

RCL DPiO 5604 - 50/14

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 8 MAJA 2014 r., SYGN. AKT U 9/13

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt U 9/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 23 maja 2014 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, pod poz. 674.

2. Sentencja orzeczenia:

Przepis § 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 akt spraw sądowych” jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, zwanego dalej „rozporządzeniem”, w zakresie wskazanym przez Trybunał Konstytucyjny w sentencji orzeczenia utracił moc powszechnie obowiązującą z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z dniem 23 maja 2014 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

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), ustawodawca w sposób istotny przemodelował dotychczasowe zasady sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, dzieląc go na nadzór wewnętrzny, sprawowany przez prezesów sądów, i zewnętrzny, wykonywany przez Ministra Sprawiedliwości. W ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami czynności nadzorcze prezesa sądu 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. Natomiast zewnętrzny nadzór administracyjny, sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości, 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. 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.

Konsekwencją zaproponowanych zmian w zakresie podziału nadzoru administracyjnego jest również wprowadzenie do ustawy upoważnienia dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia (po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa) szczegółowego trybu sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, a także sposobu dokumentowania czynności nadzorczych i sporządzania rocznych sprawozdań o działalności sądów [art. 37i ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”].

Wykonując powyższą delegację ustawową w dniu 20 grudnia 2012 r. Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie, w którym przewidział między innymi, że w ramach kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych może on żądać od prezesa sądu apelacyjnego przedstawienia, w określonym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania tych obowiązków, a w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych (§ 20 rozporządzenia). Na podstawie tego przepisu Minister Sprawiedliwości przyznał sobie kompetencję do żądania akt sądowych w ramach nadzoru zewnętrznego sprawowanego nad sądami powszechnymi.

Wobec tak skonstruowanego przepisu powstały wątpliwości, czy przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt sprawy sądowej mieściło się w zakresie upoważnienia ustawowego, które uprawniało ww. ministra do unormowania „szczegółowego trybu sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów”. Ponadto, czy kompetencja przyznająca prawo Ministrowi Sprawiedliwości do żądania akt sprawy sądowej była niezbędna do sprawowania przez niego zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami i czy nie ograniczała ona niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Pomimo, iż zarzuty podniesione we wniosku przez Prokuratora Generalnego dotyczyły kilku wzorców konstytucyjnych (m.in. art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1, art. 173, art. 178 Konstytucji) Trybunał Konstytucyjny zdecydował się rozstrzygnąć najpierw zarzut natury formalnej odnoszący się do przekroczenia granic upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wobec uznania ww. wzorca kontroli za wystraszający, Trybunał Konstytucyjny odstąpił od badania zgodności zaskarżonej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli podniesionymi we wniosku i umorzył postępowanie w tym zakresie.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji określa wymagania jakie muszą spełniać akty wykonawcze. Przepis ten dopuszcza wydawanie rozporządzeń tylko i wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie to powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Problematyka upoważnień ustawowych była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału w związku z tym jego stanowisko w tym zakresie jest ugruntowane i stałe. Tylko w woli przypomnienia należy wskazać główne tezy Trybunału, które głoszą, w szczególności, że 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. Ponadto, nigdy 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, funkcją rozporządzenia jest bowiem wykonanie ustawy, a nie jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień. Dodatkowo, jak wskazywał Trybunał, wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Musi być ono zatem 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.

Przechodząc do szczegółowej analizy oceny zaprezentowanego rozwiązania prawnego pod kątem jego zgodności z wzorcem kontroli zawartym w art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał zauważył, że przepisy ustawy na podstawie, której został wydany akt wykonawczy regulują jedynie „zręby” trybu sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych, gdyż dotyczą one tylko niektórych elementów trybu sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością sądów powszechnych, do których zaliczyć można zarządzenie przez Ministra Sprawiedliwości przeprowadzenia lustracji sądu lub wydziału, możliwość odmowy przyjęcia informacji rocznej o działalności sądu, czy też

możliwość zwrócenia prezesowi sądu uwagi, na piśmie, w przypadku stwierdzenia uchybień w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądem. W żadnym jednak z przepisów ustawowych nie zostało przewidziane prawo dla Ministra Sprawiedliwości do żądania akt sądowych w ramach sprawowanego przez niego nadzoru nad sądem. W tym miejscu Trybunał podkreślił, że posługiwanie się przez ustawodawcę w przepisie upoważniającym zwrotem „szczegółowy tryb” dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy ustawodawca precyzuje znaczenie i zakres tego pojęcia w ustawie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, aby unormować w rozporządzeniu nadzór nad działalnością administracyjną sądów, konieczne było, aby ustawa określała przynajmniej przedmiotowy i podmiotowy jego zakres, środki nadzoru, a ponadto tryb jego wykonywania. Natomiast w badanym przypadku ustawodawca w sposób bardzo pobieżny uregulował w ustawie sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, gdyż nie określił wszystkich wyżej podniesionych kwestii.

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kompetencja do żądania akt sądowych w ramach czynności nadzorczych nie może być traktowana jako element trybu sprawowania tegoż nadzoru, ale jako środek sprawowania tego nadzoru. Środek ten nie został również przewidziany przez ustawodawcę, lecz został wprowadzony dopiero w zaskarżonym przepisie rozporządzenia. Zdaniem Trybunału uregulowanie w ustawie, że to Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór zewnętrzny nie oznacza, samo przez się, jakie środki nadzoru pozostają w jego kompetencji. Z analizy zaskarżonego przepisu wynika zatem, że Minister Sprawiedliwości nie tylko 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.

Niezależnie od powyższego podkreślenia wymaga, że Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył jednoznacznie, by w ramach nadzoru zewnętrznego istniała potrzeba wglądu w akta sądowe. Jednakże do przyznania tej kompetencji muszą istnieć bardzo ważne i silnie uzasadnione przesłanki. Materia ta dotyczy bowiem konstytucyjnych uprawnień władzy sądowniczej. W każdym wypadku konstrukcja taka powinna mieć, po pierwsze, swoją wyraźną podstawę w ustawie, a po drugie powinna odnosić się jedynie do takich sytuacji, które nie będą ingerowały w niezawisłość sędziowską ani nie będą mogły być odebrane jako naruszenie zasady bezstronności. Umożliwienie przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości akt toczącego się przed sądem postępowania, nie może również negatywnie wpływać na realizację wywodzonego z ustawy zasadniczej prawa jednostki do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Ponadto akta sądowe zawierają dane osobowe jednostek, nierzadko o charakterze intymnym, dlatego informacje te objęte są konstytucyjną ochroną wynikającą między innymi z art. 47 i art. 51 Konstytucji. Zatem w opinii 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.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 20 rozporządzenia w zakresie przyznającym Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do żądania akt sądowych narusza konstytucyjny model rozporządzenia i dlatego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Skutkiem analizowanego orzeczenia jest utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu w zakresie określonym w sentencji orzeczenia, co oznacza, że od dnia wejścia w życie wyroku Minister Sprawiedliwości w ramach sprawowanego nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi nie ma prawa żądać, w uzasadnionych przypadkach, akt spraw sądowych.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W uzasadnieniu do analizowanego wyroku Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył, aby w ramach nadzoru zewnętrznego istniała potrzeba wglądu w akta sądowe. Jednakże inaczej postrzega on zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy co do kreowania kompetencji do żądania akt sprawy zakończonej prawomocnym wyrokiem, a inaczej natomiast, gdy trwa postępowanie przed sądem. Ponadto Trybunał zauważył, iż co do zasady kwestia dostępu do akt spraw sądowych powinna zostać uregulowana w ustawie, natomiast ewentualne przekazanie jej do uregulowania w akcie wykonawczym wymagałoby jednoznacznego upoważnienia do tego w ustawie i nie mogłoby opierać się ono na domniemaniu czy względach celowościowych.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Z informacji przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości wynika, że obecnie toczą się prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (numer z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów UD141), które swoim zakresem obejmują również problematykę poruszoną w analizowanym orzeczeniu.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Minister Sprawiedliwości.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

W chwili obecnej na etapie prac komisji prawniczej znajduje się projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, opracowany przez Ministra Sprawiedliwości. W projekcie tym przewidziano zmiany art. 37g ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przewidujące między innymi przeniesienie materii dotychczas uregulowanej w rozporządzeniu do ustawy, z jednoczesnym zawężeniem przypadków, kiedy akta sądowe będą mogły być udostępnione Ministrowi Sprawiedliwości oraz wprowadzenie nowego rozwiązania polegającego na przedmiotowym wyłączeniu kategorii spraw sądowych, których akta mogą zostać przekazane ww. ministrowi.

Wydaje się zatem, iż prezentowane rozwiązanie, co do zasady, wykonuje wytyczne Trybunału Konstytucyjnego zawarte w analizowanym wyroku.

WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

Joanna Knapieńska
Joanna Knapieńska

Opracowała:
Anna Markowska