

WYROK
z dnia 14 października 2015 r.
Sygn. akt Kp 1/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Zbigniew Cieślak
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 1 października 2015 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, zmieniającego art. 37g ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133), 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 z 20 lutego 2015 r., w części obejmującej dodany art. 175a § 3 ustawy z 27 lipca 2001 r., 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 Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 1 pkt 35 ustawy z 20 lutego 2015 r., dodającego w ustawie z 27 lipca 2001 r. w art. 114 § 1a, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy z 20 lutego 2015 r., w części obejmującej dodany art. 175a § 3 ustawy z 27 lipca 2001 r., 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,

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 października 2015 r. w M. P. poz. 1045.

- 3) art. 1 pkt 39 ustawy z 20 lutego 2015 r., w części obejmującej dodany art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i 4 ustawy z 27 lipca 2001 r., 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,

o r z e k a:

I

1. Art. 1 pkt 21 lit. a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim przewiduje, że Minister Sprawiedliwości może żądać przesłania akt spraw sądowych, oraz art. 1 pkt 21 lit. b ustawy z 20 lutego 2015 r., zmieniające art. 37g ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, 509, 694, 1066 i 1309), są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zakazu nadmiernej ingerencji, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa.

2. Art. 1 pkt 35 ustawy z 20 lutego 2015 r. powołanej w punkcie 1, wprowadzający art. 114 § 1a ustawy z 27 lipca 2001 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa.

3. Art. 1 pkt 39 ustawy z 20 lutego 2015 r. powołanej w punkcie 1, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 ustawy z 27 lipca 2001 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

4. Art. 1 pkt 39 ustawy z 20 lutego 2015 r. powołanej w punkcie 1, w części obejmującej dodany art. 175a § 2 ustawy z 27 lipca 2001 r. powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

II

Przepisy wskazane w części I punkcie 1, 2 i 3 nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) w związku z art. 134 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 16 marca 2015 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub Wnioskodawca) zarzucił niezgodność: 1) art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca), zmieniającego art. 37g ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133; dalej: p.u.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 ustawy zmieniającej w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p.; 2) art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej dodającego w p.u.s.p. w art. 114 § 1a, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p., 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; 3) art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i 4 p.u.s.p., 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.

1.1. Wnioskodawca zauważył, że ustawa zmieniająca zawiera wiele potrzebnych zmian, mających na celu usprawnienie prowadzonych postępowań sądowych i ułatwienie dostępu do sądu, a mianowicie: upoważnienie Ministra Sprawiedliwości (dalej też: Minister) do określenia właściwości sądów powszechnych w sprawach z zakresu prawa prasowego, prawa autorskiego i praw pokrewnych oraz ksiąg wieczystych, zapoznavanie się z aktami spraw za pomocą systemu teleinformatycznego, stworzenie podstaw prawnych do prowadzenia centralnych rejestrów biegłych, mediatorów i lekarzy sądowych. Jednocześnie niektóre zmiany przewidziane w ustawie zmieniającej wzbudziły kontrowersje. Znalazło to wyraz w skierowanych do Prezydenta opiniach Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego, w których zwracano uwagę m.in. na konieczność precyzyjnego uregulowania zagadnień dostępu do danych osobowych zawartych w aktach sądowych, a także sposobu określenia w ustawie kompetencji Ministra Sprawiedliwości w zakresie dostępu do akt spraw sądowych.

1.2. Zarzut dotyczący dostępu do akt sądowych w związku ze sprawowaniem zewnętrznego nadzoru administracyjnego (art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p.).

1.2.1. Uzasadniając zarzut dotyczący art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej 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 Wnioskodawca wskazał, że istotny dla oceny zgodności z Konstytucją tej regulacji jest sposób określenia przesłanki przesłania akt, którą jest konieczność weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, realizowanego w ramach władzy sądowniczej. Zdaniem Wnioskodawcy, przesłanka ta zakłada uznanie Ministra Sprawiedliwości. Dla przyznania kompetencji żądania akt sprawy będącej w toku muszą istnieć silne i uzasadnione przesłanki. Kompetencja taka może odnosić się jedynie do takich sytuacji, które nie będą ingerowały w niezawisłość sędziowską, ani nie będą mogły być odebrane jako naruszenie zasady bezstronności. Wymagań tych – w ocenie Wnioskodawcy – nie spełnia kwestionowana regulacja.

1.2.2. W ocenie Wnioskodawcy, kwestionowana regulacja narusza również wynikające z art. 2 Konstytucji zasadę określoności prawa oraz zasadę proporcjonalności.

Sposób uregulowania kryterium dostępu do akt sądowych, w tym akt spraw będących w toku, w sytuacji, gdy autonomia władzy sądowniczej podlega szczególnej ochronie, prowadzi do naruszenia zasady określoności prawa.

Trudno zgodzić się z założeniem, że efektywność nadzoru zewnętrznego nie może być zapewniona bez wyposażenia Ministra Sprawiedliwości w kompetencję żądania akt spraw sądowych obejmującą sprawy będące w toku. Ani w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, ani w toku prac legislacyjnych nie wykazano, że bez przyznania kompetencji żądania akt spraw sądowych zewnętrzny nadzór administracyjny nie będzie mógł być w sposób skuteczny realizowany.

1.2.3. Zdaniem Wnioskodawcy, biorąc pod uwagę warunki, jakie muszą być spełnione przez regulacje ustawowe wkraczające w prawo do prywatności, wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy uznać, że zakwestionowana regulacja nie spełnia wymagań wynikających z zasady proporcjonalności. Dla zapewnienia efektywnego nadzoru zewnętrznego nie jest konieczne udostępnienie całości akt spraw sądowych mogących obejmować także dane wrażliwe, o których stanowi art. 27 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182, ze zm.; dalej: u.o.d.o.). Z punktu widzenia osiągnięcia tego celu wystarczające byłoby przedkładanie dokumentów zawartych w aktach sprawy odnoszących się do toku postępowania, w zakresie odpowiadającym ustaleniom wynikającym z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego.

1.3. Zarzut dotyczący dostępu do akt spraw sądowych w związku z realizacją uprawnienia do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (art. 114 § 1a p.u.s.p.).

1.3.1. Zdaniem wnioskodawcy, istotny dla oceny zgodności z Konstytucją uprawnienia Ministra Sprawiedliwości przyznanego w art. 114 § 1a p.u.s.p. jest sposób określenia przesłanki przesłania akt, w tym akt sprawy będącej w toku. Przesłanką tą jest celowość dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia podstaw realizacji kompetencji do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Przesłanka ta ma charakter dyskrecjonalny.

Wnioskodawca zauważył, że żaden inny podmiot mający kompetencję do wystąpienia z żądaniem podjęcia przez rzecznika dyscyplinarnego postępowania dyscyplinarnego sędziego nie ma uprawnienia do żądania akt spraw sądowych.

1.3.2. W ocenie Wnioskodawcy, kwestionowana regulacja narusza również wynikające z art. 2 Konstytucji zasadę określoności prawa oraz zasadę proporcjonalności.

Ze względu na to, że przekazywanie akt spraw sądowych organowi władzy wykonawczej wkracza w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości i wiąże się z uzyskiwaniem i przetwarzaniem danych wrażliwych, konieczne jest precyzyjne określenie przesłanek żądania akt spraw sądowych. Wnioskodawca zwrócił uwagę na wzajemną relację art. 114 § 1a i art. 175a § 3 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości otrzymuje akta spraw sądowych zawsze, gdy jest to celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy, ale już dane wrażliwe zawarte w tych aktach, których w świetle ustawy nie można usunąć, zbiera i przetwarza, gdy jest to niezbędne. Z tego powodu, treść obu przepisów budzi wątpliwości. Sposób określenia przesłanki dostępu do akt sądowych w sytuacji, gdy autonomia władzy sądowniczej podlega szczególnej ochronie, prowadzi do naruszenia zasady określoności prawa.

Zakwestionowana regulacja narusza również zasadę proporcjonalności, przez to, że działanie ustawodawcy, z punktu widzenia zasady racjonalności, jest nadmierne w stosunku do założonych celów powierzenia kompetencji żądania akt spraw sądowych zawierających dane osobowe przekazywane w formie niezanonimizowanej, obejmującej sprawy będące w toku. Efektywność realizacji uprawnień Ministra Sprawiedliwości w sferze odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest uzależniona wyłącznie od zapoznania się z aktami sprawy sądowej, w tym będącej w toku. Tak jak w przypadku nadzoru zewnętrznego, projektodawca nie wykazał niezbędności przyznania Ministrowi

Sprawiedliwości takiego uprawnienia.

1.3.3. Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowana regulacja nie spełnia wymagań określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji jakie muszą być spełnione przez regulacje ustawowe wkraczające w prawo do prywatności. Udostępnienie Ministrowi Sprawiedliwości całości akt spraw sądowych, mogących obejmować także dane wrażliwe, nie jest niezbędne dla osiągnięcia celu, czyli skutecznej realizacji kompetencji w postępowaniu dyscyplinarnym.

1.4. Przetwarzanie danych w związku z dostępem do akt spraw sądowych (art. 175a § 3 p.u.s.p.).

Odnosząc się do obu zarzutów związanych z dostępem do akt sądowych, Wnioskodawca zakwestionował celowość wprowadzenia regulacji pozwalającej na przetwarzanie danych osobowych, w tym danych wrażliwych, w związku ze sprawowaniem nadzoru zewnętrznego oraz realizacją kompetencji w sprawach dyscyplinarnych przez Ministra Sprawiedliwości. Zdaniem Wnioskodawcy, uprawnienie przetwarzania danych, uzyskanych w związku z wykonywaniem wskazanych kompetencji, nie ma związku z realizacją zadań Ministra Sprawiedliwości.

Ponadto, regulacja pozwalająca na zbieranie, wykorzystywanie i przetwarzanie danych osobowych oraz zbieranie i przetwarzanie danych wrażliwych, zawartych w aktach spraw sądowych nie zawiera przepisów precyzujących tryb postępowania z aktami spraw sądowych zawierającymi dane wrażliwe. Jediną przesłanką przesłania akt jest uznanie Ministra Sprawiedliwości, że wystąpiła konieczność weryfikacji czynności podejmowanych przez prezesa sądu apelacyjnego lub celowość żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych.

1.5. Zarzut dotyczący przetwarzania danych zawartych w systemach teleinformatycznych oraz rejestrach.

Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowane art. 175a § 2 w związku z art. 175d § 1 i art. 175d § 4 p.u.s.p. umożliwiają Ministrowi Sprawiedliwości przetwarzanie danych wszystkich uczestników postępowań sądowych zgromadzonych w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy na podstawie art. 175d § 1 p.u.s.p. oraz we wszystkich rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych. Zgodnie z art. 175a § 2 p.u.s.p. operacje na danych osobowych mają być przeprowadzane w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 p.u.s.p. Jednak zakres tych zadań nie jest określony w sposób precyzyjny ze względu na otwarty charakter katalogu zawartego w art. 175d § 1 p.u.s.p. W ocenie Wnioskodawcy, ustawodawca, wprowadzając ograniczenia praw określonych w art. 47 i art. 51 Konstytucji, musi wykazać przesłankę niezbędności gromadzenia informacji o obywatelach sformułowaną w art. 51 ust. 2 Konstytucji oraz wykazać spełnienie przesłanek proporcjonalności wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ani w uzasadnieniu ustawy zmieniającej, ani w toku prac parlamentarnych nie został przedstawiony argument uzasadniający konieczność przetwarzania danych osobowych wszystkich uczestników postępowań sądowych przez Ministra Sprawiedliwości. Trudno również wskazać obowiązki ustawowe Ministra Sprawiedliwości, dla realizacji których niezbędne byłoby prowadzenie przez niego centralnego rejestru informatycznego obejmującego wszystkich uczestników postępowań sądowych.

Zakwestionowana regulacja budzi również wątpliwości Wnioskodawcy co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa. Z przepisów tych nie wynika, jaki jest rzeczywisty zakres uprawnień Ministra Sprawiedliwości związanych z przetwarzaniem danych osobowych uczestników postępowań. Po pierwsze, art. 175a § 2 p.u.s.p. przewiduje, że przetwarzanie danych uczestników postępowań następuje w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 p.u.s.p. Jednak z uwagi na

to, że zadania te nie są wymienione w formie enumeratywnego katalogu, trudno przewidzieć, jak długi to będzie okres. Po drugie, zgodnie z art. 175d § 4 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości może wyznaczyć sąd lub sądy do wykonywania zadań określonych w art. 175d § 1 p.u.s.p. Nie jest więc jasny zakres działań Ministra Sprawiedliwości. Taki sposób regulacji, ze względu na to, że dotyczy konstytucyjnie chronionej autonomii informacyjnej jednostki, budzi wątpliwości co do zgodności z zasadą określoności.

2. W piśmie z 15 maja 2015 r. stanowisko w sprawie w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o uznanie, że:

- 1) art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej, 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 z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 114 § 1a p.u.s.p., 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 zmieniającej, 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. 51 ust. 2 Konstytucji;
- 4) art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, 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.

Ze względu na to, że w uzasadnieniu wniosku sformułowano samodzielne zarzuty wobec art. 175a § 3 p.u.s.p. polegające na nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do prywatności i autonomię informacyjną jednostki, Sejm wyodrębnił art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej art. 175a § 3 p.u.s.p., jako samodzielny przedmiot kontroli.

2.1. Zarzut dotyczący dostępu do akt sądowych w związku ze sprawowaniem zewnętrznego nadzoru administracyjnego (art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p.).

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p., Sejm szeroko omówił regulacje prawne oraz orzecznictwo Trybunału dotyczące zakresu i charakteru nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi.

Sejm wskazał, że wprowadzenie do p.u.s.p. zakwestionowanej regulacji, przyznającej Ministrowi Sprawiedliwości prawo żądania od prezesa sądu apelacyjnego akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem, ma uzasadnienie w konieczności zapewnienia efektywności sprawowania przez tego ministra zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Celem tego przepisu jest zapewnienie skuteczności nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości przede wszystkim w odniesieniu do spoczywających na prezesach sądów obowiązkach kontroli sprawności postępowania w poszczególnych sprawach. Sejm podkreślił, że na mocy zakwestionowanego przepisu Minister Sprawiedliwości nie przejmuje kompetencji z zakresu nadzoru wewnętrznego nad pracą sędziów, lecz jedynie uzyskuje narzędzie weryfikacji informacji pozyskanych od prezesów sądów. Możliwość sprawdzania czynności nadzorczych za pomocą dostępu do akt sprawy umożliwia realizację kompetencji Ministra Sprawiedliwości na podstawie obiektywnych informacji. W aktualnym stanie prawnym ocena czynności nadzorczych dokonuje się wyłącznie na podstawie informacji pośrednich, otrzymywanych od prezesów sądów. Nowy środek ma

zatem – w ocenie Sejmu – charakter konieczny dla prawidłowej realizacji legitymowanych w Konstytucji kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości; nie wykracza poza dotychczasowe granice nadzoru powierzonego władzy wykonawczej nad administracją sądów i nie ingeruje w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Sejm dostrzegł również, że kwestionowana regulacja ma oparcie również w art. 45 Konstytucji. Uprawnienie przewidziane w art. 37 § 1 pkt 3 p.u.s.p. wzmacnia instrumentarium prawne Ministra Sprawiedliwości służące zapewnieniu sprawności postępowania, która stanowi ważny element konstytucyjnego prawa do sądu. Kwestionowany przepis nie narusza również standardów wynikających z art. 2 Konstytucji; przepisy dotyczące nadzoru administracyjnego w sposób precyzyjny wyznaczają ramy normatywne dla realizacji kompetencji Ministra Sprawiedliwości do pozyskiwania sądowych akt sprawy.

Zdaniem Sejmu, odrębne zagadnienie stanowi ocena zakwestionowanej regulacji z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. O ile ze względu na informacyjny cel żądania akt sprawy, czyli pozyskiwanie ich do 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 stronnictwo przez uczestników postępowania. Choć uprawnienie do żądania akt sprawy jest realizowane w związku z weryfikacją czynności prezesów sądów, to jej skutkiem jest uzyskanie informacji i dokonanie oceny sprawności postępowania w określonej sprawie prowadzonej przez konkretnego sędziego czy skład orzekający. Oznacza to, że żądanie Ministra Sprawiedliwości może pośrednio oddziaływać na konkretną sytuację procesową. Tego typu ingerencja może stanowić naruszenie zewnętrznego postrzegania sądu jako bezstronnego. Dokonywana w imieniu przedstawiciela władzy wykonawczej ocena czynności dotyczących toku i sprawności postępowania – z natury rzeczy sporną – może być odbierana jako próba nacisku na sędziego, dyskwalifikowania jego umiejętności zawodowych. Tymczasem zewnętrzne postrzeganie działań sędziego stanowi immanentny element rozumienia niezawisłości sędziowskiej.

Podsumowując, możliwość żądania przez Ministra Sprawiedliwości akt sprawy w związku z realizacją uprawnień składających się na zewnętrzny nadzór administracyjny jest co do zasady dopuszczalna. Konieczne jest jednak zabezpieczenie proceduralne przed próbami ewentualnej ingerencji w sferę objętą niezawisłością sędziego, a zatem wykluczenie możliwości żądania akt spraw, które nie zakończyły się prawomocnym orzeczeniem.

2.2. Zarzut dotyczący dostępu do akt spraw sądowych w związku z realizacją kompetencji do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (art. 114 § 1a p.u.s.p.).

Zdaniem Sejmu, żądanie akt sprawy sądowej w celu weryfikacji przez Ministra Sprawiedliwości zasadności ewentualnej konieczności zainicjowania postępowania dyscyplinarnego nie narusza zasady podziału władz oraz niezależności sądownictwa. Instrument ten ma niewładczy charakter – Minister może jedynie wnioskować o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Kompetencja ta może być podejmowana wyłącznie w celu ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra uprawnienia określonego w art. 114 § 1 p.u.s.p. Przewinienie dyscyplinarne w formie oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa może w zasadzie dotyczyć tylko przepisów procesowych, niewiązanych się bezpośrednio z samym orzekaniem, np. nieterminowego sporządzenia uzasadnień, przewlekłości postępowania. Minister Sprawiedliwości, dysponując prawem do inicjowania postępowania dyscyplinarnego, powinien mieć również instrument pozwalający pozyskiwać wiarygodne informacje przed wystąpieniem z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w związku z otrzymaniem zawiadomienia o

podejrzeniu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Niekiedy dopiero możliwość zapoznania się z aktami sprawy pozwala dokonać realnej i zrelatywizowanej do okoliczności sprawy oceny ewentualnej zasadności zainicjowania postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym. Brak obiektywnych informacji może spowodować skierowanie do rzecznika dyscyplinarnego żądania niezasadnego lub też niezgłoszenie takiego żądania mimo istnienia obiektywnie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez sędziego przewinienia dyscyplinarnego.

Odnosząc się do zagrożeń dla niezawisłości sędziowskiej Sejm wskazał, że uprawnienie do żądania akt sprawy na mocy kwestionowanego 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 w tej sytuacji wręcz bezpośredni.

2.3. Przetwarzanie danych w związku z dostępem do akt spraw sądowych (art. 175a § 3 p.u.s.p.).

Zdaniem Sejmu, ocena zgodności art. 175a § 3 p.u.s.p. zależy od odpowiedzi na pytanie, czy efektywna weryfikacja działalności nadzorczej prezesów sądów oraz realizowanie kompetencji do inicjowania postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym nie mogą być realizowane bez przetwarzania danych osobowych zawartych w aktach spraw sądowych. Sejm zauważył, że w razie braku art. 175a § 3 p.u.s.p. przetwarzanie danych osobowych w związku z realizacją uprawnień dostępu do akt i tak byłoby możliwe na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o., zgodnie z którym przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Dane przetwarzane by były zatem tylko w zakresie niezbędnym do realizacji kompetencji. Co istotne, w takim stanie prawnym art. 27 ust. 1 u.o.d.o. zakazywałby przetwarzania danych wrażliwych znajdujących się w aktach sprawy. Kwestionowany przepis w istocie umożliwia zatem Ministrowi Sprawiedliwości przetwarzanie danych wrażliwych w związku z realizacją kompetencji, o której mowa w art. 37g § 1 pkt 3 oraz art. 114 § 1a p.u.s.p.

W ocenie Sejmu, możliwość żądania akt sprawy zawierających pełne informacje, w tym dane osobowe, przyczynia się do zrealizowania celu w postaci zwiększenia efektywności nadzoru zewnętrznego, który ma swoje uzasadnienie konstytucyjne. Dla weryfikacji informacji o pracy konkretnych sądów i sędziów konieczne może okazać się sięgnięcie do pełni akt, tak aby dokonać wszechstronnej analizy sytuacji procesowej. W demokratycznym państwie prawnym, wartości takie jak rzetelność i sprawność działania 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. Nie sposób jednak przyjąć, by dla potrzeb realizacji zewnętrznego nadzoru administracyjnego istniała konieczność przekazywania akt spraw sądowych zawierających dane wrażliwe. Dla oceny sytuacji procesowej czy skomplikowania sprawy wystarczające byłoby zapoznanie się z dokumentami w formie zanonimizowanej. Podobnie skuteczne realizowanie kompetencji do inicjowania postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym nie może przeważać nad ochroną prywatności jednostki. Dla pełnej realizacji uprawnienia, o którym mowa w art. 114 § 1a p.u.s.p., wystarczające byłoby zapoznanie się z aktami po ich uprzedniej anonimizacji, co zapobiegałoby jednoczesnej ingerencji w sferę prywatności stron i uczestników postępowania.

2.4. Zarzut dotyczący przetwarzania danych zawartych w systemach teleinformatycznych oraz rejestrach.

Zdaniem Sejmu, 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 dla 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 każdego sądu. Uprawnienie przewidziane w art. 175a § 2 p.u.s.p. umożliwia funkcjonowanie jednego systemu o charakterze centralnym.

Sejm zauważył, że Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 175a § 2 w związku z art. 175d § 1 p.u.s.p. otrzymuje uprawnienie jedynie do przetwarzania zwykłych danych osobowych. Uprawnienie to nie obejmuje danych wrażliwych, o których mowa w u.o.d.o.

Minister Sprawiedliwości nie uzyskał statusu administratora danych, co oznacza, że nie będzie mógł władczo decydować 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. Minister Sprawiedliwości uzyskał kompetencje do przetwarzania danych osobowych wyłącznie w ramach swoich uprawnień jako administratora systemów teleinformatycznych w zakresie, o którym mowa w art. 175a § 1 p.u.s.p. Wynika to wprost z treści art. 175a § 4 p.u.s.p. Do istotnych zadań administratora systemu należy zapewnienie bezpieczeństwa systemu i zawartych w nim danych, nadzorowanie, wykrywanie i eliminowanie nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. Administrator systemu zapewnia użytkownikom systemu możliwość sprawnego korzystania z jego funkcjonalności przez nadawanie loginów, zapewnienie możliwości uwierzytelniania, przyznawanie lub odbieranie poszczególnych uprawnień w systemie.

3. W piśmie z 24 kwietnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o uznanie, że:

- 1) art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej, nowelizujący art. 37g p.u.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 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p., jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności, a ponadto z art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa;
- 2) art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej, dodający w p.u.s.p. art. 114 § 1a, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p., jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności, a ponadto z art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa;
- 3) art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i 4 p.u.s.p., jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa, a także z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Zarzuty dotyczące dostępu Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych. Prokurator Generalny przeprowadził analizę obecnie obowiązujących przepisów

p.u.s.p. regulujących nadzór nad działalnością administracyjną sądów oraz przepisów wskazanych jako wzorce kontroli.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, dla zapewnienia sprawności i skuteczności sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego oraz dla ustalenia istnienia podstaw do zainicjowania przez Ministra Sprawiedliwości czynności dyscyplinarnych nie jest konieczne uzyskiwanie całych akt spraw sądowych. Analiza całości akt poszczególnych spraw zdecydowanie przekracza zadania związane ze sprawowaniem kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych. Wystarczające powinny być wyniki wizytacji oraz konkretne informacje o przebiegu i wynikach postępowania sądowego każdorazowo określone przez ministra w zależności od kontrolowanej materii. Żądanie akt spraw sądowych przez Ministra Sprawiedliwości, szczególnie w razie zainteresowania sprawą w środkach masowego przekazu, może wywołać „efekt mrozący” i prowadzić do stworzenia klimatu zagrożenia dla sędziego. Dodatkowo, analiza akt spraw w toku postępowania przed sądem przez Ministra Sprawiedliwości może być odbierana przez społeczeństwo jako wpływanie na niezależność organu wymiaru sprawiedliwości. Uprawniona może być obawa, że sędzia wyda rozstrzygnięcie zgodne z oczekiwaniami władzy wykonawczej, szczególnie w sytuacji formułowania publicznie przez jej przedstawicieli ocen dotyczących rozpoznawanej sprawy.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa do prywatności, Prokurator Generalny wskazał, że kwestionowane regulacje przewidujące kompetencję Ministra Sprawiedliwości do żądania akt spraw sądowych nie czynią zadość zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Analiza całości akt, w tym danych ze sfery życia osobistego jednostek, nie jest konieczna do efektywnego sprawowania nadzoru zewnętrznego. Dla realizacji tych zadań wystarczające powinno być udostępnienie określonych dokumentów z akt, takich jak np. zarządzenia i orzeczenia wydawane w toku postępowania oraz wyciągi bądź kserokopie z protokołów zawierających informacje istotne do wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych. Identyczna ocena odnosi się do przyznanego Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia żądania akt, gdy uzna, że jest to celowe dla ustalenia podstaw do wystąpienia do rzecznika dyscyplinarnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, test proporcjonalności wynikający z art. 2 Konstytucji nie może być wykorzystywany w celu określenia relacji między poszczególnymi podmiotami władzy publicznej. Jednak, z uwagi na to, że kontrola akt spraw sądowych, zwłaszcza będących w toku, może być traktowana jako godząca w niezawisłość sędziowską i odrębność władzy sądowniczej, a także w autonomię informacyjną jednostek, należy uznać, iż przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa żądania akt spraw sądowych stanowi działanie ustawodawcy naruszające generalne zasady konstytucyjne państwa prawa i tym samym pozostaje w sprzeczności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

Z kolei – w ocenie Prokuratora Generalnego – pomimo posłużenia się przez ustawodawcę pojęciami nieostrymi takimi jak „konieczne”, „celowe”, „niezbędne” możliwe jest ustalenie, jakie zachowanie jest oczekiwane od adresata zakwestionowanych regulacji. Z tej przyczyny brak jest podstaw do uznania niezgodności tych regulacji z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa.

3.2. Zarzut dotyczący przetwarzania danych zawartych w systemach teleinformatycznych oraz rejestrach.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego przetwarzania danych osobowych uczestników postępowań sądowych w centralnych systemach teleinformatycznych, Prokurator Generalny wskazał, że w obowiązującym art. 175a § 1 p.u.s.p. bardzo wąsko ukształtowane jest upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do przetwarzania danych

osobowych; ogranicza się do osób zatrudnionych w sądach lub wykonujących określone czynności w toku prowadzonych postępowań. Zdaniem Prokuratora Generalnego, trafny jest pogląd wyrażony w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, zgodnie z którym, w świetle art. 51 ust. 2 Konstytucji oraz art. 27 ust. 1 u.o.d.o., nie ma możliwości tworzenia racjonalnych i skutecznych rozwiązań teleinformatycznych usprawniających postępowanie przed sądem bez jednoczesnego zezwolenia na przetwarzanie danych osobowych w tych systemach. Zaskarżona regulacja spełnia również wymagania wynikające z wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zakres zadań z zakresu informatyzacji nałożonych na Ministra Sprawiedliwości, przewidzianych w art. 175d § 1 p.u.s.p. ma – wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy – charakter zamknięty. W postaci otwartego katalogu określono natomiast formy, w jakich te zadania mogą być realizowane.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, obowiązkiem państwa jest zapewnienie warunków organizacyjnych i finansowych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. Obejmuje to także prawidłowe wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na sądownictwo. Między innymi te okoliczności uzasadniają powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości zadania informatyzacji sądów. Trudno wskazać inny organ na szczeblu centralnym, któremu można by powierzyć takie zadania. W obowiązującym stanie prawnym brak jest wyraźnych przepisów pozwalających na integrację systemów teleinformatycznych poszczególnych sądów. Prowadzi to, do decentralizacji projektów informatycznych prowadzących przez poszczególne sądy i do braku mechanizmów koordynacji działań związanych z informatyzacją na poziomie ogólnopolskim. Samodzielne wdrażanie systemów teleinformatycznych przez poszczególne sądy może doprowadzić do braku jednolitości przyjętych rozwiązań, co w efekcie będzie utrudniać lub wręcz uniemożliwiać efektywną wymianę informacji pomiędzy sądami. Sytuacja taka będzie miała negatywny wpływ na sprawność działania całego aparatu wymiaru sprawiedliwości.

4. W piśmie z 16 kwietnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Sprawiedliwości, wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej, zmieniający art. 37g p.u.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 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p., oraz art. 1 pkt 35 w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p., są zgodne 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) art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i 4 p.u.s.p., jest zgodny 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.

4.1. Zarzut dotyczący dostępu do akt spraw sądowych w związku ze sprawowaniem zewnętrznego nadzoru administracyjnego.

Minister Sprawiedliwości, omawiając poprzednie regulacje dotyczące nadzoru nad sądami, wskazał, że uprawnienie do żądania akt sprawy sądowej nie było uregulowane w przepisach ustawy w sposób wyraźny, jednakże jego istnienie implikowały przepisy p.u.s.p. (art. 38 § 1 pkt 3), które przyznawały Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do badania toku i sprawności postępowania w poszczególnych sprawach. Realizacja tej kompetencji bez wglądu w akta spraw sądowych byłaby niemożliwa. Samo przysyłanie akt spraw sądowych było uregulowane w § 105 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania

sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 218, ze zm.).

Minister Sprawiedliwości szeroko opisał regulacje dotyczące nadzoru wewnętrznego, konkludując, że na podmioty sprawujące nadzór wewnętrzny zostało nałożonych wiele obowiązków. Dysponują one szerokimi uprawnieniami i licznymi narzędziami. Z tej przyczyny Minister Sprawiedliwości – jako organ sprawujący nadzór zewnętrzny – powinien mieć odpowiednie kompetencje i narzędzia umożliwiającym weryfikację sposobu sprawowania nadzoru wewnętrznego. Minister podkreślił, że ustawa zmieniająca nie powoduje zmiany przyjętego w 2011 r. modelu nadzoru, a jedynie przewiduje nowe instrumenty, które mają usprawnić sprawowanie nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów. Celem żądania przesłania akt spraw sądowych jest weryfikacja czynności w ramach nadzoru wewnętrznego podejmowanych przez prezesa sądu apelacyjnego. Minister Sprawiedliwości przytoczył przykłady i argumenty mające przemawiać za twierdzeniem, że weryfikacja tych czynności i ocen prezesa sądu podejmowanych w związku ze sprawowaniem nadzoru wewnętrznego jest możliwa dopiero po zapoznaniu się z aktami sprawy sądowej. Minister Sprawiedliwości nie będzie miał możliwości zweryfikowania twierdzeń zawartych w złożonych mu wyjaśnieniach i dokonania rzetelnej oceny prawidłowości sprawowania nadzoru wewnętrznego bez dostępu do akt spraw sądowych. Tylko w sytuacjach, gdy możliwe będzie przeprowadzenie tego rodzaju weryfikacji działań z zakresu nadzoru wewnętrznego, w tym w sprawach, w których zaniedbania „miały charakter oczywisty i bulwersujący opinię publiczną, można będzie mówić o dokonaniu rzetelnej oceny sprawowanego nadzoru zewnętrznego”.

Minister przedstawił dane dotyczące przewlekłości postępowania, wskazując, że wynika z nich konieczność dysponowania przez niego efektywnym środkiem nadzoru nad działalnością organów uprawnionych do sprawowania nadzoru wewnętrznego, także z uwagi na skutki budżetowe działalności sądów powszechnych w związku z możliwością zasądzenia od Skarbu Państwa określonych kwot z uwagi na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Minister podkreślił, że żądanie akt nie wpływa w żaden sposób na treść orzeczeń wydawanych przez sąd. Minister Sprawiedliwości nie posiada instrumentów, za pomocą których mógłby wywierać taki wpływ, co oznacza, że nie może wywoływać u sędziego „efektu mrożącego”. Kwestionowany przepis dotyczy w istocie wyłącznie relacji między Ministrem Sprawiedliwości a prezesem sądu, czyli między organami nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, które to organy pozostają ze sobą w stosunku podległości służbowej. Minister zwrócił uwagę, że przesłane do ministerstwa akta – zgodnie z art. 9a § 2 p.u.s.p. – mogłyby być poddawane analizie wyłącznie przez służbę nadzoru złożoną z sędziów delegowanych.

Minister zauważył, że w związku z przewidzianym przez ustawę zmieniającą uprawnieniem do żądania od prezesa sądu apelacyjnego przedstawienia informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych będzie mógł żądać od prezesa przedstawienia wygenerowanego z systemu teleinformatycznego raportu, „w oparciu o który będzie mógł ustalić, czy prezes sądu w sposób należyty wywiązuje się ze swoich obowiązków w zakresie nadzoru wewnętrznego”. Uprawnienie to nie jest kwestionowane we wniosku Prezydenta. Jeśli na podstawie tych informacji Minister Sprawiedliwości uzna, że w sądzie istnieją opóźnienia, wówczas skorzysta z kompetencji do żądania akt spraw sądowych, aby zweryfikować, jaka była przyczyna powstawania opóźnień w poszczególnych sprawach.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, przewidziana w kwestionowanym przepisie kompetencja do żądania akt sprawy nie jest nadmiernie uznaniowa, skoro będzie mogła zostać zrealizowana jedynie w ramach uprawnień dotyczących weryfikacji czynności dokonywanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, i to tylko w zakresie

koniecznym do dokonania takiej weryfikacji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa do prywatności, Minister zauważył, że dostęp do danych osobowych został ukształtowany jako pochodna uprawnienia i jednocześnie obowiązku sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego. Upoważnienie przewidziane w art. 175a § 3 p.u.s.p. nie ogranicza się przy tym jedynie do danych osobowych uzyskanych w wyniku realizacji kompetencji żądania akt spraw sądowych, ale również w związku z realizacją innych kompetencji z zakresu nadzoru zewnętrznego nad sądami (np. dane zawarte w korespondencji kierowanej do Ministra Sprawiedliwości przez prezesów sądów apelacyjnych w związku z wykonywanymi czynnościami nadzorczymi). Za całkowicie chybiony – zdaniem Ministra – należy uznać zarzut, że przesyłane akta spraw sądowych nie mają formy zanonimizowanej, nie w każdej bowiem sytuacji byłoby możliwe dokonanie oceny czynności podejmowanych w sprawie z punktu widzenia sprawności prowadzonego postępowania na podstawie danych zanonimizowanych.

4.2. Zarzut dotyczący dostępu do akt spraw sądowych w związku z realizacją uprawnienia do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, w przypadku realizacji kompetencji do żądania akt na podstawie art. 114 § 1a p.u.s.p. nie wystąpi ingerencja w niezawisłość sędziowską sędziów prowadzących sprawę, której akta zostały objęte żądaniem ich przekazania. Spośród przewinień dyscyplinarnych określonych w art. 107 p.u.s.p. uprawnienie do żądania akt sprawy może się wiązać z koniecznością zweryfikowania, czy zachodzą przesłanki do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego z uwagi na rażącą obrazę przepisów prawa, jak i z uwagi na uchybienie godności urzędu. Żadna z tych podstaw odpowiedzialności nie może jednak odnosić się do treści orzeczenia sądowego. Postępowanie dyscyplinarne w związku ze wskazanymi przewinieniami dyscyplinarnymi, w związku z którymi może zaistnieć potrzeba żądania akt sprawy przez Ministra Sprawiedliwości, nie może dotyczyć sfery objętej niezawisłością sędziowską. Ustawa zmieniająca przyznaje zatem Ministrowi narzędzie umożliwiające sprawne korzystanie z uprawnienia do zwrócenia się o podjęcie czynności dyscyplinarnych. Bez możliwości żądania akt spraw sądowych Minister Sprawiedliwości nie jest w stanie zweryfikować posiadanych informacji przed wystąpieniem do rzecznika dyscyplinarnego o podjęcie czynności dyscyplinarnych. Jednocześnie żądanie przez Ministra akt spraw sądowych nie powinno wywoływać u sędziego „efektu mrozącego”, ponieważ to nie Minister decyduje o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego.

Minister Sprawiedliwości przytoczył dane, z których wynika, że w latach 2010-2014 r. otrzymywał każdego roku kilkaset (od 377 do 612) pism zawierających zarzuty, które w ocenie autorów powinny powodować wszczęcie postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom. Twierdzenie i zarzuty zawarte w tych pismach były przedmiotem oceny pod kątem konieczności skorzystania przez Ministra z kompetencji określonej w art. 114 § 1 p.u.s.p. Minister wskazał, że w znacznej części tych pism, z samej treści wynikał brak przesłanek wskazujących na choćby hipotetyczne podejrzenie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. W części spraw występowało do prezesa właściwego sądu o zbadanie zarzutów i zawiadomienie Ministerstwa Sprawiedliwości o dokonanych ustaleniach. Minister Sprawiedliwości przedstawił również dane obrazujące, ile wniosków do rzecznika dyscyplinarnego o podjęcie czynności dyscyplinarnych składał w poszczególnych latach w okresie 2005-2014 r. Z informacji tych wynika, że najwięcej wniosków – po 8 każdego roku – składano w 2005 i 2006 r. W kolejnych latach Minister występował z jednym lub dwoma wnioskami rocznie, jedynie w 2007 r. złożono 4 wnioski, w 2008 r. 3 wnioski w 2014 r. zaś 5 wniosków. W 2013 r. Minister nie złożył żadnego wniosku w trybie art. 114 § 1 p.u.s.p.

4.3. Zarzut dotyczący przetwarzania danych zawartych w systemach teleinformatycznych oraz rejestrach.

Minister Sprawiedliwości szeroko omówił przyczyny wprowadzenia regulacji dotyczących informatyzacji sądownictwa oraz dotychczasowe działania podjęte w celu zbudowania spójnego systemu informatycznego dla całego sądownictwa, a także przedstawił argumenty mające przemawiać za tym, że to właśnie Ministrowi Sprawiedliwości powinno być powierzone to zadanie. Minister Sprawiedliwości wskazał również, że w toku prac legislacyjnych uwzględniane były uwagi Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych dotyczące między innymi statusu Ministra Sprawiedliwości względem systemów teleinformatycznych i zawartych w nich danych. Ostatecznie Minister Sprawiedliwości został określony jako administrator systemów teleinformatycznych, a nie administrator danych osobowych.

Minister Sprawiedliwości podkreślił, że art. 175a § 2 p.u.s.p. w związku z art. 175d § 1 p.u.s.p. nie przyznają temu organowi uprawnienia do przetwarzania danych osobowych o charakterze wrażliwym. Minister może zatem przetwarzać wyłącznie dane niewrażliwe. Uprawnienie to jest mu niezbędne, ponieważ będąc administratorem systemu teleinformatycznego, realizuje on m.in. takie zadania jak przydzielanie użytkownikom systemu loginów, umożliwiającym ich uwierzytelnianie w systemie. Bez uprawnienia do przetwarzania ich danych niewrażliwych wykonanie tego zadania, a tym samym funkcjonowanie systemu w sposób centralny, byłoby niemożliwe.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, z art. 175a § 2 p.u.s.p. wynika, że ma on kompetencje do przetwarzania danych osobowych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących sądy i postępowania sądowe tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do projektowania, wdrażania, eksploatacji, integracji, rozwoju, udostępniania tych systemów użytkownikom, zabezpieczania danych, koordynacji tych działań oraz zapewnienia możliwości wymiany. W żaden sposób katalog zadań określonych w art. 175d § 1 p.u.s.p. nie zwiększa uprawnień Ministra w obszarze dostępu do danych zgromadzonych w tych systemach.

Minister Sprawiedliwości podkreślił, że przetwarzanie danych osobowych uczestników postępowania, o którym mowa w art. 175a § 2 p.u.s.p., nie przyznaje uprawnień do wglądu do akt spraw (papierowych bądź elektronicznych), ponieważ w tym zakresie administratorami danych osobowych pozostają poszczególni prezesi sądów.

W ocenie Ministra, ingerencja w prywatność jednostek w zakresie zaskarżonych przez Wnioskodawcę przepisów dotyczących informatyzacji jest niezbędna dla zapewnienia funkcjonowania systemów teleinformatycznych działających centralnie, które umożliwiają sprawniejsze korzystanie przez jednostki z konstytucyjnego prawa do sądu oraz wyższy standard ochrony i bezpieczeństwa danych znajdujących się w systemach teleinformatycznych.

5. W piśmie z 16 kwietnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajęła Krajowa Rada Sądownictwa (dalej też: KRS), wskazując, że podziela zarzuty przedstawione we wniosku i stanowisko Wnioskodawcy.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa żądania przesłania akt spraw 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. Modyfikacja dotychczasowego pojęcia nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości może prowadzić zacieranie granicy między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą wyznaczoną przez art. 173 Konstytucji.

Cele nadzoru, czyli sprawność i rzetelność funkcjonowania władzy sądowniczej, mogą być osiągnięte przez mechanizmy nadzoru w obrębie tej władzy. Brak jest wartości konstytucyjnej, która przemawiałaby za tym, by Minister Sprawiedliwości, również osobiście, sprawował zewnętrzny nadzór administracyjny obejmujący prawo do żądania akt spraw sądowych. Tak rozumiany nadzór stanowiłby w istocie nadzór nad sprawą rozstrzyganą przez sąd, z którą kontrolowane akta pozostają w związku.

W ocenie KRS, korzystanie przez Ministra Sprawiedliwości z przyznanych mu kompetencji może być odbierane przez społeczeństwo jako instrument osłabiający niezależność i bezstronność sądu jako organu powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

KRS podziela stanowisko Wnioskodawcy, że dla zapewnienia efektywnego nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości, jak też dla realizacji jego uprawnień dyscyplinarnych, nie jest konieczne udostępnianie całości akt spraw sądowych, mogących obejmować także dane wrażliwe. Sytuacja taka stwarza ryzyko głębokiej ingerencji w prywatność jednostek.

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

6. W piśmie z 20 kwietnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, oświadczając, że popiera wniosek Prezydenta oraz wszelkie zawarte w nim zarzuty i argumenty.

6.1. Zarzut dotyczący dostępu do akt spraw sądowych w związku ze sprawowaniem zewnętrznego nadzoru administracyjnego (art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p.).

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, z uwagi na charakter akt spraw sądowych oraz ich związek z rozstrzyganiem spraw zawisłych przed sądami powszechnymi, nie można mieć wątpliwości, że kwestionowane przepisy są bezpośrednio i ściśle powiązane z wymierzaniem sprawiedliwości jako tą funkcją, dla realizacji której władza sądownicza została wyodrębniona.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie podziela stanowiska, jakoby należało rozgraniczyć dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt spraw w toku oraz zakończonych prawomocnym orzeczeniem, ewentualnie przewidując w ustawie udostępnienie temu organowi akt postępowania w sytuacjach uzasadnionych wyjątkowo ważnymi przesłankami. Takich sytuacji w praktyce nie da się oznaczyć w sposób obiektywny i niearbitralny. Ponadto, nawet żądanie akt spraw wcześniej prowadzonych przez konkretnego sędziego lub w danym wydziale sądu może wywołać „efekt mrożący”, czyli zniechęcać danego sędziego lub sędziów konkretnej jednostki organizacyjnej władzy sądowniczej do podejmowania działań, które będą oni postrzegali jako „narażenie się władzy” wykonawczej.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zauważa, że przepisy regulujące nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych wprowadzają delikatną równowagę kompetencji Ministra Sprawiedliwości z jednej strony oraz prezesów sądów z drugiej strony. Prezesi sądów – i tylko oni – jako osoby urzędowe wyłonione z grona władzy sądowniczej i wchodzące w jej skład, mogliby uzyskiwać wgląd do akt sprawy. Nadzór prezesów jest bowiem nadzorem wewnętrznym, czyli zamykającym się w zakresie władzy sądowniczej jako oddzielonej od innych władz. Z kolei Ministrowi Sprawiedliwości już w obecnym stanie prawnym przysługują istotne kompetencje w związku ze sprawowaniem przez niego nadzoru zewnętrznego (możliwość zarządzenia przeprowadzenia wizytacji lub

lustracji), a posiadanie bezpośrednich informacji o zawartości akt w konkretnej sprawie nie jest mu potrzebne.

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości, jako organowi władzy wykonawczej uczestniczącego w bieżącej polityce, prawa do żądania – w dowolnym momencie, ilości i zakresie – dostępu do akt spraw sądowych znacznie obniża poziom gwarancji bezstronności oraz zabezpieczenia sędziów i sądów przed naciskiem z zewnątrz. W tym kontekście Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przytoczył wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kinský przeciwko Czechom z 9 lutego 2012 r., nr 42856/06, wskazując że już samo wystąpienie przedstawiciela władzy wykonawczej o akta sprawy sądowej może obniżać autorytet sądu i budzić podejrzenie, że sprawa nie została rozstrzygnięta w sposób rzetelny, legalny i sprawiedliwy.

W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, kwestionowana regulacja ogranicza się do jednostronnego zagwarantowania prawa do sądu, a mianowicie do gwarancji szybkości postępowania. Tymczasem inne aspekty prawa do sądu, np. gwarancje rozpoznania sprawy w sposób sprawiedliwy przez sądy niezależne i bezstronne, i przez niezawisłych sędziów nie są mniej ważne.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał, że art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. w brzmieniu przewidzianym przez ustawę zmieniającą zawiera blankietowe upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do żądania akt spraw sądowych. Na podstawie kwestionowanej regulacji prawnej nie sposób wskazać żadnych ograniczeń możliwości domagania się przesłania akt; nie jest zatem potrzebne np. uzasadnione podejrzenie, że nadzór określonego prezesa sądu nie jest sprawowany w sposób należyty. Ustawodawca nie określił, czy można żądać jedynie akt konkretnej sprawy, kilku spraw, wszystkich spraw danej kategorii w danym sądzie, a może nawet wszystkich w ogóle akt spraw sądowych np. w danym wydziale, sądzie, sądach określonego szczebla, a nawet we wszystkich sądach danej apelacji. Ogólnie sformułowany cel weryfikacji nie pozwala ustalić chociażby w przybliżeniu, jaka była intencja ustawodawcy, wobec czego nie ma możliwości zastosowania dyrektyw wykładni celowościowej. W ustawie zmieniającej nie ma również wytycznych określających sposób i zakres korzystania z informacji zawartych w aktach sprawy sądowej. Z kwestionowanych przepisów nie wynika również, kogo ustawodawca czyni zobowiązanym do przesłania akt sprawy sądowej Ministrowi Sprawiedliwości: prezesa sądu apelacyjnego, prezesa sądu, w którym znajdują się akta czy prezesa sądu właściwego miejscowo oraz rzeczowo.

6.2. Zarzut dotyczący dostępu Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych w związku z realizacją jego kompetencji do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów jest jedną z najistotniejszych gwarancji ich niezawisłości, o której stanowi art. 178 ust. 1 Konstytucji. W celu urzeczywistnienia tych gwarancji zostały powołane sądy dyscyplinarne oraz rzecznicy dyscyplinarni.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał na brak realnego uzasadnienia normy prawnej umożliwiającej Ministrowi Sprawiedliwości żądanie akt spraw sądowych w związku z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów. W szczególności nie jest jasny zakres pojęcia „celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia” określonego w art. 114 § 1 p.u.s.p., czyli kompetencji do występowania z wnioskiem do rzecznika dyscyplinarnego o podjęcie czynności dyscyplinarnych. Żądanie akt sprawy sądowej jest w tej sytuacji poszukiwaniem dowodów przewinienia służbowego, i to bez gwarancji prawa do wysłuchania.

Podsumowując, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości omawianej kompetencji do żądania akt spraw sądowych wykracza poza rolę, jaką ustawodawca może przypisać temu organowi z racji jego pozycji ustrojowej, z powodu umożliwienia gromadzenia dowolnych informacji na temat spraw oraz sędziów. Nie jest wykluczona możliwość instrumentalnego wykorzystania kompetencji, wywierającej potencjalnie silny „efekt mrozący”. Przekroczona została granica dopuszczalnego konstytucyjnie wpływu Ministra Sprawiedliwości na sądy powszechne, wyznaczona przez dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

6.3. Przetwarzanie danych w związku z dostępem do akt spraw sądowych (art. 175a § 3 p.u.s.p.).

Oceniając art. 175a § 3 p.u.s.p., dodany przez ustawę zmieniającą, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał, że z punktu widzenia zgodności z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji badana regulacja prawna nie tylko nie jest konieczna dla osiągnięcia celów, lecz wręcz nie został ujawniony rzeczywisty cel, którego realizacji ma służyć naruszenie prawa do prywatności. Nie wiadomo, do czego miałyby służyć Ministrowi Sprawiedliwości wiedza o życiu prywatnym nieograniczonego kręgu osób, jaką można czerpać z akt spraw sądowych. Przetwarzanie danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym nie wydaje się w ogóle przydatne w związku ze sprawowaniem przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi. Nie ulega wątpliwości, że art. 175a § 3 p.u.s.p. jest niezgodny również z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten nie przewiduje ograniczenia do pozyskiwania danych rzeczywiście niezbędnych oraz nie ogranicza w żaden sposób tego, o czyje dane może chodzić. Kwestionowanemu przepisowi można zarzucić również brak precyzji wyrażanej w nim treści, np. posłużenie się niejasnym terminem „wykorzystywania” danych.

6.4. Zarzut dotyczący przetwarzania danych zawartych w systemach teleinformatycznych oraz rejestrach.

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, kwestionowane przepisy wprowadzają niedopuszczalną możliwość przetwarzania danych osobowych uczestników postępowań sądowych. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zgodził się z Wnioskodawcą, że art. 175d § 1 p.u.s.p. nie określa zadań Ministra Sprawiedliwości w sposób precyzyjny i wyczerpujący. O rozbudowaniu systemów teleinformatycznych oraz baz danych i w związku z tym o poszerzeniu zakresu danych osobowych, które organ ten będzie mógł przetwarzać, pełniąc funkcję „administratora systemów teleinformatycznych”, będą decydowały jedynie względy celowości. Nie wiadomo, czy samo administrowanie systemem implikuje również administrowanie zbiorem danych osobowych wprowadzonych do systemu. Został przekroczony próg niejasności przepisów, co oznacza naruszenie zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, kwestionowana regulacja w sposób daleko idący i oczywisty godzi w konstytucyjne prawo obywateli do ochrony prywatności oraz przetwarzania przez władze publiczne jedynie niezbędnych informacji o obywatelach, a tym samym jest niezgodna z art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

7. W piśmie z 8 maja 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej też: Rzecznik), wskazując, że art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej narusza art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 47, art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 1 pkt 35 w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p., narusza art. 10, art. 173 i

art. 178 ust. 1 Konstytucji.

7.1. Zarzut dotyczący dostępu do akt spraw sądowych w związku ze sprawowaniem zewnętrznego nadzoru administracyjnego.

7.1.1. Rzecznik w swoim stanowisku przedstawił argumenty mające przemawiać za tym, że przyznanie Ministrowi kompetencji do żądania akt spraw sądowych stanowi nadmierną ingerencję organu władzy wykonawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej oraz nie jest konieczne dla wykonywania przez Ministra zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów.

Zdaniem Rzecznika, z przytoczonego w treści stanowiska orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Konstytucyjnego wynika, że już samo obowiązywanie przepisów pozwalających udostępnić akta sprawy sądowej, zwłaszcza sprawy w toku, może podważać konstytucyjnie gwarantowane odseparowanie sądownictwa od innych władz, a zwłaszcza od organów władzy wykonawczej.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw podkreślano, że obecnie obowiązujący kształt nadzoru nad działalnością administracyjną sądów miał na celu ściśle rozgraniczenie kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów oraz ograniczenie zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów w zakresie „toku i sprawności postępowania”. Tymczasem, przewidziana w kwestionowanym przepisie możliwość żądania akt sprawy sądowej powoduje, że w istocie Minister zaczyna sprawować osobisty i bezpośredni nadzór nad sędziami. Prowadzi to do zatarcia granic kompetencji określonych w ramach wewnętrznego i zewnętrznego nadzoru, a tym samym powoduje nadmierną ingerencję organu władzy wykonawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, już w aktualnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości może uzyskać informacje pochodzące z akt spraw sądowych na podstawie protokołu z wizytacji lub lustracji. Minister Sprawiedliwości nie potrzebuje zatem kompetencji polegającej na możliwości żądania akt spraw sądowych w celu stwierdzenia występowania zasygnalizowanych nieprawidłowości co do toku lub sprawności postępowania. Ewentualne uchybienia związane z tokiem i sprawnością postępowania w konkretnej sprawie będą bowiem wynikały z protokołów badania tej sprawy przez sędziego wizytatora.

7.1.2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa do prywatności, Rzecznik Praw Obywatelskich przeanalizował art. 175a § 3 p.u.s.p. przyznający Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do przetwarzania danych znajdujących się w aktach spraw sądowych, do których ma dostęp w trakcie wykonywania zewnętrznego nadzoru administracyjnego lub w związku z uprawnieniami do żądania wszczęcia postępowania wyjaśniającego przez rzecznika dyscyplinarnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił ocenę zgodności kwestionowanej regulacji z przesłankami ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do żądania akt spraw sądowych w ramach pełnionego nadzoru może okazać się wygodne i praktyczne dla ustalenia, czy w działalności administracyjnej sądu lub działaniu sędziego doszło do istotnych uchybień, i z tego powodu należy przyjąć, że regulacja spełnia wymaganie przydatności ograniczenia. Jednak – zdaniem Rzecznika – zapewnienie dostępu do akt spraw sądowych Ministrowi Sprawiedliwości nie jest niezbędne dla efektywnego wykonywania przez niego nadzoru administracyjnego nad sądami. Przesłanki konieczności ograniczenia prawa do prywatności z całą pewnością nie spełnia zapewnienie Ministrowi Sprawiedliwości pełnego dostępu do akt sprawy sądowej. Przetwarzanie danych

znajdujących się w aktach spraw sądowych powinno być dostosowane do kompetencji Ministra Sprawiedliwości dotyczących nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów. Z tego względu, część danych znajdujących się w aktach spraw sądowych może być uznane za niezbędne dla wykonywania skutecznego nadzoru administracyjnego, przykładowo: informacje o czasie trwania sprawy lub terminach podejmowanych w trakcie spraw czynności. Jednakże nadzór administracyjny nie wymaga zapewnienia Ministrowi Sprawiedliwości dostępu do wszystkich informacji znajdujących się w aktach sprawy. Wprowadzona regulacja mogłaby zostać uznana za spełniającą wymaganie konieczności ograniczenia prawa do prywatności, gdyby przepisy przewidywały odpowiednie mechanizmy anonimizacji akt spraw sądowych lub przekazywanie Ministrowi Sprawiedliwości konkretnych dokumentów znajdujących się w aktach.

7.2. Zarzut dotyczący dostępu do akt spraw sądowych w związku z realizacją uprawnienia do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

7.2.1. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego przed wystąpieniem z żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego wpływa na wewnętrzną niezależność sędziego oraz może powodować wkroczenie przez organ władzy wykonawczej w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości, czyli „jądro kompetencyjne” władzy sądowniczej. Już samo przekazanie akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego, jeszcze przed samym wszczęciem postępowania wyjaśniającego, rzucać może cień na osobę sędziego i jakość wykonywanej przez niego pracy, a tym samym prowadzić do stworzenia klimatu zagrożenia dla sędziego. Ministrowi Sprawiedliwości została przy tym pozostawiona pełna dowolność przy podjęciu decyzji o skorzystaniu z kompetencji do zażądania akt.

7.2.2. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, analiza przez Ministra Sprawiedliwości całości akt spraw sądowych, w tym danych ze sfery życia osobistego, nie jest konieczna dla efektywnego podejmowania czynności związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów, a tym samym nie spełnia wymagania konieczności ingerencji w autonomię informacyjną jednostek.

7.3. Zarzut dotyczący przetwarzania danych zawartych w systemach teleinformatycznych oraz rejestrach.

Rzecznik zauważył, że przewidziane w kwestionowanym art. 175a § 2 p.u.s.p. uprawnienie do przetwarzania danych stron postępowania zostało wprowadzone w celu realizacji zadań Ministra Sprawiedliwości określonych w art. 175d § 1 p.u.s.p. związanych z informatyzacją sądów. Rzecznik zaznaczył, że wątpliwości Wnioskodawcy dotyczą zakresu danych osobowych przetwarzanych przez Ministra Sprawiedliwości w tworzonych systemach teleinformatycznych. Jednym z takich systemów będzie system zapewniający sądom możliwość przechowywania i zabezpieczenia akt spraw sądowych.

Rzecznik przeprowadził test spełnienia przez kwestionowaną regulację przesłanek ograniczenia prawa do prywatności wynikających z określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności. Za cel regulacji – w ocenie Rzecznika – należy uznać wyznaczenie kompetencji Ministra Sprawiedliwości związanych z informatyzacją sądownictwa. Zdaniem Rzecznika, regulacja ta spełnia wymaganie przydatności, natomiast wątpliwości budzi spełnienie przesłanki konieczności z uwagi na obecny kształt kompetencji Ministra Sprawiedliwości przewidującej przetwarzanie wszelkich informacji znajdujących się w aktach spraw sądowych, w szczególności danych wrażliwych osób uczestniczących w postępowaniach sądowych. Analiza treści kwestionowanej regulacji nie pozwala również przyjąć, że ingerencja w prawo do prywatności i autonomię informacyjną jednostek spełnia warunek proporcjonalności *sensu stricto*, w szczególności brak jest

ustawowo określonych gwarancji proceduralnych i technicznych zapewniających bezpieczeństwo przetwarzanych danych.

8. W piśmie z 11 maja 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (dalej: GODO), wskazując, że podziela zastrzeżenia podniesione przez Wnioskodawcę.

GODO zwrócił uwagę, że sejmowa podkomisja rozpatrująca projekt ustawy zmieniającej wprowadziła do projektu ustawy nowe brzmienie art. 175a § 3 p.u.s.p. z własnej inicjatywy i bez konsultacji, co spotkało się z krytyką GODO wyrażoną w piśmie skierowanym do przewodniczącego komisji ustawodawczej. Zdaniem GODO, w pełni zasadne są twierdzenia Wnioskodawcy, że w toku prac legislacyjnych nie wykazano niezbędności przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do dostępu do akt spraw sądowych dla efektywnego wykonywania przez niego zewnętrznego nadzoru administracyjnego, czy też realizacji uprawnienia przysługującego mu w ramach postępowania dyscyplinarnego.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4, art. 175d § 1 i 4 p.u.s.p., GODO wskazał, że Minister Sprawiedliwości jako organ zobowiązany do wykonywania zadań związanych z informatyzacją sądów powinien mieć takie uprawnienia, które umożliwią mu swobodne wykonywanie powierzonych obowiązków. Prawidłowe byłoby, aby został usytuowany jako administrator systemu teleinformatycznego służącego do obsługi postępowania sądowego bez wyposażania go w możliwość władczego decydowania o celach i środkach przetwarzania danych osobowych. Tymczasem przyjęte w ustawie zmieniającej rozwiązania implikują zasadnicze wątpliwości co do rzeczywistego statusu Ministra Sprawiedliwości w przedmiotowej sprawie. Z jednej strony bowiem art. 175a § 4 p.u.s.p. określa Ministra Sprawiedliwości „administratorem systemów teleinformatycznych”, z drugiej zaś art. 175a § 2 p.u.s.p. sugeruje, że posiada on uprawnienia władcze w odniesieniu do danych stron, pełnomocników i innych uczestników postępowań sądowych przetwarzanych w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy. Nie można wykluczyć, że brzmienie art. 175a § 2 p.u.s.p. stanowiłoby podstawę do identyfikacji przez Ministra Sprawiedliwości uczestników postępowań sądowych, co godziłoby w prawo do prywatności i ochrony danych osobowych tych uczestników.

II

Na rozprawie w dniu 1 października 2015 r. Wnioskodawca doprecyzował przedmiot kontroli, wskazując, że w pkt 1 *petitum* wniosku kwestionuje art. 1 pkt 21 lit. a i b ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej: ustawa zmieniająca) oraz niektórych innych ustaw nie zaś cały art. 1 pkt 21 tej ustawy. Uczestnicy postępowania i organy wezwane do udziału w postępowaniu na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Prokurator Generalny zauważył, że Minister Sprawiedliwości, nie ma kompetencji do żądania akt prokuratorskich pomimo przyznania mu szerokich kompetencji wobec prokuratury.

Zarówno Minister Sprawiedliwości jak i Krajowa Rada Sądownictwa wskazali, że przed nowelizacją z 2011 r. ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych, Minister Sprawiedliwości w praktyce żądał akt na podstawie ogólnego art. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133; dalej: p.u.s.p.), który przewidywał wówczas, że Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór

administracyjny nad sądami osobiście.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że Minister Sprawiedliwości może już na podstawie obecnie obowiązujących przepisów zażądać informacji o terminach podejmowanych decyzji w ramach postępowań sądowych. Dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych jest uzasadniony tylko w przypadku, gdy wnosi on kasację w ramach postępowania sądowego oraz – analogicznie – w postępowaniach przed organami międzynarodowymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na wątpliwości wobec treści niezaskarżonego przez wnioskodawcę art. 175a § 5, którego wprowadzenie do p.u.s.p. przewiduje art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej. Stosownie do treści tego przepisu Minister Sprawiedliwości ma dostęp do centralnych baz danych sądów i sądowych systemów teleinformatycznych w zakresie wykonywania zadań określonych w ustawie.

Zdaniem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, treść art. 175a § 3 p.u.s.p. w brzmieniu przewidzianym przez art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, który określał kompetencję Ministra Sprawiedliwości do przetwarzania danych w związku ze sprawowaniem nadzoru zewnętrznego nad sądami oraz kompetencją określoną w art. 114 § 1a p.u.s.p. w istocie oznacza przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości statusu administratora danych. Z kolei przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do przetwarzania danych przewidzianej w art. 175a § 2 p.u.s.p. jest konieczne dla wykonania zadań związanych z procesem informatyzacji sądów powszechnych i nie budzi wątpliwości Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, Wnioskodawca) w trybie kontroli prewencyjnej przewidzianej w art. 122 ust. 3 Konstytucji zwrócił się z wnioskiem do Trybunału 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 (dalej: ustawa zmieniająca).

Z uzasadnienia przedłożonego przez Radę Ministrów projektu ustawy zmieniającej (druk nr 2680/VII kadencja Sejmu) wynika, że projekt ten miał na celu uregulowanie 17 grup zagadnień związanych z funkcjonowaniem sądownictwa powszechnego. Jako jeden z motywów przedłożenia tego projektu Rada Ministrów wskazała wykonanie wyroku Trybunału z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12 (OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121), przez zmianę przepisów dotyczących: odwoływania dyrektora sądu, zwracania przez Ministra Sprawiedliwości (dalej też: Minister) prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagi na piśmie oraz odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej.

1.2. Zakwestionowane przez Wnioskodawcę przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 1. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133; dalej: p.u.s.p.) wprowadza się następujące zmiany:
(...)

21) w art. 37g:

a) w § 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

«3) 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.»

b) po § 1 dodaje się § 1a-1c w brzmieniu:

«§ 1a. Przepisu § 1 pkt 3 w zakresie przesłania akt spraw sądowych nie stosuje się do akt rejestrowych oraz ksiąg wieczystych.

§ 1b. Ministrowi Sprawiedliwości przesyła się akta, jeżeli pozwala na to bieg sprawy. W przypadku gdy bieg sprawy nie pozwala na przesłanie akt, można przesłać odpisy akt.

§ 1c. Zarządzając przesłanie akt sprawy niezakończonych prezes właściwego sądu wskazuje termin zwrotu akt, uwzględniając czas potrzebny do dokonania odpowiednich czynności. Minister Sprawiedliwości zwraca akta w terminie wskazanym przez prezesa właściwego sądu.»

c) § 5 otrzymuje brzmienie:

«§ 5. Minister Sprawiedliwości może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Prezes lub wiceprezes sądu, którego dotyczy uwaga, może w terminie czternastu dni od dnia otrzymania uwagi złożyć pisemne zastrzeżenia Ministrowi Sprawiedliwości. W przypadku prezesa lub wiceprezesa sądu rejonowego lub okręgowego Minister Sprawiedliwości przekazuje kopię zastrzeżeń do wiadomości prezesowi przełożonego sądu apelacyjnego. Do zgłoszonej uwagi art. 37 § 6 i 7 stosuje się odpowiednio.»

d) dodaje się § 6 w brzmieniu:

«§ 6. Minister Sprawiedliwości, w terminie czternastu dni od dnia otrzymania zastrzeżeń, może podtrzymać uwagę albo uchylić ją w całości lub w części.»

(...)

35) w art. 114 po § 1 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.»

39) dział IVa otrzymuje brzmienie:

(...)

«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, w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 ustawy.

§ 3. 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 [; dalej: u.o.d.o.]) 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.

§ 4. 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.»

(...)

«Art. 175d. § 1. 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).

(...)

§ 4. Minister Sprawiedliwości może wyznaczyć sąd lub sądy do wykonywania zadań wymienionych w § 1.»”.

1.3. Zarzuty sformułowane przez Wnioskodawcę wobec ustawy zmieniającej dotyczą treści nowelizowanych przepisów p.u.s.p. oraz treści nowych przepisów, które mają być wprowadzone do tej ustawy, nie zaś trybu uchwalenia ustawy zmieniającej. Jednak z uwagi na okoliczność, że postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, czyli przed wejściem w życie kwestionowanej ustawy, należy uznać, że zakwestionowano przepisy ustawy zmieniającej, nie zaś ustawy zmienianej.

Należy zauważyć, że przepisy te, przytoczone powyżej (zob. cz. III pkt 1.2 uzasadnienia), zostały zakwestionowane nie w całości, lecz jedynie w zakresach wskazanych przez Wnioskodawcę. Wynika to zarówno ze sformułowania *petitum*

wniosku, w którym Wnioskodawca wskazuje na zakres, w jakim kwestionuje poszczególne przepisy lub związki zachodzące pomiędzy nimi, jak i z treści uzasadnienia wniosku.

Wnioskodawca określił zakres zaskarżenia w *petitum* wniosku w dwóch punktach. W pierwszym z nich zamieścił dwa podpunkty, w których wyznaczył przedmiot kontroli: a) art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej, zmieniający art. 37g p.u.s.p., w określonym zakresie, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p.; b) art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej, dodający w p.u.s.p. art. 114 § 1a, w związku z art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p. Dla obu podpunktów Wnioskodawca wskazał te same wzorce kontroli: 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.

Prezydent wskazał we wniosku jako przedmiot kontroli cały art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej, stwierdzając, że kwestionuje treść dodanych przepisów jedynie w zakresie, w jakim przyznają Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do żądania akt spraw sądowych. Na rozprawie Wnioskodawca doprecyzował, że kwestionuje jedynie art. 1 pkt 21 lit. a i b ustawy zmieniającej, które przewidują zmianę treści art. 37g §1 pkt 3 p.u.s.p. oraz dodanie do art. 37g p.u.s.p. § 1a-1c. Z kolei art. 1 pkt 21 lit c i d ustawy zmieniającej dotyczą zupełnie innych kwestii, niż przekazywanie Ministrowi Sprawiedliwości akt spraw sądowych.

W *petitum* wniosku art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej wprowadzenie do p.u.s.p. art. 175a § 3 został ujęty związkowo. Z treści uzasadnienia wniosku wynika jednak, że w istocie regulacja przewidziana w art. 175a § 3 p.u.s.p. stanowić ma osobny, a nie związkowy przedmiot kontroli. Przepis ten dotyczy bowiem powiązanego, lecz jednak osobnego zagadnienia prawnego dotyczącego problematyki przetwarzania danych osobowych. Ponadto, Wnioskodawca rozważył ten problem oddzielnie, przedstawia osobne argumenty mające przemawiać za niekonstytucyjnością tego przepisu. Wreszcie, z uzasadnienia wniosku wynika, że Wnioskodawca w istocie kwestionuje zgodność przepisów przewidujących przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa żądania akt spraw sądowych (art. 37g § 1 pkt 3, art. 114 § 1a p.u.s.p. w brzmieniu przewidzianym przez ustawę zmieniającą) z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz zgodność przepisu upoważniającego Ministra Sprawiedliwości do przetwarzania danych osobowych w związku z realizacją kompetencji do dostępu do tych akt (art. 175a § 3 p.u.s.p. w brzmieniu przewidzianym przez ustawę zmieniającą) z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Poza przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie znajduje się natomiast art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przewiduje dodanie art. 175a § 5 p.u.s.p. Wątpliwości wobec treści tego przepisu, z uwagi na zbyt ogólnie sformułowaną kompetencję Ministra Sprawiedliwości do dostępu do centralnych systemów teleinformatycznych zgłosił na rozprawie Rzecznik Praw Obywatelskich. Z uwagi na obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem konstytucyjnym zasadę skargowości i związanie granicami wniosku (art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał nie badał w ramach niniejszego postępowania zgodności wskazanego, niezaskarżonego przepisu z Konstytucją.

Z uwagi na treść uzasadnienia wniosku, Trybunał przyjmuje, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, że w istocie w pierwszym punkcie *petitum* Wnioskodawca zakwestionował zgodność:

- art. 1 pkt 21 lit. a ustawy zmieniającej 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 oraz art. 1 pkt 21 lit. b ustawy zmieniającej, z art. 2, art.

- 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji;
- art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej, dodającego w p.u.s.p. art. 114 § 1a, z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji;
 - art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p., z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

W drugim punkcie *petitum* wniosku została zakwestionowana zgodność z Konstytucją art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej w części obejmującej dodany art. 175a § 2 w związku z art. 175a § 4 i art. 175d § 1 i 4 p.u.s.p. Zaskarżony art. 175a § 2 p.u.s.p. przewiduje kompetencję Ministra Sprawiedliwości do przetwarzania danych stron, pełnomocników uczestników postępowań sądowych i innych osób uczestniczących w postępowaniach zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych przysługującą w czasie niezbędnym do realizacji zadań Ministra Sprawiedliwości związanych z informatyzacją sądów. Z treści uzasadnienia wynika, że w istocie Wnioskodawca kwestionuje wskazane uprawnienie do przetwarzania danych, nie zaś przewidziane we wskazanym przez Wnioskodawcę jako przepis związkowy art. 175d § 1 p.u.s.p. powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości zadań związanych z informatyzacją sądownictwa.

1.4. Podsumowując, z całości wniosku wynika, że w niniejszej sprawie występują cztery zagadnienia prawne, wobec których Wnioskodawca powziął wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją, a mianowicie:

- dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych w związku ze sprawowaniem nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów (art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej, który zmienia art. 37g p.u.s.p. w zakwestionowanym zakresie);
- dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych w związku z jego kompetencją w ramach postępowania dyscyplinarnego sędziów (art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej dodający art. 114 § 1a p.u.s.p.);
- zbieranie i wykorzystywanie niezbędnych informacji zawierających dane osobowe oraz ich przetwarzanie, w tym danych wrażliwych, w związku z kompetencjami nadzorczymi Ministra Sprawiedliwości oraz uprawnieniem, o którym mowa w art. 114 § 1a p.u.s.p. w zakresie dotyczącym danych zawartych w aktach spraw sądowych (art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej w części obejmującej dodany art. 175a § 3 p.u.s.p.);
- przetwarzanie przez Ministra Sprawiedliwości danych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych w czasie niezbędnym do realizacji zadań przewidzianych w art. 175d § 1 p.u.s.p. związanych z informatyzacją sądownictwa (art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej w części obejmującej dodany art. 175a § 2 p.u.s.p.).

2. Wzorce kontroli.

2.1. Zasada określoności prawa (art. 2 Konstytucji).

Zgodnie z wymaganiem określoności prawa, przepisy powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych mają szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela (zob. wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Za naruszenie Konstytucji może być uznane stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań (zob. wyrok z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33).

Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym przypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria tworzące tzw. test

określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji, a mianowicie kryteria: precyzyjności regulacji prawnej, jasności przepisu oraz jego legislacyjnej poprawności. Przez precyzyjność przepisu należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych, a także ich skutków za pomocą przyjętych reguł interpretacji prawa. Jasność przepisu oznacza zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Poprawność legislacyjna oznacza natomiast zgodność przepisu z wymaganiami prawidłowej legislacji (zob. wyrok z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138).

2.2. Zakaz nadmiernej ingerencji (art. 2 Konstytucji).

Zakaz nadmiernej ingerencji wywodzony z art. 2 Konstytucji, stanowiący element składowy zasady państwa prawnego, zakłada istnienie odpowiedniej relacji między celem, którego osiągnięciu ma służyć dana regulacja prawna, a środkami prowadzącymi do osiągnięcia tego celu. Zarzut naruszenia zakazu nadmiernej ingerencji można uznać za zasadny w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do zamierzonych celów albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym zakresem działania władzy (zob. wyrok z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11).

Zdaniem Trybunału, wyprowadzana z art. 2 Konstytucji zasada zakazu nadmiernej ingerencji, określana też jako zasada proporcjonalności, ma na celu nie tylko ochronę konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw jednostek, lecz także rozciąga się na relację między władzami publicznymi. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał odnosił zasadę proporcjonalności do ochrony jednostek samorządu terytorialnego przed ingerencjami ustawodawczymi (zob. wyroki z: 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38). Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że zachowanie proporcjonalności jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy ustawodawca wkracza w taką sferę kompetencji określonego organu władzy, która przesądza o jego istocie i możliwości dalszego funkcjonowania. Trybunał w niniejszym składzie wyraża pogląd, że zasada zakazu nadmiernej ingerencji rozciąga się także na relacje między władzą wykonawczą i władzą sądowniczą.

2.3. Zasada podziału i równowagi władz – art. 10 Konstytucji.

Zasada podziału i równowagi władzy była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału, również w kontekście pozycji władzy sądowniczej (zob. wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3; 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121).

Konstytucja z 1997 r. nie ogranicza się do statycznego wyrażenia zasady podziału władzy, polegającego na zaliczeniu organów państwa do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich odrębności, ale ujmuje stosunki między władzami w sposób dynamiczny, co wyraża się w formule ich równoważenia się. Istotą zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zarówno funkcjonalny podział władzy, jak i stan równoważenia się władz, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (zob. wyroki z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 oraz z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12).

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. Każda z władz powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej hamować działania władz pozostałych. Zasada ta, wyrażana przez znaną formułę *checks and balances*, jest jedną z zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji (zob. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03). Równoważenie się władz jest ponadto wzbogacone przez wymaganie „współdziałania władz”, o którym mowa we wstępie do Konstytucji. Poszczególne władze są zobowiązane do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

2.4. Zasada niezależności władzy sądowniczej – art. 173 Konstytucji.

Zasada podziału i równowagi władz oddziałuje na pozycję władzy sądowniczej w systemie władz i ich wzajemnych relacji. O ile jednak w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej występuje zjawisko przecinania się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest odseparowanie od pozostałych władz (zob. orzeczenia z: 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 39; 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 35; wyroki z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04). Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy bowiem, że jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogą władczo ingerować w tę dziedzinę. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostek (zob. orzeczenie z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94 oraz wyrok z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12; P. Sarnecki, uwagi do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 13). Zarówno w orzecznictwie Trybunału, jak i literaturze wskazuje się, że w przypadku władzy sądowniczej „jądro kompetencyjne” polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (zob. wyroki z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; zob. również L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 76).

Odrębność i niezależność sądów, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie sądownictwa od innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest osobną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, a także jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na wymierzanie sprawiedliwości w ramach władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza (zob. J. Trzcíński, uwagi do art. 173, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 11; B. Banaszak, uwagi do art. 173, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 871). Władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie mogą zatem sprawować wymiaru sprawiedliwości, ani wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyroki TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04).

Wyodrębnienie władzy sądowniczej, przejawiające się w jej szczególnych kompetencjach oraz w usytuowaniu jej organów, nie oznacza stanu, w którym podział władzy prowadzi do całkowitej izolacji sądownictwa od innych organów państwa. Art. 173 Konstytucji, który wskazuje na sądy jako organy władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej, jaką jest równoważenie się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje.

Przejawem powiązania o charakterze funkcjonalnym między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą, mającego swoje źródło w ustawie, jest sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości jako organu władzy wykonawczej nadzoru administracyjnego nad sądami

powszechnymi (zob. wyroki z: 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07).

Powiązania funkcjonalne między władzą sądowniczą a organami pozostałych władz mają swoje granice. Nie mogą naruszać jądra kompetencyjnego władzy sądowniczej, które polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego „każdemu” prawa do sądu. Oznacza to, że inne władze nie mogą wkraczać w sferę sędziowskiego orzekania. Rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach należą do wyłącznej kompetencji sądownictwa (zob. wyroki z: 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12). Dlatego też zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji nadzór nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania został powierzony Sądowi Najwyższemu, czyli organowi znajdującemu się wewnątrz struktury władzy sądowniczej (tzw. nadzór judykacyjny).

2.5. Zasada niezawisłości sędziowskiej – art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Stosownie do art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

Niezawisłość obejmuje wiele elementów, a mianowicie: 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 czynników politycznych; 5) wewnętrzną niezależność sędziego. Niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, podobnie jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego (zob. wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52).

Zasada niezależności sądów i zasada niezawisłości sędziów są ze sobą ściśle związane. Wykluczają one wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą sądów zarówno ze strony innych organów władzy publicznej jak i ze strony innych podmiotów (zob. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99). W pojęciu niezawisłości sędziów, nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa.

Niezawisłość sędziowska należy do istoty prawidłowego wykonywania zawodu sędziego i w tym znaczeniu jest również gwarancją praw i wolności obywatelskich. Szczególną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkom łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co może m.in. polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz (zob. wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98).

2.6. Prawo do prywatności i autonomia informacyjna jednostki (art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji).

Art. 47 Konstytucji wyraża prawo każdej osoby do „ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Trybunał wskazywał w dotychczasowym orzecznictwie, że prawo do prywatności odnosi się m.in. do ochrony danych dotyczących sytuacji majątkowej obywatela (zob. orzeczenie z 24 czerwca 1997 r., sygn. K 21/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 23 oraz wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83), informacji o stanie zdrowia (zob. wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46), danych przetwarzanych w ramach procedury lustracji (zob. wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48), danych dotyczących pokrewieństwa lub jego braku (zob. wyrok z 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr

7/A/2004, poz. 63), danych dostarczanych na potrzeby statystyki publicznej (zob. wyrok z 13 grudnia 2011 r., sygn. K 33/08, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 116) czy też danych zawartych w rejestrach medycznych (zob. wyrok z 18 grudnia 2014 r., sygn. K 33/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 120).

Autonomia informacyjna oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym podmiotom informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (zob. wyroki TK z: 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02). Art. 51 Konstytucji wyraża prawo jednostki do ochrony danych osobowych, w zakres którego wchodzi m.in. wymaganie ustawowej podstawy nałożenia obowiązku ujawnienia przez daną osobę informacji jej dotyczących (ust. 1), zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2), prawo dostępu jednostki do dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 3 i 4). Art. 51 ust. 5 Konstytucji przewiduje natomiast, że „Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa”.

Ustawa o ochronie danych osobowych rozróżnia dwa rodzaje danych osobowych: dane zwykłe oraz dane wrażliwe. Dane tego drugiego rodzaju zostały wymienione w art. 27 u.o.d.o. Ustawa wprowadza generalny zakaz przetwarzania wymienionych w niej danych wrażliwych, a jednocześnie ustanawia wyjątki od tego zakazu. Pojęcie „danych wrażliwych” występuje również w orzecznictwie Trybunału (zob. wyroki z: 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30; 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07; 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 86; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 33/13).

Wnioskodawca wskazał jako wzorce kontroli art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji. Art. 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 (zob. wyrok o sygn. U 5/97). Autonomia informacyjna stanowi zatem istotny element składowy prawa do prywatności (zob. wyroki z: 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 81; 13 grudnia 2011 r., sygn. K 33/08). Art. 47 i art. 51 Konstytucji służą ochronie tej samej wartości (zob. wyroki o sygn.: K 41/02 i K 33/08 oraz wyrok z 22 lipca 2014 r., sygn. K 25/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 76). Trybunał w wielu sprawach ujmował wskazane przepisy łącznie jako wzorzec kontroli aktu normatywnego (zob. wyrok o sygn. K 25/13 i przywołane tam orzeczenia).

Zarówno prawo do prywatności, jak i jego element składowy, jakim jest ochrona autonomii informacyjnej jednostki, nie mają charakteru absolutnego. W orzecznictwie Trybunału wyrażany jest pogląd, że zawarta w art. 51 ust. 2 Konstytucji przesłanka „niezbędności” gromadzenia informacji o obywatelach w demokratycznym państwie prawnym nie jest jedyną; dopuszczalność ograniczenia autonomii informacyjnej jednostki występuje również w razie spełnienia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki o sygn. K 8/04 i K 25/13). Pozyskiwanie informacji o jednostkach może być zatem uzasadnione zarówno wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i dalszymi, jeśli – stosownie do art. 51 ust. 2 Konstytucji – zostaną uznane za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (zob. wyrok o sygn. K 33/08).

Biorąc pod uwagę związki treściowe oraz funkcjonalne między art. 47 i art. 51 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, dopuszczalne jest w niniejszej sprawie łączne ujęcie tych przepisów jako wzorca kontroli oceny przedstawionego przez Wnioskodawcę zarzutu oraz zastosowanie także przesłanek dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych wolności i

praw wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji do oceny dopuszczalności ograniczenia ochrony życia prywatnego i autonomii informacyjnej przez przepisy kwestionowane w niniejszej sprawie.

3. Ocena zgodności art. 1 pkt 21 lit. a i b ustawy zmieniającej dotyczącego art. 37g p.u.s.p., z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Wnioskodawca zakwestionował art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przewiduje przyznanie w art. 37g p.u.s.p. Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych, gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego.

Należy zauważyć, że Trybunał uznał za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji § 20 *in fine* rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 69; dalej: rozporządzenie z 2012 r.), który przewidywał przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości w ramach kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych kompetencji do żądania akt spraw sądowych (zob. wyrok z 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 51).

Problemy konstytucyjne występujące w kontekście rozpatrywanego obecnie zarzutu mają inny charakter niż te w sprawie zakończonej wyrokiem o sygn. U 9/13. Dotyczą one bowiem relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą, a w szczególności zakresu i form oddziaływania Ministra Sprawiedliwości na sądy powszechne. Ocenie Trybunału poddane jest zatem to, czy przepis określający kompetencję Ministra Sprawiedliwości został sformułowany w sposób spełniający standardy wynikające z zasady określoności przepisów prawa, ponadto, czy przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości takiej kompetencji, jaką jest żądanie przesłania akt spraw sądowych, jest niezbędne dla realizacji celu, któremu ma służyć kwestionowany przepis. A wreszcie, czy realizacja kompetencji żądania przesłania akt spraw sądowych przez organ władzy wykonawczej nie narusza niezależności sądów, czyli nie powoduje wkroczenia w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy, będące istotą władzy sądowniczej, a także czy nie powoduje niedopuszczalnego ograniczenia niezawisłości sędziowskiej.

3.2. Kwestionowany przepis przyznający Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję polegającą na żądaniu przesłania akt spraw sądowych związany jest z realizacją przez niego zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi.

Ustawa 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: ustawa z 2011 r.) wprowadziła nowe zasady nadzoru administracyjnego nad sądami, które opierają się na wyrażnym podziale działalności administracyjnej sądu na dwie grupy.

Z jednej strony, działalność administracyjna sądów polega na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniu innych zadań z zakresu ochrony prawnej (zob. art. 8 pkt 1 w związku z art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p.). Nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów, o której mowa w art. 8 pkt 1 p.u.s.p., sprawuje Minister Sprawiedliwości na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) – (zob. art. 9 p.u.s.p.).

Z drugiej strony, działalność administracyjna sądów polega na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i

wykonywaniu innych zadań z zakresu ochrony prawnej (zob. art. 8 pkt 2 w związku z art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p.). W odniesieniu do działalności administracyjnej sądu, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. ustawa z 2011 r. wyróżniła nadzór wewnętrzny i zewnętrzny. Wewnętrzny nadzór administracyjny sprawują prezesi sądów. Zewnętrzny nadzór administracyjny jest sprawowany natomiast przez Ministra Sprawiedliwości za pośrednictwem służby nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani (zob. art. 9a p.u.s.p.). Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, takie ukształtowanie zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów miało na celu ściśle rozgraniczenie uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów oraz ograniczenie nadzoru Ministra Sprawiedliwości w zakresie „toku i sprawności postępowania” (druk sejmowy nr 3655/VI kadencja, s. 10 i nast.).

Szczegółowe unormowanie wewnętrznego i zewnętrznego nadzoru administracyjnego znajduje się w rozdziale 5 p.u.s.p. Ponadto, w art. 37i p.u.s.p., Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia m.in. szczegółowego trybu sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów polegającą na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd wymiaru sprawiedliwości lub innych zadań z zakresu ochrony prawnej. § 17- § 22 rozporządzenia z 2012 r. określają szczegółowy tryb sprawowania nadzoru zewnętrznego przez Ministra Sprawiedliwości.

3.2.1. Zgodnie z art. 37f § 1 p.u.s.p. zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego.

Oznacza to, że zakres nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad prezesami sądów jest pośrednio determinowany zakresem nadzoru wewnętrznego sprawowanego przez prezesów sądów nad działalnością administracyjną sądów. Ustawodawca przewidział piętrową strukturę nadzoru, która służy zapewnieniu m.in. osiągnięciu celu nadzoru administracyjnego, jakim jest sprawność postępowania w poszczególnych sprawach.

3.2.2. Biorąc pod uwagę, że – jak wskazano powyżej – zakres nadzoru sprawowanego przez Ministra nad prezesami sądów pośrednio wynika z zakresu nadzoru wewnętrznego sprawowanego przez prezesów sądów nad działalnością administracyjną sądów, niezbędne jest poddanie analizie regulacji dotyczącej nadzoru wewnętrznego.

Art. 37a p.u.s.p. stanowi, że 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.

Prezes sądu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, w szczególności: 1) bada sprawność postępowania w poszczególnych sprawach; 2) kontroluje działalność sekretariatu wydziału; 3) bada prawidłowość przydzielania sędziom i referendarzom sądowym spraw oraz równomiernego obciążenia ich pracą (art. 37b § 1 p.u.s.p.).

Ustawa przewiduje różnego rodzaju środki służące sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego przez prezesów sądów. Po pierwsze, 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 p.u.s.p.). Po drugie, prezes sądu posiada kompetencję uchylenia czynności administracyjnych niezgodnych z prawem, naruszających sprawność postępowania sądowego lub z innych przyczyn niecelowych (art. 37 § 3 p.u.s.p.). Po

trzecie, z art. 79 p.u.s.p. wynika możliwość wydawania sędziom poleceń w zakresie czynności administracyjnych, a także poleceń dotyczących sprawności postępowania sądowego. Zgodnie z art. 22 § 1 p.u.s.p. zadania z zakresu administracji sądowej wykonuje prezes sądu. W doktrynie podkreśla się, że polecenia mogą dotyczyć wyłącznie administracji sądowej, czyli funkcjonowania sądów, np. ustalenia godzin urzędowania sądów, godzin przyjęć interesantów, określenia wzorów zawiadomień i wezwań, stroju urzędowego (zob. A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 118-119).

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.).

Rozporządzenie z 2012 r. stanowi, że prezesi sądów apelacyjnych oraz prezesi sądów okręgowych sporządzają plany nadzorcze działalności sądu, określające czynności nadzorcze, czyli przede wszystkim wizytacje, o których mowa w art. 37c p.u.s.p. oraz lustracje (§ 5- § 7 rozporządzenia z 2012 r.). Ponadto, zgodnie z § 8 rozporządzenia z 2012 r., prezes sądu odpowiedzialny za przeprowadzenie czynności nadzorczej wydaje, w razie potrzeby, zarządzenia nadzorcze, czyli zarządzenia zmierzające do usprawnienia toku wewnętrznego urzędowania sądu lub podniesienia efektywności i poziomu kultury organizacji pracy.

Należy zauważyć, że ustawa przyznaje prezesom sądów szczególne kompetencje mające na celu zapewnienie sprawności postępowania. Zgodnie z art. 37b § 1 pkt 1 p.u.s.p. prezes sądu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, w szczególności bada sprawność postępowania w poszczególnych sprawach. Art. 37 § 4-7 p.u.s.p. określa sposób postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie sprawności postępowania. W sytuacji stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego prezes sądu niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie trzydziestu dni od dnia powzięcia wiadomości o uchybieniu, może zwrócić na nie uwagę sędziemu na piśmie i żądać usunięcia skutków tego uchybienia. Sędzia, którego dotyczy ta uwaga, może zgłosić pisemne zastrzeżenie. W przypadku złożenia zastrzeżenia prezes sądu uchyła uwagę albo – w przypadku gdy uzna, że zastrzeżenie jest niezasadne – przekazuje sprawę sądowi dyscyplinarnemu. Sąd dyscyplinarny może uwzględnić zastrzeżenie lub podjąć uchwałę odmawiającą uwzględnienia zastrzeżenia. W przypadku bezskutecznego upływu terminu na złożenie zastrzeżenia lub podjęcia przez sąd dyscyplinarny uchwały o odmowie jego uwzględnienia odpis pisma zawierającego stwierdzenie uchybienia i zwrócenie uwagi dołącza się do akt osobowych sędziego. Usunięcie tych dokumentów z akt osobowych sędziego może nastąpić na wniosek sędziego po upływie pięciu lat od dnia zwrócenia uwagi.

Art. 37e § 1 p.u.s.p. przyznaje prezesowi sądu apelacyjnego określone środki oddziaływania wobec prezesów i wiceprezesów sądów działających na obszarze apelacji. Przepis ten stanowi, że prezes sądu apelacyjnego może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeśli stwierdzi uchybienia w zakresie kierowania sądem albo sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Uprawnienie to przysługuje również prezesowi sądu okręgowego wobec prezesa lub wiceprezesa sądu rejonowego działającego w okręgu sądowym (art. 37f § 3 p.u.s.p.). Ponadto, prezes sądu apelacyjnego może wydać zalecenie zmiany podziału czynności ustalonego przez prezesa sądu okręgowego (art. 37e § 2 p.u.s.p.).

3.3. Kompetencja przewidziana w kwestionowanym przepisie dotyczy żądania przekazania akt spraw sądowych Ministrowi Sprawiedliwości. Zgodnie z p.u.s.p. do każdej sprawy tworzy się akta. Akta przechowuje się w sądzie przez okres niezbędny ze względu

na rodzaj i charakter sprawy, terminy przedawnienia, interesy osób biorących udział w postępowaniu oraz znaczenie materiałów zawartych w aktach jako źródła informacji. Po okresie przechowywania w sądzie akta sprawy podlegają przekazaniu do właściwych archiwów państwowych (art. 53 § 1-3 p.u.s.p.). Po wpłynięciu sprawy do sądu podejmowany jest szereg czynności technicznych związanych z wytworzeniem akt, określonych w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22). W toku postępowania w aktach umieszcza się pisma i dokumenty w porządku chronologicznym. W aktach sprawy umieszcza się również protokoły z posiedzeń jawnych oraz innych czynności procesowych.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w stanowisku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, że akta dokumentują istnienie, przebieg i wynik sprawy, pozwalają na ustalenie nie tylko stanu faktycznego leżącego u podstaw danej sprawy, lecz także dostarczają wiele innych informacji. Z tej przyczyny dostęp do akt sprawy sądowej przysługuje jedynie określonym w ustawie podmiotom. Zgodnie z art. 9 k.p.c. prawo przeglądania akt sprawy i otrzymywania odpisów, kopii lub wyciągów z tych akt przysługuje stronom i uczestnikom postępowania. Z kolei art. 525 k.p.c. przewiduje, że akta sprawy dostępne są dla uczestników postępowania oraz za zezwoleniem przewodniczącego dla każdego, kto dostatecznie usprawiedliwi potrzebę przejrzenia akt. Podobnie w postępowaniu karnym akta sprawy sądowej udostępnia się stronom, podmiotowi określonymu w art. 416 k.p.k., obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym oraz daje możliwość sporządzenia z nich odpisów. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom (art. 156 k.p.k.).

3.4. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady określoności przepisów prawa, Trybunał stwierdza, że kwestionowany art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przewiduje przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych, spełnia wymagania prawidłowej legislacji. Przewidziane w ustawie zmieniającej nowe brzmienie art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. w kwestionowanym zakresie jest w wystarczającym stopniu precyzyjne. Wynika z niego norma prawna polegająca na przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych w sytuacji, gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Przepis ten został sformułowany w sposób jasny. Wnioskodawca nie wykazał, na czym miałyby polegać naruszenie wymagań prawidłowej legislacji. Również posłużenie się formułą „a gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego” w celu określenia przesłanki skorzystania z kompetencji żądania przesłania akt spraw sądowych jest dopuszczalne.

Z tej przyczyny nie ma podstaw do uznania, że kwestionowany przepis narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę określoności przepisów prawa.

3.5. Ocena zasadności zarzutu naruszenia przez kwestionowany przepis zasady niezależności władzy sądowniczej oraz zasady niezawisłości sędziowskiej zależy od ustalenia, czy kompetencja do żądania akt spraw sądowych, gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wkracza w sferę realizacji przez sądy funkcji jurysdykcyjnych, w których sędziowie korzystają z przymiotu niezawisłości.

Trybunał podtrzymuje swój dotychczasowy pogląd, że samo powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą podziału władz oraz z zasadą niezależności władzy sądowniczej (zob. wyroki z: 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; 7

listopada 2013 r., sygn. K 31/12). Poza ogólnym przepisem przyznającym Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (zob. art. 9 p.u.s.p. i przywołane powyżej wyroki o sygn. K 45/07 oraz o sygn. K 31/12) we wcześniejszym orzecnictwie Trybunał oceniał także regulacje szczegółowe przewidujące różnego rodzaju środki oddziaływania w związku ze sprawowaniem tego nadzoru. Tak więc, Trybunał uznał, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do uchylania zarządzeń administracyjnych niezgodnych z prawem nie wkracza w sferę niezawisłości sędziowskiej. Przy czym, jak podkreślił, „zarządzenia, które ewentualnie byłyby uchylone, mogą mieć wyłącznie charakter administracyjny, dotyczący funkcjonowania sądu. Nie odnoszą się zatem do rozstrzygnięć o charakterze procesowym zapadających w toku postępowania” (wyrok z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07). Ponadto Trybunał orzekł o zgodności z Konstytucją przepisu, który przewidywał, że w razie stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego Ministrowi Sprawiedliwości przysługiwała kompetencja do zwrócenia uwagi na piśmie i żądania usunięcia skutków tego uchybienia (wyrok o sygn. K 45/07). Obecnie, po nowelizacji ustawą z 2011 r., taką kompetencję mają jedynie prezesi sądów (zob. art. 37 § 4 p.u.s.p.).

Badane przez Trybunał w przytoczonych sprawach środki nadzoru przysługujące Ministrowi nie przekroczyły granicy ingerencji w niezależność władzy sądowniczej oraz niezawisłość sędziowską. Nie były one związane ze sferą orzekania, a zatem nie ingerowały w istotę władzy sądowniczej (zob. cz. III pkt 2.4 uzasadnienia).

3.5.1. Zewnętrzny dostęp do akt spraw sądowych oddziałuje na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy, skoro zarówno przebieg, jak i efekt podstawowej działalności sądów polegającej na orzekaniu, czyli sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, znajduje swój wyraz właśnie w aktach sprawy (zob. cz. III pkt. 3.3 uzasadnienia). Tym samym żądanie przesłania akt spraw sądowych, które obrazują przebieg postępowania, powoduje wkroczenie w dziedzinę podstawowej działalności sądów.

Konstytucja zapewnia sądom pełną samodzielność w rozpoznawaniu spraw i orzekaniu, co oznacza również konieczność zapewnienia wykonywania funkcji jurysdykcyjnych przez sądy bez jakiegokolwiek ingerencji przez organy innych władz, w tym Ministra Sprawiedliwości jako organu władzy wykonawczej. Tymczasem kwestionowany przepis powoduje wkroczenie przez organ władzy wykonawczej w sferę kompetencyjną zastrzeżoną jedynie dla sądów.

Trybunał podziela pogląd prezentowany w piśmiennictwie, że niezawisłość sędziowska nie jest ograniczona jedynie do funkcji orzekania, lecz rozciąga się na wszystkie czynności sądu, które mieszczą się w sprawowaniu przez sędziów swojego urzędu. Zasada niezawisłości odnosi się tym samym do wszystkich działań sędziego związanych z zarządzaniem procesem orzekania oraz działań podejmowanych w związku z orzekaniem. Sędzia powinien mieć zagwarantowaną swobodę podejmowania decyzji niezależnie od etapu postępowania, na którym jest ona podejmowana (zob. A. Łazarska, *Niezawisłość...*, s. 89-90, 119; R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych*, [w:] *Pozycja...*, s. 174). Wystąpienie przez Ministra Sprawiedliwości z żądaniem przesłania akt sprawy w toku zaburza tok rozpoznania określonej sprawy, a ponadto może wywoływać presję na sędziego, a tym samym oddziaływać na sposób rozstrzygnięcia sprawy. Analizowanie zawartości akt sprawy i formułowanie ocen przez Ministra Sprawiedliwości może wpływać na podejmowanie konkretnych decyzji związanych z tokiem postępowania, takich jak przykładowo przeprowadzenie określonego dowodu lub rezygnacja z tej czynności, wydanie wyroku, a nawet – w skrajnych sytuacjach – kierunek rozstrzygnięcia. Tym samym prowadzi do wpływania na wewnętrzną niezależność sędziego oraz pośredniego uzależnienia

sędziemu od organu pozasądowego.

Ponadto, możliwość żądania akt sprawy sądowej, a tym samym zapoznania się z wszystkimi informacjami dotyczącymi okoliczności poszczególnej sprawy, w szczególności przed jej rozstrzygnięciem, stanowi zagrożenie dla zewnętrznego postrzegania sądu orzekającego w konkretnej sprawie jako bezstronnego organu. Sądy mają budzić w społeczeństwie, a przede wszystkim u stron postępowania, zaufanie co do tego, że nikt z zewnętrznych władz nie oddziałuje na tok postępowania i kierunek rozstrzygnięcia. Dlatego należy uznać, że z punktu widzenia obowiązku zapewnienia sędziemu gwarancji niezawisłości niedopuszczalna jest sytuacja, w której organ władzy wykonawczej ma możliwość zażądania akt sprawy sądowej.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem sądowym, jak i akt spraw sądowych będących w toku ingeruje w istotę władzy sądowniczej oraz narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej.

3.6. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, poza ogólnym wskazaniem na konieczność zapewnienia efektywnego sprawowania nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości, nie wyjaśniono celów wprowadzenia kompetencji zawartej w kwestionowanym przepisie. Szerzej na ten temat wypowiedział się natomiast Minister, który w stanowisku zajęтым w związku z rozpoznawaniem niniejszej sprawy, a także na rozprawie stwierdził, że kompetencja dostępu Ministra do akt spraw sądowych ma na celu zapewnienie realizacji prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki i przeciwdziałanie przewlekłości postępowania.

Odnosząc się do wskazanego przez Ministra Sprawiedliwości celu, jakim jest sprawność postępowania sądowego, należy przypomnieć, że w obecnym stanie prawnym to prezesi sądów mają czuwać nad zapewnieniem sprawności postępowania sądowego. W tym celu ustawodawca wyposażył ich w szczególne narzędzia oraz przewidział opisaną wcześniej procedurę, którą stosuje się w przypadku stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego (zob. cz. III pkt 3.2.2 uzasadnienia).

Z kolei w celu zapewnienia efektywnego sprawowania nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów, czyli „nadzoru nad nadzorem” sprawowanym przez prezesów sądów już w obecnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości ma przyznane wiele zadań i kompetencji.

Zgodnie z art. 37g p.u.s.p. Minister, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego: 1) analizuje informacje roczne o działalności sądów; 2) ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych; 3) kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia. W kontekście niniejszej sprawy istotne znaczenie ma to ostatnie zadanie.

Ustawa przyznaje Ministrowi określone środki oddziaływania. Zatem w razie stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonywania przez prezesa sądu apelacyjnego wydanych przez Ministra Sprawiedliwości zarządzeń, może on zarządzić: 1) przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu; 2) przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu (zob. art. 37g § 2 i 3 p.u.s.p.). W czynnościach tych (lustracji) może brać udział – jako przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości – sędzia delegowany do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (art. 37g § 4 p.u.s.p.). Ponadto, zgodnie z art. 37g § 5 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Należy również zauważyć, że ustawa zmieniająca przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości dalszą – niezaskarżoną przez

Wnioskodawcę – kompetencję służącą kontroli toku postępowania, a mianowicie przewidzianą w art. 37g ust. 1 pkt 3 p.u.s.p. możliwość żądania od prezesa sądu apelacyjnego przedstawienia, we wskazanym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych. Narzędzie to wzmacnia zewnętrzny nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad prezesami sądów, m.in. także nad zadaniami prezesów sądów odnoszącymi się do zapewnienia sprawności postępowania w poszczególnych sprawach (art. 37b § 1 pkt 1 oraz art. 37 § 4 p.u.s.p.). Mając dostęp do dokumentacji i informacji dotyczących rozpoznawanych spraw, Minister Sprawiedliwości będzie mógł ocenić sprawność postępowania zarówno spraw w toku (informacje dokumentujące poszczególne etapy rozpoznania sprawy i czynności podejmowane w ramach postępowania), jak i ogólną sprawność postępowania w poszczególnych wydziałach czy sądach na podstawie ogólnych statystyk dotyczących spraw już zakończonych.

Zdaniem Trybunału, z przeprowadzonej analizy wynika, że Minister Sprawiedliwości dysponuje w obecnym stanie prawnym wystarczającymi narzędziami umożliwiającymi mu efektywne sprawowanie nadzoru nad sprawowaniem wewnętrznego nadzoru administracyjnego przez prezesów sądów, a pośrednio nad działalnością administracyjną sądów. Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że kwestionowany przepis stanowi nadmierną ingerencję w zasadę niezależności władzy sądowniczej oraz zasadę niezawisłości sędziowskiej, a także narusza wywodzony z art. 2 Konstytucji zakaz nadmiernej ingerencji władzy wykonawczej w działalność władzy sądowniczej.

3.7. Trybunał docenia wartość, jaką jest sprawność postępowania. Środki, które mają służyć jej realizacji, nie mogą jednak naruszać podstawowych gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziego oraz ingerować w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Trybunał wskazywał już, że zapewnienie sprawności działania sądów wymaga bardzo wielu działań o zróżnicowanym charakterze (zob. wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Z przepisów ustawowych regulujących relację między Ministrem Sprawiedliwości a sądami wynika, że Minister Sprawiedliwości, jako organ właściwy „w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej” (art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2015 r. poz. 812, ze zm.; dalej: ustawa o działach administracji rządowej) powinien podejmować działania o ogólniejszym charakterze niż monitorowanie poszczególnych spraw zawisłych przed sądami powszechnymi co do sprawności postępowania. W tym celu, jak już wskazano powyżej, został wyposażony w odpowiednie narzędzia oraz środki oddziaływania.

Również z punktu widzenia przywołanego w stanowisku Ministra Sprawiedliwości art. 45 ust. 1 Konstytucji, proklamującego prawo do sądu, sprawność postępowania nie może być uważana za wartość uzasadniającą ingerencję w niezawisłość sędziów. Szczególne gwarancje dla sędziów, w tym zapewnienie ich niezawisłości stanowią bowiem w istocie gwarancję realizacji prawa do sądu (zob. wyrok z 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48), wywieranie zaś choćby pośrednio nacisku na sędziów przez żądanie dokumentów z akt sprawy sądowej powoduje naruszenie prawa do rzetelnego procesu (zob. wyrok ETPC 9 lutego 2012 r. w sprawie nr 42856/06 Kinský przeciwko Czechom, Lex nr 1107808).

4. Ocena zgodności art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej, dodającego w p.u.s.p. art. 114 § 1a, z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Kwestionowany art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej przewiduje przyznanie

Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych, gdy jest to celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia do żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego.

Jest to zatem ta sama kompetencja co omawiana w poprzednim punkcie z tym, że inne są przesłanki jej zastosowania.

Dla oceny niniejszego zarzutu mają zastosowanie jednak ustalenia poczynione już przy okazji oceny zgodności kompetencji do żądania akt spraw sądowych w związku ze sprawowaniem nadzoru zewnętrznego.

Podobnie przedstawia się też problem konstytucyjny. Dotyczy on relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą i sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy możliwość żądania przesłania akt spraw sądowych przez organ władzy wykonawczej powoduje wkroczenie w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, czyli w istotę władzy sądowniczej oraz czy narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej. Niezbędne jest ustalenie celu, któremu ma służyć przyznanie Ministrowi kompetencji żądania przesłania akt w ramach przysługujących mu uprawnień związanych z postępowaniem dyscyplinarnym sędziów.

4.2. Zakwestionowana regulacja dotyczy kompetencji Ministra w ramach postępowania dyscyplinarnego sędziów.

Zgodnie z art. 107 § 1 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. Oskarżycielem przed sądem dyscyplinarnym są rzecznik dyscyplinarny oraz zastępca rzecznika dyscyplinarnego wybierani spośród sędziów (art. 112 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 (art. 114 § 1 p.u.s.p.) lub po prawomocnym zakończeniu postępowania karnego przeciwko sędziemu (art. 120 § 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.).

Wystąpienie z żądaniem przez jeden z organów określonych w art. 114 § 1 p.u.s.p. do rzecznika dyscyplinarnego powoduje obowiązek przeprowadzenia przez rzecznika dyscyplinarnego czynności wyjaśniających, które zmierzają do wstępnego wyjaśnienia okoliczności koniecznych do ustalenia znamion przewinienia. W toku postępowania wyjaśniającego rzecznik dyscyplinarny może przeprowadzać dowody z dokumentów, przesłuchiwać świadków, a także odebrać wyjaśnienia od sędziego, wobec którego uprawniony organ złożył żądanie wszczęcia czynności dyscyplinarnych (zob. W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 113). Dopiero po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, jeżeli zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie dyscyplinarne i przedstawia sędziemu na piśmie zarzuty, wskazując zarzucany sędziemu czyn (art. 114 § 2 p.u.s.p.). Dalsza procedura jest uregulowana w art. 114 § 3-6 p.u.s.p.

4.3. Wnioskodawca nie wykazał, w jaki sposób przewidziany w ustawie zmieniającej art. 114 § 1a p.u.s.p. miałby naruszać wymagania prawidłowej legislacji. Należy uznać, że przepis jest wystarczająco precyzyjny. Wynika z niego norma prawna przyznająca Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do żądania przesłania akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego przed żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego wobec tego sędziego. W ocenie

Trybunału, nie budzi wątpliwości, że w przepisie tym chodzi o dostęp do akt spraw sądowych, w sprawach prowadzonych przez sędziego, wobec którego Minister Sprawiedliwości rozważa wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie postępowania wyjaśniającego. Zgodnie z treścią kwestionowanego przepisu, Minister Sprawiedliwości ma korzystać ze wskazanej kompetencji w sytuacji, gdy jest to celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia określonego w art. 114 § 1 p.u.s.p. Taki sposób określenia przesłanki zastosowania omawianej kompetencji przez Ministra Sprawiedliwości umożliwia właściwym organom określenie sytuacji, w której norma ma zastosowanie.

Z tej przyczyny nie ma podstaw do uznania, że kwestionowany przepis narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę określoności przepisów prawa.

4.4. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji należy przede wszystkim zauważyć, że wyznaczona przez ustawę rola Ministra Sprawiedliwości w ramach postępowania dyscyplinarnego ogranicza się do występowania do rzecznika dyscyplinarnego z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Wniosek ten jest wiążący dla rzecznika co do konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, ale nie co do samego wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy przepisów dotyczących postępowania dyscyplinarnego sędziów, a także z uzasadnienia projektu ustawy (druk sejmowy nr 2680/VII kadencja, s. 20) oraz ze stanowiska Sejmu i Ministra Sprawiedliwości, przewidziana w kwestionowanym przepisie kompetencja żądania przesłania akt spraw sądowych sędziego ma służyć przeprowadzeniu przez Ministra oceny zarzutów wobec sędziego i w związku z tym zasadności występowania z wnioskiem do rzecznika dyscyplinarnego.

Z przedłożonego Trybunałowi stanowiska Ministra Sprawiedliwości wynika, że każdego roku otrzymuje on kilkaset pism zawierających zarzuty wobec sędziów z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Minister jednocześnie wskazał, że z treści tych pism na ogół wynika brak przesłanek wskazujących na choćby hipotetyczne podejrzenie popełnienia przewinienia przez sędziego. Z kolei w sprawach, w których zarzuty wydawały się bardziej zasadne, Minister Sprawiedliwości występował do prezesa właściwego sądu o zbadanie zarzutów i zawiadomienie o dokonanych ustaleniach.

Z powyższego wyjaśnienia wynika, że w obecnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości dysponuje narzędziami weryfikacji zasadności otrzymywanych skarg wobec sędziów i w praktyce korzysta z kompetencji do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego raz lub kilka razy w roku, jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Nie ma argumentów przemawiających za tym, że w razie przyznania Ministrowi prawa żądania akt jego wnioski do rzecznika dyscyplinarnego byłyby liczniejsze lub lepiej umotywowane niż obecnie. Minister Sprawiedliwości posiada tego samego rodzaju narzędzia wstępnej oceny zasadności występowania do rzecznika dyscyplinarnego, co Krajowa Rada Sądownictwa, która również nie posiada kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego, wobec którego rozważa wystąpienie o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Nie ma potrzeby kreowania postępowania wstępnego poprzedzającego postępowanie wyjaśniające prowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego.

Należy częściowo zgodzić się z poglądem Wnioskodawcy, że już samo wszczęcie postępowania wyjaśniającego, niezależnie od jego wyniku, może prowadzić do stygmatyzacji sędziego. Jednak, brak jest dowodów przemawiających za tym, że żądanie przesłania akt spraw sądowych przez Ministra Sprawiedliwości w związku z jego

kompetencjami w ramach postępowania dyscyplinarnego na podstawie kwestionowanego art. 114 § 1a p.u.s.p. byłoby mniej stygmatyzujące niż wszczęcie postępowania wyjaśniającego.

Należy uznać, że dla ustalenia przez Ministra Sprawiedliwości, czy istnieją podstawy do wystąpienia z żądaniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez rzecznika dyscyplinarnego, nie jest konieczne przyznawanie Ministrowi kompetencji polegającej na zapoznaniu się z aktami spraw prowadzonych przez danego sędziego.

Przewidziana w kwestionowanym przepisie kompetencja żądania przesłania akt spraw sądowych stanowi tym samym nieuzasadnioną i nadmierną ingerencję w sferę kompetencyjną zastrzeżoną jedynie dla sądów. Dotyczy to zarówno akt spraw sądowych w toku jak i już zakończonych prawomocnym orzeczeniem.

Mając na względzie wagę wartości, które narusza kompetencja przewidziana w art. 114 § 1a p.u.s.p., czyli niezależność władzy sądowniczej oraz niezawisłość sędziowską, należy uznać, że regulacja ta nie jest konieczna i stanowi nadmierną ingerencję w niezależność władzy sądowniczej mogąc potencjalnie wkraczać w niezawisłość sędziowską.

Z tej przyczyny Trybunał orzekł, że art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej, dodający w p.u.s.p. art. 114 § 1a, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 zasadą zakazu nadmiernej ingerencji oraz z art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

5. Ocena zgodności art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 3, z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Art. 175a § 3 p.u.s.p. przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do przetwarzania niezbędnych informacji zawierających dane osobowe w ramach sprawowanego przez niego nadzoru zewnętrznego nad sądami oraz w związku z uprawnieniem, o którym mowa w art. 114 § 1 p.u.s.p. Stanowi on konsekwencję przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych w związku ze sprawowaniem nadzoru zewnętrznego nad sądami oraz w związku z realizacją uprawnienia w ramach postępowania dyscyplinarnego, przewidzianego w art. 114 § 1a p.u.s.p.

Bez kompetencji do przetwarzania danych, w tym niekiedy także danych wrażliwych, przewidzianej w art. 175a § 3 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości nie mógłby realizować kompetencji do dostępu do akt spraw sądowych określonej w art. 37g ust. 1 pkt 3 oraz w art. 114 § 1a p.u.s.p. w brzmieniu przewidzianym ustawą zmieniającą.

Istota problemu konstytucyjnego w ramach omawianego zarzutu sprowadza się do rozstrzygnięcia zagadnienia, czy wynikająca z kwestionowanego przepisu ingerencja w autonomię informacyjną jednostki, jako elementu konstytucyjnego prawa do prywatności, spełnia przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym przesłankę konieczności (art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz przesłankę niezbędności określoną w art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę ścisły związek przewidzianej przez kwestionowany art. 175a § 3 p.u.s.p. kompetencji do przetwarzania informacji zawierających dane osobowe z kompetencjami Ministra Sprawiedliwości do żądania przesłania akt spraw sądowych należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że przepisy przyznające wskazane kompetencje do żądania przesłania akt stanowiły przedmiot oceny zgodności z Konstytucją w ramach niniejszego postępowania.

Wobec orzeczenia przez Trybunał w niniejszym wyroku, że przepis zmieniający brzmienie art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim przewiduje, że Minister Sprawiedliwości może żądać przesłania akt spraw sądowych oraz przepis ustawy zmieniającej przewidujący dodanie art. 114 § 1a p.u.s.p. naruszają Konstytucję, przepisy te

nie wejdą w życie, a Minister Sprawiedliwości nie otrzyma kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych. Z powyższego wynika, że po wejściu w życie ustawy zmieniającej w wyniku niniejszego wyroku dyspozycja normy określonej w art. 175a § 3 p.u.s.p. nie będzie mogła znaleźć zastosowania w zakresie zakwestionowanym przez wnioskodawcę. Innymi słowy, Minister Sprawiedliwości nie będzie miał okazji przetwarzać danych osobowych w związku z żądaniem przesłania akt spraw sądowych, skoro kompetencja ta nie zostanie mu przyznana.

Oznacza to, że nie powstanie sytuacja faktyczna i prawna, w związku z którą Minister Sprawiedliwości miałby posiadać dostęp do informacji zawierających dane osobowe. Z punktu widzenia oceny konieczności ingerencji w autonomię informacyjną jednostek brak jest zatem uzasadnienia dla przyznania Ministrowi Sprawiedliwości dostępu do danych osobowych zawartych w aktach spraw sądowych. Wobec nieprzyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych nie powstał cel, dla którego Minister Sprawiedliwości miałby posiadać kompetencję do przetwarzania danych osobowych w związku z żądaniem akt spraw sądowych w ramach sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami oraz uprawnieniem w ramach postępowania dyscyplinarnego. Nie ma zatem możliwości wykazania, że została spełniona przesłanka konieczności ingerencji w konstytucyjne prawo do prywatności w aspekcie autonomii informacyjnej.

Orzeczenie o niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy zmieniającej stanowiących podstawę kompetencji Ministra Sprawiedliwości żądania przesłania akt spraw sądowych pociąga zatem za sobą także niezgodność z Konstytucją przepisów umożliwiających przetwarzanie danych osobowych zawartych w tych aktach. W szczególności nie sposób uznać, że takie przetwarzanie danych byłoby w takiej sytuacji niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji) ani konieczne (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Na marginesie, należy zauważyć, że w przypadku braku art. 175a § 3 p.u.s.p. w systemie prawa Minister Sprawiedliwości w związku z realizacją innych kompetencji niż żądanie przesłania akt będzie mógł na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o. przetwarzać dane osobowe, jednak z wyłączeniem danych wrażliwych.

6. Ocena zgodności art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 2 p.u.s.p., 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.

6.1. Z treści uzasadnienia wniosku wynika, że Wnioskodawca kwestionuje zakres przyznanej Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do przetwarzania danych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych, czyli normę prawną zawartą w art. 175a § 2 p.u.s.p. Przepis ten jest powiązany z procesem informatyzacji sądownictwa. Kompetencja do przetwarzania danych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych ma być realizowana „w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 ustawy”, a więc zadań z zakresu informatyzacji sądów.

Trybunał dostrzega potrzebę procesu informatyzacji działalności sądów normowanego przepisami ustawy zmieniającej, który ma się przyczynić do przyspieszenia czynności procesowych i ułatwienia stronom udziału w postępowaniu. Nie ocenia przy tym, czy powierzenie zadań z zakresu informatyzacji Ministrowi Sprawiedliwości, jako centralnemu organowi państwa odpowiedzialnemu za sądownictwo (art. 24 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej) jest rozwiązaniem dopuszczalnym.

Przewidziana w kwestionowanym przepisie możliwość dostępu Ministra Sprawiedliwości do danych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych wiąże się z dostępem do danych, a tym samym ingeruje w autonomię informacyjną

jednostek jako element konstytucyjnego prawa do prywatności. Problem konstytucyjny w ramach niniejszego zarzutu dotyczy tego, czy przewidziana w art. 175a § 2 p.u.s.p. ingerencja spełnia przesłankę konieczności ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw (art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz przesłankę niezbędności dopuszczalności gromadzenia informacji o obywatelach (art. 51 ust. 2 Konstytucji).

6.2. Kwestionowany art. 175a § 2 p.u.s.p. przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do przetwarzania danych stron, pełnomocników stron i innych osób uczestniczących w postępowaniach sądowych zawartych 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.

Ustawa zmieniająca przewiduje utworzenie sześciu systemów teleinformatycznych, a mianowicie: 1) systemu teleinformatycznego, w którym prowadzona jest centralna lista mediatorów; 2) systemu teleinformatycznego, w którym prowadzona jest centralna lista biegłych sądowych; 3) systemu teleinformatycznego, w którym prowadzona jest centralna lista lekarzy sądowych; 4) systemu teleinformatycznego zapewniającego transkrypcję zapisu dźwięku z przebiegu posiedzenia jawnego; 5) systemu teleinformatycznego zapewniającego sądom możliwość przechowywania i zabezpieczania akt spraw sądowych prowadzonych w całości lub w części w postaci elektronicznej; 6) systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony jest zbiór orzeczeń przesłanych przez prezesów sądów. Dwa spośród tych rejestrów będą utworzone i są szczegółowo uregulowane w przepisach wprowadzanych ustawą zmieniającą, a mianowicie: centralna lista biegłych sądowych (art. 175f p.u.s.p.) oraz centralna lista mediatorów (art. 175g p.u.s.p.). Podmiotami, które będą prowadzić w ramach centralnej listy biegłych sądowych oraz centralnej listy mediatorów listy biegłych i mediatorów, będą prezesi sądów okręgowych. Rola Ministra Sprawiedliwości została ograniczona do administrowania i udostępniania tych systemów teleinformatycznych. Na centralnej liście biegłych sądowych zamieszczane będą m.in. imię i nazwisko, numer PESEL, numer telefonu, adres do korespondencji, dane dotyczące specjalizacji biegłego, a także informacje o opiniach sporządzonych przez biegłego (art. 175f § 4 p.u.s.p.). Zbliżonego rodzaju dane zamieszczone będą na centralnej liście mediatorów (art. 175g § 4 p.u.s.p.).

6.3. Przed analizą kwestionowanego art. 175a § 2 p.u.s.p. należy zauważyć, że dopuszczalny zakres kompetencji Ministra Sprawiedliwości związanych z przetwarzaniem danych osobowych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych wyznaczają przede wszystkim przepisy określające funkcję Ministra Sprawiedliwości względem centralnych systemów teleinformatycznych. Przewidują one, że Minister Sprawiedliwości pełni rolę administratora systemów teleinformatycznych, nie zaś administratora danych zawartych w tych systemach (zob. art. 175a § 4 i art. 175d § 1 pkt 1-6 p.u.s.p.). Ma to istotne znaczenie ponieważ uprawnienia administratora systemu teleinformatycznego są inne niż uprawnienia administratora danych. Zwracał na to uwagę Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych w toku prac prawodawczych nad projektem ustawy zmieniającej. Zgodnie z art. 7 pkt 4 u.o.d.o. administrator danych decyduje o celach i środkach przetwarzania danych osobowych. Z kolei pojęcie „administratora systemu teleinformatycznego” nie zostało zdefiniowane ani w p.u.s.p., ani w u.o.d.o., ale występuje w ustawie z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz. U. z 2015 r. poz. 636 ze zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 2 tej ustawy administrator systemu teleinformatycznego to podmiot odpowiedzialny za techniczno-organizacyjną obsługę systemu teleinformatycznego. Trybunał wyraża pogląd, że wobec braku określenia treści pojęcia „administratora systemu teleinformatycznego” w ustawie, w której został zamieszczony zaskarżony przepis, należy odwołać się, w drodze analogii, do powołanej

ustawy, chociaż normującej inną materię, w której znaczenie tego pojęcia zostało wyjaśnione. Do takiego wniosku prowadzi założenie racjonalności ustawodawcy i postulat spójności systemu prawa.

Z powołanych przepisów wynika, że Minister Sprawiedliwości nie będzie zarządzać i decydować o przeznaczeniu danych zawartych w systemach teleinformatycznych, a jego zadania będą ograniczały się do stworzenia i obsługi samych systemów w warstwie technicznej. Jako administrator systemów nie posiada on zatem kompetencji do zarządzania danymi zawartymi w systemach. W dwóch tworzonych ustawą zmieniającą systemach kompetencje tego rodzaju będą posiadać prezesi sądów okręgowych.

6.4. Dostęp do tych niektórych informacji o stronach, pełnomocnikach i innych osobach uczestniczących w postępowaniach sądowych na podstawie art. 175a § 2 p.u.s.p. ma na celu stworzenie systemów i administrowanie nimi przez Ministra Sprawiedliwości, a tym samym ich funkcjonowanie.

Z wyjaśnień Sejmu i Ministra Sprawiedliwości zawartych w ich stanowiskach wynika, że art. 175a § 2 p.u.s.p. przyznaje Ministrowi kompetencję do przetwarzania danych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych niezbędną w celu realizacji zadań związanych z informatyzacją sądownictwa. Podkreślają oni, że na podstawie kwestionowanego przepisu uprawnienie to przysługiwać mu będzie jedynie w zakresie niezbędnym dla realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 p.u.s.p. W szczególności, zdaniem tych organów, Minister Sprawiedliwości nie będzie miał dostępu do danych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych, przykładowo systemu teleinformatycznego zapewniającego sądom możliwość przechowywania i zabezpieczania akt spraw sądowych (art. 175d § 1 pkt 5 p.u.s.p.). Taka sama konkluzja wynika z uzasadnienia projektu ustawy, w którym podkreślono, że uprawnienie do przetwarzania danych, o którym mowa w art. 175a § 2 p.u.s.p. ma przysługiwać „w związku z wykonywaniem zadań powierzonych Ministrowi Sprawiedliwości” (druk sejmowy nr 2680/VII kadencja, s. 24). Oznacza to, że zarówno ustawodawca odpowiedzialny za uchwalenie kwestionowanego przepisu jak i Minister Sprawiedliwości, który ma być uprawniony do przetwarzania danych na podstawie tego przepisu, uznają, że w istocie ma on służyć jedynie realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 p.u.s.p. związanych z informatyzacją sądownictwa.

Trybunał podziela wskazany sposób interpretacji kwestionowanego przepisu. Przyjęte przez ustawodawcę w art. 175a § 2 p.u.s.p. wyrażenie, zgodnie z którym Ministrowi Sprawiedliwości przysługuje kompetencja do przetwarzania danych zawartych w systemach „w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 ustawy”, w istocie oznacza, że chodzi tu o kompetencję do przetwarzania danych „w zakresie niezbędnym do realizacji zadań związanych z informatyzacją sądów”. Przepis ten nie przyznaje tym samym Ministrowi Sprawiedliwości jako administratorowi centralnych systemów teleinformatycznych ogólnej kompetencji upoważniającej go do dostępu do wszelkich danych zawartych w tych systemach, lecz tylko do tych informacji, do których dostęp jest niezbędny w celu realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 p.u.s.p., czyli związanych z informatyzacją sądów. Zadania te polegają 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 celu realizacji niektórych spośród wymienionych zadań konieczne jest przetwarzanie niektórych danych. Przykładowo, w celu realizacji zadania polegającego na udostępnianiu systemu Minister Sprawiedliwości musi utworzyć narzędzie uwierzytelniania użytkowników tego systemu, dzięki któremu będą mogli oni logować się do systemu i korzystać z danych w nim

zawartych. W tym celu musi mieć dostęp do podstawowych danych osób, które będą użytkownikami określonego systemu.

Zaskarżony przepis ten nie przyznaje tym samym Ministrowi Sprawiedliwości ogólnej, nieograniczonej kompetencji do przetwarzania danych stron, pełnomocników i innych osób uczestniczących w postępowaniach sądowych zawartych w tych systemach. W szczególności przepis ten nie upoważnia Ministra Sprawiedliwości do przetwarzania danych wrażliwych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych.

6.5. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pozyskanie niektórych danych stron, pełnomocników i innych osób uczestniczących w postępowaniach jest konieczne do zapewnienia możliwości tworzenia i funkcjonowania centralnych systemów teleinformatycznych. Ingerencja przez art. 175a § 2 p.u.s.p. w autonomię informacyjną stanowiącą element konstytucyjnego prawa do prywatności jest uzasadniona realizacją procesu informatyzacji sądownictwa, jednak tylko w zakresie koniecznym do realizacji tego celu. Informatyzacja sądów ma służyć poprawieniu sprawności funkcjonowania sądów, przyspieszeniu pracy sędziów i innych pracowników sądów oraz ułatwieniu stronom i ich pełnomocnikom udziału w postępowaniu, co niewątpliwie przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego w demokratycznym państwie prawnym. Oznacza to, że art. 175a § 2 p.u.s.p. w kwestionowanym zakresie spełnia przesłanki ograniczenia konstytucyjnego prawa do prywatności określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz przesłankę niezbędności pozyskiwania informacji o obywatelach określoną w art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Niniejszy wyrok został wydany w trybie kontroli prewencyjnej. Oznacza to, że zaskarżony przepis jeszcze nie obowiązuje i nie da się przewidzieć sposobu jego stosowania. Trybunał oparł się na wykładni przepisu w szerszym kontekście normatywnym, biorąc pod uwagę jego deklarowaną *ratio legis* i nie dostrzegając w niniejszym postępowaniu podstaw do obalenia domniemania jego konstytucyjności.

Trybunał przypomniał, że zgodnie z jego utrwalonym orzecznictwem pełna kontrola konstytucyjności aktu badanego w trybie kontroli prewencyjnej będzie mogła nastąpić dopiero w toku ewentualnej kontroli następczej, gdy możliwe będzie ustalenie sposobu jej stosowania wobec obywateli (zob. orzeczenie TK z 20 listopada 1995 r., sygn. K 23/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 33).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 175a § 2 p.u.s.p., jest zgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 2 Konstytucji.

6.6. Z uwagi na brak uzasadnienia zarzutu naruszenia przez kwestionowany przepis art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny postanowił – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w związku z art. 134 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) – umorzyć postępowanie w tym zakresie, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.