RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 30 lipca 2013 r.

**PG VIII TKw 46/13**

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 31. 07. 2013
L.dz. ..... L. zał. .....

**WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

**wnoszę o stwierdzenie niezgodności:**

**przepisu § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 69) w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do żądania od prezesa sądu apelacyjnego akt spraw sądowych – z art. 10 ust. 1, art. 173, art. 178 ust. 1, art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 929 ze zm.).**

# UZASADNIENIE

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 427 ze zm.; dalej: u.s.p. lub ustawa o ustroju sądów powszechnych) reguluje strukturę sądów powszechnych, prawa i obowiązki sędziów oraz innych pracowników sądów, a także kwestie finansowania sądów. Wśród przepisów określających zasady ustroju sądów powszechnych do najistotniejszych należy zaliczyć te, które regulują problematykę nadzoru (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz,* Lexis Nexis Polska, Warszawa 2009, s. 125 i nast.).

Zgodnie z art. 1 § 2 i 3 u.s.p., sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Wykonują one również inne zadania z zakresu ochrony prawnej, powierzone w drodze ustaw.

Oprócz sprawowania wymiaru sprawiedliwości, w funkcjonowaniu sądów można wyróżnić działalność administracyjną. Polega ona na: 1) zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 u.s.p.; 2) zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 u.s.p. (art. 8 pkt 1 i 2 u.s.p.).

Przepisy u.s.p. rozróżniają nadzór judykacyjny i administracyjny. Na mocy art. 7 u.s.p. nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania sprawuje Sąd Najwyższy, w trybie określonym ustawami. Ten rodzaj nadzoru pozostaje poza zakresem analizy w niniejszym wniosku.

Wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań odnoszących się do wymierzania sprawiedliwości i ochrony prawnej, sprawują prezesi sądów. Zewnętrzny nadzór administracyjny nad tą działalnością sądów sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 u.s.p.

Szczegółowe zasady tego nadzoru są uregulowane w rozdziale 5 ustawy o ustroju sądów powszechnych zatytułowanym: „Wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu związanego bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej".

Zgodnie z art. 37b u.s.p., prezes sądu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, w szczególności:

1) bada sprawność postępowania w poszczególnych sprawach;

2) kontroluje działalność sekretariatu wydziału;

3) bada prawidłowość przydzielania sędziom i referendarzom sądowym spraw oraz równomiernego obciążenia ich pracą.

Czynnościami z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanymi przez prezesa sądu apelacyjnego i prezesa sądu okręgowego są ponadto:

1) wizytacja, obejmująca pełną działalność administracyjną sądu lub wydziału sądu;

2) lustracja, obejmująca wybrane zagadnienia z działalności administracyjnej sądu lub wydziału sądu.

Osoby sprawujące wewnętrzny nadzór administracyjny mają prawo wglądu w czynności sądów, mogą żądać wyjaśnień oraz usunięcia uchybień oraz być obecne na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności (art. 37 § 1 u.s.p.).

Natomiast Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego:

1) analizuje informacje roczne o działalności sądów, sporządzone przez prezesów sądów apelacyjnych;

2) ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych;

3) kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia (art. 37g § 1 u.s.p.).

W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego zarządzeń, wydawanych przez Ministra Sprawiedliwości w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu oraz działalności nadzorczej prezesa. Zarządzając przeprowadzenie tych czynności, Minister Sprawiedliwości wyznacza prezesowi sądu apelacyjnego zakres i termin ich przeprowadzenia. W uzasadnionych przypadkach Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie czynności przez sędziów wizytatorów z obszaru innej apelacji.

W art. 37i u.s.p. zawarta jest delegacja dla Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego trybu sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań odnoszących się do wymierzania sprawiedliwości, a także sposób dokumentowania czynności nadzorczych i sporządzania informacji rocznych o działalności sądów.

Wykonując powyższą delegację, Minister Sprawiedliwości wydał w dniu 20 grudnia 2012 r. rozporządzenie w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 69; dalej: rozporządzenie w sprawie nadzoru).

Zaskarżony § 20 rozporządzenia w sprawie nadzoru ma następujące brzmienie:

„W ramach kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych Minister Sprawiedliwości może żądać od prezesa sądu apelacyjnego przedstawienia, w zakreślonym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania tych obowiązków, a w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych.".

Powołane w *petitum* niniejszego wniosku wzorce kontroli można połączyć w trzy grupy i w ich ramach dokonać oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu. Pierwszą grupę wzorców stanowi art. 10, art. 173 i art. 178 ust 2 Konstytucji RP; drugą – art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; a trzecią – art. 92 ust. 1 Konstytucji i art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.; dalej ustawa o o.d.o.).

Wyrażona w art. 10 Konstytucji zasada ustrojowa jest pierwszą konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego w ramach tej części Konstytucji, która ujmuje strukturę organizacyjną państwa polskiego i jest punktem wyjścia dla konstruowania dalszych jej elementów. Jest również tej struktury zasadniczą dyrektywą interpretacyjną, zwłaszcza przy rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych. Przepis ten wyraża podstawowe założenie odnoszące się do wzajemnych relacji trzech władz do siebie, a mianowicie wymóg zapewnienia, poprzez normy konstytucyjne i ustawowe – „równowagi"

powołanych tu do życia „władz": legislatywy, egzekutywy i judykatywy. Idzie tu zarówno o pewną równowagę każdego boku owego metaforycznego trójkąta (legislatywy wobec egzekutywy, legislatywy wobec judykatywy, egzekutywy wobec judykatywy), jak i o pewną homeostazę całości tej figury (zob. P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tezy do art. 10, s. 1, 20).

Podkreślenie w art. 173 Konstytucji odrębności władzy sądowniczej (nie ma takiej formuły w odniesieniu do władzy ustawodawczej i wykonawczej) należy rozumieć w kontekście art. 10 ustawy zasadniczej formułującego zasadę podziału władzy. Istota przyjętej w Konstytucji koncepcji podziału władzy polega nie na separacji władz, a więc ich rozdziale, lecz na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, z uwzględnieniem wszak separacji władzy sądowniczej w określonym zakresie, o czym mowa w dalszej części niniejszego wniosku.

Odrębność, o której mowa w art. 173 Konstytucji, należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest wyodrębnioną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, i jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na tok funkcjonowania władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza, co stanowi gwarancję niezależności władzy sądowniczej. Sądy i trybunały są nie tylko władzą odrębną od innych władz, ale także od nich niezależną. Art. 173 używa pojęcia „niezależności" sądów i trybunałów nie w ogóle, lecz w znaczeniu niezależności od innych władz. W takim kontekście niezależność sądów i trybunałów doprecyzowuje pojęcie ich odrębności, jako jednej z cech zasady podziału władzy między władzą sądowniczą – władzą ustawodawczą – władzą wykonawczą (zob. J. Trzciński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* tom I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, tezy do art. 173, s. 10 – 11).

Treścią art. 178 ust. 1 Konstytucji jest sformułowanie zasady niezawisłości sędziowskiej. Zasadę tę definiuje się tradycyjnie jako stworzenie sędziemu takiej sytuacji, by w wykonywaniu swoich czynności mógł on podejmować bezstronne decyzje, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych.

Zasada niezawisłości sędziowskiej pozostaje w bardzo bliskim związku z zasadą niezależności sądów, sformułowaną w art. 173 Konstytucji. Pierwsza z tych zasad odnoszona jest do sędziów jako osób sprawujących wymiar sprawiedliwości, a druga określa pozycję sądów jako organów państwowych i akcentuje ideę ich odrębności.

Zakres przedmiotowy zasady niezawisłości został odniesiony, w art. 178 ust. 1 Konstytucji, do „sprawowania urzędu" przez sędziego. W pełni zasadna wydaje się szeroka interpretacja pojęcia „sprawowanie urzędu" w zdecydowany sposób wykraczająca poza konstytucyjne pojęcie „wymierzania sprawiedliwości". Zarazem jednak, skoro ustawodawca konstytucyjny w ten sposób wyznaczył zakres odniesienia zasady niezawisłości, to jego intencją było wskazanie, że istnieć też mają takie sfery działalności sędziego, do których zasada niezawisłości nie znajduje bezpośredniego zastosowania. Chodzi przede wszystkim o czynności należące do administracji sądowej, tzn. obejmujące działalność zarządzającą i organizatorską sądów, inną niż związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sędziów (zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* tom IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, tezy do art. 178, s. 1, 3, 6, 11).

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się o miejscu władzy sądowniczej w kontekście zasady podziału i równowagi władzy oraz w przedmiocie rozumienia zasady niezawisłości sędziowskiej.

Zasada podziału i równowagi władzy w art. 10 Konstytucji – w odróżnieniu od przepisów ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) – została wyrażona w głębszy sposób aniżeli tylko deklarowanie podziału władzy, skutkujące wyodrębnieniem organów sądów od innych struktur państwa. Przepisy konstytucyjne z 1992 r. przyporządkowywały „organy państwa" do poszczególnych władz, akcentując w ten sposób odejście od zasady jednolitej władzy państwowej. Natomiast w myśl art. 10 Konstytucji „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej" opiera się na podziale, ale i na równowadze władzy (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej). Rozwinięciem tego przepisu jest art. 173 Konstytucji, który stwierdza, że: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz" (por. wyrok z dnia 21 października 1998 r., sygn. K. 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97).

Podział władz, o którym mowa w art. 10 ust. 1 Konstytucji, oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Tylko wobec władzy sądowniczej „rozdzielenie" oznacza zarazem „separację", gdyż „do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki" (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. K. 6/94, OTK w 1994 r., poz. 39; orzeczenie to odnosiło się do art. 1 powołanej wyżej ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., ale poglądy w nim zawarte zachowują aktualność).

Treść art. 10 ustawy zasadniczej rodzi następstwa dla pozycji władzy sądowniczej w systemie podziału władzy, jak i dla wzajemnych relacji władz do

siebie. Konstytucja z 1997 r. odeszła od statycznego („obronnego") wyrażenia zasady podziału władzy polegającego na kwalifikowaniu „organów państwa" do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich niezależności, na rzecz ujęcia stosunków między władzami w sposób dynamiczny, który wyraża się w formule ich równoważenia się. „Równoważenie się" władz oznacza oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. „Równoważenie się" władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości, jaką stanowi „współdziałanie władz". Celem współdziałania jest zapewnienie rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule do Konstytucji).

„Trybunał uznaje, że istotą zasady podziału i równowagi władzy jest nie tyle funkcjonalny podział władzy, ile stan równoważenia się władz, celem gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa" (wyrok z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

Odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi instrumentami, które „pozwalają jej powstrzymywać, hamować działania pozostałych, zarazem muszą istnieć instrumenty, które pozwalają innym władzom powstrzymywać, hamować jej działania" (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 70). Zasada ta, wyrażana także znaną formułą *checks and balance,* jest jedną z najstarszych zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK

ZU nr 2/A/2004, poz. 8; por. też wyrok z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119).

Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze, że każda z wymienionych władz ma swoje jak gdyby „jądro kompetencyjne", w które inne władze nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to przekreślenie zasady ich podziału. Ustawy zwykłe mogą dokonywać pewnych przesunięć konkretnych kompetencji pomiędzy władzami, jednak wkraczanie w dziedziny należące do innej władzy nie może być zbyt głębokie, bo wówczas takie unormowanie ustawowe naruszy konstytucyjną zasadę podziału władz (zob. L. Garlicki, *op. cit.,* s. 72.) Jest w tym kontekście poza sporem, że mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej, nie może dotykać niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiekolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nieobjętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i musi posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne. Nie może nadto stanowić zagrożenia dla podstawowych zasad niezależności sądu (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. K. 11/93, OTK w 1993 r., poz. 37).

W przypadku władzy sądowniczej „jądro kompetencyjne" polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81).

Skoro władza sądownicza może być wykonywana wyłącznie przez sądy, to pozostałe władze nie mogą ingerować w jej działania lub w niej uczestniczyć. W wypadku władzy sądowniczej nie może być mowy o takich odstępstwach od zasady podziału i równowagi władzy (np. „przecięcia kompetencyjne"), które są dopuszczalne w relacjach między pozostałymi władzami. Żadna władza nie może ingerować w sprawy struktury, składu lub działania władzy sądowniczej, chyba że

wyjątki dotyczą wypadków określonych w Konstytucji. Interpretacja zasady podziału i równowagi władzy w odniesieniu do władzy sądowniczej wymaga podkreślenia, że gwarancją realizacji takiej pozycji władzy sądowniczej jest zasada niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej, czyli ostateczne rozstrzyganie o prawach i obowiązkach jednostki lub osób prawnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, *op. cit.*).

Pojęcie niezawisłości sędziowskiej zostało użyte w Konstytucji z 1997 r. bez bliższego zdefiniowania, ale nie ulega wątpliwości, że ustrojodawca posłużył się tu „terminem zastanym", którego znaczenie uformowało się jeszcze w Polsce międzywojennej i które dzisiaj znajduje potwierdzenie w licznych dokumentach międzynarodowych. W wyroku z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, Trybunał Konstytucyjny, powołując się na poglądy doktryny, przypomniał, że niezawisłość sędziowska obejmuje szereg elementów:

1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania,

2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych,

3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych,

4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych,

5) wewnętrzną niezależność sędziego.

Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także i konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego (OTK ZU nr 4/1998, poz. 52).

Konstytucyjne zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów są ze sobą ściśle związane i do pewnego stopnia nakładają się na siebie (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99, OTK ZU nr 3/99, poz. 41).

Wymienione powyżej zasady nie wykluczają pewnych form nadzoru ze strony innych organów nad działalnością administracyjną sądów (zob. powołane już orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. K. 11/93 i wyrok z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99 oraz wyrok z dnia 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29).

Władza sądownicza, mimo swego odizolowania w zakresie orzekania od pozostałych władz, nie jest całkowicie odseparowana od nich, jeśli chodzi o powiązania o charakterze funkcjonalnym, choć zarazem jakakolwiek zewnętrzna ingerencja w proces sędziowskiego orzekania jest konstytucyjnie wykluczona. Konstytucja dostarcza przykładów takich funkcjonalnych powiązań władz. Najbardziej znaczące polegają na tym, że prawne podstawy działalności sądów oparte są na aktach pochodzących od parlamentu, zaś sędziowie są powoływani przez Prezydenta, jako organ władzy wykonawczej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Ponadto Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, *op. cit.*).

Pozycję Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do władzy sądowniczej określa w szczególności art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, minister właściwy do spraw sprawiedliwości jest właściwy do spraw sądownictwa w zakresie niezastrzeżonym odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych.

Jak już wcześniej zaznaczono, nie wszystkie czynności wykonywane w sądach mają charakter wymiaru sprawiedliwości. Czynności pozostające poza wymiarem sprawiedliwości nie wymagają więc przymiotu niezawisłości.

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.

Niewątpliwie funkcje jurysdykcyjne i administracyjne sądów są ze sobą związane. Dlatego, jak wynika z powołanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, wkraczanie w ramach równoważenia się władz w pozasądowe kompetencje sądów ze strony innych organów państwowych może być dokonywane wyjątkowo – na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów – i musi być właściwie uzasadnione merytorycznie. W polskim systemie prawnym zwierzchni nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami wpisuje się w system podziału i równowagi władzy, a przy tym udział tego typu organu administracji w tej sferze działania sądownictwa powszechnego datuje się w prawie o ustroju sądów, z różnymi modyfikacjami, w istocie od roku 1918 (zob. art. 23 i art. 33 dekretu Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem; Dz. Praw Nr 1, poz. 1).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, stwierdził, że pojęcie nadzoru w ustawie o ustroju sądów powszechnych należy interpretować w sposób odpowiadający celowi, jakiemu ma służyć ta instytucja, tj. wpływaniu na bieg spraw administracyjnych sądu, bez ingerencji w sprawowanie przez niego wymiaru sprawiedliwości. Nie jest to nadzór taki sam, jak w prawie administracyjnym.

Zdaniem Trybunału, konieczność funkcjonowania nadzoru administracyjnego wynika z tej przyczyny, że sąd jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, ma określoną strukturę składającą się z sędziów (oraz z innych pracowników) i jest wyposażony w pewne środki materialne i budżetowe. Musi zatem mieć administrację, której funkcjonowanie powinno podlegać pewnej weryfikacji. Formą tej weryfikacji jest właśnie nadzór administracyjny.

W powyższym wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że oprócz wykonywania wymiaru sprawiedliwości, sądy stosownie do przepisów

konstytucyjnych i ustawowych wykonują również inne zadania (w ich kognicji znajduje się między innymi władza opiekuńcza, postępowanie egzekucyjne, prowadzenie różnego rodzaju rejestrów). Wyżej wskazane czynności sądów zalicza się do tzw. administracji sądowej. Działalność administracyjna sądów nie zmierza jednak do badania zgodności stanu faktycznego z prawem.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, działalność administracyjna sądu jest to wszelka działalność zarządzająca i organizatorska sądów, inna aniżeli związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu. Nadzór administracyjny nad działalnością sądów polega na weryfikacji zewnętrznej, formalnej, określonych wyżej sfer działalności sądów. Sprawując nadzór nad działalnością administracyjną sądów, organy tego nadzoru nie mogą wkraczać w dziedzinę niezawisłości sędziowskiej. Do pojęcia działalności administracyjnej sądu należy też tok i sprawność postępowania. Należy rozróżnić w tej działalności pojęcie administracji sądowej, w znaczeniu wąskim i szerokim. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na administrację sądową w znaczeniu wąskim składa się bezpośrednie dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu (między innymi czynności i decyzje związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów, wyposażeniem sądów). Czynności administracyjne *sensu stricto* obejmują także pewien zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów, jak i urzędników sądowych, czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądzenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń). Natomiast przez administrację sądową w znaczeniu szerokim Trybunał Konstytucyjny rozumie działalność administrowania (administrowanie) oraz nadzór administracyjny (służbowy) wynikający z podległości służbowej, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwaniu

nad przestrzeganiem obowiązków przez sędziów i innych pracowników sądu oraz na analizie orzecznictwa sądowego.

W działalności pozaorzeczniczej sądów należy odróżnić działalność związaną z koniecznym zarządzaniem procesem orzeczniczym oraz właściwą działalność administracyjną (mającą zapewnić sędziom optymalne warunki materialne, lokalowe i techniczne). Zewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów nie powinien obejmować organizowania postępowania w rozpoznawanych sprawach (np. rozdzielania wpływających spraw, wyznaczania terminów konkretnych posiedzeń, wzywania świadków, biegłych). Sprawy te są nierozerwalnie związane z władzą sądowniczą. Rozdzielanie spraw i wyznaczanie terminów pierwszych posiedzeń należy do zakresu obowiązków przewodniczących wydziałów lub prezesów sądów.

Z przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku analizy wynika, że, uwzględniając zasadę podziału władzy i równowagi władz (art. 10 Konstytucji), nie można stwierdzić, aby działalność administracyjna sądów nie mogła znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Warunkiem zgodnego z tą zasadą nadzoru administracyjnego jest to, aby czynności wykonywane w jego ramach nie wkraczały w dziedzinę, w której sędziowie są niezawiśli. Takie gwarancje są zachowane, jeśli weźmie się pod uwagę, że czynności Ministra Sprawiedliwości, związane z wykonywaniem nadzoru nad administracją sądową, określone są w ustawie o ustroju sądów powszechnych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kontrola toku postępowania w konkretnej sprawie przez Ministra Sprawiedliwości nie oddziałuje na niezawisłość sędziowską. Pozwala ona jedynie ministrowi na uzyskanie stałych informacji o przebiegu sprawy (nie ingeruje w swobodę sędziego w zakresie jurysdykcji). Również działalność administracyjna sądów bezpośrednio związana

z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości nie należy do sfery chronionej niezawisłością sędziów.

Przytoczone powyżej poglądy Trybunału Konstytucyjnego, odnoszące się do nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów, dotyczyły przepisów ustawy o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją wprowadzoną ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192). Mimo zmiany treści przepisów dotyczących nadzoru administracyjnego, stanowisko prezentowane przez Trybunał Konstytucyjny w tej materii zachowuje aktualność.

Obecne brzmienie przepisów regulujących zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów, a zwłaszcza treść art. 9a § 2 u.s.p. i art. 37g u.s.p., nie narusza – zdaniem wnioskodawcy – zasad statuowanych w Konstytucji.

Odmienna jest natomiast ocena zaskarżonego § 20 rozporządzenia w sprawie nadzoru w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia Ministra Sprawiedliwości do żądania od prezesa sądu apelacyjnego akt spraw sądowych.

Jak wskazano w pierwszej części niniejszego wniosku, wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 u.s.p., sprawują prezesi sądów. Czynności z zakresu tego nadzoru prezesi mogą powierzyć osobom wymienionym w art. 37 § 1 u.s.p. Przypomnieć należy, że tylko osoby sprawujące wewnętrzny nadzór administracyjny mają prawo wglądu w czynności sądów oraz mogą być obecne na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności. W ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego prezesi sądów badają sprawność postępowania w poszczególnych sprawach. Natomiast Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, m.in. kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych. Ustawa o ustroju sądów powszechnych nie

zawiera zapisu zrównującego uprawnienia osób sprawujących nadzór zewnętrzny z tymi sprawującymi wewnętrzny nadzór administracyjny w zakresie wglądu w czynności sądów. Uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do kontrolowania wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych nie ma bezpośredniego przełożenia na prawo nieograniczonego żądania akt spraw sądowych.

Zawarta w art. 37i u.s.p. delegacja dla Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego trybu sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 u.s.p., upoważnia do uregulowania form nadzoru, ale muszą być one zgodne z przepisami rozdziału 5 ustawy o ustroju sądów powszechnych.

Dla zapewnienia sprawności i skuteczności zewnętrznego nadzoru administracyjnego nie jest konieczne uzyskiwanie akt spraw sądowych.

Żądanie akt sądowych przez Ministra Sprawiedliwości, szczególnie w przypadku medialnych publikacji krytykujących decyzje podejmowane w sprawie, może wywołać „efekt mrożący" i prowadzić do stworzenia klimatu zagrożenia dla sędziego. Obawa taka jest tym bardziej uzasadniona, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, iż, zgodnie z art. 114 § 1 u.s.p., rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności dyscyplinarne wobec sędziów m.in. na żądanie Ministra Sprawiedliwości.

Na możliwość wywołania „efektu mrożącego" w sytuacji wszczęcia wobec sędziego postępowania o uchylenie immunitetu wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). W wyroku tym Trybunał stwierdził, że „[w] międzynarodowych standardach niezależności sądów i niezawisłości sędziów kładzie się nacisk na brak nie tylko rzeczywistego, lecz także choćby pozornego uzależniania sądów (sędziów) w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania prawa (zob. w szczególności:

Podstawowe zasady niezawisłości sądownictwa uchwalone przez ONZ (1985), Rekomendacja nr R (94) 12 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie niezawisłości, sprawności i roli sędziów, Europejska karta statusu sędziów z 1998). Ocena, czy organ (sąd) rozstrzygający sprawę jest niezależny, jak tego wymaga art. 6 ust. 1 Konwencji [z dnia 4 listopada 1950 r. – przypis własny] o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 – przypis własny] (dalej: Konwencja; w art. 6 chodzi o prawo do rzetelnego procesu sądowego), powinna być dokonana w szczególności z uwzględnieniem sposobu powoływania jego członków, istnienia gwarancji ochrony przed presją z zewnątrz oraz tego, czy istnieje wrażenie niezależności organu (sądu) – (zob. wyrok ETPC, pełny skład z 22 czerwca 1989 r. w sprawie Langborger przeciwko Szwecji, pkt 32 uzasadnienia; wyrok ETPC z 22 listopada 1995 r. w sprawie Bryan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, sygn. 19178/91, pkt 37 uzasadnienia; wyrok ETPC z 9 listopada 2006 r. w sprawie Sacilor – Lormines przeciwko Francji, sygn. 65411/01, pkt 59 uzasadnienia). Bezstronność na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji musi istnieć w dwóch aspektach: subiektywnym i obiektywnym. Niezawisłość w aspekcie obiektywnym ocenia się, badając, czy – niezależnie od postawy sędziego – poddające się weryfikacji fakty mogą rodzić wątpliwości co do zachowania tej niezawisłości. W tym zakresie nawet wrażenie może mieć znaczenie. Chodzi tutaj o zaufanie, jakie sądy muszą wzbudzać w opinii publicznej, a przede wszystkim w oczach stron postępowania. Pojęcia niezależności i niezawisłości w aspekcie obiektywnym są ze sobą ściśle powiązane.".

W ocenie społecznej analiza przez Ministra Sprawiedliwości akt spraw w toku postępowania przed sądem może być odbierana jako wpływanie na niezależność organu wymiaru sprawiedliwości i stanowić zamach na niezawisłość sędziego. Uprawniona może być obawa, że sędzia wyda rozstrzygnięcie zgodne z

oczekiwaniami władzy wykonawczej, szczególnie w przypadku formułowania publicznie przez jej przedstawicieli ocen dotyczących rozpoznawanej sprawy.

W powołanym już wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Niezawisłość sędziowska jest niezwykle delikatnym mechanizmem, bardzo łatwo go zniszczyć, a niezwykle trudno odbudować.”.

Kontrola akt sądowych przez przedstawicieli władzy wykonawczej niewątpliwie może stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej. W ramach takiej kontroli nadzorujący może zapoznawać się z całością zgromadzonych w sprawie dokumentów i sporządzonych protokołów, dokonywać oceny poszczególnych czynności sędziego, a następnie wypowiadać się – nawet nieformalnie – w przedmiocie ich merytorycznej słuszności. Minister Sprawiedliwości wkracza w ten sposób w obszar „sprawowania urzędu” przez sędziego w rozumieniu art. 178 ust. 1 Konstytucji. Kontrola całości akt nie obejmuje bowiem jedynie działalności zarządzającej i organizatorskiej sądu, nawet jeżeli taki tylko miałby być jej oficjalnie zadekretowany przedmiot. Analiza całości akt sądowych poszczególnych spraw zdecydowanie przekracza zadania, jakie stoją przed sprawowaniem kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych.

Ponadto wysłanie akt na żądanie Ministra Sprawiedliwości może wpłynąć na termin wykonania poszczególnych czynności (w rozporządzeniu w sprawie nadzoru mowa jest wszak o aktach, a nie o ich kopiach czy odpisach), a to stałoby w ewidentnej sprzeczności z podstawowym celem samego nadzoru administracyjnego. Brak akt w sądzie uniemożliwi bowiem przeprowadzenie rozprawy lub posiedzenia. Okoliczność taka w bezpośredni sposób ingeruje w niezależność sądu, gdyż ewidentnie wpływa na tok jego funkcjonowania i stawia reprezentanta władzy wykonawczej w uprzywilejowanej pozycji wobec

władzy sądowniczej, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasad określonych w art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

W zaskarżonym przepisie przyznano Ministrowi Sprawiedliwości prawo żądania akt spraw sądowych jedynie w uzasadnionych przypadkach. Jednak ocenę tego, kiedy ma miejsce taki uzasadniony przypadek, pozostawiono samemu uprawnionemu – bez żadnej kontroli czy choćby możliwości polemiki ze strony prezesa sądu z taką oceną. Stwarza to potencjalne niebezpieczeństwo nieuzasadnionego korzystania z tego środka nadzoru. W żaden sposób nie uregulowano przy tym kwestii terminu zwrotu otrzymanych akt ani warunków ponownego ich żądania. W skrajnych przypadkach może to prowadzić do permanentnego kontrolowania tej samej sprawy i długotrwałego blokowania planowanych czynności sądowych. Niekiedy (np. w razie krótkiego terminu upływu przedawnienia orzekania) wykorzystanie przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia do żądania akt może przyczynić się do przedawnienia karalności czynu i tym samym działania władz wykonawczych będą miały wpływ na treść orzeczenia. Wyrażone w zaskarżonym przepisie prawo bezsprzecznie dotyka więc „jądra kompetencyjnego" władzy sądowniczej, a takie rozwiązanie jest niedopuszczalne z uwagi na – wynikającą z art. 10 ust. 1 Konstytucji – konieczność całkowitej separacji sfery sprawowania wymiaru sprawiedliwości od innych władz. Oczywiście – przedstawione wyżej sytuacje skrajne są jedynie hipotetyczne, ale zakwestionowana regulacja stwarza niebezpieczeństwo ich realnego zaistnienia, a to z kolei może przełożyć się na społeczny odbiór zakresu niezależności sądów i niezawisłości sędziów w procesie orzekania.

Trybunał Konstytucyjny, oceniając przyznane, na mocy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, pracownikom jednostki wewnętrznej Ministerstwa Finansów, podległym Głównemu Inspektorowi Audytu Wewnętrznego, prawo do wglądu do dokumentów sądowych, uznał, że „działalność doradcza i pomocnicza oraz ocena prawidłowości prowadzenia

audytu nie wymaga bezpośredniego wejścia pracowników głównego inspektora na teren sądu, wglądu w dokumenty oraz żądania wyjaśnień. (...) badane przepisy stwarzają potencjalnie, same przez się, większe zagrożenia dla niezależności władzy sądowniczej. Uzasadnione obawy budzi zwłaszcza prawo wglądu do wszelkich dokumentów oraz żądania wszelkich wyjaśnień, co w konsekwencji może prowadzić do naruszenia np. tajemnicy narady sędziowskiej czy wyłączenia jawności rozprawy.

Należy podkreślić, że wkraczanie pracowników Ministerstwa Finansów do jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej (...) oraz nadanie tymże pracownikom prawa wglądu do dokumentów i innych materiałów bez żadnych ograniczeń przedmiotowych lub czasowych, a co ważniejsze, bez dostatecznego uzasadnienia potrzebami kontroli, stanowi także zagrożenie dla tzw. zewnętrznego obrazu wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok TK z 27 stycznia 1999 r., sygn. K. 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3). Stwarzać to może, w przeświadczeniu obywateli, fałszywe przekonanie o instytucjonalnym, władczym oddziaływaniu Rady Ministrów na sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości" (wyrok z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114).

Identyczne zagrożenie dla zewnętrznego obrazu wymiaru sprawiedliwości oraz dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów rodzi wyposażenie innego przedstawiciela władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości, w praktycznie niczym nieograniczone prawo żądania akt spraw sądowych.

Dlatego, wobec braku dostatecznego merytorycznego uzasadnienia dla takiego rozwiązania, zaskarżony przepis należy uznać za naruszający zasady sformułowane w art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 47 Konstytucji, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Z kolei, art. 51 ust. 2 i 5 ustawy zasadniczej stanowią, że władze

publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, a zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa. W końcu, w art. 31 ust. 3 Konstytucji sformułowano zasadę, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W art. 47 Konstytucji uregulowane zostały dwa odrębne zagadnienia: po pierwsze – prawo jednostki do prawnej ochrony wskazanych w pierwszej części przepisu sfer życia, po drugie – przyznanie jej prawa do decydowania w sprawach określonych w drugiej jego części. Pierwszemu prawu jednostki odpowiada oczywiście obowiązek władzy państwowej uregulowania w drodze przepisów prawnych tych zagadnień. Natomiast drugie prawo posiada w istocie charakter „wolności", polega bowiem na wykluczeniu wszelkiej postronnej ingerencji w sferę życia osobistego jednostki. Za jeden z aspektów prawa do prywatności uważa się również prawo do ochrony informacji (danych) osobistych, co jednak w Konstytucji ujęte zostało w odrębnym przepisie – w art. 51 (zob. P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz,* tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 47, s. 1, 3).

Gwarantując prawo do prywatności, nie może Konstytucja – w sposób generalny – pozwalać organom władzy publicznej ani na dokumentowanie dla własnych celów tzw. danych osobowych, czyli informacji o osobowych właściwościach (indywidualnych cechach) konkretnych jednostek, ani też zezwalać owym organom na penetrowanie i dokumentowanie zachowań osób prywatnych, ani też w końcu zmuszać te osoby do ujawniania swych cech,

właściwości oraz swego osobistego postępowania, i tu już nie tylko wobec wspomnianych organów, ale wobec kogokolwiek.

Zawarte w art. 51 Konstytucji wolności i prawa oraz odpowiednie kompetencje władz publicznych nie funkcjonują w wymiarze absolutnym, lecz mogą być skonkretyzowane i ograniczane przez ustawy. W szczególności ustawy te mogą określać kwestie, co do których ludzie winni jednak udzielać informacji, a inne podmioty będą je mogły w ten sposób pozyskiwać. Ustawy wspomniane w ust. 1, 3 i 5 tego artykułu nie mogą być wydawane z pominięciem wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz,* tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 51, s. 3 – 5).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że niezwykle istotne jest stworzenie bariery w nieograniczonym pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o osobach przez władze publiczne, nawet za (konieczną w świetle ust. 1 art. 51 Konstytucji) zgodą ustawodawcy. Jak wykazują doświadczenia innych państw, administracja i inne władze publiczne skłonne są do gromadzenia nadmiernych ilości informacji o obywatelach i zbędnego – w świetle ustrojowej zasady pomocniczości – wkraczania w ich życie prywatne i rodzinne. Informacja, jako część wstępnej fazy procesu decyzyjnego, jest jego podstawą i przygotowaniem. Powinna więc być uzasadniona potrzebami wspólnoty, interesem demokratycznego państwa prawnego. Tylko informacje naprawdę niezbędne w takim państwie mogą być pozyskiwane, gromadzone i udostępniane przez władze publiczne. W przypadku sporu, czy ustawodawca nie posunął się za daleko w nałożeniu obowiązków informacyjnych albo w wyposażeniu organów państwa w kompetencje do pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji, co może nastąpić również bez zgody obywatela, rozstrzygać o stopniu „niezbędności" informacji ma Trybunał Konstytucyjny, który, w tym znaczeniu, ma stać się podmiotem chroniącym przed „złym

ustawodawcą" (zob. I. Lipowicz, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku,* Wrocław 1998, s. 99).

W literaturze przedmiotu podkreśla się również wymóg respektowania nakazu kompletności ustawowej regulacji ograniczeń praw jednostki. Nakaz kompletności unormowania ustawowego wymaga, aby ustawa samodzielnie określała wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności (kompletny zarys ograniczenia), bez przekazywania swobody w tym zakresie organom administracji rządowej i samorządowej (zob. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.,* Zakamycze 2004, s. 419).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, doniosłość prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) w systemie konstytucyjnej ochrony praw i wolności uwidacznia m. in. okoliczność, że prawo to jest – zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji – nienaruszalne nawet w ustawach ograniczających inne prawa, wydawanych w stanie wojennym i wyjątkowym. Oznacza to, że nawet warunki tak wyjątkowe i ekstremalne nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego nie narażając się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności (zob. wyrok z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83).

Ochrona życia prywatnego, gwarantowana konstytucyjnie co do zasady w art. 47, obejmuje sobą także autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji) oznaczającą prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdą się w posiadaniu innych podmiotów (zob. np. wyrok z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. U. 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3).

Zgodnie z treścią art. 51 ust. 1 Konstytucji, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Przepis ten jest ściśle powiązany z ust. 2, który przewiduje, że władze

publiczne mogą pozyskiwać, gromadzić oraz udostępniać wyłącznie takie informacje o obywatelach, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Konstytucja realizuje w ten sposób najbardziej zasadnicze elementy składające się na treść prawa do ochrony życia prywatnego: respekt dla autonomii informacyjnej jednostki, a więc sam obowiązek udostępnienia danych ograniczony do ściśle określonych ustawowo sytuacji; ograniczenie arbitralności ustawodawcy – ustawa nie może zakresu obowiązku kształtować dowolnie (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 81).

Art. 51 ust. 2 Konstytucji chroni obywateli polskich, wprowadzając dla władz publicznych (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej) zakaz wkraczania w autonomię informacyjną jednostki w sposób zbędny z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa. Ani więc względy celowości, ani wygody władzy nie uzasadniają naruszenia autonomii informacyjnej. Jej naruszenie może nastąpić, jeżeli jest to „konieczne w demokratycznym państwie prawnym". O tym, na co standardy państwa prawa w tym zakresie nie zezwalają – dokładniej jest mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wprowadzającym zasadę proporcjonalności w zakresie ograniczeń przez władze w korzystaniu z wszelkich konstytucyjnych wolności i praw – nie tylko tych, których dotyczą art. 47 i art. 51 Konstytucji. Wzajemna relacja między tymi dwoma przepisami polega bowiem na tym, że – co zasygnalizowano już uprzednio – autonomia informacyjna (art. 51 Konstytucji) jest jednym z komponentów prawa do prywatności w szerokim, przyjętym w art. 47 ustawy zasadniczej, tego słowa znaczeniu. Dlatego też ograniczenie korzystania z autonomii informacyjnej podlega rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/04, *op. cit.*).

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w powyższym wyroku, „[i]stnienie 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. Autonomia informacyjna, której wyodrębnienie normatywne z całości ochrony prywatności przewiduje art. 51, jest uzasadniona częstotliwością, uporczywością i typowością wkraczania w prywatność przez władzę publiczną. 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. Dowodu wymaga, że złamanie autonomii informacyjnej było konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym. Analiza relacji przepisów art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji uzasadnia stwierdzenie, że naruszenie autonomii informacyjnej przez niedozwolone pozyskiwanie informacji o obywatelach, powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji" (por. też wyrok z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64).

Trybunał Konstytucyjny stoi również konsekwentnie na stanowisku, że autonomia informacyjna, stanowiąca element ochrony życia prywatnego, oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (zob. wyrok z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 81).

Wyrokiem z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie" jest czymś więcej niż tylko

przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko" w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia (OTK ZU Nr 1/2000, poz. 3).

W końcu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, ograniczając wskazane prawa i wolności konstytucyjne, winien jednocześnie stworzyć gwarancje prawne i instytucjonalne, pozwalające stosować określone działania tylko w zakresie koniecznym dla realizacji konstytucyjnych celów i w sposób charakteryzujący się jak najmniejszym stopniem dolegliwości dla obywateli i z zastosowaniem określonych procedur. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko w ustawie". Oznacza to konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia (zob. wyrok z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU Nr 4/A/2004, poz. 30 oraz powołane tam orzecznictwo).

Niewątpliwie akta spraw sądowych zawierają dane, których udostępnianie jest chronione normami ustanowionymi w art. 47 i art. 51 Konstytucji. W toku prowadzonych przed sądami postępowań gromadzone są informacje dotyczące życia prywatnego jednostek. Wśród nich są dane dotyczące ich karalności, majątku, stanu cywilnego, liczby dzieci, stanu zdrowia, w tym np. opinie z badań psychiatrycznych. Przepisy ustaw regulujące postępowanie przed sądami oraz

ustawy o o.d.o. zezwalają na gromadzenie i przetwarzanie takich danych przez sądy. Udostępnienie tych danych innym władzom jest dopuszczalne pod warunkiem respektowania wymienionych powyżej wymagań.

W świetle powołanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny, zaskarżona regulacja nie spełnia podstawowego wymogu dla zapewnienia jej zgodności z Konstytucją, jakim jest uregulowanie trybu udostępniania informacji określonych w art. 51 ustawy zasadniczej oraz ustanowienie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności w akcie normatywnym rangi ustawy.

Ustawa o ustroju sądów powszechnych – o czym była już mowa – upoważnia Ministra Sprawiedliwości do sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 u.s.p., a w ramach tego nadzoru Minister może m.in. kontrolować wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych. Z potrzeby wykonywania tego zadania nie da się wyprowadzić prawa do zapoznawania się z całością akt spraw sądowych, które zawierają dane odnoszące się do życia prywatnego jednostek.

Ustawa o ustroju sądów powszechnych w art. 37 przyznaje prawo wglądu w czynności sądów jedynie osobom sprawującym wewnętrzny nadzór administracyjny. Minister Sprawiedliwości nie został wymieniony wśród uprawnionych do tego podmiotów. Przyznanie sobie, aktem prawnym rangi rozporządzenia, prawa do żądania akt spraw sądowych i tym samym do przetwarzania zgromadzonych w nich danych sensytywnych, stanowi naruszenie zasad wyrażonych w art. 51 ust. 5 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powyższa okoliczność przesądza o naruszeniu przez zaskarżony przepis art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dla pełnego przedstawienia problematyki naruszenia powyższych przepisów Konstytucji należy zwrócić dodatkowo uwagę na to, że zaskarżona

regulacja nie czyni zadość również zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zasada ta – zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – wymaga spełnienia określonych przesłanek, aby wkroczenie w prywatność (naruszenie autonomii informacyjnej) mogło być uznane za konstytucyjne. Dla ustalenia, czy w danym wypadku nie zachodzi nadmierność ingerencji, konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzenia regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 133 – 134).

Pomijając w tym miejscu fakt, że zaskarżona regulacja nie ma rangi ustawowej, stwierdzić należy, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do żądania, w ramach sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego, akt spraw sądowych może być przydatne dla wykonywania przez niego zadań w tym zakresie, ułatwia bowiem kontrolę wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesa sądu apelacyjnego. Uprawnienie to nie spełnia natomiast drugiej z wymienionych wyżej przesłanek. Analiza całości akt, w tym danych ze sfery życia osobistego jednostek, nie jest konieczna do efektywnego sprawowania nadzoru. Dla realizacji zadań w tym zakresie wystarczające powinno być udostępnienie określonych dokumentów z akt, takich jak np. zarządzenia i orzeczenia wydawane w toku postępowania oraz wyciągi bądź kserokopie z protokołów zawierających informacje istotne do oceny wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych.

Udostępnianie Ministrowi Sprawiedliwości, na potrzeby sprawowanego przez niego nadzoru administracyjnego, zgromadzonych w aktach danych ze sfery życia osobistego jednostek może być wygodne dla władzy, ale nie jest niezbędne

w demokratycznym państwie prawnym i pozostaje w sprzeczności z normami wyrażonymi w art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Brak spełnienia warunku „konieczności" dla uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do żądania akt powoduje, iż nawet ustanowienie takiego uprawnienia w ustawie należałoby ocenić jako prowadzące do nadmiernej ingerencji w chronione konstytucyjnie prawa obywatelskie.

Interpretując art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał, że upoważnienie do wydania rozporządzenia musi mieć charakter szczegółowy pod względem:

1) podmiotowym (winno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia);

2) przedmiotowym (ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania);

3) treściowym (musi wskazywać wytyczne dotyczące treści aktu).

Oznacza to, że ustawodawca zobligowany jest tak zbudować ustawowe upoważnienie, by na jego podstawie możliwa była odpowiedź na trzy pytania:

1) „kto" (ma prawo wydania aktu)?;

2) „co" (w tym akcie ma zostać uregulowane)?;

3) „jak" (mają być uregulowane dane kwestie)?

Przedstawione wyżej rozumienie obowiązków, jakie na ustawodawcę nakłada art. 92 ust. 1 Konstytucji, należy uznać za utrwalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki z dnia: 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/99, poz. 120; 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104; 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 6/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 52 i cytowane tam wcześniejsze orzecznictwo; a także z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37).

Konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami: 1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest opartego nie tylko na domniemaniu i wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, 2) wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy, 3) niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań. Nie może więc być rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego upoważnienie. Niemożność ustalenia tak rozumianego celu prowadzi *per se* do podważenia poprawności upoważnienia do wydania aktu normatywnego. W konsekwencji przepisy wykonawcze, aby mogły pomyślnie przejść test konstytucyjności, muszą pozostawać w merytorycznym i funkcjonalnym związku z rozwiązaniami ustawowymi. Tylko bowiem w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Podkreślenie konieczności istnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie w tych zwłaszcza sytuacjach, kiedy upoważnienie do wydania aktu rangi niższej niż ustawa może – co do swego zakresu – wywoływać wątpliwości interpretacyjne. W wypadku bowiem pojawienia się takich wątpliwości podstawowe znaczenie uzyskuje pytanie, jakie są niezbędne środki i instrumenty prawne do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę.

Jest też oczywiste, że ustawa nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu. W konsekwencji przy wykonywaniu upoważnienia do wydania aktu niższej rangi poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu.

W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował konsekwentnie, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w braku lub nawet tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Tego rodzaju zasadę przyjęto już w pierwszym orzeczeniu, jakie wydał Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. U. 1/86 (z dnia 28 maja 1986 r., OTK w 1986 r., poz. 2). Na gruncie Konstytucji z 1997 r., dzięki art. 92 ust. 1, wymagającemu, aby ustawa zawierała wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego, oraz ust. 2 tegoż przepisu, *expressis verbis* zakazującemu subdelegacji, doszło do zwiększenia rygoryzmu odnoszącego się do bezpośredniości związku między macierzystą ustawą a rozporządzeniem wykonawczym.

Rozważenie relacji między rozporządzeniem, ustawą i Konstytucją wymaga zawsze uwzględniania ogólnego założenia wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, 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. W tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw jednostki, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję – unormowanie ustawowe cechować musi zupełność. Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1 (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3).

Zawarta w art. 37i u.s.p. delegacja do wydania rozporządzenia upoważnia Ministra Sprawiedliwości do uregulowania szczegółowego trybu sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 u.s.p. Z analizy przepisów rozdziału 5 ustawy o ustroju sądów powszechnych nie da się wyczytać wyraźnego upoważnienia do przyznania w rozporządzeniu prawa do żądania przez ministra akt spraw sądowych. Upoważnienia takiego nie można ani domniemywać, ani wyinterpretować w drodze wykładni celowościowej. Byłoby ono bowiem sprzeczne z brzmieniem przepisu art. 37 § 1 u.s.p. Jak już wcześniej wskazano, przepis ten uprawnia tylko osoby sprawujące nadzór wewnętrzny do wglądu w czynności sądów. Jeżeli ustawodawca zamierzałby przyznać Ministrowi Sprawiedliwości podobne prawo, to niewątpliwie zawarłby je w ustawie – w przepisach regulujących sprawowanie wewnętrznego i zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów, a nie pozostawiałby tej materii do uregulowania w rozporządzeniu, i to jeszcze w sposób dorozumiany. Uprawnienie do żądania akt i związana z tym możliwość przetwarzania przez władzę wykonawczą wrażliwych danych

osobowych dotykają materii związanych z prawami i wolnościami jednostki i jako takie powinny być w całości unormowane ustawowo.

Analiza treści przepisów ustawy o ustroju sądów powszechnych prowadzi do wniosku, że uregulowanie zawarte w § 20 rozporządzenia w sprawie nadzoru, w zaskarżonym zakresie, wydane zostało bez wyraźnego, nieopartego jedynie na domniemaniu, upoważnienia zawartego w ustawie. Uregulowanie to wykracza poza granice upoważnienia do wydania rozporządzenia. Przekonuje o tym treść art. 37 § 1 u.s.p. w powiązaniu z określonymi w art. 37g u.s.p. zadaniami stojącymi przed zewnętrznym nadzorem administracyjnym sprawowanym przez Ministra Sprawiedliwości. Dla ich wykonania nie jest bowiem konieczna znajomość całych akt spraw sądowych.

W końcu, rozporządzenie w zaskarżonym zakresie jest sprzeczne z omówionymi wcześniej normami Konstytucji.

Tym samym, zaskarżony przepis nie spełnia żadnego z trzech podstawowych warunków niezbędnych dla prawidłowej konstrukcji rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy.

Powyższe argumenty przekonują, że § 20 rozporządzenia w sprawie nadzoru, w zaskarżonym zakresie, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zagadnienia związane z przetwarzaniem danych osobowych uregulowane zostały w sposób ogólny w ustawie o o.d.o. Ustawa ta oparta została na założeniu, że przetwarzanie danych, z uwagi na potencjalne zagrożenie dla praw jednostki, dopuszczalne jest tylko w przypadkach i przy spełnieniu warunków w niej określonych.

Za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Przez przetwarzanie danych rozumie się jakiekolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie,

zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych. Ustawodawca polski rozróżnia dwa rodzaje danych osobowych: dane zwykłe oraz dane „wrażliwe" (sensytywne), wymienione w art. 27 ustawy o o.d.o.

Norma zawarta w art. 27 ust. 1 ustawy o o.d.o. zakazuje wszelkim podmiotom przetwarzania danych wrażliwych, ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

Jednocześnie w art. 27 ust. 2 ustawy o o.d.o. ustanowiono wyjątki od tego zakazu. Zgodnie z punktem 2 omawianego ust. 2 art. 27, przetwarzanie danych wrażliwych jest jednak dopuszczalne, jeżeli przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony.

Brzmienie tego przepisu jest jednoznaczne i nie pozostawia żadnych wątpliwości, że, aby uregulować możliwość udostępniania zgromadzonych w sprawach sądowych danych wrażliwych Ministrowi Sprawiedliwości, odpowiednia regulacja musiałaby znajdować się w akcie normatywnym rangi ustawy.

Uregulowanie uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do żądania akt spraw sądowych i – tym samym – do przetwarzania zgromadzonych w nich danych wrażliwych w rozporządzeniu prowadzi do niezgodności tego aktu prawnego z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa o o.d.o.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

*Andrzej Seremet*