesieniu do postępowania upominawczego, elektronicznego postępowania upominawczego oraz postępowania nakazowego, przesądza o tym również treść art. 480² § 1 KPC, z którego

⁷ P. Rylski, *Pozycja ustrojowa i procesowa referendarza sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Prawo w działaniu. Sprawy cywilne” 2011, nr 11, s. 161.

⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 9, s. 3; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 342; S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 16.

⁹ A. Arkuszewska, *Referendarz sądowy w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011, s. 138.

wynika że zawarte w nakazie zapłaty rozstrzygnięcie ma za przedmiot roszczenie dochodzone przez powoda. Z kolei w przypadku europejskiego postępowania nakazowego wnioski takie wyprowadzić można na podstawie analizy formularza E, gdyż rozporządzenie ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty¹⁰ nie określa treści nakazu, wskazując jedynie, jakie pouczenia i informacje powinny się w nim znaleźć¹¹. Z formularza tego wynika zaś, że europejski nakaz zapłaty zawiera m.in. sentencję rozstrzygnięcia, którego przedmiot stanowi w szczególności roszczenie dochodzone przez powoda¹². W kontekście uznania nakazu zapłaty za orzeczenie co do istoty sprawy powstaje pytanie, czy wydanie takiego rozstrzygnięcia należy uznać za rozstrzygnięcie sporu o prawo, a tym samym czy kompetencja do jego wydania mieści się w sferze sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

W odniesieniu do nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym oraz elektronicznym postępowaniu upominawczym należy podkreślić, że wydanie takiego rozstrzygnięcia musi zostać poprzedzone zbadaniem merytorycznej treści żądania i ustaleniem, czy według treści pozwu nie zachodzi jedna z sytuacji uniemożliwiających wydanie nakazu, co wymaga w szczególności dokonania oceny w zakresie zasadności roszczenia oraz wiarygodności twierdzeń co do faktów (art. 499 § 1 pkt 1 i 2 KPC).

Pierwsza z okoliczności wskazanych w art. 499 § 1 KPC, tj. oczywista bezzasadność roszczenia, odnosi się do podstawy prawnej żądania. Zgodnie z dominującym w literaturze poglądem przeszkoda ta zachodzi wówczas, gdy z treści pozwu, a więc na podstawie przytoczonych przez powoda twierdzeń co do faktów, jednoznacznie wynika, że w świetle obowiązujących norm prawa materialnego powodowi nie przysługuje prawo żądania od pozwanego określonego świadczenia¹³. Referendarz musi zatem każ-

¹⁰ Rozporządzenie nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty (Dz.Urz.UEL 399 z 30 grudnia 2006 r.), dalej jako rozporządzenie nr 1896/2006.

¹¹ J. Pisuliński, *Orzeczenia sądu w europejskim postępowaniu nakazowym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 1, s. 8.

¹² P. Ryłski, *Europejski nakaz zapłaty w praktyce sądowej*, „Prawo w działaniu. Sprawy cywilne” 2012, nr 12, s. 167.

¹³ Z wielu zob.: R. Flejszar, *Przedsiębiorca w postępowaniu cywilnym rozpoznawczym*, Warszawa 2006, s. 314; M. Manowska, *Dokumenty w postępowaniu nakazowym i upominawczym*, „Prawo Spółek” 1997, nr 5, s. 42; A. Olaś, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe*

dorazowo ocenić, czy na podstawie przytoczonych w pozwie okoliczności faktycznych powodowi przysługuje prawo do żądania od pozwanego określonego świadczenia, gdyż ewentualna bezzasadność roszczenia wyklucza możliwość wydania nakazu zapłaty¹⁴. Przeprowadzana przez referendarza ocena zasadności powództwa sprowadza się więc do analizy prawa materialnego, z którego wynika, że powodowi przysługuje lub też nie przysługuje określone świadczenie¹⁵.

Druga z okoliczności, o których mowa w art. 499 § 1 KPC, tj. wątpliwości odnośnie do przytoczonych w treści pozwu twierdzeń co do faktów, dotyczy podstawy faktycznej powództwa. W świetle tej przesłanki odmowa wydania nakazu w postępowaniu upominawczym powinna mieć miejsce wówczas, gdy na podstawie przedstawionych w treści pozwu twierdzeń co do faktów można powątpiewać, czy przedstawione zdarzenia mogły mieć miejsce i czy twierdzenia w tym zakresie zdają się być wiarygodne¹⁶. Tym samym, dokonywana przez referendarza sądowego ocena przytoczonych przez powoda twierdzeń co do faktów dokonywana jest nie tylko z punktu widzenia norm prawa materialnego, ale również pod kątem ich wiarygodności.

Ocena niezbędna do wydania nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym oraz elektronicznym postępowaniu upominawczym wiąże się zatem z koniecznością ustalenia merytorycznych przesłanek zasadności powództwa, choć nie w wyniku postępowania dowodowego¹⁷. Brak postępowania dowodowego nie oznacza jednak, że w postępowaniach tych nakaz zapłaty wydawany jest automatycznie, jeżeli tylko pozew został prawidłowo wniesiony. Tym samym trudno byłoby przyjąć, na wzór systemu niemieckiego, że wydawanie nakazów nie mieści się w sferze sprawowania wymiaru sprawiedliwości, gdyż nie jest rozstrzygnięciem o słuszności dochodzonego roszczenia, a przedmiotem badania jest jedynie zachowanie warunków formalnych po-

w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian. Tom II, red. T. Zembrzusi, Warszawa 2019, s. 1257.

¹⁴ K. Flaga Gieruszyńska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz do artykułów 1–50514*, red. A. Zieliński, Warszawa 2006, s. 1461.

¹⁵ Zob. S. Dalka [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II*, red. K. Piasecki, Warszawa 1997, s. 296.

¹⁶ M. Kostwiński, *Merytoryczne rozpoznanie sprawy w procesie cywilnym w ramach konstrukcji odwrócenia sporu*, Warszawa 2019, s. 264.

¹⁷ P. Rylski, *Pozycja ustrojowa...*, s. 167.

zwu¹⁸. Nie można się również przychylić się do argumentacji sugerującej, że wydając nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym referendarz sądowy pełni raczej funkcję organu ochrony prawnej, a to z uwagi na uproszczony charakter tych postępowań, w którym dochodzone roszczenia oraz ich wysokość są już w dalekim stopniu ustalone i udowodnione¹⁹. Wydanie nakazu zapłaty wiąże się przecież z koniecznością wypracowania przez referendarza sądowego przeświadczenia co do tego, że na podstawie przytoczonych przez powoda twierdzeń co do faktów, które w ocenie tego organu są wiarygodne, powodowi przysługuje prawo żądania od pozwanego określonego świadczenia. W świetle powyższego nie może ulegać wątpliwości, że wydając nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym oraz elektronicznym postępowaniu upominawczym referendarz sądowy rozstrzyga spór o prawo, jaki w procesie wynika z samego faktu wniesienia powództwa, co stanowi o istocie sądowego wymiaru sprawiedliwości. Tym samym organ ten podejmuje działania, które powinny zostać ocenione jako wkraczające w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Podobnie przedstawia się problematyka wydawania przez referendarza sądowego nakazów zapłaty w europejskim postępowaniu nakazowym. Wydanie w tym postępowaniu rozstrzygnięcia w postaci nakazu zapłaty, podobnie jak w przypadku wydawania nakazów w postępowaniu upominawczym i elektronicznym postępowaniu upominawczym, nie jest co prawda poprzedzone przeprowadzeniem postępowania dowodowego²⁰, ale wymaga uprzedniego zbadania nie tylko warunków formalnych pozwu, lecz także ogólnego stwierdzenia, czy pozew wydaje się być uzasadniony (art. 8 rozporządzenia nr 1896/2006). Organ orzekający zobligowany jest zatem nie tylko do przeprowadzenia kontroli formalnej, lecz również do zbadania merytorycznej treści żądania, na podstawie której dokonuje oceny prawdopodobieństwa zasadności roszczenia, co pozwala, między innymi, wyeliminować roszczenia w sposób oczywisty nieuzasadnione (pkt 16 zd. 2 pream-

¹⁸ Zob. M. Rękawek-Pachwicewicz, *Status prawny referendarza sądowego w Polsce i wybranych państwach Unii Europejskiej* [w:] *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. M. Perkowski, Warszawa 2003, s. 290.

¹⁹ Zob. P. Rawczyński, *Status publicznoprawny referendarza sądowego oraz jego funkcje w sądowym postępowaniu cywilnym*, „Przeгляд Prawa Egzekucyjnego” 2009, nr 10, s. 100.

²⁰ Zob. M. Kostwiński, *op.cit.*, s. 294.

buły rozporządzenia nr 1896/2000). Ocena ta związana jest z analizą prawa materialnego, z którego wynika, że powodowi przysługuje lub też nie przysługuje prawo żądania od pozwanego określonego świadczenia. To z kolei wydaje się umieszczać takie rozstrzygnięcie w sferze sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Jeżeli zaś chodzi o postępowanie nakazowe, w pierwszej kolejności należy podkreślić, że wydanie nakazu zapłaty w tym postępowaniu musi zostać poprzedzone przeprowadzeniem dowodów ze wskazanych w ustawie dokumentów (art. 485 § 1–4 KPC). Organ orzekający w postępowaniu nakazowym musi zatem dokonać oceny dokumentów stanowiących podstawę zgłoszonych przez powoda roszczeń, a w szczególności rozważyć, czy w świetle całokształtu udostępnionego przez powoda materiału dowodowego i zawartych w pozwie twierdzeń, dochodzone roszczenie zostało należycie wykazane. Organ ten ma również obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem samego żądania pozwu. Tym samym, w postępowaniu nakazowym dochodzi do merytorycznego badania zasadności powództwa z uwzględnieniem postępowania dowodowego, co niewątpliwie lokuje czynność wydania nakazu w sferze sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Trafności tej tezy nie zmienia fakt, że na pierwszym, niejawnym etapie postępowania nakazowego kognicja organu procesowego jest ograniczona. Warto również zauważyć, że ustawodawca uzasadniając rozszerzenie kompetencji referendarzy sądowych na to postępowanie uznał, że pogląd, w myśl którego wydawanie nakazów zapłaty stanowi czynność z zakresu ochrony prawnej, do której wykonywania są upoważnieni referendarze sądowi, nie jest obecnie kwestionowany w nauce²¹. Można mieć jednak zastrzeżenia co do prawdziwości tak ujętej tezy, gdyż w piśmiennictwie bez problemu odnaleźć można poglądy uznające wydawanie nakazu zapłaty za element sprawowania wymiaru sprawiedliwości²². Co więcej, w odniesieniu do postępowania nakazowego pogląd ten jest akcentowany dużo silniej niż w przypadku pozostałych postępowań odrębnych. W literaturze wyraża się bowiem nie tylko „wątpliwość, czy wydawanie przez referendarzy nakazów zapłaty w postępowaniu nakazowym nie stanowi już wymiaru sprawiedliwości zastrzeżonego w art. 175 Konstytucji RP do wyłącznej kompetencji

²¹ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych, Druk Sejmu VIII kadencji nr 3137, s. 122.

²² Zob. A. Arkuszewska, op.cit., s. 138; P. Rylski, *Pozycja ustrojowa...*, s. 167.

sądów”²³, lecz wyraźnie stwierdza się również, że z punktu widzenia ustroju wymiaru sprawiedliwości „doszło do powierzenia referendarzom zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, a nie tylko ochrony prawnej”²⁴.

Przedstawione powyżej uwagi prowadzą do wniosku, że wydanie nakazu zapłaty w każdym z czterech postępowań odrębnych można lokować w pojęciu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, gdyż w czynności tej występuje element bezpośredniego rozstrzygnięcia sporu wynikającego z konkretnej normy prawnej. To z kolei prowadzi do wniosku, że powierzenie referendarzom uprawnienia do wydania nakazu zapłaty pozostaje w sprzeczności z treścią art. 2 § 1 PrUSP. Nie można bowiem skutecznie obronić tezy sugerującej, iż przepisy powierzające referendarzom sądowym kompetencję do wydawania nakazów zapłaty, stanowią *legis specialis* względem art. 2 § 1 PrUSP, a tym samym wyłączają ich stosowanie.

III.

Przyjęcie, że wydanie nakazu zapłaty mieści się w sferze sprawowania wymiaru sprawiedliwości budzi wątpliwości co do zgodności powierzenia tej kompetencji referendarzom sądowym z art. 175 Konstytucji RP, który zastrzega wymierzanie sprawiedliwości wyłącznie dla sądów, ustanawiając tym samym zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości²⁵. Przepis ten sugeruje, że dopuszczalny zakres kompetencji referendarzy sądowych kończy się tam, gdzie zaczyna się sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Wyznacza on zatem granicę dla ustawodawcy zwykłego, który nie powinien powierzać referendarzom czynności z tego zakresu. W tym kontekście można mieć poważne wątpliwości co do tego, czy granica ta została zachowana w odniesieniu do przyznania referendarzom sądowym uprawnienia do wydawania nakazów zapłaty. Należy przy tym zauważyć, że choć uprawnienie do wydawania nakazów zapłaty

²³ M. Muliński, *Komentarz do art. 480⁴* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I B. Komentarz. Art. 425–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2020, Legalis Nb 2.

²⁴ P. Telenga, *Komentarz do art. 480⁴* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019*, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2019, Nb. 2.

²⁵ B. Naleziński, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 386.

mieści się w sferze sprawowania wymiaru sprawiedliwości, w literaturze prawa procesowego podnosi się, iż powierzenie tego uprawnienia referendarzom sądowym nie narusza zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości²⁶. W uzasadnieniu powyższej tezy wskazuje się, że sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza, iż wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być od początku rozstrzygane przez sądy, zawsze jednak sądom musi przysługiwać pozycja nadrzędna, umożliwiająca zweryfikowanie prawidłowości rozstrzygnięcia każdego organu pozasądowego²⁷.

Jeżeli przyjmiemy, że wynikająca z Konstytucji wyłączność sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości rzeczywiście oznacza dopuszczalność współistnienia sądów oraz pozasądowych organów orzekających, pod warunkiem stworzenia sądom możliwości ostatecznego rozstrzygnięcia każdej sprawy, której przedmiotem jest spór o prawo, jeżeli choćby jedną ze stron tego sporu jest jednostka, to konstytucyjność uprawnienia do wydania nakazu zapłaty wydaje się być zasadniczo zachowana. Można bowiem wówczas argumentować, że przysługujące referendarzom uprawnienie do wydania nakazu zapłaty nie narusza konstytucyjnej zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości, ponieważ sądom zagwarantowano możliwość kontroli prawidłowości i zasadności nakazu zapłaty wydanego przez referendarza, względnie możliwość ostatecznego rozstrzygnięcia sporu, co do którego wydany został taki nakaz. Należy bowiem pamiętać, że nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym oraz elektronicznym postępowaniu upominawczym jest orzeczeniem warunkowym, którego zaskarżenie nie powoduje rozpoznania sprawy przez sąd II instancji. Nakaz ten jest pewną propozycją rozstrzygnięcia skierowaną do pozwanego, z której dowiaduje się on, że może w określonym terminie zapłacić powodowi kwotę wskazaną w nakazie lub też wnieść sprzeciw do sądu. W razie prawidłowego wniesienia sprzeciwu nakaz zapłaty traci moc (art. 505 § 1 KPC; art. 505²⁸ § 1 w zw. z art. 505 § 2 KPC), a sprawa podlega ponownemu rozpoznaniu w postępowaniu, które nie różni się od postępowania zwyczajnego, jakie przeprowadza sąd pierwszej instancji²⁸ (postępowanie upominawcze – art. 480¹ § 2 KPC), albo postępowanie podlega umorzeniu (elektroniczne

²⁶ Zob. P. Ryński, *Pozycja ustrojowa...*, s. 167.

²⁷ Zob. Ł. Korózs, M. Sztorc, *Ustrój sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 10; L. Garlicki, op.cit., s. 342; Wyrok TK z 10 maja 2000 r., K. 21/99 (Dz.U. Nr 39 poz. 462).

²⁸ H. Pietrkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2014, s. 792.

postępowanie upominawcze – art. 505³⁶ KPC), zaś powód zachowuje możliwość wniesienia pozwu przeciwko pozwanemu o to samo roszczenie. Podobne uwagi można odnieść do nakazu zapłaty w europejskim postępowaniu nakazowym. Z nakazu tego pozwany dowiaduje się bowiem, że może zapłacić powodowi kwotę wskazaną w nakazie lub wnieść sprzeciw poprzez jego przesłanie sądowi wydania w terminie 30 dni od doręczenia mu nakazu (art. 12 ust. 3 rozporządzenia nr 1896/2006). Wniesienie sprzeciwu powoduje zaś, że nakaz zapłaty traci moc, a sprawa zostaje przekazana do ponownego rozpoznania w zwykłym postępowaniu cywilnym, chyba że powód wyraźnie zażądał zakończenia postępowania w takim przypadku (art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1896/2006). Jeżeli zaś chodzi o nakaz zapłaty wydany w postępowaniu nakazowym, to jego byt prawny nie jest co prawda warunkowy, gdyż nie może on zostać pozbawiony mocy w efekcie skutecznego zaskarżenia przez pozwanego. Niemniej jednak wniesienie zarzutów od nakazu zapłaty inicjuje drugą fazę tego postępowania, w ramach której to sąd decyduje czy roszczenie, którego zasadność była weryfikowana w granicach wyznaczonych specyfiką dokumentów załączonych do pozwu, może się ostać po przeprowadzeniu dalszego postępowania dowodowego, w którym dopuszczalne jest stosowanie wszelkich dostępnych stronom dowodów²⁹. W efekcie sąd co do zasady nie rozstrzyga wówczas o roszczeniu powoda, lecz w pierwszym rzędzie decyduje o bycie samego nakazu zapłaty³⁰. Modelowo w drugiej fazie postępowania nakazowego sąd może wydać wyrok, w którym w całości lub części utrzymuje nakaz zapłaty w mocy bądź go w całości lub części uchyla i orzeka o żądaniu pozwu. (art. 493 § 4 KPC). Tym samym w każdym ze wskazanych postępowań odrębnych ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należy do sądu.

Stanowisko uznające, iż z perspektywy konstytucyjnej wystarczające jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości może jednak budzić wątpliwości w odniesieniu do możliwości wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym. Referendarzom sądowym umożliwiono wydawanie nakazów zapłaty w postępowaniu nakazowym, przyjmując, że nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym

²⁹ M. Kostwiński, op.cit., s. 255.

³⁰ M. Kostwiński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian. Tom II*, red. T. Zembrzuski, Warszawa 2019, s. 1248.

ma taką samą moc jak nakaz zapłaty w „zwykłym” postępowaniu upominawczym i elektronicznym postępowaniu upominawczym. Należy jednak pamiętać, że nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym korzysta z większego stopnia wiarygodności dochodzonych roszczeń i dlatego samo jego wydanie powoduje donioślejsze skutki procesowe niż nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym. Po pierwsze, zgodnie z art. 492 § 1 KPC nakaz zapłaty od chwili wydania stanowi tytuł zabezpieczenia. Spełnia on więc taką samą rolę jak postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia w postępowaniu zwykłym. Na tym tle w literaturze słusznie podkreśla się, że upoważnienie referendarza sądowego do wydawania nakazów zapłaty w postępowaniu nakazowym budzi wątpliwości skoro referendarze nie mają kompetencji do wykonywania czynności w postępowaniu zabezpieczającym³¹. O wiele poważniejsze zastrzeżenie budzi jednak niedostrzeżenie przez ustawodawcę, że nakaz zapłaty stanowi nie tylko tytuł zabezpieczenia, ale także może być natychmiast wykonalny (art. 492 § 3 KPC), a w konsekwencji – po uzyskaniu klauzuli wykonalności – może stanowić podstawę egzekucji³². O ile bowiem na podstawie nakazu zapłaty – jako tytułu zabezpieczenia – uprawniony będzie mógł jedynie zabezpieczyć należność z niego wynikającą (np. przez zajęcie rachunku bankowego obowiązanego), o tyle na podstawie nakazu zapłaty, jako tytułu egzekucyjnego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, wierzyciel będzie mógł wyegzekwować tę należność³³. Cóż zatem z tego, że pozwany posiada proceduralną możliwość zainicjowania weryfikacji roszczeń powoda przez sąd, skoro samo wniesienie zarzutów od nakazu zapłaty wydanego przez referendarza nie ma wpływu na wykonalność, o której mowa w art. 492 § 3 KPC³⁴. Innymi słowy, wydanie nakazu zapłaty przez referendarza sądowego stwarza sytuację bardzo niebezpieczną dla pozwanego w postaci ryzyka wyegzekwowania świadczenia dochodzonego przez powoda jeszcze przed merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy przez sąd (rozpoznaniem zarzutów).

³¹ A. Arkuszewska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian. Tom II*, red. T. Zembrzusi, Warszawa 2019, s. 1218.

³² P. Telenga, op.cit.

³³ H. Pietrkowski, op.cit., s. 776.

³⁴ Wrazie wniesienia zarzutów sąd może wstrzymać wykonanie nakazu jedynie na wniosek pozwanego (art. 492 § 3 KPC).

IV.

Na koniec warto podkreślić, że niezależnie od przedstawionych wątpliwości powstających w związku z konstytucyjnością powierzenia referendarzom sądowym uprawnienia do wydania nakazu zapłaty, w szczególności w postępowaniu nakazowym, należy stwierdzić, że nawet akceptacja stanowiska uznającego, iż nie dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości, nie zmienia tego, że wydanie przez referendarza takiego orzeczenia mieści się w pojęciu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a tym samym pozostaje w sprzeczności z treścią art. 2 § 1 PrUSP. Dlatego też, w aktualnym stanie prawnym, przy założeniu konstytucyjności powierzenia referendarzom sądowym uprawnienia do wydania nakazu zapłaty, konieczna wydaje się modyfikacja aktualnego brzmienia wspomnianego przepisu tak, aby przyznane już referendarzom uprawnienia były zgodne z ogólną koncepcją dopuszczalnego zakresu ich kompetencji. Przepis ten w chwili obecnej nie pozwala bowiem na powierzenie referendarzom uprawnień do wydawania nakazów zapłaty, gdyż kompetencje te wykraczają poza pojęcie ochrony prawnej.

Literatura

- Arkuszevska A., *Referendarz sądowy w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011.
- Czeszejko-Sochacki Z., *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 9.
- Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J. [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. J. Gudowski, Warszawa 2009.
- Flejszar R., *Przedsiębiorca w postępowaniu cywilnym rozpoznawczym*, Warszawa 2006.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II*, red. K. Piasecki, Warszawa 1997.
- Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian. Tom II*, red. T. Zembruski, Warszawa 2019.
- Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz do artykułów 1–50514*, red. A. Zieliński, Warszawa 2006.
- Kodeks postępowania cywilnego. Tom I B. Komentarz. Art. 425–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2020.

- Korózs Ł., Sztorc M., *Ustrój sądów powszechnych. Komentarz*. Warszawa 2002.
- Kostwiński M., *Merytoryczne rozpoznanie sprawy w procesie cywilnym w ramach konstrukcji odwrócenia sporu*, Warszawa 2019.
- Manowska M., *Dokumenty w postępowaniu nakazowym i upominawczym*, „Prawo Spółek” 1997, nr 5.
- Markiewicz K., *Skarga na orzeczenie referendarza sądowego* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego*, t. III, cz. 1, red. J. Gudowski, Warszawa 2013.
- Naleziński B., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Pietrzkowski H., *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2014.
- Pisuliński J., *Orzeczenia sądu w europejskim postępowaniu nakazowym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 1.
- Rawczyński P., *Status publicznoprawny referendarza sądowego oraz jego funkcje w sądowym postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2009, nr 10.
- Rękawek-Pachwicewicz M., *Status prawny referendarza sądowego w Polsce i wybranych państwach Unii Europejskiej* [w:] *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. M. Perkowski, Warszawa 2003.
- Rylski P., *Europejski nakaz zapłaty w praktyce sądowej*, „Prawo w działaniu” 2012, nr 12.
- Rylski P., *Pozycja ustrojowa i procesowa referendarza sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Prawo w działaniu” 2011, nr 10.
- Sztorc M., *Status prawny referendarza sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016.
- Telenga P., *Komentarz do art. 480⁴*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019*, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2019.
- Włodyka S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968.