

## WYROK

z dnia 8 maja 2014 r.  
Sygn. akt U 9/13\*\*

### W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

#### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy i Ministra Sprawiedliwości, na rozprawie w dniu 8 maja 2014 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

§ 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 69) w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do żądania od prezesa sądu apelacyjnego aktów sądowych, z art. 10 ust. 1, art. 173, art. 178 ust. 1, art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji i z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.),

o r z e k a:

**§ 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 69), w części obejmującej słowa „ , a w uzasadnionych przypadkach – także aktów sądowych”, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

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

#### UZSADNIENIE

#### I

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 23 maja 2014 r. w Dz. U. poz. 674.

\* Postanowieniem TK z 22 maja 2014 r., sygn. U 9/13, sprostowano oczywistą omyłkę pisarską w części orzekającej wyroku.

1. W piśmie z 30 lipca 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie niezgodności § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 69; dalej: rozporządzenie) w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia Ministra Sprawiedliwości do żądania od prezesa sądu apelacyjnego akt spraw sądowych, z art. 10 ust. 1, art. 173, art. 178 ust. 1, art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji i z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.; dalej: u.o.d.o.).

Zakwestionowany przepis określa tryb przeprowadzania zewnętrznej kontroli administracyjnej przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Sprowadza się ona do kontroli wykonywania wewnętrznych obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych. Zaskarżony przepis przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję żądania od prezesa sądu apelacyjnego – sprawującego nadzór wewnętrzny – przedstawienia, w określonym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania tych obowiązków, a w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych.

Zdaniem wnioskodawcy zaskarżony § 20 rozporządzenia narusza konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władz, odnoszącą się do wzajemnych relacji legislatywy, egzekutywy i judykatury. Umożliwiając Ministrowi Sprawiedliwości dostęp do akt sprawy, przepis ten narusza równowagę między władzą wykonawczą a sądowniczą. W związku z powyższym, zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis rozporządzenia jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca podniósł ponadto, że odrębność władzy sądowniczej wymaga, by pozostawała ona niezależną i autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa. Z tego powodu zakwestionowany przepis ma być niezgodny również z art. 173 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał też jako wzorzec kontroli zakwestionowanego przepisu art. 178 ust. 1 Konstytucji. W jego ocenie § 20 rozporządzenia w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do żądania od prezesa sądu apelacyjnego akt spraw sądowych, narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej. Żądanie akt sprawy sądowej mieści się bowiem w sferze działalności sędziego, do której zasada niezawisłości znajduje bezpośrednie zastosowanie. Żądanie akt sprawy sądowej to czynność nienależąca do administracji obejmującej działalność zarządzającą i organizatorską sądów, lecz ściśle związana z czynnościami jurysdykcyjnymi.

Wnioskodawca twierdzi, że § 20 rozporządzenia narusza jednocześnie art. 47, art. 51 ust. 2 i 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te wyznaczają bowiem standardy dotyczące sposobów gromadzenia informacji o obywatelach przez instytucje publiczne i ich przekazywanie między organami władzy. Kwestionowany przepis stwarza natomiast realne zagrożenie dla danych osobowych, ze względu na ewentualną ich migrację między organami władzy publicznej w sposób niedający gwarancji ich należytego zabezpieczenia, wymaganego przez ustawę o ochronie danych osobowych.

Prokurator Generalny zauważył, że ustawodawca rozróżnia dwa rodzaje danych osobowych: zwykłe oraz wrażliwe. Ustawodawca zakazuje wszelkim podmiotom przetwarzania danych wrażliwych. Przewiduje jednak wyjątek od tego zakazu. Dopuszcza bowiem przetwarzanie danych wrażliwych, jeżeli wyraźny przepis ustawy przewiduje przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane te dotyczą, oraz jednocześnie stwarza odpowiednie gwarancje ich ochrony. Obecnie brak jest ustawowej podstawy prawnej przekazywania do dyspozycji Ministra Sprawiedliwości akt sprawy sądowej, zawierającej dane wrażliwe. Podstawa taka została zawarta samodzielnie nie w ustawie, lecz w § 20 rozporządzenia.

2. W piśmie z 22 października 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Sprawiedliwości. Wniósł o stwierdzenie, że § 20 rozporządzenia w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do żądania od prezesa sądu apelacyjnego, w uzasadnionych przypadkach, akt spraw sądowych, nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1, art. 173, art. 178 ust. 1, art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji i z art. 27 ust. 2 u.o.d.o.

Najpierw odniósł się do zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady podziału władz oraz zasady niezależności władzy sądowniczej. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości zaskarżony przepis nie jest niezgodny ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli. Mechanizm przewidziany w zaskarżonym przepisie stanowi niezbędny element właściwego wykonywania nałożonego na niego przez ustawę obowiązku sprawowania zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Sprawowanie nadzoru zewnętrznego nie dotyczy sfery orzekania przez sądy. Nie wkracza tym samym w sferę sprawowania przez sąd wymiaru sprawiedliwości. Jak przekonuje Minister Sprawiedliwości, kontrola toku postępowania w konkretnej sprawie nie oddziałuje na niezawisłość sędziowską. Pozwala jedynie uzyskać informacje o przebiegu sprawy.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości sama możliwość zapoznania się z aktami sprawy sądowej nie ma wpływu na wydanie rozstrzygnięcia ani na procedowanie sędziego. Zapoznanie się Ministra z aktami umożliwia natomiast uzyskanie przez niego informacji o przebiegu procedury sądowej i właściwej bądź nietrafnej ocenie prezesa sądu apelacyjnego w ramach sprawowania przez niego nadzoru wewnętrznego.

Minister Sprawiedliwości zaznaczył również, że dostęp do akt jest konieczny dla weryfikacji prawidłowości sprawowania nadzoru wewnętrznego przez prezesów sądów. Pozbawienie go kompetencji w zakresie żądania akt sprawy sądowej powodowałoby m.in. prawdopodobieństwo wzrostu wadliwości oceny nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych. Oceniano by bowiem czynności nadzorcze prezesów wyłącznie na podstawie informacji od nich otrzymanych, a więc bez możliwości autonomicznej weryfikacji tych informacji.

Co do konieczności ochrony danych osobowych Minister Sprawiedliwości uznał, że na straży tych danych znajdujących się w aktach sądowych będzie stał administrator danych, którym jest prezes sądu apelacyjnego. W jego kompetencji leży decyzja o ewentualnym przekazaniu akt sądowych Ministrowi Sprawiedliwości.

3. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawienie opinii w niniejszej sprawie.

W odpowiedzi z 27 marca 2014 r. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła opinię z 20 marca 2014 r., w której w pełni podzieliła zarzuty wnioskodawcy. W ocenie KRS zakwestionowany przepis rozporządzenia wprowadził odmienny od ustawy kierunek regulacji w zakresie sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów. Nieograniczona w istocie żadnymi wymiernymi kryteriami, w pełni uznaniowa i niepodlegająca żadnej zewnętrznej kontroli, kompetencja przyznana Ministrowi w § 20 rozporządzenia do żądania przedstawienia przez prezesa sądu apelacyjnego akt spraw sądowych, w tym także spraw w toku, może wpływać zarówno na sprawność postępowania, jak i bieg spraw. Przede wszystkim jednak może być odbierana jako pośredni nacisk wywierany w takiej właśnie formie przez organ władzy wykonawczej, na rozstrzygnięcie składu orzekającego. Krajowa Rada Sądownictwa podzieliła obawy Prokuratora Generalnego co do możliwości wykorzystania tej kompetencji w sposób, który pozwoli Ministrowi Sprawiedliwości na kształtowanie pożądanego z jego punktu widzenia orzeczenia. Brak stabilności na stanowisku Ministra

Sprawiedliwości i powszechnie znane przykłady wykorzystywania w ostatnim ćwierćwieczu tej funkcji do promowania kariery politycznej przez pełniące ją osoby czynią te obawy realnymi także w przyszłości.

Krajowa Rada Sądownictwa poinformowała również Trybunał o krytycznej opinii o projekcie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości wydanego na podstawie art. 37i ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.), jakkolwiek nie przedstawiła odrębnych uwag do rozwiązań zawartych w kwestionowanym przez Prokuratora Generalnego przepisie.

## II

Na rozprawie 8 maja 2014 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach przedstawionych Trybunałowi oraz odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego.

Po uzyskaniu odpowiedzi na pytania od uczestników postępowania Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania rozstrzygnięcia i zamknął rozprawę.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

1.1. Przedmiotem zaskarżenia jest § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 69; dalej: rozporządzenie) w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do żądania od prezesa sądu apelacyjnego akt spraw sądowych (dalej także: akt sądowych). Przepis ten ma następującą treść: „W ramach kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych Minister Sprawiedliwości może żądać od prezesa sądu apelacyjnego przedstawienia, w określonym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania tych obowiązków, a w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych”.

1.2. Zakwestionowany przepis został wydany na podstawie art. 37i ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.). Zgodnie z przepisem upoważniającym Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, określić ma, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2, a także sposób dokumentowania czynności nadzorczych i sporządzania informacji rocznych o działalności sądów, mając na uwadze zapewnienie sprawności i skuteczności nadzoru oraz zapewnienie prawidłowego wykonywania czynności nadzorczych.

1.3. Zaskarżony przepis rozporządzenia dookreśla ustawową regulację zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu związanego bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej.

W myśl § 20 rozporządzenia Minister Sprawiedliwości – działając przez służbę nadzoru, złożoną z sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości (por. art. 9a § 2 p.u.s.p.) – uzyskuje pośrednio wpływ na sposób wykonywania nadzoru wewnętrznego prowadzonego przez prezesów sądów.

## 2. Nadzór nad działalnością administracyjną sądów.

2.1. Pojęcie i zasady sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych są unormowane w przepisach p.u.s.p. i wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych. Zostały one szerzej przeanalizowane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 31/12 (zob. wyrok z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121). Mając to na uwadze, w niniejszej sprawie Trybunał ograniczy się do przywołania najistotniejszych ustaleń poczynionych w tym wyroku związanych z nadzorem administracyjnym, a relewantnych z punktu widzenia rozpoznania niniejszej sprawy.

2.2. Ustawodawca wyróżnił w przepisach p.u.s.p. dwie kategorie działalności administracyjnej sądów, dla których przewidział odrębne formy i zasady sprawowania nadzoru.

Po pierwsze, w świetle art. 8 p.u.s.p. działalność ta może polegać na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej (pkt 1); po drugie – na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu wymierzania sprawiedliwości oraz udzielania ochrony prawnej (pkt 2).

W pierwszym wypadku, dotyczącym spraw organizacyjno-finansowych, a zatem niewpływających bezpośrednio na działalność orzeczniczą sądów, kompetencje nadzorcze ustawodawca powierzył Ministrowi Sprawiedliwości, który ma je wykonywać na zasadach określonych w dziale I rozdziale 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych). Przesądza o tym art. 9 p.u.s.p.

W drugim natomiast wypadku, uznawanym za powiązany ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniem zadań z zakresu ochrony prawnej, ustawodawca rozdzielił kompetencje nadzorcze między prezesów sądów oraz Ministra Sprawiedliwości. Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), takie ukształtowanie zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów miało na celu ściśle rozgraniczenie kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów oraz ograniczenie zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów w zakresie „toka i sprawności postępowania” (druk sejmowy nr 3655/VI kadencja, s. 12).

Zgodnie z art. 9a § 1 p.u.s.p. prezesi sądów sprawują nadzór wewnętrzny. Szczególną rolę w tym zakresie przypisuje się prezesowi sądu apelacyjnego, który odpowiada za należyte sprawowanie nadzoru w całej apelacji (art. 37a § 1 p.u.s.p.). Z kolei nadzór zewnętrzny nad działalnością administracyjną sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. sprawowany jest przez Ministra Sprawiedliwości, za pomocą służby nadzoru, złożonej z sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Podstawowe zasady sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów określa rozdział 5, działu 1 p.u.s.p. Natomiast szczegółowy tryb sprawowania nadzoru nad działalnością sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz

wykonywania ochrony prawnej ma określić rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, wydane po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa (art. 37i p.u.s.p.).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na jednoznaczne rozstrzygnięcie ustawowe, zgodnie z którym wszystkie czynności z zakresu nadzoru administracyjnego – zarówno sprawowanego przez prezesów sądów, jak i przez Ministra Sprawiedliwości – nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawiśli (art. 9b p.u.s.p.). Regulacja ta stanowi konsekwencję konstytucyjnych rozwiązań zapewniających organom władzy sądowniczej pozycję władzy odrębnej i niezależnej od innych władz (art. 173 Konstytucji).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, relacje między działalnością administracyjną a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i udzielaniem ochrony prawnej muszą być ukształtowane z uwzględnieniem tego, że działalność administracyjna sądów ma charakter służebny względem ich podstawowej działalności, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej. Organizacja administracji sądowej i sposób jej funkcjonowania mają tym samym wspierać prawidłowe sprawowanie przez sąd wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w tym świetle należy również rozpatrywać kwestię nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Dotyczy to organizacji, zakresu, a także środków nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Kompetencje organów sprawujących nadzór nad działalnością administracyjną sądów nie mogą jednak prowadzić do ingerencji w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej, zwłaszcza naruszać lub osłabiać niezawisłości sędziowskiej (zob. wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, cz. III, pkt 4.3 i przywołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie odnosił się do kwestii sprawowania nadzoru administracyjnego realizowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad sądami. Obszernie na ten temat wypowiedział się w wyrokach pełnego składu z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3) oraz powtórzył i rozwinął dotychczasowe tezy w wyroku o sygn. K 31/12. Obydwa orzeczenia dotyczyły przepisów p.u.s.p. przyznających Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję w zakresie sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów.

Odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, w przywołanym wyroku o sygn. K 31/12 Trybunał Konstytucyjny nie zanegował dopuszczalności sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Warunkiem zgodnego z zasadą podziału i równowagi władz, wyrażoną w art. 10 Konstytucji, nadzoru administracyjnego jest to, aby czynności wykonywane w jego ramach nie wkraczały w dziedzinę, w której sędziowie są niezawiśli. Potwierdza to zresztą ustawowa regulacja z art. 9b p.u.s.p.

Trybunał wypowiadał się już na temat rozumienia pojęcia nadzoru w p.u.s.p. Jego zdaniem należy go interpretować w sposób odpowiadający celowi, jakiemu ma służyć ta instytucja, tj. wpływaniu na bieg spraw administracyjnych sądu, bez ingerencji w sprawowanie przez niego wymiaru sprawiedliwości. Potrzeba funkcjonowania nadzoru administracyjnego wynika z tego, że sąd jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, która jest wyposażona w środki materialne i budżetowe. Musi zatem mieć administrację, a jej funkcjonowanie powinno podlegać weryfikacji. Nadzór administracyjny nad działalnością sądów polega zatem na „weryfikacji zewnętrznej, formalnej działalności administracyjnej sądów”. Do pojęcia działalności administracyjnej sądu należy również zaliczyć „tok i sprawność postępowania”, chociaż – co nie budzi wątpliwości – kwestie te pozostają w bardzo ścisłym związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, a więc działalnością, w której sędziowie mają być niezawiśli.

W wyroku o sygn. K 45/07, przywołanym również w cytowanym wyżej wyroku o sygn. K 31/12, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że należy ściśle rozróżnić nadzór nad

działalnością administracyjną sądów, sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości, oraz nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, który może zostać powierzony wyłącznie organom władzy sądowniczej. W ramach działalności pozaorzeczniczej sądów należy odróżnić działalność związaną z koniecznym zarządzaniem procesem orzecznym oraz właściwą działalność administracyjną, mającą zapewnić sędziom optymalne warunki materialne, lokalowe i techniczne. Nadzór nad działalnością administracyjną sądów nie powinien jednakże obejmować organizowania postępowania w rozpoznawanych sprawach (np. rozdziału wpływających spraw, wyznaczania terminów konkretnych posiedzeń, wzywania świadków i biegłych). Sprawy te są nierozdzielnie związane z władzą sądowniczą. W tym zakresie wyłączne kompetencje powinny zostać zastrzeżone na rzecz przewodniczących wydziałów bądź prezesów sądów.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że może istnieć taka sfera działania sądów, w obrębie której wykonywanie przez Ministra Sprawiedliwości kompetencji określonych w ustawach nie będzie powodować naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wkraczanie w pozaorzecznicze kompetencje sądów – w ramach równowagi się władz – przez inne organy państwowe jest dopuszczalne wyjątkowo, jedynie na podstawie precyzyjnie sformułowanych oraz właściwie uzasadnionych merytorycznie przepisów. Tylko w takim zakresie możliwe będzie przyznanie oznaczonych kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości w ramach sprawowanego przez niego zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami. Wówczas udział tego podmiotu w pozaorzeczniczych działaniach sądownictwa powszechnego wpisuje się w system podziału i równowagi władzy (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07).

Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu przedstawiciela Ministra Sprawiedliwości wyrażonego na rozprawie, jakoby dokonana m.in. w przywołanych wyżej wyrokach pozytywna ocena mechanizmu zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów oznaczała równocześnie zweryfikowanie zakwestionowanego przepisu rozporządzenia. Ogólna akceptacja mechanizmu nie oznacza bowiem uznania konstytucyjności każdego szczegółowego rozwiązania związanego z nadzorem administracyjnym. Rozwiązania takie muszą podlegać ocenie hierarchicznej zgodności norm *ad casum*.

2.3. W świetle art. 37b § 1 p.u.s.p. czynności nadzorcze prezesa sądu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, obejmują w szczególności: badanie sprawności postępowania w poszczególnych sprawach, kontrolowanie działalności sekretariatu wydziału, a także badanie prawidłowości przydzielania sędziom i referendarzom sądowym spraw oraz równomiernego obciążenia ich pracą. Czynnościami z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanymi przez prezesa sądu apelacyjnego i prezesa sądu okręgowego są ponadto: wizytacja – obejmująca pełną działalność administracyjną sądu lub wydziału sądu, oraz lustracja – obejmująca wybrane zagadnienia z działalności administracyjnej sądu lub wydziału sądu (art. 37b § 2 p.u.s.p.).

2.4. Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów określony w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. sprawuje Minister Sprawiedliwości. Nadzór ten obejmuje: analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, a ponadto wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów oraz wykonywanie czynności koniecznych z punktu widzenia realizacji zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w zakresie spraw dotyczących działalności sądów (art. 37f p.u.s.p.).

Ustawowy zakres kompetencji Ministra Sprawiedliwości co do sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów określa art. 37g p.u.s.p. W ramach tego nadzoru Minister Sprawiedliwości może: analizować informacje roczne o działalności sądów, ustalać ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, a także kontrolować wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych i wydawać w tym zakresie zarządzenia. W wypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego zarządzeń Ministra Sprawiedliwości, może on ponadto zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu albo przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu.

### 3. Podstawowe problemy konstytucyjne.

W niniejszej sprawie występują trzy powiązane ze sobą problemy konstytucyjne.

Po pierwsze, czy przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt sprawy sądowej, w toku sprawowanego przez niego zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, mieści się w przedmiotowym zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 37i p.u.s.p. Innymi słowy, czy upoważnienie do unormowania „szczegółowego trybu sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2” p.u.s.p., obejmuje przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości dostępu do akt spraw sądowych. Wiąże się z tym w dalszej kolejności rozstrzygnięcie, czy zakwestionowany przepis rozporządzenia – w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do żądania akt spraw sądowych – ma charakter wykonawczy w stosunku do ustawy upoważniającej, w sytuacji milczenia ustawy na ten temat, a także czy materia związana z dostępem do akt spraw sądowych jest „materią ustawową”.

Po drugie, czy mechanizm żądania akt sprawy sądowej przez Ministra Sprawiedliwości narusza odrębność władzy sądowniczej, ogranicza niezależność sądów lub niezawisłość sędziów.

Po trzecie, czy powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości obowiązku sprawowania zewnętrznych czynności nadzorczych nad działalnością administracyjną sądów wymaga powierzenia temu organowi władzy wykonawczej kompetencji do żądania akt sprawy sądowej na każdym etapie rozpatrywania sprawy przez sąd.

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy zarzutów sformułowanych przez Prokuratora Generalnego, Trybunał Konstytucyjny postanowił odnieść się do kwestii adekwatności wzorców kontroli, który to problem podniósł Minister Sprawiedliwości w swoim piśmie procesowym oraz podczas rozprawy. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wszystkie wskazane przez wnioskodawcę przepisy Konstytucji i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.; dalej: u.o.d.o.) mogą stanowić potencjalnie adekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Nie sprzeciwiają się temu związek treściowy między przedmiotem zaskarżenia i tymi wzorcami ani dotychczasowe orzecznictwo Trybunału.

### 4. Ocena zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Mając na uwadze zarzuty sformułowane we wniosku, Trybunał Konstytucyjny postanowił rozstrzygnąć najpierw zarzut natury formalnej, odnoszący się do przekroczenia przez Ministra Sprawiedliwości granic upoważnienia ustawowego i unormowania w akcie wykonawczym materii, co do których Minister Sprawiedliwości nie został upoważniony przez ustawodawcę.

4.2. Wymagania, jakim muszą odpowiadać rozporządzenia, formułuje art. 92 ust.



1 Konstytucji. Przepis ten dopuszcza stanowienie rozporządzeń wyłącznie na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie powinno mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać konstytucyjny organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) i 3) treściowym (musi określać wytyczne dotyczące sposobu uszczegółowienia treści aktu normatywnego).

Zagadnienia związane z konstytucyjnym modelem rozporządzenia, jako aktu wykonawczego, były wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. ostatnio np. wyroki z: 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 51; 9 marca 2011 r., sygn. P 15/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 9; 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11). W tym miejscu wystarczające jest syntetyczne przypomnienie najważniejszych ustaleń.

4.2.1. Rozważania dotyczące relacji między rozporządzeniem, ustawą i Konstytucją wymagają zawsze uwzględniania ogólnego założenia wyłączności regulacji ustawowej w sferze wolności i praw konstytucyjnych. Na gruncie przepisów Konstytucji z 1997 r. doszło do podniesienia wymagań w tym zakresie. Wyłączność ustawy nabrała bowiem absolutnego charakteru w tym sensie, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie ma bezpośredniego oparcia w ustawie i nie służy wykonaniu ustawy. Nie ma zatem materii, w których mogłyby być stanowione akty podustawowe powszechnie obowiązujące bez uprzedniego ustawowego unormowania tych kwestii (zob. np. wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156, cz. III, pkt A.2).

Odpowiedź na pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie kwestie można przekazać do rozporządzenia, zależy generalnie od normowanej materii, a zwłaszcza od jej związku ze sferą konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Im bardziej dana regulacja wpływa na sposób korzystania z wolności lub praw konstytucyjnych, tym bardziej precyzyjnie powinna być określona w ustawie i tym mniej miejsca pozostaje na regulację wykonawczą. Nigdy jednak przekazanie pewnych spraw do unormowania w rozporządzeniu nie może doprowadzić do nadania ustawie charakteru blankietowego, tj. pozostawienia organowi władzy wykonawczej możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek (zob. wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3, cz. III, pkt 2.2).

4.2.2. W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenie jest aktem normatywnym wydanym w celu wykonania ustawy oraz na podstawie udzielonych upoważnień. Tym samym koncepcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego determinują trzy podstawowe warunki. Po pierwsze, może być wydane na podstawie wyraźnego, a nie opartego na domniemaniu lub wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy. Po drugie, musi być wydane w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Po trzecie, nie może być sprzeczne z Konstytucją ani z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa o randze nie niższej niż ustawa. Naruszenie choćby jednego z tych warunków skutkuje niezgodnością rozporządzenia z hierarchicznie wyższym aktem normatywnym, a w każdym wypadku – z Konstytucją (zob. np. wyrok TK z 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36, cz. III, pkt 4.1).

4.2.3. Funkcją rozporządzenia jest wykonanie ustawy, a nie jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień. Akt ten jest ściśle związany z wolą ustawodawcy wyrażoną w upoważnieniu ustawowym. Istnieje zatem funkcjonalny związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te

akty tworzą swoistą całość zdeterminowaną przez ustawodawcę. Z tego względu zakres swobody wydającego rozporządzenie jest wyznaczony pozytywnie przez wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania oraz negatywnie – przez wymaganie braku niezgodności z normami hierarchicznie wyższym. W konsekwencji rozporządzenie jako akt wykonawczy nie może normować materii w ogóle nieuregulowanych w ustawie, nawet jeśli wydawało się to celowe lub pożądane z jakiegokolwiek punktu widzenia (zob. np. wyrok TK z 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56, cz. III, pkt 4).

Brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w choćby nieprecyzyjności upoważnienia lub pominięciu treści istotnych do prawidłowego wykonania ustawy, musi być interpretowany ściśle – jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w oznaczonym zakresie. Odstępstwa od upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów (zob. wyrok TK z 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, cz. III, pkt 4.1). Stwierdzenie to pozostaje w ścisłym związku z poglądem Trybunału, zgodnie z którym interpretacja przepisów przyznających kompetencje normodawcze nie może dokonywać się za pomocą wykładni rozszerzającej i celowościowej (zob. ostatnio wyrok TK z 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124, cz. III, pkt 2.2).

Jak wskazywał już Trybunał „wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Musi być ono sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie. Przepisy aktu wykonawczego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi” (zob. wyrok z 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, cz. III, pkt 2.2).

4.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że naruszenie art. 92 Konstytucji przez przepisy rozporządzenia może mieć różne postacie. Może ono polegać m.in. na wydaniu tego aktu przez podmiot niemający kompetencji prawotwórczej lub z naruszeniem procedury jego stanowienia, wykroczeniu poza przedmiotowy zakres upoważnienia i unormowania w rozporządzeniu spraw, do których ustawodawca nie upoważnił prawodawcy delegowanego, czy wreszcie – niezgodności treści rozporządzenia z aktami normatywnymi hierarchicznie wyższymi. Każde z tego rodzaju uchybień samoistnie może być przyczyną orzeczenia przez Trybunał o niezgodności zakwestionowanego przepisu rozporządzenia z art. 92 Konstytucji.

4.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że unormowanie w zakwestionowanym przepisie rozporządzenia dostępu Ministra Sprawiedliwości do akt sądowych – jako środka sprawowanego przezeń nadzoru nad działalnością administracyjną sądów – wykracza poza przedmiotowy zakres upoważnienia do unormowania „szczegółowego trybu” sprawowania tego nadzoru.

4.4.1. Przepisy p.u.s.p. regulują jedynie zręby trybu sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Do ustawowych elementów tego trybu należy przewidziane w art. 37g § 2 p.u.s.p. zarządzenie przez Ministra Sprawiedliwości przeprowadzenia lustracji sądu albo wydziału, bądź lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu, w sytuacji stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego

zarządzeń wydanych przez Ministra Sprawiedliwości. Ustawodawca przewidział ponadto, że zarządzając przeprowadzenie tych czynności, Minister Sprawiedliwości wyznacza prezesowi sądu apelacyjnego zakres i termin ich przeprowadzenia, a w uzasadnionych wypadkach może zarządzić przeprowadzenie czynności przez sędziów wizytatorów z obszaru innej apelacji. Jako element trybu sprawowania nadzoru można traktować także możliwość zwrócenia uwagi na piśmie prezesowi lub wiceprezesowi sądu w razie stwierdzenia uchybień w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego (art. 37g § 5 p.u.s.p.). Ponadto do ustawowych elementów „trybu sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2” p.u.s.p. – w zakresie odnoszącym się do kompetencji Ministra Sprawiedliwości – należałoby również zaliczyć postępowanie w sprawie odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, obejmujące obowiązek zawiadomienia prezesa sądu o odmowie przyjęcia tej informacji i przyczynach odmowy. Ustawodawca nie przewidział żadnych innych – niż wskazane powyżej – elementów trybu sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością sądów, a w szczególności mających związek z możliwością żądania przez niego od prezesów sądów apelacyjnych akt spraw sądowych.

4.4.2. Posługiwanie się przez ustawodawcę, w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia, zwrotem „szczegółowy tryb” dopuszczalne jest, o ile ustawodawca sprecyzuje znaczenie i zakres tego pojęcia. To wyrażenie, użyte w przepisie upoważniającym, nie może jednak oznaczać przyzwolenia na wprowadzenie nowych, pozaustawowych kompetencji organów państwa czy wydawania regulacji o charakterze materialnoprawnym. W ocenie Trybunału „modyfikacja czy też uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwiane tym, że przepis upoważniający zawiera sformułowanie «szczegółowe zasady i tryb postępowania». Nie należy bowiem do kompetencji organu wydającego akt wykonawczy stwierdzenie, że zamieszczenie w rozporządzeniu pewnych treści normatywnych byłoby racjonalne czy celowe, mimo że delegacja nie zawierała stosownego upoważnienia” (zob. wyrok TK z 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, cz. III, pkt 4; por. ustalenia Trybunału Konstytucyjnego w doniesieniu do pojęcia „szczegółowe zasady” w wyrokach TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118; 29 czerwca 2004 r., sygn. U 1/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 60; 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje powyższe ustalenia. Niedopuszczalne jest przekazanie w upoważnieniu ustawowym kompetencji do unormowania w rozporządzeniu „szczegółowego trybu” wykonywania jakichś czynności tak długo, jak długo ustawodawca dostatecznie nie ureguluje w ustawie owego trybu i jego środków. Organowi wydającemu rozporządzenie nie wolno nigdy domniemywać kompetencji w zakresie uregulowania w akcie wykonawczym tych zagadnień, co do których nie został wyraźnie upoważniony, chociażby nawet uznawał je za konieczne bądź przydatne do wykonania ustawy.

4.4.3. Aby unormować nadzór nad działalnością administracyjną sądów, jest konieczne, by ustawa określała przynajmniej przedmiotowy i podmiotowy jego zakres, środki nadzoru, a ponadto tryb jego wykonywania. Ustawodawca w sposób bardzo lakoniczny uregulował w ustawie sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. (zob. pkt 4.4.1). Prokurator Generalny jednakże nie zakwestionował we wniosku art. 37i p.u.s.p., upoważniającego Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia. Nie ma zatem możliwości oceny konstytucyjności upoważnienia ustawowego w niniejszej sprawie. Badając zgodność z Konstytucją przepisu rozporządzenia wydanego na podstawie art. 37i p.u.s.p., Trybunał stwierdza, że ustawodawca nie uregulował w ustawie upoważniającej, której wykonaniu zakwestionowany przepis ma służyć, problemu dostępu do akt sądowych. W tym zakresie

nie przewidział nawet zrębów trybu dostępu do tych akt. To znaczy, że Minister Sprawiedliwości – przyznając sobie w zakwestionowanym § 20 rozporządzenia kompetencję do żądania akt spraw sądowych – zinterpretował przepis upoważniający w sposób ekstensywny, niezgodny z zakresem normowania ustawy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza ponadto, że niezależnie od zakresu ustawowej regulacji nadzoru nad działalnością administracyjną sądów sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości, o której mowa w art. 37f i art. 37g p.u.s.p., kompetencja do żądania akt sądowych w ramach czynności nadzorczych nie może być traktowana jako element trybu sprawowania tegoż nadzoru, ale jako środek sprawowania nadzoru. Środek ten nie został przewidziany przez ustawodawcę, lecz został wykreowany dopiero w zaskarżonym przepisie rozporządzenia. Uregulowanie ustawie, że to Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór zewnętrzny nie oznacza, samo przez się, jakie środki nadzoru pozostają w jego kompetencji. Ogólne wskazanie zadań ministra nie może być interpretowane jako przyznanie kompetencji, czyli władczych uprawnień do kształtowania sytuacji prawnej podmiotu, w tym organów państwa. Odmienne podejście stałoby w jawnej sprzeczności z art. 7 Konstytucji i wynikającym z niego zakazem domniemywania kompetencji przez organy władzy publicznej.

Minister Sprawiedliwości nie tylko więc wykroczył poza przedmiotowy zakres upoważnienia ustawowego, regulując sprawy, do których nie został upoważniony przez ustawodawcę, ale także błędnie zinterpretował przepis upoważniający, traktując dostęp do akt sądowych jako element trybu sprawowania nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów, a nie jako środek sprawowania tego nadzoru.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie niezgodności § 20 rozporządzenia, w części obejmującej słowa „, , a w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych”, z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.5. Niezależnie od powyższej oceny, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że materia objęta zaskarżonym § 20 rozporządzenia, obejmująca dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych, jest materią ustawową. W konsekwencji uregulowanie w akcie wykonawczym kwestii udostępniania Ministrowi Sprawiedliwości akt spraw sądowych – w sytuacji milczenia ustawodawcy na ten temat – narusza również wykonawczy charakter rozporządzenia.

4.5.1. Za traktowaniem kwestii dostępu organów władzy wykonawczej do akt sądowych jako materii wymagającej regulacji ustawowej przemawiają następujące argumenty.

Dostęp do akt sprawy sądowej, w szczególności znajdującej się w toku, oddziałuje – na co trafnie zwrócił uwagę Prokurator Generalny – 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.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego konsekwencją konstytucyjnej zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej od innych władz jest to, że sądy i Trybunały muszą działać w oddzielonych od pozostałych władz strukturach

organizacyjno-decyzyjnych, posiadać wyodrębnione środki finansowe zapewniające ich sprawne funkcjonowanie, dysponować wewnętrznym systemem kontroli i prawną możliwością ochrony swych uprawnień (por. wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29, 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12).

Skoro władza sądownicza może być wykonywana wyłącznie przez sądy, to pozostałe władze nie mogą w niej uczestniczyć lub ingerować w jej działania (zob. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04). W wypadku władzy sądowniczej nie może być mowy o takich odstępstwach od zasady podziału i równowagi władzy (np. „przecięcia kompetencyjne”), które są dopuszczalne w relacjach między pozostałymi władzami. Żadna władza nie może ingerować w sprawy struktury, składu lub działania władzy sądowniczej. Wyjątki określić może wyłącznie Konstytucja. Zasada podziału i równowagi władzy w odniesieniu do władzy sądowniczej wymaga odpowiednich gwarancji zapewniających niezależną pozycję władzy sądowniczej. Chodzi tu o realizację zasady niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, czyli o ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki lub osób prawnych (por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04).

Mając to na uwadze, Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza, by w ramach nadzoru zewnętrznego istniała potrzeba wglądu w akta sądowe. Jednakże inaczej postrzega zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy co do kreowania kompetencji do żądania akt sprawy zakończonej prawomocnym wyrokiem, a inaczej zaś gdy trwa postępowanie przed sądem. Zakończenie sprawy przed sądem ogranicza możliwość wystąpienia sytuacji naruszenia przez to niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądu. Zdecydowanie węższy margines swobody regulacyjnej ma natomiast ustawodawca podczas kreowania kompetencji do żądania udostępnienia przez Ministra Sprawiedliwości akt sprawy znajdującej się w toku. Do przyznania mu tej kompetencji muszą istnieć bardzo ważne i silnie uzasadnione przesłanki. Materia ta dotyczy bowiem konstytucyjnych uprawnień władzy sądowniczej – sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W każdym wypadku konstrukcja taka musi mieć, po pierwsze, swoją wyraźną podstawę w ustawie, a po drugie może odnosić się jedynie do takich sytuacji, które nie będą ingerowały w niezawisłość sędziowską ani nie będą mogły być odebrane jako naruszenie zasady bezstronności.

Udostępnianie akt sądowych organom władzy wykonawczej może także rzutować na efektywność sądowej ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji). Również w tym wypadku już sama świadomość możliwości przekazania organowi władzy wykonawczej akt sprawy sądowej, zwłaszcza jeśli dotyczy ona sporu między jednostką a państwem, może podawać w wątpliwość rozstrzygnięcie tej sprawy przez niezależny, niezawisły i bezstronny sąd, czego wymaga art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości akt sądowych w trakcie toczącego się postępowania nie może rzutować na realizację konstytucyjnego prawa jednostki do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Akta sądowe zawierają dane osobowe jednostek, nierzadko o charakterze intymnym, dotyczą szczegółów z życia rodzinnego i prywatnego. Informacje te objęte są konstytucyjną ochroną wynikającą między innymi z art. 47 i art. 51 Konstytucji. Zasady gromadzenia i tryb udostępniania tego rodzaju danych, w tym możliwość przekazywania ich między organami państwa, mogą być unormowane jedynie w ustawie, o czym stanowi art. 51 ust. 5 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, każda operacja na danych osobowych jednostek, w tym przekazywanie ich między organami państwa, musi być

uznawana za odrębną ingerencję w autonomię informacyjną jednostki, a tym samym wymaga unormowania w ustawie.

4.5.2. Określenie podmiotów, które mają prawo wglądu do akt sądowych, musi być uregulowane w ustawie. Problematyka ta wiąże się bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, ustrojową pozycją sądów oraz korzystaniem przez jednostki z konstytucyjnych wolności i praw. Nie jest to jednakże materia zastrzeżona dla wyłącznej regulacji ustawowej, co do której nie byłoby w ogóle dopuszczalne określenie pewnych kwestii związanych z dostępem do akt sądowych w rozporządzeniach. Niemniej jednak przekazanie do uregulowania w akcie wykonawczym katalogu podmiotów mających prawo dostępu do akt sprawy wymaga jednoznacznego upoważnienia do tego w ustawie i nie może opierać się na domniemaniu czy względach celowościowych.

W polskim systemie prawa brak jest ustawowej regulacji pozwalającej Ministrowi Sprawiedliwości żądać od prezesa sądu apelacyjnego udostępniania akt sądowych w ramach sprawowanego nadzoru zewnętrznego, w szczególności w trakcie rozpatrywania sprawy przez sąd. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych w żadnym ze swoich przepisów nie odnosi się do kwestii dostępu organów państwa do akt spraw sądowych. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że prezes sądu, upoważniony do wykonywania nadzoru wewnętrznego, ani tym bardziej Minister Sprawiedliwości, do którego należy zewnętrzny nadzór nad działalnością nadzorczą prezesów sądów, nie został wyposażony w kompetencję do żądania akt spraw sądowych. Nie ma również uzasadnionych podstaw do wyinterpretowania takiej kompetencji z art. 37b § 1 pkt 1 p.u.s.p., zgodnie z którym w ramach wewnętrznego nadzoru prezes sądu bada „sprawność postępowania w poszczególnych sprawach”. Nawet jeśli przyjąć wykładnię tego przepisu, zgodnie z którą prezes sądu, czyli organ znajdujący się wewnątrz struktury władzy sądowniczej, może żądać dostępu do akt sprawy sądowej w ramach sprawowanego nadzoru wewnętrznego, nie znaczy to automatycznie, aby analogiczną kompetencją miał dysponować Minister Sprawiedliwości, sprawujący nadzór zewnętrzny. Nie ma zatem żadnych uzasadnionych konstytucyjnie podstaw, aby wywodzić z art. 37f oraz z art. 37g p.u.s.p. kompetencję do żądania dostępu do akt toczącej się sprawy. W świetle art. 92 ust. 1 zdania pierwszego Konstytucji nie więc dopuszczalne unormowanie w akcie wykonawczym do p.u.s.p. kwestii dostępu Ministra Sprawiedliwości do akt sądowych w toku sprawowania nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że § 20 rozporządzenia w zakresie przyznającym Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do żądania akt sądowych narusza konstytucyjny model rozporządzenia, jako aktu wykonawczego do ustawy i ściśle jej podporządkowanemu. Tym samym § 20 rozporządzenia, w części obejmującej słowa „, a w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych”, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

## 5. Umorzenie.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega wagę zarzutu naruszenia przez zakwestionowany przepis zasady podziału i równowagi władz oraz zasady odrębności władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1, art. 173 Konstytucji), a także zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1), w zakresie, w jakim przepis ten przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do żądania akt sądowych, a szczególności do zakończenia rozpoznawania sprawy przez sąd. W żadnym razie orzeczenie Trybunału o niezgodności przepisu w zaskarżonej części ze względu na naruszenie przez Ministra Sprawiedliwości art. 92 ust. 1 Konstytucji nie może być odczytane jako akceptacja dowolnego wkraczania władzy wykonawczej w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Zgodnie jednak z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, orzekając o

niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji chociażby tylko z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli może zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na zbędność orzekania (zob. np. wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4, cz. III, pkt 3.8 oraz powołane tam orzecznictwo). Mając to na uwadze, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w sprawie badania zgodności § 20 rozporządzenia z pozostałymi wzorcami kontroli wskazanymi we wniosku Prokuratora Generalnego.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.