

WYROK
z dnia 4 grudnia 2012 r.
Sygn. akt U 3/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, na rozprawie w dniu 4 grudnia 2012 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

§ 104 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego (M. P. Nr 57, poz. 898, ze zm.) z art. 3 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.) oraz art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

§ 104 regulaminu Sądu Najwyższego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego (M. P. Nr 57, poz. 898, z 2005 r. Nr 8, poz. 152 oraz z 2006 r. Nr 30, poz. 328) w związku z § 1 powołanej uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego jest niezgodny z art. 3 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, z 2006 r. Nr 157, poz. 1119, z 2008 r. Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 56, poz. 459, Nr 157, poz. 1241, Nr 178, poz. 1375 i Nr 219, poz. 1706, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 126, poz. 714 i Nr 203, poz. 1192).

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.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 1 czerwca 2011 r., na podstawie art. 191 pkt 1 w związku z art. 188 pkt

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 grudnia 2012 r. w M. P. z 2012 r. poz. 968.

3 Konstytucji, Prokurator Generalny zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności § 104 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego (M. P. Nr 57, poz. 898, ze zm.; dalej: uchwała Zgromadzenia Ogólnego SSN) z art. 3 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm., dalej: ustawa o SN) oraz art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, problem konstytucyjny sprowadza się do oceny czy przyjęty na podstawie uchwały Zgromadzenia Ogólnego SSN regulamin Sądu Najwyższego (dalej: regulamin SN) mieści się w konstytucyjnie określonym modelu aktów prawa wewnętrznego. W uzasadnieniu wniosku sformułowano następujące zarzuty względem zaskarżonego przepisu: po pierwsze – przekroczenia ustawowej podstawy do wydania aktu wewnętrznego (art. 3 § 2 ustawy o SN); po drugie – naruszenia konstytucyjnego zakazu związania aktem prawa wewnętrznego innych organów niż organizacyjnie podległe wydającemu akt (art. 93 ust. 1 *in fine* Konstytucji); po trzecie – naruszenia wymogu ustawowej formy ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności (art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji).

Odnosząc się do pierwszego zarzutu, Prokurator Generalny powołał się na pogląd Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 35/09 (wyrok z 19 października 2010 r., OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 77) i przypomniał, że katalog aktów prawa wewnętrznego ma charakter otwarty, a jego podmiotowe lub przedmiotowe rozszerzenie leży w kompetencji ustawodawcy. Wydanie aktu prawa wewnętrznego wymaga w każdym wypadku podstawy ustawowej. W ocenie Prokuratora Generalnego, zaskarżony przepis został wydany z przekroczeniem delegacji określonej w art. 3 § 2 i art. 51 § 2 ustawy o SN. Art. 51 § 2 ustawy o SN stanowi bowiem podstawę do regulaminowego określenia zakresu i sposobu wykonywania czynności przez asystentów sędziego SN. Art. 3 § 2 ustawy o SN stanowi z kolei podstawę do określenia w regulaminie: a) wewnętrznej organizacji SN, b) szczegółowego podziału spraw między izbami SN oraz c) zasad wewnętrznego postępowania. Zaskarżony przepis z jednej strony określa zasady jawności w postępowaniu w sprawie o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądowego wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądów (§ 104 ust. 1 regulaminu SN), z drugiej zaś formułuje obowiązek doręczenia postanowienia SN wraz z uzasadnieniem stronom postępowania i Prokuratorowi Generalnemu (§ 104 ust. 2 regulaminu SN). Zaskarżony przepis nie dotyczy, ani wewnętrznej organizacji SN ani wewnętrznego w nim postępowania.

Uzasadniając drugi zarzut, Prokurator Generalny przypomniał, że akt wewnętrzny może wiązać wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe organowi upoważnionemu do jego wydania, tymczasem § 104 regulaminu SN stanowi podstawę do rekonstrukcji normy procesowej, której adresatem jest Prokurator Generalny. Zaskarżony przepis określa bowiem tryb rozpatrywania wniosku Prokuratora Generalnego oraz doręczenia mu podjętego przez SN rozstrzygnięcia. Prokurator Generalny nie jest jednak organem organizacyjnie podległym Zgromadzeniu Ogólnemu SSN.

Odnosząc się do trzeciego zarzutu, Prokurator Generalny powołał się na pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w sprawie o sygn. SK 34/06 (wyrok z 2 października 2006 r., OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118) i przypomniał, że zagadnienie wyłączenia jawności wewnętrznej ma charakter ograniczenia konstytucyjnego prawa do jawnego rozpoznania sprawy i jest dopuszczalne jedynie na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji, wyłączenie jawności wewnętrznej postępowania, tak jak każde inne ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, może być ustanowione wyłącznie w ustawie. Zgromadzenie Ogólne SSN nie jest uprawnione do rozstrzygnięcia w akcie wewnętrznym o wyłączeniu jawności przy rozpoznaniu wniosku Prokuratora

Generalnego, o którym mowa w art. 64 ustawy o SN.

2. Pismem z 28 lipca 2011 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł o nieuwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności § 104 uchwały Zgromadzenia Ogólnego SSN z art. 3 § 2 ustawy o SN oraz art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie Konstytucji.

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, dla oceny zarzutów Prokuratora Generalnego kluczowe znaczenie ma związek między § 104 regulaminu SN a art. 64 ustawy o SN, zgodnie z którym Sąd Najwyższy na wniosek Prokuratora Generalnego unieważnia prawomocne orzeczenie wydane w sprawie, która w chwili orzekania ze względu na osobę nie podlegała orzecznictwu sądów polskich lub w której w chwili orzekania droga sądowa była niedopuszczalna, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawach o postępowaniach sądowych. Art. 64 ustawy o SN ma charakter szczególny i odnosi się zarówno do postępowania przed sądem cywilnym, jak i karnym. Przepis ten rozszerza katalog – przewidzianych w obu procedurach – środków pozwalających na wyeliminowanie z porządku prawnego orzeczenia sądu, które dotknięte jest kwalifikowaną wadą. Prokurator Generalny jest bowiem uprawniony do zaskarżenia prawomocnego orzeczenia bez względu na to, czy i w jakim zakresie w postępowaniu przed sądem zostały wykorzystane proceduralne środki umożliwiające eliminację orzeczenia sądu z przyczyn nieważności.

Art. 64 ustawy o SN nie został rozwinięty ani w procedurze cywilnej, ani w procedurze karnej. Regulacja postępowania o stwierdzenie nieważności prawomocnego orzeczenia ma zatem charakter szczątkowy i – jak przyjmuje się w orzecznictwie – charakteryzuje się luką konstrukcyjną (zob. postanowienie SN z 20 maja 2011 r., sygn. akt III CO 5/11, niepubl.). Ustawodawca określił jedynie zakres podmiotowy i przedmiotowy wniosku, nie określając, poza właściwością sądu, przy zastosowaniu jakich przepisów procesowych następuje rozpoznanie wniosku Prokuratora Generalnego. W ocenie Pierwszego Prezesa SN, nie wyklucza to jednak stosowania reguł rządzących odpowiednio postępowaniem cywilnym i karnym w zależności od rodzaju sprawy rozpoznawanej przez SN. W orzecznictwie przyjmuje się, że w postępowaniu o stwierdzenie nieważności orzeczenia stosuje się *per analogiam* przepisy o środkach odwoławczych, a w szczególności tych o charakterze nadzwyczajnym (tj. skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego). Przemawia za tym podobieństwo celu i funkcji tych środków do wniosku Prokuratora Generalnego, o którym mowa w art. 64 ustawy o SN (zob. np. postanowienie SN z 16 września 2010 r., sygn. akt III CN 1/10, OSNC nr 3/2011, poz. 37).

W konsekwencji, Pierwszy Prezes SN uznał, że § 104 regulaminu SN nie wprowadza nowej treści normatywnej względem art. 64 ustawy o SN interpretowanego w świetle odpowiednich przepisów kodeksu postępowania cywilnego oraz kodeksu postępowania karnego. Zaskarżony przepis „ma jedynie walor porządkowy ponieważ wskazanie w nim zawarte podlegałoby wydedukowaniu z reguł odnoszących się do rozpoznawania skargi kasacyjnej bądź skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia”.

II

Na rozprawie 4 grudnia 2012 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska sformułowane na piśmie. W odpowiedzi na pytanie sędziego sprawozdawcy o znaczenie art. 45 ust. 1 w Konstytucji (przywołanego w uzasadnieniu i pominiętego w sentencji wniosku Prokuratora Generalnego) wnioskodawca stwierdził, że art. 45 ust. 1 Konstytucji

oraz wynikająca z niego zasada jawności postępowania sądowego zostały powołane jako argument dodatkowy wzmacniający zarzut naruszenia art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zarzut wnioskodawcy nie dotyczył bowiem kwestii materialnych, ale jedynie naruszenia konstytucyjnego modelu stanowienia aktów prawa wewnętrznego. Prokurator Generalny nie wypowiedział się w kwestii zgodności zaskarżonego przepisu z konstytucyjnym prawem do sądu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wnioskodawca nie zsynchronizował *petitum* wniosku z uzasadnieniem. W *petitum* wniosku inicjującego niniejsze postępowanie jako przedmiot kontroli wskazano „§ 104 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego”. W uzasadnieniu Prokurator Generalny zarzuty kieruje jednak wobec § 104 regulaminu Sądu Najwyższego (dalej: regulamin SN), stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego (M. P. Nr 57, poz. 898, ze zm.; dalej: uchwała Zgromadzenia Ogólnego SSN). Zgodnie z § 1 uchwały Zgromadzenia Ogólnego SSN regulamin SN stanowi załącznik do uchwały podjętej na podstawie art. 3 § 2 i art. 51 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.; dalej: ustawa o SN). Taktując wniosek Prokuratora Generalnego jako całość oraz uwzględniając jego *meritum* Trybunał Konstytucyjny przyjął, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest § 104 regulaminu SN w związku z § 1 uchwały Zgromadzenia Ogólnego SSN.

§ 104 regulaminu SN stanowi, że postanowienie o unieważnieniu prawomocnego orzeczenia sądowego wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądów, Sąd Najwyższy może wydać na posiedzeniu niejawnym (ust. 1), a postanowienie z uzasadnieniem doręcza się stronom oraz Prokuratorowi Generalnemu (ust. 2).

2. Wniosek Prokuratora Generalnego został złożony na podstawie art. 188 pkt 3 Konstytucji, zgodnie z którym Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach „zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami”. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozstrzygnięcia konieczne stało się zatem ustalenie, po pierwsze – czy § 104 regulaminu SN jest przepisem prawa podlegającym kontroli konstytucyjności oraz po drugie – czy Zgromadzenie Ogólne SSN może zostać uznane za centralny organ państwowy.

2.1. Odnosząc się do pierwszego pytania, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że art. 188 pkt 3 Konstytucji dotyczy każdego aktu normatywnego wydanego przez centralny organ państwowy i nie ogranicza się do źródeł powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji (zob. np. wyrok z 21 czerwca 1999 r., sygn. U 5/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 99). W świetle ugruntowanej w orzecznictwie konstytucyjnym materialnej koncepcji aktu normatywnego kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy zaskarżona została norma abstrakcyjna i generalna. W wyroku o sygn. SK 16/07 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „do stałych elementów rozstrzygania o normatywności aktu prawnego należy zaliczyć: 1) decydujące znaczenie treści, a nie formy aktu jako kryterium oceny jego normatywności (definicja materialna), 2) konkretny charakter tego rodzaju

oceny, biorącej pod uwagę także systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne, 3) przyjęcie, że wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych wydają się nieodłączną cechą systemu prawnego” (wyrok z 23 kwietnia 2008 r., OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45 i powołane tam orzeczenia).

Przyjmując, że „o tym, czy dana norma jest generalna, czy indywidualna, decyduje sposób oznaczenia adresata tej normy”, a „[z] normą generalną mamy do czynienia wtedy, gdy oznaczenie to następuje przez wskazanie cech rodzajowych adresata” (wyrok pełnego składu TK z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109) Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że § 104 regulaminu SN cechuje generalność. Adresatem zaskarżonego przepisu jest bowiem organ określony rodzajowo nazwą własną, w skład którego wchodzi zespół osób wyróżnionych nie pod względem tożsamości, lecz przez pełnioną funkcję procesową. Przyjmując z kolei, że „normą abstrakcyjną jest taka norma, która reguluje zachowania powtarzalne w rodzajowo określony sposób, norma konkretna natomiast wyznacza adresatowi (niezależnie od tego, czy indywidualnie, czy generalnie oznaczonemu) jednorazowe zachowanie się w określonych okolicznościach” (cyt. wyrok o sygn. U 4/06) Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że znaczenie § 104 regulaminu SN nie wyczerpuje się w jednokrotnym zastosowaniu i odnosi się on do powtarzalnych rodzajowo zachowań. W konsekwencji, § 104 regulaminu SN może zostać uznany on za „przepis prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji.

2.2. Odnosząc się do drugiego ze sformułowanych powyżej pytań (pkt 2 tej części uzasadnienia) Trybunał Konstytucyjny przypomina, że z uwagi na zasadę najwyższej mocy obowiązującej norm konstytucyjnych oraz zasadę podziału władzy aktualny pozostaje pogląd, iż „system organów państwa jest wyczerpująco opisany w Konstytucji. Trzon tego systemu stanowią organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), wykonawczej (Prezydent i Rada Ministrów) i sędziowskiej (sądy i trybunały)” (wyrok pełnego składu TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116).

2.2.1. Interpretując pojęcie „centralne organy państwowe” w piśmiennictwie akcentuje się ich nieograniczony terytorialnie zasięg. Podkreśla się, że pojęcie to – nieużywane w innych przepisach Konstytucji – „ma charakter zbiorczy i odnosi się do wszelkich organów” niezależnie do tego „czy są to organy konstytucyjne, czy też ich byt wynika z norm prawnych niższego rzędu” (L. Garlicki, uwaga 17 do art. 188, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, Warszawa 2007, s. 21). Art. 188 pkt 3 Konstytucji zawiera pojęcie ogólne, które „nie dopuszcza żadnych wyjątków pod względem podmiotowym, ani rzeczowym” i jedynie działalność prawotwórcza organów innych niż centralne nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz. U. nr 102, poz. 643)*, Warszawa 1999, s. 31). Przyjmuje się, że niewątpliwie chodzi tu o organy administracji rządowej i inne centralne konstytucyjne organy państwa (Tamże, s. 177). Stanowisko to nawiązuje do poglądu, w świetle którego centralny organ konstytucyjny państwa to taki, który a) jest jednostkowy w skali państwa; b) ma kompetencje obejmujące terytorium całego państwa; c) konstytucyjnie określoną i niepowtarzalną nazwę lub został zaliczony do niepowtarzalnej kategorii organów.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny *a casu ad casum* odnosił się do kategorii „centralnych organów państwowych” zaliczając do nich m.in. Krajową Radę Sądownictwa (np. wyrok pełnego składu TK z 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44), Sejm (cyt. wyrok o sygn. U 4/06), Rzecznika Praw Obywatelskich (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. K 35/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 77). Zarazem w postanowieniu o sygn. P 13/99 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że

do kategorii centralnych organów państwowych nie można zaliczyć Dyrektora Generalnego przedsiębiorstwa państwowego funkcjonującego na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”, Dz. U. Nr 95, poz. 474, ze zm. (postanowienie TK z 29 marca 2000 r., OTK ZU nr 2/2000, poz. 68).

2.2.2. Zdaniem obecnego składu Trybunału Konstytucyjnego, punktem wyjścia dla interpretacji pojęcia „centralny organ państwowy”, o którym mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji musi być konstytucyjna zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji). Przepis ten wymaga bowiem aby każdy organ władzy publicznej był podmiotem ustanowionym przez prawo, działającym władczo na podstawie i w granicach przyznanych mu kompetencji. Pojęcia „centralnego organu państwowego” i „organu władzy publicznej” nie są jednak tożsame. Wychodząc z założenia, że każdy przepis konstytucyjny należy interpretować na tle całej regulacji konstytucyjnej, która stanowi spójny wewnętrznie akt oraz przyjmując, że tożsamym pojęciom w ramach jednego aktu normatywnego nadaje się tożsame znaczenie, przy interpretacji art. 188 pkt 3 Konstytucji należy uwzględnić obecne na gruncie konstytucyjnym rozróżnienie na: a) organy władzy publicznej (np. art. 77 ust. 1 Konstytucji), b) konstytucyjne organy władzy publicznej (art. 238 Konstytucji), c) centralne konstytucyjne organy państwa (art. 189 Konstytucji). Normy konstytucyjne pozwalają ponadto wyróżnić w obrębie organów władzy publicznej: organy państwowe i organy samorządowe.

Z wymienionych powyżej pojęć konstytucyjnych najszerszym jest „organ władzy publicznej”. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że funkcjonalnie obejmuje ono każdy podmiot niezależnie od jego przynależności do władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej oraz niezależnie od przynależności do struktury samorządowej lub państwowej o ile został wyposażony w kompetencję do władczego działania (wyrok z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256; por. wyrok z 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 101 oraz wyrok z 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3). Pojęcie „organ władzy publicznej” obejmuje zatem swym zakresem zarówno „konstytucyjne organy władzy publicznej”, jak i „centralne konstytucyjne organy państwa”. Jednakże, pierwsze z pojęć ma charakter szerszy i krzyżuje się znaczeniowo z pojęciem „centralny konstytucyjny organ państwa”. Każdy centralny konstytucyjny organ państwa jest bowiem konstytucyjnym organem władzy publicznej, ale nie odwrotnie.

Art. 188 pkt 3 Konstytucji dookreślając pojęcie „centralnego organu” używa przymiotnika „państwowy”. Należy zauważyć, że pojęcie „organ państwowy” używane jest w Konstytucji w przepisach dotyczących: a) regulaminu Sejmu, w zakresie w jakim określa on obowiązki organów państwowych wobec Sejmu (art. 112 Konstytucji); b) kompetencji Rady Ministrów w sprawach polityki państwa nie zastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (art. 146 ust. 2 Konstytucji); c) niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich od innych organów państwowych (art. 210 Konstytucji). Wychodząc z niekwestionowanego poglądu, że Sejm, Rada Ministrów oraz Rzecznik Praw Obywatelskich są organami państwa należało uznać, że z zastosowania językowych reguł wykładni do wskazanych przepisów wynika, iż pojęcie „organu państwowego” na gruncie konstytucyjnym jest synonimem „organu państwa”. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który zamiennie używa pojęć „organ państwowy” i „organ państwa” (zob. na przykładzie Ministrów lub Rzecznika Praw Obywatelskich wyroki TK z: 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3; 1 grudnia 2009 r. sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162; 19 października 2010 r. o sygn. K 35/09). Brak jest podstaw do merytorycznego rozróżnienia obu pojęć. Interpretacja art. 188 pkt 3 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten posługuje się pojęciem „centralny organ państwowy”, nie

może zatem odbiegać od treści art. 189 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten posługuje się pojęciem „centralny konstytucyjny organ państwa”. Katalog organów stanowiących przepisy prawa, które mogą być przedmiotem hierarchicznej kontroli jest zakresowo wspólny z katalogiem organów legitymowanych w postępowaniu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

2.2.3. W świetle poglądów doktryny, konstytucyjnym organem jest przede wszystkim organ indywidualnie oznaczony w Konstytucji, ale także organ określony rodzajowo, którego sposób tworzenia i podstawowe kompetencje zostały unormowane na poziomie konstytucyjnym (zob. np. L. Garlicki, uwaga 3 do art. 238, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Tom I*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 3). Przyjmuje się zatem, że konstytucyjnym organem państwa są m.in. a) prezesi organów konstytucyjnych (np. Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA – zob. L. Garlicki, uwaga 6 do art. 189, [w:] *Konstytucja...*, s. 5 i 6); b) monokratyczne organy wewnętrzne organów konstytucyjnych (np. Marszałek Sejmu – zob. M. Zubik, *Wybrane problemy dotyczące statusu prawnego Marszałka Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2002, s. 9 i n.) oraz c) kolegialne organy wewnętrzne organów konstytucyjnych (np. Rada Polityki Pieniężnej – zob. W. Sokolewicz, uwaga 18 do art. 227, [w:] *Konstytucja...*, s. 29).

W orzecznictwie konstytucyjnym początkowo przyjęto, że o konstytucyjnej podmiotowości organu świadczy: a) wymienienie go w Konstytucji; b) określenie funkcji i kompetencji organu oraz sposobu jego utworzenia, c) wyodrębnienie struktury organizacyjnej; d) określenie relacji z innymi organami. Przesłanki te powinny być spełnione kumulatywnie, „bez spełnienia chociaż jednej z wymienionych przesłanek, a najlepiej wymienienia nazwy organu, nie można sformułować konstytucyjnej podmiotowości prawnej tego organu” (wyrok z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48). Do koncepcji tej Trybunał odniósł się w wyroku o sygn. K 21/98, w którym uznał, że Marszałek Sejmu jako organ wewnętrzny Sejmu „nie nabył” cech konstytucyjnego organu państwa (wyrok z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116). W uzasadnieniu stwierdzono, że „samo opisanie (wymienienie) w [K]onstytucji jakiejś instytucji nie nadaje jej szczególnego charakteru. Wymienienie więc w [K]onstytucji Marszałka Sejmu i określenie jego ogólnych kompetencji (art. 110 ust. 1 i ust. 2 – 1 «Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków, 2. Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz», oznacza z konstytucyjno-prawnego punktu widzenia tylko tyle, że wszelkie zmiany w opisanym statusie (art. 110) Marszałka Sejmu wymagałyby zmiany [K]onstytucji. Przez ten fakt, że pozycja Marszałka i jego zadania opisane zostały w [K]onstytucji Marszałek Sejmu nie nabył cech organu państwa” (cyt. wyrok o sygn. K 21/98).

W późniejszym orzecznictwie konstytucyjnym za konstytucyjny organ państwa uznano wewnętrzny organ Sejmu, jakim jest komisja śledcza (zob. wyrok pełnego składu TK z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06). W uzasadnieniu wskazano, że choć jest to organ wewnętrzny, tym niemniej ma on „własny status określony nie tylko przez przepis Konstytucji przewidujący możliwość jej powołania (art. 111), ale także przez inne normy konstytucyjne oraz ustawowe, w szczególności – ustawę o sejmowej komisji śledczej”. Trybunał Konstytucyjny odniósł się też do zależności między komisją śledczą a innymi organami konstytucyjnymi akcentując w szczególności niezależność niektórych organów konstytucyjnych i związane z tym granice kompetencji komisji śledczej. Jak konstytucyjny organ państwa Trybunał potraktował również organ wewnętrzny NBP, którym jest Rada Polityki Pieniężnej (zob. wyrok z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95).

W postanowieniu o sygn. Kpt 1/08 Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie

stwierdził, że dla kwalifikacji organu jako konstytucyjnego konieczne jest aby jego byt i kompetencja do określonych działań władczych wynikały z Konstytucji (postanowienie z 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 95; zob. też postanowienie z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78).

2.2.4. Podsumowując tę część rozważań Trybunał Konstytucyjny stwierdza co następuje: po pierwsze, ustalenia dokonane na gruncie art. 238 Konstytucji w zakresie, w jakim posługuje się pojęciem „konstytucyjnego organu władzy publicznej” oraz na gruncie art. 189 Konstytucji w zakresie, w jakim posługuje się pojęciem „centralny konstytucyjny organ państwa” mają odpowiednie zastosowanie do art. 188 pkt 3 Konstytucji. Po drugie, o kwalifikacji do kategorii centralnych organów państwowych, o której mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji, nie może *per se* rozstrzygać jednoosobowa lub kolegialna forma organizacyjna, jak również usytuowanie organu w hierarchicznej strukturze aparatu państwa. Na gruncie konstytucyjnym można bowiem wskazać organy występujące w podwójnej roli, jako samodzielne i wchodzące w skład innych organów (np. art. 147 ust. 1 i art. 187 ust. 1 pkt 1 *in principio* Konstytucji). Po trzecie, interpretacja art. 188 pkt 3 Konstytucji determinowana jest przyjmowaną przez normy konstytucyjne organizacyjno-przedmiotową koncepcją organu państwa. Pogląd ten uzasadnia w szczególności: a) rozdzielenie regulacji organizacyjno-przedmiotowej organów administracji publicznej od obsady tychże organów (np. art. 146-149 oraz art. 154 i art. 155 Konstytucji); b) możliwość powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 131 ust. 1 *in fine* Konstytucji); c) oderwanie zasady odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej od składu personalnego jej organów (art. 77 ust. 1 Konstytucji). W konsekwencji, centralnym organem państwowym w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji jest zatem nieograniczona terytorialnie, wyodrębniona organizacyjnie i przedmiotowo jednostka aparatu państwa, działająca władczo w imieniu państwa lub w interesie publicznym przez wykonywanie zadań publicznych, na podstawie i w zakresie prawem przyznanych kompetencji.

2.2.5. W świetle powyższego na rzecz kwalifikacji Zgromadzenia Ogólnego SSN jako „centralnego organu państwowego” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji przemawiają następujące argumenty: po pierwsze, jest to jednostkowy w skali państwa organ, któremu normy konstytucyjne przypisują niepowtarzalną i konkretną nazwę. Jego utworzenie jest obligatoryjne. Konstytucja określa także jego skład oraz w sposób pośredni granice kompetencji – przez sformułowanie kompetencji Pierwszego Prezesa SN oraz samego SN. Art. 183 ust. 3 Konstytucji zastrzega wyłączną kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN do przedstawiania Prezydentowi kandydatów na Pierwszego Prezesa SN. Po drugie, Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN jest organem, który został wyposażony w możliwość: a) stanowienia aktów prawa wewnętrznego (art. 3 § 2 ustawy o SN); b) uchwalania regulaminów wyborów kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz członków Krajowej Rady Sądownictwa (art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN); c) dokonywania wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego (art. 16 § 1 pkt 2 ustawy o SN); d) dokonywania wyboru dwóch członków konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa (art. 16 § 1 pkt 4 ustawy o SN w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji). Po trzecie, Zgromadzenie Ogólne SSN jest organem, który ze swej istoty nie jest ograniczony terytorialnie i nie ma charakteru lokalnego.

2.2.6. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie ma znaczenia jednoczesne zakwalifikowanie Zgromadzenia Ogólnego SSN jako organu wewnętrznego Sądu Najwyższego. Będąc organem organu, Zgromadzenie Ogólne SSN ma status konstytucyjny i stanowi wyodrębnioną organizacyjnie oraz przedmiotowo jednostkę aparatu państwa, która wykonuje przypisane jej zadania publiczne w sposób władczy na

podstawie i w zakresie prawem przyznanych kompetencji.

Zważywszy ponadto, że fundamentem demokratycznego państwa prawnego jest zasada najwyższej mocy Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji), a wszystkie organy władzy publicznej niezależnie od przynależności do konkretnej z władz zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) należy uznać, iż zwierzchnictwem norm konstytucyjnych objęta jest każda działalność SN, a nie wyłącznie ta, która polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji) oraz sprawowaniu nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie ich orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji). Z perspektywy zasady nadrzędności Konstytucji, zasady legalizmu do przestrzegania norm konstytucyjnych zobowiązany jest tak SN jako organ władzy sądowniczej, jak i wszystkie jego organy wewnętrzne w zakresie wyznaczonym przez przyznane im kompetencje. Brak jest jakichkolwiek podstaw do tezy, jakoby posługując się formą uchwały Zgromadzenie Ogólne SSN dysponowało nieograniczoną i niepodlegającą kontroli Trybunału Konstytucyjnego wewnętrzną kompetencją prawotwórczą (zob. odpowiednio w odniesieniu do: a) uchwały Sejmu o powołaniu komisji śledczej – wyrok TK z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06; b) uchwały w sprawie regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa – wyrok TK z 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164; c) Statutu Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych – wyrok z 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39).

2.3. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że interpretacja pojęcia „przepis prawa wydany przez centralny organ państwowy” wymaga też odniesienia do art. 93 Konstytucji, który znajduje zastosowanie nie tylko do aktów Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Normy konstytucyjne przyjmując dychotomiczny podział na akty prawa powszechnie obowiązującego i prawa wewnętrznego nie zawierają ograniczeń podmiotowych oraz przedmiotowych w odniesieniu do aktów drugiego rodzaju. Katalog aktów prawa wewnętrznego ma charakter otwarty (zob. wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98). Do wydawania aktów prawa wewnętrznego kompetentny jest „każdy organ władzy publicznej, o ile tylko istnieją «jednostki organizacyjnie podporządkowane»” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. K 35/09). Ugruntowana interpretacja art. 93 Konstytucji oraz wzgląd na zapewnienie spójności mechanizmu kontroli aktów prawa wewnętrznego przemawiają na rzecz przyjętej powyżej szerokiej interpretacji art. 188 pkt 3 Konstytucji.

3. Kontrola konstytucyjności i legalności aktów prawa wewnętrznego może mieć zarówno charakter formalny, jak i merytoryczny (zob. K. Działocha, uwaga 8 do art. 93, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 18). W pierwszym wypadku Trybunał ocenia spełnienie formalnych wymogów wydania aktu, które obejmują istnienie konstytucyjnej lub ustawowej podstawy do jego wydania oraz naruszenie zakazu związania aktem wewnętrznym innych podmiotów niż jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu akt.

Zważywszy, że istotę problemu w niniejszej sprawie Prokurator Generalny sprowadza do pytania, czy § 104 regulaminu SN został ustanowiony w granicach ustawowego upoważnienia do wydania aktu wewnętrznego oraz czy nie narusza zakazu, o którym mowa w art. 93 ust. 1 *in fine* i ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny dokonał kontroli zaskarżanego przepisu w aspekcie formalnym. Poza zakresem rozważań pozostaje zatem ocena konstytucyjności fakultatywnego wyłączenia jawności wewnętrznej w postępowaniu o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądowego wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała

orzecznictwu sądów, jako ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. Prokurator Generalny nie wskazał konstytucyjnych praw i wolności, w które ingerencja mogłaby podlegać ocenie z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten z kolei nie pozostaje *per se* w związku merytorycznym z art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie Konstytucji.

4. Przed przystąpieniem do oceny zarzutów sformułowanych w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny za celowe uznał przypomnienie, że § 104 regulaminu SN dotyczy szczególnego postępowania, które zostało zasadniczo uregulowane w art. 64 ustawy o SN. Przepis ten z kolei stanowi, że „Sąd Najwyższy na wniosek Prokuratora Generalnego unieważnia prawomocne orzeczenie wydane w sprawie, która w chwili orzekania ze względu na osobę nie podlegała orzecznictwu sądów polskich lub w której w chwili orzekania droga sądowa była niedopuszczalna, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawach o postępowaniach sądowych”. Chociaż nie ulega wątpliwości, że przepis ten odnosi się zarówno do orzeczeń wydanych w postępowaniu cywilnym, jak i karnym, żadna z ustaw, w szczególności kodeksy, nie regulują trybu, w jakim SN unieważnia prawomocne orzeczenie. Trybunał zwraca uwagę, że zgodnie z art. 172 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270), „Naczelny Sąd Administracyjny unieważnia prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego wydane w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania i odrzuca skargę, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawie. Sąd orzeka na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do rozpoznania wniosku stosuje się odpowiednio przepisy o rozpoznaniu skargi kasacyjnej”. W ustawach nie ma takiego odesłania, gdy chodzi o orzeczenia wydane przez sąd powszechny. W tej sytuacji SN, przyjmując istnienie luki konstrukcyjnej, stosował analogię i przyjmował, że do wniosku Prokuratora Generalnego, złożonego na podstawie art. 64 ustawy o SN, mają zastosowanie przepisy dotyczące skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a pośrednio – skargi kasacyjnej (art. 424¹² k.p.c.). Taką praktykę uzasadniał, zdaniem SN, „ścisły – zwłaszcza normatywny i teleologiczny – związek między postępowaniem o stwierdzenie nieważności prawomocnego orzeczenia a postępowaniem o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (postępowaniem kasacyjnym)”. Wniosek przewidziany w art. 64 ustawy o SN jest bowiem „nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia; środkiem ustanowionym poza kodeksem postępowania cywilnego, ale mającym w jego przepisach organiczne zakorzenienie, skierowanym przeciwko prawomocnemu orzeczeniu, zmierzającym do jego eliminacji z porządku prawnego” (zob. cyt. postanowienie SN o sygn. akt CO 5/11).

5. Nie oceniając przedstawionej praktyki, TK stwierdza, że jej ujęcie normatywne w § 104 regulaminu SN niewątpliwie wykracza poza materię, którą ustawodawca przekazał Zgromadzeniu Ogólnemu SSN do unormowania. W ustawie o SN wskazać można tylko dwa przepisy, określające zakres kwestii przekazanych do regulowania przez Zgromadzenie Ogólne SSN, a mianowicie: art. 3 § 2, zgodnie z którym: „Wewnętrzną organizację SN, szczegółowy podział spraw między izby oraz zasady wewnętrznego postępowania określa regulamin Sądu Najwyższego (...)” oraz art. 51 § 2, zgodnie z którym: „Szczegółowy zakres i sposób wykonywania czynności przez asystentów sędziego określa regulamin Sądu Najwyższego”.

Jest oczywiste, że kwestionowane postanowienie regulaminu SN nie pozostaje w żadnym związku z upoważnieniem (delegacją ustawową) zawartym w drugim z przywołanych przepisów, traktującym o regulacji czynności asystentów sędziego.

W ocenie Trybunału, także art. 3 § 2 ustawy o SN, będący wzorcem kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie, nie upoważnia Zgromadzenia Ogólnego SSN do regulowania trybu rozpatrzenia wniosku Prokuratora, złożonego na podstawie art. 64 ustawy o SN, a w każdym razie – nie upoważnia do regulowania tego trybu w zakresie, w jakim to nastąpiło przez uchwalenie kwestionowanego § 104 regulaminu SN. Przepis ten nie normuje ani wewnętrznej organizacji SN, ani podziału spraw między izby, ani – w szczególności – „zasad wewnętrznego postępowania” SN. Przeciwnie: § 104 regulaminu SN – dopuszczając rozpoznanie wniosku na posiedzeniu niejawnym (ust. 1) i stanowiąc obowiązek doręczenia postanowienia stronom oraz Prokuratorowi Generalnemu (ust. 2) – odnosi się wprost do podmiotów zewnętrznych wobec SN, kształtując ich sytuację prawną.

Regulamin SN nie może samoistnie nakładać materialnych lub procesowych obowiązków na strony postępowania, ani operacjonalizować obowiązków nałożonych przez ustawę na te podmioty, nie może też pozbawiać ich uprawnień. Ujmując tę tezę w szerszej perspektywie Trybunał stwierdza, że akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec jednostek oraz nakładać obowiązków na inne organy władzy publicznej, które nie pozostają w stosunku podległości względem wydającego akt. Ustawodawca, respektując to założenie, ograniczył rolę Zgromadzenia Ogólnego SSN do unormowania w regulaminie SN wyłącznie postępowania wewnętrznego. Ponieważ kwestionowany § 104 regulaminu SN wykracza poza te ramy, narusza art. 3 § 2 ustawy o SN.

6. Trybunał Konstytucyjny postanowił, 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.), umorzyć postępowanie w zakresie badania § 104 regulaminu SN z art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie Konstytucji. W niniejszej sprawie już samo stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 3 § 2 ustawy o SN realizuje – wynikające z zasady konstytucjonalizmu oraz związane z funkcją Trybunału Konstytucyjnego – cele kontroli konstytucyjności prawa, a mianowicie: zapewnienie hierarchicznej spójności systemu prawnego, jak i ochronę konstytucyjnych wartości, których realizację nakazują konstytucyjne zasady prawa. Orzekanie w pozostałym zakresie należało zatem uznać za zbędne.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt U 3/11

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyżej wymienionego wyroku w części umarzającej postępowanie „w pozostałym zakresie”.

UZASADNIENIE

Zgadzam się, oczywiście, z wyrokiem Trybunału w takim zakresie, w jakim uznaje § 104 regulaminu Sądu Najwyższego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego (M. P. Nr 57, poz. 898, ze zm.; dalej: regulamin Sądu Najwyższego) w

związku z § 1 powołanej uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego za niezgodny z art. 3 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.; dalej: ustawa o Sądzie Najwyższym) z powodu ewidentnego wykroczenia poza delegację ustawową.

Nie zgadzam się natomiast z umorzeniem postępowania „w pozostałym zakresie” z powodu zbędności orzekania, ponieważ ten „pozostały zakres” dotyczy zarzutu naruszenia przez zaskarżone postanowienie regulaminu Sądu Najwyższego art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie Konstytucji.

Art. 93 Konstytucji, dotyczący źródeł prawa wewnętrznego (do których Trybunał, trafnie, zakwalifikował regulamin Sądu Najwyższego) stanowi, że tego rodzaju źródła prawa „obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty” (ust. 1) oraz, że „Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów” (ust. 2 zdanie drugie).

Tymczasem § 104 regulaminu Sądu Najwyższego dotyczy postępowania w sprawie unieważnienia prawomocnego orzeczenia sądowego wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub podmiot nie podlegała orzecznictwu sądów. Stanowi mianowicie, że postanowienie w tej sprawie Sąd Najwyższy może wydać na posiedzeniu niejawnym. Nie ulega wątpliwości zarówno to, że przepis ten dotyczy stron postępowania oraz Prokuratora Generalnego, który – zgodnie z art. 64 ustawy o Sądzie Najwyższym – jest jako jedyny podmiot uprawniony do wniesienia wniosku o unieważnienie, jak i to, że żaden z tych podmiotów nie podlega Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego, które wydało regulamin Sądu Najwyższego. A to oznacza ewidentne naruszenie wzorca z art. 93 ust. 1 i 2 zdanie drugie Konstytucji.

Na podkreślenie zasługuje przy tym to, że zaskarżone postanowienie regulaminu Sądu Najwyższego dotyczy kwestii wyłączenia jawności, która z mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi istotny element prawa do sądu (ust. 1 „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy (...)”; ust. 2 zdanie pierwsze „Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny”). Ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy jest dopuszczalne na zasadach ogólnych, określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. przede wszystkim w drodze ustawy, a nie w drodze aktu prawa wewnętrznego.

Okoliczność, że treść zaskarżonej regulacji jest zbieżna z normą, którą, na zasadzie analogii, można wyprowadzić z ustaw proceduralnych (kodeksów postępowania) nie ma w tej sprawie żadnego znaczenia.

Wprawdzie art. 45 Konstytucji nie został wskazany jako wzorzec w *petitum* wniosku Prokuratora Generalnego, ale odwołał się on do niego wyraźnie w uzasadnieniu, co było wystarczającą podstawą do badania zaskarżonego przepisu także ze względu na ten wzorzec.

Z tych względów uznałam za uzasadnione złożenie zdania odrębnego.