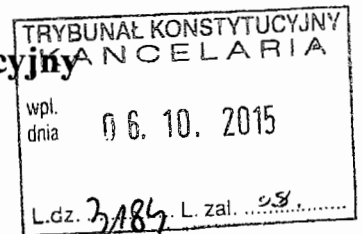


Warszawa, dnia 6 października 2015 r.



Prezydent  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny**  
Warszawa



## WNIOSEK

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych.

**Ustawie tej zarzucam niezgodność:**

**I**

- art. 1 pkt 8, w części obejmującej dodany w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1198) art. 15c § 3 pkt 3, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, może żądać od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, w uzasadnionych przypadkach także akt spraw sądowych,
- art. 1 pkt 15 dodającego w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych w art. 41 § 1a

z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

**II** - art. 1 pkt 16, w części obejmującej dodany w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych art. 64c § 2 i § 3, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości jest administratorem danych osobowych, o których mowa w § 2

z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

## UZASADNIENIE

W dniu 15 września 2015 r. Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 122 ust.1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych. Ustawa jest wynikiem prac legislacyjnych nad rządowym projektem ustawy z druku nr 2675 z dnia 14 sierpnia 2014 r.

Przedłożona do podpisu ustawa wprowadza przede wszystkim zmiany w zakresie dotyczącym uregulowania nadzoru administracyjnego sprawowanego nad sądami wojskowymi przez Ministra Sprawiedliwości oraz modyfikuje procedurę powoływania prezesów sądów wojskowych i ich zastępców.

Pewną część nowelizacji stanowią regulacje dotyczące przetwarzania danych osobowych.

Ustawa zawiera wiele zmian mających na celu uporządkowanie systemu sądownictwa wojskowego. Ustawodawca podjął próbę stworzenia regulacji korespondującej z rozwiązaniami przyjętymi w sądownictwie powszechnym.

Za takie uznać należy między innymi przepisy regulujące:

- zgłoszenie zastrzeżeń przez prezesa lub zastępcę prezesa, w przypadku zwrócenia uwagi przez Ministra Sprawiedliwości lub w pewnym zakresie Ministra Obrony Narodowej, co jest realizacją dyrektyw Trybunału wyrażonych w wyroku w sprawie K 31/12,
- możliwość ustosunkowania się do decyzji Ministra Sprawiedliwości o odmowie przyjęcia informacji, co również wychodzi naprzeciw wytycznych zawartych w przywołanym wyżej wyroku Trybunału.

Zakwestionowana we wniosku ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych wprowadza do systemu prawa także regulacje, które są tożsame z poddanymi kontroli Trybunału Konstytucyjnego, w sprawie Kp 1/15, przepisami ustawy z dnia 20 lutego

2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

Stanowisko do rozwiązań przyjętych w ustawie z 11 września 2015 r. wyraziła w dniu 5 października 2015 r. Krajowa Rada Sądownictwa, zwracając się do Prezydenta RP o rozważenie skierowania przedmiotowej ustawy przed podpisaniem do Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych ma na celu uregulowanie kwestii nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów wojskowych w sposób analogiczny do rozwiązań przyjętych w sądownictwie powszechnym.

Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu jednocześnie z nowelizacją ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk 2680 z dnia 14 sierpnia 2014 r.).

Z uwagi na fakt, iż rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, budziły szereg kontrowersji, zwłaszcza w zakresie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, ustawa została skierowana przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej.

W wyniku zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego ustawy z dnia 20 lutego 2015 r., prace nad projektem zmiany ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych zastały zatrzymane na etapie prac komisji sejmowych.

Zahamowanie procesu legislacyjnego z uwagi na wagę rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ustawy regulującej ustrój sądownictwa powszechnego wskazuje, iż ustawodawca miał świadomość istniejących wątpliwości konstytucyjnych w zakresie części rozwiązań zawartych w procedowanej ustawie oraz dostrzegał potrzebę skorelowania rozwiązań ustaw regulujących ustrój sądownictwa powszechnego i wojskowego.

W trakcie prac legislacyjnych znany był zarówno zakres zaskarżenia regulacji zmieniających ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów

powszechnych (zwaną dalej USP); jak i podnoszonych w zgłaszanych opiniach wątpliwości prawnych. Pomimo wskazanych wyżej okoliczności oraz faktu, iż regulacje przewidujące dostęp do akt sądowych, w tożsamym brzmieniu zawarte były także w procedowanej ustawie, prace legislacyjne nad ustawą o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów wojskowych zostały wznowione a ustawa została uchwalona w dniu 11 września 2015 r.

Według projektodawców oraz ustawodawcy, wystarczającym rozwiązaniem było wydłużenie okresu *vacatio legis* ustawy z 2 do 6 miesięcy. Pozwolić to ma na ewentualne dokonanie zmiany przepisów przed wejściem w życie zakwestionowanej ustawy, w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych (*poprawka zgłoszona w trakcie II czytania w dniu 19 marca 2015 r.; rekomendacja Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Obrony Narodowej 22 lipca 2015 r. Biuletyn nr 4907/VII druk 3189-A*).

Pomimo wątpliwości, zgłaszanych jeszcze na etapie przygotowywania projektu, przed wniesieniem do Sejmu, przez Krajową Radę Sądownictwa, w projekcie nie uwzględniono tych zastrzeżeń (Ocena skutków regulacji str. 19 druk 2675). Nie wzięto także pod uwagę uwag zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa w stanowisku z dnia 5 marca 2015 r. wobec rozwiązań zawartych w nowelizacji USP (<http://www.krs.pl/pl/dzialalnosc/opinie-i-stanowiska>).

KRS zaopiniowała projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych negatywnie zarówno w zakresie nadzoru jak i innych proponowanych rozwiązań. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa proponowane zmiany wprowadzają do ustroju sądów wojskowych instytucję nadzoru administracyjnego nad sądami, w kształcie zbliżonym do obowiązującego w sądach powszechnych, powielając wady tych rozwiązań. W opinii Rady fakt, że Trybunał Konstytucyjny uznał sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów za zgodne z

Konstytucją, nie oznacza, że model funkcjonujący w sądach powszechnych nie stwarza żadnych zagrożeń dla konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Rada odnosiła się merytorycznie do problemu dostępu do akt sądowych opiniując przywoływaną wcześniej nowelizację ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Z uwagi na zbieżność treściową tych przepisów z uchwalonymi zmianami ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych, krytyczne uwagi KRS z dnia 5 marca 2015 r. są w tym zakresie w pełni aktualne.

Rada wskazała na konieczność precyzyjnego uregulowania zagadnień dostępu do danych osobowych zawartych w aktach sądowych, a także sposobu określenia w ustawie kompetencji Ministra Sprawiedliwości w zakresie dostępu do akt postępowania sądowego.

Na wadliwość przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań w zakresie kompetencji Ministra Sprawiedliwości obejmującej władcze decydowanie o celach i środkach przetwarzania danych osobowych zgromadzonych w aktach sądowych wskazywał Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (dalej GODO) w opinii z dnia 4 lutego 2015 r. (pismo do Przewodniczącej Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów wojskowych, załączone do druku nr 2675).

W opinii wskazano, że w kontekście zasady trójpodziału władzy oraz zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz Ministrowi Sprawiedliwości nie może być przyznany status administratora danych w odniesieniu do stron, pełnomocników i innych uczestników postępowań sądowych. W przypadku sądownictwa wojskowego zadania Ministra Sprawiedliwości określone w ustawie – Prawo o ustroju sądów wojskowych (zwanej dalej u.s.w.) także nie uzasadniają przyznania temu organowi możliwości władczego decydowania o celach i środkach przetwarzania danych osobowych zgromadzonych w aktach sądowych (co

zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 z późn. zm.) (dalej: u.o.d.o.) immanentnie związane jest ze statusem administratora danych.

Podczas posiedzenia podkomisji przedstawiciel Generalnego Inspektora Danych Osobowych przedstawił zastrzeżenia do przepisów projektowanej ustawy dotyczących ochrony danych osobowych zawartych w art. 64 c § 1-3 i art. 64d projektu, podtrzymując stanowisko wyrażone w pisemnej opinii z dnia 4 lutego 2015 r., skierowanej do Przewodniczącej Podkomisji Nadzwyczajnej ([http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje\\_arch.xsp?unid=DFB31B31F0961904C1257DDA003B81DB](http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=DFB31B31F0961904C1257DDA003B81DB)).

**Ratio legis rozwiązań prawnych poddanych kontroli konstytucyjności zawartych w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych**

Odnosząc się do zarzutu wadliwości rozwiązania dotyczącego przetwarzania danych stron, pełnomocników i innych uczestników postępowania zawartych w rejestrach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów, projektodawcy nie wskazali zakresu zastosowania tego przepisu. Przepis ten, jako wkraczający dalece w sferę prywatności wymaga rzetelnego uzasadnienia i umotywowania przez ustawodawcę. Tymczasem ani w treści pisemnego uzasadnienia ustawy z druku nr 2675, ani w trakcie prac legislacyjnych nie przedstawiono motywów działania ustawodawcy w tym zakresie.

Do projektu ustawy pisemną opinię z dnia 18 września 2014 r. złożył Prokurator Generalny, który podkreślał między innymi, że przyjęte w ustawie rozwiązanie wskazujące, że czynności zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów wojskowych, będzie wykonywała służba nadzoru, tj. sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości nie zostało w sposób dostateczny umotywowane. Uzasadnienie ustawy, w którym nie przedstawiono

choćby wstępnej symulacji działań nadzorczych, nie pozwala według Prokuratora Generalnego ocenić, czy zaproponowane rozwiązania ustawowe osiągną zakładane cele. Podkreślić należy, że podnoszona przez Prokuratora Generalnego wątpliwość wiąże się bezpośrednio z ingerencją Ministra Sprawiedliwości w tok postępowania poprzez dostęp do akt sprawy sądowej.

### **żądanie akt sprawy sądowej przez Ministra Sprawiedliwości:**

#### **- w związku ze sprawowaniem zewnętrznego nadzoru administracyjnego**

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy (druk nr 2675) nie przedstawiono merytorycznych racji dla przyznania Ministrowi Sprawiedliwości prawa do żądania akt spraw sądowych w związku ze sprawowaniem zewnętrznego nadzoru administracyjnego, a nawet nie wskazano, że takie rozwiązanie jest przewidziane w projekcie. Domniemywać można, że motywem, podobnie jak w przypadku analogicznej regulacji zawartej w nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych, może być zapewnienie efektywności nadzoru.

#### **- w związku z realizacją uprawnień w sprawach dyscyplinarnych**

Projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy nie odniósł się do regulacji stanowiącej o kompetencji Ministra Sprawiedliwości żądania akt sprawy sądowej prowadzonej przez sędziego, (przed żądaniem Ministra Sprawiedliwości podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego). Podobnie jak w przypadku przepisów dotyczących nadzoru przywołać można jedynie motywy wskazane w uzasadnieniu przepisów USP. Wówczas projektodawca wskazał, że prawidłowa realizacja kompetencji żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wymaga oceny, czy sędzia dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego, co bez znajomości akt jest znacznie utrudnione, lub niemożliwe.

Analiza przepisów przedłożonej do podpisu ustawy z dnia 11 września 2015 r. budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją wskazanych w petitum wniosku przepisów.

## **Wzorce kontroli**

Wzorce kontroli konstytucyjności wskazane w petitum wniosku odnoszą się do zarzutów prawokonstytucyjnych, które ująć można w trzech grupach. Pierwsza z nich wiąże się z obowiązkiem przestrzegania przez ustawodawcę standardów przyzwoitej legislacji wynikających z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zasada określoności i zasada proporcjonalności), druga zasad odnoszących się do wzajemnych relacji pomiędzy władzą wykonawczą i władzą sądowniczą oraz wynikającej z Ustawy Zasadniczej odrębności władzy sądowniczej, trzecia natomiast grupa wzorców konstytucyjnych to przepisy Ustawy Zasadniczej statuujące prawo jednostki do sądu, ochrony prywatności oraz wyznaczające granice działań władzy publicznej w zakresie pozyskiwania informacji o osobach przez władze publiczne.

### **I Zarzut niezgodności:**

- **art. 1 pkt 8, w części obejmującej dodany w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1198) art. 15c § 3 pkt 3, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, może żądać od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, w uzasadnionych przypadkach także akt spraw sądowych,**
- **art. 1 pkt 15 dodającego w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych w art. 41 § 1a**

**z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.**



## **Zarzut naruszenia art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji**

W art. 10 ust. 1 Konstytucji statutowana jest zasada podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny formuła podziału i równowagi władz, w wypadku władzy sądowniczej, musi być rozumiana z uwzględnieniem treści art. 173 Konstytucji, który stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ukształtowanego po wejściu w życie Małej Konstytucji (orzeczenie z dnia 9 listopada 1993 r. sygn. akt K 11/93) celem zasady podziału władz jest ochrona wolności i praw jednostki poprzez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów. Przepis art. 173 Konstytucji dookreśla kształt zasady podziału władzy. Niezależność sądów, o której mowa w tym przepisie, oznacza niezależność od innych władz, a konkretnie od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W tym sensie pojęcie niezależności sądów doprecyzowuje pojęcie ich odrębności, jako jednej z cech zasady podziału władzy, o której mowa w art. 10 ust. 1 Konstytucji. Istotne dla oceny prawnokonstytucyjnej zakwestionowanych w niniejszym wniosku przepisów są ustalenia orzecznictwa dotyczące granic ingerencji władzy wykonawczej w działalność sądów. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 marca 2013 r. sygn. akt K 27/12 „sądy, tak jak inne organy państwa funkcjonują w ramach aparatu państwowego, co z natury rzeczy wymusza podległość pewnym ograniczeniom. Ograniczenia te nie mogą jednak prowadzić do przyznania pozostałym władzom środków wpływu czy kontroli nad orzecznictwem w konkretnych sprawach. W wypadku władzy sądowniczej wymóg całkowitej separacji dotyczy zatem jedynie „jądra kompetencyjnego”, polegającego na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu. Niezależność sądu nie oznacza, iż działalność administracyjna sądów nie może znajdować się pod zwierzchnim

nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie jednak czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli”. W wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r. (sygn. K 45/07) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „może istnieć zatem taka sfera działania sądów, w obrębie której dokonywana przez Ministra Sprawiedliwości ingerencja, wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Ustalenie to jednak odnosi się do tych czynności wykonywanych w sądach, które nie mają charakteru wymiaru sprawiedliwości. Nie przesądzają one więc o tym, czy zachowana zostanie niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Wkraczanie w ramach równoważenia się władz w pozasądowe kompetencje sądów przez inne organy państwowe jest zatem dopuszczalne, choć jedynie wyjątkowo, na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów i odpowiedniego uzasadnienia merytorycznego. Pogląd ten sformułowany w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93 zachowuje aktualność.

Kolejnym wzorcem kontroli konstytucyjności wiążącym się z ustrojowym uregulowaniem władzy sędziowskiej jest art. 178 ust. 1 Konstytucji. Stanowi on o zasadzie niezawisłości sędziowskiej. Rozumiana jest ona jako stworzenie sędziemu takiej sytuacji, by w wykonywaniu czynności urzędowych podejmował bezstronne decyzje, zabezpieczony przed możliwością bezpośrednich lub pośrednich nacisków. Zasada ta pozostaje w bezpośrednim związku z zasadą niezależności sądów statuowaną w art. 173 Konstytucji. Łączy je cel jakim jest ochrona sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości oraz sądów będących organami państwa tworzącymi władzę sędziowską. Zasada niezawisłości nie ma przy tym zastosowania do tych czynności, które obejmują działalność zarządzającą i organizatorską sądów. Ustawowym umocowaniem dla działań Ministra Sprawiedliwości jest art. 24 ust. 3 ustawy z

dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 743, z późn. zm.), który stanowi, że jest on właściwy w sprawach sądownictwa. Właściwość Ministra Sprawiedliwości w sprawach sądownictwa obejmuje sprawy niezastrzeżone odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych.

### **Art. 15c § 3 pkt 3**

Kwestionowana w pkt 1 tiret pierwsze petitum wniosku regulacja obejmuje przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości nowego uprawnienia w zakresie sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego, jakim jest możliwość żądania przesłania akt sądowych.

Poddany kontroli przepis zawarty jest w dodawanym art. 15c § 3 pkt 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych. Stanowi on, że Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów wojskowych sądów okręgowych oraz wydaje stosowne zarządzenia, a ponadto może żądać od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia, we wskazanym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych, a w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych.

Minister Sprawiedliwości w ramach swoich uprawnień nadzorczych kontroluje wykonywanie nadzoru przez prezesów wojskowych sądów okręgowych. W świetle powyższego postawić należy pytanie czy dla wykonywania tak określonego uprawnienia przez Ministra Sprawiedliwości konieczny jest pełny dostęp do akt spraw sądowych, w tym będących w toku.

Zauważyć także należy, że ustawodawca w odniesieniu do przekazywania akt sprawy sądowej, w związku z realizacją czynności nadzorczych przez ministra nie wprowadził obowiązku ochrony akt (takiej jak materiałów zgromadzonych podczas postępowania przygotowawczego) przewidzianej w art.

41 § 1a, w przypadku przekazywania akt w związku ze sprawami dyscyplinarnymi.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami wgląd w czynności sądów mają wyłącznie osoby sprawujące wewnętrzny nadzór administracyjny (art. 15 § 1). Jak wynika z ustawy istotą uprawnień przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, jest analiza i ocena prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Minister Sprawiedliwości analizuje informacje roczne o działalności sądów, ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów wojskowych sądów okręgowych oraz kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów wojskowych sądów okręgowych i wydaje stosowne zarządzenia.

Tak określony zakres nadzoru zewnętrznego jest pochodną założeń tej instytucji, wprowadzonej do sądownictwa powszechnego ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych uchwaloną w dniu 18 sierpnia 2011 r. (Dz. U. Nr 203, poz.1192) oraz ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Regulacja ta, w zakresie dotyczącym przekazywania akt spraw sądowych, została poddana ocenie Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt Kp 1/15).

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy (druk nr 3655 z dnia 26 listopada 2010 r.) podniesiono, że nowelizacja dotychczasowych zasad sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów zmierza do ograniczenia nadzoru Ministra Sprawiedliwości w zakresie „toku i sprawności postępowania (...) regulacja instytucji nadzoru nad działalnością administracyjną sądów jest krytykowana m.in. z uwagi na zacieranie się różnic pomiędzy wykonywaniem zwierzchniego

nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości, a wykonywaniem nadzoru bezpośredniego przez organy sądów. Wskazuje się, że Minister Sprawiedliwości, ze względu na charakter sprawowanego nadzoru, nie może go wykonywać osobiście. Zdaniem krytyków obecnej regulacji, cele nadzoru - sprawność i rzetelność funkcjonowania władzy sądowniczej - mogą być osiągnięte przez działanie mechanizmów nadzoru w obrębie władzy sądowniczej, np. w ramach nadzoru prezesów sądów. W doktrynie wskazuje się również, że nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów nie może dotyczyć czynności bezpośrednio związanych z zarządzaniem procesem orzekania, tj. tokiem postępowania sądowego w konkretnej sprawie.” Powyższe ustalenia przedstawione zostały w przedłożeniu rządowym z 2010 r.

Jak już wskazano Trybunał Konstytucyjny nie zanegował dopuszczalności sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Warunkiem jednak zgodnego z wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadą podziału i równowagi władz wykonywania nadzoru administracyjnego jest to, aby czynności podejmowane w jego ramach nie wkraczały w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nadzór zewnętrzny należy interpretować w sposób odpowiadający celowi, jakiemu ma służyć ta instytucja, tj. wpływaniu na bieg spraw administracyjnych sądu, bez ingerencji w sprawowanie przez sąd wymiaru sprawiedliwości. Potrzeba funkcjonowania nadzoru administracyjnego wynika z tego, że sąd jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, która jest wyposażona w środki materialne i budżetowe. Musi zatem mieć administrację, a jej funkcjonowanie powinno podlegać weryfikacji. Nadzór administracyjny nad działalnością sądów polega zatem na „weryfikacji zewnętrznej, formalnej działalności administracyjnej sądów”. Istotne jest przy tym, że do pojęcia działalności administracyjnej sądu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, należy również zaliczyć „tok i sprawność

postępowania”, chociaż – co nie budzi wątpliwości – kwestie te pozostają w bardzo ścisłym związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, a więc działalnością, w której sędziowie mają być niezawisli. W przytoczonych wyżej wyrokach oraz wyroku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt K 31/12 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że należy ściśle rozróżnić nadzór nad działalnością administracyjną sądów, sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości oraz nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, który może zostać powierzony wyłącznie organom władzy sądowniczej. W ramach działalności pozaorzeczniczej sądów należy odróżnić działalność związaną z koniecznym zarządzaniem procesem orzecznym oraz właściwą działalność administracyjną, mającą zapewnić sędziom optymalne warunki materialne, lokalowe i techniczne.

Istotny dla oceny konstytucyjności zakwestionowanej regulacji jest sposób określenia przez ustawodawcę przesłanki żądania przesłania akt. Jedynym warunkiem wystąpienia ministra z żądaniem przesłania akt jest w zakwestionowanej ustawie „*uzasadniony przypadek*”. Formuła taka ma charakter czysto dyskrejonalny, a więc oparty na wyłącznym uznaniu istnienia takiej potrzeby przez organ.

Postawić należy pytanie, czy takie określenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości jest legitymowane w świetle wzorców kontroli wskazanych w petitum wniosku. W wyroku z dnia 8 maja 2014 r. sygn. akt U 9/13 Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do problemu wglądu w akta spraw sądowych, w ramach nadzoru zewnętrznego, wskazał na konieczność rozróżnienia zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy w przypadku kompetencji żądania akt sprawy zakończonej prawomocnym wyrokiem od sytuacji, gdy trwa postępowanie przed sądem. Dla przyznania kompetencji żądania akt sprawy znajdującej się w toku muszą istnieć bardzo ważne i silnie uzasadnione przesłanki. Niezależnie od tego, że kompetencja taka musi mieć umocowanie w

ustawie może odnosić się jedynie do takich sytuacji, które nie będą ingerowały w niezawisłość sędziowską ani nie będą mogły być odebrane jako naruszenie zasady bezstronności.

Tych wymogów nie spełnia w moim przekonaniu zakwestionowana w pkt 1 tiret pierwsze regulacja. Dostęp bowiem do akt sprawy, w tym będącej w toku zależeć będzie wyłącznie od oceny Ministra Sprawiedliwości. Nie dokonano nawet rozróżnienia na sprawy zakończone i w toku oraz nie sprecyzowano sposobu dostępu do akt.

### **Art. 41 § 1a**

Druga z regulacji poddanych kontroli w pkt 1 petitum wniosku to art. 1 pkt 15 ustawy dodający § 1a w art. 41 u.s.w.

Na podstawie art. 41 § 1a Minister Sprawiedliwości może żądać akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego przed żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego wobec sędziego, gdy jest to celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia określonego w § 1 art. 41. Akta te podlegają takiej ochronie jak materiały zgromadzone podczas postępowania przygotowawczego.

Minister Sprawiedliwości jest jednym z podmiotów mających kompetencję do wystąpienia z żądaniem podjęcia przez rzecznika dyscyplinarnego postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie z art. 41 § 1 u.s.w. kompetencja taka przysługuje również prezesowi właściwego sądu wojskowego oraz kolegom tych sądów, Krajowej Radzie Sądownictwa, a także rzecznikowi dyscyplinarnemu i Ministrowi Obrony Narodowej. Podmioty te nie mają jednak kompetencji żądania akt spraw sądowych (z wyjątkiem prezesa sądu wykonującego czynności w ramach nadzoru wewnętrznego).

Przy tym niektóre z tych podmiotów mogących wystąpić z żądaniem podjęcia czynności przez rzecznika dyscyplinarnego usytuowane są w ramach władzy sądowniczej (w jej strukturze organizacyjnej), a Krajowej Radzie Sądownictwa ustrojodawca powierza stan na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Przywołać należy w tym miejscu wskazanie zawarte w uzasadnieniu wyroku w sprawie U 9/13, zgodnie z którym Trybunał nie wyklucza, by w ramach nadzoru zewnętrznego istniała potrzeba wglądu w akta sądowe. Jednakże inaczej postrzega zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy do kreowania kompetencji do żądania akt sprawy zakończonej prawomocnym wyrokiem, a inaczej zaś, gdy trwa postępowanie przed sądem. Zakończenie sprawy przed sądem ogranicza możliwość wystąpienia sytuacji naruszenia niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądu. Zdecydowanie mniejszy margines swobody regulacyjnej ma ustawodawca podczas kreowania kompetencji do żądania udostępnienia akt sprawy znajdującej się w toku.

Do przyznania tej kompetencji muszą istnieć bardzo ważne i silnie uzasadnione przesłanki. W każdym przypadku konstrukcja taka musi mieć wyraźną podstawę w ustawie, a przede wszystkim musi odnosić się jedynie do takich sytuacji, które nie będą ingerowały w niezawisłość sędziowską ani nie będą mogły być odebrane jako naruszenie zasady bezstronności.

Istotny dla oceny konstytucyjności regulacji zawartych w zakwestionowanej ustawie jest sposób określenia przez ustawodawcę przesłanki żądania przesłania akt. Jedynym warunkiem wystąpienia ministra z żądaniem przesłania akt jest spełnienie przesłanki jaką stanowi „*uzasadniony przypadek*”. Ustawodawca nie dokonał także podstawowego rozróżnienia na akta spraw zakończonych i tych będących w toku. Uzasadniona jest więc wątpliwość dotycząca dochowania minimalnych standardów konstytucyjnych.



Przesłanka żądania akt sprawy sądowej ma charakter otwarty, dyskrecjonalny, oparty wyłącznie na ocenie sytuacji przez organ.

Wydaje się zatem, że określenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości we wskazanym sposobie nie będzie legitymowane w świetle art. 173 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Punktem odniesienia podobnie jak w przypadku kompetencji żądania akt w ramach sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego są przywołane wyżej ustalenia Trybunału Konstytucyjnego.

Poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego regulacja nie spełnia, w moim przekonaniu, standardów konstytucyjnych, także w zakresie zakwestionowanym w pkt 2 tiret drugie petitum wniosku. Dostęp bowiem do akt sprawy, w tym będącej w toku, zależeć będzie wyłącznie od oceny Ministra Sprawiedliwości, oceny której kryterium jest „*uzasadniony przypadek*”.

Przyjęte przez ustawodawcę regulacje prawne zakwestionowane w pkt 1 petitum wniosku mogą wywołać „efekt mrożący” dla sędziego (wyrok w sprawie U 9/13). Na możliwość takiego oddziaływania przepisów odnoszących się bezpośrednio do sędziów Trybunał Konstytucyjny wskazywał także w wyroku z dnia 28 listopada 2007 r. sygn. akt K 39/07.

Odwołując się do ustaleń Trybunału Konstytucyjnego aktualnych dla obu zakwestionowanych regulacji wskazać należy, że już sama możliwość żądania akt postępowania przez organ władzy wykonawczej może być w opinii publicznej odbierana jako instrument osłabiający niezależność i bezstronność sądu jako organu powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Jest to następstwem tego, że Minister Sprawiedliwości jako członek Rady Ministrów uczestniczy w ustalaniu polityki państwa i ją realizuje (art. 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.).

## **Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji**

Zakwestionowana w pkt 1 petitum wniosku kompetencja Ministra Sprawiedliwości budzi wątpliwości co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa. Zasada określoności ma charakter zasady prawa i odnosi się do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Obejmuje ona również podstawowy z punktu widzenia celów procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie danej normy prawnej. Przepis powinien być przy tym sformułowany tak by zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów najbardziej określonych w danym przypadku, zarówno pod względem treści jak i formy. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji należy wymagać od ustawodawcy zwykłego zwłaszcza przy reglamentacji prawnej tych sfer, które zostały uznane za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę (wyroki z dnia 7 stycznia 2004 r. sygn. akt K 14/03 i z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt K 50/07). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny istotny brak precyzji przepisów prawnych, powodujący ich niejasność, prowadzi często do braku określoności tych przepisów ponieważ nie można na ich gruncie skonstruować precyzyjnych norm prawnych. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy. Jej ukształtowanie jest wówczas pozostawione organom stosującym prawo, w tym przypadku zależy ona od praktyki sprawowania nadzoru zewnętrznego i realizacji uprawnień dyscyplinarnych przez osoby piastujące stanowisko Ministra Sprawiedliwości.

Przyjęcie w zakwestionowanym w pkt 1 tiret pierwsze petitum wniosku art. 15c § 3 pkt 3 jako jedyne warunki żądania akt spraw, spełnienia przesłanki uzasadnionego przypadku, prowadzi do uzależnienia przekazania akt sądowych sprawy będącej w toku od praktyki jaką stosować będzie osoba

piastująca urząd Ministra Sprawiedliwości. Przekazywanie akt spraw sądowych oznacza równocześnie udostępnienie danych osobowych, w tym danych wrażliwych. Takie uregulowanie kryterium dostępu do akt sądowych, w tym będących w toku w sytuacji, gdy autonomia władzy sądowniczej podlega szczególnej ochronie prowadzi do naruszenia zasady określoności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Zakwestionowana w pkt 1 tiret pierwsze petitum wniosku regulacja narusza również, w moim przekonaniu, zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji. Niezgodne z zasadą proporcjonalności jest działanie ustawodawcy, które z punktu widzenia zasad racjonalności jest nadmierne w stosunku do założonych celów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. sygn. akt K 24/02). Trudno jest zgodzić się z założeniem, w myśl którego efektywność nadzoru zewnętrznego nie może być zapewniona bez wyposażenia Ministra Sprawiedliwości w kompetencję żądania akt spraw sądowych obejmującą sprawy będące w toku. Efektywność takiego nadzoru może być bowiem zapewniona m.in. poprzez weryfikację takich akt w ramach samej władzy sądowniczej dokonywanej na wniosek Ministra Sprawiedliwości, a także poprzez stosowanie innych środków nadzoru zewnętrznego (żądanie od prezesa sądu wojskowego informacji oraz stosownych dokumentów). Projektodawca nie wykazał, że bez przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji żądania akt spraw sądowych, w tym będących w toku nie będzie mógł być w sposób skuteczny realizowany zewnętrzny nadzór administracyjny.

Kreowanie kompetencji władzy wykonawczej wkraczającej w konstytucyjnie chronioną sferę sprawowanie wymiaru sprawiedliwości a poprzez to w autonomię informacyjną jednostki musi być oparte, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, na bardzo ważnych i silnie uzasadnionych przesłankach, tak by nie mogło być odebrane jako naruszenie bezstronności (wyrok z dnia 8 maja 2014 r. sygn. akt U 9/13).

## **Art. 41 § 1a**

Również odnosząc się do pkt 1 tiret drugie petitum wniosku dotyczącego dodawanego w art. 41 § 1a, który przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję żądania akt sprawy sądowej podnieść należy zarzut naruszenia wynikającej art. 2 Konstytucji zasady określoności prawa. W tym przypadku ustawodawca jako wyłączne kryterium przekazania akt sprawy będącej w toku wskazał celowość dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia dyscyplinarnego. Argumentem na rzecz takiego rozwiązania było umożliwienie korzystania przez Ministra Sprawiedliwości z określonego w art. 41 § 1 u.s.w. uprawnienia do żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego. W opinii projektodawcy ocena, czy sędzia dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego, bez znajomości akt jest utrudniona, a może być niemożliwa. Jak wskazuje projektodawca częstokroć zarzuty formułowane pod adresem sędziego dotyczą prowadzonych przez niego spraw. Elementem kwalifikującym zakwestionowaną regulację jako naruszającą zasadę określoności prawa jest posłużenie się przez ustawodawcę przesłanką celowości dającą organowi państwa większy niż w przypadku konieczności luz decyzyjny. Ze względu na to, że przekazywanie akt spraw sądowych organowi władzy wykonawczej wkracza w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości i wiąże się z uzyskiwaniem i przetwarzaniem danych wrażliwych konieczne jest precyzyjne określenie przesłanek żądania akt spraw sądowych.

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zalicza się do sfer szczególnie newralgicznych dla ustrojodawcy. Przyjęcie w dodanym w art. 41 § 1a jako jedyne warunki żądania akt spraw, w tym będących w toku, spełnienia przesłanki uzasadnionej potrzeby prowadzi do przyznania szerokiego zakresu swobody decyzyjnej oraz do uzależnienia przekazania akt spraw sądowych, w tym będących w toku od praktyki jaką przyjmie osoba piastująca urząd Ministra Sprawiedliwości. Takie uregulowanie dostępu do akt spraw sądowych w

sytuacji, gdy autonomia władzy sądowniczej podlega szczególnej ochronie prowadzi do naruszenia zasady określoności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Zakwestionowana regulacja, podobnie jak określona w pkt 1 tiret pierwsze petitum wniosku narusza również zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji przez to, że działanie ustawodawcy, z punktu widzenia zasady racjonalności jest nadmierne w stosunku do założonych celów powierzenia kompetencji żądania akt spraw sądowych obejmującej sprawy będące w toku. Tak jak w przypadku nadzoru zewnętrznego efektywność realizacji uprawnień ministra w sferze odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest uzależniona wyłącznie od zapoznania się z aktami sprawy sądowej, w tym będącej w toku. Projektodawca nie wykazał niezbędności przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji żądania akt spraw sądowych w związku z zamiarem wystąpienia do rzecznika dyscyplinarnego. Racje za tym przemawiające nie zostały także wyjaśnione w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie i Senacie. Jak już wskazano z żądaniem podjęcia postępowania dyscyplinarnego przez rzecznika dyscyplinarnego wystąpić może prezes sądu wojskowego, kolegium sądu wojskowego, Krajowa Rada Sądownictwa i Minister Obrony Narodowej. Czynności dyscyplinarne mogą być także podjęte i inicjatywy samego rzecznika dyscyplinarnego (art. 41 § 1 u.s.w.). Podmioty te nie mają jednak tytułu prawnego (z wyjątkiem prezesa sądu) do żądania przesłania akt sprawy sądowej w przypadku, gdy byłoby to celowe dla zbadania sprawy i następnie inicjowania czynności w sprawach dyscyplinarnych. Nie wydaje się usprawiedliwione, z punktu widzenia zasad racjonalności, przyznawanie organowi państwa usytuowanemu poza strukturą władzy sądowniczej, który jest jednym z uprawnionych do żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych, kompetencji żądania akt sprawy sądowej, w sytuacji, gdy

podmioty funkcjonujące w ramach władzy sądowniczej lub z nią ściśle związane takiego uprawnienia nie mają.

Poddane kontroli regulacje nie określają sposobu udostępniania akt spraw sądowych. Nie wskazano, czy Ministrowi Sprawiedliwości akta spraw sądowych przekazywane będą w formie niezanimizowanej, co oznacza pełny dostęp do informacji w nich zawartych, w tym stanowiących dane osobowe, a w szeregu rodzajach postępowań dane wrażliwe. Przekazanie akt sprawy sądowej przekłada się bowiem na gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych, w tym danych wrażliwych.

Istotne dla oceny konstytucyjności zakwestionowanej regulacji jest to, że spełnienie wymogów określoności oraz proporcjonalności wynikających z art. 2 Konstytucji w przypadku zakwestionowanej regulacji ma zasadnicze znaczenie nie tylko ze względu na to, że przyznawana kompetencja wiąże się ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Przekazywanie danych osobowych, w szczególności danych wrażliwych pomiędzy organami państwa jest wkroczeniem w konstytucyjnie chronioną autonomię informacyjną jednostki.

### **Zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji**

Jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej, ale także materialnie jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

Realizacja prawa do sądu nie może doznawać takich ograniczeń, które naruszałyby samą istotę tego prawa.

Jak wskazano w przytoczonym wyżej wyroku w sprawie K 27/12 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w wypadku władzy sądowniczej istnieje wymóg

całkowitej separacji w zakresie tzw. „jądra kompetencyjnego” polegającego na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu.

Ponadto w wyroku w sprawie U 9/13 Trybunał podkreślił, że dostęp do akt sprawy sądowej oddziałuje na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej przez sąd. Może wywołać „efekt mrozący” dla sędziego i wywierać choćby pośrednią presję na sposób rozstrzygnięcia rozpoznawanej przez niego sprawy.

Odstąpienie od separacji władzy sądowniczej i wykonawczej w zakresie odnoszącym się do sprawowania wymiaru sprawiedliwości poprzez przyznanie kompetencji żądania akt sprawy w toku może wywołać wspomniany wyżej „efekt mrozący” dla sędziego. Przepisy zakwestionowane w pkt I petitum wniosku zagrażać mogą realizacji konstytucyjnego prawa jednostki do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Udostępnianie akt sądowych organom władzy wykonawczej może także rzutować na efektywność sądowej ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Ponadto przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości akt sądowych w trakcie toczącego się postępowania powinno być skonstruowane w taki sposób by nie rzutować na realizację konstytucyjnego prawa jednostki do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Zakwestionowane w pkt I petitum wniosku przepisy oceniane mogą być nie tylko w kontekście regulacji konstytucyjnych odnoszących się do funkcjonowania sądów, prawa do prywatności oraz ochrony informacji o obywatelach, ale także prawa do sądu.

## **Zarzut naruszenia art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji**

Ostatnia grupa wzorców konstytucyjnych odnosi się do ochrony prywatności, której elementem składowym jest ochrona autonomii informacyjnej jednostki oraz pozyskiwania przez władze publiczne informacji o jednostce. Ustawodawca wprowadzając ograniczenia praw określonych w art. 47 i art. 51 Konstytucji zobowiązany jest spełnić przesłankę niezbędności gromadzenia informacji o obywatelach zawartą w art. 51 ust. 2 oraz przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. sygn. akt K 33/13 i wskazane w nim wcześniejsze orzecznictwo). Pozyskiwanie danych o jednostkach może być uzasadnione zarówno wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji jak i dalszymi, jeżeli zostaną one uznane za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Ustanowiony w art. 51 ust. 2 Konstytucji zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania przez władze publiczne innych informacji niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym przez władze publiczne chroni jednostkę przed wkraczaniem w autonomię informacyjną w sposób zbędny. Istotna jest ocena przepisów poddanych kontroli w świetle obowiązku stworzenia gwarancji prawnych pozwalających stosować przewidziane działania tylko w niezbędnym zakresie. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny „istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. „Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnego zakazu – ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to,



czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko «wygodne» lub «użyteczne» dla władzy” ( wyrok z dnia 17 czerwca 2008 r. sygn. akt K 8/04). W doktrynie za jeden z aspektów prawa do prywatności z art. 47 Konstytucji uznaje się prawo do ochrony informacji osobistych, co jednak w Konstytucji ujęte zostało w odrębnym przepisie – w art. 51 (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, tom III, komentarz do art. 47, str.8).

### **Art. 15c § 3 pkt 3**

Powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji żądania przesłania akt spraw sądowych, w celu weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego oznacza także udostępnianie Ministrowi Sprawiedliwości informacji zawartych w aktach sprawy sądowej, w tym danych osobowych, również danych wrażliwych. W trakcie postępowań sądowych gromadzone są informacje ze sfery życia prywatnego. Tytułem przykładu wymienić można dane o stanie majątkowym, stanie zdrowia i o nałogach (art. 27 ust. 1 u.o.d.o). Dane te podlegają ochronie przewidzianej w art. 47 Konstytucji. Odnosząc się do warunków, jakie muszą być spełnione przez regulacje ustawowe wkraczające w prawo do prywatności wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji (test proporcjonalności wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności sensu stricto - ważenia dobra poświęcanego i dobra, któremu służy ingerencja) zauważyć należy, że zakwestionowana we wniosku regulacja nie spełnia wymogów wynikających z zasady proporcjonalności. Niewątpliwie kompetencja żądania akt spraw sądowych (zawierających dane osobowe, w tym dane wrażliwe) może być przydatna dla prowadzenia nadzoru zewnętrznego. Trudno jednak uznać, że jest ona konieczna do skutecznego sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami (który ze swojej istoty nie może wkraczać w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości). Przyjąć można, że

dla osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu wystarczające byłoby przedkładanie dokumentów zawartych w aktach sprawy odnoszących się do toku postępowania (w zakresie odpowiadającym ustaleniom wynikającym z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego). Z całą pewnością dla zapewnienia efektywnego nadzoru nie jest konieczne udostępnienie całości akt spraw sądowych mogących obejmować także dane wrażliwe, o których stanowi art. 27 ust. 1 u.o.d.o. Zakwestionowana ustawa nie przewiduje przy tym anonimizacji danych. Oznacza to, że w świetle zamierzonego przez ustawodawcę celu, nie jest niezbędne zbieranie przez organ władzy wykonawczej informacji dotyczących jednostki w związku z wykonywaniem przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru administracyjnego. Z tego względu zasadny jest zarzut naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony prywatności jednostki oraz zasad pozyskiwania przez władze publiczne informacji o jednostce.

#### **Art. 41 § 1a**

Powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji żądania akt spraw sądowych, gdy jest to celowe dla zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw realizacji uprawnienia do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego oznacza, tak jak w przypadku zewnętrznego nadzoru administracyjnego (niezależnie od informacji o toku rozpatrywania sprawy), udostępnienie informacji zawierających dane osobowe, w tym dane wrażliwe. Odnosząc się do warunków, jakie muszą być spełnione przez regulacje ustawowe wkraczające w prawo do prywatności wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji (test proporcjonalności wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności sensu stricto - ważenia dobra poświęcanego i dobra, któremu służy ingerencja) zauważyć należy, że zakwestionowana w pkt 1 tiret drugie petitum wniosku regulacja nie spełnia wymogów wynikających z zasady

proporcjonalności. Kompetencja żądania akt spraw sądowych jako element zbadania sprawy i ustalenia podstaw wystąpienia przez Ministra Sprawiedliwości może być przydatna dla efektywności realizacji uprawnienia do żądania podjęcia czynności przez rzecznika dyscyplinarnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że nie jest niezbędne dla osiągnięcia tego celu udostępnienie Ministrowi Sprawiedliwości całości akt spraw sądowych mogących obejmować także dane wrażliwe, o których stanowi art. 27 ust. 1 u.o.d.o. Zakwestionowana ustawa nie przewiduje anonimizacji danych przed przesłaniem akt sprawy sądowej na żądanie Ministra Sprawiedliwości mające podstawę w art. 41 § 1a.

Dodatkowo, odnosząc się do zaskarżonej regulacji, zauważyć należy, iż ustawodawca przyznając Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję żądania akt sprawy sądowej nie odnosi się do okoliczności związanych z przetwarzaniem danych osobowych zawartych w aktach sprawy.

Akta sprawy sądowej zawierają informacje stanowiące dane osobowe, a w szeregu rodzajach postępowań dane wrażliwe. Zauważyć należy, iż zakwestionowana ustawa nie zawiera żadnej regulacji ograniczającej zakres przetwarzania danych osobowych, w szczególności w przypadku, gdy akta sprawy zawierają dane wrażliwe. Brak ograniczeń prawnych w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych osobowych budzi wątpliwość co do zgodności z art. 47 i 51 ust. 2 Konstytucji RP. Zauważyć należy, że przepis ograniczający zakres gromadzenia i przetwarzania danych osobowych, w przypadku otrzymania przez Ministra Sprawiedliwości akt sprawy zawiera poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

Mając na względzie przedstawioną argumentację uznać należy, że art. 15c § 3 pkt 3, oraz art. 41 § 1a są niezgodne z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w

związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

**II – Zarzut niezgodności art. 1 pkt 16, w części obejmującej dodany w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych art. 64c § 2 i § 3, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości jest administratorem danych osobowych, o których mowa w § 2**

**z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.**

**Zarzut naruszenia art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji**

Wzorce konstytucyjne wskazane w pkt 2 petitum wniosku odnoszą się do ochrony prywatności, której elementem składowym jest ochrona autonomii informacyjnej jednostki oraz pozyskiwania przez władze publiczne informacji o jednostce. Zostały one wskazane jako wzorzec przepisów poddanych kontroli w pkt 1 wniosku. Ze względu na tożsamość wzorców kontroli wydaje się wystarczające odwołanie do ustaleń przytoczonych wcześniej. Zasadnicze znaczenie ma obowiązek ustawodawcy, w sytuacji gdy wprowadza ograniczenia praw określonych w art. 47 i art. 51 Konstytucji spełnienia przesłanki niezbędności gromadzenia informacji o obywatelach zawartej w art. 51 ust. 2 oraz przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zauważyć należy, że ustawodawca w regulacji zawartej w nowelizacji USP z dnia 20 lutego 2015 r. wprowadził przepisy odnoszące się do przetwarzania danych sensytywnych (zd. 2 art. 175a ust. 3). Takich regulacji zabrakło w przedłożonej Prezydentowi RP do podpisu nowelizacji u.s.w.

Powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji żądania przesłania akt spraw sądowych, jeżeli jest to konieczne dla weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego oznacza

także udostępnianie Ministrowi Sprawiedliwości informacji zawartych w aktach sprawy sądowej, w tym danych wrażliwych np. danych o stanie majątkowym, stanie zdrowia i o nałogach (art. 27 ust. 1 u.o.d.o.). Dane te podlegają ochronie przewidzianej w art. 47 Konstytucji. Odnosząc się do warunków, jakie muszą być spełnione przez regulacje ustawowe wkraczające w prawo do prywatności wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji (test proporcjonalności wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności sensu stricto - wazenia dobra poświęcanego i dobra, któremu służy ingerencja) zauważyć należy, że zakwestionowana we wniosku regulacja nie spełnia wymogów wynikających z zasady proporcjonalności. Oznacza to, że w świetle zamierzonego przez ustawodawcę celu, nie jest niezbędne zbieranie przez organ władzy wykonawczej informacji dotyczących jednostki w związku z wykonywaniem przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru administracyjnego. Z tego względu zasadny jest zarzut naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony prywatności jednostki oraz zasad pozyskiwania przez władze publiczne informacji o jednostce.

Niezależnie od powyższego zwrócić należy uwagę, że w zakwestionowanej ustawie brak jest regulacji pozwalającej na zbieranie, wykorzystanie i przetwarzanie danych osobowych oraz zbieranie i przetwarzanie danych wrażliwych zawartych w aktach spraw sądowych, które przekazywane są Ministrowi Sprawiedliwości na podstawie art. 15c § 3 pkt 3 i art. 41 § 1a.

Ustawa całkowicie pomija regulacje określające tryb postępowania z aktami spraw sądowych zawierających dane wrażliwe. Takie właśnie regulacje zawierają ustawy określające uprawnienia organów państwa przetwarzających dane wrażliwe. Określono jedynie przesłankę żądania przesłania akt (wiąże się to z dostępem do danych osobowych, w tym danych wrażliwych). Stanowi ją uznanie przez ministra, że wystąpiła konieczność weryfikacji czynności

podejmowanych przez prezesa sądu apelacyjnego w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego lub ocena celowości żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych.

Zakwestionowane w pkt 2 petitum wniosku przepisy dotyczą przetwarzania przez Ministra Sprawiedliwości danych osobowych uczestników postępowań sądowych zawartych w rejestrach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów.

Zgodnie z art. 64c § 2 Minister Sprawiedliwości przetwarza dane stron, pełnomocników i innych uczestników postępowań sądowych zawarte w rejestrach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów.

Kolejny przepis, zawarty w art. 64c § 3 stanowi, że Minister Sprawiedliwości jest administratorem danych osobowych o których mowa w § 1 i 2. Poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego regulacja, wskazana w pkt II petitum wniosku, odnosi się do ustanowienia Ministra Sprawiedliwości administratorem danych osobowych, o których mowa w § 2, a więc danych osobowych dotyczących uczestników postępowania. Zakres wniosku nie obejmuje więc danych osób, o których mowa w art. 64c § 1 bowiem przetwarzanie danych tych podmiotów oraz ustanowienie Ministra Sprawiedliwości administratorem tej kategorii danych osobowych wiąże się z realizacją zadań i obowiązków Ministra Sprawiedliwości, związanych z działalnością sądów wojskowych.

Ustawodawca powierzył Ministrowi Sprawiedliwości władcze decydowanie o celach i środkach przetwarzania danych osobowych, zgromadzonych we wszystkich rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych.

Wątpliwości w tym zakresie podniósł Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych w stanowisku z dnia 4 lutego 2015 r. podtrzymując wcześniej wyrażoną opinię w tej kwestii zawartą w piśmie z dnia 18 lutego 2014

r. do USP, a w tym przypadku jak najbardziej aktualną. Wskazano w niej na brak uzasadnienia dla usytuowania Ministra Sprawiedliwości jako administratora danych dotyczących uczestników postępowań sądowych (administratorem danych, w świetle art. 7 pkt 4 u.o.d.o. jest organ, jednostka organizacyjna lub podmiot decydujące o celach i środkach przetwarzania danych).

Analiza regulacji zawartej w art. 64c § 2 i 3 prowadzi do następujących wniosków. Minister Sprawiedliwości otrzymuje kompetencję przetwarzania danych wszystkich uczestników postępowań sądowych zgromadzonych w rejestrach. Zgodnie z art. 7 pkt 2 u.o.d.o. przez przetwarzanie danych rozumie się jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie. W świetle powyższego Minister Sprawiedliwości będzie mógł np. opracowywać dane każdej kategorii osób będących uczestnikami postępowań sądowych

Należy zwrócić uwagę, że w art. 64c nie ma określonego celu przetwarzania danych osobowych, nie został określony także sposób przetwarzania danych. W uzasadnieniu do projektu ustawy nie zostały przedstawione racje przemawiające za takim sposobem uregulowania zakresu przetwarzania przez Ministra Sprawiedliwości danych osobowych uczestników postępowań sądowych.

Ze względu na powyższe zasadny jest zarzut naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony prywatności jednostki oraz zasad pozyskiwania przez władze publiczne informacji o jednostce. Ustawodawca wprowadzając ograniczenia praw określonych w art. 47 i art. 51 Konstytucji musi wykazać przesłankę niezbędności gromadzenia informacji o obywatelach zawartą w art. 51 ust. 2 oraz przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W przypadku

zakwestionowanej regulacji racje takie nie zostały wskazane w uzasadnieniu projektowanej ustawy.

Nie zostały one także wyjaśnione wystarczająco w toku prac parlamentarnych. Nie przedstawiono przy tym argumentów uzasadniających konieczność przetwarzania właśnie przez Ministra Sprawiedliwości danych osobowych wszystkich uczestników postępowań sądowych. Nie odniesiono się także do bardzo szerokiego zakresu danych osobowych gromadzonych i przetwarzanych przez Ministra Sprawiedliwości, co jest konsekwencją ustanowienia Ministra Sprawiedliwości administratorem tej kategorii danych osobowych.

W świetle powyższego uznać należy, że zakwestionowana w pkt 2 petitum wniosku regulacja nie spełnia standardów wynikających z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Z tego punktu widzenia ustawa narusza także zawartą w art. 2 Konstytucji zasadę określoności prawa.

### **Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji**

Zakwestionowana w pkt 2 petitum wniosku regulacja przyznająca uprawnienie do przetwarzania danych osobowych uczestników postępowań sądowych zawartych rejestrach, prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych, budzi wątpliwości co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa. Zasada określoności praw jako wzorzec kontroli wskazana została także jako wzorzec kontroli w pkt 1 petitum wniosku. Z tego względu wydaje się wystarczające odwołanie do ustaleń Trybunału Konstytucyjnego przytoczonych w odniesieniu do zarzutów dotyczących przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji żądania akt spraw sądowych. Podkreślić należy ustalenie Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z którym starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej



legislacji należy wymagać od ustawodawcy zwykłego zwłaszcza przy reglamentacji prawnej tych sfer, które zostały uznane za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę (wyroki z dnia 7 stycznia 2004 r. sygn. akt K 14/03 i z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt K 50/07). Do takich zaliczyć należy autonomię informacyjną jednostki.

W szczególności nie jest znany rzeczywisty zakres uprawnień Ministra Sprawiedliwości. Wynika to z ogólnego odesłania do rejestrów prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych. W trakcie prac legislacyjnych nie został wyjaśniony zakres przetwarzania tego rodzaju danych osobowych ([http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje\\_arch.xsp?unid=DFB31B31F0961904C1257DDA003B81DB](http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=DFB31B31F0961904C1257DDA003B81DB)).

W świetle regulacji zawartej w art. 64c § 3 Minister Sprawiedliwości będzie administratorem danych osobowych osób, o których mowa w § 1 i 2, zmienny natomiast może być zakres jego zadań związanych z przetwarzaniem tej kategorii danych osobowych. W art. 64c § 2 mowa jest wyłącznie o przetwarzaniu danych uczestników postępowań sądowych zawartych w rejestrach. Nie został natomiast określony cel przetwarzania danych osobowych. Minister Sprawiedliwości na mocy art. 64c § 3 jest administratorem danych osobowych, o których mowa w art. 64c § 2. Oznacza to, że zgodnie z art. 7 pkt 4 u.o.d.o. decyduje on o celach i środkach przetwarzania danych. Podkreślić należy, że uczestnicy postępowania nie są związani funkcjonalnie z zakresem zadań i kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Taki sposób regulacji ze względu na to, że dotyczy ona konstytucyjnie chronionej autonomii informacyjnej jednostki budzi wątpliwości co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności.

## **Zarzut naruszenia art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji**

Również w odniesieniu do przepisów dotyczące przetwarzania danych uczestników postępowań sądowych zasadne jest postawienie pytania o zgodność wprowadzanych regulacji z zasadami wynikającymi z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji. Celem bowiem zasady podziału władz jest ochrona wolności i praw jednostki poprzez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów a niezależność sądów, o której mowa w art. 173 Konstytucji oznacza niezależność od innych władz. Zakwestionowane w pkt 2 petitum wniosku przepisy przyznają Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję przetwarzania danych osobowych tych uczestników postępowań sądowych, którzy nie są związani bezpośrednio z zadaniami i uprawnieniami Ministra Sprawiedliwości nałożonymi na podstawie obowiązujących przepisów. Zauważyć należy brak związku pomiędzy dopuszczalnym zakresem przetwarzania danych osobowych a funkcjami organu, któremu kompetencję tę powierzono.

Ze względu na powyższe zakwestionowana w pkt II petitum regulacja budzi wątpliwości co do zgodności z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Podkreślić należy konieczność tworzenia regulacji prawnych dotyczących władzy sądowniczej w taki sposób by wyraźnie określone były granice działań władzy wykonawczej. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyznaczające zakres dopuszczalnych środków prawnych Ministra Sprawiedliwości daje możliwość zapewnienia skutecznego jego wykonywania z zachowaniem konstytucyjnych standardów, w tym poprzez analizę toku i sprawności postępowań prowadzonych w sądach.

Mając na względzie podniesione w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych, w zakresie określonym w petitum wniosku.



**Andrzej Duda**