SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 15 maja 2015 r.

Sygn. akt Kp 1/15
BAS-WPTK-597/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 15. 05. 2015
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta RP z 16 marca 2015 r. (sygn. akt Kp 1/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w części dotyczącej art. 37g § 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.), w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości prawo żądania przesłania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem, **jest zgodny** z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 1 pkt 35 ustawy z 20 lutego 2015 r., w części dotyczącej art. 114 § 1a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości prawo żądania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem, **jest zgodny** z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 1 pkt 39 ustawy z 20 lutego 2015 r., w części dotyczącej art. 175a § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w zakresie dotyczącym zbierania, wykorzystywania oraz przetwarzania informacji zawierających dane osobowe, które pochodzą z akt spraw sądowych, **jest niezgodny** z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 2 Konstytucji;

4) art. 1 pkt 39 ustawy z 20 lutego 2015 r., w części dotyczącej art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, **jest zgodny** z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji a także z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniu 23 lutego 2015 r. Prezydentowi RP (dalej: wnioskodawca) została przedstawiona do podpisu ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca lub u.z.). Akt ten wprowadza zmiany w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 133; dalej: p.u.s.p.) w zakresie przepisów dotyczących zewnętrznego nadzoru administracyjnego sprawowanego nad sądami powszechnymi przez Ministra Sprawiedliwości (dalej: minister lub MS), statusu sędziego, samorządu sędziowskiego, a także odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Ważnym elementem tej ustawy są nowe regulacje dotyczące przetwarzania danych osobowych oraz informatyzacji sądów. Ponadto wprowadza ona modyfikacje wynikające z konieczności dostosowania prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12) w zakresie relacji między MS a prezesami sądów.

W ocenie Prezydenta RP, ustawa zmieniająca zawiera wiele potrzebnych rozwiązań mających na celu usprawnienie prowadzonych postępowań i ułatwienie dostępu do sądów. Jednocześnie wnioskodawca powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją tych przepisów ustawy, które dotyczą następujących zagadnień.

1) Doprecyzowania przepisów p.u.s.p. dotyczących sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami przez Ministra Sprawiedliwości, a dokładnie przyznania mu uprawnienia do żądania w określonych przypadkach akt spraw sądowych (art. 1 pkt 21 u.z. nowelizujący art. 37g u.p.s.p. w zakresie, „w jakim Minister Sprawiedliwości może żądać od prezesa sądu apelacyjnego, gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, także przesłania akt spraw sądowych w związku z art. 1 pkt 39 w części obejmującej dodany art. 175a § 3");

2) Zmiany przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, a ściśle wprowadzenia możliwości żądania przez Ministra Sprawiedliwości akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego, przed żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego wobec tego sędziego (art. 1 pkt 35

u.z. dodającego w p.u.s.p. art. 114 § 1a w związku z art. 1 pkt 39 u.z. w części obejmującej dodany art. 175a § 3).

W obu przypadkach zakresem zaskarżenia objęty został także (jako związkowy) dodawany przez u.z. art. 175a § 3 p.u.s.p., przyznający MS kompetencje do przetwarzania danych osobowych znajdujących się w aktach spraw, uzyskiwanych w związku z realizacją kompetencji opisanych powyżej w pkt 1 i 2.

3) Określenia obowiązków Ministra Sprawiedliwości związanych z informatyzacją i obsługą informatyczną sądów, w tym stworzenia podstaw prawnych do administrowania przez MS systemami teleinformatycznymi w sądownictwie i związane z tym uprawnienie do przetwarzania danych osobowych m.in. stron i innych uczestników postępowań sądowych (art. 1 pkt 39 u.z. w części obejmującej dodany art. 175a § 2 w związku z art. 175 a § 4 oraz art. 175 d § 1 i § 4 p.u.s.p.).

Pod adresem każdej z przywołanych regulacji Prezydent RP formułuje trzy grupy zarzutów prawno-konstytucyjnych związanych z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego (zasad określoności i proporcjonalności prawa), relacji między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą (niezależność władzy sądowniczej i niezawisłość sędziowska) oraz prawem jednostki do zachowania prywatności i ograniczonym polem działalności władz państwowych, związanych z pozyskiwaniem informacji o osobach (autonomia informacyjna jednostki).

Jako wzorce kontroli wskazano odpowiednio: art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Już na wstępie należy podkreślić, iż przyjęta przez wnioskodawcę formuła zaskarżenia powołanych przepisów, przede wszystkim posłużenie się w *petitum* wniosku wyrażeniem „w związku" w odniesieniu do przepisów, które same zawierają szereg wewnętrznych odesłań, utrudnia precyzyjną rekonstrukcję zakresu w jakim Prezydent RP zakwestionował zgodność przepisów ustawy zmieniającej z Konstytucją. Trudności pogłębia także sposób określenia podstaw kontroli. Wzorce konstytucyjne zostały bowiem wyrażone zbiorczo w odniesieniu do każdego z dwóch punktów *petitum* wniosku. Jednocześnie w uzasadnieniu wniosku Prezydent RP formułuje odrębne zarzuty wobec każdego z powołanych przepisów (przepisu stanowiącego podstawowy przedmiot kontroli i powołanego jako związkowy).

W szczególności dotyczy to art. 175a § 3 p.u.s.p., ujętego w *petitum* wniosku jako przepis związkowy (dla art. 37g oraz art. 114 § 1a p.u.s.p.), wobec którego jednakże w uzasadnieniu sformułowano samodzielne zarzuty polegające na nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjne prawo do prywatności i autonomię informacyjną jednostki.

Ze względu na powyższe okoliczności, kierując się ugruntowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet* Sejm, dokonując analizy konstytucyjności zakwestionowanych przepisów, wyodrębnił art. 1 pkt 39 u.z., w części dotyczącej art. 175a § 3 p.u.s.p., jako samodzielny przedmiot kontroli.

II. Artykuł 1 pkt 21 u.z. nowelizujący art. 37g p.u.s.p. w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości prawo żądania przesłania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Na mocy art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. ma otrzymać następujące brzmienie: „Minister Sprawiedliwości w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego [...] kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia, a ponadto może żądać od prezesa sądu apelacyjnego przedstawienia, we wskazanym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych, a gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego – także żądać przesłania akt spraw sądowych".

Przywołany w *petitum* wniosku jako przepis związkowy – wprowadzony do p.u.s.p. na mocy art. 1 pkt 39 u.z. – art. 175a § 3 ma stanowić: „Minister Sprawiedliwości, w ramach sprawowanego przez siebie nadzoru zewnętrznego nad sądami oraz w związku z uprawnieniem, o którym mowa w art. 114 § 1, może zbierać i wykorzystywać niezbędne informacje zawierające dane osobowe, oraz przetwarzać je w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 i 1662) także bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą. Dane, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, mogą być zbierane i przetwarzane przez

Ministra Sprawiedliwości wyłącznie, gdy jest to niezbędne ze względu na zakres lub charakter prowadzonego postępowania lub przeprowadzanych czynności".

Na wstępie rozważań podkreślenia wymaga, że art. 1 pkt 21 u.z. wprowadza do art. 37g p.u.s.p. cztery zmiany normatywne ujęte kolejno w literach a, b, c i d tego punktu. Jednakże sposób wysłowienia *petitum* wniosku wskazuje, że Prezydent RP kwestionuje wyłącznie zgodność art. 1 pkt 21 lit. a, w tej bowiem jednostce redakcyjnej wyrażona została kompetencja MS do żądania akt sprawy. Prezydent RP nie formułuje zarzutów pod adresem pozostałych jednostek redakcyjnych przedmiotowego przepisu ustawy zmieniającej (tj. art. 1 pkt 21 lit. b-d). Brak zatem podstaw do przypisania wnioskodawcy intencji zakwestionowania także pozostałych przepisów wprowadzanych do p.u.s.p na mocy art. 1 pkt 21 u.z. Takiemu zabiegowi sprzeciwiałaby się także, obowiązująca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, zasada skargowości.

Jednocześnie Sejm dostrzega funkcjonalny związek treści wyrażonych w art. 1 pkt 21 lit b u.z. z przedmiotem kontroli objętym zakresem niniejszego postępowania przed Trybunałem. Przepis ten wprowadza do art. 37g p.u.s.p. § 1a, który wyłącza spod zakresu zastosowania art. 37g § 1 pkt 3 akta rejestrowe i księgi wieczyste, zaś § 1b oraz 1c regulują tryb udostępniania akt sprawy będących w toku. W ocenie Sejmu we wniosku Prezydenta RP przepisy te zostały wskazane jako kontekst normatywny, który należy uwzględnić w ostatecznej ocenie zakwestionowanych przepisów, nie zaś samodzielny przedmiot kontroli.

1.2. W ocenie Prezydenta RP, kompetencja MS do żądania akt spraw, w tym również dotyczących postępowań znajdujących się w toku, budzi wątpliwości konstytucyjne w zakresie zgodności z art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, na gruncie przepisów ustawy zmieniającej, dostęp MS do akt sprawy jest obwarowany jedynie przesłankami formalnymi. Sprowadzają się one do możliwości przekazania ministrowi odpisu akt lub wyznaczenia terminu zwrotu akt. Żądanie przekazania akt jest jednak każdorazowo realizowane przez prezesa danego sądu. Ponadto ustawodawca nie wprowadził w u.z. ochrony akt sądowych uzyskiwanych w związku z realizacją czynności nadzoru przez ministra, jak to zostało przewidziane w projektowanym art. 114 § 1a w odniesieniu do akt udostępnianych w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi.

Prezydent RP wskazuje, że wprowadzone przez ustawę zmieniającą upoważnienie MS wykracza poza wyznaczony postanowieniami p.u.s.p. zakres nadzoru zewnętrznego sprawowanego przez ministra nad sądami, tj. analizy i oceny prawidłowości oraz skuteczności wykonywanego przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Przywołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca wskazuje, że nadzór administracyjny nie może dotyczyć czynności bezpośrednio związanych z wymiarem sprawiedliwości.

W ocenie Prezydenta RP, przesłanka uzależniająca możliwość żądania przez MS przesłania akt ma charakter dyskrecjonalny. Opiera się na uznaniu ministra co do konieczności weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego realizowanego w ramach władzy sądowniczej. Jest ona stanowczo zbyt szeroka wobec szczątkowych i tylko formalnych ograniczeń kompetencji ministra. Wnioskodawca podkreśla, iż zakwestionowana regulacja nie przewiduje dodatkowych obostrzeń w przypadku akt dotyczących postępowań będących w toku co rodzi obawy o ingerencję w niezawisłość sędziowską.

Powołując się na wyrok TK z 8 maja 2014 r. (sygn. akt U 9/13), Prezydent RP stwierdził, że dla przyznania prawa żądania akt sprawy znajdującej się w toku muszą istnieć bardzo ważne i silnie uzasadnione przesłanki. Niezależnie od tego, że kompetencja taka musi mieć umocowanie w ustawie, może odnosić się jedynie do takich sytuacji, które nie będą ingerowały w niezawisłość sędziowską ani nie będą mogły być odebrane jako naruszenie zasady bezstronności. Tych wymogów – w ocenie Prezydenta RP – nie spełnia regulacja, zgodnie z którą dostęp do akt sprawy, w tym będącej w toku, zależeć będzie wyłącznie od oceny Ministra Sprawiedliwości (wniosek, s. 16).

We wniosku podniesiono także zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji w kontekście zasady proporcjonalności oraz wymogu określoności prawa. W uzasadnieniu pierwszego zarzutu Prezydent RP wskazuje: „Trudno się zgodzić z założeniem, w myśl którego efektywność nadzoru zewnętrznego nie może być zapewniona bez wyposażenia Ministra Sprawiedliwości w kompetencję żądania akt spraw sądowych obejmującą sprawy będące w toku. Skuteczność takiego nadzoru może być bowiem zapewniona m.in. poprzez weryfikację takich akt w ramach samej władzy sądowniczej dokonywanej na wniosek MS, a także poprzez stosowanie innych środków nadzoru zewnętrznego (żądanie od prezesa sądu apelacyjnego informacji oraz stosownych dokumentów)" (wniosek, s. 21). W ocenie wnioskodawcy,

uwarunkowanie dostępu do akt sprawy, o którym mowa w art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. jedynie od spełnienia przesłanki konieczności prowadzi do uzależnienia przekazania akt sądowych od praktyki osoby piastującej urząd Ministra Sprawiedliwości. W sytuacji, gdy autonomia władzy sądowniczej podlega szczególnej ochronie, takie sformułowanie zakwestionowanego przepisu nie spełnia także konstytucyjnego standardu określoności prawa.

Ostatnia grupa zarzutów dotyczy nieproporcjonalnego naruszenia przez kwestionowane przepisy prawa do prywatności oraz autonomii informacyjnej jednostki. Jak argumentuje wnioskodawca, przekazanie akt sądowych wiąże się z uzyskaniem przez ministra pełnego dostępu do zawartych w nich informacji, w tym danych osobowych oraz potencjalnie tzw. danych wrażliwych. Akta spraw sądowych przekazywane będą bowiem w formie niezanonimizowanej. Tymczasem niewątpliwie zawierają one informacje prywatne (w tym dane wrażliwe np. dane o stanie zdrowia, kodzie genetycznym i o nałogach), które podlegają ochronie w świetle art. 47 Konstytucji. Przekazywanie danych osobowych, w szczególności danych wrażliwych, pomiędzy organami państwa stanowi wkroczenie w konstytucyjnie chronioną autonomię informacyjną jednostki.

Prezydent RP zwraca uwagę, że nowy art. 175a § 3 p.u.s.p. oddziela co prawda „zakres dopuszczalnych czynności w odniesieniu do danych zwykłych od czynności odnoszących się do danych wrażliwych, jednak nie zawiera regulacji precyzujących tryb postępowania z aktami spraw sądowych zawierających dane wrażliwe. Zauważyć należy, że takie regulacje zawierają ustawy określające uprawnienia organów państwa przetwarzających dane wrażliwe. Nie jest przy tym jasne, jaki będzie tryb postępowania w ramach urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości z przekazanymi aktami spraw sądowych zawierających dane wrażliwe" (wniosek, s. 24).

W ocenie Prezydenta RP, jakkolwiek kompetencję żądania akt spraw sądowych można uznać za przydatną dla prowadzenia nadzoru zewnętrznego, to jednocześnie trudno uznać, by dla potrzeb realizacji zewnętrznej kontroli administracyjnej istniała konieczność przekazywania akt sądowych z informacjami wrażliwymi. Kwestionowana regulacja nie spełnia wymogów wynikających z zasady proporcjonalności, przyjąć bowiem można, że dla osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu wystarczające byłoby przedkładanie dokumentów zawartych w aktach sprawy, odnoszących się do toku postępowania.

Z powyższych względów Prezydent RP wnosi o stwierdzenie, że art. 1 pkt 21 u.z., nowelizujący art. 37g u.p.s.p. „w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości może żądać od prezesa sądu apelacyjnego, gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego także przesłania akt spraw sądowych w związku z art. 1 pkt 39 w części obejmującej dodany art. 175a § 3", jest niezgodny z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

2. Wzorce kontroli

2.1. Wywodzona z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zasada określoności przepisów prawnych nakłada na prawodawcę obowiązek formułowania przepisów w sposób jasny, precyzyjny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza „obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresatów, którzy mogą oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw" (wyrok TK z 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 47/04).

Z uwagi na specyfikę poszczególnych materii podlegających normowaniu, jak i właściwości języka naturalnego, nie jest możliwe sformułowanie w sposób abstrakcyjny stopnia wymaganej precyzji przepisów. Stąd jako wzorzec kontroli spełnienia omawianego wymogu przyjmuje się dyrektywę, w myśl której prawodawca, przez niejasne formułowanie treści przepisów, nie może pozostawiać organom stosującym prawo nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Przepis musi zatem zostać sformułowany w sposób na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Stopień wymaganej precyzji przepisu zależny jest również od tego, czy i w jakim stopniu odnosi się on do jednostki – im głębsza jest ingerencja w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, tym bardziej precyzyjny (dookreślony) musi być dany przepis. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyodrębnia się wytyczne, które powinny być brane pod uwagę przy przeprowadzaniu oceny spełnienia wymogu dostatecznej określoności (por. m.in. wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00 i 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02).

Trybunał nie ujmuje nakazu dostatecznej określoności przepisów prawnych w sposób absolutny, wskazując, że zasadność zarzutu dotyczącego nieprzestrzegania tej zasady musi być oceniana przez pryzmat wagi zaistniałego naruszenia w odniesieniu do wolności i praw jednostki. Dlatego też jedynie drastyczne przypadki naruszenia zasad poprawnej legislacji, prowadzące jednocześnie do naruszenia wolności i praw jednostki, powinny być kwalifikowane jako złamanie art. 2 Konstytucji i stanowić mogą podstawę do uchylenia danego przepisu (por. m.in. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03).

2.2. Artykuł 10 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę podziału władzy („Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej"). Zasada ta stanowi jedną z podstaw ustrojowych Rzeczypospolitej, o czym świadczy zarówno jej umiejscowienie w rozdziale I Konstytucji, jak też odwołania zawarte w preambule ustawy zasadniczej („ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na [...] współdziałaniu władz").

Przyjmuje się, że art. 10 Konstytucji zawiera dwa aspekty zasady podziału władzy – przedmiotowy i podmiotowy. Uregulowany w art. 10 ust. 1 Konstytucji podział w aspekcie przedmiotowym oznacza, że w obrębie całokształtu zadań (kompetencji) realizowanych przez państwo należy wyodrębnić sferę zadań polegających odpowiednio na stanowieniu prawa, stosowaniu prawa oraz rozstrzyganiu sporów prawnym (por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04). Z kolei ujęty w ust. 2 tego artykułu podział w aspekcie podmiotowym wskazuje organy realizujące zadania w ramach tak wyodrębnionych sfer („Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały"). Przyjmuje się, że w przypadku organów władzy ustawodawczej wyliczenie zawarte w ust. 2 ma charakter enumeratywny, w przypadku zaś władzy sądowniczej i władzy wykonawczej – otwarty (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 71 i P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 10, s. 4). Podkreślenia wymaga, że zasada podziału władz nie obejmuje – tak w wymiarze przedmiotowym, jak i podmiotowym – całości aparatu władz publicznych. Takie organy konstytucyjne, jak (m.in.) Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw

Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Krajowa Rada Sądownictwa oraz niektóre organy ustawowe (np. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych) nie zaliczają się do żadnego z wyróżnionych w art. 10 ust. 1 Konstytucji segmentów władzy. Nie w pełni sprecyzowana pozostaje również pozycja samorządu terytorialnego.

Obok wyróżnionego powyżej podziału władz w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym wyodrębnić można nadto podział władz w aspekcie personalnym, który pojmowany jest jako przeciwdziałanie sytuacji, w której ta sama osoba będzie pełniła funkcje w różnych segmentach władzy (por. np. art. 132 i art. 209 ust. 2 Konstytucji).

Elementem omawianej zasady, wyrażonym *expressis verbis* w art. 10 ust. 1 Konstytucji, jest równowaga władz. Znajduje ona wyraz w wyposażeniu organów państwa w mechanizmy pozwalające jednym organom wpływać („hamować") na działalność innych władz. Może to dotyczyć relacji między organami wywodzącymi się z różnych segmentów władzy (np. oddziaływanie Prezydenta RP względem parlamentu), jak i organów zaliczanych do tego samego segmentu władzy (np. relacje pomiędzy Prezydentem RP a Radą Ministrów). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że 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» (o którym stanowi wstęp do Konstytucji). Trybunał uznaje, że istotą zasady podziału i równowagi władzy jest nie tyle funkcjonalny podział władzy, ile stan równoważenia się władz" (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Podobnie równoważenie się władz jest ujmowane w piśmiennictwie (por. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 20-22).

W orzecznictwie TK utorował sobie drogę pogląd, w myśl którego „Podział władz 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. Z kolei wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła «równoważenie się» władz oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. Istotą zasady podziału i równowagi władzy jest więc

funkcjonalny podział władzy, a ponadto stan równoważenia się władz, celem gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa" (wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12, zob. także wyroki TK z: 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12). W związku z tym, każda z władz powinna być wyposażona w instrumenty pozwalające jej hamować i kontrolować działania władz pozostałych. Zasada ta, wyrażana przez znaną formułę *checks and balances,* jest jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji (zob. wyroki TK z: 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12). Trybunał zauważa, że: „równoważenie się władz" musi być wzbogacone przez wymóg „współdziałania", który został *expressis verbis* wyrażony we wstępie do Konstytucji. „Poszczególne władze są zobowiązane do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych" (wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12).

2.3. Artykuł 173 Konstytucji statuuje zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej (w myśl art. 10 ust. 2 Konstytucji do organów tej władzy zaliczają się sądy i trybunały) w stosunku do władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Zasada ta zakłada konieczność zapewnienia rozdziału sądownictwa w wymiarze organizacyjnym i funkcjonalnym od organów innych władz, aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania (por. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99).

Zasada niezależności i odrębności władzy sądowniczej stanowi rozwinięcie zasady podziału władz (art. 10 Konstytucji), modyfikując jednak status sądów i trybunałów w ramach koncepcji trójpodziału władzy. O ile zatem trójpodział władzy *per se* nie wyklucza możliwości przenikania się kompetencji między władzami (a – co więcej – wymóg równoważenia i współdziałania władz wręcz zakłada istnienie takich sytuacji), to zasada odrębności władzy sądowniczej wyklucza możliwość wzajemnego nakładania się (przecinania) kompetencji przynależnych do organów władzy sądowniczej oraz odpowiednio władzy ustawodawczej i wykonawczej. Znajduje to wyraz w dwóch podstawowych aspektach. Po pierwsze, kompetencje związane z istotą władzy sądowniczej („jądro kompetencyjne"), wyrażające się w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, muszą być powierzone w sposób wyłączny na rzecz sądów (zasada monopolu kompetencyjnego sądownictwa; por. wyrok TK

z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04). Po drugie, żadna z władz nie może ingerować w sprawy struktury, składu oraz działania władzy sądowniczej, poza wyjątkami określonymi w Konstytucji (takim przypadkiem wynikającym z Konstytucji jest np. uprawnienie Prezydenta RP do mianowania sędziów). W nawiązaniu do powyższego wyróżnia się odpowiednio odrębność kompetencyjną oraz odrębność organizacyjną organów władzy sądowniczej. W wymiarze organizacyjnym oznacza to w szczególności konieczność działania sądów w odrębnych wobec pozostałych władz strukturach organizacyjnych, czy zapewnieniu odpowiednich środków finansowych na realizację zadań spoczywających na sądach.

Podkreśla się, że zasada odrębności władzy sądowniczej nie oznacza stanu, w którym pozostawałaby ona w całkowitej izolacji względem pozostałych władz. Po pierwsze, odrębność sądownictwa nie powoduje wyłączenia obowiązywania wobec władzy sądowniczej zasady równoważenia się władz (art. 10 Konstytucji), jak również wymogu współdziałania władz w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (preambuła). Po drugie, odrębność władzy sądowniczej (w tym zakresie mówić można nawet o pełnej separacji) odnosi się wyłącznie do sprawowanej przez sądy i trybunały funkcji jurysdykcyjnej. Czynności pozostające poza wymiarem sprawiedliwości, jak przykładowo sprawy finansowe oraz część spraw z zakresu administracji sądowej, nie muszą być natomiast sprawowane niezależnie (autonomicznie) przez organy władzy sądowniczej (por. wyroki TK z: 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05 oraz 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

Zasada odrębności władzy sądowniczej jest skorelowana z innymi zasadami i wartościami wyrażonymi w ustawie zasadniczej – poza art. 10 wymienić należy w tym kontekście art. 2 (klauzula demokratycznego państwa prawnego), art. 45 (prawo do sądu, zgodnie z którym rozpatrywanie sporów prawnych jednostki zostało powierzone niezależnym, niezawisłym i bezstronnym sądom), art. 175 ust. 1 (monopol sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości) oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji (niezawisłość sędziowska).

2.4. Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę niezawisłości sędziowskiej („Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom").

W piśmiennictwie wskazuje się, że Konstytucja nie definiuje pojęcia niezawisłości sędziowskiej, co nakazuje odwołać się do tradycyjnego ujęcia

niezawisłości. Zgodnie z nim, niezawisłość jest rozumiana jako konieczność zapewniania (stworzenia) sędziemu takiej sytuacji, by w wykonywaniu swoich czynności mógł podejmować bezstronne decyzje (rozstrzygnięcia), w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 178, s. 3 i 8).

Podobnie pojęcie niezawisłości definiowane jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: „[N]iezawisłość polega na tym, że «sędzia działa wyłącznie w oparciu o prawo, zgodnie ze swoim sumieniem i wewnętrznym przekonaniem»" (por. m.in. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Trybunał przyjmował, że tak rozumiana niezawisłość obejmuje szereg elementów, takich jak: 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 (por. m.in. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99; 13 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 53/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06 i 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07).

Zasada niezawisłości sędziowskiej stanowi konieczny fundament, na którym opiera się działanie władzy sądowniczej. Pozostaje ona w ścisłym związku z zasadą niezależności sądów (zachowanie niezawisłości sędziowskiej warunkuje realizację zasady niezależności sądów i odwrotnie) oraz zasadą bezstronności sędziego (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji), choć nie są to pojęcia tożsame znaczeniowo (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07). Wskazuje się ponadto na bezpośrednie zakorzenienie zasady niezawisłości sędziowskiej w konstytucyjnej zasadzie podziału władzy (por. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99).

2.5. 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. W przepisie tym zostały unormowane dwa aspekty prawa do prywatności. Pierwszy z nich oznacza prawo jednostki do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci, dobrego imienia i wiąże się ze stosownymi pozytywnymi obowiązkami władzy państwowej. Natomiast drugi z tych aspektów, wyrażający się

w prawie do decydowaniu o swoim życiu osobistym, ma w istocie charakter „wolności" i polega „na wykluczeniu wszelkiej postronnej ingerencji w sferę życia osobistego jednostki" (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 47, s. 1; por. również wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Koncepcja prawa do prywatności zaczęła stosunkowo niedawno odgrywać poważniejszą rolę w regulacjach konstytucyjnych i orzecznictwie sądowym. Zdołała już jednak zyskać sobie trwałe miejsce we współczesnych państwach demokratycznych. Stanowią ją zasady i reguły odnoszące się do różnych sfer życia jednostki, a ich wspólnym mianownikiem jest przyznanie jednostce prawa «do życia własnym życiem układanym według własnej woli z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej» (A. Kopff, *Koncepcje prawa do intymności i do prywatności życia. Zagadnienia konstrukcyjne*, Studia Cywilistyczne, t. XX/1972). Tak rozumiana prywatność odnosi się przede wszystkim do życia osobistego, rodzinnego, towarzyskiego i czasem jest określana jako «prawo do pozostawienia w spokoju» (zob. W. Sokolewicz, *Prawo do prywatności* [w:] *Prawa człowieka w Stanach Zjednoczonych*, Warszawa 1985, s. 252). Na ogół przyjmuje się, że prywatność odnosi się też do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarantuje m.in. pewien stan niezależności, w ramach którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu" (wyrok TK z 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K 21/96).

Prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego i jako takie może być limitowane. Wszelkie ograniczenia tego prawa powinny być oceniane przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 4; wyroki TK z: 21 października 1998 r., sygn. akt K 24/98; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05), który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: 1) ustawowa forma ograniczenia; 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); 4) zakaz

naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. np. wyrok TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; por. również L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 31, s. 14 i n.; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 115-141).

2.6. Jednym z aspektów prawa do prywatności jest ochrona tzw. prywatności informacyjnej. Składają się nań uprawnienia jednostek do kontrolowania treści i obiegu informacji, które jej dotyczą. Problematyka ochrony danych osobowych została odrębnie uregulowana na poziomie konstytucyjnym w art. 51 Konstytucji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97), w zakres konstytucyjnego prawa jednostki do ochrony danych osobowych wchodzi m.in. warunek ustawowej podstawy nakazu ujawnienia przez jednostkę informacji dotyczących jej osoby (art. 51 ust. 1 Konstytucji), zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania o obywatelach innych informacji, niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji), prawo dostępu jednostki do odnośnych dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji). Przepis ten zawiera nadto generalną zapowiedź konstytucyjną, zgodnie z którą „zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa" (art. 51 ust. 5 Konstytucji).

W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, iż: „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 (por. np. wyrok z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01). Jest jednak oczywiste, że wskazane uprawnienie, zwłaszcza w relacji obywatel – władza publiczna, nie ma i nie może mieć charakteru absolutnego" (wyrok TK z 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04). Nieuchronne są we współczesnym społeczeństwie działania władz publicznych polegające na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o jednostkach w sposób inny niż w drodze zgłoszenia takich danych przez samego obywatela.

W wyroku z 12 listopada 2002 r. (sygn. akt SK 40/01) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym: „Prawo do ochrony danych osobowych zostało ujęte w taki sposób, że niejako w jego treści zostały bezpośrednio uwzględnione elementy, które powodują z góry jego ukształtowanie jako prawa o zakresie ograniczonym. W konsekwencji, samo zbieranie informacji zawierających dane osobowe, stanowiąc naruszenie sfery prywatności w szerszym zakresie, niekoniecznie jednak będzie automatycznie potraktowane jako naruszenie prawa do ochrony danych osobowych w zakresie działań władzy publicznej – a więc prawa nakierowanego na ochronę pewnego fragmentu prywatności i poddanego szczególnej reglamentacji prawnej".

Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji: „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym". Z tego, adresowanego do władz publicznych, przepisu wynika jednoznacznie, że dopuszczalne jest pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie tylko takich informacji o obywatelach, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Nie do końca jasne jest natomiast to, jakie informacje o obywatelach mogą być uznane za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. W doktrynie przyjmuje się, że chodzi tu o takie dane, które „umożliwiają normalne funkcjonowanie jednostki w zorganizowanym w państwo społeczeństwie" i bez posiadania których władze publiczne nie są „zdolne do podjęcia (czy zakończenia) działań w ramach przyznanych im kompetencji". Nie będą więc niezbędne w demokratycznym państwie prawnym takie informacje o obywatelach, których pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie służy jedynie „wygodzie" organów władzy publicznej, czy też, które są potrzebne tym organom „na wszelki wypadek", np. gdyby dana osoba w przyszłości dopuściła się przestępstwa (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, komentarz do art. 51, Warszawa 2009, s. 262; I. Lipowicz [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 99).

Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny, art. 51 ust. 2 ustawy zasadniczej „po pierwsze legalizuje – nieuchronne we współczesnym społeczeństwie – działania władz publicznych polegające na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o jednostkach w sposób inny niż w drodze zgłoszenia takich danych przez samego obywatela, zobligowanego w trybie określonym w art. 51 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie [...] w sposób częściowo autonomiczny określa przesłanki legalności (granice) takich działań. Konstytucja realizuje jednak 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 bowiem zakresu obowiązku kształtować dowolnie [...]. Zakres autonomii informacyjnej obejmuje zarówno dane o charakterze *stricte* personalnym (osobowym), jak i te dotyczące majątku i sfery ekonomicznej jednostki. W tym ostatnim zakresie Trybunał dopuszcza jednak łagodniejsze kryteria jej ograniczania niż w wypadku sfery czysto osobistej [...]" (wyrok TK z 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04 i przywołane tam inne orzeczenia TK).

Artykuł 51 ust. 2 Konstytucji pozostaje w ścisłym związku z art. 51 ust. 1 („Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby") i z unormowanym co do zasady w art. 47 ustawy zasadniczej prawem do prywatności. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że wkroczenie w sferę życia prywatnego jednostki, w tym w jej autonomię informacyjną, dopuszczalne jest na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym kontekście: „Istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. 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" (wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

Do relacji między art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji odniósł się Trybunał Konstytucyjny także m.in. w wyroku z 17 czerwca 2008 r. (sygn. akt K 8/04), gdzie stwierdził: „Norma wysłowiona w art. 51 ust. 2 Konstytucji nie ma charakteru całkowicie samodzielnego. Wprawdzie ustrojodawca wskazał w powołanym przepisie *expressis verbis* na ograniczenie możliwości arbitralnego kształtowania zakresu informacji o obywatelach pozyskiwanych przez władze publiczne w ustawodawstwie zwykłym i podkreślił wymóg niezbędności takiego ograniczenia, oceniany wedle standardów obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym, nie określił jednak katalogu interesów (wartości) konstytucyjnie chronionych, które – jego zdaniem – mogą być stawiane na szali w procesie oceny dopuszczalności takiego rozwiązania. W tym zakresie konieczne jest odwołanie się do ogólnej regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw".

Artykuł 47 i art. 51 Konstytucji pozostają w określonej relacji: prawo do prywatności wyrażone w art. 47 Konstytucji, zagwarantowane jest m.in. przez ochronę danych osobowych, przewidzianą w art. 51 Konstytucji. Autonomia informacyjna stanowi zatem istotny element składowy prawa do prywatności (zob. wyroki TK z: 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04; 13 grudnia 2011 r., sygn. akt K 33/08). Artykuł 47 i art. 51 Konstytucji służą bowiem ochronie tej samej wartości. Stąd Trybunał w wielu sprawach ujmował wskazane przepisy łącznie jako wzorzec kontroli aktu normatywnego (zob. wyrok TK z 22 lipca 2014 r., sygn. akt K 25/13 i przywołane tam orzeczenia).

3. Analiza zgodności

3.1. Wprowadzenie do p.u.s.p. zakwestionowanej regulacji, przyznającej Ministrowi Sprawiedliwości prawo żądania od prezesa sądu apelacyjnego przesłania akt spraw sądowych, znajduje uzasadnienie w konieczności zapewnienia efektywności sprawowania przez tego ministra zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów.

Objętej wnioskiem Prezydenta RP zmianie normatywnej towarzyszyło wprowadzenie szeregu rozwiązań proceduralnych o charakterze gwarancyjnym dla realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. W art. 37g p.u.s.p. po § 1 dodano § 1a-1c, które mają zapewniać, że przekazanie akt spraw sądowych nie będzie naruszać praw strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie oraz utrudniać sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z przywołanymi przepisami, instytucji przekazania akt spraw sądowych nie stosuje się do akt rejestrowych oraz ksiąg wieczystych. Ponadto ustawa stanowi, że Ministrowi Sprawiedliwości przesyła się akta, jeżeli pozwala na to bieg sprawy, w przeciwnym razie można przesłać jedynie odpisy akt. Prezes właściwego sądu, zarządzając przesłanie akt sprawy niezakończonej, potrzebnych jako dowód w innej sprawie, wskazuje termin zwrotu tych akt, uwzględniając czas potrzebny do dokonania odpowiednich czynności. Minister Sprawiedliwości po upływie tego terminu ma obowiązek zwrotu przekazanych mu akt, co ma stanowić dodatkową gwarancję, że przestrzegane będą prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Ratio legis kwestionowanego przepisu oraz towarzyszący mu kontekst normatywny wymagają odniesienia się do zakresu i charakteru nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi w aktualnym kształcie normatywnym.

3.2. Zagadnienia związane z działalnością administracyjną sądów oraz dopuszczalnym zakresem powierzania organom niesądowym uprawnień w tym zakresie stanowiły przedmiot pogłębionej analizy Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07). W pierwszej kolejności sąd konstytucyjny zdefiniował pojęcie działalności administracyjnej sądu – jest to wszelka działalność zarządzająca i organizatorska sądów, inna aniżeli związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu, służąca zapewnieniu sądom odpowiednich

warunków wykonywania ich zadań. Wyróżniono przy tym administrację sądową w znaczeniu wąskim i szerokim. W znaczeniu wąskim na administrację sądową składa się bezpośrednie dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu (zaliczają się do nich m.in. czynności związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, sekretariatami czy wyposażeniem sądów). Czynności administracyjne *sensu stricto* obejmują także pewien zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów, jak i urzędników sądowych oraz czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądzenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń). Natomiast administracja sądowa w znaczeniu szerokim to działalność polegająca 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. Dotyczy ona w szczególności badania toku i sprawności postępowania sądowego. Składają się na nią również określone czynności nadzorcze wewnętrzne (wykonywane przez prezesa sądu) oraz nadzór zewnętrzny (wykonywany przez podmioty zewnętrzne).

W tym samym judykacie sąd konstytucyjny odniósł się do zagadnienia nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, sprawowanego przez organy władzy wykonawczej. Ustawodawca dysponuje w tym względzie względną swobodą w kształtowaniu instrumentów oraz organów sprawujących powyższy nadzór. Trybunał podkreślił, że ustawodawca jest uprawniony do powierzenia nadzoru nad działalnością administracyjną sądów Ministrowi Sprawiedliwości, o ile czynności nadzorcze obejmują wyłącznie sprawy związane z administracją sądową i nie wkraczają w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie. W tym kontekście ścisłego rozdziału wymaga nadzór zwierzchni nad działalnością ogólnoadministracyjną sądów sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości oraz nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, który może zostać powierzony wyłącznie organom władzy sądowniczej (por. także wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07). Jednocześnie w ramach działalności pozaorzeczniczej sądów należy rozróżnić działalność związaną z koniecznym zarządzaniem procesem orzeczniczym oraz właściwą działalność administracyjną, mającą zapewnić sędziom optymalne warunki materialne, lokalowe

i techniczne. Nadzór nad działalnością administracyjną sądów nie powinien obejmować organizowania postępowania w rozpoznawanych sprawach (np. rozdziału wpływających spraw, wyznaczania terminów konkretnych posiedzeń, wzywania świadków i biegłych). Sprawy te są nierozerwalnie związane z władzą sądowniczą. W tym zakresie wyłączne uprawnienia powinny zostać zastrzeżone na rzecz przewodniczących wydziałów bądź prezesów sądów, a więc tych organów sądów, w skład których wchodzą sędziowie.

W ocenie Trybunału, uprawnienia nadzorcze przysługujące Ministrowi Sprawiedliwości umożliwiają mu wpływanie na bieg spraw administracyjnych sądu, bez ingerencji w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście sąd konstytucyjny uznał, że realizowana przez Ministra Sprawiedliwości kontrola toku postępowania w konkretnej sprawie nie oddziałuje na niezawisłość sędziowską. Pozwala ona jedynie ministrowi na uzyskanie stałych informacji o przebiegu sprawy, nie ingerując w swobodę sędziego w zakresie jurysdykcji. Zdaniem Trybunału, konieczność funkcjonowania nadzoru administracyjnego wynika stąd, że to władza wykonawcza (Rada Ministrów, a w jej ramach w szczególności Minister Sprawiedliwości) ponosi odpowiedzialność za stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. Do sfery zadań władzy wykonawczej zalicza się tym samym nie tylko zapewnienie środków budżetowych na funkcjonowanie sądownictwa, ale także warunków organizacyjno-technicznych umożliwiających ich racjonalne i prawidłowe wykorzystywanie. Administrowanie tymi sprawami powinno podlegać weryfikacji, zaś dopuszczalną jej formą jest nadzór administracyjny sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości.

Sąd konstytucyjny stwierdził nadto, że powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów ma także znaczenie z punktu widzenia zachowania zasady podziału i równowagi władz, umożliwiając ich harmonijne współdziałanie. Przyjęty w Polsce model zwierzchniego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, który powierzony został Ministrowi Sprawiedliwości, wpisuje się w system podziału i równowagi władz. Trybunał wskazywał jednocześnie na sytuacje, w których mogłoby dojść do naruszenia równowagi między władzą ustawodawczą i władzą sądowniczą (m.in. łączenie przez sędziego delegowanego funkcji orzeczniczych z wykonywaniem czynności administracyjnych – por. wyrok TK z 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05).

Również w piśmiennictwie wskazuje się, że sąd, jako organ skupiający sędziów oraz określone środki rzeczowe, musi posiadać odpowiedni aparat administracyjny. Sądy powinny być zarazem administrowane przez organ dbający m.in. o należyte wyposażenie sądów oraz ich funkcjonowanie na podstawie jednolitych zasad urzędowania. W większości państw europejskich powyższą funkcję pełni przedstawiciel władzy wykonawczej, odpowiadający w ramach rządu za sprawy administracji i finansowania sądów. Zasada podziału władz nie wyklucza, by funkcję centralnego organu administracji sądowej pełnił Minister Sprawiedliwości i podległe mu służby, przy czym koresponduje to z nałożeniem na państwo odpowiedzialności za stworzenie odpowiednich warunków finansowych i organizacyjnych dla funkcjonowania sądownictwa. Wówczas jednak niezbędna jest dbałość o to, aby działania ministra ograniczały się rzeczywiście tylko do spraw związanych z administracją sądową i nie wkraczały działaniami nadzorczymi w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego (por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 50-53).

W wyroku z 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12) sąd konstytucyjny dokonał kolejnego istotnego rozróżnienia, wskazując, że władzę sądowniczą można ujmować w znaczeniu funkcjonalnym i organizacyjnym (podmiotowym). To rozróżnienie można spotkać, jakkolwiek w różnych wariantach, w literaturze prawniczej i zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jest ono przydatne dla interpretacji art. 10 i art. 173 Konstytucji. „Władzą sądowniczą w znaczeniu funkcjonalnym jest wymierzanie sprawiedliwości, a także wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 175, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Warszawa 2005, s. 4 oraz cytowana tam literatura i orzecznictwo). W znaczeniu organizacyjnym władza sądownicza to natomiast system organów państwowych – sądów. Między władzą sądowniczą w znaczeniu organizacyjnym a w znaczeniu funkcjonalnym występują oczywiście powiązania, polegające na tym, że charakterystyczne funkcje wraz z odpowiadającymi im kompetencjami w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej są przypisane wyodrębnionym i wyspecjalizowanym organom państwowym – sądom (zob. A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo", z. 7/1998, s. 5; W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, „Przegląd Sądowy", nr 6/2008, s. 5-6). [...] Jakkolwiek oba

aspekty władzy sądowniczej: funkcjonalny i organizacyjny, są ściśle powiązane, ich odróżnianie jest istotne. Chodzi głównie o to, że działalność będąca wykonywaniem funkcji władzy sądowniczej, czyli sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i udzielanie ochrony prawnej, jest podstawową działalnością sądów jako jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej, ale nie jedyną. W sądach jest bowiem prowadzona także działalność administracyjna. W jej ramach można wyróżnić działalność administracyjną związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości oraz działalność administracyjną niezwiązaną z wymiarem sprawiedliwości, ale mającą na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania sądu jako jednostki organizacyjnej".

3.3. *De lege lata* nadzór judykacyjny nad działalnością orzeczniczą sądów powszechnych sprawuje na podstawie art. 183 ust. 1 Konstytucji Sąd Najwyższy. Środki nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad orzecznictwem sądów powszechnych, zarówno instancyjne, jak i pozainstancyjne, służą prawidłowemu rozstrzygnięciu konkretnych spraw cywilnych lub karnych, a przede wszystkim – ujednoliceniu orzecznictwa sądowego. Nadzór judykacyjny jest sprawowany przez rozpoznawanie skarg kasacyjnych i zażaleń w sprawach cywilnych oraz kasacji i wniosków o stwierdzenie nieważności orzeczenia w sprawach karnych, podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnianie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w wykładni prawa a także podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości co do wykładni prawa w konkretnej sprawie.

Nadzór nad działalnością administracyjną sądów sprawuje natomiast Minister Sprawiedliwości. Jak to zostało zaznaczone, w wyroku z 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07) Trybunał uznał, że nadzorowanie działalności administracyjnej sądów przez ministra nie narusza Konstytucji, jeśli nadzór ten nie wkracza w dziedzinę orzecznictwa. Zdaniem TK, od decyzji ustawodawcy zależy, czy nadzór administracyjny nad sądami sprawowany będzie w ramach władzy sądowniczej, czy kompetencje nadzorcze przyznane zostaną władzy wykonawczej.

Podział na nadzór wewnętrzny i zewnętrzny w jego aktualnym kształcie normatywnym został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: nowelizacja z 2011 r.). Jak wskazano

w uzasadnieniu rządowego projektu tej ustawy, takie ukształtowanie zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów miało na celu ścisłe rozgraniczenie uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów oraz ograniczenie nadzoru Ministra Sprawiedliwości w zakresie „toku i sprawności postępowania" (druk sejmowy nr 3655/VI kad., s. 12).

W myśl p.u.s.p., działalność administracyjna sądów obejmuje czynności związane z zapewnieniem odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej (art. 8 pkt 1 p.u.s.p.), jak również zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej (art. 8 pkt 2 p.u.s.p.). Nadzór nad działalnością administracyjną sądów w tym zakresie p.u.s.p. powierza Ministrowi Sprawiedliwości oraz – w części – prezesom sądów.

Zgodnie z art. 9 p.u.s.p. nadzór nad działalnością sądów polegającą na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych sprawuje Minister Sprawiedliwości na zasadach określonych w dziale I rozdziale 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Na mocy art. 9a § 1 p.u.s.p., wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 tej ustawy, sprawują prezesi sądów. Z kolei zgodnie z art. 9a § 2 p.u.s.p., zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 p.u.s.p. Szczegółowe zasady nadzoru zostały określone w rozdziale V działu I przedmiotowej ustawy (art. 37-41 p.u.s.p.), który na mocy u.z. otrzymał brzmienie: „Nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów".

Analiza zakresu nadzoru zewnętrznego MS wymaga uprzedniego scharakteryzowania instrumentów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Stosownie do art. 37a p.u.s.p., prezes sądu apelacyjnego sprawuje wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądu apelacyjnego oraz sądów okręgowych i rejonowych działających na obszarze apelacji, prezes sądu okręgowego – nad działalnością administracyjną sądu okręgowego oraz sądów

rejonowych działających w okręgu sądowym, a prezes sądu rejonowego – nad działalnością administracyjną sądu rejonowego.

Czynności nadzorcze prezesa sądu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, obejmują w szczególności: badanie sprawności postępowania w poszczególnych sprawach, kontrolowanie działalności sekretariatu wydziału, a także badanie prawidłowości przydzielania sędziom i referendarzom sądowym spraw oraz równomiernego obciążenia ich pracą (art. 37b § 1 p.u.s.p.).

Czynnościami z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanymi przez prezesa sądu apelacyjnego i prezesa sądu okręgowego są ponadto: wizytacja, obejmująca pełną działalność administracyjną sądu lub wydziału sądu, oraz lustracja, obejmująca wybrane zagadnienia z działalności administracyjnej sądu lub wydziału sądu (art. 37b § 2 p.u.s.p.).

Czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego prezes sądu może powierzyć sędziemu wizytatorowi, wiceprezesowi sądu, przewodniczącemu wydziału, a także, w uzasadnionych przypadkach, innemu wyznaczonemu sędziemu lub referendarzowi sądowemu. Czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, w zakresie kontroli działalności sekretariatu wydziału, prezes sądu może powierzyć inspektorowi do spraw biurowości. 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 i 2 p.u.s.p.).

Tymczasem zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, określoną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., sprawuje Minister Sprawiedliwości. Nadzór ten – zgodnie z art. 37f p.u.s.p. – obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego a także wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów. Pojęcie nadzoru zewnętrznego obejmuje również czynności konieczne do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, (oraz dodatkowo – w przypadku wejścia w życie u.z.: „komitetami traktatowymi ONZ, Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz międzynarodowymi sądami arbitrażowymi") w zakresie spraw dotyczących działalności sądów.

W aktualnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości posiada następujące środki realizacji opisanych wyżej kompetencji. Zgodnie z art. 37g § 1 p.u.s.p. wspomniany minister analizuje informacje roczne o działalności sądów, ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, a także kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia.

W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego stosownych zarządzeń, Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu albo przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu (art. 37g § 2 p.u.s.p.).

Ponownego podkreślenia wymaga okoliczność, że stosownie do art. 9a § 2 p.u.s.p., Minister Sprawiedliwości sprawuje zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów określoną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej. Do Ministerstwa Sprawiedliwości może być delegowany jedynie sędzia wyróżniający się wysokim poziomem wiedzy prawniczej oraz wykazujący znajomość problematyki w zakresie powierzanych mu obowiązków (art. 78 § 1b p.u.s.p.). Należy podkreślić, że stosownie do art. 77 § 2b p.u.s.p., sędzia nie może łączyć funkcji orzekania z wykonywaniem czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej.

Na mocy ustawy zmieniającej MS uzyskał dodatkowy środek realizacji przyznanych ustawą kompetencji w postaci możliwości żądania od prezesa sądu apelacyjnego przedstawienia, we wskazanym terminie, informacji i dokumentów dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych, a gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego – przesłania akt spraw sądowych.

W tym miejscu przypomnienia wymaga, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12) stwierdził, iż przyjęty w drodze ostatniej nowelizacji model nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra

Sprawiedliwości nie narusza zasady podziały władzy oraz nie ingeruje w niezależność sądownictwa. W wyroku z 8 maja 2014 r. (sygn. akt U 9/13) Trybunał potwierdził, że nadzór administracyjny nad działalnością sądów polega co do zasady na „weryfikacji zewnętrznej, formalnej działalności administracyjnej sądów". Do pojęcia działalności administracyjnej sądu należy również zaliczyć „tok i sprawność postępowania", chociaż – co nie budzi wątpliwości – kwestie te pozostają w bardzo ścisłym związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, a więc działalnością, w której sędziowie mają być niezawiśli. Istotą nadzoru administracyjnego ma być bowiem wpływanie na bieg spraw administracyjnych sądu, bez ingerencji w sprawowanie przez sąd wymiaru sprawiedliwości.

Należy także zauważyć, że analizowane uprawnienie żądania akt sądowych znajdowało się już w dyspozycji MS na podstawie § 20 rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. Nr 187, poz. 1564; dalej: rozporządzenie z 2012 r. lub r.n.). Jednakże – w wyroku z 8 maja 2014 r. (sygn. akt U 9/13) – Trybunał Konstytucyjny uznał, iż *de lege lata* kompetencja ta nie może być pośrednio wywodzona z art. 37f oraz z art. 37g p.u.s.p. Jednocześnie sąd konstytucyjny stwierdził, że dostęp organów władzy wykonawczej do akt sądowych jest materią ustawową, pośrednio przesądzając o dopuszczalności normowania tego zagadnienia na poziomie ustawowym, oczywiście pod warunkiem dochowania odpowiednich standardów konstytucyjnych.

W świetle przedstawionych wyżej ustaleń rozstrzygnięcie postawionego przez Prezydenta RP problemu konstytucyjnego wymaga rozważenia czy wprowadzenie dodatkowych kompetencji MS, o których mowa w art. 37g § 1 pkt 3 u.p.s.p. (w brzmieniu nadanym u.z.) narusza stan równowagi między władzą wykonawczą i sądowniczą oraz ingeruje w niezawisłość sędziowską.

3.4. Na mocy art. 1 pkt 21 u.z. ustawodawca wprowadził instrument weryfikacji przez MS wykonywania sformułowanych w p.u.s.p. obowiązków nadzorczych przez prezesów sadów apelacyjnych. Jak już wspomniano, art. 37 g § 1 pkt 3 p.u.s.p. w nowym brzmieniu uprawnia ministra do żądania od prezesa sądu apelacyjnego przedstawienia, we wskazanym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych, a gdy jest to konieczne do weryfikacji

czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego – także przesłania akt spraw sądowych.

Jak zaznaczono na wstępie, celem przepisu jest urealnienie nadzoru administracyjnego ministra przede wszystkim w odniesieniu do spoczywających na prezesach sądów obowiązkach kontroli sprawności postępowania w poszczególnych sprawach. W odniesieniu do tych ostatnich w piśmiennictwie wskazuje się, iż „naruszającymi sprawność postępowania będą te czynności, które powodują, że sprawa toczy się przewlekle. Uprawnienie prezesa sądu do uchylenia takiej czynności będzie mogło mieć miejsce tylko wtedy, gdy dana czynność będzie mogła być uznana za związaną z działalnością administracyjną sądu (rozumianą jako tok wewnętrznego urzędowania sądu bezpośrednio związanego ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i zadań z zakresu ochrony prawnej). Możliwość ingerencji w taką czynność (choć w istocie rzecz dotyczyć może raczej zaniechań) powinna mieć miejsce tylko wtedy, gdy dotyczy ona oczywistych usterek i uchybień. Z reguły zatem nie będzie mogło być uznane za czynność związaną z działalnością administracyjną sądu wyznaczenie terminu i wezwanie na termin tylko części świadków wnioskowanych w sprawie, natomiast może zostać tak zakwalifikowane ustalenie terminu sporządzenia opinii przez biegłego. Należy zaznaczyć, że organ nadzoru powinien wykazywać tu szczególną ostrożność i powściągliwość. Obowiązującą dyrektywą postępowania w zakresie nadzoru powinno być, że jeżeli istnieją wątpliwości co do zakresu i dopuszczenia nadzoru, trzeba interpretować je w tym kierunku, żeby odstąpić od ich przeprowadzenia" (B. Godlewska-Michalak [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych, Komentarz*, red. A. Górski, LEX nr 8821, komentarz do art. 37, uwaga nr 10).

Pełna ocena zakresu sprawowanego przez MS nadzoru wymaga przybliżenia charakteru informacji weryfikowanych w trybie art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. Przypomnieć należy, że w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego zarządzeń z zakresu kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów, Minister Sprawiedliwości może zarządzić na podstawie art. 37g § 2 p.u.s.p. przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu, czy też przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu. Zarządzona w tym trybie lustracja jest dokonywana przez prezesa sądu apelacyjnego, zaś w uzasadnionych wypadkach – przez wizytatorów z obszaru innej apelacji. Minister Sprawiedliwości może jednak,

zgodnie z art. 37g § 4 p.u.s.p., zdecydować o wzięciu udziału w zarządzonych czynnościach przez sędziego delegowanego do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Artykuł 37i p.u.s.p. nakłada na MS obowiązek określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego trybu sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Obowiązek ten został zrealizowany przez wydanie rozporządzenia z 2012 r., którego załącznik nr 1 określa zestaw pozyskiwanych informacji o bieżącym funkcjonowania sądu.

Zgodnie z § 5 ust. 1-2 r.n., prezes sądu apelacyjnego sporządza plan nadzorczy działalności sądu apelacyjnego oraz plany nadzorcze działalności sądów okręgowych działających na obszarze apelacji, a prezes sądu okręgowego – plany nadzorcze działalności sądów rejonowych działających w okręgu sądowym. Prezes sądu apelacyjnego jest również władny zaplanować czynności nadzorcze, które winny zostać przeprowadzone w sądach rejonowych działających na obszarze apelacji. Natomiast stosownie do § 5 ust. 3 rozporządzenia nadzorczego z 2012 r., prezesi sądów okręgowych obowiązani są do uwzględnienia tak ustalonych czynności nadzorczych w sądach rejonowych, w przygotowywanych przez siebie planach nadzorczych dla sądów rejonowych, a następnie przedłożyć je prezesowi sądu apelacyjnego, który może zgłosić wiążące uwagi w terminie 14 dni. Ustalane w tym trybie plany nadzorcze obejmują przeprowadzenie okresowych wizytacji wydziałów sądów, zaś w razie potrzeby plany nadzorcze mogą obejmować również przeprowadzenie lustracji (§ 6 ust. 1 i 2 r.n.).

Wizytacja polega na bieżącej analizie danych statystycznych w zakresie wpływu i liczby spraw załatwionych oraz obsady sędziowskiej, sprawności postępowania sądowego, w tym czasu trwania postępowania sądowego od dnia pierwszej rejestracji do dnia zakończenia sprawy w danej instancji w wydziale, w referatach poszczególnych sędziów lub referendarzy sądowych, a także informacje o stanie zaległości i przyczynach nierozpoznania spraw. W trakcie wizytacji gromadzone są także informacje o liczbie spraw zawieszonych, wykonywaniu czynności w toku postępowania międzyinstancyjnego, wykonywaniu orzeczeń sądowych, terminowości sporządzania uzasadnień, przestrzegania kultury organizacji pracy.

Lustracja ma na celu zbadanie określonej problematyki z zakresu działalności administracyjnej sądu. Jest ona zawsze kontrolą tematyczną, w odróżnieniu od wizytacji, która ma charakter ogólny, całościowy. Z przeprowadzonej lustracji musi być sporządzony protokół.

Istotą zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów jest analiza i ocena prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Skuteczny nadzór musi opierać się na pełnych i wiarygodnych informacjach o sposobie realizacji przez prezesów sądów opisywanych wyżej obowiązków związanych z wykonywaniem nadzoru wewnętrznego oraz sposobem reagowania na ustalenia wynikające z pozyskiwanych tą drogą informacji o pracy administracyjnej sądów. Wykonywanie przez Ministra Sprawiedliwości czynności zewnętrznego nadzoru może prowadzić do wydania stosownych zarządzeń prezesowi sądu apelacyjnego, które – jak wynika z art. 37f § 1 p.u.s.p. – mogą dotyczyć jedynie wykonywania przez prezesa obowiązków nadzorczych. Stąd również dokumenty i akta spraw, o których mowa w nowym art. 37g § 2 pkt 3 p.u.s.p., muszą być konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych przez prezesów sądów i nie mogą dotyczyć kwestii związanych z realizacją funkcji orzeczniczych. Na gruncie obowiązującego i wynikającego z ustawy zmieniającej stanu prawnego nie ma zatem możliwości przyjęcia, że np. Minister Sprawiedliwości mógłby kontrolować akta sądowe np. w celu weryfikacji czynności podejmowanych przez prezesów sądów w odniesieniu do badania jednolitości orzecznictwa sądowego, gdyż jest to dziedzina podlegająca wyłącznie władzy sądowniczej.

Podkreślenia wymaga, iż na mocy zakwestionowanej regulacji minister nie przejmuje kompetencji z zakresu nadzoru wewnętrznego nad pracą sędziów, a jedynie uzyskuje instrument weryfikacji informacji pozyskanych od prezesów sądów. Zapoznanie się ministra z aktami umożliwia zdobycie przez niego obiektywnej informacji o przebiegu procedury sądowej i właściwej bądź nietrafnej ocenie jakiej w tej mierze dokonał prezes sądu apelacyjnego w ramach nadzoru wewnętrznego. Chodzi zatem o możliwość weryfikacji celowości i trafności działań nadzorczych podejmowanych przez prezesów sądów apelacyjnych. W aktualnym stanie prawnym ocena czynności nadzorczych dokonuje się wyłącznie na podstawie informacji pośrednich, otrzymywanych od prezesów sądów. Nowy środek za zatem charakter konieczny do prawidłowej realizacji legitymowanych na gruncie Konstytucji

kompetencji nadzorczych MS. Nie wykracza bowiem poza dotychczasowe granice nadzoru powierzonego władzy wykonawczej nad administracją sądów.

Podkreślenia wymaga, że przedkładana ministrowi przez prezesa sądu apelacyjnego (na podstawie art. 37h § 1 p.u.s.p) informacja roczna o działalności sądów funkcjonujących na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi sądu apelacyjnego zadań, zawiera głównie dane o charakterze statystycznym odnoszące się do czasu trwania postępowań czy liczby skarg na tzw. przewlekłość postępowania. Jednocześnie dokument ten zwiera informacje na temat efektów podjętych czynności nadzorczych, w tym działań podjętych w celu zapewnienia właściwego toku urzędowania sądów.

Przyznane MS w ramach nadzoru zewnętrznego uprawnienia mogą być realizowane w sytuacji, gdy zostaną stwierdzone istotne uchybienia w działalności sądu lub przypadku niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego zarządzeń wydanych na podstawie art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. Użycie w ustawie określenia „istotne uchybienia w działalności sądu" daje podstawę do stwierdzenia, że uchybienia te muszą mieć charakter zasadniczy, rzeczywisty. Możliwość weryfikacji czynności nadzorczych za pomocą dostępu do akt sprawy pozwala realizować wspomniane kompetencje w oparciu o obiektywnie informacje. W niektórych przypadkach weryfikacja oceny prezesa sądu co do prawidłowości toku postępowania może mieć miejsce dopiero po zapoznaniu się z okolicznościami sprawy. Te szczegółowe okoliczności przesądzają o dynamice konkretnego postępowania, determinują tok wymaganych czynności w sprawie. Długość postępowania jest bowiem funkcją podmiotowego (liczba stron i uczestników) i przedmiotowego (stopień złożoności analizowanej materii) skomplikowania sprawy. Podsumowując, tylko bezpośrednia analiza akt sprawy pozwala ocenić, czy działania nadzorcze, podejmowane przez prezesa sądu i podległego mu przewodniczącego wydziału, były adekwatne do okoliczności konkretnej sprawy i sytuacji wydziału.

Odnosząc się do ostatniego z zarzutów stawianych przez wnioskodawcę w świetle analizowanych w tym punkcie wzorców kontroli, tj. zarzutu nieobjęcia akt przekazywanych na podstawie art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. ochroną przewidzianą dla akt postępowania przygotowawczego analogiczną do tej, jaką wprowadza art. 114 § 1a zd. 3 p.u.s.p., należy mieć na uwadze, że przekazanie akt Ministrowi Sprawiedliwości na podstawie zmienionego art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. nie wpływa na zmianę statusu tych akt. Pozostają one nadal aktami sądowymi i podlegają

ochronie przewidzianej dla takich akt. Stąd wszystkie osoby, które uzyskają możliwość zapoznania się z aktami na mocy zakwestionowanych przepisów będą zobowiązane do ich ochrony, a zatem również do ochrony znajdujących się w nich danych osobowych, na takich samych zasadach, jakby akta te znajdowały się w sądzie.

Mając na względzie powyższy kontekst normatywny, należy stwierdzić, że art. 37f § 1 pkt 3 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym u.z. nie narusza art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości czynności określone w tym przepisie mieszczą się w granicach wykonywania zewnętrznego nadzoru administracyjnego, nie ingerują natomiast w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Nie wiążą się także ze zwiększeniem formalnego zakresu nadzoru w porównaniu ze stanem obowiązującym. Celem nowej regulacji jest bowiem jedynie pozyskanie wiarygodnych informacji koniecznych do realizacji już istniejących kompetencji MS w tym zakresie. Ponadto zawarte w przepisie sformułowanie „w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego" sprawia, iż minister nie jest uprawniony do „bezpośredniego" (tj. bez pośrednictwa służby nadzoru, czyli sędziów delegowanych do ministerstwa) domagania się przekazania akt sądowych.

Ponadto potrzeba zwrócenia się o udostępnienie akt musi wynikać z informacji uzyskanych w wyniku przeprowadzonych czynności nadzorczych w stosunku do prezesów sądów, a w szczególności musi wynikać z wątpliwości, których nie udało się wyjaśnić w wyniku realizacji innych uprawnień przewidzianych przez p.u.s.p. Żądanie przekazania akt musi być konieczne dla weryfikacji informacji, co zdecydowanie zawęża możliwość działania organu władzy wykonawczej.

Koniecznym wydaje się zaakcentowanie, że kwestionowana regulacja znajduje także oparcie w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych, przede wszystkim zaś w art. 45 Konstytucji. Opóźnienia w rozpatrywaniu spraw stanowią istotny mankament polskiego wymiaru sprawiedliwości, zaś należności zasądzane z tytułu przewlekłości postępowań w sposób oczywisty uszczuplają dochody budżetu państwa. Uprawnienie, o którym mowa w art. 37g § 2 pkt 3 p.u.s.p. wzmacnia instrumentarium prawne MS służące zapewnieniu sprawności postępowania, która stanowi ważny element konstytucyjnego prawa do sądu. Analizowane uprawnienie MS, zmierzając do urealnienia nadzoru nad kontrolnymi działaniami prezesów sądów, przyczynia się do skutecznej realizacji prawa do sądu, szczególnie w tym jego aspekcie, który jest związany z rozpoznaniem sprawy bez zbędnej zwłoki. Jak

akcentuje się w piśmiennictwie: „Minister Sprawiedliwości, odpowiadając konstytucyjnie za dział sprawiedliwości, powinien mieć odpowiednie prerogatywy o wyraźnie ustawowo określonych granicach nadzoru nad działalnością sądów, nie chronione zasadami niezależności sądu i niezawisłości sędziowskiej, zapewniające realną możliwość wywiązania się z tej odpowiedzialności" (J. Gudowski (red.), T. Ereciński, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, komentarz do art. 37, Lex nr 9670).

Na zakończenie tej części rozważań należy zauważyć, że analizowany przepis ma na celu zwiększenie sprawności funkcjonowania administracji w sądownictwie, zaś sprawność organów władzy publicznej w realizacji oznaczonych zadań stanowi wartość, o której mowa w preambule do Konstytucji, w zakresie, w jakim wymaga się by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność".

3.5. Przeprowadzona analiza pozwala także przyjąć, że kwestionowany przepis nie narusza standardów wynikających z art. 2 Konstytucji. W ocenie Sejmu, nie jest jednak dopuszczalne dokonanie oceny proporcjonalności takiej ingerencji – na innej zasadzie niż zaprezentowane powyżej ważenie zasad i wartości konstytucyjnych. W kontekście wzorców kontroli jakimi są art. 10 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji nie jest możliwe odwołanie się do klasycznej formuły proporcjonalności, którą Prezydent RP wywodzi z art. 2 Konstytucji. Zasada proporcjonalności nie może stanowić instrumentu oceny w odniesieniu do relacji w ramach szeroko rozumianego systemu organów objętych zasadą trójpodziału władz (por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11). Zdaniem Sejmu, kwestię tę można natomiast – jak uczyniono to powyżej – oceniać z perspektywy nakazu współdziałania władz publicznych, która w wyniku zakwestionowanych regulacji doznaje wzmocnienia, czyniąc prezesa sądu apelacyjnego oraz MS odpowiedzialnymi za sprawność administracji w sądzie.

Przechodząc do oceny kwestionowanej regulacji z punktu widzenia zasady określoności, należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Musi być jasny i precyzyjny (zob. wywód o zasadzie określoności prawa w wyroku TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 i przywołane tam orzecznictwo). Dla oceny niezgodności

danej regulacji z Konstytucją nie wystarcza abstrakcyjne stwierdzenie nieokreśloności tekstu prawnego. Niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości stosowania prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej danego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające (zob. wyroki TK z: 16 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 34/03; 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10). Z powyższego wynika, że nie każda, lecz jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności.

Zaprezentowana wyżej analiza potwierdza, iż przepisy rozdziału 5 p.u.s.p. w sposób precyzyjny wyznaczają ramy normatywne dla realizacji kompetencji MS do pozyskiwania sądowych akt sprawy. Korzystanie z uprawnienia do ich żądania nie może wykraczać poza granice nadzoru zewnętrznego opisanego w art. 37f i 37g p.u.s.p. Zakres informacji podlegających weryfikacji za pomocą tego środka określony został przez przepisy definiujące dopuszczalne czynności podejmowane w ramach nadzoru wewnętrznego (art. 37-37e w związku z art. 9 b p.u.s.p.).

W kwestionowanym przepisie ustawodawca posłużył się wyrażeniem ocennym, wskazując na „konieczność" uzyskania akt. W świetle szczegółowych przepisów definiujących czynności nadzorcze nie można mówić o dowolności MS w dysponowaniu analizowaną kompetencją. Odwołanie się do wyrażenia ocennego było nieuniknione ze względu na specyfikę regulowanej materii. Nie jest bowiem możliwe enumeratywne i abstrakcyjne wymienienie okoliczności, w których można by przyjąć, że udostępnienie akt jest konieczne dla prawidłowej realizacji nadzoru zewnętrznego.

3.6. Odrębnym zagadnieniem jest ocena zakwestionowanej regulacji z perspektywy konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Ze względu na znaczenie niezawisłości sędziowskiej dla zachowania standardów demokratycznego

państwa prawnego, kwestia ta domaga się wnikliwej analizy. Nie można także z góry przesądzić, że regulacja nienaruszająca zasad podziału władzy i niezależności sądownictwa – rozpatrywanych w płaszczyźnie relacji instytucjonalnych – automatycznie respektuje konstytucyjny wymóg niezawisłości, którą Konstytucja gwarantuje każdemu sędziemu.

Jak zaznaczono, Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt U 9/13 pośrednio uznał dopuszczalność regulacji na poziomie ustawowym dostępu do akt sprawy w związku z realizacją czynności nadzoru zewnętrznego przez MS.

W wyroku z 8 maja 2014 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że § 20 rozporządzenia z 2012 r., w części obejmującej słowa „a w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych", jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Mimo że wnioskodawca domagał się zbadania kwestionowanej regulacji z art. 10 ust. 1, art. 173, art. 178 ust. 1, art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i ust. 5 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 i z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 i 1662; dalej: u.o.d.o.), TK rozstrzygnął wyłącznie zarzut natury formalnej, odnoszący się do przekroczenia przez Ministra Sprawiedliwości granic upoważnienia ustawowego i unormowania w akcie wykonawczym materii wykraczających poza udzielone mu kompetencje (art. 92 ust. 1 Konstytucji). W pozostałym zakresie TK umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Niemniej, w przywołanym wyroku Trybunał wyraził pogląd, który – jak się wydaje – ma istotne znaczenie w rozstrzygnięciu problemu zawisłego w niniejszej sprawie. Zdaniem Trybunału, dostęp do akt sprawy sądowej, w szczególności znajdującej się w toku, oddziałuje na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej przez sąd. Może wywoływać efekt mrożący dla sędziego, a co za tym idzie – wywierać choćby pośrednią presję na sposób rozstrzygnięcia rozpoznawanej przez niego sprawy.

W cytowanym judykacie Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył, by w ramach nadzoru zewnętrznego istniała potrzeba wglądu w akta sądowe. Wskazał jednak na konieczność odrębnego postrzegania zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy co do kreowania kompetencji do żądania akt sprawy zakończonej prawomocnym wyrokiem oraz akt sprawy, w której trwa postępowanie przed sądem. „Zakończenie sprawy przed sądem ogranicza możliwość wystąpienia sytuacji naruszenia przez to

niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądu. Zdecydowanie węższy margines swobody regulacyjnej ma natomiast ustawodawca podczas kreowania kompetencji do żądania udostępnienia przez Ministra Sprawiedliwości akt sprawy znajdującej się w toku. Do przyznania mu tej kompetencji muszą istnieć bardzo ważne i silnie uzasadnione przesłanki. Materia ta dotyczy bowiem konstytucyjnych uprawnień władzy sądowniczej – sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W każdym wypadku konstrukcja taka musi mieć, po pierwsze, swoją wyraźną podstawę w ustawie, a po drugie może odnosić się jedynie do takich sytuacji, które nie będą ingerowały w niezawisłość sędziowską ani nie będą mogły być odebrane jako naruszenie zasady bezstronności".

W cytowanym wyroku Trybunał zwrócił również uwagę, że udostępnianie akt sądowych organom władzy wykonawczej może także rzutować na efektywność sądowej ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji). Również w tym wypadku już sama świadomość możliwości przekazania organowi władzy wykonawczej akt sprawy sądowej, zwłaszcza jeśli dotyczy ona sporu między jednostką a państwem, może podawać w wątpliwość rozstrzygnięcie tej sprawy przez niezależny, niezawisły i bezstronny sąd, czego wymaga art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości akt sądowych w trakcie toczącego się postępowania nie może rzutować na realizację konstytucyjnego prawa jednostki do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Ten ostatni zarzut – jak się wydaje – został wyeliminowany przez wprowadzenie w drodze u.z. do p.u.s.p. przepisów proceduralnych (art. 37g § 1a-1c) mających zapobiec ewentualnej przewlekłości postępowania wywołanej koniecznością udostępnienia MS akt sprawy. Pozostałe sformułowane przez Trybunał wymogi wymagają szczegółowej analizy.

Niewątpliwie kwestionowana kompetencja, dzięki u.z., uzyskała wyraźną podstawę prawną o randzie ustawowej. Jak wyjaśniono także w pkt. II.3.4 stanowiska nie wiąże się ona z bezpośrednim, formalnym oddziaływaniem na realizację tej aktywności sędziów, która jest związana z jądrem kompetencyjnym władzy sądowniczej.

Zauważyć jednak należy, że choć uprawnienie do żądania akt sprawy jest realizowane w związku z weryfikacją czynności prezesów sądów (między organami nadzoru), to jej ostatecznym skutkiem jest uzyskanie informacji i dokonanie oceny dynamiki postępowania w określonej sprawie prowadzonej przez konkretnego

sędziego czy skład orzekający. Oznacza to, że zażądanie przez MS akt sprawy może pośrednio oddziaływać na konkretną sytuację procesową. Tego typu incydentalna ingerencja – choćby pośrednia – w toczące się postępowanie może naruszać zewnętrzne postrzeganie sądu jako bezstronnego. Dokonywana w imieniu przedstawiciela władzy wykonawczej ocena czynności dotyczących toku i sprawności postępowania – z natury rzeczy spornej – może być odbierana jako próba nacisku na sędziego, dyskwalifikowania jego umiejętności zawodowych. Innymi słowy, choć formalne środki nadzorcze podejmowane mogą być wyłącznie w odniesieniu do prezesów sądów, to jednak żądanie przesłania akt sprawy stanowi ingerencję w normalny tok postępowania. Formułowane przy tej okazji oceny pracy sędziego nie pozostają bez wpływu zarówno na jego osobistą sytuację w sprawie, jak i zewnętrzne postrzeganie jego niezawisłości, również przez strony postępowania. Choć bowiem czynności w ramach nadzoru zewnętrznego realizowane są za pośrednictwem służby nadzoru, to należy pamiętać, że pozycja jej członków jest specyficzna, bowiem pozostając w korpusie sędziowskim, realizują oni czynności w imieniu MS. Wreszcie nie można tracić z pola widzenia faktu, że MS jest jednym z podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym (art. 114 § 1 p.u.s.p.). Skierowanie takiego wniosku w związku z trwającym postępowaniem może być odbierane jako próba wywarcia presji na sędziego, bez względu na to, czy w ostateczności rzecznik podejmie właściwe czynności w sprawie. Tymczasem w piśmiennictwie akcentuje się, że zewnętrzne postrzeganie działań sędziego stanowi immanentny element rozumienia niezawisłości sędziowskiej. „Nawet takie działania zewnętrzne, które nie zachwieją subiektywnej niezawisłości sędziego, mogą perswadować opinii publicznej, że sprawa nie została rozstrzygnięta w warunkach niezawisłego orzekania. Już więc pozory naruszenia niezawisłości mogą okazać się wystarczające, by doszło do złamania art. 178 ust. 1" (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 178, s. 9). Również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 listopada 2007 r. (sygn. akt K 39/07), powołując się na międzynarodowe standardy niezależności sądów i niezawisłości sędziów, zwrócił uwagę, że standardy te może naruszać nie tylko rzeczywiste, ale także pozorne uzależnienie sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż wymagania prawa.

Podkreślenia także wymaga, że oceny formułowane przez MS w związku z prowadzeniem konkretnego postępowania mogą oddziaływać w sposób pośredni – za sprawą zarządzeń wydawanych prezesom sądów – na trwające postępowanie. Zgodnie z art. 37 § 4 p.u.s.p., w razie stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego prezesi sądów mogą zwrócić na nie, na piśmie, uwagę i żądać usunięcia skutków uchybienia. Oznacza to, że na gruncie analizowanej ustawy żądanie wyjaśnień oraz usunięcia uchybień może mieć miejsce również w trakcie zawisłego postępowania sądowego. Na mocy art. 37 § 1 p.u.s.p., 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. Rodzajowo inną jest sytuacja, gdy prezes sądu realizuje wskazane czynności z własnej inicjatywy, a inna gdy czynności te podejmuje w wyniku zarządzeń MS. Należy wziąć pod uwagę, że zgodnie § 22 ust. 2 p.u.s.p., w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu, prezes sądu podlega prezesowi sądu przełożonego oraz Ministrowi Sprawiedliwości.

O ile – jak wyjaśniono w poprzednich punktach stanowiska – ze względu na informacyjny cel żądania akt sprawy, a zatem pozyskiwanie ich dla weryfikacji czynności nadzorczych prezesów sądów, żądanie to nie może oddziaływać na niezawisłość sędziowską w przypadku spraw zakończonych prawomocnym orzeczeniem, o tyle w odniesieniu do spraw w toku pojawiają się potencjalne obszary wywierania nieformalnej presji na sędziego lub kreowania sytuacji, w której może on być odbierany jako stronniczy przez uczestników postępowania. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, niezawisłość nie powinna być traktowana jako indywidualny przywilej sędziego, bowiem zasadniczym celem związanych z nią gwarancji jest zapewnienie należytych warunków pełnienia funkcji wymierzania sprawiedliwości (*ibidem*, s. 7). Niezawisłość sędziego stanowi instytucję ustanowioną przede wszystkim w interesie publicznym, ma zapewnić bezstronność orzekania oraz zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości (por. T. Ereciński, *Niezawisłość sędziowska a swoboda orzekania w sprawach cywilnych* [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, red. J. Gołaczyński, P. Machnikowski, Warszawa 2010, s. 125).

Jak się wydaje, na gruncie postanowień Konstytucji i w świetle orzecznictwa konstytucyjnego dopuszczalnym jest uprawnienie władzy wykonawczej do zapoznawania się z aktami sądowymi spraw zakończonych w celu diagnozowania

problemów i weryfikacji nieprawidłowości w nadzorze wewnętrznym. W tym aspekcie uprawnienie takie stanowi istotne dopełnienie modelu systemowego przyjętego na gruncie p.u.s.p. Jednakże możliwość wykorzystywania tego mechanizm *ad hoc* do bieżącego monitorowania spraw w toku musi budzić poważne zastrzeżenia konstytucyjne. Gwarancja niezawisłości sędziowskiej rozciąga się na wszystkie czynności podejmowane przez sędziego w sprawie, w tym również te procesowe, nie ogranicza się zatem tylko czynności ściśle związanych z wyrokowaniem.

W rozstrzygnięciu powyższej kwestii pomocne może okazać się również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz), który w wyroku z 9 lutego 2012 r. w sprawie Kinský przeciwko Czechom (nr skargi 42856/06) wskazał na konieczność dokonania oceny postępowań sądowych jako pewnej całości. Postępowanie powinno być prowadzone w taki sposób, aby wykluczyć jakiekolwiek wątpliwości co do bezstronności sędziego. Jak podkreślił ETPCz: „sprawiedliwość nie tylko powinna być wymierzona, ale musi być również postrzegana jako wymierzona". Na gruncie przywołanej sprawy Trybunał negatywnie ocenił działania czeskiego ministerstwa sprawiedliwości, które domagało się w toku postępowania informacji o przebiegu sprawy i otrzymywało raporty, łącznie z nazwiskami sędziów, w referacie których sprawa się znajdowała. W tym kontekście ETPCz zwrócił szczególną uwagę na prawo ministerstwa do wszczynania postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom. W konsekwencji ETPCz uznał, że w tej sprawie nie ma znaczenia dowód rzeczywistej presji na sędziów, ale same przejawy ewentualnego naruszenia zasady bezstronności.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, sprawa Kinský przeciwko Czechom pokazuje, że: „ingerencją w niezawisłość i bezstronność sądu jest nie tylko wydawanie sądowi wyraźnych poleceń co do rozstrzygnięcia, jakie powinno zapaść, ale również tworzenie wokół sprawy, na skutek dostępnych Ministrowi Sprawiedliwości środków nadzoru administracyjnego, swoistego nacisku psychologicznego, który może mieć wpływ na bezstronność sędziego". Środki i sposoby, jakimi dysponuje władza wykonawcza przy wykonywaniu nadzoru administracyjnego mogą mieć zatem wpływ na ocenę bezstronności sędziego. „Zbytnie zainteresowanie ministra daną sprawą, żądanie akt do wglądu, sprawozdań z przebiegu sprawy w toku, mogą stworzyć psychologiczną atmosferę wokół procesu, która nie pozostanie bez wpływu na sposób prowadzenia postępowania czy nawet na jego wynik. Dlatego istotnym jest wprowadzenie zabezpieczeń prawnych,

zmniejszających ryzyko wytworzenia atmosfery wpływu psychologicznego" (M. Matusiak-Frącczak, *Glosa do wyroku ETPC z dnia 9 lutego 2012 r., skarga nr 42856/06*, Lex nr 213935).

Jak dowodzi zaprezentowana analiza, możliwość żądania przez Ministra Sprawiedliwości akt sprawy z związku z realizacją uprawnień składających się na zewnętrzny nadzór administracyjny jest co do zasady dopuszczalna. Wymaga jednak zabezpieczenia proceduralnego przed próbami ewentualnej ingerencji w sferę objętą niezawisłością sędziego. Konieczne są zatem ograniczenia temporalne, tj. wykluczenie możliwością żądania akt spraw, które nie zakończyły się prawomocnym orzeczeniem. Jak się wydaje, wyłączenie spraw w toku z zakresu zastosowania analizowanej normy nie powinno zmniejszać efektywności tego instrumentu, którego *ratio* leży w możliwości pozyskania przez MS informacji i weryfikacji mechanizmu nadzoru, a nie bieżące korygowanie nieprawidłowości w konkretnej sprawie.

3.7. Podsumowując, w ocenie Sejmu, kompetencja do żądania akt sprawy w związku z realizacją nadzoru zewnętrznego nie narusza wymogów wynikających z zasady podziału władzy i niezależności sądownictwa oraz niezawisłości sędziowskiej jednakże pod warunkiem, iż ograniczona jest do spraw zakończonych prawomocnym orzeczeniem.

Wobec powyższego, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 1 pkt 21 u.z., w części dotyczącej art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p., w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości prawo żądania przesłania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem, **jest zgodny** art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Przywołany w pkt 1 *petitum* wniosku Prezydenta RP jako przepis związkowy art. 175a § 3 p.u.s.p. ze względu na fakt, iż zawiera samoistną treść normatywną oraz okoliczność, że wnioskodawca sformułował pod jego adresem odrębne zarzuty konstytucyjne zostanie omówiony w pkt IV stanowiska.

Jednocześnie Sejm dostrzega, iż w przypadku stwierdzenia zgodności z Konstytucją art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. wyłącznie w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego stanowiska, art. 1 pkt 21 lit. b w części w jakiej dodaje on do p.u.s.p. art. 37g § 1b i 1c stanie się bezprzedmiotowy a przez to zostanie *de facto* pozbawiony waloru normatywnego. Artykuł 37g § 1b i 1c reguluje bowiem zasady

przekazywania akt dotyczących spraw w toku. W przypadku niewprowadzenia do systemu prawa normy kompetencyjnej uprawniającej MS do żądania akt spraw niezakończonych prawomocnym orzeczeniem nie wystąpią w praktyce stany faktyczne, do których znajdowałby zastosowanie art. 37g § 1b i 1c p.u.s.p.

III. Dostęp do akt sądowych a postępowanie dyscyplinarne (art. 1 pkt 35 u.z. dodający art. 114 § 1a p.u.s.p. w związku z art. 1 pkt 39 u.z. w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p.)

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Kolejny z zaskarżonych przepisów, tj. art. 1 pkt 35 u.z. stanowi, że w art. 114 po § 1 p.u.s.p. dodaje się § 1a w brzmieniu: „§ 1a. Minister Sprawiedliwości może żądać akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego przed żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego wobec tego sędziego, gdy jest to celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia określonego w § 1. Akta te podlegają ochronie takiej jak materiały zgromadzone podczas postępowania przygotowawczego. Do przekazania akt sprawy stosuje się odpowiednio art. 37g § 1a-1c.".

Przywołany w *petitum* wniosku jako przepis związkowy – wprowadzony do p.u.s.p. na mocy art. 1 pkt 39 u.z. – art. 175a § 3 stanowi: „Minister Sprawiedliwości, w ramach sprawowanego przez siebie nadzoru zewnętrznego nad sądami oraz w związku z uprawnieniem, o którym mowa w art. 114 § 1, może zbierać i wykorzystywać niezbędne informacje zawierające dane osobowe, oraz przetwarzać je w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 i 1662) także bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą. Dane, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, mogą być zbierane i przetwarzane przez Ministra Sprawiedliwości wyłącznie, gdy jest to niezbędne ze względu na zakres lub charakter prowadzonego postępowania lub przeprowadzanych czynności".

Ze względu na fakt, iż art. 175a § 3 p.u.s.p. zawiera samoistną treść normatywną oraz z uwagi na okoliczność, że wnioskodawca sformułował pod jego

adresem odrębne zarzuty konstytucyjne, konfrontacja jego zakresu normowania oraz wątpliwości wnioskodawcy zostaną poddane analizie w pkt IV stanowiska.

1.2. W odniesieniu do zaskarżonego przepisu głównego Prezydent RP wysuwa zarzuty dotyczące naruszenia konstytucyjnych standardów podziału władzy oraz gwarancji niezawisłości sędziowskiej. W ocenie Prezydenta RP, wynikająca z dodanego do p.u.s.p. art. 114 § 1a kompetencja może ograniczać się jedynie do sytuacji, które nie będą ingerowały w niezawisłość sędziowską oraz nie będą mogły być odebrane jako naruszenie zasady bezstronności. Kwestionowana regulacja nie spełnia zaś powyższych wymogów, bowiem dostęp do akt sprawy, w tym będącej w toku, zależeć będzie wyłącznie od oceny MS.

Prezydent RP podnosi, że ustawodawca posłużył się w zaskarżonym przepisie przesłanką celowości działań ministra. W porównaniu z zawartą w art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. przesłanką konieczności, analizowany przepis w sposób znaczący rozszerza zakres uznaniowości ministra w dostępie do akt. Celowość oznacza przydatność danego środka dla osiągnięcia zakładanego celu. Za sprawą odesłania do kryterium „celowości" MS dysponuje szerszym zakresem swobody oceny, niż w sprawach z zakresu zewnętrznego nadzoru administracyjnego. Działalność Ministra Sprawiedliwości może zatem prowadzić do osłabienia niezależność i bezstronność sądu. Przyjęte przez ustawodawcę regulacje prawne mogą wywołać „efekt mrożący" dla sędziego (wniosek, s. 19). Zakres przyznanej ministrowi w art. 114 § 1a ustawy swobody należy uznać za zbyt szeroki i zagrażający autonomii władzy sądowniczej. W ocenie Prezydenta RP, taka konstrukcja zakwestionowanego przepisu nie spełnia wymogów zasady określoności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Kompetencja do wystąpienia z żądaniem podjęcia przez rzecznika postępowania dyscyplinarnego przysługuje – zgodnie z art. 114 § 1 p.u.s.p. – również prezesowi sądu apelacyjnego i okręgowego oraz kolegiom tych sądów, Krajowej Radzie Sądownictwa, a także rzecznikowi dyscyplinarnemu. Zdaniem Prezydenta, trudno określić przyczyny uprzywilejowania ministra wobec innych ustawowych organów – przede wszystkim reprezentujących władzę sądowniczą – również posiadających uprawnienie do inicjowania postępowania dyscyplinarnego przez rzecznika dyscyplinarnego, nieposiadających jednak kompetencji do żądania akt w sprawie.

Podobnie jak w przypadku poprzedniego zarzutu, Prezydent RP wskazuje także na niezgodność art. 175a § 3 p.u.s.p., powtarzając argumentację, że przekazanie akt sądowych wiąże się z uzyskaniem przez ministra pełnego dostępu do zawartych w nich informacji, w tym danych osobowych oraz potencjalnie danych wrażliwych. Ustawa nie zawiera procedur regulujących postępowanie z tak pozyskanymi danymi wrażliwymi. Przekazanie danych osobowych, w szczególności danych wrażliwych, pomiędzy organami państwa jest wkroczeniem w konstytucyjnie chronioną autonomię informacyjną jednostki.

W opinii wnioskodawcy, wykładnia językowa art. 114 § 1a i art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. pozwala na stwierdzenie, że w przypadku żądania akt spraw sądowych w związku z zamiarem realizacji uprawnienia w sprawach dyscyplinarnych, Minister Sprawiedliwości dysponuje większym zakresem uznaniowości w zakresie dostępu do akt sądowych. Celowość oznacza przydatność danego środka dla osiągnięcia określonego celu. Jednocześnie, art. 175a § 3 zdanie drugie p.u.s.p. stanowi, że Minister Sprawiedliwości może zbierać i przetwarzać dane wrażliwe wyłącznie, gdy jest to niezbędne ze względu na zakres lub charakter prowadzonego postępowania lub przeprowadzanych czynności w związku z realizacją uprawnienia z art. 114 § 1a p.u.s.p. Wnioskodawca ma zatem wątpliwość, co do wzajemnej relacji obu przepisów. Minister Sprawiedliwości otrzymuje akta spraw sądowych zawsze, gdy jest to celowe (a więc przydatne), ale już dane wrażliwe, które są w nich zawarte i których w świetle ustawy nie można usunąć, zbiera i przetwarza, gdy są niezbędne. „Co istotne, przed analizą akt sprawy, organ państwa, występujący z żądaniem, nie w każdym przypadku będzie miał wiedzę o tym, czy dane akta sprawy sądowej zawierają dane wrażliwe. Niezależnie od tego czy są one niezbędne, czy też nie, będą one zawsze zbierane" (wniosek, s. 22).

2. Wzorce kontroli

Przywołane przez wnioskodawcę w wzorce kontroli zostały omówione w pkt II.2 stanowiska.

3. Analiza zgodności

3.1. Na mocy ustawy zmieniającej Ministrowi Sprawiedliwości przyznano uprawnienie do żądania akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego przed żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego wobec tego sędziego, gdy jest to celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia do zainicjowania postępowania przed wspomnianym rzecznikiem. Zakwestionowana regulacja – poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 37g § 1a-1c p.u.s.p. – również objęta została procedurą gwarantującą, że przekazanie akt spraw sądowych nie może naruszać praw strony do terminowego rozpoznania sprawy.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, przedmiotowa regulacja ma „na celu umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości korzystania z określonego w art. 114 § 1 usp. uprawnienia do żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych. Częstokroć zarzuty formułowane pod adresem sędziego dotyczą prowadzonych przez niego spraw. Ocena, czy sędzia dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego, bez znajomości akt jest utrudniona, a może być niemożliwa, co utrudnia Ministrowi Sprawiedliwości prawidłową realizację uprawnienia z art. 114 § 1 usp." (druk sejmowy nr 2680/VII kad., s. 20).

Zgodnie z art. 107 p.u.s.p., za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne), sędzia odpowiada dyscyplinarnie. Uprawnionym oskarżycielem przed sądem dyscyplinarnym, w sprawach sędziów sądów apelacyjnych, a także prezesów oraz wiceprezesów sądów okręgowych, jest rzecznik dyscyplinarny, natomiast w sprawach pozostałych sędziów – zastępca rzecznika dyscyplinarnego (art. 112 § 1 p.u.s.p.). Rzecznik dyscyplinarny i jego zastępcy są związani wskazaniem organu uprawnionego w zakresie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (art. 112 § 5 p.u.s.p.)

Rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności dyscyplinarne na żądanie Ministra Sprawiedliwości, prezesa sądu apelacyjnego lub okręgowego oraz kolegium sądu apelacyjnego lub okręgowego, Krajowej Rady Sądownictwa, a także z własnej inicjatywy, po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności koniecznych do ustalenia znamion przewinienia, a także złożeniu wyjaśnień przez sędziego, chyba że złożenie tych wyjaśnień nie jest możliwe (art. 114 § 1 p.u.s.p.).

Ostateczna decyzja o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego i przedstawieniu sędziemu zarzutów na piśmie – zgodnie z art. 114 § 2 p.u.s.p. – stanowi samodzielną decyzję właściwego rzecznika dyscyplinarnego albo jego zastępcy. Zarówno rzecznik dyscyplinarny jak i jego zastępcy są wybierani w sposób zapewniający pełną autonomię władzy sądowniczej w tym zakresie.

Jeżeli rzecznik dyscyplinarny nie znajduje podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na żądanie uprawnionego organu, wydaje postanowienie o odmowie jego wszczęcia. Odpis postanowienia doręcza się organowi, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania, kolegium odpowiednio sądu okręgowego lub apelacyjnego i obwinionemu (art. 114 § 5 p.u.s.p.).

W terminie siedmiu dni od dnia doręczenia powyższego postanowienia lub postanowienia o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, obwinionemu, organowi, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i właściwemu kolegium służy zażalenie do sądu dyscyplinarnego (art. 114 § 6 p.u.s.p.).

Na gruncie obowiązujących przepisów, uprawnienia Ministra Sprawiedliwości sprowadzają się zatem jedynie do możliwości wystąpienia do rzecznika dyscyplinarnego o podjęcie czynności dyscyplinarnych oraz ewentualnego złożenia zażalenia na jego postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

3.2. Na mocy ustawy zmieniającej MS uzyskał dodatkowy instrument weryfikacji zasadności ewentualnej konieczności zainicjowania postępowania dyscyplinarnego. W ocenie Sejmu, nie narusza on zasady podziału władzy oraz niezależności sądownictwa. Przemawia za tym szereg argumentów.

Po pierwsze, instrument ten ma niewładczy charakter. Dzięki niemu MS pozyskuje informacje, które mogą okazać się niezbędne do prawidłowej oceny czynności służbowych sędziego w kontekście odpowiedzialności dyscyplinarnej, której on podlega. Minister może jedynie zawnioskować o podjęcie czynności przez rzecznika dyscyplinarnego, ostateczna decyzja o wszczęciu postępowania należy do wyłącznej kompetencji tego ostatniego.

Po drugie, kompetencja może być podejmowana wyłącznie w celu ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia określonego w art. 114 § 1 p.u.s.p., a zatem żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych, a więc w celu ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej, której

granice zostały ustalone w art. 107 p.u.s.p. Chodzić może zatem jedynie o przewinienia służbowe, w tym podejrzenie oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa lub uchybienie godności urzędu. Możliwość żądania akt sprawy może mieć związek tylko z tą pierwszą kategorią. Zapoznanie się z aktami sprawy prowadzonej przez sędziego będzie natomiast niecelowe dla ustalenia innych przewinień służbowych takich jak: obowiązek stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych (art. 82a p.u.s.p.), nieświadczenia pracy w wymiarze możliwym do wypełnienia zadań (art. 83 p.u.s.p.), nieprzestrzeganie zasad dotyczących stroju urzędowego (art. 84 p.u.s.p.), naruszenia obowiązku zachowania tajemnicy sędziowskiej (art. 85 p.u.s.p.), naruszenia zakazu dodatkowego zatrudnienia i zarobkowania oraz pełnienia określonych funkcji (art. 86 p.u.s.p.), niewykonania bądź niewłaściwego wykonania obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym sędziego (art. 87 p.u.s.p.), niezachowania drogi służbowej w sprawach związanych z pełnionym urzędem (art. 89 p.u.s.p.), nieprzestrzegania obowiązku zawiadomienia odpowiedniego prezesa bądź Ministra Sprawiedliwości o braniu udziału w sprawie w charakterze strony albo uczestnika postępowania (art. 90 p.u.s.p.), zamieszkiwania przez sędziego w miejscowości niebędącej siedzibą sądu bez zgody właściwego prezesa sądu (art. 95 p.u.s.p.).

Tymczasem przewinienie dyscyplinarne w formie oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa może w zasadzie dotyczyć tylko przepisów procesowych, niewiążących się bezpośrednio z samym orzekaniem. Te przepisy z reguły nakładają bowiem na sędziów szczegółowo określone obowiązki, które muszą być przestrzegane w postępowaniu ze względu na potrzebę zapewnienia jego sprawnego przebiegu (np. przepisy dotyczące podejmowania czynności procesowych, określające ich formę, a zwłaszcza przepisy dotyczące terminów sporządzenia uzasadnień). Z reguły uznanie tej formy przewinienia dyscyplinarnego w odniesieniu do wykładni i zastosowania prawa materialnego w procesie podejmowania rozstrzygnięcia kłóciłoby się z zasadą niezawisłości (J. Gudowski (red.), T. Ereciński, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, komentarz do art. 107, uwaga nr 19, Lex nr 9670). Również w orzecznictwie przyjmuje się, że przewinienie dyscyplinarne w tej formie może w zasadzie dotyczyć tylko wykładni i stosowania przepisów procesowych niewiążących się bezpośrednio z samym orzekaniem (por. wyroki

SN z: 29 października 2003 r., sygn. akt SNO 48/03; 15 września 2004 r., sygn. akt SNO 33/04).

Wśród powyższych okoliczności szczególne znaczenie ma terminowość sporządzania uzasadnień. W wyroku z 7 listopada 2002 r. (sygn. akt SNO 40/02) Sąd Najwyższy wywiódł, że terminowość sporządzania uzasadnień orzeczeń wydanych w sprawach karnych nie należy do sfery jurysdykcyjnej stosunku służby sędziego, objętej konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziowskiej. Jest to jeden z najczęściej występujących deliktów dyscyplinarnych o dużym natężeniu stopnia społecznej szkodliwości z uwagi na negatywny odbiór społeczny. Rażący charakter uchybienia przejawia się natomiast w ograniczeniu, często znaczącym, prawa strony do sprawnego i nieprzewlekłego procesu i tamowaniu jej prawa do poddania orzeczenia kontroli odwoławczej (zob. wyrok SN z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt SNO 11/11). Przewinienie dyscyplinarne polegające na nieterminowym sporządzaniu uzasadnień podważa konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz łamie art. 6 ust. 1 EKPCz, przez naruszenie prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie (por. uchwała SN z 28 września 2004 r., sygn. akt SNO 37/08). Obowiązek terminowego sporządzania pisemnych uzasadnień wydanych orzeczeń w ustawowo określonych przypadkach należy do podstawowych powinności sędziego. Zasady regulujące terminy sporządzania uzasadnień wyroków stanowią realizację konstytucyjnego prawa każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Podobnie jak w przypadku nieterminowości sporządzania uzasadnień, także przewlekłość postępowania może być uznana za rażącą i oczywistą obrazę przepisów prawa, narusza bowiem wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a jednocześnie w tym samym zakresie narusza art. 6 ust. 1 EKPCz (zob. wyrok SN z 21 stycznia 2003 r., sygn. akt SNO 56/02).

Minister Sprawiedliwości, dysponując ustawowym prawem do inicjowania postępowania omawianego typu, powinien mieć również instrument pozwalający pozyskiwać wiarygodne informacje przed zawnioskowaniem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w wyniku otrzymania zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Choć rzecznik dyscyplinarny samodzielnie ocenia, czy zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania, podejmowanie

czynności inicjujących powinno zależeć od zakresu uprawdopodobnienia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego i posiadania niezbędnych informacji przez uprawniony podmiot.

Jak sygnalizuje się w piśmiennictwie: „Można postulować ostrożne występowanie przez uprawnione podmioty do rzeczników z żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych, gdyż już samo przekazanie rzecznikowi żądania w tym zakresie powoduje dla sędziego negatywne skutki. Podmioty usytuowane poza stosunkiem służbowym sędziego (Minister Sprawiedliwości, Krajowa Rada Sądownictwa) powinny to czynić ze szczególną ostrożnością, gdyż ze zrozumiałych względów ich wiedza o ewentualnym przewinieniu jest z reguły mniejsza. Raczej należy opowiedzieć się za przekazywaniem zawiadomień o domniemanych przewinieniach organom mającym większą wiedzę lub lepszą możliwość wstępnej oceny. Oczywiście nie powinno to dotyczyć sytuacji, w której popełnienie przewinienia jest w poważnym stopniu uprawdopodobnione lub wręcz publicznie znane albo gdy inne względy przemawiają za bezpośrednim wystąpieniem z żądaniem do rzecznika dyscyplinarnego" (J. Gudowski (red.), T. Ereciński, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, komentarz do art. 114, uwaga nr 2, Lex nr 9670).

Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że aby mówić np. o rażącej obrazie przepisów prawa procesowego dotyczącej terminów do sporządzenia uzasadnień, opóźnienie powinno być znaczące. Nie sposób jednak przyjmować jakiejkolwiek sztywnej granicy takiego opóźnienia, należy bowiem brać pod uwagę zawsze okoliczności konkretnej sprawy (zob. wyrok SN z 12 listopada 2003 r., sygn. akt SNO 71/03). W tym kontekście należy zauważyć, że niekiedy dopiero możliwość zapoznania się aktami sprawy pozwala dokonać realnej i zrelatywizowanej do okoliczności sprawy oceny ewentualnej zasadności zainicjowania postępowania przed rzecznikiem.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że częstym źródłem dochodzących do MS sygnałów na temat ewentualnych nieprawidłowości w pracy sędziów są doniesienia prasowe i skargi od obywateli. Najczęściej wymagają one szczegółowego zweryfikowania w celu ustalenia obiektywnych okoliczności sprawy. Bez możliwości żądania przesłania akt spraw sądowych Minister Sprawiedliwości nie jest w stanie weryfikować posiadanych informacji przed wystąpieniem do rzecznika dyscyplinarnego o podjęcie czynności dyscyplinarnych. Brak obiektywnych informacji

może skutkować skierowaniem do rzecznika dyscyplinarnego żądania niezasadnego, lub też niezgłoszenia takiego żądania mimo istnienia obiektywnie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez danego sędziego przewinienia dyscyplinarnego. Sytuacje te są wysoce niepożądane w demokratycznym państwie prawnym i mogłyby godzić w autorytet władzy sądowniczej.

3.3. Za doniosły w ocenie konstytucyjności nie może być uznany także zawarty we wniosku Prezydenta RP argument, że prawo żądania akt spraw sądowych, w ramach których miałoby dojść do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, nie służy Krajowej Radzie Sądownictwa, choć i ona jest uprawniona do żądania, by właściwy rzecznik dyscyplinarny albo jego zastępca podjął czynności dyscyplinarne. Tak sformułowany argument odnosi się do swobody legislacyjnej prawodawcy i zasadza się na ocenie celowości podejmowanych przez niego działań. Racje na rzecz przyznania takiego uprawnienia również Krajowej Rady Sądownictwa nie mogą stanowić dowodu niekonstytucyjności rozpatrywanej kompetencji.

3.4. Przedstawiona analiza normatywnych uwarunkowań kompetencji wynikających z art. 114 § 1a p.u.s.p. nie pozwala także podzielić stanowiska wnioskodawcy co do naruszenia zasady określoności przepisów prawa. Minister Sprawiedliwości może żądać akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego, gdy jest to celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia do zainicjowania postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym. Posłużenie się przez ustawodawcę wyrażeniem ocennym nie oznacza tu dowolności. Jak bowiem wyjaśniono, swobodę ustawodawcy ograniczają przepisy określające normatywne podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego. Poza tym nie jest możliwe enumeratywne i abstrakcyjne określenie katalogu okoliczności, w których żądanie przesłania akt byłoby zasadne.

3.5. Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że kwestionowana kompetencja MS nie narusza standardów konstytucyjnych wynikających z art. 2 oraz art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie wobec analizowanego przepisu podnieść trzeba zastrzeżenia analogiczne do opisanych w pkt II.3.4 stanowiska w kontekście zagrożeń regulacji w takim kształcie dla niezawisłości

sędziowskiej. W konsekwencji uprawnienie do żądania akt sprawy na mocy art. 114 § 1a p.u.s.p. nie powinno być realizowane w odniesieniu do spraw niezakończonych prawomocnym orzeczeniem. Związek analizowanego uprawnienia z potencjalną możliwością naruszenia gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziowskiej jest tu wręcz bezpośredni. Pogłębia go fakt, że źródłem informacji, które mogą stanowić impuls dla MS do podejmowania stosownych działań wyjaśniających, mogą być (jak już wspomniano) doniesienia prasowe lub skargi stron postępowania. W tego typu przypadkach ryzyko podania w wątpliwość bezstronności sędziego lub wręcz jego stygmatyzacji jest znacznie większe.

3.6. Konkludując, Sejm wnosi o uznanie, że art. 1 pkt 35 u. z., w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości prawo żądania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem, **jest zgodny** z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji.

IV. Art. 175a § 3 p.u.s.p. w zakresie dotyczącym zbierania, wykorzystywania oraz przetwarzania informacji zawierających dane osobowe, które pochodzą z akt spraw sądowych

1. Prezydent RP zakresem wniosku objął także – jako przepis związkowy – cytowany wyżej art. 175a § 3 p.u.s.p., formułując zarzut, iż uprawnienie MS do przetwarzania danych osobowych, w tym danych wrażliwych, związane z realizacją kompetencji do żądania akt sprawy w trybie art. 37g ust. 2 pkt 3 p.u.s.p. oraz art. 114 § 1 p.u.s.p., narusza prywatność oraz autonomię informacyjną osób, których dane znajdują się w żądanych przez MS aktach spraw.

Choć przepis ten stanowi pochodną kompetencji do żądania akt sprawy w ramach sprawowania nadzoru zewnętrznego oraz realizacji kompetencji do inicjowania postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym, w istocie dotyczy odrębnego zagadnienia konstytucyjnego. Wyraża także samoistne treści normatywne wobec, których Prezydent RP formułuje odrębne zarzuty konstytucyjne. Dostęp do akt sprawy stanowi bowiem nie tylko ingerencję w relacje między władzą wykonawczą a sądowniczą, oznacza także wkroczenie w sferę prywatności i autonomii informacyjnej jednostki. Na ten aspekt omawianego zagadnienia zwrócił uwagę także Trybunał Konstytucyjny w cytowanym już wyroku z 7 maja 2014 r.

(sygn. akt U 9/13), w którym podkreślił, że: „Akta sądowe zawierają dane osobowe jednostek, nierzadko o charakterze intymnym, dotyczą szczegółów z życia rodzinnego i prywatnego. Informacje te objęte są konstytucyjną ochroną wynikającą między innymi z art. 47 i art. 51 Konstytucji. Zasady gromadzenia i tryb udostępniania tego rodzaju danych, w tym możliwość przekazywania ich między organami państwa, mogą być unormowane jedynie w ustawie, o czym stanowi art. 51 ust. 5 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, każda operacja na danych osobowych jednostek, w tym przekazywanie ich między organami państwa, musi być uznawana za odrębną ingerencję w autonomię informacyjną jednostki, a tym samym wymaga unormowania w ustawie".

Z powyższych względów zasadnym wydaje się, w ocenie Sejmu, dokonanie odrębnej analizy zakwestionowanego przepisu w świetle powołanych w tym zakresie w przez Prezydenta RP wzorców kontroli tj. art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 2 Konstytucji. Za takim wyodrębnieniem przedmiotu kontroli przemawia samoistny charakter normatywny zakwestionowanego przepisu, pozostającego co prawda w funkcjonalnym związku z żądaniem akt sprawy na podstawie przepisów analizowanych w poprzednich punktach stanowiska – jednakże jednocześnie wyposażającego MS w dodatkowe związane z tymi uprawnieniami kompetencje, przede wszystkim uprawnienie do przetwarzania tzw. danych wrażliwych znajdujących się w aktach. Ponadto – jak zostanie to poniżej wyjaśnione – kompetencje MS, o których mowa w art. 37g ust. 2 pkt 3 p.u.s.p. oraz art. 114 § 1a p.u.s.p. mogą być samodzielnie realizowane bez konieczności stosowania normy wyprowadzanej z art. 175a § 3 p.u.s.p..

2. Konstytucyjne wymogi odnoszące się do autonomii informacyjnej jednostki nie ograniczają się wyłącznie do kwestii formalnej podstawy dla przetwarzania danych. Rozstrzygające znaczenie w świetle wzorców kontroli powołanych przez Prezydenta RP do oceny analizowanego przepisu ma przede wszystkim odpowiedź na pytanie, czy taka ingerencja jest konieczna w demokratycznym państwie prawnym dla realizacji konstytucyjnie legitymowanego celu regulacji. Jak ustalono, cel zakwestionowanych przepisów – zwiększenie efektywności nadzoru zewnętrznego nad sądami oraz realizacji uprawnienia do inicjowania postępowań przed rzecznikiem dyscyplinarnym – znajdują oparcie w przepisach Konstytucji.

Rozważenia zatem wymaga, czy przetwarzanie danych, w tym danych wrażliwych, jest konieczne do realizacji celów, o których mowa w tych przepisach.

Na wstępie należy zauważyć, że wyrażone w art. 175a § 3 p.u.s.p. upoważnienie nie ogranicza się do przetwarzania danych osobowych uzyskanych w wyniku realizacji prawa do żądania akt spraw sądowych, ale również w ramach innych kompetencji z zakresu nadzoru zewnętrznego nad sądami. Dane takie mogą być bowiem zawarte również w korespondencji kierowanej do Ministra Sprawiedliwości przez prezesów sądów apelacyjnych w związku z wykonywanymi czynnościami nadzorczymi. Z istoty rzeczy dostęp do nich będą mieli również przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości biorący udział w lustracjach czy wizytacjach.

Wnioskiem Prezydenta RP objęty jest jednak jedynie ten zakres normowania art. 175a § 3 p.u.s.p., który odnosi się do kompetencji przetwarzania danych w związku z żądaniem udostępnienia akt sprawy w trybie art. 37g ust. 2 pkt 3 p.u.s.p. oraz art. 114 § 1a p.u.s.p. w brzmieniu nadanym u.z. Problem konstytucyjny w zawisłej sprawie dotyczy zatem tego, czy efektywna weryfikacja działalności nadzorczej prezesów sądów oraz realizowanie kompetencji do inicjowania postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym nie mogą być realizowane bez przetwarzania danych osobistych zawartych w aktach spraw sądowych.

Wyjaśnienia wymaga także okoliczność, że art. 175a § 3 p.u.s.p. nie znalazł się w pierwotnej wersji przedłożenia rządowego. Został wprowadzony do ustawy zmieniającej w toku prac podkomisji powołanej do rozpatrzenia projektu, jako poprawka poselska. W istocie, przy braku tego przepisu, przetwarzanie danych osobowych w związku z realizacją uprawnienia, o którym mowa, i tak byłoby możliwe – a to na podstawie ogólnej normy zezwalającej, tj. art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o. Przepis ten stanowi, że przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Dane przetwarzane byłyby zatem tylko w zakresie niezbędnym do realizacji kompetencji. Co istotne, w takim stanie prawnym niemożliwe byłoby przetwarzanie danych wrażliwych znajdujących się w aktach sprawy. Zakazuje tego bowiem art. 27 ust. 1 u.o.d.o. W myśl powołanego przepisu, zabrania się przetwarzania danych 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. Pojęcie „danych wrażliwych" występuje również w orzecznictwie Trybunału (zob. wyroki TK z: 20 stycznia 2015 r., sygn. akt K 39/12; 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05; 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07; 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07). Wyjątki ogólnie sformułowanego zakazu ich przetwarzania przewiduje art. 27 ust. 2 u.o.d.o. Wśród wspomnianych wyjątków ustawodawca wskazał możliwość udzielenia w innej ustawie zezwolenia na przetwarzanie danych wrażliwych bez zgody osoby, której dane dotyczą, przy czym przepis szczególny odnoszący się do tej kwestii winien stwarzać pełne gwarancje ochrony przetwarzanych danych. Sens normatywny kwestionowanej regulacji sprowadza się zatem do umożliwienia MS przetwarzania danych wrażliwych w związku z realizacją kompetencji, o której mowa w art. 37g ust. 2 pkt 3 oraz art. 114 § 1a p.u.s.p.

3. Na wstępie należy ocenić, czy uprawnienie do przetwarzania danych, w tym danych wrażliwych, jest przydatne dla opisanego w poprzednich punktach celu zakwestionowanych regulacji. Zgodnie z wymogiem przydatności, prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które uzasadnione są racjonalną potrzebą ingerencji w danym stanie prawnym i faktycznym oraz służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Cel ten wpisany jest w treść zasad konstytucyjnych (zob. wyroki TK z: 20 stycznia 2015 r., sygn. akt K 39/13; 25 lipca 2013 r., sygn. akt P 56/11; 16 października 2014 r., sygn. akt SK 20/12). Wymóg przydatności polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Warunków tych nie spełniają takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (są irrelewantne). Z perspektywy konstytucyjnej, test racjonalności instrumentalnej wymaga dokonania: a) identyfikacji *ratio legis* zaskarżonej regulacji; b) powiązania jej z ochroną konkretnych wartości konstytucyjnych; c) oceny, czy regulacja ta nie utrudnia osiągnięcia wspomnianej *ratio* lub nie jest irrelewantna z perspektywy jej realizacji (zob. wyrok TK z 20 stycznia 2015 r., sygn. akt K 39/13 i powoływane tam orzecznictwo).

Niewątpliwie możliwość żądania akt sprawy zawierających pełne informacje w sprawie (w tym dane osobowe) przyczynia się do zrealizowania celu w postaci zwiększenia efektywności nadzoru zewnętrznego, który – jak już wskazano – znajduje swoje uzasadnienie konstytucyjne. Nie można podzielić opinii Prezydenta RP, że dla osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu wystarczające byłoby przedkładanie dokumentów zawartych w aktach sprawy odnoszących się wyłącznie do toku postępowania. Jak wyjaśniono, dla weryfikacji informacji o pracy konkretnych sądów i sędziów konieczne może okazać się sięgnięcie do pełni akt, tak by zapewnić wszechstronną analizę sytuacji procesowej. Możliwość zapoznania się z aktami sprawy jest konieczna do weryfikacji informacji i oceny działań nadzorczych podejmowanych przez prezesów sądów. Pozwala odnieść podejmowane środki nadzoru do rzeczywistej sytuacji procesowej, przede wszystkim skomplikowania sprawy pod względem przedmiotowym (materia sprawy) jak i podmiotowym (liczba stron i innych uczestników postępowania).

Minister Sprawiedliwości jako członek Rady Ministrów odpowiadający za działy administracji rządowej: sprawiedliwość i sądy powszechne powinien być uprawniony do kontroli toku postępowania w sprawach, a więc sprawności działalności administracyjnej sądów. W tym zakresie Minister Sprawiedliwości jest bowiem konstytucyjnie odpowiedzialny za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny. W demokratycznym państwie prawnym, wartości, jakimi są rzetelność i sprawność działań organów władzy publicznej, a także konieczność zapewnienia prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, mogą uzasadniać wyposażenie organów państwa w nowe narzędzia ingerujące w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Narzędzia te muszą być jednak nie tylko przydatne, ale i niezbędne do realizacji tak legitymowanych celów. Stanowiący o możliwości pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania danych przez organy władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym art. 51 ust. 2 Konstytucji odnosi się do „niezbędności". Przepis ten formułuje w ten sposób doniosłą dyrektywę interpretacyjną.

Kwestionowany przepis umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości uzyskanie dostępu do wszelkich informacji wrażliwych zawartych w aktach sprawy, których zażąda, a zatem również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach czy życiu seksualnym. Dane te niewątpliwie objęte są ochroną na mocy art. 47 Konstytucji. Nie sposób przyjąć, by dla potrzeb realizacji zewnętrznego nadzoru

administracyjnego istniała konieczność przekazywania akt sądowych z informacjami wrażliwymi. Dla oceny skomplikowania sprawy w jej układzie podmiotowo-przedmiotowym wystarczające byłoby zapoznanie się z dokumentami w formie zanonimizowanej. Wraz z pozbawieniem określonych danych elementów umożliwiających identyfikację konkretnej osoby, dane te przestają być danymi osobowymi. Tym samym nie mają do nich zastosowania ograniczenia udostępniania danych osobowych przewidziane w przepisach prawa.

Co do zasady, w ramach nadzoru zewnętrznego, MS analizuje dane statystyczne i zagregowane, pozwalające identyfikować problemy z przewlekłością postępowań. Ocena sytuacji procesowej w kontekście podejmowanych działań nadzoru nie wymaga jednak, by akta sprawy zawierały dane osobowe uczestników postępowania, w tym dane wrażliwe. Tak szerokie ujęcie upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w związku z realizacją kompetencji, o której mowa w art. 37g ust. 2 pkt 3 p.u.s.p. narusza zasadę adekwatności, zgodnie z którą dane osobowe nie powinny swym rodzajem i treścią wykraczać poza potrzeby wynikające z celu ich przetwarzania (art. 26 ust. 2 pkt 3 u.o.d.o.). Istotne znaczenie ma również fakt, że strony postępowań sądowych udostępniają dane osobowe władzy sądowniczej, a nie organom władzy wykonawczej. Tym bardziej zatem zakres danych przetwarzanych przez MS powinien być proporcjonalny do celów ich przetwarzania, w szczególności nie powinny być gromadzone dane „nadmiarowe", zbędne z punktu widzenia realizacji celów przetwarzania.

Podobnie skuteczne realizowanie kompetencji do inicjowania postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym nie może przeważać nad ochroną prywatności jednostki. Wartość, jaką jest konieczność weryfikacji informacji napływających do MS a mogących stwarzać podstawy do zainicjowania działań dyscyplinarnych, nie może przeważać nad ochroną prywatności jednostki. Ponadto dla pełnej realizacji uprawnienia, o którym mowa w art. 114 § 1 p.u.s.p. w zupełności wystarczyłoby zapoznanie się z aktami po ich uprzedniej anonimizacji, co niweczyłoby zagrożenie jednoczesnej ingerencji w sferę prywatności stron i uczestników postępowania. Na marginesie należy zauważyć, że przedstawione przez MS dane (pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 2015 r., s. 55) – wskazujące na niewielką liczbę skarg (których zresztą zasadność w większości można ocenić bez analizy akt sprawy) i pojedynczą liczbę wystąpień Ministra do rzecznika – dowodzą, że

anonimizacja akt nie powinna spowalniać trybu rozpatrywania napływających do ministerstwa skarg.

4. W wyniku zaprezentowanych wyżej ustaleń, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 1 pkt 39 u. z., w części dotyczącej art. 175a § 3 p.u.s.p., w zakresie dotyczącym zbierania, wykorzystywania oraz przetwarzania informacji zawierających dane osobowe, które pochodzą z akt spraw sądowych, **jest niezgodny** z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 2 Konstytucji,

V. Informatyzacja sądownictwa (art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i § 4 p.u.s.p.)

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Prezydent RP zakwestionował także dodany przez ustawę zmieniającą art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i § 4 p.u.s.p.

Artykuł 175a § 2 p.u.s.p. stanowi: „Minister Sprawiedliwości przetwarza dane stron, pełnomocników uczestników postępowań sądowych i innych osób uczestniczących w postępowaniach sądowych, zawarte w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy, na podstawie art. 175d § 1, oraz w rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych, w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 ustawy".

Jako przepis związkowy zaskarżony został także art. 175a § 4 p.u.s.p., zgodnie z którym: „Minister Sprawiedliwości jest administratorem systemów teleinformatycznych służących do przetwarzania danych osobowych, o których mowa w § 1 i 2. Do przetwarzania danych osobowych, o których mowa w § 1 i 2, nie stosuje się art. 40 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych".

Ostatnie z przywołanych związkowo przepisów § 1 i 4 art. 175a p.u.s.p. posiadają – odpowiednio – następujące brzmienie: „Minister Sprawiedliwości wykonuje zadania z zakresu informatyzacji sądów polegające na projektowaniu, wdrażaniu, eksploatacji, integracji, rozwoju i udostępnianiu systemów teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy, zabezpieczaniu danych osobowych przetwarzanych w tych systemach, koordynowaniu tych działań oraz zapewnieniu możliwości wymiany danych pomiędzy tymi systemami,

w szczególności: 1) administruje systemem teleinformatycznym, w którym jest prowadzona centralna lista mediatorów, i udostępnia ten system; 2) administruje systemem teleinformatycznym, w którym jest prowadzona centralna lista biegłych sądowych, i udostępnia ten system; 3) administruje systemem teleinformatycznym, w którym jest prowadzona centralna lista lekarzy sądowych, i udostępnia ten system; 4) administruje systemem teleinformatycznym zapewniającym transkrypcję zapisu dźwięku z przebiegu posiedzenia jawnego i udostępnia ten system sądom; 5) administruje systemem teleinformatycznym zapewniającym sądom możliwość przechowywania i zabezpieczania akt spraw sądowych prowadzonych w całości lub w części w postaci elektronicznej i udostępnia ten system sądom; 6) administruje systemem teleinformatycznym, w którym jest prowadzony zbiór orzeczeń przesłanych przez prezesów sądów, i udostępnia ten system; 7) umożliwia identyfikację uczestników postępowań i ich pełnomocników w systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy, jeżeli przepis szczególny tak stanowi; 8) świadczy usługi certyfikacyjne w rozumieniu art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 262 oraz z 2014 r. poz. 1662)" i „Minister Sprawiedliwości może wyznaczyć sąd lub sądy do wykonywania zadań wymienionych w § 1".

1.2. Zakwestionowane przepisy regulują przetwarzanie przez ministra danych osobowych uczestników postępowań sądowych zawartych w systemach teleinformatycznych (art. 175a § 2 p.u.s.p.). Zastrzeżenia wnioskodawcy dotyczą zakresu kompetencji MS i jego statusu w odniesieniu do danych osobowych uczestników postępowań sądowych zawartych w centralnych bazach danych i sądowych systemach teleinformatycznych oraz rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych.

Powołanym w pkt II *petitum* wniosku przepisom u.z. Prezydent RP zarzuca nieproporcjonalną ingerencję w prawa jednostki określone w art. 47 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, ustawa posługuje się niezdefiniowanym pojęciem „administrowania systemem", podczas gdy analiza nałożonych zadań prowadzi do wniosku, że ustawodawca powierzył Ministrowi Sprawiedliwości władcze decydowanie o celach i środkach przetwarzania danych osobowych zgromadzonych w aktach spraw sądowych, dotyczących wszystkich uczestników postępowań sądowych, a więc administratora danych osobowych.

Prezydent RP wskazuje, że katalog zadań zawarty w pkt 1-7 art. 175d § 1 p.u.s.p. nie ma charakteru zamkniętego ze względu na użycie terminu „w szczególności". Wątpliwości Prezydenta RP budzi sam termin „administrowanie systemem" powiązany z nadaniem MS statusu administratora systemu teleinformatycznego, w którym gromadzone są dane osób uczestniczących w postępowaniach sądowych (art. 175a § 2 p.u.s.p.). Wątpliwości Prezydenta RP pogłębia rozciągnięcie uprawnień ministra do przetwarzania danych osobowych wskazanych w art. 175a § 2 p.u.s.p. również wobec danych znajdujących się nie tylko w systemach teleinformatycznych wskazanych w art. 175d § 1, ale i we wszystkich rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych. Wnioskodawca dodaje, że: „[z]godnie z art. 175a § 2, operacje na danych osobowych będą dokonywane w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1. Problem jednak w tym, że zakres zadań Ministra Sprawiedliwości (ze względu na otwarty charakter katalogu z art. 175d § 1) nie jest określony w sposób precyzyjny".

Powyższym regulacjom Prezydent RP stawia zarzut naruszenia zasady proporcjonalności. Zdaniem wnioskodawcy, w toku prac nad ustawą zmieniającą nie został przedstawiony argument uzasadniający konieczność przetwarzania przez MS danych osobowych wszystkich uczestników postępowań sądowych. W ocenie Prezydenta RP, Minister Sprawiedliwości nie realizuje żadnego obowiązku ustawowego, który wiązałby się z koniecznością prowadzenia przez niego centralnego rejestru informatycznego obejmującego dane osobowe wszystkich uczestników postępowań sądowych.

Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowane regulacje nie spełniają również konstytucyjnych standardów określoności prawa wywodzonych z art. 2 Konstytucji. „W szczególności nie jest znany rzeczywisty zakres uprawnień Ministra Sprawiedliwości. Po pierwsze wynika to z niejasnej treści art. 175d § 1 do którego odsyła art. 175 a § 2. W art. 175a § 2 mowa jest o przetwarzaniu danych uczestników postępowań w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1. Jednak przez to, że zadania te nie są wymienione w formie enumeratywnego katalogu, trudno jest przewiedzieć jak długi to będzie okres. Po drugie, na podstawie art. 175d § 4 Minister Sprawiedliwości może wyznaczyć sąd lub sądy do wykonywania zadań określonych w art. 175d § 1, a więc także do umożliwiania identyfikacji uczestników postępowań i ich pełnomocników. Nie jest

więc jasny zakres działań Ministra Sprawiedliwości. W świetle regulacji zawartej w art. 175a § 4, Minister Sprawiedliwości będzie administratorem systemów informatycznych służących do przetwarzania danych osobowych osób, o których mowa w § 2 art. 175a. Zmienny natomiast może być zakres jego zadań związanych z przetwarzaniem tej kategorii danych osobowych. Taki sposób regulacji, ze względu na to, że dotyczy ona konstytucyjnie chronionej autonomii informacyjnej jednostki, budzi wątpliwości co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności" (wniosek, s. 34-35).

Ostatnia grupa zarzutów dotyczy naruszenia konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy i niezależności sądów, które wynikają z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji. Prezydent RP argumentuje, że zakwestionowane przepisy przyznają MS kompetencję przetwarzania danych osobowych tych uczestników postępowań sądowych, którzy nie są związani bezpośrednio z zadaniami i uprawnieniami MS nałożonymi na podstawie obowiązujących przepisów. Zarzuty te potwierdzać ma fakt, że ustawodawca dopuścił w art. 175a § 4 p.u.s.p. możliwość przekazywania części kompetencji sądom, pozostawiając tę kwestię jedynie uznaniu ministra.

2. Wzorce kontroli

Przywołane przez wnioskodawcę w wzorce kontroli zostały omówione w pkt II.2 stanowiska.

3. Analiza zgodności

3.1. Jednym z celów ustawy nowelizującej było nałożenie na Ministra Sprawiedliwości obowiązków związanych z unowocześnianiem sądownictwa powszechnego przez wyraźne określenie kompetencji i zadań obejmowanych dotychczas lakonicznym sformułowaniem „informatyzacja sądów i obsługa informatyczna", które znajduje się w art. 179a p.u.s.p.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy: „W obowiązującym stanie prawnym nie ma przepisów, które wprost przesądzałyby, że obowiązkiem Ministra Sprawiedliwości jest dostarczanie i obsługa systemów teleinformatycznych służących do wykonywania zadań z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, ochrony

prawnej lub działalności administracyjnej sądów. Dotychczasowy stan prawny i analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego sugerują, że wiele przedsięwzięć informatycznych zrealizowanych przez Ministra Sprawiedliwości mieściło się wprawdzie w pojęciu nadzoru administracyjnego, jednakże w miarę rozwoju techniki i zwiększania skali zadań powierzanych sądownictwu uprawnienia Ministra Sprawiedliwości mogą okazać się zbyt wąskie. Celem przedłożonego projektu jest więc uregulowanie obowiązków Ministra Sprawiedliwości względem władzy sądowniczej w zgodzie z dyrektywami Trybunału Konstytucyjnego ujętymi m.in. w uzasadnieniu wyroku K 45/07 z dnia 15 stycznia 2009 r. W uzasadnieniu powołanego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny poddał dogłębnej analizie m.in. pojęcie «nadzoru administracyjnego». Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że organy państwa «ponoszą odpowiedzialność za stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. To państwo ma prowadzić do racjonalnego i prawidłowego wykorzystywania środków budżetowych przeznaczonych na funkcjonowanie sądownictwa. Podejście innych organów władzy państwowej do sądów powinno być zgodne z Europejską kartą ustawowych zasad dotyczących sędziów (uchwaloną 10 lipca 1998 r. przez Radę Europy). W akcie tym zawarto obowiązek państwa zapewnienia sędziom środków niezbędnych dla należytego wykonywania ich zadań, w szczególności dla rozstrzygania spraw w rozsądnym terminie». [...] Wykorzystanie nowych technologii i cyfryzacja niektórych czynności w postępowaniu sądowym są jednym z koniecznych warunków sprawnej organizacji władzy sądowniczej. Należy pamiętać, że wprowadzanie coraz to nowych obowiązków dotyczących stosowania nowych technologii w postępowaniu sądowym może stać się celem samym w sobie, które nie przyniesie żadnych korzyści dla państwa i obywateli, o ile obowiązujące przepisy ustrojowe nie pozwolą na optymalne wykorzystanie kadr i infrastruktury sądów powszechnych.

Do najpoważniejszych mankamentów obowiązującego stanu prawnego należą m.in.:

1) brak wyraźnych wskazówek ustawodawcy odnośnie do desygnatu pojęcia «informatyzacji» sądownictwa, zadań dotyczących informatyzacji sądów, co z kolei determinuje zakres odpowiedzialności konstytucyjnej, prawnej i politycznej Ministra Sprawiedliwości za należyte warunki sprawowania urzędu sędziego;

2) decentralizacja projektów informatycznych poprzez prowadzenie ich przez poszczególne sądy i brak mechanizmów koordynacji działań informatyzacyjnych na

poziomie ogólnopolskim, prowadzący do zróżnicowanych i nierównych warunków technicznych urzędowania sądów, a co za tym idzie – różnicujących także jakość obsługi obywateli w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości;

3) brak wyraźnych norm pozwalających na integrację systemów teleinformatycznych poszczególnych sądów, brak interoperacyjności baz danych stworzonych przez poszczególne sądy i wymiany danych między sądami, mimo możliwości zabezpieczenia danych osobowych przed ich udostępnieniem osobom niepowołanym;

4) brak norm zezwalających na wsparcie lub przekazanie pewnych czynności, w szczególności technicznych, dotyczących obsługi teleinformatycznej sądów powszechnych (zwłaszcza tych o ograniczonym zapleczu kadrowym lub technicznym) do wyspecjalizowanych w tym zakresie jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości bądź sądów posiadających lepsze warunki do realizacji zadań (m.in. proponowany art. 175c i art. 175d – art. 1 pkt 36 projektu);

5) wąsko ukształtowane upoważnienie ustawowe do przetwarzania danych osobowych osób pełniących funkcje publiczne w sądownictwie powszechnym (obecny art. 175a § 1 usp) oraz innych osób, których dane znajdą się w systemach teleinformatycznych wskutek wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, ochrony prawnej lub innych zadań przewidzianych ustawą" (druk sejmowy nr 2680/VII kad., s. 21-23).

Bez wątpienia zaprezentowana w uzasadnieniu projektu u.z. analiza bieżącego funkcjonowania infrastruktury informatycznej sądownictwa potwierdza obiektywną potrzebę usprawnienia pracy sędziów i urzędników sądowych oraz dostępu obywateli do sądu. Minister Sprawiedliwości jest tym organem centralnym, który na szczeblu ogólnokrajowym może w sposób najbardziej efektywny realizować zadania z zakresu informatyzacji sądownictwa, przede wszystkim zapewnić integrację projektów informatycznych realizowanych aktualnie na potrzeby poszczególnych sądów. Zasadniczym celem ustawy zmieniającej było wyznaczenie podstaw prawnych umożliwiających wdrożenie jednolitych systemów teleinformatycznych obsługujących sądy i postępowania sądowe. Za takim umocowaniem kompetencyjnym MS przemawia również czynnik finansowy, bowiem centralizacja zadań związanych z informatyzacją sądów oznacza redukcję kosztów przy zachowaniu najwyższych standardów jakości realizowanych usług.

Nie sposób podzielić zarzutu wnioskodawcy, że zakwestionowane przepisy przyznają MS kompetencję przetwarzania danych osobowych tych uczestników postępowań sądowych, którzy nie są związani bezpośrednio z zadaniami i uprawnieniami MS nałożonymi na podstawie obowiązujących przepisów. Minister Sprawiedliwości, jako podmiot odpowiadający za właściwą organizację sądów, w tym sprawność i efektywność ich działania, powinien uzyskać kompetencje, dzięki którym będzie mógł zapewnić sądom odpowiednie narzędzia informatyczne do usprawnienia ich pracy. Jednym z celów analizowanej nowelizacji p.u.s.p. jest właśnie wyposażenie MS w ustawowe uprawnienia konieczne dla prawidłowej realizacji jego konstytucyjnych obowiązków wobec sądownictwa. Tego typu narzędzia informatyczne o charakterze centralnym przyczyniają się bowiem do pełniejszego korzystania przez jednostki z ich prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 Konstytucji. Stanowią także ważny element zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego w zakresie, w jakim w obrębie tego pojęcia mieści się sprawna organizacja administracji sądowej. Innymi słowy, zakwestionowane regulacje mają na celu wykorzystanie potencjału technologii informacyjnych dla usprawnienia i poprawy efektywności działań z zakresu administrowania sądownictwem.

W ocenie Sejmu, zakwestionowane przepisy nie naruszą zasady podziału władzy i niezależności sądownictwa. Wprowadzone w drodze ustawy zmieniającej przepisy działu IVA p.u.s.p. zmierzają do stworzenia sędziom i urzędnikom sądowym należytych warunków pełnienia służby publicznej z wykorzystaniem nowoczesnych technologii. Nie tylko zatem nie pozostają w sprzeczności, lecz stanowią pozytywny wyraz realizacji obowiązków spoczywających na Ministrze Sprawiedliwości w świetle zasady podziału władzy. Działania MS w tym zakresie nie naruszają przy tym „jądra kompetencyjnego" władzy sądowniczej, jakim jest rozstrzyganie indywidualnych spraw przez niezawisły sąd. W tym miejscu należy także zasygnalizować, że – jak zostanie szerzej wyjaśnione w dalszej części stanowiska – sądy pozostają administratorami danych gromadzonych w związku z realizacją kompetencji powierzonych im przez Konstytucję i ustawy.

Nie sposób zgodzić się z wnioskodawcą, że brzmienie art. 175d § 4 p.u.s.p. stanowić może argument za naruszeniem zasady podziału władzy i niezależności sądownictwa. Możliwość powierzania zadań związanych z informatyzacją sądowi lub sądom stanowiło celowy zabieg ustawodawcy.

Takie rozwiązanie umożliwi wyznaczenie zadań w sposób adekwatny do aktualnych, bieżących możliwości związanych z informatyzacją postępowań sądowych i sądów. Dotyczy to zwłaszcza optymalnego wykorzystania kadr pracujących w sądownictwie lub szerzej – resorcie sprawiedliwości. Chodzi zatem o umożliwienie wyznaczania zadań wszędzie tam, gdzie wykonywanie skomplikowanych projektów informatycznych musi odbywać się w bliskiej współpracy z sądami właściwej apelacji, a tworzenie dodatkowych zespołów zasobów ludzkich i materiałowych w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości byłoby co najmniej niecelowe z punktu widzenia finansowego i zarządczego (uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2680/VII kad., s. 23).

W efekcie takie rozwiązanie stanowi przejaw realizacji dyrektywy współdziałania władz publicznych a także - dzięki rozproszeniu strategicznych baz danych - ważny element zapewnienia bezpieczeństwa teleinformatycznego kraju.

Wobec powyższego Sejm wnosi o uznanie, że art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i § 4 p.u.s.p. **jest zgodny** z art. 173 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

3.2. Przechodząc do analizy zakwestionowanych przepisów z perspektywy konstytucyjnych standardów ochrony prywatności i autonomii informacyjnej, na wstępie należy odnieść się do zarzutu Prezydenta RP, że ustawodawca uczynił MS administratorem danych stron, pełnomocników i innych uczestników postępowań sądowych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy oraz w rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych.

Przyznać należy, że takie rozwiązanie zawierał pierwotny projekt u.z. w wersji z 17 stycznia 2014 r., który został skierowany do konsultacji publicznych, opiniowania i uzgodnień międzyresortowych. Zaproponowane rozwiązania zostały zakwestionowane przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (dalej: GIODO), który krytycznie odniósł się do pomysłu przyznania Ministrowi Sprawiedliwości statusu administratora danych osobowych, o których mowa w zaskarżonym przepisie. Jednocześnie GIODO za właściwe uznał nadanie MS w projektowanych przepisach statusu administratora systemu teleinformatycznego, bez wyposażania go w możliwość władczego decydowania o celach i środkach przetwarzania danych osobowych zgromadzonych w systemach

teleinformatycznych. Po przeprowadzonych uzgodnieniach, projektodawca uwzględnił w przedłożonym Sejmowi projekcie ustawy (druk sejmowy nr 2680/VII kad.) uwagi GIODO.

W konsekwencji, na mocy przyjętych przez Sejm przepisów ustawy zmieniającej, MS nie uzyskał statusu administratora danych, o których mowa w art. 175a § 2 p.u.s.p. Oznacza to, że po wejściu w życie ustawy zmieniającej Minister Sprawiedliwości nie będzie władczo decydował o celach i środkach przetwarzania danych. Status administratora danych przysługiwać będzie, w zależności od rodzaju systemu, poszczególnym sądom, a podmiotami odpowiedzialnymi za realizację wynikających z tego tytułu obowiązków będą prezesi sądów. Status administratora danych oznacza szerokie uprawnienia w zakresie gromadzenia danych, dostępu do ich treści, ich korygowania i wykonywania innych czynności na danych osobowych. Odpowiadają im konkretne obowiązki z zakresu ochrony danych osobowych ciążące na administratorze danych. Wśród tych obowiązków szczególne znaczenie - w kontekście przetwarzania danych w systemach teleinformatycznych - ma obowiązek należytego zabezpieczenia danych, w tym zwłaszcza przed dostępem osób nieuprawnionych do przetwarzanych danych osobowych.

Na mocy zakwestionowanego przepisu Minister Sprawiedliwości uzyskał kompetencje jedynie do przetwarzania danych osobowych wyłącznie w ramach swoich uprawnień jako administratora systemów teleinformatycznych, w zakresie o którym mowa w art. 175d § 1 p.u.s.p. Wprost przesądza o tym art. 175a § 4 p.u.s.p.

W dalszej kolejności wyjaśnienia wymaga znaczenie pojęcia „administrator systemu teleinformatycznego", którym posłużył się ustawodawca. Administrator systemu to osoba zajmująca się zarządzaniem systemem informatycznym, odpowiadająca za jego wdrożenie i eksploatację, przede wszystkim zaś sprawne i ciągłe działanie. Do istotnych zadań administratora systemu należy dbanie o bezpieczeństwo systemu i zawartych w nim danych, nadzorowanie, wykrywanie i eliminowanie nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. Administrator systemu zapewnia także użytkownikom systemu możliwość sprawnego korzystania z jego funkcjonalności (nadaje loginy, zapewnia możliwość uwierzytelnienia, przyznaje lub odbiera poszczególne uprawnienia w systemie). Prawidłowe wykonywanie tych obowiązków wymaga zaawansowanej wiedzy specjalistycznej z zakresu elektroniki, programowania i kryptografii. Nadmienić należy, że pojęcie administratora systemu

występuje na gruncie przepisów powszechnie obowiązujących. Ustawodawca posłużył się nim również w ustawie z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 16), formułując w art. 2 pkt 2 przywołanej ustawy jego definicję legalną. Przesądza ona, że administratorem systemu jest podmiot odpowiedzialny za techniczno-organizacyjną obsługę systemu teleinformatycznego.

Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości statusu administratora systemów teleinformatycznych i powierzenie mu przetwarzania danych osobowych stron, pełnomocników, uczestników postępowań sądowych i innych osób uczestniczących w postępowaniach sądowych, zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy było konieczne do zaprojektowania bezpiecznych i funkcjonalnych systemów teleinformatycznych na poziomie ogólnokrajowym.

Utrzymanie sytuacji, w której podmiotem uprawnionym do przetwarzania danych w analizowanych systemach miałby pozostać wyłącznie prezes określonego sądu, oznaczałoby konieczność powołania odrębnego systemu informatycznego dla każdej jednostki (sądu). Dzięki uprawnieniu uzyskanemu przez MS na podstawie art. 175a § 2 p.u.s.p. możliwe będzie funkcjonowanie jednego systemu o charakterze centralnym. Uzyskane uprawnienia są refleksem spoczywających na ministrze obowiązków w tym zakresie, m.in. przydzielania użytkownikom systemu loginów, zapewnienia sprawnego i bezpiecznego uwierzytelniania użytkowników w systemie. W ramach dostępu do systemów teleinformatycznych, a także w celu odpowiedniego zabezpieczenia przechowywanych oraz przetwarzanych w nich danych, konieczna jest odpowiednia identyfikacja podmiotów uprawnionych do korzystania z systemów teleinformatycznych. Jednym ze sposobów identyfikacji jest wykorzystanie podpisu elektronicznego weryfikowanego ważnym certyfikatem, który na podstawie przepisów szczególnych jest wykorzystywany m.in. w elektronicznym postępowaniu upominawczym.

Zapewnienie opisanych wyżej bezpiecznych i funkcjonalnych systemów umożliwić ma sprawniejsze korzystanie przez jednostki z konstytucyjnego prawa do sądu oraz zapewnić wyższy standard ochrony i bezpieczeństwa danych znajdujących się w systemach teleinformatycznych.

W dalszej kolejności podkreślenia wymaga, że Minister Sprawiedliwości na mocy art. 175a § 2 w związku z art. 175d § 1 p.u.s.p. uzyskuje uprawnienie jedynie

do przetwarzania zwykłych danych osobowych. Uprawnienie to nie obejmuje swym zakresem tzw. danych sensytywnych, o których mowa w art. 27 ust. 3 u.o.d.o. Zauważyć bowiem należy, że MS nabywa uprawnienia do przetwarzania danych stron, pełnomocników uczestników postępowań sądowych i innych osób uczestniczących w postępowaniach sądowych, zawarte w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy, nie zaś danych zgromadzonych w tych systemach. O ostatniej kwestii rozstrzygają bowiem wyłącznie przepisy o nadzorze zewnętrznym, szczegółowo omówione w poprzednich punktach stanowiska. Z całą stanowczością podkreślić należy, że przetwarzanie danych osobowych uczestników postępowania, o którym mowa w art. 175a § 2 p.u.s.p., nie daje uprawnień Ministrowi Sprawiedliwości do wglądu do akt spraw (papierowych bądź elektronicznych), bowiem w tym zakresie administratorami danych osobowych pozostają poszczególni prezesi sądów.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że bez uprawnienia do przetwarzania wskazanych wyżej danych niewrażliwych, wykonywanie zadań przez MS byłoby niemożliwe. Przekreślałoby to możliwość funkcjonowania systemów w sposób centralny.

W świetle art. 51 ust. 2 Konstytucji oraz generalnego ustawowego zakazu przetwarzania tzw. danych wrażliwych nie ma dziś możliwości tworzenia racjonalnych i skutecznych rozwiązań teleinformatycznych usprawniających postępowanie przed sądem bez jednoczesnego zezwolenia na przetwarzanie danych osobowych w tego typu systemach. Zaniechanie uregulowania tej kwestii prowadzi do paradoksu: z jednej strony istnieje oczekiwanie, że Minister Sprawiedliwości zapewni nowoczesne warunki urzędowania sądów, z drugiej zaś obowiązujący reżim prawny zabrania wdrażania systemów przetwarzania danych osobowych bez wyraźnego przepisu ustawy. Zakwestionowane przepisy stwarzają normatywne podstawy do budowy nowoczesnych systemów repertoryjno-biurowych, narzędzi statystyki sądowej, ogólnodostępnej, bezpłatnej bazy orzeczeń sądowych lub transkrypcji tzw. e-protokołu (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2680/VII kad., s. 24).

Ingerencja w prywatność jednostek jest zatem nie tylko przydatna, ale i niezbędna dla usprawnienia informatyzacji sądownictwa, a co za tym idzie również dla przyspieszenia postępowań sądowych, a więc znajduje także uzasadnienie w normach konstytucyjnych wyrażonych w art. 45 Konstytucji (prawo do sądu).

Zapewnienie dobrych warunków działania wymiaru sprawiedliwości, a obywatelom prawa do sądu, należy traktować jako realizację zadań związanych z wykonaniem ustaw i zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Jednocześnie ustawodawca wybrał środek proporcjonalny, nadając Ministrowi Sprawiedliwości jedynie status administratora systemu teleinformatycznego.

Ostatni z sformułowanych we wniosku Prezydenta RP zarzutów dotyczy naruszenia zasady określoności prawa. Należy zatem ustalić, czy zakres danych do jakich przetwarzania został upoważniony MS jest określony precyzyjnie. Cele przetwarzania danych w systemach informatycznych powinny być bowiem wyraźnie określone w przepisach, a przetwarzanie danych powinno być ograniczone do realizacji wskazanych celów. Innymi słowy, przepisy ustawy powinny określać w jakich konkretnie przypadkach Minister Sprawiedliwości mógłby korzystać z omawianych uprawnień.

Zgodnie z art. 175a § 1 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości przetwarza dane stron, pełnomocników uczestników postępowań sądowych i innych osób uczestniczących w postępowaniach sądowych, zawarte w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy, na podstawie art. 175d § 1 p.u.s.p., oraz w rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych, w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 p.u.s.p.

Ustawodawca określił zatem zakres przetwarzanych danych za pomocą odesłania do art. 175d § 1 p.u.s.p. Analiza tego ostatniego przepisu wskazuje, że jego zdanie pierwsze formułuje normę zadaniową określając w sposób ogólny charakter zadań do realizacji których zobowiązany jest minister. Jednocześnie w dalszej części tego przepisu wyszczególnione zostały w sposób enumeratywny (w pkt 1-8) konkretne kompetencje, w związku z realizacją których MS może wykonywać czynności opisane w zdaniu pierwszym. Zawarte w kwestionowanym przepisie sformułowanie „w szczególności" nie może być uznany za podstawę prawną dla dowolnego rozszerza kompetencji ministra. W konsekwencji, na mocy art. 175a § 2 p.u.s.p. MS może przetwarzać dane zawarte w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy określonych w ramach kompetencji określonych w art. 175d § 1 pkt 1-8. Poza tymi przypadkami będzie to możliwe – zgodnie z art. 175a § 2 p.u.s.p. – tylko gdy zdecyduje tak

ustawodawca w drodze konkretnego upoważnienia do administrowania przez MS odrębnym rejestrem. Przy czym przez termin rejestr – w analizowanym kontekście – należy rozumieć „rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych" (art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne; t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1114).

W konsekwencji, o zakresie danych, do których przetwarzania uprawniony będzie MS w związku w projektowaniem, wdrażaniem, eksploatacją, integracją, rozwojem i udostępnianiem systemów teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy a także zabezpieczaniu danych osobowych przetwarzanych w tych systemach, koordynowaniu tych działań oraz zapewnieniu możliwości wymiany danych pomiędzy tymi systemami, decydować będzie każdorazowo ustawodawca określając przedmiot rejestru publicznego oraz ewentualny status MS jako administratora obsługujących go systemów.

Podsumowując, przetwarzanie danych, o których mowa w art. 175a § 2 p.u.s.p będzie możliwe jedynie w ramach enumeratywnie określonych kompetencji wymienionych w art. 175d § 1 p.u.s.p. oraz w rejestrach odrębnych, których administratorem MS ustanowiony zostanie na mocy przepisów innych ustaw. Takie przetwarzanie będzie temporalnie ograniczone do czasu niezbędnego do realizacji czynności określonych przez normę zadaniową wyrażoną w art. 175d § 1 p.u.s.p.

Taki stan prawny opowiada konstytucyjnym wymogom w zakresie określoności przepisów prawa oraz proporcjonalności ingerencji w prawa określone w art. 47 i art. 51 Konstytucji.

3.3. Ze względu na zaprezentowane wyżej ustalenia, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 1 pkt 39 u.z., w części dotyczącej art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i 4 p.u.s.p., **jest zgodny** z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji a także z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Radosław Sikorski