

24/A/2016

WYROK

z dnia 25 maja 2016 r.

Sygn. akt Kp 5/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Julia Przyłębska
Piotr Pszczółkowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 maja 2016 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych, w części obejmującej dodany do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1198) art. 15c § 3 pkt 3, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, może żądać od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, w uzasadnionych przypadkach także akt spraw sądowych, z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 1 pkt 15 ustawy z 11 września 2015 r. powołanej w punkcie 1, dodającego do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. powołanej w punkcie 1 art. 41 § 1a, z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji,
- 3) art. 1 pkt 16 ustawy z 11 września 2015 r. powołanej w punkcie 1, w części obejmującej dodany do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. powołanej w punkcie 1 art. 64c § 2 i 3, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości jest administratorem danych osobowych, o których mowa w § 2, 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,

* W dniu 25 maja 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Monitorze Polskim.

o r z e k a:

I

1. Art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych, dodający do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1198) art. 15c § 3 pkt 3, w zakresie, w jakim przewiduje, że Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, może żądać od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, w uzasadnionych przypadkach, akt spraw sądowych, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zakazu nadmiernej ingerencji i zasadą określoności przepisów prawa, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

2. Art. 1 pkt 15 ustawy z 11 września 2015 r. powołanej w punkcie 1, dodający do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. powołanej w punkcie 1 art. 41 § 1a, 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 oraz art. 45 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji oraz jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa.

3. Art. 1 pkt 16 ustawy z 11 września 2015 r. powołanej w punkcie 1, dodający do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. powołanej w punkcie 1 art. 64c § 2 i 3, w zakresie, w jakim przewiduje, że Minister Sprawiedliwości jest administratorem danych osobowych, o których mowa w § 2, jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

II

Przepisy wskazane w części I nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

UZASADNIENIE

I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub Wnioskodawca), wnioskiem z 6 października 2015 r. złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

a) art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych (dalej: ustawa zmieniająca), w części obejmującej dodany do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1198; dalej: p.u.s.w.) art. 15c § 3 pkt 3, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, może żądać od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, w uzasadnionych przypadkach także akt spraw sądowych, z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji,

b) art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej, dodającego do p.u.s.w. art. 41 § 1a, z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji,

c) art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany do p.u.s.w. art. 64c § 2 i 3, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości jest administratorem danych osobowych, o których mowa w § 2, 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.

Na wstępie Prezydent zaznaczył, że ustawa zmieniająca ma na celu uregulowanie kwestii nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów wojskowych w sposób analogiczny do rozwiązań przyjętych w sądownictwie powszechnym. Ustawa wprowadza do systemu prawa m.in. regulacje, które są tożsame z poddanymi kontroli Trybunału przepisami ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (sygn. Kp 1/15).

Stanowisko w sprawie rozwiązań przyjętych w ustawie zmieniającej wyraziła Krajowa Rada Sądownictwa, zwracając się do Prezydenta o rozważenie celowości wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o zbadanie niektórych przepisów tej ustawy przed jej podpisaniem.

1.1. Zarzuty dotyczące art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej.

Prezydent zakwestionował art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany do p.u.s.w. art. 15c § 3 pkt 3, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, może żądać od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, w uzasadnionych przypadkach także akt spraw sądowych.

1.1.1. Prezydent podkreślił, odwołując się do orzecznictwa Trybunału, że sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów jest dopuszczalne pod warunkiem, że – zgodnie z wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadą podziału i równowagi władz – czynności podejmowane w ramach nadzoru nie wkraczają w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. W art. 10 ust. 1 Konstytucji statuowana jest zasada podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Formuła podziału i równowagi władz, w wypadku władzy sądowniczej, musi być rozumiana z uwzględnieniem treści art. 173 Konstytucji, który stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Celem zasady podziału władz jest ochrona wolności i praw jednostki poprzez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów. Niezależność sądów, o której mowa w art. 173 Konstytucji, oznacza niezależność od innych władz, a konkretnie od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Czynności Ministra Sprawiedliwości z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Niezawisłość sędziowska, gwarantowana w art. 178 Konstytucji, wymaga stworzenia sędziemu warunków umożliwiających podejmowanie bezstronnych decyzji, zabezpieczających przed możliwością bezpośrednich lub pośrednich nacisków. Zasada niezawisłości pozostaje w bezpośrednim związku z zasadą niezależności sądów statuowaną w art. 173 Konstytucji.

Nadzór zewnętrzny należy interpretować w sposób odpowiadający celowi, jakiemu ma służyć ta instytucja, tj. wpływanie na bieg spraw administracyjnych sądu, bez ingerencji w sprawowanie przez sąd wymiaru sprawiedliwości.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że w świetle dodanego do p.u.s.w. art. 15 § 3 pkt 3 jedynym warunkiem wystąpienia ministra z żądaniem przesłania akt jest „uzasadniony przypadek”. Formuła taka ma charakter czysto dyskrecyjny, oparty na wyłącznym uznaniu organu. Ponadto ustawodawca, w odniesieniu do przekazywania akt sprawy sądowej w związku z realizacją czynności nadzorczych przez ministra, nie wprowadził obowiązku ochrony akt, takiej jak przewidziana w dodanym do p.u.s.w. art. 41 § 1a, dotyczącym przekazywania akt w związku ze sprawami dyscyplinarnymi.

Prezydent podkreślił też konieczność rozróżnienia przez ustawodawcę sytuacji, gdy uprawnienie do żądania akt dotyczy sprawy zakończonej prawomocnym wyrokiem i sprawy

toczącej się jeszcze przed sądem. Dla przyznania kompetencji do żądania akt sprawy sądowej znajdującej się w toku muszą istnieć bardzo ważne i silnie uzasadnione przesłanki. Niezależnie od tego, że kompetencja taka musi mieć umocowanie w ustawie, może odnosić się jedynie do takich sytuacji, które nie będą ingerowały w niezawisłość sędziowską ani nie będą mogły być odebrane jako naruszenie zasady bezstronności (zob. wyrok TK z 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13).

Zdaniem Wnioskodawcy zakwestionowana regulacja powyższych wymagań nie spełnia, gdyż przewiduje, że dostęp do akt sprawy, także będącej w toku, zależy wyłącznie od oceny Ministra Sprawiedliwości.

1.1.2. W ocenie Wnioskodawcy wskazanie w art. 15c § 3 pkt 3 p.u.s.w. przesłanki „uzasadnionego przypadku”, jako jedynego warunku żądania akt sprawy sądowej, uzależnia przekazanie akt sprawy będącej w toku od praktyki, jaką stosować będzie osoba piastująca urząd Ministra Sprawiedliwości. Przekazywanie akt spraw sądowych oznacza równocześnie udostępnienie danych osobowych, w tym danych wrażliwych. Od ustawodawcy zwykłego, zwłaszcza wobec reglamentacji prawnej tych sfer, które zostały uznane za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę, należy wymagać starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji. Wskazane kryterium dostępu do akt spraw sądowych, w tym będących w toku, w sytuacji gdy autonomia władzy sądowniczej podlega szczególnej ochronie, prowadzi do naruszenia zasady określoności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji.

1.1.3. Zakwestionowana regulacja narusza również, zdaniem Wnioskodawcy, zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji. Niezgodne z zasadą proporcjonalności jest działanie ustawodawcy, które z punktu widzenia zasad racjonalności jest nadmierne w stosunku do założonych celów (zob. wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02). Trudno jest zgodzić się z założeniem, że efektywność nadzoru zewnętrznego nie może być zapewniona bez wyposażenia Ministra Sprawiedliwości w kompetencję do żądania akt spraw sądowych obejmującą sprawy będące w toku. Efektywność takiego nadzoru może być zapewniona m.in. przez weryfikację takich akt w ramach samej władzy sądowniczej dokonywanej na wniosek Ministra Sprawiedliwości, a także przez stosowanie innych środków nadzoru zewnętrznego. Projektodawca nie wykazał, że bez przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych, w tym będących w toku, nie będzie mógł być w sposób skuteczny realizowany zewnętrzny nadzór administracyjny. Kreowanie kompetencji władzy wykonawczej wkraczającej w konstytucyjnie chronioną sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a przez to – w autonomię informacyjną jednostki – musi być oparte na bardzo ważnych i silnie uzasadnionych przesłankach, tak by nie mogło być odebrane jako naruszenie bezstronności.

1.1.4. Prezydent uznał, że art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej, w zakresie wskazanym w *petitum* wniosku, narusza także art. 45 ust. 1 Konstytucji. W wypadku władzy sądowniczej istnieje wymóg całkowitej separacji w zakresie tzw. jądra kompetencyjnego polegającego na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu (zob. wyrok TK z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12). Odstąpienie od separacji władzy sądowniczej i wykonawczej w zakresie odnoszącym się do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez przyznanie kompetencji do żądania akt sprawy sądowej w toku może wywołać „efekt mrozący” dla sędziego (zob. wyrok TK o sygn. U 9/13). Zakwestionowane przepisy dotyczące dostępu do akt sądowych zagrażać mogą realizacji konstytucyjnego prawa jednostki do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Udostępnianie akt spraw sądowych organom władzy wykonawczej może także rzutować na efektywność sądowej ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek.

1.1.5. W ocenie Prezydenta celowa jest także ocena zakwestionowanej regulacji z punktu widzenia art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca, wprowadzając ograniczenia praw określonych w art. 47 i art. 51 Konstytucji, zobowiązany jest

spełnić przesłankę niezbędności gromadzenia informacji o obywatelach zawartą w art. 51 ust. 2 oraz przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych, w celu weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego oznacza także udostępnianie Ministrowi Sprawiedliwości informacji zawartych w aktach sprawy sądowej, w tym danych osobowych, również danych wrażliwych. Dane te podlegają ochronie przewidzianej w art. 47 Konstytucji. Zdaniem Prezydenta zakwestionowana we wniosku regulacja, wkraczając w prawo do prywatności, nie spełnia wymogów wynikających z zasady proporcjonalności. Przyjąć można, że dla osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu wystarczające byłoby przedkładanie dokumentów zawartych w aktach sprawy sądowej odnoszących się do toku postępowania (w zakresie odpowiadającym ustaleniom wynikającym z orzecznictwa Trybunału).

W ocenie Wnioskodawcy w świetle zamierzonego przez ustawodawcę celu, nie jest niezbędne – w związku z wykonywaniem przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru administracyjnego – zbieranie przez organ władzy wykonawczej informacji dotyczących jednostki. Z tego względu zasadny jest zarzut naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony prywatności jednostki oraz zasad pozyskiwania przez władze publiczne informacji o jednostce.

1.2. Zarzuty dotyczące art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej.

Na podstawie art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej został dodany do p.u.s.w. art. 41 § 1a, który przewiduje: „Minister Sprawiedliwości może żądać akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego przed żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego wobec 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 takiej ochronie jak materiały zgromadzone podczas postępowania przygotowawczego”.

1.2.1. Zgodnie z art. 41 § 1 p.u.s.w. Minister Sprawiedliwości jest jednym z podmiotów mających kompetencję do wystąpienia z żądaniem podjęcia przez rzecznika dyscyplinarnego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego, i jako jedyny podmiot z tej grupy może żądać akt sprawy sądowej.

Wnioskodawca, uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej, przytoczył w większości argumenty analogiczne do tych, jakie sformułował w odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej.

1.2.2. W ocenie Prezydenta elementem kwalifikującym zakwestionowaną regulację, jako naruszającą zasadę określoności prawa (art. 2 Konstytucji), jest posłużenie się przez ustawodawcę przesłanką „celowości”, dającą organowi państwa większy niż w przypadku konieczności luz decyzyjny. 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. Przesłanka żądania akt sprawy sądowej na podstawie art. 41 § 1a p.u.s.w. ma charakter otwarty, dyskrecyjny, oparty wyłącznie na ocenie sytuacji przez organ. Zdaniem Prezydenta określenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości we wskazany sposób nie może być legitymowane w świetle art. 173 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Minister Sprawiedliwości jako członek Rady Ministrów uczestniczy w ustalaniu polityki państwa i ją realizuje (art. 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów; Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.). Możliwość żądania akt postępowania przez organ władzy wykonawczej może być w opinii publicznej odbierana jako instrument osłabiający niezależność i bezstronność sądu jako organu powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

1.2.3. Zakwestionowana regulacja narusza również zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji przez to, że działanie ustawodawcy, z punktu widzenia zasady racjonalności jest nadmierne w stosunku do założonych celów powierzenia kompetencji do żądania akt spraw sądowych obejmującej sprawę będące w toku. Nie wydaje się usprawiedliwione, z punktu widzenia zasad racjonalności, przyznawanie organowi państwa usytuowanemu poza strukturą władzy sądowniczej, który jest jednym z uprawnionych do żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych, kompetencji do żądania akt sprawy sądowej, w sytuacji gdy podmioty funkcjonujące w ramach władzy sądowniczej lub z nią ściśle związane takiego uprawnienia nie mają.

Istotne dla oceny konstytucyjności zakwestionowanej regulacji jest to, że spełnienie wymogów określoności oraz proporcjonalności wynikających z art. 2 Konstytucji w przypadku zakwestionowanej regulacji ma zasadnicze znaczenie nie tylko ze względu na to, że przyznawana kompetencja wiąże się ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Przekazywanie danych osobowych, w szczególności danych wrażliwych pomiędzy organami państwa jest wkroczeniem w konstytucyjnie chronioną autonomię informacyjną jednostki.

1.2.4. Wnioskodawca przedstawił (podobnie jak w odniesieniu do art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej) argumenty za naruszeniem przez art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.2.5. W ocenie Prezydenta zakwestionowana regulacja nie odpowiada warunkom, jakie muszą być spełnione, w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez regulacje ustawowe wkraczające w prawo do prywatności. Kompetencja do żądania akt spraw sądowych, jako element zbadania sprawy i ustalenia podstaw wystąpienia przez Ministra Sprawiedliwości, może być przydatna do efektywności realizacji uprawnienia do żądania podjęcia czynności przez rzecznika dyscyplinarnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że nie jest niezbędne dla osiągnięcia tego celu udostępnienie Ministrowi Sprawiedliwości całości akt spraw sądowych mogących obejmować także dane wrażliwe. W konsekwencji, zakwestionowany przepis nie odpowiada testowi proporcjonalności, który wymaga łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*.

Zakwestionowana ustawa nie przewiduje anonimizacji danych przed przesłaniem akt sprawy sądowej na żądanie Ministra Sprawiedliwości. Brak ograniczeń prawnych w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych osobowych budzi wątpliwość co do zgodności z art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

1.2.6. Mając na względzie przedstawioną argumentację, Prezydent uznał, że przepisy, na podstawie których zostały dodane do p.u.s.w.: art. 15c § 3 pkt 3 oraz art. 41 § 1a, czyli art. 1 pkt 8 i 15 ustawy zmieniającej, są niezgodne z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

1.3. Zarzuty dotyczące art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej.

Prezydent zakwestionował art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany do p.u.s.w. art. 64c § 2 i 3, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości jest administratorem danych osobowych, o których mowa w § 2, 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.

Zgodnie z dodanym do p.u.s.w. art. 64c § 2 „Minister Sprawiedliwości przetwarza dane stron, pełnomocników i innych uczestników postępowań sądowych zawarte w rejestrach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów”. Poddana kontroli regulacja odnosi się do ustanowienia Ministra Sprawiedliwości administratorem danych osobowych, o których mowa w § 2, a więc danych osobowych dotyczących uczestników postępowania.

1.3.1. Prezydent wskazał, że Minister Sprawiedliwości, na podstawie zakwestionowanych przepisów, otrzymuje kompetencję przetwarzania danych wszystkich uczestników postępowań sądowych zgromadzonych w rejestrach. Zgodnie z art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.; dalej: u.o.d.o.) przez przetwarzanie danych rozumie się jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie. W świetle powyższego Minister Sprawiedliwości będzie mógł np. opracowywać dane każdej kategorii osób będących uczestnikami postępowań sądowych.

Powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych, jeżeli jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego oznacza także udostępnianie Ministrowi Sprawiedliwości informacji zawartych w aktach sprawy sądowej, w tym danych wrażliwych np. danych o stanie majątkowym, stanie zdrowia i o nałogach (art. 27 ust. 1 u.o.d.o.).

W uzasadnieniu projektu ustawy nie zostały przedstawione racje przemawiające za takim uregulowaniem zakresu przetwarzania przez Ministra Sprawiedliwości danych osobowych uczestników postępowań sądowych. Dodany do p.u.s.w. art. 64c nie określa celu i sposobu przetwarzania danych osobowych. Ustawodawca nie przedstawił przy tym argumentów uzasadniających konieczność przetwarzania przez Ministra Sprawiedliwości danych osobowych wszystkich uczestników postępowań sądowych. Nie uzasadnił także bardzo szerokiego zakresu danych osobowych gromadzonych i przetwarzanych przez Ministra Sprawiedliwości, co jest konsekwencją ustanowienia Ministra Sprawiedliwości administratorem tej kategorii danych osobowych.

Ze względu na powyższe zasadny jest, zdaniem Wnioskodawcy, zarzut naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony prywatności jednostki oraz zasad pozyskiwania przez władze publiczne informacji o jednostce. Prezydent podkreślił, że elementem składowym prawa do prywatności jest ochrona autonomii informacyjnej jednostki oraz pozyskiwania przez władze publiczne informacji o jednostce. Ustawodawca, wprowadzając ograniczenia praw określonych w art. 47 i art. 51 Konstytucji, musi wykazać przesłankę niezbędności gromadzenia informacji o obywatelach, zawartą w art. 51 ust. 2 Konstytucji, oraz przesłanki uzasadniające ograniczenie prawa do prywatności, wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wypadku zakwestionowanej regulacji ustawodawca nie spełnił tych wymagań. W świetle powyższego Prezydent uznał, że art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

1.3.2. Zdaniem Wnioskodawcy regulacja przyznająca uprawnienie do przetwarzania danych osobowych uczestników postępowań sądowych zawartych w rejestrach, prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów, budzi wątpliwości co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa. W dodanym do p.u.s.w. art. 64c § 2 mowa jest ogólnie o przetwarzaniu danych uczestników postępowań sądowych zawartych „w rejestrach”. Minister Sprawiedliwości, jako administrator danych osobowych, o których mowa w § 2 tego artykułu, miałby decydować o celach i środkach przetwarzania danych. Ze względu na to, że art. 64c § 2 i 3 p.u.s.w. dotyczy konstytucyjnie chronionej autonomii informacyjnej jednostki, budzi także wątpliwości co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności.

1.3.3. W ocenie Prezydenta zakwestionowane przepisy dotyczące przetwarzania danych uczestników postępowań sądowych wywołują również wątpliwości co do zgodności z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji. Celem zasady podziału władz jest ochrona wolności i praw jednostki przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów, a niezależność sądów, o której mowa w art. 173 Konstytucji, oznacza niezależność od innych władz. Zakwestionowane przepisy przyznają Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję przetwarzania danych osobowych tych uczestników postępowań

sądowych, którzy nie są związani bezpośrednio z zadaniami i uprawnieniami Ministra Sprawiedliwości nałożonymi na podstawie obowiązujących przepisów. Ze względu na to art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny, w piśmie z 8 grudnia 2015 r. zajął następujące stanowisko:

1) art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany do p.u.s.w. art. 15c § 3 pkt 3, w zakresie, w jakim przewiduje, że Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, może żądać od prezesa wojkowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, w uzasadnionych przypadkach akt spraw sądowych, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji oraz z art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej, dodający do p.u.s.w. art. 41 § 1a, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji oraz z art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany do p.u.s.w. art. 64c § 2 i 3, w zakresie, w jakim ustanawia Ministra Sprawiedliwości administratorem danych osobowych, o których mowa w § 2, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji,

4) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) ze względu na zbędność orzekania.

2.1. Odnosząc się do pierwszego zarzutu Wnioskodawcy, Prokurator Generalny, nawiązał do oceny dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do analogicznej regulacji, zawartej w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) Prokurator Generalny stwierdził, że poglądy zawarte w wyroku z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, zachowują aktualność i mają odpowiednie zastosowanie do oceny kompetencji do żądania przez Ministra Sprawiedliwości, w ramach sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego, akt spraw prowadzonych przez sądy wojkowe. 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.

2.2. Podobne stanowisko zajął Prokurator Generalny w odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej. Za adekwatne uznał argumenty Trybunału dotyczące analogicznej regulacji zawartej w p.u.s.p., przyjęte w wyroku o sygn. Kp 1/15. Trybunał uznał, że ustalenie przez Ministra Sprawiedliwości, czy istnieją podstawy do wystąpienia z żądaniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez rzecznika dyscyplinarnego, nie wymaga przyznania Ministrowi kompetencji polegającej na zapoznaniu się z aktami spraw prowadzonych przez danego sędziego. Kompetencja do 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.

Powyższą ocenę Prokurator Generalny odniósł w pełni do uprawnienia przyznanego Ministrowi Sprawiedliwości na mocy art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej i uznał, że przepis ten jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 ustawy zasadniczej zasadą zakazu nadmiernej ingerencji oraz z art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

2.3. Za niezgodny z Konstytucją Prokurator Generalny uznał także art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany do p.u.s.w. art. 64c § 2 i 3, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości został ustanowiony administratorem danych osobowych, o których mowa w § 2 (dane stron, pełnomocników i innych uczestników postępowań sądowych zawartych w rejestrach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów).

Uczestnicy postępowań sądowych, których dane osobowe są zawarte w rejestrach prowadzonych przez sądy wojskowe, niewątpliwie są zainteresowani ochroną tych danych i ich nieujawnianiem szerokiemu kręgowi podmiotów, zwłaszcza ulokowanych poza strukturami organów wymiaru sprawiedliwości.

Treść dodanego do p.u.s.w. art. 64c § 2 utrudnia jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy przepis ten będzie stanowić podstawę do przetwarzania przez Ministra Sprawiedliwości danych uczestników postępowań zawartych jedynie w wymienionych rejestrach, czy również zapisanych w innych urządzeniach ewidencyjnych prowadzonych w oparciu o zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 stycznia 2008 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej sądów wojskowych (Dz. Urz. MS Nr 2, poz. 7, ze zm.). W prowadzonych w sądach wojskowych urządzeniach ewidencyjnych wpisuje się szereg istotnych, z punktu widzenia uczestników postępowań sądowych, danych osobowych.

Prokurator Generalny podkreślił, że zgodnie z przepisami u.o.d.o., każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych. Przetwarzanie takich danych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą (art. 1 u.o.d.o.). Administratorem danych osobowych jest jednostka organizacyjna, podmiot lub osoba, o których mowa w art. 3 u.o.d.o., decydująca o celach i środkach przetwarzania danych osobowych.

Z uwagi na brak określenia w zaskarżonej ustawie oraz w uzasadnieniu jej projektu celu przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do przetwarzania danych stron, pełnomocników i innych uczestników postępowań sądowych zawartych w rejestrach prowadzonych w sądach wojskowych, nie jest możliwe wykazanie, że pozyskiwanie takich informacji jest konieczne do realizacji zadań Ministra. Szczególne wątpliwości budzi przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia administratora takich danych, który – zgodnie z przepisami u.o.d.o. – decyduje o celach i środkach przetwarzania danych osobowych. W p.u.s.p., w związku z uwagami zgłaszanymi przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, określono pozycję Ministra Sprawiedliwości mianem „administrator systemu teleinformatycznego”. Jego uprawnienia w stosunku do danych osobowych są węższe niż administratora danych. W szczególności, na mocy przyjętego uregulowania, Minister nie będzie mógł zarządzać i decydować o przeznaczeniu danych zawartych w systemach teleinformatycznych. Trybunał Konstytucyjny uznał taki zakres uprawnień Ministra Sprawiedliwości za zgodne z powołanymi w sprawie o sygn. Kp 1/15 wzorcami kontroli.

Zdaniem Prokuratora Generalnego w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej prawodawca nie przedstawił argumentów przekonujących o potrzebie przyznania Ministrowi Sprawiedliwości tak szerokich uprawnień, jakie przysługują administratorowi danych osobowych, w stosunku do danych zawartych w rejestrach prowadzonych w sądach wojskowych. Prawodawca nie wykazał zatem, że ingerencja w konstytucyjne prawo do prywatności jest proporcjonalna do zamierzonego celu wprowadzanych zmian. W szczególności, nie sposób uznać, że takie dysponowanie przez władzę wykonawczą danymi, zgromadzonymi przez organy wymiaru sprawiedliwości na potrzeby prowadzonych postępowań sądowych, obejmujące możliwość decydowania o celach i środkach przetwarzania tych danych, jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Dlatego istnieją podstawy do uznania art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej, w zaskarżonym zakresie, za niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

2.4. Prokurator Generalny odstąpił od badania zakwestionowanych przepisów z pozostałymi, wskazanymi przez Wnioskodawcę przepisami Konstytucji. Przyjął, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem, Trybunał, orzekając o niezgodności zakwestionowanej regulacji chociażby tylko z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, może umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. ze względu na zbędność orzekania (zob. np. wyrok z 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 51 w zakresie odnoszącym się do zbędności orzekania jako przesłanki umorzenia postępowania, przewidzianej w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

3. Rada Ministrów w piśmie z 12 listopada 2015 r. powiadomiła, że na podstawie art. 135 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. nie zgłasza swojego udziału w postępowaniu w sprawie o sygn. Kp 5/15.

4. Do dnia wydania niniejszego wyroku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej nie zajął stanowiska w sprawie.

II

Zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) wniosek może być rozpoznany na posiedzeniu niejawnym, jeżeli sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka, i wydał postanowienie o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub 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 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych (dalej: ustawa zmieniająca).

Przystępując do rozpoznania sprawy, należy przypomnieć, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Ustawa ta została kilkakrotnie zmieniona, m.in. ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca).

W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej w całości ze względu na naruszenie trybu legislacyjnego, a ponadto m.in. o niezgodności z Konstytucją art. 2 tej ustawy, nakazującego stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oba te przymioty przysługują orzeczeniom Trybunału od momentu ich wydania, czyli – w wypadku wyroków – od chwili ich ogłoszenia na sali rozpraw. Wówczas, w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją, następuje obale-

nie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, co ma wpływ na jej dalsze stosowanie. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją następuje w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw, co właściwy organ jest obowiązany uczynić „niezwłocznie” (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Jednak przepisy, wobec których zostało obalone domniemanie konstytucyjności, co następuje – jak już zostało wskazane – z momentem ogłoszenia wyroku na sali rozpraw, nie mogą być dalej stosowane. Pozostawienie niekonstytucyjnego przepisu w systemie prawa i dalsze jego stosowanie jest dopuszczalne jedynie w wypadku wyraźnego orzeczenia Trybunału o określeniu innego terminu utraty mocy obowiązującej na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15).

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej, reguła intertemporalna zawarta w art. 2 tej ustawy oraz zasady postępowania określone w jej przepisach nie mogą być już stosowane do wyznaczenia zasad procedowania przed Trybunałem. Skutkiem wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r. jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji. To znaczy, że do sytuacji prawnych, które trwają w chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału, oraz do sytuacji prawnych, które wystąpią w przyszłości ma zastosowanie ustawa o TK bez uwzględnienia zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte wnioskiem Prezydenta RP z 6 października 2015 r., czyli przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. To znaczy, że postępowanie powinno być prowadzone na podstawie przepisów ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji, zaś – w sytuacjach określonych w art. 134 ustawy o TK z 2015 r. – według przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). W wyroku z 9 marca 2016 r. Trybunał orzekł, że art. 44 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej utraci moc obowiązującą po upływie dziewięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. To znaczy, że przez dziewięć miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku liczebność składów orzekających w postępowaniach wszczętych po wejściu w życie ustawy nowelizującej ustalać będzie na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej. Z kolei liczebność składów orzekających w sprawach wszczętych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej nie ulega zmianie. Wynika to z obalenia domniemania konstytucyjności art. 2 ustawy nowelizującej, który wymagał w każdym wypadku ustalenia składów orzekających zgodnie z ustawą nowelizującą. Ponieważ postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, skład orzekający nie ulega zmianie.

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej w całości, a także poszczególnych jej przepisów, w szczególności art. 2, a także art. 1 pkt 10, art. 1 pkt 12 lit. a i art. 1 pkt 14 postępowanie przed Trybunałem, w tym zagadnienia dotyczące wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń (art. 80 i art. 87 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r.) oraz liczby sędziów wymaganej do orzekania i większości, w jakiej zapadają wyroki w pełnym składzie (art. 44 ust. 3 i art. 99 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.) normuje ustawa o TK z 2015 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji.

1.1. Uwagi wstępne.

Zarzuty sformułowane we wniosku Prezydenta dotyczą wprowadzonych do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1198, ze zm.; dalej: p.u.s.w.) przepisów kreujących nowe uprawnienia Ministra Sprawiedliwości: do żądania akt spraw sądowych w związku z realizacją zewnętrznego nadzoru administracyjnego sprawowanego nad sądami wojskowymi (dodany do p.u.s.w. art. 15c § 3 pkt 3); do żądania akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego przed żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych wobec sędziego (dodany do p.u.s.w. art. 41 § 1a); do administrowania danymi oso-

bowymi stron, pełnomocników i innych uczestników postępowań sądowych (dodany do p.u.s.w. art. 64c § 2 i 3).

Przedłożona Prezydentowi do podpisu ustawa zmieniająca wprowadza przede wszystkim zmiany w zakresie dotyczącym uregulowania nadzoru administracyjnego sprawowanego nad sądami wojskowymi przez Ministra Sprawiedliwości oraz modyfikuje procedurę powoływania prezesów sądów wojskowych i ich zastępców. Zawiera także szereg zmian porządkujących system sądownictwa wojskowego. Ustawodawca miał na celu wprowadzenie regulacji korespondującej z rozwiązaniami przyjętymi w sądownictwie powszechnym. W związku z tym w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych (zob. druk sejmowy nr 2675/VII kadencja) znalazły się rozwiązania analogiczne do regulacji zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (zob. druk sejmowy nr 2680/VII kadencja). Wymienione projekty zostały wniesione do Sejmu jednocześnie.

Jako pierwsza została uchwalona ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa z 20 lutego 2015 r.). Ustawa ta 16 marca 2015 r. została skierowana przez Prezydenta, w trybie kontroli prewencyjnej, do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. Kp 1/15).

W tym czasie prace nad projektem ustawy zmieniającej toczyły się (po pierwszym czytaniu) w komisjach sejmowych – Komisji Obrony Narodowej oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (zob. sprawozdanie komisji, druk sejmowy nr 3189/VII kadencja). Drugie czytanie ustawy odbyło się 19 marca 2015 r. na 89. posiedzeniu Sejmu, po czym projekt został ponownie skierowany do komisji sejmowych.

W trakcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy zmieniającej znany był zakres zaskarżenia ustawy z 20 lutego 2015 r. i podnoszone przez Prezydenta RP – w szczególności w odniesieniu do przepisów przewidujących dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt sądowych – wątpliwości natury konstytucyjnej. Mimo to na kolejnym posiedzeniu komisji (22 lipca 2015 r.) wyrażono wolę ukończenia procesu legislacyjnego (zob. biuletyn nr 4907/VII kadencja). W rezultacie regulacje analogiczne do tych, które zostały zakwestionowane we wniosku Prezydenta dotyczącym ustawy z 20 lutego 2015 r., zostały przyjęte w uchwalonej 11 września 2015 r. ustawie zmieniającej, zanim zapadł wyrok w sprawie dotyczącej ustawy z 20 lutego 2015 r.

1.2. Rozstrzygnięcie Trybunału w sprawie dotyczącej ustawy z 20 lutego 2015 r. zostało podjęte w wyroku z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147).

Trybunał negatywnie ocenił przepisy dotyczące: 1) dostępu Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych w związku ze sprawowaniem nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych; 2) dostępu Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych w związku z jego kompetencją w ramach postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów; 3) zbierania i wykorzystywania niezbędnych informacji, zawierających dane osobowe (w tym dane wrażliwe), i ich przetwarzania w związku z kompetencjami nadzorczymi Ministra Sprawiedliwości (zob. pkt 1, 2 i 3 sentencji wyroku). Trybunał nie zakwestionował natomiast regulacji umożliwiającej Ministrowi Sprawiedliwości przetwarzanie danych zawartych w centralnych systemach teleinformatycznych oraz w rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych, w czasie niezbędnym do realizacji zadań związanych z informatyzacją sądownictwa (zob. pkt 4 sentencji wyroku).

Zanim zapadło rozstrzygnięcie w sprawie o sygn. Kp 1/15, Prezydent skierował do Trybunału rozpoznawany w niniejszym postępowaniu wniosek w sprawie ustawy zmieniającej, podnosząc w zasadzie zarzuty analogiczne do tych, które zostały sformułowane wobec

ustawy z 20 lutego 2015 r. (z tym, że odnoszą się one do kompetencji Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do sądów wojskowych).

Trybunał, przystępując do oceny zakwestionowanych w niniejszym postępowaniu przepisów ustawy zmieniającej, wziął pod uwagę, że analogiczne przepisy zawarte w ustawie z 20 lutego 2015 r. zostały skontrolowane przez Trybunał i spotkały się z negatywną oceną pełnego składu TK (zob. wyrok z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15). Zasadne jest tym samym nawiązanie w toku dalszej analizy zarzutów Wnioskodawcy do poglądów Trybunału wyrażonych w powołanym wyroku o sygn. Kp 1/15, skoro dotyczą one podobnych kwestii, w szczególności relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą.

1.3. Uwzględniając strukturalną odrębność sądownictwa wojskowego, należy zaznaczyć, że art. 175 ust. 1 Konstytucji wymienia sądy wojskowe wśród organów sprawujących wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wskazuje się w doktrynie, jest to wystarczająca podstawa „nie tylko dla uznania, że sądy te mogą kontynuować swoje istnienie, ale też dla przyjęcia, że – bez odpowiedniej zmiany Konstytucji – nie byłoby możliwe ich zniesienie” (w tym kontekście L. Garlicki mówi o „petryfikującej” funkcji art. 175 Konstytucji – L. Garlicki, uwaga do art. 175, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. 4, s. 9). W wyroku z 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08 (OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148), Trybunał zwrócił uwagę, że choć Konstytucja w kilku miejscach odnosi się do tego rodzaju sądów bezpośrednio, to nie określa ich właściwości. Prowadzi to do wniosku, że „sądy wojskowe” zostały zaakceptowane jako pewnego rodzaju konstrukcja „zastana”, której właściwość jest determinowana przede wszystkim przez nazwę. W rezultacie należy uznać, że mogą one zajmować się tylko osobami i sprawami związanymi z wojskiem, mającymi dodatkowo charakter karny (sprawy cywilne należałoby bowiem przypisać do właściwości sądów powszechnych). W doktrynie podnosi się też, że Konstytucja stara się o „możliwie największe upodobnienie” sądów wojskowych do sądów powszechnych, uczynienie z nich swoistej „mutacji sądów powszechnych” (W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja – ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 168).

Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że „jeśli prawo państwa-strony Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przewiduje istnienie sądów wojskowych, to muszą one funkcjonować w zgodzie z przepisami Konwencji. Niezależnie od nazwy organu, obowiązujących w nim procedur czy też zakresu jego kompetencji, o ile tylko dany organ sprawuje wymiar sprawiedliwości, musi cechować się atrybutami właściwymi dla sądu, to jest przede wszystkim niezależnością i bezstronnością” (J. Podkowik, *Wymogi Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczące sądownictwa wojskowego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3/2010, s. 89).

2. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

2.1. Przedmiot zarzutu.

Zakwestionowany art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej dodaje do p.u.s.w. art. 15c § 3 pkt 3, który przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości nowe uprawnienie w zakresie sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego, tj. możliwość żądania od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia w uzasadnionych przypadkach akt spraw sądowych.

Aktualnie obowiązujący art. 5 § 2 p.u.s.w. przewiduje, że „Zwierzchni nadzór nad sądami wojskowymi w zakresie organizacji i działalności administracyjnej sprawuje Minister

Sprawiedliwości”. Ustawa zmieniająca zastępuje pojęcie „zwierzchni nadzór” pojęciem „zewnątrzny nadzór” (art. 5 § 2 p.u.s.w. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej) i precyzuje, że zewnątrzny nadzór, o którym mowa w art. 5 § 2, Minister Sprawiedliwości sprawuje poprzez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 26 § 1 i 3 (art. 5 § 2a p.u.s.w. dodany na podstawie art. 1 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej).

Dodany do p.u.s.w. art. 15c § 1 przewiduje, że zewnątrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania wewnętrznego nadzoru administracyjnego przez prezesów sądów.

Zgodnie z art. 15c § 2 zewnątrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje ponadto wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów, a także czynności koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, komitetami traktatowymi ONZ, Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz międzynarodowymi sądami arbitrażowymi, w zakresie spraw dotyczących działalności sądów.

Dodany do p.u.s.w. art. 15c § 3 przewiduje, że Minister Sprawiedliwości w ramach zewnątrznego nadzoru administracyjnego:

- 1) analizuje informacje roczne o działalności sądów;
- 2) ustala ogólne kierunki nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów wojskowych sądów okręgowych;
- 3) kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów wojskowych sądów okręgowych oraz wydaje stosowne zarządzenia, a ponadto może żądać od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych, a w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych.

Prezydent zakwestionował art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej w części obejmującej dodany p.u.s.w. art. 15c § 3 pkt 3, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnątrznego nadzoru administracyjnego, może żądać od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych.

2.2. Geneza zmian w p.u.s.w.

Zgodnie z art. 5 p.u.s.w. nadzór nad działalnością sądów wojskowych w zakresie orzekania sprawuje Sąd Najwyższy (§ 1), zaś zwierzchni nadzór nad sądami wojskowymi w zakresie organizacji i działalności administracyjnej Minister Sprawiedliwości (§ 2).

Należy zaznaczyć, że do 8 stycznia 2012 r. zadania zwierzchniego nadzoru, o którym mowa w art. 5 § 2 p.u.s.w., wykonywała komórka organizacyjna Ministerstwa Sprawiedliwości w randze departamentu (art. 5 § 4). Ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 236, poz. 1396) uchylono m.in. art. 5 § 4 p.u.s.w., co skutkowało likwidacją komórki organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości – Departamentu Sądów Wojskowych. Jak wskazał projektodawca, „[w]ykonywanie zadań zwierzchniego nadzoru w zakresie organizacji i działalności administracyjnej sądów wojskowych, które dotychczas w imieniu Ministra Sprawiedliwości realizuje ww. komórka, zostanie powierzone bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości. Rozwiązanie takie ma na celu zachowanie spójności z ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), w której brak jest odpowiednika ww. komórki organizacyjnej dla sądów powszechnych, a zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów sprawuje Minister Sprawiedliwości osobiście oraz przez właściwą służbę nadzoru” (druk sejmowy nr 4259/VI kadencja).

Realizacji tej koncepcji miała służyć kolejna nowelizacja p.u.s.w., dokonana ustawą zmieniającą, częściowo zakwestionowaną w niniejszej sprawie. Projektodawca wskazał na konieczność określenia realizowanego przez Ministra Sprawiedliwości zwierzchniego nadzoru nad sądami wojskowymi w zakresie ich organizacji i działalności administracyjnej. Wyraził pogląd, że zakres tego nadzoru powinien odpowiadać rozwiązaniom, które zostały wprowadzone do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) – (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych, druk sejmowy nr 2675/VII kadencja).

2.3. Aktualny stan prawny.

Jak wynika z powołanego wyżej art. 5 § 2 p.u.s.w., zwierzchni nadzór nad sądami wojskowymi w zakresie organizacji i działalności administracyjnej sprawuje Minister Sprawiedliwości.

Działalność administracyjna sądów polega na:

1) zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz z zakresu ochrony prawnej;

2) zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd wymienionych w poprzednim punkcie zadań (art. 8 p.u.s.p. w związku z art. 70 p.u.s.w.).

Czynności nadzoru służbowego i administracji sądowej przewidziane w przepisach postępowania sądowego oraz w regulaminach urzędowania wykonują prezesi sądów wojskowych. W tym zakresie prezesi wojskowych sądów garnizonowych podlegają prezesom właściwych wojskowych sądów okręgowych, a prezesi tych sądów – Ministrowi Sprawiedliwości (art. 14 § 1 i 2 p.u.s.w.).

W świetle aktualnie obowiązujących przepisów osoby powołane do kierowania i nadzoru nad działalnością administracyjną sądów wojskowych mają prawo wglądu w czynności tych sądów, mogą żądać wyjaśnień oraz usunięcia uchybień. Minister Sprawiedliwości oraz prezesi sądów wojskowych mogą uchylać zarządzenia administracyjne niezgodne z prawem albo naruszające sprawność postępowania sądowego lub z innych powodów niecelowe. Minister Sprawiedliwości może również zwrócić prezesowi lub zastępcy prezesa sądu wojskowego pisemną uwagę, jeżeli stwierdzi uchybienia w zakresie kierowania sądem albo sprawowania przez prezesa przysługującego mu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów wojskowych (art. 15 § 1 i 4 p.u.s.w.).

Ustawodawca zastrzegł, że czynności z zakresu nadzoru i administracji sądowej, o których mowa w art. 5 § 2 i 3, art. 14 § 1 i 3 oraz w art. 15 p.u.s.w., nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli (art. 16 p.u.s.w.).

Na podstawie art. 18 § 1 pkt 2 p.u.s.w. szczegółowy tryb wykonywania nadzoru nad sądami wojskowymi, o którym mowa w art. 5 § 2, art. 14 i art. 15 p.u.s.w., został uregulowany w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad sądami wojskowymi (Dz. U. Nr 111, poz. 691; dalej: rozporządzenie z 7 sierpnia 1998 r.).

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia z 7 sierpnia 1998 r., przez zwierzchni nadzór nad sądami wojskowymi w zakresie organizacji i działalności administracyjnej rozumie się ogół przewidzianych tym aktem prawnym czynności, obejmujących zagadnienia związane ze sprawnością postępowania, w szczególności:

- 1) z terminowością rozpoznawania spraw, organizacją rozpraw i ich przebiegiem, a także stanem zaległości spraw, ze szczególnym uwzględnieniem tych, w których postępowanie sądowe trwa ponad 2 miesiące,
- 2) z wykonywaniem orzeczeń sądowych,
- 3) z wykonywaniem czynności w toku postępowania międzyinstancyjnego,
- 4) z prawidłowością stosowania regulaminu urzędowania sądów wojskowych oraz innych przepisów i zarządzeń regulujących ich funkcjonowanie,
- 5) ze sposobem prowadzenia ksiąg i innych urządzeń ewidencyjnych oraz z rzetelnością informacji i sprawozdań.

Rozporządzenie z 7 sierpnia 1998 r. przewiduje, że nadzór nad sądami wojskowymi w zakresie organizacji i działalności administracyjnej sprawuje Minister Sprawiedliwości: 1) wobec wojskowych sądów okręgowych – osobiście lub za pośrednictwem dyrektora, wicedyrektora, naczelników wydziałów lub sędziów wizytatorów, powołanych na stanowiska służbowe w komórce organizacyjnej, o której mowa w art. 5 § 4 p.u.s.w.; 2) wobec wojskowych sądów garnizonowych, jeśli przepisy rozporządzenia nie stanowią inaczej, za pośrednictwem prezesów wojskowych sądów okręgowych (§ 2 ust. 2). Jak wspomniano wcześniej, art. 5 § 4 p.u.s.w. został uchylony, co skutkowało likwidacją komórki organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości – Departamentu Sądów Wojskowych, zatem regulacja przewidziana w § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia z 7 sierpnia 1998 r. straciła częściowo aktualność (co do sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru „za pośrednictwem” osób zatrudnionych w tym departamencie).

Wykonywanie nadzoru, o którym mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia z 7 sierpnia 1998 r. polega na: przeprowadzaniu inspekcji i lustracji sądów wojskowych, wizytacji kancelarii sędziowskich sędziów wojskowych sądów okręgowych, kontroli organizacji pracy sekretariatów i biurowości sądowej w wojskowych sądach okręgowych, rozpoznawaniu wniosków i skarg na działalność wojskowych sądów okręgowych oraz na dokonywaniu analiz prawomocnych orzeczeń wojskowych sądów okręgowych (§ 5 rozporządzenia z 7 sierpnia 1998 r.).

2.4. Nowelizacja przepisów p.u.s.w.

2.4.1. Zgodnie z zapowiedzią, ustawa zmieniająca, w zakresie nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów wojskowych, przewiduje rozwiązania zbliżone do rozwiązań przyjętych w p.u.s.p. Ustawodawca wprowadził pojęcie „zewnętrznego nadzoru” zamiast „zwierzchniego nadzoru” i określił w dodanym art. 15c p.u.s.w. zakres działań, jakie może podejmować Minister Sprawiedliwości w ramach tego nadzoru. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do żądania akt spraw sądowych (analogicznie do art. 1 pkt 21 ustawy z 20 lutego 2015 r. w odniesieniu do sądów powszechnych) miało służyć skutecznej realizacji jednego z celów nadzoru zewnętrznego, jakim jest kontrola wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów wojskowych sądów okręgowych.

Przewidziany w ustawie zmieniającej zakres nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad prezesami sądów jest pośrednio determinowany zakresem nadzoru wewnętrznego sprawowanego przez tych prezesów. Zakres wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów wojskowych sprawowanego przez prezesów sądów określa art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej – w części obejmującej dodany do p.u.s.w. art. 15a. Zgodnie z tym przepisem prezes sądu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, w szczególności:

- 1) bada sprawność postępowania w poszczególnych sprawach;
- 2) kontroluje działalność sekretariatu sądu;
- 3) bada prawidłowość przydzielania sędziom spraw oraz równomierne obciążenie ich pracą.

Prezes wojskowego sądu okręgowego, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego:

- 1) ustala kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów działających na obszarze okręgu;
- 2) koordynuje czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów działających na obszarze okręgu;
- 3) kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów działających na obszarze okręgu oraz wydaje stosowne zarządzenia.

Czynnościami z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanymi przez prezesa wojskowego sądu okręgowego, są ponadto:

- 1) wizytacja obejmująca pełną działalność administracyjną sądu;
- 2) lustracja obejmująca wybrane zagadnienia z działalności administracyjnej sądu lub wydziału sądu.

Wykonywanie tak zakreślonych obowiązków nadzorczych przez prezesów wojskowych sądów okręgowych kontroluje – w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego – Minister Sprawiedliwości. Na podstawie dodanego art. 15c § 3 pkt 3 p.u.s.w. może żądać od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych, a w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych.

Prezydent zakwestionował rozwiązanie przewidziane w art. 15c § 3 pkt 3 p.u.s.w., w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, może żądać od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych.

2.4.2. Zdaniem Wnioskodawcy zakwestionowana regulacja nie spełnia standardów konstytucyjnych wynikających z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji. Czynności Ministra Sprawiedliwości podejmowane w ramach zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nadzór zewnętrzny należy interpretować w sposób odpowiadający celowi, jakiemu ma służyć ta instytucja, tj. wpływaniu na bieg spraw administracyjnych sądu, bez ingerencji w sprawowanie przez sąd wymiaru sprawiedliwości. Dlatego też Wnioskodawca powziął wątpliwość, czy dla wykonywania tak określonego uprawnienia przez Ministra Sprawiedliwości konieczny jest pełny dostęp do akt spraw sądowych, w tym do akt spraw będących w toku. Ustawodawca nie wprowadził przy tym obowiązku ochrony akt (takiej jak materiałów zgromadzonych podczas postępowania przygotowawczego), a jedynym warunkiem wystąpienia Ministra z żądaniem przesłania akt jest „uzasadniony przypadek”. Prezydent podkreślił, że formuła taka ma charakter czysto dyskrejonalny; dostęp do akt sprawy, w tym będącej w toku, zależeć będzie wyłącznie od oceny Ministra Sprawiedliwości.

2.5. Analiza zarzutów dotyczących niezgodności art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

2.5.1. Problemy konstytucyjne występujące w kontekście postawionych zarzutów dotyczą relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą, a w szczególności zakresu i form oddziaływania Ministra Sprawiedliwości na sądy wojskowe. Ocena Trybunału wymaga ustalenia: czy przepis określający kompetencję Ministra Sprawiedliwości został sformułowany w sposób spełniający standardy wynikające z zasady określoności przepisów prawa; czy przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji, jaką jest żądanie przesłania akt spraw sądowych, jest niezbędne do realizacji celu, któremu ma służyć kwestionowany przepis; czy realizacja tego rodzaju kompetencji przez organ władzy wykonawczej nie narusza

niezależności sądów; czy nie skutkuje wkroczeniem w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy i niedopuszczalnym ograniczeniem niezawisłości sędziowskiej.

2.5.2. Należy zauważyć, że podobne aspekty relacji pomiędzy władzą sądowniczą a wykonawczą były przedmiotem analizy Trybunału w odniesieniu do analogicznej regulacji zawartej w p.u.s.p.; Trybunał badał art. 1 pkt 21 lit. a ustawy z 20 lutego 2015 r. „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 wyroku o sygn. Kp 1/15, Trybunał podtrzymał 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, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121). Natomiast, w ocenie Trybunału, 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.

W powołanym wyroku Trybunał stwierdził: „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 (...). 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. (...).

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 prowadzić może do wpływania na wewnętrzną niezależność sędziego oraz pośredniego uzależnienia sędziego od organu pozasądowego.

Ponadto, możliwość żądania akt sprawy sądowej, a tym samym zapoznania się z wszystkimi informacjami dotyczącymi okoliczności poszczególniej 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”.

W podsumowaniu Trybunał uznał, że oceniany przepis ustawy z 20 lutego 2015 r. stanowi nadmierną ingerencję w zasadę niezależności władzy sądowniczej oraz zasadę niezawisłości sędziowskiej, a także narusza zakaz nadmiernej ingerencji władzy wykonawczej

w działalność władzy sądowniczej. W konsekwencji jest niezgodny z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

2.5.3. Poglądy Trybunału wyrażone w sprawie o sygn. Kp 1/15, zachowują aktualność i mają odpowiednie zastosowanie do oceny kompetencji do żądania przez Ministra Sprawiedliwości, w ramach sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego, akt spraw prowadzonych przez sądy wojskowe. Przytoczone tam argumenty w sposób przekonujący wykazały niezgodność zakwestionowanej wówczas regulacji z Konstytucją. Te same argumenty przemawiają za stwierdzeniem, że art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej, dodający do p.u.s.w. art. 15c § 3 pkt 3, w zakresie, w jakim przewiduje, że Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, może żądać od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, w uzasadnionych przypadkach, także akt spraw sądowych, jest niezgodny z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Jak podkreślił Trybunał w wyroku o sygn. Kp 1/15, 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 równowaga między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje.

Odrębność władzy sądowniczej przejawia się w jej szczególnych kompetencjach, polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Podział władz nie eliminuje jednak powiązań między władzami. Przejawem powiązania o charakterze funkcjonalnym między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą, mającym swoje źródło w ustawie, jest sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości, jako organu władzy wykonawczej, nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi. Jednocześnie jednak 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. To oznacza, 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, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; 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 i wojskowych w zakresie orzekania został powierzony Sądowi Najwyższemu, czyli organowi znajdującemu się wewnątrz struktury władzy sądowniczej (tzw. nadzór judykacyjny).

2.5.4. Projekt ustawy zmieniającej przewidywał, że zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmie analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Ponadto w ramach tego nadzoru będą wykonywane czynności niezbędne ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów, a także czynności konieczne do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w zakresie spraw dotyczących działalności sądów. W ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego Minister Sprawiedliwości będzie analizował informacje roczne o działalności sądów, ustalał ogólne kierunki nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów wojskowych sądów okręgowych, a także kontrolował wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów wojskowych sądów okręgowych oraz wydawał stosowne zarządzenia (zob. uzasadnienie projektu, druk sejmowy nr 2675/VII kadencja).

Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej nie wyjaśnia motywów przyznania Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do żądania od prezesa wojkowego sądu okręgowego przedstawienia, w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych. Kompetencja ta, ujęta w uchwalonej ostatecznie ustawie zmieniającej, wykracza poza zakres środków niezbędnych do efektywnej realizacji przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru nad sprawowaniem wewnętrznego nadzoru administracyjnego przez prezesów wojkowych sądów okręgowych i w związku z tym narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zakazu nadmiernej ingerencji.

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). 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. W wyroku o sygn. Kp 1/15, Trybunał wyraził pogląd, że zasada zakazu nadmiernej ingerencji rozciąga się także na relacje między władzą wykonawczą i władzą sądowniczą.

Trybunał w niniejszym składzie podzielił powyższe stanowisko. Jednocześnie stwierdził, że niezgodne z tą zasadą jest takie działanie ustawodawcy, które z punktu widzenia zasad racjonalności jest nadmierne w stosunku do założonych celów (nieproporcjonalne). Efektywność zewnętrznego nadzoru Ministra Sprawiedliwości może być zapewniona przez wykorzystanie innych uprawnień przyznanych Ministrowi Sprawiedliwości.

Należy podkreślić, że w obowiązującym modelu nadzoru administracyjnego to właśnie prezesi sądów mają czuwać nad sprawnością postępowań, a minister ma weryfikować, czy wypełniają to zadanie właściwie. Dla prawidłowego sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego nie jest konieczne wyposażenie Ministra Sprawiedliwości w kompetencję do żądania akt spraw sądowych. Dysponuje on wystarczającymi instrumentami pozwalającymi ocenić skuteczność działań prezesów sądów; może np. żądać od prezesa wojkowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych, w wypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu wojkowego zarządzeń, może zarządzić przeprowadzenie lustracji: sądu lub wydziału sądu albo działalności nadzorczej prezesa sądu. W art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej ustawodawca przewiduje dodanie do art. 14 p.u.s.w. § 5, zgodnie z którym „Prezes sądu okręgowego, na żądanie Ministra Sprawiedliwości, przedstawia mu niezwłocznie informacje o toku postępowania w sprawach”.

Ustawodawca nie wykazał, że za powierzeniem Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji wglądu do akt spraw sądowych przemawia konkretna wartość konstytucyjna, uzasadniająca ingerencję w niezawisłość sędziowską i niezależność sądów. Jeśli ustawodawca miał na myśli prawo do rzetelnego postępowania, to powinno ono gwarantować nie tylko rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, ale przede wszystkim rozpatrzenie jej przez niezawisły sąd. Sędzia, podlegając nadzorowi administracyjnemu, czy to Ministra Sprawiedliwości, czy to właściwego prezesa, może zostać pozbawiony gwarancji niezawisłego orzekania. „Konstytucyjna zasada niezawisłości powinna być rozumiana jako niezawisłość od wszelkich organów, tak sądowych, jak i pozasądowych. Nadzór administracyjny nie może abstrahować od specyfiki władzy sądowniczej i jej konstytutywnej cechy szczególnej, jaką jest niezależność. Dlatego, oceniając model nadzorczy, nie można zasady równowagi się władz wynikającej z art. 10 Konstytucji RP odczytywać wyłącznie jako wzajemnego hamowania się

władz, lecz należy przyznać prymat zasadzie separacji, czyli izolacji władzy sądowniczej od pozostałych władz” (A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 161).

Kompetencja Ministra Sprawiedliwości do żądania akt sądowych, gdy nie jest to konieczne do kontrolowania wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów wojewodzkich sądów okręgowych, wkracza w sferę zastrzeżoną dla władzy sądowniczej i umożliwia ingerencję w niezawisłość sędziowską. 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, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41). Niezawisłość sędziowska należy do istoty prawidłowego wykonywania zawodu sędziego i w tym znaczeniu jest również gwarancją praw i wolności obywatelskich. Szczególną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkowi łączącemu 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, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52).

Trybunał uznał, że art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w zasadę niezależności władzy sądowniczej i w zasadę niezawisłości sędziowskiej.

2.5.5. Stwierdzenie niezgodności art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej, w zakwestionowanym zakresie, z zasadą zakazu nadmiernej ingerencji (art. 2 Konstytucji) oraz z art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji przesądza definitywnie o niekonstytucyjności przyjętego rozwiązania.

Nawet precyzyjne określenie zakresu i sposobu dostępu do akt spraw sądowych nie miałyby wpływu na powyższą konstatację. Niemniej jednak, jak trafnie podniósł Wnioskodawca, dodany do p.u.s.w. – na mocy art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej – art. 15c § 3 pkt 3 jest przy tym przepisem niedookreślonym. Minister może żądać przedstawienia akt spraw sądowych „w uzasadnionych przypadkach”. Wskazanie tak nieprecyzyjnej przesłanki uzależniałoby w istocie przekazanie akt sprawy sądowej od swobodnej oceny osoby piastującej urząd Ministra Sprawiedliwości. Takie uregulowanie kryterium dostępu do akt spraw sądowych, w sytuacji gdy autonomia władzy sądowniczej podlega szczególnej ochronie, prowadzi do naruszenia zasady określoności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Ustawodawca nie określił zasad dostępu do akt spraw sądowych, pominął potrzebę rozróżnienia, czy chodzi o dostęp do akt spraw zakończonych oraz będących w toku. W wyroku z 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13 (OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 51), Trybunał, odnosząc się do problemu wglądu w akta spraw sądowych w ramach nadzoru zewnętrznego, wskazał na konieczność rozróżnienia zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy w wypadku kompetencji do żądania akt sprawy zakończonej prawomocnym wyrokiem od sytuacji, gdy trwa postępowanie przed sądem. Dla przyznania kompetencji do żądania akt sprawy znajdującej się w toku muszą istnieć bardzo ważne i silnie uzasadnione przesłanki. Niezależnie od tego, że kompetencja taka musi mieć umocowanie w ustawie, może odnosić się jedynie do takich sytuacji, które nie będą ingerowały w niezawisłość sędziowską ani nie będą mogły być odebrane jako naruszenie zasady bezstronności.

Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, 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 zgodność przepisu z wymaganiami prawidłowej legislacji (zob. np. wyrok z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138).

Trybunał nie kwestionuje tego, że posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, nawet blankietowymi, może być niekiedy konieczne. Podkreślał jednak, że status ustrojowy podmiotu stosującego klauzule generalne lub zwroty niedookreślone ma kluczowe znaczenie dla oceny konstytucyjności przepisu. Należy przyjąć, że jeśli w ogóle klauzule generalne i zwroty niedookreślone mają być dozwolonym instrumentem polityki legislacyjnej – a co do tego nie ma sporu – to przede wszystkim właśnie niezależne sądy powinny być powoływane do ustalania *in casu* desygnatów klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych. Jest to swoista rękojmia sprawiedliwości proceduralnej i rządów prawa, do których art. 2 Konstytucji niewątpliwie nawiązuje (zob. wyrok TK z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53 i powołane tam orzecznictwo).

W świetle przytoczonych argumentów należy stwierdzić, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych „w uzasadnionych przypadkach” narusza zasadę określoności (art. 2 Konstytucji). W sytuacji gdy arbitralna ocena okoliczności mogących stanowić desygnat tak nieostrego pojęcia należy do organu władzy wykonawczej, zaś adresatem żądania jest organ władzy sądowniczej, przyjęte kryterium jest niewystarczające.

2.6. Podsumowując, art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej, dodający do p.u.s.w. art. 15c § 3 pkt 3, w zakresie, w jakim przewiduje, że Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, może żądać od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, w uzasadnionych przypadkach, akt spraw sądowych, jest niezgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji: zasadą zakazu nadmiernej ingerencji i zasadą określoności przepisów prawa, oraz z art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

2.7. Analiza zarzutów dotyczących niezgodności art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.7.1. Odrębnym wzorcem kontroli Wnioskodawca uczynił art. 45 ust. 1 Konstytucji, wskazując, że zasada dostępu obywateli do sądu jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego. Realizacja tego prawa nie może doznawać takich ograniczeń, które naruszałaby samą jego istotę. W wypadku władzy sądowniczej istnieje wymóg całkowitej separacji w zakresie tzw. jądra kompetencyjnego polegającego na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Dostęp do akt sprawy sądowej oddziałuje na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej przez sąd. W ocenie Prezydenta, zakwestionowany przepis zagrażać może realizacji konstytucyjnego prawa jednostki do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ponadto przekazanie akt spraw sądowych Ministrowi Sprawiedliwości w trakcie toczącego się postępowania powinno być skonstruowane w taki sposób, by nie rzutowało na realizację prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

2.7.2. Trybunał podzielił zarzuty Wnioskodawcy. Wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd dotyczy również sądownictwa wojskowego (zob. B. Banaszak, *Przesłanki i cele reformy sądownictwa wojskowego*, Przegląd Sejmowy, z. 6/2010, s. 73). Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, na treść prawa do sądu składają się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawi-

śłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. wyroki z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Z powyższego wynika, że prawo jednostki do sądu jest realizowane przez całościowy kształt zasad prowadzących do rzetelnego i merytorycznie prawidłowego rozpoznania sprawy w rozsądnym czasie (zob. wyroki z: 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9).

2.7.3. Dostęp do akt sprawy sądowej, w szczególności znajdującej się w toku, oddziałuje na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej przez sąd. Może wywoływać efekt mrozący dla sędziego, a co za tym idzie – wywierać choćby pośrednią presję na sposób rozstrzygnięcia rozpoznawanej przez niego sprawy. Nie wolno także tracić z pola widzenia, że już sama możliwość żądania akt postępowania przez organ władzy wykonawczej może być w opinii publicznej odbierana jako instrument osłabiający niezależność i bezstronność sądu jako organu powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W tym sensie samo obowiązywanie przepisów pozwalających udostępnić akta sprawy sądowej, zwłaszcza znajdującej się w toku – i to niezależnie od tego, czy akta zostaną w konkretnej sprawie przekazane – może podważać konstytucyjnie gwarantowane odseparowanie sądownictwa od innych władz, a zwłaszcza od organów egzekutywy (zob. wyrok TK z 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13).

W wypadku władzy sądowniczej istnieje wymóg całkowitej separacji w zakresie tzw. jądra kompetencyjnego polegającego na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu (zob. wyrok TK z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29). Dostęp do akt sprawy sądowej, w szczególności znajdującej się w toku, oddziałuje na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej przez sąd. Może wywoływać efekt mrozący dla sędziego, a co za tym idzie – wywierać choćby pośrednią presję na sposób rozstrzygnięcia rozpoznawanej przez niego sprawy (zob. wyrok TK z 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13). Nawet sprawność postępowania nie może być uważana za wartość uzasadniającą ingerencję w niezawisłość sędziów, gdyż zapewnienie ich niezawisłości stanowi w istocie gwarancję realizacji prawa do sądu (zob. wyroki z: 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48; 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15), wywieranie zaś choćby pośrednio nacisku na sędziów przez żądanie dokumentów z akt sprawy sądowej powoduje naruszenie prawa do rzetelnego procesu (zob. wyrok ETPC z 9 lutego 2012 r. w sprawie nr 42856/06, Kinsky przeciwko Czechom, Lex nr 1107808).

Mając na względzie powyższe argumenty, Trybunał uznał, że kompetencja Ministra Sprawiedliwości do żądania od prezesa wojkowego sądu okręgowego przedstawienia w uzasadnionych przypadkach akt spraw sądowych, ukształtowana na mocy art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej, powoduje, że przepis ten jest niezgodny także z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.8. Analiza zarzutów dotyczących niezgodności art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

2.8.1. Wnioskodawca wskazał jako wzorce kontroli także art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Jak podsumował Trybunał w wyroku o sygn. Kp 1/15, art. 47 i art. 51 Konstytucji pozostają w określonej relacji: prawo do prywatności wyrażone w art. 47 Konstytucji zagrożone jest m.in. przez ochronę danych osobowych, przewidzianą w art. 51 Konstytucji (zob. wyrok z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46). 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, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 116). Art. 47 i art. 51 Konstytucji służą ochronie tej samej wartości (zob. wyroki z: 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 13 grudnia 2011 r., sygn. K 33/08; 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 sygn. 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 także 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.

2.8.2. Zdaniem Wnioskodawcy powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania przesłania akt spraw sądowych, w celu weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego oznaczałoby także udostępnianie Ministrowi Sprawiedliwości informacji zawartych w aktach sprawy sądowej, w tym danych osobowych, również danych wrażliwych. W trakcie postępowań sądowych gromadzone są informacje ze sfery życia prywatnego. Tytułem przykładu wymienić można dane o stanie majątkowym, stanie zdrowia nałogach (art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.; dalej: u.o.d.o.)). Dane te podlegają ochronie przewidzianej w art. 47 Konstytucji.

Wnioskodawca zwrócił ponadto uwagę, że ustawodawca nie przewidział żadnych ograniczeń zakresu przetwarzania danych osobowych znajdujących się w aktach, w szczególności gdy akta sprawy zawierają dane wrażliwe. Ponadto nie wprowadził obowiązku ochrony przekazanych akt, choćby takiej, jakiej podlegają materiały zgromadzone podczas postępowania przygotowawczego.

2.8.3. Należy zgodzić się z Wnioskodawcą, że wszystkie te okoliczności dowodzą, że zakwestionowana regulacja nie spełnia wymogów wynikających z wywodzonej z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności. Ustawodawca, wprowadzając ograniczenia praw określonych w art. 47 i art. 51 Konstytucji, zobowiązany jest spełnić przesłankę niezbędności gromadzenia informacji o obywatelach, zawartą w art. 51 ust. 2, oraz przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

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

tucyjnego) czy przewidziany w dodanym art. 15c § 3 pkt 3 p.u.s.w. obowiązek prezesa wojkowego sądu okręgowego niezwłocznego przedstawiania na żądanie Ministra Sprawiedliwości informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych. Z całą pewnością dla zapewnienia efektywnego nadzoru nie jest konieczne udostępnienie całości akt spraw sądowych mogących obejmować także dane wrażliwe. Już z tego względu zakwestionowany przepis nie spełnia przesłanki proporcjonalności ingerencji w prawo do prywatności oraz w autonomię informacyjną jednostki. W świetle zamierzonego przez ustawodawcę celu, nie jest niezbędne zbieranie przez organ władzy wykonawczej informacji dotyczących jednostki w związku z wykonywaniem przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru administracyjnego.

W ocenie Trybunału zasadny jest zatem zarzut naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony prywatności jednostki oraz zasad pozyskiwania przez władze publiczne informacji o jednostce. W związku z tym art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej, dodający do p.u.s.w. art. 15c § 3 pkt 3, w zakresie, w jakim przewiduje, że Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, może żądać od prezesa wojkowego sądu okręgowego przedstawienia, w określonym terminie, w uzasadnionych przypadkach, akt spraw sądowych, jest niezgodny także z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

3. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

3.1. Zakwestionowana regulacja.

3.1.1. Na podstawie art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej został dodany do p.u.s.w. art. 41 § 1a, zgodnie z którym: „Minister Sprawiedliwości może żądać akt spraw sądowych prowadzonych przez sędziego przed żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego wobec sędziego, gdy jest to celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia przewidzianego w § 1. Akta te podlegają takiej ochronie jak materiały zgromadzone podczas postępowania przygotowawczego”.

Art. 41 § 1 p.u.s.w., do którego nawiązuje dodany § 1a, przewiduje: „Rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności dyscyplinarne na żądanie Krajowej Rady Sądownictwa, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Obrony Narodowej, prezesów właściwych sądów wojskowych, kolegium, a także z własnej inicjatywy. rzecznik dyscyplinarny w zakresie prowadzenia postępowania wyjaśniającego jest związany wskazaniem organu uprawnionego”. Adresem tego przepisu jest w istocie rzecznik dyscyplinarny i tylko pośrednio wynika z tego przepisu uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do „żądania” podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego. Żądanie Ministra Sprawiedliwości jest wiążące dla Rzecznika co do konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, ale nie co do samego wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (zob. art. 41 § 2 i 3 p.u.s.w.).

Wnioskodawca, w odniesieniu do zakwestionowanej regulacji, przedstawił zarzuty zbliżone do tych, jakie zostały sformułowane wobec art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej.

3.1.2. Po pierwsze, zdaniem Wnioskodawcy, zakwestionowana regulacja narusza zasadę określoności (art. 2 Konstytucji). Wskazana w dodanym art. 41 § 1a p.u.s.w. przesłanka żądania akt spraw sądowych („gdy jest to celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia określonego w § 1”) daje organowi państwa większy niż w przypadku „konieczności” luz decyzyjny. 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, zdaniem Wnioskodawcy, konieczne jest precyzyjne określenie przesłanek żądania akt spraw sądowych.

Należy zwrócić uwagę, że identyczną przesłankę żądania akt („gdy jest to celowe dla wszechstronnego zbadania sprawy i dla ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia przewidzianego w § 1”) wskazał ustawodawca w dodawanym do p.u.s.p. art. 114 § 1a. Trybunał w wyroku o sygn. Kp 1/15, uznał, że taki sposób określenia przesłanki zastosowania omawianej kompetencji przez Ministra Sprawiedliwości „umożliwia właściwym organom określenie sytuacji, w której norma ma zastosowanie”. Z tej przyczyny Trybunał uznał, że nie ma podstaw do uznania, że kwestionowany przepis narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę określoności przepisów prawa”.

Powyższy argument, adekwatny także w odniesieniu do regulacji zakwestionowanej w niniejszym postępowaniu, nie determinuje oceny samej kompetencji przyznanej Ministrowi Sprawiedliwości na podstawie dodawanego do p.u.s.w. art. 41 § 1a.

3.1.3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zakazu nadmiernej ingerencji, należy przede wszystkim zauważyć, że dotyczy on relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą i sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy możliwość żądania przez organ władzy wykonawczej przesłania akt spraw sądowych powoduje wkroczenie w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, czyli w istotę władzy sądowniczej, oraz czy narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej.

W ocenie Prezydenta działanie ustawodawcy, z punktu widzenia zasady racjonalności, jest nadmierne w stosunku do założonych celów powierzenia kompetencji do żądania akt spraw sądowych. Tak jak w wypadku nadzoru zewnętrznego efektywność realizacji uprawnień ministra w sferze odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest uzależniona wyłącznie od zapoznania się z aktami sprawy sądowej, w tym będącej w toku. Projektodawca nie wykazał niezbędności przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych w związku z zamiarem wystąpienia do rzecznika dyscyplinarnego. Racje za tym przemawiające nie zostały także wyjaśnione w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie i Senacie.

Minister Sprawiedliwości jest jednym z podmiotów mających kompetencję do wystąpienia z żądaniem podjęcia przez rzecznika dyscyplinarnego postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie z art. 41 § 1 p.u.s.w. kompetencja taka przysługuje również prezesowi właściwego sądu wojskowego oraz kolegom tych sądów, Krajowej Radzie Sądownictwa, a także rzecznikowi dyscyplinarnemu i Ministrowi Obrony Narodowej. Podmioty te nie mają jednak kompetencji do żądania akt spraw sądowych (z wyjątkiem prezesa sądu wykonującego czynności w ramach nadzoru wewnętrznego). Przy tym niektóre z tych podmiotów, mogących wystąpić z żądaniem podjęcia czynności przez rzecznika dyscyplinarnego, usytuowane są w ramach władzy sądowniczej (w jej strukturze organizacyjnej), a Krajowej Radzie Sądownictwa ustrojodawca powierza stan na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Trybunał, podobnie jak w wyroku o sygn. Kp 1/15, dotyczącym analogicznej regulacji przewidzianej w ustawie zmieniającej p.u.s.p. (dodany art. 114 § 1a) uznał, że z punktu widzenia zasady proporcjonalności, przyznanie uprawnienia do żądania akt spraw sądowych organowi państwa usytuowanemu poza strukturą władzy sądowniczej (w celu „umożliwienia oceny, czy sędzia dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego”) nie jest konieczne. Nie ma potrzeby kreowania postępowania wstępnego poprzedzającego postępowanie wyjaśniające prowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego. 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 do 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 badana regulacja, Trybunał orzekł, że art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej, dodający do p.u.s.w. art. 41 § 1a, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji oraz z art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

3.1.4. Trybunał zgodził się także z Wnioskodawcą, że poddane kontroli regulacje nie określają sposobu udostępniania akt spraw sądowych. Nie wskazują, czy Ministrowi Sprawiedliwości akta spraw sądowych przekazywane będą w formie niezanonimizowanej, co oznacza pełny dostęp do informacji w nich zawartych, w tym stanowiących dane osobowe, a w szeregu rodzajów postępowań dane wrażliwe. Przekazanie akt sprawy sądowej łączy się z gromadzeniem i przetwarzaniem danych osobowych, w tym danych wrażliwych. Przekazywanie danych osobowych, w szczególności danych wrażliwych pomiędzy organami państwa jest wkroczeniem w konstytucyjnie chronioną autonomię informacyjną jednostki.

Mając na względzie argumentację dotyczącą zarzutów wobec art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej (zob. pkt 2.8), Trybunał uznał, że także art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej, dodający do p.u.s.w. art. 41 § 1a, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

3.1.5. Co do zarzutu naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) należy ponownie podkreślić, że udostępnianie akt sądowych organom władzy wykonawczej może także rzutować na efektywność sądowej ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji). Również w tym wypadku sama świadomość możliwości przekazania organowi władzy wykonawczej akt sprawy sądowej, zwłaszcza jeśli dotyczy ona sporu między jednostką a państwem, może podawać w wątpliwość rozstrzygnięcie tej sprawy przez niezależny, niezawisły i bezstronny sąd, czego wymaga art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości akt spraw sądowych w trakcie toczącego się postępowania mogłoby rzutować na realizację konstytucyjnego prawa jednostki do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (zob. wyrok TK z 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13).

Trybunał uznał, że art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej, dodający do p.u.s.w. art. 41 § 1a, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej 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. Na podstawie art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej do p.u.s.w. został dodany rozdział 8b „Przetwarzanie danych osobowych”. Zawarty w tym rozdziale art. 64c przewiduje:

„§ 1. Minister Sprawiedliwości przetwarza dane osobowe:

- 1) sędziów i sędziów w stanie spoczynku,
- 2) asystentów sędziów, urzędników i innych pracowników sądów wojskowych,
- 3) biegłych sądowych, lekarzy sądowych, mediatorów oraz ławników,
- 4) kandydatów na stanowiska określone w pkt 1 i 2

– w celu i zakresie niezbędnym do prawidłowego realizowania obowiązków wynikających ze stosunków służbowych lub realizacji zadań z zakresu nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów wojskowych.

§ 2. Minister Sprawiedliwości przetwarza dane stron, pełnomocników i innych uczestników postępowań sądowych zawarte w rejestrach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów.

§ 3. Minister Sprawiedliwości jest administratorem 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 i 1662 oraz z 2015 r. poz. 1309).

§ 4. Prezes wojskowego sądu okręgowego i prezes wojskowego sądu garnizonowego przetwarzają dane osobowe sędziów i asystentów sędziów w zakresie niezbędnym do prawidłowego realizowania obowiązków i praw wynikających ze stosunków służbowych lub realizacji zadań z zakresu nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów”.

Wnioskodawca w *petitum* wniosku zakwestionował art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany do p.u.s.w. art. 64c § 2 i 3, „w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości jest administratorem danych osobowych, o których mowa w § 2”.

4.2. W świetle u.o.d.o. administratorem danych jest organ, jednostka organizacyjna, podmiot lub osoba (o których mowa w art. 3 u.o.d.o.), decydujące o celach i środkach przetwarzania danych osobowych (zob. art. 7 pkt 4 u.o.d.o.). Z kolei zgodnie z art. 7 pkt 2 u.o.d.o. przez „przetwarzanie danych” rozumie się jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (dalej: GODO) w piśmie z 4 lutego 2015 r. dotyczącym projektu ustawy zmieniającej wyraził pogląd, że w kontekście zasady trójpodziału władz oraz zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz – odpowiednio art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji – Ministrowi Sprawiedliwości nie może być przyznany status administratora danych (w rozumieniu art. 7 pkt 4 u.o.d.o.) w odniesieniu do danych stron, pełnomocników i innych uczestników postępowań sądowych. Zdaniem GODO zadania Ministra Sprawiedliwości określone w p.u.s.w. nie uzasadniają przyznania temu organowi możliwości władczego decydowania o celach i środkach przetwarzania danych osobowych zgromadzonych w aktach sądowych (co – zgodnie z art. 7 pkt 4 u.o.d.o. – immanentnie związane jest ze statusem administratora danych) – (zob. pismo GODO do druku sejmowego nr 2675/VII kadencja).

Na marginesie należy wspomnieć, że analogiczne zastrzeżenia zgłosił GODO do projektu ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych (zob. druk sejmowy nr 2680/VII kadencja), co stało się impulsem wprowadzenia stosownych zmian. Ustawodawca dookreślił cel i zakres przetwarzania (w dodanym do p.u.s.p. art. 175a § 2), zaś Minister Sprawiedliwości został wskazany jako „administrator systemów teleinformatycznych służących przetwarzaniu danych osobowych” (dodany do p.u.s.p. art. 175a § 4). Jego uprawnienia w stosunku do danych osobowych są węższe niż „administratora danych”. W szczególności, na mocy przyjętego uregulowania, Minister nie będzie mógł zarządzać i decydować o przeznaczeniu danych zawartych w systemach teleinformatycznych. Trybunał w wyroku o sygn. Kp 1/15, uznał takie określenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości za zgodne ze wzorcami kontroli powołanymi przez wnioskodawcę (pkt 4 sentencji wyroku).

W ustawie zmieniającej dotyczącej sądów wojskowych ustawodawca zastosował inne rozwiązanie. Wskazał Ministra Sprawiedliwości jako administratora danych osobowych (na gruncie p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości jest administratorem danych teleinformatycznych), w sposób ogólny określił zakres przetwarzanych danych osobowych, wskazując „dane stron, pełnomocników i innych uczestników postępowań sądowych zawarte w rejestrach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów” (na gruncie p.u.s.p. mowa jest o „danych stron, pełnomocników uczestników postępowań sądowych i innych osób uczestniczących w postępowaniach sądowych, zawartych 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”.

Jak zwrócił uwagę Prokurator Generalny, p.u.s.w. nie określa, jakiego rodzaju rejestry mają być prowadzone w sądach wojskowych. Z zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 stycznia 2008 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej sądów wojskowych (Dz. Urz. MS Nr 2, poz. 7, ze zm.; dalej: zarządzenie z 21 stycznia 2008 r.) wynika, że w sądach wojskowych prowadzi się następujące urządzenia ewidencyjne: repertoria, wykazy, kartoteki (zbiory kart), zbiory wo-kand i księgi pomocnicze (§ 66 ust. 1). Ponadto w zarządzeniu tym wymienione są: rejestr teczek dokumentów niejawnych, dzienników i ksiąg ewidencyjnych (§ 52 ust. 1), rejestr akt wydzielonych (§ 53 ust. 2), rejestr postanowień dotyczących kontroli operacyjnej (§ 99 ust. 2) oraz rejestr spraw (§ 237 ust. 2).

W prowadzonych w sądach wojskowych urządzeniach ewidencyjnych wpisuje się szereg istotnych, z punktu widzenia uczestników postępowań sądowych, danych osobowych. Przepisy zarządzenia z 21 stycznia 2008 r. stanowią, że oprócz danych personalnych osób oskarżonych odnotowuje się m.in. wnioski prokuratorskie o umorzenie postępowania z powodu nieczytelności sprawcy i o zastosowanie środków zabezpieczających (§ 98 pkt 1), informacje dotyczące rodzaju i wymiaru kary orzeczonej za poszczególne czyny wraz z kwalifikacją prawną przyjętą przez sąd (§ 107 ust. 1), zwięzłą treść środka odwoławczego (§ 120 ust. 7), wnioski o warunkowe przedterminowe zwolnienie skazanego z odbycia reszty kary (§ 124), prośby o ułaskawienie (§ 126 ust. 2 pkt 5), pisma dotyczące zatrzymanych praw jazdy (§ 126 ust. 2 pkt 11). Ponadto w istniejących w urządzeniach ewidencyjnych rubrykach „uwagi” odnotowuje się inne informacje, które są ważne ze względu na prawidłowy tok czynności (§ 76).

Treść dodanego do p.u.s.w. art. 64c § 2 utrudnia jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy przepis ten będzie stanowić podstawę do przetwarzania przez Ministra Sprawiedliwości danych uczestników postępowań zawartych jedynie w wymienionych rejestrach, czy również zapisanych w innych urządzeniach ewidencyjnych prowadzonych w oparciu o zarządzenie z 21 stycznia 2008 r. Biorąc jednak pod uwagę to, że tej w regulacji mowa jest o przetwarzaniu danych również pełnomocników, które co do zasady nie są odnotowywane we wskazanych rejestrach, uzasadnione jest przyjęcie, iż uprawnienie ujęte w art. 64c § 2 p.u.s.w. dotyczy przetwarzania danych zawartych we wszystkich urządzeniach ewidencyjnych prowadzonych w sądach wojskowych.

4.3. Zdaniem Wnioskodawcy brak jest uzasadnienia usytuowania Ministra Sprawiedliwości jako administratora danych dotyczących uczestników postępowań sądowych. Ustawodawca powierzył Ministrowi Sprawiedliwości władzę decydowania o celach i środkach przetwarzania danych osobowych zgromadzonych we wszystkich rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych, nie określając ani celu, ani sposobu przetwarzania danych. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej nie zostały przedstawione racje przemawiające za takim sposobem uregulowania zakresu przetwarzania przez Ministra Sprawiedliwości danych osobowych uczestników postępowań sądowych. W ocenie Prezydenta zasadny jest zarzut naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony prywatności jednostki oraz zasad pozyskiwania przez władze publiczne informacji o jednostce. Ustawodawca, wprowadzając ograniczenia praw określonych w art. 47 i art. 51 Konstytucji, musi wykazać przesłankę niezbędności gromadzenia informacji o obywatelach zawartą w art. 51 ust. 2 Konstytucji oraz przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Brak regulacji umożliwiających ustalenie rzeczywistego zakresu uprawnień Ministra Sprawiedliwości budzi też wątpliwości w świetle zasady określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji).

Wnioskodawca podniósł ponadto, że brak związku pomiędzy dopuszczalnym zakresem przetwarzania danych osobowych a funkcjami organu, któremu kompetencję

tę powierzono, rodzi wątpliwość co do zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

4.4. Trybunał podziela powyższą ocenę. W szczególności negatywnie należy ocenić regulację zezwalającą na dysponowanie przez władzę wykonawczą danymi zgromadzonymi przez organy wymiaru sprawiedliwości na potrzeby prowadzonych postępowań sądowych, obejmujące możliwość decydowania o celach i środkach przetwarzania tych danych.

Celem zasady podziału władz jest ochrona wolności i praw jednostki przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów, a niezależność sądów, o której mowa w art. 173 Konstytucji, oznacza niezależność od innych władz. Zakwestionowane przepisy przyznają Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do przetwarzania danych osobowych tych uczestników postępowań sądowych, którzy nie są bezpośrednio związani z zadaniami i uprawnieniami Ministra. Brak jest zatem związku pomiędzy dopuszczalnym zakresem przetwarzania danych osobowych a funkcjami organu, któremu kompetencję tę powierzono.

Z uwagi na brak określenia w zaskarżonej ustawie zmieniającej celu przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do przetwarzania danych stron, pełnomocników i innych uczestników postępowań sądowych zawartych w rejestrach prowadzonych w sądach wojskowych, nie jest możliwe wykazanie, iż pozyskiwanie takich informacji jest konieczne do realizacji zadań stojących przed tym Ministrem. Szczególne wątpliwości budzi przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia administratora danych, decydującego w świetle u.o.d.o., o celach i środkach przetwarzania danych osobowych.

Trybunał uznał, że art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej, dodający do p.u.s.w. art. 64c § 2 i 3, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości jest administratorem danych osobowych, o których mowa w § 2, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

4.5. Trybunał podzielił również stanowisko, że regulacja przewidziana w zakwestionowanym przepisie narusza konstytucyjne standardy ochrony prywatności jednostki oraz zasad pozyskiwania przez władze publiczne informacji o jednostce. Ustawodawca, wprowadzając ograniczenia praw określonych w art. 47 i art. 51 Konstytucji, zobowiązany jest spełnić przesłankę niezbędności gromadzenia informacji o obywatelach zawartą w art. 51 ust. 2 Konstytucji oraz przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.o.d.o. każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych. Przetwarzanie takich danych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą (art. 1 ust. 2 u.o.d.o.). Tymczasem w dodanym do p.u.s.w. art. 64c nie został określony ani cel, ani sposób przetwarzania przez Ministra Sprawiedliwości danych osobowych zawartych w rejestrach prowadzonych przez sądy wojskowe. Tym samym Minister Sprawiedliwości uzyskałby ogólną kompetencję upoważniającą go do dostępu do wszelkich danych „zawartych w rejestrach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów”.

W świetle orzecznictwa Trybunału, prawo do ochrony danych osobowych zapisane w art. 51 Konstytucji jest pewnego rodzaju wyspecjalizowaną konstrukcją, która służy ochronie tych samych wartości, które zostały sformułowane w art. 47. Konstrukcja ta jest w orzecznictwie Trybunału prezentowana w następujący sposób: „prawo do prywatności, statutowane w art. 47 Konstytucji, zagwarantowane jest m.in. w aspekcie ochrony danych osobowych, przewidzianej w art. 51 Konstytucji. Ten ostatni, rozbudowany przepis, odwołując się aż pięciokrotnie do warunku legalności – *expressis verbis* w ust. 1, 3, 4 i 5 oraz pośrednio przez powołanie się na zasadę demokratycznego państwa prawnego w ust. 2 – stanowi też konkretyzację prawa do prywatności w aspektach proceduralnych” (wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97). Ochrona danych osobowych, przez gwarancje dotyczące

nieingerencji ze strony państwa i innych podmiotów w pewną ściśle określoną konstytucyjnie i ustawowo sferę życia jednostki oraz przez zabezpieczenie jej przed nieuprawnionymi działaniami zmierzającymi do naruszenia owej sfery, przyczynia się pośrednio do poszanowania godności człowieka (zob. wyrok TK z 14 lipca 2015 r., sygn. K 2/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 100).

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

W ocenie Trybunału przyznana Ministrowi Sprawiedliwości ogólna kompetencja w zakresie bycia administratorem danych osobowych nie znajduje aksjologicznego usprawiedliwienia. Żadna z wartości wskazanych w art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji nie przemawia za tym, aby Minister Sprawiedliwości mógł korzystać z tak szeroko zakreślonego uprawnienia. W wydanym w pełnym składzie wyroku z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80), TK stwierdził, że konstytucyjna regulacja prywatności implikuje w szczególności zakaz domniemywania kompetencji władzy publicznej w zakresie ingerencji w prywatność, nakaz powstrzymania się od niedopuszczalnej konstytucyjnie ingerencji zarówno przez organy władzy publicznej, jak i podmioty prawa prywatnego, oraz nakaz stworzenia przez państwo warunków, w których jednostka może swobodnie i bezpiecznie korzystać ze swych konstytucyjnych praw. Wychodząc z założenia o konieczności ewolucyjnej interpretacji przepisów konstytucyjnych, TK podkreślił, że konstytucyjna ochrona obejmuje każdy akt komunikacji niezależnie od charakteru jego nośnika oraz każdy akt komunikacji na odległość. „[P]ozyskiwanie informacji o życiu prywatnym jednostek przez organy władzy publicznej, zwłaszcza niejawnie, musi być ograniczone do koniecznych sytuacji, dopuszczalnych w demokratycznym państwie wyłącznie dla ochrony konstytucyjnie uznanych wartości i zgodnie z zasadą proporcjonalności. Warunki gromadzenia i przetwarzania tych danych przez władze publiczne muszą być unormowane w ustawie w sposób jak najbardziej przejrzysty, wykluczający arbitralność i dowolność ich stosowania”.

W ocenie Trybunału uprawnienie Ministra Sprawiedliwości przewidziane w dodawanym do p.u.s.w. art. 64c § 2 i 3 nie jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji) i nie jest konieczne (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Dlatego Trybunał uznał, że art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej, w zaskarżonym zakresie, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

4.6. Zbyt szeroki i ogólny charakter omawianej regulacji, ze względu na to, że dotyczy konstytucyjnie chronionej autonomii informacyjnej jednostki, budzi także wątpliwości co do zgodności z zasadą określoności (art. 2 Konstytucji). Przede wszystkim nie jest znany rzeczywisty zakres uprawnień Ministra. Wynika to z ogólnego odesłania do „rejestrów prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów”. W trakcie prac legislacyjnych nie został wyjaśniony zakres i cel przetwarzania tego rodzaju danych osobowych. Nieprecyzyjny charakter regulacji, ze względu na to, że dotyczy ona konstytucyjnie chronionej autonomii informacyjnej jednostki, narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę określoności.

Podsumowując, art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej, dodający do p.u.s.w. art. 64c § 2 i 3, w zakresie, w jakim przewiduje, że Minister Sprawiedliwości jest administratorem danych osobowych, o których mowa w § 2, jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Jędrzejewskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 5/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie o sygn. akt Kp 5/15.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Julii Przyłębskiej.

Zdanie odrębne

sędziego TK Julii Przyłębskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 5/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie o sygn. akt Kp 5/15.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Skład orzekający w niniejszej sprawie jest niezgodny z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. wydane w sprawie o sygn. K 47/15 nie weszło w życie, dlatego tryb postępowania przed Trybunałem nadal reguluje ustawa o TK w kształcie określonym ustawą o zmianie ustawy o TK, która nie utraciła mocy obowiązującej.

3. Art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

4. Art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego następuje w organie urzędowym, w którym będący przedmiotem orzeczenia akt normatywny był ogłoszony. Dopiero na skutek opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie (*vide*: art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji) i wywołuje skutki derogacyjne w nim przewidziane.

5. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w niniejszej sprawie Trybunał powinien orzekać w pełnym składzie sędziów Trybunału, to jest z udziałem co najmniej trzynastu sędziów (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK).

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie o sygn. Kp 5/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie o sygn. Kp 5/15.

Wyrok zapadł w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK). Podstawy niestosowania przez Trybunał trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przewidzianego ustawą o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę o zmianie ustawy o TK, nie może w mojej ocenie stanowić orzeczenie Trybunału z 9 marca 2016 r.

Z art. 190 ust. 3 Konstytucji wynika, że orzeczenia TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Z chwilą ogłoszenia – w braku określenia przez TK w wyroku innego terminu – następuje również utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, który był przedmiotem orzeczenia. Przyjęcie przez ustrojodawcę w art. 190 ust. 3 Konstytucji, że orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia nawiązuje do art. 190 ust. 2 Konstytucji i oznacza, że chodzi o wskazane w art. 190 ust. 2 Konstytucji ogłoszenie orzeczenia TK, wydanego w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji, w tym samym organie urzędowym, w którym ogłoszony był uprzednio będący przedmiotem orzeczenia Trybunału akt normatywny. Jeżeli akt normatywny nie był uprzednio ogłoszony orzeczenie TK ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Dopiero na skutek takiej opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wejdzie w życie i wywoła skutki derogacyjne w nim przewidziane. Skutków derogacyjnych nie wywołuje ogłoszenie orzeczenia TK na sali rozpraw. Wyrok TK w sprawie o sygn. K 47/15 nie zawierał (oprócz orzeczenia w zakresie art. 44 ust. 1 ustawy o TK, który utraci moc obowiązującą po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku) określenia innego niż data ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw terminu utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK. Orzeczenie TK z 9 marca 2016 r. nie zostało do dnia wydania wyroku opublikowane. Zgodnie z art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji nie weszło zatem w życie i nie wywołało skutku w postaci utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK, która nadal obowiązuje i powinna być stosowana.

Stosownie do zapisu art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w sprawie o sygn. Kp 5/15 pełny skład Trybunału powinien orzekać z udziałem co najmniej trzynastu sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44

ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK). W takim składzie Trybunału powinien zapaść wyrok z 25 maja 2016 r.