

STANOWISKO
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 15 kwietnia 2015 r.

w sprawie zarzutów postawionych we wniosku Prezydenta RP
o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia
20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych
oraz niektórych innych ustaw (sygn. akt Kp 1/15)

Krajowa Rada Sądownictwa, w związku z pismem Przewodniczącego składu orzekającego w sprawie z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (sygn. akt Kp 1/15), odnosząc się do zarzutów postawionych we wniosku, przedstawia następujące stanowisko:

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP wniósł o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa nowelizująca).

Zdaniem Prezydenta RP :

- I. - art. 1 pkt 21 ustawy nowelizującej, zmieniający art. 37g ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, dalej: ustawa nowelizowana) 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 ustawy nowelizującej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3,

- art. 1 pkt 35 ustawy nowelizującej dodający w ustawie nowelizowanej w art. 114 §1a, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy nowelizującej w części obejmującej dodany art. 175a § 3,

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

II. art. 1 pkt 39 ustawy nowelizującej w części obejmującej dodany art. 175a § 2, w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i § 4, jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP.

Krajowa Rada Sądownictwa podziela powyższe stanowisko Prezydenta RP.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa podniesione przez Prezydenta RP zarzuty dotyczą niezgodności ustawy nowelizującej z wzorcami konstytucyjnymi kształtującymi tożsamość ustrojową państwa. Chodzi bowiem o relacje między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą, w tym o odrębność władzy sądowniczej i jej niezależność wobec innych władz oraz niezawisłość sędziowską, a także o gwarancje prawa do prywatności i granice działań władzy publicznej w zakresie gromadzenia danych dotyczących osób – a więc w istocie o autonomię informacyjną jednostki, zagrożoną przez ustawę nowelizującą. Podniesione przez Prezydenta RP zarzuty odnoszą się również do zgodności ustawy nowelizującej z zasadami przyzwoitej legislacji (zasadą określoności prawa i zasadą proporcjonalności).

W przekonaniu Krajowej Rady Sądownictwa zarzuty zawarte we wniosku zmierzają do wyeliminowania stworzonego przez ustawę nowelizującą zagrożenia dla prawa do sądu, mającego szczególne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym.

Ustosunkowując się do zarzutów postawionych we wniosku Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza:

1. W odniesieniu do zarzutów dotyczących niezgodności ustawy nowelizującej z konstytucyjnym statusem władzy sędziowskiej -

Zadaniem Krajowej Rady Sądownictwa jest – w myśl art. 186 ust. 1 Konstytucji RP – strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wykonując to zadanie Krajowa Rada Sądownictwa niejednokrotnie wskazywała na rozwiązania zawarte w Prawie o ustroju sądów powszechnych budzące wątpliwości natury konstytucyjnej. W przypadku ustawy nowelizującej Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła w *Opinii* z dnia 5 marca 2014 roku, odnosząc się do projektowanego art. 37 g Prawa o ustroju sądów powszechnych, że model nadzoru zewnętrznego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nie uzasadnia prawa żądania akt sądowych w związku ze sprawowaniem tego nadzoru. Pogląd ten został następnie podtrzymany w *Stanowisku* Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 maja 2014 roku oraz w *Stanowisku* Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 5 marca 2015 roku, sformułowanym w związku z wnioskiem Kancelarii Prezydenta RP z dnia 24 lutego 2015 roku. W tym właśnie *Stanowisku* Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do żądania przesłania akt spraw sądowych (na podstawie art. 114 par. 1a i art. 37g par. 2) wiąże się bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, ustrojową pozycją sądów oraz korzystaniem przez jednostki z konstytucyjnych wolności i praw, a dostęp do

akt sprawy sądowej, w szczególności znajdującej się w toku, oddziałuje na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Korzystanie przez Ministra Sprawiedliwości z tego uprawnienia może wywoływać efekt mrozący dla sędziego, a co za tym idzie – wywierać choćby pośrednią presję na sposób rozstrzygnięcia rozpoznawanej przez niego sprawy. Może to także podważać konstytucyjnie gwarantowane odseparowanie sądownictwa od innych władz, a zwłaszcza od organów egzekutywy. Samo istnienie możliwości przekazania organowi władzy wykonawczej akt sprawy sądowej, zwłaszcza jeśli dotyczy ona sporu między jednostką a państwem, może – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – podawać w wątpliwość rozstrzygnięcie tej sprawy przez niezależny, niezawisły i bezstronny sąd, czego wymaga art. 45 ust. 1 Konstytucji¹.

Krajowa Rada Sądownictwa, podtrzymując przywołane tu stwierdzenia, wyrażone w poprzednio sformułowanych opiniach, podkreśla, ustosunkowując się do zarzutów sformułowanych we wniosku Prezydenta RP, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do żądania przekazania akt sądowych jest w swoich skutkach równoznaczne z ingerencją władzy wykonawczej w obszar „jądra kompetencyjnego” władzy sądowniczej, jakim pozostaje sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, powołanym w przedmiotowym wniosku Prezydenta RP, wyrażono przekonanie, że "sądy tak jak inne organy państwa funkcjonują w ramach aparatu państwowego, co z natury rzeczy wymusza podległość pewnym ograniczeniom. Ograniczenia te nie mogą jednak prowadzić do przyznania pozostałym władzom środków wpływu czy kontroli nad orzecznictwem w konkretnych sprawach (...). W wypadku władzy sądowniczej wymóg całkowitej separacji dotyczy zatem jedynie "jądra kompetencyjnego", polegającego na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu

¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 9/13.

(...)”². W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł także wyraz pogląd, w myśl którego „niezależność sądu nie oznacza, iż działalność administracyjna sądów nie może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie jednak czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli”³.

Krajowa Rada Sądownictwa podziela wyrażony w uzasadnieniu wniosku pogląd Prezydenta RP, który stwierdza, że już sama możliwość żądania akt postępowania przez organ władzy wykonawczej może być w opinii publicznej odbierana jako instrument osłabiający niezależność i bezstronność sądu jako organu powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości jako członek Rady Ministrów uczestniczy przecież w ustalaniu polityki państwa i ją realizuje.

Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa żądania przesłania akt sądowych, zwłaszcza w powiązaniu z prawem do inicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, oznacza jakościową zmianę dotychczasowego modelu nadzoru związaną z przekształceniem nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w permanentną kontrolę bieżącej pracy sędziów. Korzystanie przez Ministra Sprawiedliwości z przyznanych mu uprawnień może być w opinii publicznej odbierane jako instrument osłabiający niezależność i bezstronność sądu jako organu powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, na co Krajowa Rada Sądownictwa wskazywała w *Stanowisku* z 5 marca 2015 roku. Możliwość zaistnienia tego rodzaju skutku ustawy nowelizującej oznacza, że przewidziane w niej przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa żądania przesłania akt jest, ze względu na tę właśnie możliwość, konstytucyjnie wykluczoną ingerencją w sprawowanie wymiaru

² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 27/12.

³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/93.

sprawiedliwości w celu zagwarantowania prawa do sądu, a zatem jest ingerencją w sferę podkreślonego „jądra kompetencyjnego” władzy sądowniczej.

Sąd urzeczywistniający konstytucyjne prawo do sądu musi charakteryzować się niezależnością, bezstronnością i niezawisłością. Traci on owe właściwości, kreujące sąd, o którym mowa w ustawie zasadniczej, skoro tylko powstaje wątpliwość dotycząca ich istnienia w odniesieniu do konkretnego sądu.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez „niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Sąd ma być zatem organem odrębnym i niezależnym od władzy wykonawczej. Jednakże przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do żądania akt sądowych w związku ze sprawowaniem zewnętrznego nadzoru administracyjnego zasadniczo zmniejsza pewność owej odrębności i niezależności sądu od władzy wykonawczej, co jest niezgodne z konstytucyjnym pojęciem sądu.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdził, że „sądowy wymiar sprawiedliwości jest integralnie związany z gwarantowanym konstytucyjnie prawem do sądu”⁴. Niezależność sądu jest rezultatem odrębności od władzy wykonawczej, która powinna unikać oddziaływania na orzecznictwo sądowe⁵. Następstwem zasady niezależności sądów, konstytutywnej dla pojęcia sądu, są konsekwencje natury organizacyjnej wyrażające się w ich samodzielności i odseparowaniu od innych organów państwowych⁶.

Rozwiązanie pozostające w sprzeczności z tak rozumianą koncepcją sądu stwarza ryzyko ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu, co może się zdarzyć zwłaszcza w sytuacji, gdy interesy polityczne będą skłaniały Ministra Sprawiedliwości do nadużywania uprawnień nadzorczych. Może to prowadzić

⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 34/98.

⁵ Por. A. Murzynowski, A. Zieliński: Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej konstytucji, „Państwo i Prawo”, 1992, z. 9. Por. także Z. Czeszejko-Sochacki: Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, „Państwo i Prawo”, 1997, z. 11-12.

⁶ Tak B. Naleziński: Organy władzy sądowniczej, w: P. Sarnecki, red.: Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2004, s. 333.

do pozbawienia obywateli prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, w sytuacji, gdy będą tego prawa szczególnie potrzebować. Rozwiązania ustawowe dotyczące wymiaru sprawiedliwości muszą być tak skonstruowane, by minimalizować ryzyko nadużyć politycznych zagrażających prawom obywatelskim. Prawo do sądu może być skutecznie zrealizowane tylko przed organem wyodrębnionym spośród innych organów władzy publicznej i odseparowanym od nich tak funkcjonalnie, jak i organizacyjnie⁷. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do żądania akt sądowych tę separację przekreśla. Za tego rodzaju oceną przemawia stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że „do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany był on wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania, czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki i znajduje potwierdzenie zarówno w szczegółowych normach Konstytucji, jak i w konwencjach międzynarodowych”⁸. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego niezawisłość sędziego „jest również gwarancją praw i wolności obywatelskich”⁹.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „praca sędziego ma szczególny charakter. Poza wielką władzą dyskrecyjną, dla sprawowania której konieczna jest wewnętrzna niezależność i bezstronność, sędzia pełni specyficzną funkcję społeczną jako arbiter w konfliktach społecznych. Funkcji tej nie można utożsamić wyłącznie z prawidłowością i faktyczną bezstronnością orzecznictwa. Pełnienie roli arbitra wymaga kredytu zaufania publicznego. Sędzia pozbawiony tego zaufania nie może w sposób prawidłowy rozstrzygać konfliktów i służyć zachowaniu spokoju publicznego. Orzeczenia takiego sędziego, nawet pomimo

⁷ Tak zwłaszcza A. Kubiak: Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Łódź 2006, s.135. Por. także K. Działocha: Prawo do sądu w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, w: R. Balicki, B. Banaszak, M. Jabłoński, red.: Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej, Wrocław 1997.

⁸ Tak w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie K 6/94.

⁹ Tak w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie K 11/93.

ich obiektywnej prawidłowości, nie będą akceptowane przez strony konfliktu czy opinię publiczną”¹⁰.

Krajowa Rada Sądownictwa podkreśla, że kwestionowane we wniosku Prezydenta RP przepisy ustawy nowelizującej dotyczące przyznania Ministrowi Sprawiedliwości prawa żądania przekazania mu akt sądowych na zasadach w tej ustawie określonych, są niezgodne – jak wskazuje Wnioskodawca – z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ umożliwiają niszczenie tego społecznego wyobrażenia o wymiarze sprawiedliwości, które odpowiadałoby konstytucyjnym wymaganiom dotyczącym odrębności i niezależności sądów od innych władz oraz niezawisłości sędziów w sprawowaniu urzędu. Kwestionowane przez Prezydenta RP przepisy sprowadzają ryzyko stałego zagrożenia obiektywnej bezstronności sądu polegającej – jak to ujął Europejski Trybunał Praw Człowieka – na tym, że sąd daje „wystarczające gwarancje wykluczające wszelkie uzasadnione wątpliwości”¹¹. Pod rządami kwestionowanych przez Prezydenta RP przepisów ustawy nowelizującej mogą utracić realny wymiar podstawowe prawa konstytucyjne, a więc zarówno prawo do niezależnego sądu, jaki i do sądu odrębnego od innych władz i niezależnego od nich, a zatem fundamentalne prawo do gwarantowanego w art. 10 Konstytucji RP systemu rządów wynikającego z respektowania zasady podziału i równowagi władz.

Należy podkreślić – na co wskazuje Prezydent RP we wniosku, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada podziału władz zakłada, iż system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., że

¹⁰ Tak w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie K 11/93.

¹¹ Tak w orzeczeniu w sprawie Findley przeciwko Wielkiej Brytanii, w: M. A. Nowicki: Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w 1997 r., Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego 1997, nr. 3.

każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” danej władzy¹².

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada podziału władz zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władz są niezależność sądów i niezawisłość sędziów¹³.

Na tym tle należy rozważyć pogląd Trybunału, w myśl którego wprowadzie rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa i każda z nich powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymywać, hamować działania pozostałych, to jednak „mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne”¹⁴.

¹² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 16/04.

¹³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 8/99.

¹⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 12/03.

Należy podkreślić, że interpretując zasadę podziału władz w odniesieniu do władzy sądowniczej „silnie akcentuje się zasadę niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej”¹⁵.

Tylko o Sądach i Trybunałach Konstytucja RP stanowi, że są one „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173). A zatem zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 Konstytucji powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana. Argument, w myśl którego wzgląd na zasadę równowagi władz przemawia za dopuszczeniem oddziaływania władzy ustawodawczej i wykonawczej na władzę sądowniczą, wymaga analizy w kontekście konstytucyjnego wymogu zachowania odrębności i niezależności tej władzy. Oznacza to, że ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sądowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczonym zakresie. Ustanowiona w Konstytucji zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i judykaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych¹⁶. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 Konstytucji zostaje w odniesieniu do władzy Sądów i Trybunałów wzmocnione przez art. 173 Konstytucji. Tym bardziej więc nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pozwala zatem uznać, że wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, a więc także poprzez nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości, może być dokonywane wyjątkowo i powinno znajdować uzasadnienie w określonej wartości konstytucyjnej. Cele nadzoru – sprawność i rzetelność funkcjonowania władzy sądowniczej mogą być osiągnięte przez działanie mechanizmów nadzoru w obrębie tej władzy (np. nadzór prezesów sądów). Żadna wartość konstytucyjna

¹⁵ Por. L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2012, s. 76.

¹⁶ Tak L. Garlicki: Prawo konstytucyjne, Warszawa 2006, s. 72.

nie przemawia za tym, by Minister Sprawiedliwości, również osobiście, sprawował zewnętrzny nadzór administracyjny obejmujący prawo do żądania akt sądowych w związku z tym nadzorem. Tak rozumiany nadzór stanowiłby w istocie nadzór nad sprawą rozstrzyganą przez sąd, z którą kontrolowane akta pozostają w związku.

W doktrynie podkreślono, że zakres przedmiotowy niezawisłości sędziowskiej został odniesiony do sprawowania urzędu sędziego, a więc niezawisłość odnosi się nie tylko do orzekania, lecz do wszystkich działań sędziego związanych z procesem orzekania¹⁷ oraz do działań podejmowanych w związku z procesem orzekania¹⁸. Z tej perspektywy interpretacyjnej, mającej oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w myśl którego „sędzia zawisły to taki, który podlega lub podlegać może naciskom innych osób, organizacji lub władz”¹⁹, kwestionowane przez Prezydenta RP przepisy ustawy nowelizującej, dotyczące prawa Ministra Sprawiedliwości do żądania akt sądowych, są niezgodne z art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP.

Prezydent RP podkreśla, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego warunkiem wykonywania przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, zgodnego z wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadą podziału i równowagi władz jest to, aby czynności podejmowane w ramach tego nadzoru nie wkraczały w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli i sprowadzały się do "weryfikacji zewnętrznej, formalnej działalności administracyjnej sądów"²⁰. Trybunał Konstytucyjny wskazuje²¹, że należy ściśle rozróżnić nadzór nad działalnością administracyjną sądów, sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości oraz

¹⁷ Por. L. Garlicki: uwagi do art. 178, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, t. IV, Warszawa 2005, s. 10.

¹⁸ Tak L. Garlicki: op. cit., s. 11

¹⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 1/98.

²⁰ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/12.

²¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 9/13.

nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, który może zostać powierzony wyłącznie organom władzy sądowniczej. W ramach działalności pozaorzeczniczej sądów należy odróżnić działalność związaną z koniecznym zarządzaniem procesem orzecznictwem oraz właściwą działalnością administracyjną, mającą zapewnić sędziom optymalne warunki pracy.

Według Prezydenta RP postawić należy pytanie, czy dla wykonywania przez Ministra Sprawiedliwości uprawnień nadzorczych konieczny jest pełny dostęp do akt spraw sądowych, w tym będących w toku. Krajowa Rada Sądownictwa podziela wątpliwości Prezydenta RP, który trafnie wskazuje, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, wgląd w czynności sądów oraz prawo obecności na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności mają wyłącznie osoby sprawujące wewnętrzny nadzór administracyjny (art. 37 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Istotą uprawnień przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, jest analiza i ocena prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego.

Krajowa Rada Sądownictwa podziela wyrażony przez Prezydenta RP w uzasadnieniu wniosku pogląd, w myśl którego istotny dla oceny konstytucyjności zakwestionowanej regulacji jest sposób określenia przez ustawodawcę przesłanki żądania przesłania akt, którą pozostaje jedynie konieczność weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, realizowanego w ramach władzy sądowniczej. Skoro przesłanka ta ma charakter dyskrecyjny, a więc oparty na uznaniu organu, ponieważ dostęp do akt sprawy, w tym będącej w toku, zależeć będzie wyłącznie od oceny Ministra Sprawiedliwości, to przedmiotowa regulacja obciążona jest immanentnym ryzykiem ingerencji w niezawisłość sędziowską i naruszenia zasady bezstronności.

Krajowa Rada Sądownictwa podziela pogląd Prezydenta RP wyrażony w uzasadnieniu wniosku, według którego ustawa nowelizująca narusza

niezależność sądów, przyznając Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję przetwarzania danych osobowych tych uczestników postępowań sądowych, którzy nie są związani bezpośrednio z zadaniami i uprawnieniami Ministra Sprawiedliwości nałożonymi na podstawie obowiązujących przepisów.

2. W odniesieniu do zarzutów dotyczących naruszenia prawa do prywatności i granic działań władzy publicznej w zakresie gromadzenia danych dotyczących osób

Prezydent RP wskazuje w uzasadnieniu wniosku, że przepisowi zawartemu w nowelizowanym art. 37g par. 1 pkt 3 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości może żądać przesłania akt sądowych, towarzyszy art. 175a par. 3, przyznający Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do zbierania, wykorzystywania i przetwarzania, w ramach sprawowanego nadzoru zewnętrznego nad sądami, niezbędnych informacji zawierających dane osobowe bez wiedzy i zgody osób, których dotyczą. Zdanie drugie tego przepisu stanowi, że dane wrażliwe mogą być zbierane i przetwarzane wyłącznie, gdy jest to niezbędne ze względu na zakres lub charakter prowadzonego postępowania lub przeprowadzanych czynności.

Krajowa Rada Sądownictwa podziela pogląd wyrażony we wniosku Prezydenta RP, że powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji żądania przesłania akt spraw sądowych, jeżeli jest to konieczne dla weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, oznacza także udostępnianie Ministrowi Sprawiedliwości informacji zawartych w aktach sprawy sądowej, w tym danych osobowych, również danych wrażliwych. W trakcie postępowań sądowych, gromadzone są informacje ze sfery życia prywatnego.

W świetle utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna ochrona wolności człowieka odnosi się przede wszystkim do

sferę jego prywatności²². Ustrojodawca statuuje prywatność jednostki, nie jako nadane konstytucyjnie prawo podmiotowe, ale jako wolność konstytucyjnie chronioną ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że immanentnym elementem wszystkich konstytucyjnych wolności człowieka jest spoczywający na państwie obowiązek ich prawnego poszanowania i ochrony, a także powstrzymywania się od ingerowania w wolności²³. Standard ten odnosi się do wszystkich konstytucyjnych wolności człowieka, w szczególności zaś do wolności osobistych, do których – oprócz prywatności – zalicza się szeroko rozumianą autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ochrona prywatności i autonomii informacyjnej jest konsekwencją ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji)²⁴.

Jak przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 47 i art. 51 Konstytucji chronią tę samą wartość konstytucyjną – sferę prywatności. Autonomia informacyjna stanowi istotny element składowy prawa do ochrony prywatności, a polega na samodzielnym decydowaniu o ujawnianiu innym podmiotom informacji dotyczących własnej osoby, a także na sprawowaniu kontroli nad tymi informacjami, nawet jeśli znajdują się w posiadaniu innych osób²⁵.

Jednakże kwestionowane przez Prezydenta RP przepisy art. 37 g par. 1 pkt 3 i par. 1 a – 1 c w związku z art. 175 a par. 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych, w kształcie nadanym ustawą nowelizującą, prowadzą do skorzystania z prawa do sądu do poddania się związanym z tym ograniczeniom prawa do prywatności, które nie znajdują uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych. We wniosku Prezydent RP trafnie wskazuje, że kompetencja

²² Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 23/11.

²³ Ibidem.

²⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.

²⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 41/02.

żądania akt spraw sądowych (zawierających dane osobowe, w tym dane wrażliwe) może być przydatna dla prowadzenia nadzoru zewnętrznego. Trudno jednak uznać, że jest ona konieczna do skutecznego sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami (który ze swojej istoty nie może wkraczać w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości). Przyjąć można, że dla osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu wystarczające byłoby przedkładanie dokumentów zawartych w aktach sprawy odnoszących się do toku postępowania (w zakresie odpowiadającym ustaleniom wynikającym z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego).

Krajowa Rada Sądownictwa podziela stanowisko Prezydenta RP, że dla zapewnienia efektywnego nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości, jak też dla realizacji uprawnień dyscyplinarnych, nie jest konieczne udostępnienie całości akt spraw sądowych, mogących obejmować także dane wrażliwe. Stwarza to immanentne ryzyko głębokiej ingerencji w prywatność jednostki i zmienia kształt prawa do sądu. Prawo do sądu polega w szczególności na tym, że jednostka powierza swoje sprawy – niekiedy bardzo osobiste – sądowni mając przekonanie, że także w warunkach jawności postępowania nie będą one co do zasady dostępne innym organom, w tym organom władzy wykonawczej, czy też – co może mieć miejsce w warunkach nieuprawnionego dostępu do utwalonego cyfrowo przebiegu postępowania – powszechnie dostępne.

Prezydent RP stwierdza w uzasadnieniu zarzutów dotyczących przekazywania akt Ministrowi Sprawiedliwości, że jest to równoznaczne z gromadzeniem przez Ministra danych osobowych, w tym danych wrażliwych. Dotyczy to zarówno przekazywania akt w ramach realizacji uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości (art. 37g par. 1 pkt 3 i par. 1a – 1c w związku z art. 175a par. 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych w kształcie nadanym ustawą nowelizującą), jak i dla realizacji uprawnień dyscyplinarnych (art. 114 par. 1a w związku z art. 175a par. 3 wymienionej ustawy). Krajowa Rada Sądownictwa podziela stanowisko Prezydenta RP oraz – w konsekwencji

– wyrażoną w uzasadnieniu wniosku tezę, że uprawnienie do przetwarzania danych, uzyskanych w związku z wykonywaniem wskazanych kompetencji nie ma związku z realizacją zadań i kompetencji Ministra Sprawiedliwości sprecyzowanych w ustawie, skoro jedyną przesłanką żądania przesłania akt (dostępu do danych osobowych, w tym danych wrażliwych) jest dyskrecjonalne uznanie przez ministra, że wystąpiła konieczność weryfikacji czynności podejmowanych przez prezesa sądu apelacyjnego w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego lub ocena celowości żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych.

Jak wskazywano w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zachowanie przez człowieka godności wymaga poszanowania jego czysto osobistej sfery, w której nie jest narażony na konieczność „dzielenia się z innymi” swoimi przeżyciami czy doznaniem²⁶. Jednakże kwestionowane przepisy powodują, że – wbrew art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd staje się równoznaczne z obowiązkiem powiadomienia o niej władzy wykonawczej.

Krajowa Rada Sądownictwa w *Stanowisku* z 9 maja 2014 roku wyraziła pogląd, że wymiar sprawiedliwości sprawują sądy, co stanowi o wyłączeniu ich uprawnień do przetwarzania danych osobowych zawartych w aktach sądowych. Rada podziela pogląd Prezydenta RP wyrażony w uzasadnieniu wniosku, zgodnie z którym w świetle zamierzonego przez ustawodawcę celu, nie jest niezbędne zbieranie przez organ władzy wykonawczej informacji dotyczących jednostki, w związku z wykonywaniem przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru administracyjnego. W przekonaniu Rady uzasadnia to postawiony przez Prezydenta RP zarzut naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony prywatności jednostki oraz zasad pozyskiwania przez władze publiczne informacji o jednostce. Nawiązując do powołanego tu własnego *Stanowiska* Rada podkreśla znaczenie podniesionego przez Prezydenta RP zarzutu braku

²⁶ Tak Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 54/07.

uzasadnienia dla usytuowania Ministra Sprawiedliwości jako administratora danych dotyczących uczestników postępowań sądowych uzyskującego kompetencję do przetwarzania tych danych, a więc – w myśl art. 7 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych - w szczególności ich utrwalania, przechowywania, opracowywania, udostępniania i usuwania, a także identyfikacji uczestników postępowań sądowych.

Dotyczy to zwłaszcza uprawnień Ministra Sprawiedliwości ukształtowanych przez ustawę nowelizującą w części obejmującej dodany art. 175a par. 2 w związku z art. 175 a par. 4 oraz art. 175d par. 1 i § 4.

Zgodnie z art. 175a § 2, 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. Przetwarzanie danych następuje w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 ustawy. Zdanie wstępne art. 175d § 1 stanowi o zadaniach z zakresu informatyzacji sądów polegających 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. Prezydent RP trafnie wskazuje, że katalog zadań zawarty w pkt 1-7 art. 175d § 1 nie ma charakteru zamkniętego ze względu na użycie terminu "w szczególności", co przesądza o otwartym charakterze katalogu zadań Ministra i – razem z powierzeniem Ministrowi Sprawiedliwości wieloznacznego zadania „administrowania systemem informatycznym” - powoduje ryzyko niekonstytucyjnej ingerencji w sferę autonomii informacyjnej jednostek.

Krajowa Rada Sądownictwa podziela wyrażony we wniosku pogląd Prezydenta RP, że ustawodawca powierzył Ministrowi Sprawiedliwości władcze decydowanie o celach i środkach przetwarzania danych osobowych zgromadzonych w aktach spraw sądowych, dotyczących wszystkich uczestników postępowań sądowych. Należy podkreślić uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do przetwarzania danych osób wskazanych w art. 175a § 2, w odniesieniu do danych znajdujących się nie tylko w systemach teleinformatycznych wskazanych w art. 175d § 1, ale i we wszystkich rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych.

Krajowa Rada Sądownictwa podziela przedstawiony przez Prezydenta RP zarzut naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony prywatności jednostki oraz zasad pozyskiwania przez władze publiczne informacji o jednostce. Prezydent RP wskazuje w uzasadnieniu wniosku, że ustawodawca, wprowadzając ograniczenia praw określonych w art. 47 i art. 51 Konstytucji, musi wykazać przesłankę niezbędności gromadzenia informacji o obywatelach, zawartą w art. 51 ust. 2 Konstytucji, oraz wykazać spełnienie przesłanek proporcjonalności, wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rada podziela pogląd Prezydenta RP, że w przypadku zakwestionowanej regulacji, racje takie nie zostały wskazane w uzasadnieniu projektowanej ustawy ani wyjaśnione w toku prac parlamentarnych. Nie został przedstawiony argument uzasadniający konieczność przetwarzania danych osobowych wszystkich uczestników postępowań sądowych właśnie przez Ministra Sprawiedliwości.

Trudno byłoby też wskazać obowiązki ustawowe Ministra Sprawiedliwości, dla realizacji których niezbędne byłoby prowadzenie właśnie przez niego centralnego rejestru informatycznego obejmującego dane osobowe wszystkich uczestników postępowań sądowych, o ile stworzenie tego rodzaju rejestru byłoby konstytucyjnie dopuszczalne.

Niezależnie od wspomnianego braku koniecznej argumentacji w toku prac parlamentarnych, Krajowa Rada Sądownictwa analizując – niejako z urzędu – to

zagadnienie nie dostrzega okoliczności uzasadniających wprowadzenie tak daleko idących uprawnień Ministra Sprawiedliwości.

3. W odniesieniu do zarzutów dotyczących zgodności ustawy nowelizującej z zasadami przyzwoitej legislacji (zasadą określoności prawa i zasadą proporcjonalności)

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa trafny jest podniesiony we wniosku Prezydenta RP zarzut, zgodnie z którym skoro – w świetle nowego brzmienia art. 37 g par. 1 pkt 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych – konieczność stanowi przesłankę przekazania akt sądowych, to zależy ono od praktyki konkretnego Ministra Sprawiedliwości, co narusza zasadę określoności prawa dekodowaną z art. 2 Konstytucji RP. Niejednoznaczność przesłanki „konieczności” oznacza pozostawienie ukształtowania normy organowi stosującemu prawo, co Rada uznaje za niedopuszczalne, zwłaszcza w przypadku dostępu do akt sądowych, w tym w sprawach będących w toku.

Zarzut naruszenia zasady określoności prawa jest trafny także w odniesieniu do sposobu określenia zasad przetwarzania przez Ministra Sprawiedliwości danych osobowych uczestników postępowań sądowych. Zdaniem Prezydenta RP – w świetle ustawy nowelizującej - nie jest znany rzeczywisty zakres uprawnień Ministra Sprawiedliwości. Jak wskazano we wniosku wynika to z niejasnej treści art. 175d § 1, do którego odsyła art. 175a § 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 przewidzieć jak długi będzie to 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. Krajowa Rada Sądownictwa podziela pogląd Wnioskodawcy, w myśl którego zastosowany sposób regulacji dotyczącej przecież konstytucyjnie chronionej autonomii informacyjnej jednostki, budzi wątpliwości co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa.

Naruszenie zasady określoności prawa zarzuca Prezydent RP przepisowi art. 114 par. 1a Prawa o ustroju sądów powszechnych, w kształcie nadanym w ustawie nowelizującej, wskazując, że wyłącznym kryterium przekazania akt sprawy będącej w toku jest celowość wszechstronnego zbadania sprawy i ustalenia istnienia podstaw realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia dyscyplinarnego. Zdaniem Wnioskodawcy wprowadzenie przesłanki celowości prowadzi do przyznania Ministrowi Sprawiedliwości szerokiego zakresu swobody decyzyjnej, a takie uregulowanie dostępu do akt spraw sądowych jest – ze względu na ustrojową pozycję władzy sądowniczej – niezgodne z zasadą określoności prawa. Krajowa Rada Sądownictwa podziela ten punkt widzenia.

Ponadto Prezydent RP trafnie wskazuje, że art. 175 a par. 3 w brzmieniu ustawy nowelizującej, dotyczący zbierania i przetwarzania danych osobowych, w tym wrażliwych, w związku z realizacją uprawnienia Ministra Sprawiedliwości określonego w art. 114 par. 1 prawa o ustroju sądów powszechnych, posługuje się przesłanką niezbędności, podczas gdy art. 114 par. 1 tej ustawy stanowi o dostępie do akt, gdy jest to celowe. Treść obu przepisów trudno pogodzić z zasadą określoności prawa.

Postawiony przez Prezydenta RP zarzut naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 2 Konstytucji dotyczy przyjęcia

w przepisach ustawy nowelizującej, odnoszących się do przyznania Ministrowi Sprawiedliwości prawa żądania akt sądowych w związku ze sprawowaniem nadzoru zewnętrznego (art. 37 g Prawa o ustroju sądów powszechnych w nowym brzmieniu), założenia, że kompetencja ta warunkuje efektywność nadzoru zewnętrznego. Krajowa Rada Sądownictwa podziela pogląd Prezydenta RP, że to uprawnienie Ministra Sprawiedliwości stanowi ingerencję w konstytucyjnie chronioną sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości i że jest to ingerencja nadmierna w stosunku do założonego celu, a co więcej wcale nie gwarantuje osiągnięcia tego celu. Trafnie bowiem stwierdza Prezydent RP, że skuteczność nadzoru może być zapewniona przez weryfikację akt w obrębie władzy sądowniczej na wniosek Ministra Sprawiedliwości oraz przez stosowanie innych środków nadzoru zewnętrznego. Dotyczy to także przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych w związku z zamiarem wystąpienia do rzecznika dyscyplinarnego (art. 114 par. 1 a w związku z art. 175 a par. 3). Nieproporcjonalność tego rodzaju uprawnienia polega także na tym, że nie przysługuje ono podmiotom funkcjonującym w ramach władzy sądowniczej, podczas gdy zostaje przyznane organowi należącemu do władzy wykonawczej, co trafnie podnosi Prezydent RP w uzasadnieniu przedmiotowego wniosku.

4. Odnosząc się do zarzutów zawartych we wniosku Prezydenta RP Krajowa Rada Sądownictwa zauważa jednocześnie, że ustawa nowelizująca istotnie modyfikuje dotychczasowe pojęcie nadzoru ministerialnego w sposób, który może ułatwić zacieranie granicy między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą wyznaczonej przez art. 173 Konstytucji. Uprawnienia Ministra Sprawiedliwości, dotyczące prawa żądania akt sądowych także w toku rozpoznawania spraw, w szczególności w celu zainicjowania postępowania dyscyplinarnego, jak również jego uprawnienia w zakresie administrowania bazami danych, nadają nadzorowi administracyjnemu uczestniczący charakter

i przekształcają go w swoisty permanentny nadzór wewnętrzny. W warunkach tak funkcjonującego nadzoru oraz przy utrzymaniu kompetencji Ministra Sprawiedliwości w zakresie przetwarzania danych wrażliwych sędziowie będą bardziej uzależnieni od szefa resortu i władzy wykonawczej aniżeli urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości. Rozwiązania dotyczące nadzoru i informatyzacji kreują w istocie swego rodzaju korpus sędziów, stale monitorowanych przez Ministra w ich pracy, przy czym już samo wykonywanie urzędu sędziego stanowi powód weryfikacji, czy zachodzą przesłanki wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do tego sędziego.

Ustawa nowelizująca umożliwia także istotną zmianę w relacjach między władzą publiczną a jednostką, dotąd opartych na poszanowaniu autonomii informacyjnej jednostki i respektowaniu jej prawa do prywatności. Zmiana ta polega na tym, że korzystając z prawa do sądu jednostka rezygnuje zarazem ze swej prywatności w zakresie, w jakim dane objęte postępowaniem będą przetwarzane przez zupełnie inne władze, aniżeli władza sądownicza i utrwalone na nośnikach, których charakter sprawia, że zakres wykorzystania zawartych na nich danych jest trudny do przewidzenia w momencie utrwalenia tych danych. Zawarty w ustawie nowelizującej otwarty katalog zadań Ministra Sprawiedliwości, pozwalających władzy wykonawczej na ingerencję w prywatność osób, które nie występują do tej władzy, ale zwracają się do sądu, istotnie ogranicza prawo do sądu, które nie może być rozumiane jako zrównujące władzę sądowniczą i wykonawczą.

Krajowa Rada Sądownictwa krytycznie oceniała ustawę nowelizującą, co znalazło wyraz w Stanowiskach formułowanych w przedmiocie projektowanych rozwiązań oraz w toku prac legislacyjnych, a także w wystąpieniu do Prezydenta RP o rozważenie skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego przed jej podpisaniem w konkluzji Stanowiska Rady z dnia 5 marca 2015 roku.

Z powyższych względów Krajowa Rada Sądownictwa, ustosunkowując się „w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy” na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, do zarzutów podniesionych we wniosku, podziela wyrażone w tym wniosku stanowisko Prezydenta RP.

W załączeniu:

Opinie i Stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiotowej sprawie