



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

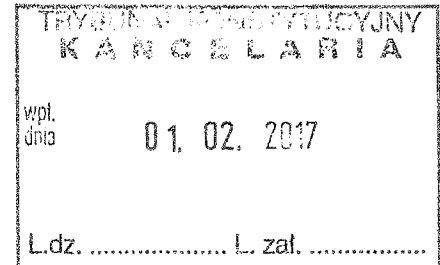
Adam Bodnar

Warszawa,

1/02/2017

VII.510.30.2016.AJK

**Trybunał Konstytucyjny**  
**w Warszawie**



**sygn. akt U 7/16**

### **Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich**

W nawiązaniu do pisma Rzecznika złożonego w Trybunale Konstytucyjnym w dniu 2 stycznia 2017 r., w którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym wniosku Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 17 października 2016 r. (sygn. akt U 7/16), przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2316 ze zm.; dalej: Regulamin z dnia 23 grudnia 2015 r. lub Regulamin), w zakresie, w jakim dotyczy dodania oddziału 1 „Zasady przydziału spraw” w rozdziale 1 działu III tego Regulaminu, jest niezgodne z art. 2, art. 7 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucji), ze względu na nieprzedstawienie projektu tego Regulaminu – po dodaniu do niego wskazanego oddziału – do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa w trakcie prac legislacyjnych nad projektem tego Regulaminu i tym samym pozbawienie Krajowej Rady Sądownictwa, wbrew zasadzie wyrażonej w art. 186 ust. 1 Konstytucji, możliwości wypełnienia ustawowego obowiązku zaopiniowania projektu aktu normatywnego wynikającego

- z przepisu art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 976; dalej: ustawa o KRS);
- 2) Regulamin z dnia 23 grudnia 2015 r. jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepisy ujęte w oddziale 1 „Zasady przydziału spraw” rozdziału 1 działu III tego Regulaminu wkraczają w zakres ustawowych kompetencji prezesa sądu, przewidzianych w art. 22a § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 133, ze zm.; dalej również jako: P.u.s.p.) oraz wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego do wydania przedmiotowego rozporządzenia, określone w art. 41 § 1 P.u.s.p.;
  - 3) Regulamin z dnia 23 grudnia 2015 r. jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim przepisy ujęte w oddziale 1 „Zasady przydziału spraw” rozdziału 1 działu III tego Regulaminu należą do materii, która podlega regulacji ustawowej i nie może być regulowana aktem niższego rzędu, jakim jest rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości;
  - 4) § 97 ust. 1 i 2 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. zawierający regulacje dotyczące udostępniania danych osobowych stron postępowania, a więc materii prawa do ochrony prywatności osób biorących udział w postępowaniu, które jest materią ustawową jest niezgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 922); a w zakresie, w jakim wykracza poza delegację ustawową i reguluje materię ustawową, której delegacja ustawowa nie obejmowała, jest niezgodny także z art. 2, art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji;
  - 5) § 77, § 97 ust. 1 i 2, § 118, § 129, § 144, § 150, § 202, § 207, § 298, § 372 ust. 1 i § 404 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. są niezgodne z art. 176 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji w zakresie, w jakim ujęta w nich materia podlega regulacji ustawowej i nie może być regulowana aktem prawnym niższego rzędu, jak również z art. 41 § 1 P.u.s.p., w zakresie, w jakim wykraczają poza delegację ustawową i reguluje materię ustawową, której delegacja ustawowa nie obejmowała. Dodatkowo § 372 ust. 1 Regulaminu z dnia

23 grudnia 2015 r. jest niezgodny z art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1015 ze zm.; dalej: u.i.g.w.d.g.)

## UZASADNIENIE

### I

Pierwszy z zarzutów zawartych we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa (dalej także jako: Rada lub KRS) dotyczy niezgodności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 2316 ze zm.) w zakresie, w jakim dotyczy dodania do niego oddziału 1 zatytułowanego: „Zasady przydziału spraw” w rozdziale 1 działu III tego Regulaminu, z art. 2, art. 7 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS.

Zarzut ten dotyczy kwestii proceduralnej, a więc trybu wydania Regulaminu i odnosi się do konstytucyjnej kompetencji KRS, polegającej na możliwości zaopiniowania projektu aktu normatywnego dotyczącego sądownictwa. Zdaniem KRS, do naruszenia wskazanych norm konstytucyjnych i ustawowych doszło poprzez niedochowanie przez Ministra Sprawiedliwości obowiązku przedstawienia do zaopiniowania w trakcie prac legislacyjnych projektu Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r., po dodaniu wskazanego wyżej oddziału. Tym samym doszło do pozbawienia Rady, wbrew zasadzie wyrażonej w art. 186 ust. 1 Konstytucji, możliwości wypełnienia ustawowego obowiązku zaopiniowania projektu aktu normatywnego dotyczącego sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, wynikającego z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS.

Stosownie do treści art. 186 ust. 1 Konstytucji, KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Rada może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie (por. wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07), że „pojęcie «straży», o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji,

obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (skoro KRS może inicjować «aż» kontrolę konstytucyjności, to tym bardziej pojęciem «straży» będzie objęte opiniowanie stosownych aktów prawnych)».

Funkcje KRS, określone we wskazanej normie konstytucyjnej, zostały sprecyzowane na szczeblu ustawowym przez przyznanie KRS kompetencji opiniodawczych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS, do kompetencji Rady należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie.

W procedurze opiniowania należy wyróżnić z jednej strony organ decydujący – zasięgający opinii, czyli dokonujący danego rozstrzygnięcia, np. wydający dany akt albo sporządzający jego projekt, a z drugiej strony, podmiot opiniujący. Opinia wyraża stanowisko podmiotu opiniującego. Jej treść nie jest prawnie wiążąca dla organu zasięgającego opinii. Opinia ma służyć wzbogaceniu przesłanek, na podstawie których organ decydujący podejmuje rozstrzygnięcie w kwestiach poddanych konsultacji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, procedura opiniowania zakłada po stronie organu decydującego obowiązek przedstawienia informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, zaś po stronie podmiotów opiniujących, możliwość prezentowania różnych stanowisk.

W wyroku z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12) Trybunał zauważył, że: „ani przepisy Konstytucji, ani ustawy o KRS, zarówno obecnie obowiązującej jak i poprzedniej, nie określają jednak procedury opiniowania, w tym m.in. tego, w jakiej fazie prac nad projektem danego aktu normatywnego powinny być przeprowadzone”. Jednakże, w ocenie Trybunału wyrażonej w tym uzasadnieniu: „zasadniczo rozporządzenia, podlegają opiniowaniu przed nadaniem im mocy obowiązującej przez właściwy organ”.

Problem skutków naruszenia obowiązku uzyskania opinii KRS przedstawił Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12). Mimo, że rozważania Trybunału w tym wyroku (oraz w kolejnych wyrokach, które zostaną powołane w dalszej kolejności) odnoszą się do trybu uchwalenia ustawy, to jednak – w ocenie Rzecznika – mają one charakter uniwersalny i pozostają, co do zasady, w zakresie podstawowych standardów proceduralnych, aktualne również co do trybu wydawania aktu wykonawczego w postaci rozporządzenia, przy jednoczesnym

uwzględnieniu oczywistych różnic dotyczących tych dwóch kategorii aktów prawnych wynikających z ich pozycji w hierarchii źródeł prawa.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. akt K 31/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z przepisów prawa, brak zwrócenia się o opinię albo nieprawidłowy przebieg procedury opiniodawczej powodują, że dane rozstrzygnięcie jest wadliwe. Kwestia, jaki jest to rodzaj wadliwości, a zwłaszcza czy jej skutkiem jest nieważność aktu, nie może być rozpatrywana abstrakcyjnie. Brak związania organu decydującego treścią opinii nie oznacza, że opinia nie ma dla niego żadnego znaczenia. Organ ten powinien rozważyć, czy treść opinii nie wpływa na zmianę dotychczasowych założeń lub projektu aktu, a także poinformować o sposobie odniesienia się do uzyskanej opinii. Może to nastąpić, w zależności od sytuacji, w różnych formach, np. przez udzielenie odpowiedzi podmiotowi opiniującemu albo ustosunkowanie się do treści opinii w uzasadnieniu rozstrzygnięcia. (...) procedura opiniowania projektów aktów normatywnych powinna mieć charakter rzeczywisty, a nie formalny. Obowiązek zasięgnięcia opinii może być realizowany we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, czyli w ramach prac rządowych nad projektem ustawy. Jeśli pomimo wprowadzenia poprawek i uzupełnień projekt stanowi wynik wykonania tych samych założeń, brak jest potrzeby ponownego kierowania go do konsultacji. Kwestia ścisłego dochowania rygorów formalnych towarzyszących formułowaniu i wypowiedaniu opinii schodzi na dalszy plan wobec mającego faktyczne znaczenie uzyskania przez organ prawodawczy opinii odnośnie do materii regulowanej w projektowanym akcie normatywnym”. W ocenie Rzecznika, powyższe uwagi mogą mieć zastosowanie nie tylko do procesu ustawodawczego, ale odnosić je można również do procesu przyjmowania rozporządzeń.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 marca 2013 r. (sygn. akt K 27/12) Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że: „opinia KRS nie jest wprawdzie wiążąca dla ministra, jednak z uwagi na sformułowaną w preambule do Konstytucji zasadę współdziałania organów państwowych procedura opiniodawcza nie może mieć charakteru pozornego, lecz powinna rzeczywiście wpływać na ostateczny kształt rozporządzenia wydanego na podstawie kwestionowanego przepisu”.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08), „zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją

fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że «Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli». Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji. (...) Współdziałanie zakłada obustronną otwartość na współpracę i gotowość jej podjęcia”. Mając na uwadze takie rozumienie zasady współdziałania organów państwa, w cytowanym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że zastrzeżenia KRS co do zgodności rozporządzenia z wytycznymi ustawowymi powinny być brane pod uwagę przez ministra na etapie projektowania treści rozporządzenia.

Podobnie wypowiedział się Trybunał w powołanym wcześniej wyroku z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12): „Wymóg opiniowania regulacji przez KRS jest spełniony, jeśli w przewidzianej prawem formie zajęła ona stanowisko na etapie rządowych prac legislacyjnych, a zasadnicze elementy regulacji nie zmieniły się w sposób dezaktualizujący treść opinii” (por. także: wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., sygn. akt P 35/12; orzeczenie z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95 oraz wyroki z: 27 listopada 2000 r., sygn. akt U 3/00 i 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03). Trybunał zaznaczył przy tym, że: „Należy ponadto zauważyć, że skoro opinia KRS nie jest prawnie wiążąca i służy poszerzeniu wiedzy organu przygotowującego projekt ustawy, a także dostarczeniu mu materiału do podjęcia rozstrzygnięcia, nie zawsze jest potrzebne uzyskiwanie opinii o wszelkich, nawet szczegółowych rozwiązaniach. Niekiedy wystarczy ogólna ocena KRS poszczególnych konstrukcji prawnych (...)”.

W kontekście powyższych ustaleń – w ocenie Rzecznika – niezbędne stało się prześledzenie formy oraz zakresu udziału KRS w pracach nad projektem Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. Uchwalenie tego Regulaminu poprzedzone było przedstawieniem w trakcie rządowego procesu legislacyjnego do zaopiniowania projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 października 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (nr wykazu w pracach legislacyjnych: A204; dalej: projekt rozporządzenia z dnia 26 października 2015 r.). Projekt ten został w dniu 30 października 2015 r. (znak pisma: DL-VI-4601-46/15/37) skierowany do KRS z prośbą o jego zaopiniowanie na najbliższym posiedzeniu Rady.

W uchwale z dnia w dniu 11 grudnia 2015 r. KRS zaopiniowała projekt negatywnie, sprzeciwiając się zawartym w nim regulacjom, które wykraczają poza uprawnienie nadane

Ministrowi Sprawiedliwości w przepisie upoważniającym. Opinia ta zawierała ponadto szereg uwag szczegółowych (por. uzasadnienie projektu Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r.).

W świetle powyższego, *prima facie* można uznać, że treść Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. została poddana opiniowaniu przez KRS, a Minister Sprawiedliwości dochował trybu wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 41 § 1 P.u.s.p. Należy jednak dostrzec, że uwagi KRS nie odnosiły się do kwestii „przydziału spraw” ze względu na to, iż projekt rozporządzenia z dnia 26 października 2015 r. nie zawierał regulacji normujących to zagadnienie.

W dniu 22 grudnia 2015 r. projekt rozporządzenia z dnia 26 października 2015 r. został przedstawiony do podpisu Ministrowi Sprawiedliwości. Z powyższego płynie wniosek, że zmiany Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r., polegającej na dodaniu do jego ostatecznej wersji przepisów regulujących kwestię przydziału spraw, dokonano w okresie pomiędzy 11 a 22 grudnia 2015 r.

W uzasadnieniu Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. zamieszczono jedynie informację, że potrzeba wydania projektowanego rozporządzenia podyktowana była zmianami P.u.s.p. wprowadzonymi ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1224). Ponadto, w uzasadnieniu wskazano, że: „obecny projekt w zasadniczej części przyjmuje założenie kontynuacji poprzednich regulacji i nie zmienia zasadniczej systematyki rozporządzenia, mającej swoją ugruntowaną tradycję”.

Z kolei z „Oceny skutków regulacji” (dalej: OSR), a dokładniej z „Informacji na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji” zawartych w pkt 5 OSR, które dołączone zostały do uzasadnienia Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. wynika, że Minister Sprawiedliwości zastrzeżenia KRS wyrażone w uchwale z dnia 11 grudnia 2015 r. uznał za nieuzasadnione. W OSR Ministerstwo w żaden sposób nie odniosło się jednak do kwestii dodania – już po zaopiniowaniu przez KRS – do Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. oddziału 1 „Zasady przydziału spraw” w rozdziale 1 działu III tego Regulaminu.

W piśmie skierowanym przez Dyrektora Departamentu Legislacyjnego w Ministerstwie Sprawiedliwości – Pana Tomasza Darkowskiego do Ministra

Sprawiedliwości wskazuje się wyłącznie na fakt, iż Rządowe Centrum Legislacji odstąpiło od skierowania projektu przez Komisję Prawniczą oraz wyrażono prośbę o potraktowanie sprawy jako pilnej (por. informacje uzyskane ze strony internetowej: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12278505/katalog/12319165#12319165>; data ostatniego dostępu: 4 stycznia 2017 r.).

Jednocześnie należy zauważyć, że w opinii z dnia 11 grudnia 2015 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 października 2015 r., KRS wskazała, że: „część uwag przedstawianych w niniejszej opinii, pomimo, że została wyrażona przez Radę w opinii z dnia 16 kwietnia 2015 r. do projektu obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, zachowuje swą aktualność, ponieważ przedłożony projekt rozporządzenia w znacznym zakresie powtarza dotychczasowe regulacje prawne”. Jak zasygnalizowano wyżej, Rada nie odniosła się w swej opinii do kwestii przydziału spraw, ponieważ projekt przesłany jej do zaopiniowania nie zawierał tych przepisów. Warto natomiast zwrócić uwagę, że w poprzedniej wydanej przez KRS opinii z dnia 16 kwietnia 2015 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 marca 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Rada odniosła się do zagadnienia przydziału spraw zawartego w projekcie rozporządzenia uznając, że: „projekt regulaminu w zakresie dotyczącym zasad przydziału spraw sędziom i podziału czynności pomiędzy sędziów w ramach wydziału, (...), wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 41 P.u.s.p. oraz wkracza w zakres ustawowych kompetencji prezesa sądu. Ponadto jest to materia ustawowa, która nie może być regulowana aktem niższego rzędu – rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości. Prezes Sądu, zgodnie z art. 22a § 1 P.u.s.p., posiada wyłączną kompetencję do decydowania o przydziale sędziów do wydziałów, ustalania zakresu ich obowiązków oraz określania zasad przydziału spraw. Sędziowie orzekający w jednym wydziale powinni mieć co do zasady taki sam zakres obowiązków (...). Wprowadzanie podziałów może doprowadzić do naruszenia zasady sprawiedliwego podziału obowiązków pomiędzy sędziów orzekających w jednym wydziale, stanowiąc źródło nieuzasadnionej dyskryminacji”.

Z powyższego można wysnuć wniosek, że – zapoznając się z opiniami dotyczącymi poprzedniej wersji Regulaminu – przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości,



przygotowujący kolejną wersję Regulaminu, mogli mieć świadomość, że w przypadku dodania do projektu rozporządzenia z dnia 26 października 2015 r. przepisów odnoszących się do przydziału spraw, może spodziewać się negatywnej opinii KRS w tym zakresie. Nie oznacza to jednak, że w nowej procedurze dochodzenia do wprowadzenia kolejnej wersji Regulaminu nie zachodziła konieczność ponownego zwrócenia się przez Ministerstwo Sprawiedliwości do KRS z prośbą o zajęcie opinii w tej sprawie.

Mimo, że z Konstytucji i ustawy nie można wyinterpretować obowiązku kilkakrotnego przeprowadzania konsultacji przed wydaniem rozporządzenia przez organ wykonawczy, a także, że nie zawsze jest potrzebne uzyskiwanie opinii o wszelkich, nawet szczegółowych rozwiązaniach, to jednak należy zwrócić uwagę, że w analizowanym przypadku zmianie w projekcie rozporządzenia z dnia 26 października 2015 r. uległy zasadnicze elementy tej regulacji (dodanie oddziału 1 „Zasady przydziału spraw” w rozdziale 1 działu III tego Regulaminu), a zatem treść opinii KRS z dnia 11 grudnia 2015 r. nie była i nie mogła być – bez winy leżącej po stronie tego organu – pełna.

Reasumując, analiza okoliczności prac nad projektem rozporządzenia z dnia 26 października 2015 r. prowadzi do konkluzji, że w trakcie wydania przez Ministra Sprawiedliwości Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. doszło do ograniczenia możliwości realizacji przez KRS jej konstytucyjnej funkcji. W konsekwencji uznać należy, że Regulamin z dnia 23 grudnia 2015 r. został uchwalony w trybie nieodpowiadającym konstytucyjnym wymaganiom zawartym w art. 186 ust. 1 Konstytucji, a wobec tego także wymaganiom wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego w związku z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu.

## II

Niezależnie od podniesionego w punkcie I stanowiska zarzutu naruszenia trybu wydania Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r., który może prowadzić do uznania przez Trybunał jego niekonstytucyjności, Rzecznik uważa za zasadne odniesienie się również do braku zgodności z Konstytucją regulacji merytorycznych w nim zawartych. Stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego ze względu na tryb jego wydania nie wyłącza bowiem dopuszczalności badania także zarzutów dotyczących treści poszczególnych

przepisów tego aktu. Weryfikacja zarzutów dotyczących treści zaskarżonych przepisów jest – w ocenie Rzecznika – konieczna na wypadek podejmowania przez prawodawcę dalszych działań legislacyjnych, odnoszących się do organizacji i funkcjonowania sądów powszechnych. Pozwala ona na wskazanie tych rozwiązań normatywnych, które są nie do pogodzenia z Konstytucją i nie mieszczą się w zakresie swobody ustawodawcy.

W swoim wniosku KRS zarzuciła niezgodność Regulaminu z art. 2, art. 7, art. 32, art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepisy ujęte w oddziale 1 „Zasady przydziału spraw” rozdziału 1 działu III tego Regulaminu wkraczają w zakres ustawowych kompetencji prezesa sądu, przewidzianych w art. 22a P.u.s.p. oraz wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego do wydania przedmiotowego rozporządzenia i naruszają art. 22a w zw. z art. 41 § 1 P.u.s.p. w zakresie, w jakim wykraczają poza delegację ustawową i reguluje materię ustawową, jak również niezgodność przepisów Regulaminu z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 176 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepisy ujęte w oddziale 1 „Zasady przydziału spraw” rozdziału 1 działu III tego Regulaminu należą do materii, która podlega regulacji ustawowej.

KRS podniosła, iż przepisy zawarte w oddziale 1 „Zasady przydziału spraw” w rozdziale 1 działu III tego Regulaminu pozostają w sprzeczności z art. 22a P.u.s.p. Przepis ten przewiduje, że prezes sądu apelacyjnego w sądzie apelacyjnym oraz prezes sądu okręgowego w sądzie okręgowym i sądach rejonowych najpóźniej do końca listopada każdego roku ustala podział czynności. Prezes sądu przed ustaleniem podziału czynności zasięga opinii kolegium właściwego sądu. Podział czynności obejmuje:

1. decyzje w przedmiocie przydziału sędziów i referendarzy sądowych do wydziałów sądu oraz zakresu ich obowiązków,
2. określenie zasad przydziału spraw poszczególnym sędziom i referendarzom sądowym, chyba że zasady te określają przepisy odrębne,
3. określenie zasad zastępstw sędziów i referendarzy sądowych.

Podział ten obejmuje kwestie dotyczące zarówno przydziału podmiotowego sędziów i referendarzy do poszczególnych wydziałów, jak i określenia zasad przedmiotowego

przydziału spraw sędziom i referendarzom sądowym. Zgodnie z art. 22a § 1 P.u.s.p. tylko i wyłącznie prezes sądu ma prawo decydować o przydziale sędziów do wydziałów, ustalać zakres ich obowiązków oraz określać zasady przydziału spraw.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności wskazanych przepisów z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi Rzecznik pragnie zwrócić uwagę, iż – w jego ocenie – w analizowanej sprawie jedynie fragment powołanego przepisu, t.j. § 1 art. 22a P.u.s.p., wprost określa zakres kompetencji przyznanych przez ustawodawcę prezesom sądów.

Wracając do analizy zgodności z Konstytucją powołanych norm prawnych należy zauważyć, że w Regulaminie z dnia 23 grudnia 2015 r., w sposób bardzo szczegółowy uregulowano podział spraw wpływających do danego wydziału. W ocenie Rzecznika kazuistyczny sposób uregulowania w oddziale 1 „Zasady przydziału spraw” w rozdziale 1 działu III tego Regulaminu kwestii leżących – zgodnie z wolą ustawodawcy – w gestii prezesów sądów doprowadził *de facto* do „wydrażenia” przyznanych im w P.u.s.p. kompetencji w tym zakresie. Zostali oni m.in. bowiem zobowiązani do przestrzegania określonych w Regulaminie zasad przydziału spraw oraz ograniczeni w swoich decyzjach wskaźnikami procentowymi spraw przypadających dla poszczególnych kategorii sędziów, a tym samym pozbawieni prawa do autonomicznych decyzji w tym zakresie.

W świetle powyższego należy zwrócić uwagę, że jednym z wymogów stawianych rozporządzeniu w trakcie badania jego zgodności z Konstytucją jest brak sprzeczności norm zawartych w rozporządzeniu z aktem ustawodawczym, z którego wynika delegacja i na podstawie którego został wydany oraz z normami konstytucyjnymi i aktami ustawodawczymi, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą materii będącej jego przedmiotem (por. wyrok TK z dnia 5 marca 2001 r., sygn. akt P 11/00). W omawianym przypadku warunek ten nie został spełniony. Realizując swoją kompetencję polegającą na wydaniu Regulaminu z 23 grudnia 2015 r. Minister Sprawiedliwości związany był zakresem kompetencji przyznanych prezesom sądów okręgowych i apelacyjnych w P.u.s.p. Sprzeczność przepisów zawartych w oddziale 1 „Zasady przydziału spraw” rozdziału 1 działu III Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. (§ 43-52 Regulaminu) z art. 22a §1 P.u.s.p. polega więc na tym, że wydając Regulamin Minister Sprawiedliwości dokonał rażącej

ingerencji w zakres wyłącznych, ustawowych kompetencji prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych.

Dla oceny kolejnego z podniesionych przez KRS zarzutów dotyczących konstytucyjności Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. konieczne jest przedstawienie zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego do jego wydania, który określony został w art. 41 § 1 P.u.s.p. Przepis ten zobowiązuje Ministra Sprawiedliwości do wydania, po zasięgnięciu opinii KRS, rozporządzenia dotyczącego regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych określającego:

1. wewnętrzną organizację i porządek funkcjonowania sądów,
2. porządek czynności w sądach,
3. porządek urzędowania organów sądów i wykonywania zadań sędziów pełniących funkcje kierownicze,
4. tok czynności administracyjnych w sprawach należących do właściwości sądów,
5. dopuszczalne systemy i rozkład czasu urzędowania oraz
6. szczegółowe warunki udostępniania pomieszczeń dla uczestników postępowania, świadków i innych osób przebywających w sądach.

Wytyczne dotyczące rozporządzenia stanowią, że wydając rozporządzenie Minister Sprawiedliwości powinien brać pod uwagę zasady sprawności, racjonalności, ekonomicznego i szybkiego działania, uwzględniając potrzeby zapewnienia rzetelnego wykonywania zadań powierzonych sądom.

Punktem wyjścia dla rozważań dotyczących podniesionego przez KRS zarzutu jest odpowiedź na pytanie, czy treść zakwestionowanego oddziału 1 „Zasady przydziału spraw” rozdziału 1 działu III Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. należy do zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 41 § 1 P.u.s.p.

Istotny dla oceny konstytucyjności tego zarzutu jest fakt, iż w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 listopada 2010 r. (sygn. akt P 28/08) Trybunał Konstytucyjny – po zbadaniu treści upoważnienia zawartego w art. 41 § 1 P.u.s.p. – uznał, że: „wszystkie materie, o których mowa w art. 41 § 1 P.u.s.p., dotyczą działalności administracyjnej, a nie jurysdykcyjnej sądów”. W ocenie Rzecznika dla oceny, czy w analizowanej sprawie przekroczony został przez Ministra Sprawiedliwości zakres przedmiotowy upoważnienia do wydania

rozporządzenia należy rozstrzygnąć, czy przepisy odnoszące się do przydziału spraw sędziom normują działalność administracyjną sądów, czy też należą do sfery wymierzania sprawiedliwości. Ocena, czy dana materia należy jeszcze do działalności administracyjnej, czy już do działalności jurysdykcyjnej sądów nie jest sprawą łatwą, a próba wytyczenia linii demarkacyjnej pomiędzy czynnościami sądów zaliczanych do działalności administracyjnej oraz czynnościami jurysdykcyjnymi sądów znalazła swoje odbicie w licznych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego odnoszących się do nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi.

Do orzeczeń Trybunału odnoszących się do tzw. administracyjnej działalności sądów i nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad tą działalnością, należy zaliczyć przede wszystkim wyroki: z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt 11/93; z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03; z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07; z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12; z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12. Znaczenie niezależności władzy sądowniczej było wielokrotnie podkreślane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Mimo tych deklaracji Trybunał uznał jednak za zgodne z Konstytucją wkraczanie Ministra w sprawy infrastruktury, finansów, kadry urzędniczej, personelu organizacyjno-technicznego, a nawet toku urzędowania i sprawności orzekania sądów, jeżeli jest to „dostatecznie uzasadnione merytorycznie”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego Minister Sprawiedliwości reprezentuje państwo, którego obowiązkiem jest zapewnienie sądom należytych warunków organizacyjnych i finansowych. Funkcja ta z kolei uzasadnia jego nadzór nad sądami. Wskazane ingerencje nie stwarzają – zdaniem Trybunału – zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej (por. wyroki Trybunału: z dnia 8 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05 i z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07). W wyrokach o sygn. akt K 11/93, K 27/13 oraz K 45/07 TK podkreślił natomiast, że w wypadku władzy sądowniczej wymóg całkowitej separacji wynikający z art. 10 Konstytucji odnosi się jedynie do tzw. „jądra kompetencyjnego”, polegającego na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu. Ponadto, w wyroku o sygn. akt K 45/07 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzenie nadzoru Ministra nad działalnością pozaorzeczniczą sądów stanowi jedną z form wkraczania egzekutywy w sferę działań judykatury, niemniej jednak w przypadku, gdy dotyczy on

sfery działalności administracyjnej sądów (zarządzającej i organizatorskiej), innej niż działalność związana z czynnościami jurysdykcyjnymi, jest on dopuszczalny. Stanowisko to zostało podtrzymane w wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 31/12.

W omawianym kontekście na szczególną uwagę zasługuje wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07). Mimo, że w wyroku tym Trybunał Konstytucyjny – po raz kolejny – opowiedział się za utrzymaniem nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami, a jako argument na poparcie swego stanowiska przyjął obowiązek „współdziałania” władz wyrażony w preambule Konstytucji oraz wykładnię historyczną dotyczącą nadzoru (por. wyroki TK: z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, oraz z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03), to jednocześnie 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 orzecznictwem oraz właściwą działalność administracyjną, mającą zapewnić sędziom optymalne warunki materialne, lokalowe i techniczne.

Istotne dla rozstrzygnięcia, czy materia dotycząca przydziału spraw odnosi się do sfery administracyjnej czy jurysdykcyjnej sądów jest to, iż w powołanym wyroku o sygn. akt K 45/07, Trybunał wyraźnie stwierdził, że nadzór nad działalnością administracyjną sądów nie powinien obejmować organizowania postępowania w rozpoznawanych sprawach, w tym rozdziału wpływających spraw, wyznaczania terminów konkretnych posiedzeń albo wzywiania świadków i biegłych. Trybunał Konstytucyjny uznał wymienione kategorie działań sądów za nierozdzielnie związane z władzą sądowniczą, co doprowadziło go do konkluzji, że w tym zakresie wyłączne kompetencje powinny zostać zastrzeżone na rzecz przewodniczących wydziałów bądź prezesów sądów.

W świetle powyższego uznać należy, że przydzielanie wpływających spraw należy do kategorii spraw nierozdzielnie związanych z władzą sądowniczą, a więc wchodzi w sferę wymierzania sprawiedliwości. Prowadzi to z kolei do uznania, że w analizowanej sprawie doszło do przekroczenia granic upoważnienia ustawowego z art. 41 § 1 P.u.s.p. przez Ministra Sprawiedliwości. Pojęcia „przydział wpływających spraw” nie można bowiem zaliczyć do żadnej z kategorii działalności wymienionych w upoważnieniu

ustawowym, tj. „wewnętrzna organizacja i porządek funkcjonowania sądów”, „porządek czynności w sądach”, czy „tok czynności administracyjnych w sprawach należących do właściwości sądów”, ponieważ dotyczy ono działalności jurysdykcyjnej, a nie administracyjnej sądów.

Dla oceny, czy przepisy ujęte w oddziale 1 „Zasady przydziału spraw” rozdziału 1 działu III tego Regulaminu należą do materii, która podlega regulacji ustawowej i nie może być regulowana aktem niższego rzędu, jakim jest rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, istotne jest również omówienie wzorców konstytucyjnych, tj. art. 176 ust. 2 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Podstawowym wzorcem kontroli dla przeprowadzenia analizy konstytucyjności wskazanych wyżej przepisów Regulaminu jest art. 176 ust. 2 Konstytucji, który powierza ustawodawcy określenie ustroju sądów, ich właściwości oraz postępowania przed sądami. Z przepisu tego wynika, że na poziomie ustawy muszą być określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej. Nie wyklucza on jednak odesłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia (por. wyrok TK z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. akt P 1/03 oraz wyrok TK z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12).

Pomocne dla rozstrzygnięcia pytania dotyczącego zakresu głębokości ustawowego unormowania kwestii dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości – w analizowanym przypadku odnoszących się do przydziału spraw sędziom – mogą okazać się rozważania poczynione przez Trybunał w wyroku z dnia 27 marca 2013 r. (sygn. akt K 27/12). Rozstrzygając, czy zaskarżona przez wnioskodawcę materia powinna być regulowana w ustawie, czy też może być uregulowana hierarchicznie niższym aktem prawnym o randze rozporządzenia, Trybunał uznał, że dla odpowiedzi na tak postawione pytanie istotne jest uprzednie ustalenie, czy działanie Ministra może być traktowane jako określanie lub zmienianie ustroju sądów. Wymagało to zrekonstruowania przez Trybunał pojęcia „ustrój sądów”. Znajomość definicji „ustroju sądu” jest – w ocenie Rzecznika – również niezbędna dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

W powołanym wyroku Trybunał przyjął bardzo szeroki zakresu pojęcia „ustrój sądów” (art. 176 ust. 2 Konstytucji). Punktem wyjścia dla określenia tego pojęcia była

ogólna pozycja ustrojowa sądów oraz ich relacje do władzy ustawodawczej i wykonawczej. Za kolejny element wchodzący w skład tego pojęcia uznano „strukturę” sądów, która obejmuje „rodzaje” sądów, a następnie – w obrębie tych ostatnich – „kategorie” sądów. Co szczególnie istotne z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy, za jeden z elementów ustroju sądów uznano także organizację wewnętrzną każdej z kategorii sądów. Czwartym elementem są „relacje instancyjne” między różnymi kategoriami sądów, a ostatnim – relacje w zakresie „nadzoru judykacyjnego”(por. P. Sarnecki, *Głosa do wyroku Trybunału z dnia 27 marca 2013 r., K 27/12*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, Nr 2). Niestety, Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się szerzej do zagadnienia dotyczącego wewnętrznej organizacji sądów jako elementu ustroju sądów, wskazując jedynie na marginesie głównego nurtu rozważań, że na poziomie ustawy, tj. w P.u.s.p. uregulowano strukturę wewnętrzną sądów, w tym funkcjonujące w ramach sądów organy, ich kompetencje oraz zasady ich powoływania i odwoływania. Trybunał podkreślił natomiast, że: „wymóg ustawowego określenia ustroju sądów nie oznacza pozostawienia ustawodawcy całkowitej swobody w tym zakresie. Należy bowiem zauważyć, że pozycję ustrojową sądów oraz podstawowe elementy ich ustroju determinuje już sama Konstytucja. Zgodnie z jej art. 10 sądy razem z trybunałami tworzą władzę sądowniczą, która – jak stanowi art. 173 Konstytucji – jest odrębna i niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Strukturę sądownictwa – zgodnie z art. 175 Konstytucji – stanowią sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe, a ponadto na czas wojny może zostać ustanowiony sąd wyjątkowy. Konstytucja przesądza również sposób powoływania sędziów (art. 179) oraz formułuje gwarancje niezawisłości sędziów (art. 178, art. 180-181). Ustawodawca może zatem określać ustrój sądów jedynie z uwzględnieniem tych rozwiązań ustrojowych przyjętych w Konstytucji”. Jednocześnie Trybunał przypomniał, że istotne ograniczenia dla ustawodawcy określającego ustrój sądów wynikają z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sformułowane w tym przepisie prawo do sądu jest bowiem podstawową wartością, którą ustawodawca ma obowiązek chronić i realizować, regulując ustrój sądów. Wymóg ustawowej regulacji ustroju sądów ma bowiem charakter gwarancyjny względem prawa do sądu.



Przechodząc do analizy treści art. 178 ust. 2 Konstytucji podnieść trzeba, iż nakaz zapewnienia sędziemu szczególnych warunków pracy i wynagrodzenia, które odpowiadać mają godności sprawowanego przez niego urzędu oraz zakresowi jego obowiązków stanowi jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej. W założeniu twórców Konstytucji z 1997 r. norma ta daje wyraz ścisłemu związkowi wskazanych w nich zagadnień z ochroną niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziego (por. m.in. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 1994 r., sygn. akt P 1/94). Gwarancje te mogą mieć charakter bezpośredni, tj. wyznaczać konkretne elementy osobistej i zawodowej pozycji sędziego albo charakter pośredni, tzn. wyznaczać kontekst (funkcjonalny, proceduralny i organizacyjny) konkretnych działań sędziego (por. L. Garlicki, Komentarz do art. 178 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2005. s. 18). Materię dotyczącą przydziału spraw należy zaliczyć do drugiej z wymienionych kategorii, tj. jako gwarancję niezawisłości sędziowskiej o charakterze pośrednim.

Z powyższego płynie wniosek, że warunkom pracy sędziego zapewniono więc szczególną ochronę w art. 178 ust. 2 Konstytucji. Norma ta wskazuje bowiem, że „godność urzędu” ma stanowić dla ustawodawcy jedno z kryteriów ocennych przy określaniu tych warunków.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2005 r. (sygn. akt P 20/04), „ustrój sądów realizować ma, najogólniej rzecz biorąc, dwie najważniejsze wytyczne konstytucyjne, a mianowicie zapewniać sądom jako instytucjom publicznym rzetelność i sprawność. Regulacja ustroju sądów ma służebne znaczenie wobec przysługującego każdemu prawa do rozpatrzenia jego sprawy w sposób sprawiedliwy, jawny i bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Rzetelność działania sądów oznacza w tym kontekście przede wszystkim ich bezstronność, niezależność i niezawisłość, zaś sprawność – eliminację w miarę możliwości przedłużania się postępowania sądowego ponad uzasadnioną konieczność. Podstawowym założeniem nie może tu więc być dobro pojmowanego wąsko wymiaru sprawiedliwości, ani ochrona interesów osób zatrudnionych w organach władzy sądowniczej, ale dążenie do sprawnego i rzetelnego wykonywania zadań publicznych, do których sądy zostały powołane”.

W świetle powyższego warto wskazać na zależności pomiędzy zasadami przydziału spraw, mającymi bezpośrednie przełożenie na liczbę przekazanych poszczególnym sędziom spraw do rozpoznania, a związanymi z tym zagrożeniami dla ochrony prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wiąże się to ściśle z dyskusją dotyczącą wyznaczania *pensum*, a więc liczby spraw, które sędzia powinien załatwić w określonej jednostce czasu, np. w ciągu miesiąca. „Jakkolwiek wyznaczenie pensum spraw, które powinien załatwiać statystyczny sędzia, może okazać się potrzebne ze względu na racjonalne prowadzenie polityki kadrowej i sprawowanie nadzoru nad pracą poszczególnych sądów, wydziałów i sędziów, a także oceną sędziów w razie ich awansowania, to jednak z pola widzenia nie można tracić faktu, iż stopień obciążenia sędziego zadaniami wpływa na jakość sprawowania przez niego urzędu. Nadmiar obowiązków, poczucie nieogarniania referatu, niepanowania nad wyznaczonymi zadaniami, pośpiech wynikający z podejmowanych prób likwidowania zaległości może niejednokrotnie prowadzić do nienależytej znajomości materiałów sprawy, powierzchowności ocen, a wreszcie do różnorodnych błędów i zaniedbań (...) Nadmiernie obciążone sesje sądowe, zbyt duża liczba spraw wyznaczonych w danym dniu rozpraw lub posiedzeń powodują także, że uczestnicy postępowań sądowych odnoszą wrażenie, że sprawa, w której uczestniczą, prowadzona jest pośpiesznie, że w trakcie składania zeznań, czy wyjaśnień są ponaglani, nie odnoszą natomiast wrażenia, że zostali wysłuchani przez sąd, a prawo do bycia wysłuchanym, i to w należyty sposób, mieści się niewątpliwie w pojęciu rzetelnego procesu i, jak się wydaje, w prawie do sądu, o którym mowa w art. 45 Konstytucji (...) Konstytucja RP, gwarantując sędziom warunki pracy odpowiadające godności urzędu, nakłada na ustawodawcę obowiązek takiego ukształtowania zakresu kognicji sądów i poszczególnych procedur, a także takiego ustalenia liczby sędziów i innych pracowników sądów, aby przy należytej rzetelności i sumienności sędziów obiektywnie możliwe było godne sprawowanie urzędu. Wymaga to opanowania przydzielonych zadań, ich realizacji bez zbędnej zwłoki, w rozsądnych terminach, w atmosferze powagi, a więc właśnie z godnością, tj. bez pośpiechu, ale z należyтым namysłem, czasem bez odpoczynku, czy kosztem rodziny. Właściwe określenie nakładanych na sądy i sędziów zadań wiąże się z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP i realizacją

prawa do sądu. Jest to także zagadnienie szersze, związane z istotą władzy sądowniczej, urzędu sędziego i kwestią granic nadzoru administracyjnego nad działaniami sędziów” (por. M. Laskowski, *Warunki pracy sędziego a godność sprawowanego przez niego urzędu*, [w:] „Pozycja ustrojowa sędziego”, red. nauk. R. Piotrowski, Warszawa 2015 r., s. 82-83). Cytowany autor wskazuje, że wymiar zadań nałożonych na statystycznego sędziego jest jednym z tych warunków, które zgodnie z brzmieniem art. 178 ust. 2 Konstytucji powinny zapewniać sędziemu sprawowanie urzędu z godnością. Autor ten dostrzega również, że: „Samo wyznaczenie wielkości pensum dla poszczególnych rodzajów spraw jest zadaniem trudnym, o ile w ogóle możliwym do zrealizowania. Oczywiście jest, że zdarzają się sprawy i postępowania wymagające szczególnie dużego nakładu pracy ze strony sędziego, są to – biorąc np. pod uwagę postępowania karne – sprawy, w których występuje wielu oskarżonych, postawiono wiele zarzutów, konieczne jest prowadzenie skomplikowanych obliczeń, korzystanie z opinii biegłych itp. Sprawy takie w sensie statystycznym nie różnią się od tych, które można zakończyć wydaniem wyroku po niespełna godzinie (...). Kryteria oceny obciążenia pracą sędziów powinny się ponadto odnosić do pewnych optymalnych warunków orzekania, w których brakuje problemów kadrowych związanych z absencją sędziów, a ponadto działają przeciętnie sprawne i należycie obsadzone sekretariaty, liczba sal rozpraw jest wystarczająca i nie występują inne okoliczności utrudniające orzekanie. Wiąże się z tym również kwestia zapewnienia sędziom należytej pomocy ze strony innych pracowników sądów, a więc należytej obsady etatowej odpowiednio przygotowanych do wykonywania swoich zadań asystentów sędziów i urzędników sądowych”.

Uwagi te potwierdzają tezę, iż „sztywny przydział” spraw sędziom określony w Regulaminie z dnia 23 grudnia 2015 r., nieuwzględniający specyfiki i warunków panujących w konkretnym sądzie, okręgu czy apelacji, zamiast przyczyniać się do sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości może prowadzić do naruszenia prawa obywateli do sądu.

Próbując odpowiedzieć na pytanie, czy kwestia „przydziału spraw” jest materia ustawową, czy też mogła zostać uregulowana w Regulaminie z 23 grudnia 2015 r., warto również pokrótce przypomnieć uwagi i zastrzeżenia podnoszone przez prezesów sądów w trakcie opiniowania projektu poprzedzającego Regulamin z dnia 23 grudnia 2015 r., tj. projektu rozporządzenia z dnia 8 kwietnia 2015 r.

W zastrzeżeniach ogólnych podnoszono, że „zasady przydziału spraw są zbyt kazuistyczne” (Sąd Okręgowy w Nowym Sączu), a „sztywny przydział spraw spowoduje nierównomierność obciążenia sędziów pracą” (Sąd Rejonowy dla Warszawy – Żoliborza w Warszawie, Sąd Okręgowy w Częstochowie). Inne sądy z kolei wprost wskazywały na to, iż wprowadzenie regulacji dotyczących sposobu przydziału spraw jest niezgodne z art. 22a P.u.s.p., a ich przyjęcie oznaczać będzie ograniczenie zagwarantowanej ustawowo kompetencji prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych do określenia zasad przydziału spraw poszczególnym sędziom i referendarzom sądowym oraz określenia zasad ich zastępstw (m.in. Sąd Rejonowy dla Warszawy – Śródmieścia w Warszawie, Sąd Apelacyjny w Katowicach, Sąd Okręgowy Warszawa – Praga w Warszawie, Sąd Apelacyjny w Poznaniu).

Ponadto, prezesi sądów odnosili się również do szczegółowych rozwiązań przewidzianych w projekcie. Liczne uwagi dotyczyły § 47 projektu rozporządzenia z dnia 8 kwietnia 2015 r. stanowiącego, że: „W przydziale spraw nie uwzględnia się sędziów i referendarzy sądowych nieobecnych w pracy z powodu urlopu wypoczynkowego lub innej usprawiedliwionej nieobecności przekraczającej 30 dni. Zasady przydziału spraw w związku z nieobecnością sędziów i referendarzy sądowych mogą być w wydziale ukształtowane w sposób odmienny niż w podziale czynności”. Uwagi te sprowadzały się do uznania, że § 47 projektu jest sprzeczny z zasadą równości (art. 32 ust. Konstytucji) w zakresie tzw. wstrzymania wpływu dla sędziego nieobecnego, a sama idea nieuzasadniona, gdyż bezpodstawnie obciąży orzeczników, którzy nie korzystają z długotrwałych nieobecności. Obecnie analogiczne rozwiązanie znajduje się w § 47 Regulaminu.

Z kolei odnosząc się do § 48 projektu rozporządzenia (obecnie również § 48 Regulaminu), normującego wskaźnik procentowego udziału w przydziale wpływających do wydziału spraw, podnoszono m.in., iż nałożenie na sędziów funkcyjnych obowiązków związanych z orzekaniem na poziomie nie niższym od połowy obciążenia sędziego liniowego (poza przewodniczącymi wydziałów i ich zastępcami), a także nałożenie na wizytatorów obowiązku stałego orzekania uniemożliwi terminowe przeprowadzanie ocen osób ubiegających się o wolne stanowisko sędziowskie, narusza zasady dotyczące maksymalnych norm pracy – art. 66 ust. 2 Konstytucji RP (Sąd Okręgowy w Katowicach,

Sąd Okręgowy w Koszalinie) oraz że: „sztywny zapis dotyczący wskaźnika procentowego udziału sędziów funkcyjnych w przydziale spraw nie uwzględnia wielkości poszczególnych jednostek organizacyjnych i związanej z tym ilości spraw wpływających do wydziału, wielkości sądu, a także związanego z tym zakresu obowiązków sędziów funkcyjnych” (Sąd Apelacyjny w Poznaniu, Sąd Okręgowy Krakowie, Sąd Rejonowy dla Krakowa – Nowej Huty w Krakowie, Sąd Okręgowy w Nowym Sączu).

Warto podkreślić, że na skutek podniesionych uwag zdecydowano się na rezygnację z przepisów § 43-52 dotyczących zasad przydziału spraw w rozporządzeniu poprzedzającym Regulamin z 23 grudnia 2015 r., tj. rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 2015 r. (Dz. U., poz. 925). Z uwagi jednak na zbliżoną treść przepisów projektu Regulaminu z dnia 8 kwietnia 2015 r. oraz z dnia 23 grudnia 2015 r., uwagi powyższe, w ocenie Rzecznika, pozostają aktualne.

Omawiane zagadnienie stanowi element szerszego problemu dotyczącego nierównomiernego obciążenia sędziów i sądów w skali kraju. Na zjawisko to zwróciła m.in. uwagę sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie w artykule zatytułowanym „Czy pensum sędziowskie narusza niezawisłość sędziowską?” Autorka wskazała w nim na konieczność badań związanych z alokacją spraw. Jako przykład takiej inicjatywy wskazała na badania podjęte w ramach europejskiej sieci rad sędziowskich (CCEJ). Jednym z fundamentalnych założeń tych badań jest to, aby zasady i kryteria co do metodologii alokacji spraw były obiektywne i uwzględniały m.in. gwarancję prawa do rzetelnego procesu, niezawisłość sędziowską, legalizm procedury, naturę i złożoność spraw, kompetencję, doświadczenie i specjalizację sędziów, liczbę sędziów i ich obciążenie, bezstronność sędziowską oraz jawność dla opinii publicznej zasad przydziału spraw. W ocenie autorki powinna istnieć możliwość modyfikacji tych zasad w zależności od rodzaju danej jurysdykcji, rodzaju i poziomu sądu oraz jego wielkości. Ponadto, wskazuje ona również, że przy ocenie złożoności spraw należy uwzględniać następujące czynniki: liczbę stron bądź uczestników, liczbę świadków, wagę sprawy, liczbę stron akt danej sprawy, problemy faktyczne, problemy prawne, liczbę biegłych, szacunkową długość procesu, zainteresowanie mediów i opinii publicznej (por. A. Łazarska, *Czy pensum sędziowskie narusza niezawisłość sędziowską?*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, Nr 4, s. 46).

Reasumując, zdaniem Rzecznika, wprowadzając do Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. rozwiązania przyjęte w oddziale 1 „Zasady przydziału spraw” w rozdziale 1 działu III tego Regulaminu, Minister Sprawiedliwości wbrew wyraźnemu zastrzeżeniu tej sfery do kompetencji prezesów sądów wprowadził w akcie podstawowym rozwiązania, które stanowią materię ustawową z uwagi na to, iż dotyczą istoty władzy sądowniczej, tj. sfery jurysdykcyjnej sądów. Ponadto, materia, która uregulowana została w Regulaminie z 23 grudnia 2015 r. ma pośrednie przełożenie na realizację prawa do sądu każdego człowieka (art. 45 ust. 1 Konstytucji). W związku z powyższym, przepisy ujęte w oddziale 1 „Zasady przydziału spraw” rozdziału 1 działu III tego Regulaminu są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak również z art. 22a § 1 P.u.s.p. i art. 41 § 1 P.u.s.p.

### III

Ostatnia grupa zarzutów podniesiona we wniosku KRS dotyczy niezgodności norm zawartych w § 77, § 97 ust. 1 i 2, § 118, § 129, § 144, § 150, § 202, § 207, § 298, § 372 i § 404 Regulaminu z 23 grudnia 2015 r. z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 176 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim ujęta w nich materia należy do materii ustawowej i nie może być regulowana aktem prawnym niższego rzędu – rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości, co – zdaniem KRS – stanowi wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego i narusza tym samym również art. 41 § 1 P.u.s.p.

Wymienione przepisy dotyczą następujących kwestii:

1. udzielania informacji telefonicznych o toczących się sprawach przez pracowników sądu na żądanie każdej osoby (§ 97 ust. 1 i 2 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r.);
2. doręczania pism procesowych (§ 77, § 129 ust. 3, § 207 ust. 2, § 298 ust. 2 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r.);
3. przesłanek korzystania z pomocy sądowej (§ 118 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r.);
4. współuczestnictwa koniecznego oraz uczestnictwa w postępowaniu nieprocesowym (§ 129 ust. 1 i 2 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r.);

5. treści protokołów (§ 144 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r.);
6. treści sentencji orzeczenia (§ 150 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r.);
7. informacji kierowanej do biur informacji gospodarczych (§ 372 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r.);
8. zobowiązania prezesów sądów do dostosowania podziałów czynności w określonym terminie (§ 404 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r.).

Aby rozstrzygnąć, czy w omawianych przypadkach doszło do naruszenia standardów zawartych we wskazanych wzorcach konstytucyjnych należy odpowiedzieć na pytanie, czy rzeczywiście kwestie uregulowane w wymienionych wyżej przepisach wymagają regulacji ustawowej, czy też w niektórych przypadkach dopuszczalne jest ich uregulowanie w rozporządzeniu. W związku z powyższym należy przypomnieć, jakie względy przemawiają za uregulowaniem danej kwestii na poziomie ustawy, a w jakich przypadkach możliwe jest odstępianie od tej zasady.

W piśmiennictwie wskazuje się, że zasada wyłączności ustawy stanowi jedno z zasadniczych założeń konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Z kolei w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że wraz z wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. zasada wyłączności ustawy nabrała „pełnego” charakteru, ponieważ „nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa)” (por. wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98).

Wyróżnia się dwa aspekty zasady wyłączności ustawy. „Pierwszy z nich oznacza konieczność oparcia każdej regulacji powszechnie obowiązującej (zwłaszcza rozporządzenia i aktu prawa miejscowego) na normach ustawy, co jest konsekwencją podstawowych założeń konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Drugi aspekt wyłączności ustawy – wyłączność kwalifikowana – oznacza natomiast, że w pewnych sferach regulacji, na podstawie szczegółowego przepisu Konstytucji, unormowanie ustawowe powinno być egzekwowane z większym rygoryzmem” (por. A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada*

wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa, „Przegląd Legislacyjny” 2014 r., Nr 2, s. 23–26).

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakie sprawy mogą być regulowane tylko przez ustawy nie jest jednak jednoznaczne i wymaga analizy konkretnych norm prawnych. „Konieczność ustawowego oparcia każdej powszechnie obowiązującej regulacji nie oznacza wyłączenia możliwości normowania pewnych zagadnień w drodze innych aktów normatywnych (...). Podstawowe pytanie w tym zakresie sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii, jak szczegółowa powinna być treść samej ustawy co do normowanych w niej zagadnień oraz czy w ogóle (a jeśli tak, to w jakim zakresie) korzystać można przy normowaniu konkretnych kwestii z odesłań ustawowych. W Konstytucji istnieją zasadnicze ograniczenia (kwalifikowana wyłączność ustawowa), polegające na tym, że w pewnych materiach wymagana jest zupełna lub pełniejsza regulacja ustawowa niż wynika to z modelu ustanowionego w art. 92 ust. 1 i art. 94 Konstytucji. To powoduje, że dotychczasowe rozważania doktrynalne oraz uwaga orzecznictwa skupione były przede wszystkim na minimalnej treści ustawy. Zasadniczy problem stanowiło zdeterminowanie, jak głębokie – ze względu na przedmiot regulacji – powinno być unormowanie ustawowe i co maksymalnie można przekazać do aktów wykonawczych. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w proces ustalania zakresu wyłączności ustawy wpisany jest (...) konflikt dwóch konstytucyjnych wartości (...) nadmierna „ramowość” ustawy może prowadzić do marginalizowania roli organów władzy ustawodawczej na rzecz egzekutywy, co jednocześnie niesie ze sobą ryzyko obniżenia standardu ochrony praw i wolności jednostki. Z drugiej strony, nieproporcjonalne obciążenie regulacji ustawowych technicznymi treściami niewątpliwie oddziałuje negatywnie na przejrzystość prawa i powoduje zakłócenia w jego stosowaniu. Obie te racje zasługują na odpowiednie wyważenie w przypadku projektowania każdej regulacji. Stopień komplikacji pewnych materii i konieczność dokonywania częstych zmian zmuszają niekiedy do szerszego odsyłania do regulacji wykonawczych. Odesłania te muszą jednak podlegać szczególnie starannej ocenie z punktu widzenia dochowania należytych proporcji między materiają ustawową a regulacjami zawartymi w przepisach wykonawczych” (por. A. Krzywoń, *op. cit.*, s. 23–26).



Powołując się na dorobek orzecznictwa i doktryny autor ten wymienia kategorie materii szczególnie zastrzeżonych do ustawowego normowania. Zalicza się do nich – po pierwsze – unormowania dotyczące korzystania z praw i wolności konstytucyjnych. „Konsekwencją wyłączności ustawy wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest ustanowienie większej niż wymagana w art. 92 Konstytucji głębokości regulacji ustawowej w kwestiach dotyczących praw i wolności” (por. A. Krzywoń, *op. cit.*, s. 28). Drugą grupę – szczególnie interesującą w omawianej sprawie – stanowią podstawowe kwestie związane z ustrojem i funkcjonowaniem państwa. „W warunkach demokratycznego państwa to w ustawie powinny zostać uregulowane fundamentalne zasady dotyczące przeprowadzania wyborów, wyłaniania niektórych organów państwa (tu zasadnicze znaczenie może mieć konstytucyjny status niezależności czy samodzielności danego podmiotu), organizacji i sposobu działania organów publicznych czy budżetu państwa. Szczegółowość ustawowej regulacji sfery organizacji aparatu państwowego może się jednak od siebie różnić w konkretnych przypadkach. Jeśli chodzi o określanie pozycji i zakresu działania władzy sądowniczej, to Konstytucja pozostawia niewiele miejsca na akty rangi podustawowej (por. A. Krzywoń, *op. cit.*, s. 29).

Art. 92 ust. 1 Konstytucji wyraźnie zastrzega, że rozporządzenia mogą być wydawane jedynie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Jednak, jak wskazano powyżej, sfera dotycząca praw i wolności obywatelskich stanowi materię, która wymaga szczególnej ostrożności oraz większej niż wskazanej w art. 92 ust. 1 Konstytucji głębokości regulacji ustawowej. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Tytułem przykładu wskazać można na uzasadnienie postanowienia Trybunału z dnia 31 stycznia 2007 r. (sygn. akt S 1/07), w którym podniesiono, iż: „z zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności wynika, iż Parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji

prawnej. Także art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga regulacji ustawowej w tych wszystkich unormowaniach, które dotyczą ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki”. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę proporcjonalności, która określa warunki dopuszczalności ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych. W swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że art. 31 ust. 3 Konstytucji precyzuje przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw jednostki. Należą do nich: po pierwsze, ustawowa forma ograniczeń; po drugie, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji; po trzecie, istnienie konieczności ograniczeń, przy braku innych środków skutecznie służących temu celowi i po czwarte, zakaz naruszania istoty danej wolności lub prawa (por. m.in. wyrok TK z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04 oraz wyrok TK z dnia 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00). Ograniczenie w zakresie korzystania z prawa do ochrony życia prywatnego i decydowania o swoim życiu osobistym wymaga regulacji rangi ustawowej (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zasada proporcjonalności, zwana także zakazem nadmiernej ingerencji, jest jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94). Zatem każde ograniczenie konstytucyjnych praw musi przejść test proporcjonalności i niezbędności.

Mając na uwadze powyższe standardy konstytucyjne należy zbadać, czy we wskazanych we wniosku KRS przypadkach zachodzą przesłanki kwalifikujące uznanie zawartych w przepisach Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. za odpowiadające materii ustawowej.

W pierwszej kolejności Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie odnieść się do § 97 ust. 1 i 2 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. Zgodnie z ust. 1 powołanego przepisu pracownicy sądów pod numerami telefonów wskazanymi jako numery kontaktowe udzielają telefonicznie bez ustalania tożsamości osób telefonujących następujących informacji jawnych o toczących się sprawach:

1. tożsamyh z udostępnianymi na wokandzie sądowej, w sytuacji przewidzianej w § 70 ust. 4 ujawnia się dane przeznaczone do zamieszczenia na wokandzie;

2. o terminie i sposobie rozstrzygnięcia sprawy (§ 97 ust. 1 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r.).

Udzielenie informacji, o których mowa w ust. 1, następuje po wskazaniu przez osobę telefonującą sygnatury albo oznaczenia stron lub co najmniej jednego uczestnika postępowania nieprocesowego i przedmiotu sprawy (§ 97 ust. 2 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r.).

Rzecznik podziela stanowisko KRS, co do tego, że treść tego przepisu nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej przewidzianej w art. 41 § 1 P.u.s.p. oraz nie jest zgodna z art. 2, art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednakże Rzecznik przyjął nieco odmienną od poglądu KRS optykę analizy przedmiotowego zagadnienia.

W ocenie Rzecznika, udzielenie przez pracowników sądów w rozmowach telefonicznych informacji tożsamy z udostępnianymi na wokandzie sądowej, czy też informacji o terminie i sposobie rozstrzygnięcia sprawy, objęte jest przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 922; dalej: ustawa o ochronie danych osobowych) i stanowi przetwarzanie danych osobowych stron postępowania, świadków czy oskarżonych w rozumieniu tej ustawy.

Art. 27 ust. 1 tej ustawy wprowadza zasadę ochrony danych osobowych, wyróżniając dane wrażliwe, wśród których wymienia się dane dotyczące skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Tak szerokie ujęcie zakresu zastosowania wymienionego przepisu oznacza, że ochroną objęto dane dotyczące wszystkich rodzajów postępowań sądowych.

Wyjątek wprowadzony w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych umożliwia jedynie udostępnienie informacji w zakresie postępowań sądowych w przypadkach, w których przepis szczególnej odrębnej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą i jednocześnie stwarza pełne gwarancje ich ochrony. Cytowany przepis art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy nie może jednak w żadnym razie być interpretowany w sposób rozszerzający.<sup>1</sup> Oznacza to, że przetwarzanie danych dotyczących orzeczeń sądowych jest dopuszczalne tylko na warunkach ściśle określonych w przepisach regulujących postępowanie – cywilne i karne, jako przepisach *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Przepisy kodeksów

postępowania cywilnego i postępowania karnego, które umocowują i jednocześnie zobowiązują sądy do publicznego ogłaszania orzeczeń sądowych, należy traktować jako normy szczególne, uchylające normę ogólną art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych ustanawiającą zakaz przetwarzania danych dotyczących orzeczeń sądowych, a także inne przepisy tej ustawy regulujące zasady przetwarzania i zabezpieczania danych osobowych. Z regulacji tej wynika bowiem, iż dopuszczalna jest możliwość przetwarzania danych o treści orzeczeń sądowych tylko w określonych przypadkach, jeżeli przepis szczególny pozwala na przetwarzanie takich danych. Podkreślenia wymaga, że wszystkie powołane przepisy są przepisami ustawowymi – taką samą więc rangę powinny mieć przepisy uprawniające do wskazania ograniczeń udostępniania informacji przez pracowników sądów w rozmowie telefonicznej.

W polskim porządku prawnym brak jest przepisu rangi ustawowej, który upoważniałby Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia w tym przedmiocie. Regulacja dotycząca informacji udostępnianych telefonicznie przez pracowników sądów nie należy również do zakresu spraw wskazanych w delegacji zawartej w art. 41 § 1 P.u.s.p. Katalog spraw, do uregulowania których uprawnia Ministra Sprawiedliwości delegacja ustawowa w art. 41 § 1 P.u.s.p., odnosi się jedynie do kwestii „technicznych” związanych z wewnętrzną organizacją i funkcjonowaniem sądów (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2010 r., sygn. akt P 28/08). W konsekwencji w sytuacji, gdy żaden przepis rangi ustawowej nie stanowi podstawy do udzielania drogą telefoniczną informacji o treści orzeczeń sądowych, to przetwarzanie danych w tym zakresie jest niedopuszczalne.

Należy przypomnieć, iż konstytucyjny standard w odniesieniu do ochrony danych osobowych reguluje art. 47 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym oraz uzupełniający go art. 51 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby (ust. 1), zaś władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2). Art. 51 w ust. 5 zawiera także formalną gwarancję, zgodnie z którą zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji ma określać ustawa.

W świetle powyższego § 97 ust. 1 i 2 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. narusza przede wszystkim nakaz ustawowej regulacji ograniczenia prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki wynikający z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 51 ust. 1 Konstytucji oraz art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Z punktu widzenia wskazanych norm konstytucyjnych niedopuszczalne jest bowiem rozstrzyganie o udostępnianiu danych osobowych stron postępowania, a zatem w kwestii prawa do ochrony prywatności osób biorących udział w postępowaniu, w akcie wykonawczym, jakim jest Regulamin z dnia 23 grudnia 2015 r.

Ponadto, informowanie przez telefon o treści orzeczenia nie jest tylko kwestią techniczną, ale dotyczy wyjątku, o którym mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, zaś uregulowanie w tym zakresie zastrzeżone jest dla przepisu o randze ustawowej. W związku z powyższym przepis ten wykracza poza granice upoważnienia ustawowego z art. 41 § 1 P.u.s.p. i tym samym narusza art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Kolejna grupa zastrzeżeń KRS dotyczy szeregu regulacji zawartych w Regulaminie z dnia 23 grudnia 2015 r., które – zdaniem Rady – odnoszą się do działalności jurysdykcyjnej (orzeczniczej) sądów w poszczególnych rodzajach spraw sądowych. Całokształt tych regulacji prowadzi do wniosku, że Regulamin stanowi dodatkowy akt normatywny regulujący problematykę postępowania sądowego i czynności podejmowanych w nim przez sądy. Przyjęte w Regulaminie z 23 grudnia 2015 r. rozwiązania pozostają więc przede wszystkim w sprzeczności z treścią art. 176 ust. 2 Konstytucji, który statuuje, że kwestie dotyczące postępowania przed sądami muszą być uregulowane w ustawie, jak również z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

W punkcie I niniejszego stanowiska Rzecznika wskazano, że treść upoważnienia do wydania rozporządzenia zawartego w art. 41 § 1 P.u.s.p. prowadzi do stwierdzenia, że wszystkie materie, o których w nim mowa, dotyczyć mogą wyłącznie działalności administracyjnej, a nie jurysdykcyjnej sądów. Pomimo to, w Regulaminie z dnia 23 grudnia 2015 r. znalazły się liczne normy prawa procesowego, które nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym upoważnienia do wydania rozporządzenia z art. 41 § 1 P.u.s.p. Doszło w nim bowiem do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których

– zarówno w art. 41 § 1 P.u.s.p., jak i w innych przepisach P.u.s.p. – nie ma żadnych bezpośrednich unormowań bądź wskazówek.

W swoim wniosku KRS wskazała, że kwestie uregulowane w § 118 (przesłanki korzystania z pomocy sądowej), § 129 ust. 1 i 2 (współuczestnictwo konieczne oraz uczestnictwo w postępowaniu nieprocesowym), § 144 (treści protokołów) oraz § 77, § 129 ust. 3, § 207 ust. 2, § 298 ust. 2 (doręczanie pism procesowych), a także §150 (treść sentencji orzeczenia) i § 202 i § 207 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. powinny zyskać rangę ustawową z uwagi na to, że dotyczą one materii, która uregulowana została na gruncie ustaw procesowych (k.p.k. i k.p.c.). Rzecznik Praw Obywatelskich w pełni podziela powyższe stanowisko.

Osobna grupa zastrzeżeń dotyczy § 372 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r., dotyczącego przesyłania informacji gospodarczych do biur informacji gospodarczych, który zdaniem KRS jest niezgodny z art. 16 ust. 7 u.i.g.w.d.g. oraz § 404 Regulaminu, zobowiązującego prezesów sądów do dostosowania podziałów czynności do nowych rozwiązań w terminie trzymiesięcznym, który – w ocenie Rady – wykracza poza granice delegacji ustawowej, zawartej w art. 41 § 1 P.u.s.p. i wkracza w materię ustawową. Rzecznik również podziela te zastrzeżenia.

Odnosnie do zarzutu KRS dotyczącego § 404 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. należy zgodzić się, że przepis ten pozostaje w sprzeczności z normą hierarchicznie wyższą, jaką jest art. 22a § 4 P.u.s.p. Zgodnie bowiem z art. 22a § 4 P.u.s.p. prezes sądu może ustalić nowy podział czynności w całości lub w części w każdym czasie, jeżeli przemawiają za tym określone w przepisie względy, tj. konieczność zapewnienia właściwego rozmieszczenia sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w wydziałach sądu i równomiernego rozłożenia ich obowiązków oraz potrzeby zagwarantowania sprawnego postępowania sądowego. Z normy tej wynika, że ustawodawca zagwarantował prezesom sądów niezależność co do wyboru momentu, w którym mogą oni podjąć decyzję o ustaleniu nowego podziału czynności, o których mowa w art. 22a § 1 P.u.s.p. Tymczasem, zgodnie z § 404 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. na prezesów sądów nałożony został trzymiesięczny termin na dostosowanie podziałów czynności do nowych rozwiązań. Tym samym pozbawiono ich prawa do autonomicznych decyzji w tym zakresie wyrażonego w art. 22a § 1 P.u.s.p.

Zgodnie z art. 16 ust. 7 u.i.g.w.d.g., „wierzyciel będący sądem przekazuje do biura informacje gospodarcze dotyczące zobowiązanego do uiszczenia grzywny, również orzeczonej jako kara zastępcza, nawiązki na rzecz Skarbu Państwa, kwoty pieniężnej stanowiącej przedmiot przypadku, kosztów sądowych lub pieniężnej kary porządkowej na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego wydanego w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie, który nie uiszczył ich w terminach określonych w art. 44 § 1 lub art. 206 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego (dalej: k.k.w.), na zasadach określonych w Kodeksie karnym wykonawczym”.

Natomiast w § 372 ust. 1 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. wskazuje się, że: „informację gospodarczą o powstaniu zaległości w uiszczeniu w całości lub części należności, o których mowa w art. 12a § 1 k.k.w., sporządzoną zgodnie ze standardem zamieszczonym na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministra Sprawiedliwości, pracownik sądu lub referendarz sądowy przekazuje do wszystkich biur informacji gospodarczej w postaci elektronicznej, niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 14 dni od upływu terminu uiszczenia tej należności”.

W konsekwencji, przepis § 372 ust. 1 Regulaminu z dnia 23 grudnia 2015 r. pozostaje – w ocenie Rzecznika – w sprzeczności z art. 16 ust. 7 u.i.g.w.d.g., ponieważ z regulacji ustawowej wynika, że sąd przekazuje do biura informacje, o których mowa w tym przepisie na zasadach określonych w k.k.w., a więc za pośrednictwem operatora pocztowego, a nie jak mowa w § 372 ust. 1 Regulaminu – „w postaci elektronicznej”.

Z tych powodów, mając na względzie konieczność ochrony praw i wolności konstytucyjnych, Rzecznik przedstawia niniejsze stanowisko.

