

OPINIA

KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 20 marca 2014 r.

w sprawie 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 akt spraw sądowych, z art. 10 ust. 1, art. 173, art. 178 ust. 1, art. 47 w zw. z art. 51 ust. 2 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz 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.) - sprawa o sygn. akt U 9/13.

Krajowa Rada Sądownictwa podziela stanowisko Prokuratora Generalnego zawarte we wniosku z dnia 30 lipca 2013 r. co do 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) w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do żądania od prezesa sądu apelacyjnego akt spraw sądowych, z wymienionymi wyżej przepisami Konstytucji oraz 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.) oraz zaprezentowaną w tym wniosku argumentację.

Przede wszystkim należy podkreślić, że zakwestionowany przepis został zawarty w akcie wykonawczym do ustawy, wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 37i ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, określi, 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 skutecznego wykonywania czynności nadzorczych.

W związku z tym § 20 wymienionego wyżej rozporządzenia jako przepis o wykonawczym charakterze nie może wprowadzać rozwiązań prawnych, które wykraczają poza cel, któremu służy instytucja nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, polegająca, na zapewnieniu właściwego toku urzędowania sądu, bezpośrednio związanego

z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych tj. zadań związanych z wymiarem sprawiedliwości, a także innych zadań z zakresu ochrony prawnej, powierzonych w drodze ustaw. Należy przy tym podkreślić, że w świetle obecnie obowiązujących przepisów ustawy, wprowadzonych w drodze jej zmiany dokonanej na podstawie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1193) nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2, został, w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym, ograniczony na rzecz uprawnień nadzorczych prezesów, a zwłaszcza prezesa sądu apelacyjnego (rozdział 5 w dziale I, art. 37 - art. 41). Odzwierciedleniem tej nowej pozycji Ministra Sprawiedliwości w ramach nadzoru jest określenie w art. 9a § 2 ustawy nadzoru sprawowanego przez ten organ, w zakresie o którym mowa w art. 8 pkt 2, jako zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów. W ustawie zakres tego nadzoru określono przede wszystkim w art. 37f oraz art. 37g. W przepisach tych, a także w innych przepisach rozdziału 5, działu I, uprawnienia Ministra związane są z kontrolą działalności prezesów sądów w zakresie sprawowania przez nich nadzoru wewnętrznego, a nie z kontrolą toku spraw (sprawności postępowania sądowego). Dlatego też w ustawie nie przewidziano możliwości badania przez Ministra Sprawiedliwości akt spraw sądowych. Takie rozwiązanie przyjęte w ustawie było świadomym działaniem ustawodawcy, osłabiającym możliwość ingerowania organu władzy wykonawczej w tę sferę działalności sądów, która stanowi ich tzw. „jądro kompetencyjne”. Mając zaś na uwadze okres, w którym wprowadzono wymienione wyżej zmiany do ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, należy zwrócić uwagę, że nowela z 2011 r. realizowała wnioski wynikające z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r. sygn. akt K 45/07 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3)

Odmienny niż w ustawie kierunek regulacji w zakresie nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości przyjęto natomiast w przepisie rozporządzenia, w zakresie zakwestionowanym przez Prokuratora Generalnego. Nieograniczone w istocie żadnymi wymiernymi kryteriami (takiego kryterium nie stanowi określenie „w uzasadnionych przypadkach”), w pełni uznaniowe i niepodlegające żadnej zewnętrznej kontroli uprawnienie Ministra Sprawiedliwości, wynikające z § 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 to uprawnienie może być odbierane jako pośredni nacisk wywierany w takiej formie przez

organ władzy wykonawczej, na rozstrzygnięcie składu orzekającego. Krajowa Rada Sądownictwa podziela w tym zakresie obawy Prokuratora Generalnego, co do możliwości wykorzystania tego uprawnienia 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 dla celów promowania kariery politycznej przez pełniące ją osoby czynią te obawy realnymi także w przyszłości.

Z tych względów Krajowa Rada Sądownictwa krytycznie opiniowała projekt wymienionego wyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w pismach z dnia 8 marca, 15 czerwca oraz 5 grudnia 2012 r., jakkolwiek nie przedstawiła odrębnych uwag do rozwiązań zawartych w zakwestionowanym przez Prokuratora Generalnego przepisie. Negatywną opinię co do możliwości udostępniania akt sądowych przez prezesów sądów powszechnych w ramach nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości w świetle stanu prawnego obowiązującego od 28 marca 2012 r. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła w stanowisku z dnia 27 września 2012 r. Rada podkreśliła, że w ramach nowego modelu zewnętrznego nadzoru administracyjnego nadzór Ministra Sprawiedliwości w zakresie toku i sprawności postępowania został ograniczony na rzecz prezesów sądów. W konsekwencji ustawa nie zawiera upoważnienia dla Ministra Sprawiedliwości do żądania przesyłania mu akt sądowych.

Dodatkowo Krajowa Rada Sądownictwa informuje, że przedstawione wyżej negatywne stanowisko, co do możliwości żądania przez Ministra Sprawiedliwości akt sądowych w związku ze sprawowaniem przez ten organ nadzoru administracyjnego nad sądami Rada przedstawiła także w opinii z dnia 5 marca 2014 r. do najnowszego projektu ustawy o zmianie - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

Dlatego też Krajowa Rada Sądownictwa uważa, tak jak Prokurator Generalny, że § 20 rozporządzenia w zakresie, o którym mowa we wniosku, jest niezgodny z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, gdyż przyznaje organowi władzy wykonawczej możliwości wpływania na działanie władzy sądowniczej, w zakresie w którym Konstytucja gwarantuje odrębność i niezależność tej ostatniej władzy od innych władz, a także niezawisłość sędziów.

Krajowa Rada Sądownictwa podziela także stanowisko Prokuratora Generalnego, co do niezgodności § 20 rozporządzenia w zakresie określonym we wniosku z art. 92 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 37i ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Zakwestionowane unormowanie rozporządzenia nie ma charakteru wykonawczego.

Wykracza bowiem poza zakres wyznaczony upoważnieniem gdyż ze względu na uznaniowy i nieokreślony zakres uprawnień Ministra Sprawiedliwości do żądania akt wszelkich spraw sądowych może stać się niedopuszczalnym instrumentem oddziaływania przez organ władzy wykonawczej na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości - „jądro kompetencyjne” władzy sądowniczej.

Krajowa Rada Sądownictwa dostrzega również zagrożenia, które kwestionowany przez Prokuratora Generalnego przepis rozporządzenia stwarza dla ochrony prawa do prywatności gwarantowanej art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i 5 w związku z art. 31 ust. 3, a także art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia o ochronie danych osobowych. Przede wszystkim w świetle tych unormowań o ograniczeniach prawa do prywatności powinien decydować ustawodawca, a nie organ władzy wykonawczej w drodze aktu podustawowego. Jednakże szersza analiza § 20 rozporządzenia z tego punktu widzenia wykracza poza kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa wynikające z art. 186 Konstytucji.

Na marginesie Rada zauważa, że w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad zmianą ustawy o ustroju sądów powszechnych umożliwiającą Ministrowi dostęp do systemu informatycznego sądów powszechnych, a więc rozwiązaniem dalej idącym niż zawarte w zakwestionowanym przez Prokuratora Generalnego przepisie rozporządzenia.