

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
DEANA SPIELMANNA
przedstawiona w dniu 29 kwietnia 2025 r.[\(1\)](#)

Sprawa C-521/21

MJ
przeciwko
AA
przy udziale
Rzecznika Praw Obywatelskich,
Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Poznaniu

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto w Poznaniu (Polska)]

Odesłanie prejudycjalne – Państwo prawne – Niezależność sądownictwa – Artykuł 19 ust. 1 TUE – Zakaz kwestionowania przez sądy krajowe umocowania sądów oraz organów konstytucyjnych lub ustalania lub oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub jego uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości – Konieczność weryfikowania przez sędziego rozpoznającego wniosek o wyłączenie sędziego spełniania określonych wymogów dotyczących istnienia sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy – Powoływanie sędziów sądów powszechnych – Brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) – Prawo do skutecznego środka zaskarżenia przysługujące kandydatom na stanowiska sędziowskie – Sędzia niebędący niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy – Możliwość wyłączenia sędziego ze składu orzekającego

I. Wprowadzenie

1. Niniejsza sprawa dotyczy wyłączenia sędzi sądu powszechnego z uwagi na okoliczności towarzyszące jej powołaniu. Omawiana sprawa dotyczy dwóch zasadniczych kwestii, z którymi zwrócił się do Trybunału Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto w Poznaniu. Pierwsza z nich dotyczy wpływu ewentualnych uchybień proceduralnych na ważność tego powołania, jako że sędzia, której ta sprawa dotyczy, została powołana na urząd sędziego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) (zwanej dalej „KRS”) w nowym składzie, zaś kandydaci na ten urząd mogli wnieść odwołanie tylko do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (Polska) (zwanej dalej „Izbą Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych”), składającej się wyłącznie z sędziów powołanych na wniosek nowo ukształtowanej KRS.

2. Druga kwestia dotyczy konsekwencji, jakie sąd odsyłający może wyciągnąć z badania prawidłowości tego powołania. Konkretniej rzecz ujmując, chodzi o ustalenie, czy zgodnie z prawem Unii sędzia rozpoznający wniosek o wyłączenie sędziego jest uprawniony do oceny zgodności

z prawem powołania i ewentualnie do wyciągnięcia z wyników przeprowadzonej oceny właściwych następstw procesowych.

3. Rozpatrywany w niniejszej sprawie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpisuje się w szerszy kontekst, a mianowicie kontekst stosowania orzecznictwa dotyczącego niezależności sądownictwa i gwarancji „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, w szczególności w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych. Omawiane kwestie mają tym większe znaczenie, że mogą one potencjalnie dotyczyć znacznej liczby sędziów, co może wzbudzać wątpliwości dotyczące pewności prawa i społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. W niniejszej sprawie znaczenie mają art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

B. Prawo krajowe

1. Konstytucja

5. Na podstawie art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej „Konstytucją”):

„Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek [KRS], na czas nieoznaczony”.

6. Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji:

„[KRS] stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

7. Artykuł 187 Konstytucji stanowi:

„1. [KRS] składa się z:

- 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

[...]

3. Kadencja wybranych członków [KRS] trwa cztery lata.

4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy [KRS] oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”.

2. Ustawa o KRS

8. Zgodnie z art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2011 r., poz. 714), zmienionej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3) (zwanej dalej „ustawą o KRS”):

„1. Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków [KRS] na wspólną czteroletnią kadencję.

2. Dokonując wyboru, o którym mowa w ust. 1, Sejm, w miarę możliwości, uwzględnia potrzebę reprezentacji w [KRS] sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.

3. Wspólna kadencja nowych członków [KRS] wybranych spośród sędziów rozpoczyna się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano ich wyboru. Członkowie [KRS] poprzedniej kadencji pełnią swoje funkcje do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków [KRS]”.

9. Artykuł 44 ustawy o KRS przewidywał, której ust. 1b został wprowadzony na mocy ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 20 lipca 2018 r. (Dz. U. z 2018, poz. 1443),:

„1. Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały [KRS] z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. [...]

1a. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

1b. Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania.

2. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Przewodniczącego [KRS], w terminie dwutygodniowym od doręczenia uchwały z uzasadnieniem. [...]”.

3. *Ustawa o Sądzie Najwyższym*

10. Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5, zwaną dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym”) utworzono w Sądzie Najwyższym między innymi Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

11. Zgodnie z art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym, zmienionej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 190):

„§ 1. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, inne sprawy z zakresu prawa publicznego, w tym sprawy z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym.

§ 2. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Sąd rozpoznający sprawę przekazuje niezwłocznie wniosek Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych celem nadania mu dalszego biegu na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Przekazanie wniosku Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania.

§ 3. Wniosek, o którym mowa w § 2, pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli obejmuje ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

[...]”.

4. Kodeks postępowania cywilnego

12. Na podstawie art. 47 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., nr 43, poz. 296), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „k.p.c.”):

„§ 1. W pierwszej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

[...]

§ 3. Postanowienia poza rozprawą wydaje sąd w składzie jednego sędziego.

[...]”.

13. Zgodnie z art. 48 k.p.c.:

„§ 1. Sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy:

1) w sprawach, w których jest stroną lub pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki;

[...]

5) w sprawach, w których w instancji niższej brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jako też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator;

[...]”.

14. Artykuł 49 k.p.c. stanowi:

„Niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 48, sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie”.

15. Artykuł 50 k.p.c. przewiduje:

„§ 1. Wniosek o wyłączenie sędziego strona zgłasza na piśmie lub ustnie do protokołu w sądzie, w którym sprawa się toczy, uprawdopodobniając przyczyny wyłączenia.

§ 2. Strona, która przystąpiła do rozprawy, powinna uprawdopodobnić ponadto, że przyczyna wyłączenia dopiero później powstała lub stała się jej znana.

§ 3. Do czasu rozstrzygnięcia wniosku o wyłączenie sędziego:

1) sędzia, którego dotyczy wniosek, może podejmować dalsze czynności;

2) nie może zostać wydane orzeczenie lub zarządzenie kończące postępowanie w sprawie”.

III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem

16. Sprawa w postępowaniu głównym dotyczy sporu między dwiema osobami fizycznymi w przedmiocie wierzytelności wynikającej z umowy o świadczenie usług zawartej przez strony w związku z prowadzoną przez nie działalnością gospodarczą. Powód domagał się między innymi zasądzenia od pozwanego rekompensaty określonej w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2011/7/UE(2).
17. W piśmie z dnia 21 maja 2021 r. pozwany w postępowaniu głównym złożył wniosek o wyłączenie sędzi rozpoznającej sprawę, a mianowicie sędzi S.C. Podniósł on we wniosku, że wspomniana sędzia nie została skutecznie powołana na urząd sędziego, gdyż uchwała o przedstawieniu wniosku o powołanie została podjęta przez KRS, której zgodność powołania z Konstytucją została zakwestionowana przez Naczelny Sąd Administracyjny.
18. Sędzia rozpoznająca sprawę w postępowaniu głównym oświadczyła w związku z wnioskiem o jej wyłączenie, że w jej ocenie nie zachodzą okoliczności mogące wywoływać wątpliwości co do jej bezstronności i brak jest podstaw do jej wyłączenia z rozpoznania sprawy.
19. Rozpoznanie tego wniosku o wyłączenie przedstawiono sądowi odsyłającemu orzekającemu w składzie jednego sędziego.
20. W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się nad niektórymi aspektami związanymi z procesem nominacyjnym sędzi S.C. W szczególności wskazuje on, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołał sędzię S.C. na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego Poznań-Stare Miasto w Poznaniu na wniosek nowo ukształtowanej KRS.
21. W tym względzie sąd odsyłający wyjaśnia, że na to stanowisko zgłoszone zostały trzy kandydatury, w tym kandydatura S.C., starszej asystent sędziego w Sądzie Okręgowym w Poznaniu od 2016 r. W dniu 21 września 2018 r. sędzia S.C. uzyskała pozytywną opinię Kolegium Sądu Okręgowego w Poznaniu oraz, w dniu 24 września 2018 r., Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów okręgu Sądu Okręgowego w Poznaniu.
22. Uchwałą nr 611/2018 z dnia 4 grudnia 2018 r. KRS przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie S.C. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, z pominięciem dwóch pozostałych kandydatek. Niezarekomendowane kandydatki nie zaskarżyły tej uchwały na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy o KRS. W dniu 14 marca 2019 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołał S.C. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.
23. W tym kontekście sąd krajowy powziął wątpliwości co do zgodności z prawem Unii, po pierwsze, procesu powołania sędzi, której dotyczy ta sprawa, w szczególności z uwagi na skład i rolę KRS w tym procesie oraz brak skutecznego środka zaskarżenia przysługującego uczestnikom tego postępowania, a po drugie, przepisów prawa krajowego, które zastrzegają badanie zgodności z prawem powołania sędziego do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.
24. W tych okolicznościach Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto w Poznaniu postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 2 i [art.] 19 ust. 1 [TUE] oraz art. 6 ust. 1–3 TUE w związku z art. 47 [Karty] należy rozumieć w ten sposób, że nie jest sądem ustanowionym na podstawie ustawy w rozumieniu prawa Unii sąd, w którego składzie zasiada osoba powołana na stanowisko sędziego w tym sądzie w procedurze, w której:
- a) wyboru osoby wskazanej do nominacji sędziowskiej Prezydentowi RP dokonała obecna [KRS], wybrana sprzecznie z polskimi przepisami konstytucyjnymi i ustawowymi, która nie jest organem niezależnym i nie zasiadają w niej przedstawiciele środowiska sędziowskiego powołani w jej skład niezależnie od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a tym samym nie doszło do skutecznego złożenia wniosku o powołanie na urząd sędziego przewidzianego w prawie krajowym;
 - b) uczestnikom konkursu nominacyjnego nie przysługiwało odwołanie do sądu w rozumieniu art. 2 i [art.] 19 ust. 1 TUE oraz art. 6 ust. 1–3 TUE w związku z art. 47 [Karty]?

2. Czy art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy w składzie sądu zasiada osoba powołana w warunkach opisanych [w pytaniu pierwszym]:
- a) stoją one na przeszkodzie w stosowaniu przepisów prawa krajowego, które badanie zgodności z prawem powołania takiej osoby na urząd sędziego przekazują do wyłącznej właściwości [Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych], składającej się wyłącznie z osób powołanych na urząd sędziego w warunkach opisanych w [pytaniu pierwszym], i które zarazem nakazują pozostawienie bez rozpoznania zarzutów dotyczących powołania na urząd sędziego, przy uwzględnieniu kontekstu instytucjonalnego oraz systemowego;
 - b) wymagają one, w celu zapewnienia skuteczności prawa europejskiego, takiej wykładni przepisów prawa krajowego, która umożliwi sądowi, również z urzędu, wyłączenie takiej osoby od rozpoznania sprawy na podstawie – stosowanych przez analogię – przepisów o wyłączeniu sędziego, który jest niezdolny do orzekania [iudex inhabilis];
 - c) wymagają one, aby sąd krajowy w celu zastosowania prawa unijnego i osiągnięcia effet utile pominął wyrok krajowego trybunału konstytucyjnego, o ile wyrok ten uznaje za niezgodne z prawem krajowym rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu podniesienia okoliczności wadliwości powołania sędziego, które nie spełniało wymogów [prawa Unii Europejskiej] dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 [Karty];
 - d) wymagają one, aby sąd krajowy w celu zastosowania prawa unijnego i osiągnięcia effet utile pominął wyrok krajowego trybunału konstytucyjnego, jeśli stoi on na przeszkodzie wykonaniu postanowienia Trybunału Sprawiedliwości UE w przedmiocie środków tymczasowych, które to postanowienie nakazuje zawieszenie stosowania przepisów krajowych uniemożliwiających badanie przez sądy krajowe spełnienia wymogów Unii Europejskiej dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 [Karty]?".

25. Uwagi na piśmie w niniejszej sprawie przedstawili Prokurator Prokuratury Okręgowej w Poznaniu (zwanej dalej „prokuraturą okręgową”), Rzecznik Praw Obywatelskich (Polska) (zwany dalej „RPO”), rządy polski, belgijski, duński, niderlandzki, fiński i szwedzki oraz Komisja Europejska. Strona pozwana w postępowaniu głównym, AA, rząd polski, RPO i Komisja przedstawili swoje stanowiska ustnie na rozprawie w dniu 7 stycznia 2025 r.

IV. Analiza

A. W przedmiocie właściwości i dopuszczalności

26. Zdaniem prokuratury okręgowej wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny⁽³⁾ ze względu na to, że dotyczy organizacji wymiaru sprawiedliwości, która to dziedzina nie należy do kompetencji Unii, wobec czego omawiany wniosek nie ma związku z prawem Unii. W jej ocenie sąd odsyłający nie wskazał powodów, dla których zainteresowana sędzia miałaby być pozbawiona przymiotu niezawisłości lub zostać powołana w sposób wadliwy, w związku z czym zadane pytania mają charakter hipotetyczny. Prokuratura okręgowa podkreśla również, że do Trybunału nie należy, w ramach odesłania prejudycjalnego, orzekanie w przedmiocie zgodności prawa krajowego z prawem Unii ani dokonywanie wykładni przepisów prawa krajowego. Dodatkowo w jej ocenie sąd odsyłający naruszył art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, gdyż nie wyjaśnił powodów, dla których dokonanie wykładni prawa Unii miałyby być konieczne, ani w jaki sposób owa wykładnia wiąże się z ustawodawstwem krajowym.

27. Jestem zdania, że w świetle utrwalonego orzecznictwa w rozpatrywanej dziedzinie argumenty przedstawione przez prokuraturę okręgową należy oddalić.

28. Co się bowiem tyczy w pierwszej kolejności argumentu dotyczącego wyłącznej kompetencji państw członkowskich w kwestiach organizacji wymiaru sprawiedliwości oraz braku właściwości

Trybunału do rozpoznawania odesłań prejudycjalnych dotyczących powoływania sędziów krajowych, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, i że może to dotyczyć w szczególności przepisów krajowych dotyczących przyjmowania decyzji o powołaniu sędziów lub, w stosownym wypadku, przepisów dotyczących kontroli sądowej w kontekście takich postępowań nominacyjnych(4).

29. W związku z tym w zakresie, w jakim pytania przedstawione przez sąd odsyłający dotyczą w istocie zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty(5) w odniesieniu do procedury nominacyjnej, w której została powołana sędzia S.C., taka wykładnia należy do właściwości Trybunału na podstawie art. 267 TFUE(6).

30. Co się tyczy w drugiej kolejności argumentu, zgodnie z którym sąd odsyłający nie wskazał żadnej konkretnej okoliczności mogącej przemawiać za tym, że sędzia, której dotyczy wniosek o wyłączenie, nie daje gwarancji niezawisłości lub została powołana w sposób wadliwy, uważam, że jest on bezskuteczny, ponieważ wniosek sądu odsyłającego dotyczy właśnie kwestii ustalenia, czy uregulowania krajowe, które normowały procedurę powołania sędzi, której dotyczy ta sprawa, na urząd sędziego, są zgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

31. W trzeciej kolejności, jeżeli chodzi o argument, że sąd odsyłający uchybił swoim obowiązkom wynikającym z art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jestem zdania, że również ten argument należy oddalić. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera bowiem wszystkie niezbędne informacje, w szczególności treść przepisów krajowych mogących mieć zastosowanie w niniejszej sprawie, powody, dla których sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału o dokonanie wykładni przepisów prawa Unii wskazanych w pytaniach, oraz ustalone przez ten sąd powiązania między tymi przepisami a powołanymi przepisami krajowymi. Uważam wobec tego, że Trybunał posiada wszystkie informacje niezbędne do wydania orzeczenia w przedmiocie dwóch pytań prejudycjalnych.

B. W przedmiocie pytań prejudycjalnych

1. W przedmiocie pytania pierwszego

a) Przedmiot pytania pierwszego

32. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zastanawia się, czy można uznać za niezawisły sąd ustanowiony na mocy ustawy sędziego, który został powołany w wyniku procedury nominacyjnej mającej dwie cechy: po pierwsze, kandydatura zainteresowanej osoby została rekomendowana przez KRS w składzie ukształtowanym w następstwie zmiany ustawy o KRS; po drugie, kandydatom ubiegającym się o powołanie na urząd sędziego przysługiwało prawo odwołania się wyłącznie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

33. Na wstępie należy przypomnieć, że w ostatecznym rozrachunku to do sądu odsyłającego będzie należało wypowiedzenie się, w świetle ogółu zasad wypracowanych w stosownym orzecznictwie Trybunału oraz po przeprowadzeniu wymaganej w tym celu oceny, w przedmiocie tego, czy ogół okoliczności, w jakich nastąpiło powołanie sędzi, której dotyczy ta sprawa, może przemawiać za tym, że działa ona jako niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii(7). Niemniej okoliczność ta nie przeszkadza Trybunałowi, aby w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE współpracy sądowej mógł on na podstawie informacji zawartych w aktach sprawy dostarczać sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które mogą być dla nich przydatne przy dokonywaniu oceny skutków wywieranych przez dany przepis tego prawa(8).

b) Kryteria wypracowane w orzecznictwie: niezawisłość i „sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”

34. Uważam, że w celu wyjaśnienia, czy w sprawie w postępowaniu głównym sędzia, której dotyczy ta sprawa, spełnia wymogi dotyczące niezawisłości i sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, na wstępie należy opisać sposób, w jaki Trybunał ocenia tę kwestię, stosowane przez niego

kryteria i metodologię, a także sposób, w jaki do tej pory w swoim orzecznictwie odnosił się do argumentów związanych ze składem KRS i z brakiem środka odwoławczego przysługującego kandydatom, którzy nie zostali rekomendowani do powołania. W tym względzie należy również wziąć pod uwagę właściwe orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”) (9).

35. W pierwszej kolejności pragnę zauważyć, że w orzecznictwie zarówno Trybunału, jak i ETPC panuje zgoda co do tego, że prawo do sądu ustanowionego na mocy ustawy obejmuje również proces powoływania sędziów(10). Co się tyczy kryterium oceny wpływu nieprawidłowości, jakimi był obciążony proces nominacyjny, na poszanowanie gwarancji sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, nie wystarczy wskazać na jakąkolwiek nieprawidłowość. Należy wziąć pod uwagę jej charakter i wagę. W związku z tym Trybunał przyznał, że nieprawidłowość, której dopuszczono się przy mianowaniu sędziów w ramach danego systemu sądownictwa, pociąga za sobą naruszenie art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze Karty, w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrejonalnych, narażając prawidłowość skutku, do którego prowadzi procedura mianowania, i wzbudzając w ten sposób uzasadnione wątpliwości w przekonaniu jednostek co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów, co ma miejsce, gdy chodzi o podstawowe normy stanowiące integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa(11).

36. Zgodnie z tym kryterium nieprawidłowość powinna dotyczyć przepisów regulujących postępowanie nominacyjne i wykazywać taki charakter i wagę, że może ona powodować rzeczywiste ryzyko arbitralności ze strony organów publicznych – w szczególności władzy wykonawczej – mogącej zachwiać zaufaniem jednostek do niezawisłości i bezstronności wymiaru sprawiedliwości.

37. W tym względzie, jak wskazano w pkt 35 powyżej, Trybunał podkreślił konieczność weryfikacji, czy doszło do podważenia prawidłowości wyniku procesu nominacyjnego, przez co wzbudzone w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów. Takie rozwiązanie sugeruje moim zdaniem, że wagi nieprawidłowości procedury nominacyjnej nie można oceniać wyłącznie w sposób obiektywny i abstrakcyjny. Należy wziąć też pod uwagę perspektywę jednostek w celu ustalenia, czy nieprawidłowość ta może osłabić ich zaufanie do niezawisłości i bezstronności danego sędziego. Ponadto, jak wynika z wyroku W.Ż., dotyczącego niezależności sądów w Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał działa dwuetapowo: najpierw bada, czy doszło do naruszenia zasady podstawowej, a następnie, czy naruszenie to podważyło prawidłowość procesu powołania sędziego, stwarzając tym samym rzeczywiste ryzyko ingerencji władzy wykonawczej(12).

38. W drugiej kolejności gwarancja „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” pozostaje w bardzo ścisłym związku z wymogiem niezawisłości(13). Prawdą jest, że z czysto logicznego punktu widzenia wymóg istnienia sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy poprzedza badanie jego niezawisłości(14). Jednakże, mimo że nie są to identyczne gwarancje w strukturze rzetelnego procesu sądowego, są one ściśle ze sobą związane pod względem istoty i celu. Jak zauważył ETPC w wyroku Ástráðsson przeciwko Islandii, obie te gwarancje mają na celu zachowanie wartości państwa prawnego i podziału władzy poprzez zapewnienie społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości(15). Ta współzależność między niezawisłością sądu a wymogiem, aby był on „ustanowiony ustawą”, znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału i w praktyce przekłada się na fakt, że stwierdzenie niedochowania wymogu „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” może również prowadzić do uznania naruszenia zasady niezawisłości tego sądu(16).

39. Uwaga ta wydaje mi się istotna w zakresie, w jakim wyjaśnia, w trzeciej kolejności, metodologię, którą stosuje Trybunał w celu dokonania oceny, czy dany sąd został ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Niezależnie bowiem od tego, czy chodzi o sprawy dotyczące niezawisłości sądu, czy też dotyczące istnienia sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Trybunał wymaga, aby badanie tych gwarancji nie ograniczało się wyłącznie do reguł powoływania sędziów, lecz by uwzględniało też szereg czynników kontekstowych związanych z charakterem i funkcjonowaniem danego organu sądowego.

40. I tak, w sprawie A.K. i in. kryteria, które należało wziąć pod uwagę przy ocenie niezależności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, nie ograniczały się do procedury powoływania członków KRS, lecz obejmowały inne kryteria właściwe dla omawianego organu, takie jak właściwość tej izby(17), szczególne warunki jej utworzenia(18), jej skład, a także jej charakter i autonomia w obrębie Sądu Najwyższego(19).

41. Podobnie w wyroku W.Ż. Trybunał wymienia wśród „całokształtu okoliczności, w jakich nastąpiło powołanie sędziego”(20) nie tylko nowy skład KRS(21), ale również „szczególne okoliczności, w jakich sędzia, o którym tu mowa, został powołany przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych”(22).

42. Wynika z tego, że Trybunał stosuje podejście polegające na „kumulacji kryteriów”(23): szereg czynników, rozpatrywanych oddzielnie, może okazać się niewystarczający do wykazania naruszenia gwarancji „niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, podczas gdy ich łączna analiza może wzbudzić uzasadnione wątpliwości w tym względzie(24). Jak wskazano w pkt 40 i 41 niniejszej opinii, w sporach dotyczących niezależności sądów w Polsce, gdzie KRS uczestniczy w procedurze powoływania sędziów, Trybunał bierze pod uwagę kryteria związane ze składem tego organu w celu oceny istnienia wątpliwości co do jego niezależności, lecz, co ma zasadnicze znaczenie, same te kryteria nie są wystarczające do wyczerpania kwestii prawidłowości powołania danego sędziego lub umocowania sądu.

43. W czwartej kolejności należy zauważyć, że intencja organów krajowych może w danym wypadku stanowić dodatkowy czynnik w ogólnej ocenie istotnych okoliczności dotyczących „ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” charakteru organu sądowego. W wyroku A.B. Trybunał podkreślił bowiem, że polskiemu ustawodawcy przyświecał konkretny cel, a mianowicie uniemożliwienie jakiegokolwiek kontroli sądowej powołań pochodzących od nowo ukształtowanej KRS, w tym powołań na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym(25).

44. Biorąc pod uwagę, jak przypomniano w pkt 38 niniejszej opinii, współzależność między wymogiem niezawisłości a wymogiem „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, można przyjąć, że badanie rzeczywistych intencji organów krajowych przy uchwalaniu przepisów dotyczących procedury powoływania sędziów również może być istotne dla oceny, czy warunki powołania danego sędziego negatywnie rzutują na nieskazitelną jego charakteru.

c) Dwie cechy kwestionowane w postępowaniu głównym: nowa KRS i brak skutecznego środka zaskarżenia

45. Przechodząc teraz do analizy pierwszego z pytań zadanych w postępowaniu głównym, należy przełożyć przedstawione powyżej zasady na problematykę, z którą do Trybunału zwrócił się sąd odsyłający, dotyczącą dwóch czynników charakteryzujących powołanie sędzi, której dotyczy ta sprawa: po pierwsze, składu i roli nowej KRS; po drugie, braku możliwości skorzystania ze skutecznego środka zaskarżenia od uchwały KRS przez kandydatów, którzy nie zostali rekomendowani do powołania.

46. Kwestię tę przeanalizuję w dwóch etapach. W pierwszej kolejności zbadam, czy którykolwiek z tych dwóch czynników, rozpatrywany oddzielnie, pozwala stwierdzić, że sędzia powołany w wyniku takiego postępowania nie stanowi „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”. Następnie ocenię, czy występowanie obu tych czynników równocześnie prowadzi do tego samego wniosku.

47. Muszę przyznać, że badana kwestia jest mocno złożona i że rozwiązanie, które należy zaproponować Trybunałowi, nie jest na pierwszy rzut oka oczywiste. Stawka jest rzeczywiście wysoka. Jak podkreślili RPO, rząd polski i Komisja na rozprawie przed Trybunałem, na wniosek KRS powołano w Polsce około 3000 sędziów. W związku z tym uznanie możliwości wyłączenia sędziego tylko ze względu na udział KRS w nowym składzie w jego postępowaniu nominacyjnym w praktyce skutkowałoby rozszerzeniem zarzutu wadliwego powołania na wszystkich tych sędziów, ze skutkiem de facto erga omnes. Stanowiłoby to poważne zagrożenie dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz godziło w pewność prawa i społeczne zaufanie do wymiaru sprawiedliwości.

48. Z pewnością przyjęcie rozwiązania o charakterze zasady w odniesieniu do decydującej roli KRS, a mianowicie że sama okoliczność, iż powołanie sędzi, której dotyczy postępowanie główne, zostało zarekomendowane przez nową KRS, jest wystarczająca, aby mieć przełożenie na jej status sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, jest kuszące. Na pierwszy rzut oka takie zdecydowane i radykalne rozwiązanie niewątpliwie stanowiłoby jednolite i jasne rozstrzygnięcie.

49. Nie można jednak pominąć konkretnych realiów złożonego systemu sądownictwa. Sąd krajowy, osadzony w tej rzeczywistości i w wymagającym środowisku prawnym, potrzebuje precyzyjnych wskazówek w celu wykonania swojego zadania. W związku z tym nie wystarczy odesłać sprawy z powrotem na szczybel krajowy bez zaproponowania jakichkolwiek rzeczywistych wskazówek. W celu zachowania pewności prawa oraz zapewnienia stabilności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości należy wypracować zróżnicowane, aczkolwiek jednolite stanowisko, tak aby z jednej strony zagwarantować skuteczne poszanowanie zasad niezawisłości i bezstronności, a z drugiej strony utrzymać społeczne zaufanie do wymiaru sprawiedliwości.

50. Jak zostanie wyjaśnione poniżej, przedstawię powody, dla których moim zdaniem żaden z dwóch czynników przedstawionych w pkt 45 niniejszej opinii, rozpatrywanych odrębnie lub łącznie, nie może automatycznie prowadzić do wniosku, że zainteresowana sędzia nie jest „sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy”. Uważam bowiem, że sąd krajowy każdorazowo musi dokonać oceny konkretnego przypadku, z uwzględnieniem kontekstu prawnego i faktycznego oraz innych czynników związanych ze szczególną sytuacją każdego z zainteresowanych sędziów lub składów orzekających.

1) Czynnik pierwszy

51. Jeśli chodzi o znaczenie okoliczności, że kandydatura zainteresowanej sędzi została zarekomendowana przez nową KRS, należy podkreślić, że Trybunał zauważył już, iż skrócenie trwającej kadencji niektórych członków KRS(26) w powiązaniu z faktem, że 15 członków tego organu, którzy są sędziami i którzy wcześniej byli wyłanianiani przez środowisko sędziowskie, zostało wybranych przez władzę ustawodawczą, spowodowało, że 23 z 25 członków KRS w nowym składzie zostało wskazanych przez władzę wykonawczą i ustawodawczą lub jest członkami organów tej władzy, a to wszystko nastąpiło w sytuacji, gdy spodziewano się, że wiele stanowisk sędziowskich Sądu Najwyższego będzie wkrótce podlegać obsadzeniu(27).

52. W świetle art. 179 Konstytucji, który przyznaje KRS decydującą rolę w procedurze powoływania sędziów sądów powszechnych, Trybunał uznał, że okoliczności związane ze składem nowej KRS mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu(28), co może stanowić zasadniczy element badania zgodności z prawem powołania sędzi, której dotyczy niniejsza sprawa.

53. W tym względzie szczególnie istotny wydaje mi się wyrok Openbaar Ministerie, dotyczący wykonywania nakazów aresztowania w Polsce na podstawie decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi(29).

54. Trybunał zbadał w tamtym wyroku kwestię, czy istnienie systemowych lub ogólnych nieprawidłowości, które mogą godzić w niezależność władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, może uzasadniać odmowę przekazania osoby, której dotyczy nakaz, przez wykonujący nakaz organ sądowy. Trybunał przyznał, że okoliczność, iż organ taki jak KRS, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie(30). Trybunał opowiedział się zatem za kompleksowym podejściem, wskazując, że inaczej może być w przypadku, gdy okoliczność ta, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzi do powstania takich wątpliwości(31).

55. Moim zdaniem, chociaż rozważania Trybunału w tamtej sprawie zostały przedstawione w kontekście wykonywania nakazów aresztowania, można je przenieść przez analogię na grunt niniejszej sprawy, ponieważ w wyroku Openbaar Ministerie Trybunał rozważał w istocie kwestię, czy

zasady wynikające z orzecznictwa dotyczącego gwarancji niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 47 Karty obejmują również gwarancję „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” w ramach wykonywania europejskiego nakazu aresztowania.

56. Uważam wobec tego, że w kontekście niniejszej sprawy sam fakt udziału w postępowaniu nominacyjnym zainteresowanej sędzi organu takiego jak KRS nie wystarczy, aby wzbudzić wątpliwości co do niezawisłości powołanych w ten sposób sędziów.

2) Czynniki drugi

57. Co się tyczy braku dostępu kandydatów, którzy nie zostali rekomendowani do powołania, do skutecznego środka zaskarżenia, należy przeprowadzić dwustopniową analizę. Najpierw należy ustalić, czy środek odwoławczy przewidziany w art. 44 ustawy o KRS można uznać za „skuteczny” mimo udziału KRS w procedurze powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Następnie, w przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze, należy ustalić, czy sam brak środka zaskarżenia wystarczy, aby stwierdzić, że zainteresowana sędzia nie jest „sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy”.

58. Odnosząc się do pytania pierwszego, w wyroku Krajowa Rada Sądownictwa Trybunał orzekł, że trzyosobowy skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który złożył wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w tamtej sprawie, nie przejawiał cech niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 akapit drugi Karty. Trybunał uznał wobec tego, że ów skład nie odpowiadał wymogom art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE koniecznym do tego, aby organ odsyłający mógł zostać uznany za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE(32). Trybunał doszedł do takiego wniosku na podstawie analizy wszystkich czynników systemowych i okoliczności faktycznych związanych z powołaniem do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych sędziów wchodzących w skład sądu odsyłającego(33). W następstwie tego wyroku wydano szereg postanowień, tak samo umotywowanych, odrzucających jako niedopuszczalne wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawione przez składy Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, w których zasiadali, w całości lub w części, sędziowie powołani w podobnych okolicznościach(34).

59. Jak zauważyłem w opinii w sprawie AW „T”(35), stwierdzenie, że skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest „sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 akapit drugi Karty, można w pełni przenieść na grunt niniejszej sprawy. Nie ma bowiem znaczenia, że stwierdzenia tego dokonano w ramach oceny kwestii, czy skład orzekający tej izby, który zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jest „sądem” w rozumieniu art. 267 TFUE, jako że zakres wymaganej w tym celu niezawisłości pokrywa się z zakresem wymogu dotyczącego niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

60. Jak potwierdziły sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz rząd polski i Komisja(36) na rozprawie, wszyscy sędziowie zasiadający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy zostali powołani na wniosek KRS w nowym składzie. Wynika z tego – z zastrzeżeniem ostatecznej oceny, której dokonanie należy do sądu odsyłającego – że w sprawie w postępowaniu głównym odwołań, które można wnieść do tej izby, nie można uznać za skuteczne, ponieważ podlegają one wniesieniu do sądu, którego członkowie(37) nie spełniają wymogów właściwych dla sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

61. Nie wydaje mi się jednak, aby można było stwierdzić, że sam brak skutecznego środka zaskarżenia przed powyższym organem sądowym może rzutować na zgodność z prawem powołania. Możliwość skorzystania ze środka zaskarżenia przed sądem ma bowiem jedynie charakter akcesoryjny w stosunku do niezależności, którą powinna cechować się KRS, ponieważ dzięki takiemu środkowi zaskarżenia można ową niezależność zakwestionować. Nielogiczne byłoby zatem uznanie, że sam brak dostępności środka zaskarżenia dotyczącego samej procedury nominacyjnej (czyli drugiego czynnika, na który zwrócił uwagę sąd odsyłający) wystarczy do wyłączenia zainteresowanej sędzi, skoro samo zakwestionowanie niezależności KRS (pierwszy czynnik, na który zwrócił uwagę sąd odsyłający) nie jest decydujące dla oceny zgodności z prawem powołania.

3) Łączny skutek obu czynników

62. Należy teraz rozważyć, czy połączenie obu tych czynników jest wystarczające do odmówienia sędzi, której dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, przymiotu „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”. Uważam, że nie, i to z kilku powodów, wynikających z wyżej wymienionego orzecznictwa oraz ze szczególnych cech niniejszej sprawy.

63. Po pierwsze, jak wskazałem w pkt 40 i 41 niniejszej opinii, w sprawach dotyczących reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości, a konkretnie kwestii, czy sędziowie lub organy sądowe (takie jak Izba Dyscyplinarna lub Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego) spełniają wymogi dotyczące niezawisłości i bezstronności oraz stanowią „sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”, Trybunał nie ogranicza się do badania wyłącznie elementów związanych z procedurą powoływania sędziów. Odnosi się on również do „innych istotnych elementów kontekstu, które także mogą wzbudzić wątpliwości co do niezależności KRS i jej roli w procesach nominacyjnych takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, jak również, w konsekwencji, co do niezawisłości sędziów wyłonionych w wyniku takiego procesu”(38), a także do kontekstu prawno-faktycznego, w którym doszło do wyłonienia KRS w nowym składzie, naznaczonego w szczególności zbliżającym się zwolnieniem wielu stanowisk w Sądzie Najwyższym(39).

64. Skutkiem zastosowania powyższej linii orzeczniczej w niniejszej sprawie jest to, że oba czynniki, na które zwrócił uwagę sąd odsyłający, nawet rozpatrywane łącznie, należy oceniać w świetle pozostałych okoliczności faktycznych i prawnych. Tytułem przykładu może to obejmować zbadanie, w jakim stopniu ostatecznie wybrany kandydat miał, w świetle obiektywnych kryteriów(40), wyższe kwalifikacje niż inni odrzuceni kandydaci. Może to być również kwestia weryfikacji istnienia nacisków politycznych lub oceny publicznego zachowania powołanego sędziego, co może wskazywać na znaczną ingerencję z zewnątrz(41). W świetle wszystkich tych okoliczności należy zatem ustalić, czy po pierwsze, doszło do naruszenia normy podstawowej, a po drugie, czy naruszenie to miało negatywne przełożenie na prawidłowość procesu powołania zainteresowanej sędzi, stwarzając tym samym rzeczywiste ryzyko ingerencji władzy wykonawczej.

65. Wracając do sprawy w postępowaniu głównym, z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika przykładowo, że w dniu 21 września 2018 r. Kolegium Sądu Okręgowego w Poznaniu pozytywnie zaopiniowało kandydaturę sędzi S.C. i że w dniu 24 września 2018 r. Zgromadzenie Przedstawicieli Sędziów okręgu Sądu Okręgowego w Poznaniu również wydało pozytywną opinię w jej sprawie. Ostatecznie to do sądu odsyłającego będzie należało dokonanie oceny, w jakim stopniu taki element kontekstowy powinien być brany pod uwagę.

66. Po drugie, prawdą jest, że w wyroku A.B. Trybunał uznał, iż „[w] przypadku, gdyby sąd odsyłający doszedł do wniosku, że KRS nie daje wystarczającej rękojmi niezależności, istnienie środka prawnego przed sądem dostępnego dla kandydatów, którzy nie zostali wybrani, choćby ograniczonego [...], stałoby się konieczne, ażeby przyczynić się do zabezpieczenia procesu powoływania danych sędziów przed bezpośrednimi lub pośrednimi wpływami”. Pozwoliłoby to „[zapobiec] w ostatecznym rozrachunku powstaniu w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezawisłości sędziów wyłonionych w wyniku tego procesu”(42). Czy należy wobec tego uznać, że jak twierdzi sąd odsyłający, połączenie dwóch wskazanych przez niego elementów nieuchronnie prowadzi do wniosku, że dany sędzia nie jest „sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy”? Nie wydaje mi się.

67. Przede wszystkim bowiem w samym wyroku A.B. Trybunał umieścił ten wniosek w kontekście swojego ogólnego orzecznictwa. Podkreślił on zatem, że zmiany ustawodawcze, które doprowadziły do umorzenia postępowań w zawisłych sporach (wszczętych w celu zaskarżenia uchwał KRS na podstawie obowiązującego wówczas prawa) i które całkowicie zniosły możliwość wniesienia jakiegokolwiek rodzaju środka zaskarżenia do sądu w przyszłości, należy rozpatrywać w świetle wszystkich elementów kontekstowych przytoczonych w tamtejszym wyroku(43).

68. Trybunał podkreślił dalej konieczność zapewnienia, aby kandydaci, którzy nie zostali rekomendowani do powołania, mieli możliwość zaskarżenia uchwał KRS, jeżeli wszystkie istotne czynniki charakteryzujące przebieg procesu nominacyjnego(44) mogą wywołać w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności powołanych w jego wyniku sędziów(45). Odniesienie do pojawienia się „systemowych” wątpliwości podkreśla

konieczność zastanowienia się, czy należy ustalić całłościowy kontekst, z którego będzie wynikało, że doszło do zachwiania społecznego zaufania.

69. Wreszcie w sprawie A.B., jak wskazano w pkt 43 niniejszej opinii, Trybunał podkreślił celowy wymiar dokonanej przez polskiego ustawodawcę zmiany przepisów mających zastosowanie do uchwał KRS dotyczących powołania do Sądu Najwyższego. W jego ocenie owe zmiany „mogą sugerować, że polska władza ustawodawcza działała [...] w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej powołań dokonanych na podstawie rzeczonych uchwał KRS”(46).

70. Wola ta stanowi decydujący element kontekstowy, który odróżnia w szczególności przypadek powołania sędziów Sądu Najwyższego, tak jak w sprawie A.B., od przypadku powołania sędziów sądów powszechnych, takiego jak w niniejszej sprawie. W przeciwieństwie bowiem do powołania sędziów Sądu Najwyższego, rozpatrywanego w sprawie A.B., gdzie w art. 44 ustawy o KRS zniesiono środek zaskarżenia, w sprawie w postępowaniu głównym możliwość wniesienia takiego środka nadal jest dostępna. Rozróżnienie to może okazać się istotne przy ocenie zamiaru ustawodawcy, który w sprawie w postępowaniu głównym nie wykluczył wyrażnie możliwości wniesienia środka zaskarżenia. Jak bowiem wynika z rozważań przedstawionych w pkt 58–60 niniejszej opinii, środek zaskarżenia został pozornie utrzymany, choć w praktyce okazuje się nieskuteczny.

71. Stwierdzenie to skłania mnie, po trzecie, do rozważenia innej problematyki: ocena zamiaru ustawodawcy krajowego w zakresie powoływania sędziów zarówno do Sądu Najwyższego, jak i do innych sądów również pozwala na dostrzeżenie praktycznych różnic między tymi dwiema kategoriami powołań. W tym względzie pragnę zauważyć, że Komisja podniosła zarówno w swoich uwagach, jak i na rozprawie, iż konstytucyjna rola i wpływ Sądu Najwyższego uzasadniają przyjęcie szczególnego podejścia, ponieważ ryzyko ingerencji władzy ustawodawczej i wykonawczej jest w tym przypadku największe.

72. Chciałbym jednak przypomnieć, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty nie wprowadza żadnego rozróżnienia między sądami najwyższymi a sądami powszechnymi. Podstawowe wymogi dotyczące niezawisłości, bezstronności i uprzedniego ustanowienia na mocy ustawy mają jednakowe zastosowanie do wszystkich sądów państw członkowskich, bez względu na stopień właściwości lub umiejscowienie danego sądu w strukturze sądownictwa(47).

73. Niemniej jednak bez dokonania rozróżnienia co do zakresu gwarancji niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy zgodnie z hierarchicznym usytuowaniem zainteresowanej sędzi uwzględnienie ewentualnego celowego charakteru reformy ustawodawczej może ujawnić rozbieżności w zależności od tego, czy chodzi o stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, czy sędziów sądów powszechnych. Można sobie bowiem wyobrazić, że zamiar wywarcia wpływu na skład sądu będzie łatwiejszy do zidentyfikowania na szczeblu sądów najwyższych, które mają do czynienia z delikatnymi kwestiami i mogą rozstrzygać spory instytucjonalne lub, w szerokim znaczeniu, polityczne, podczas gdy sądy orzekające co do istoty, choć mają zasadnicze znaczenie dla codziennego wymiaru sprawiedliwości, są w mniejszym stopniu narażone na tego rodzaju obawy(48).

74. W świetle wszystkich powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że w celu dokonania oceny, czy sąd, w którym zasiada osoba powołana na stanowisko sędziego, spełnia wymóg „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, właściwy organ sądowy powinien wziąć pod uwagę nie tylko to, czy kandydatura tej sędzi została rekomendowana przez KRS w składzie ukształtowanym w wyniku reformy tego organu, oraz fakt, że uczestnicy postępowania nominacyjnego mieli prawo odwołania się wyłącznie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, ale również wszelkie inne istotne okoliczności związane z powołaniem tej osoby, które mogą mieć wpływ na niezawisłość i bezstronność danego sądu.

2. W przedmiocie pytania drugiego

a) Przedmiot pytania drugiego

75. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający podnosi w istocie dwa zagadnienia związane z procedurą kontroli zgodności z prawem powołania na stanowisko sędziego sędzi, której dotyczy postępowanie główne. Po pierwsze, pierwsza część tego pytania, która obejmuje pytania szczegółowe pierwsze, trzecie i czwarte, dotyczy konieczności i możliwości pominięcia przepisów krajowych przyznających Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wyłączną właściwość do orzekania w przedmiocie prawidłowości tego powołania, w tym również wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które ograniczają możliwość przeprowadzenia takiego badania.

76. Po drugie, druga część tego pytania, odpowiadająca drugiemu pytaniu szczegółowemu, ma na celu ustalenie, czy sąd odsyłający może wyłączyć wspomnianą osobę od rozpoznania sprawy, opierając się w drodze analogii na przepisach krajowych dotyczących wyłączenia z mocy prawa sędziego, który jest niezdolny do orzekania (*iudex inhabilis*).

b) W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej obowiązku pominięcia niektórych przepisów krajowych oraz orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego sprzecznych z prawem Unii

1) Krótki przegląd orzecznictwa

77. Z orzecznictwa wynika, że art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa([49](#)).

78. Aby ochrona ta była zagwarantowana, każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić, by organy orzekające – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią tego prawa i należące w związku z tym do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej, w tym zwłaszcza wymogowi niezależności([50](#)).

79. Trybunał stwierdził również, że zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga, aby sąd krajowy, którego zadaniem jest stosowanie, w ramach jego właściwości, przepisów prawa Unii, w braku możliwości dokonania wykładni uregulowania krajowego zgodnej z wymogami prawa Unii, zapewnił pełną skuteczność wymogów tego prawa w zawisłym przed nim sporze, odstępując w razie potrzeby od stosowania, z mocy własnych uprawnień, wszelkich uregulowań lub praktyk krajowych, także późniejszych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylenie([51](#)).

80. Jeżeli chodzi w szczególności o postępowanie prejudycjalne na podstawie art. 267 TFUE, Trybunał przyjął, że wyrok wydany w ramach tego postępowania wiąże sąd krajowy w zakresie wykładni prawa Unii przy rozstrzyganiu zawisłego przed tym sądem sporu([52](#)).

81. Sąd krajowy, który wykonuje uprawnienie przyznane mu w art. 267 akapit drugi TFUE, nie powinien zatem w danym wypadku uwzględniać oceny sądu krajowego wyższej instancji, jeżeli w świetle wykładni dokonanej przez Trybunał uzna, że ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii, i w razie potrzeby winien pominąć przepis prawa krajowego zobowiązujący go do stosowania się do orzeczeń tego sądu wyższej instancji([53](#)).

82. Z orzecznictwa wynika, że powyższe stwierdzenie jest aktualne również w sytuacji, gdy na mocy krajowego przepisu proceduralnego sąd powszechny jest związany orzeczeniem krajowego sądu konstytucyjnego, które w jego ocenie jest sprzeczne z prawem Unii([54](#)).

2) W przedmiocie reorganizacji właściwości sądów

83. W wyroku z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) ([55](#)), Trybunał uznał, że „fakt, że ustawodawca krajowy dokonał reorganizacji obowiązujących dotychczas kompetencji jurysdykcyjnych i przyznał jednemu i pojedynczemu organowi krajowemu właściwość do weryfikacji poszanowania niektórych zasadniczych wymogów wynikających z prawa

podstawowego do skutecznej ochrony sądowej ustanowionego w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i w art. 47 Karty praw podstawowych, mimo że konieczność takiej weryfikacji może w zależności od okoliczności pojawić się przed każdym sądem krajowym, w połączeniu z wprowadzeniem wyżej wymienionych zakazów i przewinień dyscyplinarnych może przyczynić się do dalszego osłabienia skuteczności kontroli przestrzegania tego prawa podstawowego, którą prawo Unii powierza wszystkim sądom krajowym”(56).

84. W sprawie w postępowaniu głównym przepisy krajowe, które przyznają Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wyłączną właściwość w zakresie badania prawidłowości powołania danej osoby na stanowisko sędziego, zobowiązując jednocześnie do pozostawienia bez rozpoznania wniosków dotyczących tego powołania(57), skutkują pozbawieniem sędziów sądów powszechnych możliwości ustalenia, czy inny sąd jest sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Tymczasem zapewnienie dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy – a w szczególności sprawdzenie prawidłowego umocowania tego sądu – stanowi sedno prawa do rzetelnego procesu sądowego. Jak już zauważyłem w opinii w sprawie AW „T”(58), sądy krajowe powinny móc sprawdzić, czy wadliwość procedury powołania sędziego mogła spowodować naruszenie wymogów wynikających z prawa do skutecznej ochrony prawnej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty, a w szczególności wymogów dotyczących dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, w okolicznościach, w których przestrzeganie tych wymogów mogłoby wzbudzić wątpliwości(59).

85. W świetle powyższego do sądu odsyłającego należy odstąpienie od stosowania przepisów krajowych uniemożliwiających mu zbadanie prawidłowości powołania danego sędziego na podstawie zasady pierwszeństwa prawa Unii.

3) *W przedmiocie znaczenia wyroków Trybunału Konstytucyjnego*

86. Pytania szczegółowe trzecie i czwarte mają na celu ustalenie, czy w celu zachowania skuteczności (effet utile) art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty należy pominąć: a) wyrok, w którym Trybunał Konstytucyjny zakazuje wyłączenia wadliwie powołanego sędziego, który nie spełnia kryteriów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, oraz b) wyrok tego samego sądu stojący na przeszkodzie wykonaniu postanowienia Trybunału w przedmiocie środków tymczasowych mających na celu zawieszenie stosowania przepisów krajowych uniemożliwiających badanie przez sądy krajowe spełnienia wymogu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

87. Jak wskazano we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, pytanie szczegółowe trzecie dotyczy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2020 r., P 13/19, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 49 § 1 k.p.c. jest niezgodny z art. 179 Konstytucji w zakresie, w jakim dopuszcza rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu podniesienia okoliczności wadliwości powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek KRS.

88. Jak wskazano w ramach poprzedniego pytania, wyrok ten stoi de facto na przeszkodzie kontroli ważności procedur powoływania sędziów w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty. W związku z tym, w celu zagwarantowania pierwszeństwa i bezpośredniej skuteczności tych postanowień, sąd odsyłający powinien być w stanie sam ocenić ważność powołania danego sędziego. Powinien on zatem pominąć wyrok sądu konstytucyjnego, który uniemożliwiałby mu rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego opartego na wadliwości jego powołania, ponieważ ta wadliwość naruszałaby wymóg dotyczący niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

89. Pytanie szczegółowe czwarte odnosi się do wyroku z dnia 14 lipca 2021 r., P 7/20, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE jest niezgodny z szeregiem postanowień Konstytucji (art. 2 i 7, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji) w zakresie, w jakim w ocenie Trybunału Konstytucyjnego Trybunał nakłada ultra vires zobowiązania na Polskę, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed tymi sądami, i w tym zakresie nie jest objęty zasadami pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania (art. 91 ust. 1–3 Konstytucji)(60).

90. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny zakwestionował właściwość Trybunału do zarządzenia środków tymczasowych na podstawie art. 279 TFUE, w szczególności w zakresie zachowania niezależności polskich sądów. Tymczasem te środki tymczasowe, takie jak zawieszenie właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych, miały właśnie na celu zapewnienie pełnej skuteczności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

91. Trybunał Konstytucyjny, odmawiając Trybunałowi właściwości do przyjmowania środków tymczasowych dotyczących ustroju i właściwości polskich sądów, radykalnie utrudnia kontrolę zgodności z prawem powoływania sędziów krajowych w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty. Tymczasem mając na uwadze orzecznictwo przypomniane w pkt 78–82 niniejszej opinii, jestem zdania, że do sądu odsyłającego należy podjęcie wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii, co oznacza możliwość pominięcia wyroku Trybunału Konstytucyjnego sprzeciwiającego się wykonaniu postanowień Trybunału dotyczących środków tymczasowych. W przeciwnym razie sądy krajowe nie byłyby w stanie badać, czy wymogi Unii w zakresie niezawisłości i bezstronności oraz sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy są należycie spełnione.

c) W przedmiocie części drugiej, dotyczącej możliwości wyłączenia wadliwie powołanego sędziego

92. Poprzez część drugą pytania drugiego sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, jakie środki można podjąć w celu zagwarantowania skuteczności (effet utile) prawa do skutecznej ochrony prawnej przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty w celu uniknięcia sytuacji, w której skład orzekający byłby postrzegany jako niespełniający tych warunków z tego tylko powodu, że jeden z jego członków został powołany wadliwie.

93. Sąd odsyłający uważa, że gdyby nie można było uznać sędzi, której dotyczy postępowanie główne, za „sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”, sąd ten powinien wyciągnąć z tego konsekwencje, w szczególności uznając ją za niezdolną do orzekania, i to niezależnie do okoliczności, że art. 48 i 49 k.p.c. nie przewidują takiej podstawy wyłączenia sędziego. Zadane pytanie sprowadza się zatem do ustalenia, czy przepisy te, dotyczące instytucji iudex inabilis, mogą być interpretowane w taki sposób, aby umożliwić w drodze analogii wyłączenie sędziego, którego powołanie nastąpiło w wyniku postępowania niespełniającego podstawowych wymogów dotyczących niezawisłości i bezstronności.

94. Należy przypomnieć, że wszelkie wskazówki, jakich Trybunał może udzielić w trybie prejudycjalnym, są ściśle ograniczone do kwestii dotyczących wykładni prawa Unii, a nie prawa krajowego. Zadaniem Trybunału nie jest dokonywanie wykładni prawa krajowego, a tym bardziej rozstrzyganie między różnymi nurtami wykładni prawa krajowego, które pojawiają się na szczeblu krajowym. W szczególności do Trybunału nie należy sugerowanie, która z przeciwstawnych wykładni krajowych przepisów proceduralnych jest prawidłowa i którą dokładnie normę lub drogę prawną dostępną na podstawie przepisów krajowych sąd odsyłający powinien zastosować w celu zapewnienia poszanowania prawa Unii(61). Innymi słowy, chociaż na podstawie art. 19 ust. 1 TUE i art. 267 akapit pierwszy TFUE wyłączna właściwość do dokonywania wykładni prawa Unii należy do Trybunału, to wykładnia przepisów krajowych należy do wyłącznej właściwości sądów krajowych(62).

95. W związku z tym uważam, że nie jest zadaniem Trybunału, orzekającego w trybie prejudycjalnym, dokonywanie wykładni prawa krajowego, a mianowicie art. 48 i 49 k.p.c., i wskazywanie sądowi odsyłającemu, w jaki sposób należy interpretować i stosować te przepisy w kontekście postępowania głównego(63).

96. Niezależnie od powyższego art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezależność sądów mających dokonywać wykładni i stosować prawo Unii(64). Wskazany obowiązek osiągnięcia rezultatu jest bowiem naturalną konsekwencją okoliczności, że sąd odsyłający powinien, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty, posiadać właściwość do dokonania oceny, czy skład orzekający lub inny sędzia jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, oraz do pominięcia przepisów krajowych, nawet rangi konstytucyjnej, lub praktyk uniemożliwiających mu skuteczne wykonywanie tej kompetencji. Gdyby

bowiem na sądzie krajowym nie ciążył obowiązek osiągnięcia rezultatu na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty, treść tych postanowień została pozbawiona swojej istoty.

97. W związku z tym, aby odpowiedzieć na pytanie drugie, a jednocześnie nie przesądzać o konkretnej wykładni mających zastosowanie przepisów krajowych, prawo krajowe należy interpretować i stosować w świetle ciężącego na państwie członkowskim obowiązku osiągnięcia rezultatu. Uważam, że obowiązek ten wymaga ustanowienia skutecznego środka zaskarżenia pozwalającego na wyłączenie z mocy prawa sędziego niespełniającego wymogów niezawisłości i bezstronności nieodłącznie związanych z pojęciem sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. Do właściwego sądu krajowego należy jednak określenie konkretnych sposobów wdrożenia tego wymogu, z poszanowaniem krajowych ram prawnych i zasad wynikających z prawa Unii.

V. Wnioski

98. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne przedstawione przez Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto w Poznaniu (Polska) w następujący sposób:

- 1) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że w celu dokonania oceny, czy sąd, w którym zasiada osoba powołana na stanowisko sędziego, spełnia wymóg „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, właściwy organ sądowy powinien wziąć pod uwagę nie tylko to, czy kandydatura tej osoby została rekomendowana przez KRS w składzie ukształtowanym w wyniku reformy tego organu, oraz brak skutecznego środka zaskarżenia przysługującego uczestnikom postępowania nominacyjnego, ale również wszelkie inne istotne okoliczności związane z powołaniem tej osoby, które mogą mieć wpływ na niezawisłość i bezstronność danego sądu.
- 2) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że po pierwsze, zobowiązuje on sąd krajowy do odstąpienia od stosowania przepisów krajowych, w tym w wykładni dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny (Polska), które stoją na przeszkodzie rozpoznaniu wniosku o wyłączenie sędziego opartego na oczywistej wadliwości procedury jego powołania, a po drugie, wymaga on od tego sądu podjęcia wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia pełnej skuteczności (effet utile) prawa podstawowego jednostek do skutecznej ochrony prawnej przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, co obejmuje możliwość wyłączenia z mocy prawa sędziego niespełniającego tych wymogów, przy jednoczesnym powierzeniu właściwemu sądowi krajowemu zadania określenia konkretnych sposobów realizacji tego wymagania.

¹ Język oryginału: francuski.

² Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz.U. 2011, L 48, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2012, L 233, s. 3; Dz.U. 2015, L 218, s. 82).

³ W swoich uwagach rząd polski również podniósł, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, ale wycofał się z tego twierdzenia na rozprawie.

⁴ Zobacz wyroki: z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, zwany dalej „wyrokiem W.Ż.”, EU:C:2021:798, pkt 75); z dnia 15 października 2024 r., KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, pkt 31).

⁵ Chociaż sąd odsyłający odnosi się w swoich dwóch pytaniach również do art. 2 i art. 6 ust. 3 TUE, jestem zdania, że odpowiedź Trybunału może dotyczyć wyłącznie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty [zob., w przedmiocie uprawnienia Trybunału do przeformułowania przedłożonych mu pytań,

między innymi wyrok z dnia 26 stycznia 2023 r., Ministerstvo na vatreshnite raboti (Rejestracja danych biometrycznych i genetycznych przez policję) (C-205/21, EU:C:2023:49, pkt 77), w którym Trybunał przeformułował trzecie pytanie prejudycjalne zadane przez sąd odsyłający].

[6](#) Zobacz analogicznie wyrok W.Ż. (pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

[7](#) Zobacz analogicznie wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 74).

[8](#) Zobacz wyrok W.Ż. (pkt 133).

[9](#) Trybunał wielokrotnie bowiem podkreślał, że ponieważ wyrażone w Karcie prawa odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), art. 52 ust. 3 Karty ma na celu zapewnienie koniecznej spójności między prawami w niej zawartymi a odpowiadającymi im prawami gwarantowanymi przez EKPC w sposób nienaruszający autonomii prawa Unii. Zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi Karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) art. 47 akapit drugi Karty odpowiada art. 6 ust. 1 EKPC. Trybunał musi zatem zadbać o to, aby dokonywana przez niego wykładnia art. 47 akapit drugi Karty zapewniała poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego poprzez art. 6 ust. 1 EKPC, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez ETPC [zob. wyroki: W.Ż. (pkt 123); z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 116)].

[10](#) Zobacz wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Szczególna procedura kontroli orzeczeń Simpson/Rada i HG/Komisja (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, zwany dalej „wyrokiem Simpson”, EU:C:2020:232, pkt 74, 75); a także wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, zwany dalej „wyrokiem Ástráðsson przeciwko Islandii”, §§ 227, 234).

[11](#) Zobacz wyroki: Simpson (pkt 75); W.Ż. (pkt 130).

[12](#) Wyrok W.Ż. (pkt 161 i wywiedziony następnie wniosek). Zobacz w tym względzie P. Filipek, Defective Judicial Appointments and their Rectification under European Standards, w: M. Bobek, A. Bodnar, A. von Bogdandy, P. Sonnevend (red.), Transition 2.0: Re-establishing Constitutional Democracy in EU Member States, Nomos, Baden-Baden 2023, s. 436, 437.

[13](#) W tym względzie ETPC podkreślił w szczególności, że zagwarantowane w art. 6 ust. 1 EKPC prawo do „sądu ustanowionego ustawą” stanowi prawo samodzielne, które pozostaje w ścisłym związku z gwarancjami „niezawisłości” i „bezstronności” w rozumieniu tego postanowienia. I tak, ETPC orzekł w szczególności, że nawet jeżeli każdemu z instytucjonalnych wymogów art. 6 ust. 1 EKPC przyświeca określony cel, co sprawia, że stanowią one szczególne gwarancje rzetelnego procesu, to wszystkie te wymogi łączy to, że mają one na celu przestrzeganie podstawowych zasad, jakimi są rządy prawa i trójpodział władzy, przy czym sąd ten uściślił w tym względzie, że u źródła każdego z tych wymogów znajduje się konieczność utrzymania zaufania, jakie władza sądownicza winna wzbudzać wśród jednostek, oraz niezależności tej władzy sądowniczej od pozostałych władz [zob. wyroki: Ástráðsson przeciwko Islandii (§§ 231, 233); W.Ż. (pkt 124)].

[14](#) P. Filipek, op.cit., s. 437.

[15](#) Wyrok Ástráðsson przeciwko Islandii (§§ 231, 233). Stanowisko to znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału, zgodnie którym „należy wskazać na nierozzerwalne więzi, które, zgodnie z samym art. 47 akapit drugi Karty, istnieją – dla celów stosowania prawa podstawowego do rzetelnego procesu w rozumieniu tego postanowienia Karty – między gwarancjami niezawisłości i bezstronności sędziów a dostępem do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim) (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, zwany dalej „wyrokiem Openbaar Ministerie”, EU:C:2022:100, pkt 55)].

[16](#) Zobacz wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 117); zob. także wyroki ETPC: z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, § 284); z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819, § 357); a także z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma Sp. z o.o. przeciwko Polsce (CE:ECHR:2022:0203JUD000146920, § 353).

[17](#) Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r. A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, zwany dalej „wyrokiem A.K.”, EU:C:2019:982, pkt 147).

[18](#) Wyrok A.K. (pkt 148).

[19](#) Wyrok A.K. (pkt 150, 151).

[20](#) Wyrok W.Ż. (pkt 131).

[21](#) Wyrok W.Ż. (pkt 146, 149, 150).

[22](#) Wyrok W.Ż. (pkt 151). Zobacz także wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., Krajowa Rada Sądownictwa (Dalsze zajmowanie stanowiska sędziego) (C-718/21, zwany dalej „wyrokiem Krajowa Rada Sądownictwa”, EU:C:2023:1015, pkt 65–76), w którym Trybunał rozpatrywał „łącznie wszystkie elementy zarówno systemowe, jak i dotyczące konkretnych okoliczności faktycznych [...], które charakteryzowały powołanie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych trzech sędziów tworzących organ odsyłający w [tej] sprawie” (pkt 77).

[23](#) P. Filipek podnosi w tym względzie, że ta kumulatywna funkcja jest odmienna w ramach „testu Ástráðsson”, ponieważ ETPC stosuje „kumulatywne kryteria” [oczywiste naruszenie prawa krajowego, naruszenie mające wpływ na podstawowe zasady procedury powoływania sędziów, kontrola sprawowana przez sądy krajowe (zob. wyrok Ástráðsson przeciwko Islandii, §§ 243–252)], „co oznacza, że są one badane we wskazanej kolejności i wszystkie muszą być spełnione łącznie” (op.cit., s. 439).

[24](#) Jak stwierdził Trybunał, „[o] ile pojedynczo każdy z wyróżnionych przez sąd krajowy czynników może sam w sobie nie podlegać krytyce i wchodzić w tym wypadku w zakres kompetencji państw członkowskich oraz dokonywanych przez nie wyborów, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wyborów tych dokonano, może jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeśli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie” (zob. wyrok A.K., pkt 142).

[25](#) Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, zwany dalej „wyrokiem A.B.”, EU:C:2021:153, pkt 138).

[26](#) Mimo że na gruncie art. 187 ust. 3 Konstytucji ich kadencja wynosi cztery lata.

[27](#) Zobacz wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 104, 105); W.Ż. (pkt 146, 150). Zobacz także, w odniesieniu do orzecznictwa ETPC, wyrok z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma Sp. z o.o. przeciwko Polsce (CE:ECHR:2022:0203JUD000146920, § 321).

[28](#) Zobacz wyrok W.Ż. (pkt 150).

[29](#) Dz.U. 2002, L 190, s. 1.

[30](#) Należy również zauważyć, że w swoim orzecznictwie dotyczącym niezależności władzy sądowej w Polsce Trybunał przyznał już, iż „okoliczność, iż organ taki jak KRS, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie [...]. Niemniej jednak z orzecznictwa Trybunału [...] wynika również, że możliwe jest dojście do innego wniosku, jeżeli ta sama okoliczność, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzi do powstania takich wątpliwości” [zob. między innymi wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 103)].

[31](#) Wyrok Openbaar Ministerie (pkt 75, 87).

[32](#) Wyrok Krajowa Rada Sądownictwa (pkt 77, 78).

[33](#) W szczególności powołanie trzech sędziów, których dotyczyła tamta sprawa, nastąpiło na podstawie wniosków zawartych w uchwale KRS nr 331/2018, która w nowym składzie wynikającym z wdrożenia ustawy o KRS nie zapewniała wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Trybunał zwrócił ponadto uwagę na brak skutecznego środka zaskarżenia od wspomnianej uchwały oraz stwierdził, że powołanie wyżej wymienionych sędziów przez Prezydenta RP nastąpiło mimo wstrzymania wykonalności wspomnianej uchwały postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego.

[34](#) Zobacz w tym względzie postanowienia: z dnia 9 kwietnia 2024 r., T. (Programy audiowizualne dla dzieci) (C-22/22, EU:C:2024:313); z dnia 15 maja 2024 r., Rzecznik Finansowy (C-390/23, EU:C:2024:419); z dnia 29 maja 2024 r., Rzecznik Praw Obywatelskich (Skarga nadzwyczajna w polskim prawie) (C-720/21, EU:C:2024:489); z dnia 29 maja 2024 r., Prokurator Generalny (Skarga nadzwyczajna w polskim prawie II) (C-43/22, EU:C:2024:449); z dnia 21 czerwca 2024 r., Kancelaria B. (C-810/23, EU:C:2024:543).

[35](#) C-225/22, EU:C:2025:270.

[36](#) Należy zauważyć, że na rozprawie Komisja wskazała również, iż obecnie 14 z 18 członków Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zostało powołanych w takich samych okolicznościach jak te opisane w wyroku Krajowa Rada Sądownictwa.

[37](#) Z zasady wskazanej w pkt 75 wyroku Simpson (zob. pkt 35 niniejszej opinii) wynika, że udział jednego tylko sędziego powołanego do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w takich samych okolicznościach, które były rozpatrywane w wyroku Krajowa Rada Sądownictwa, wystarczy, aby pozbawić tę izbę statusu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

[38](#) Wyrok A.B. (pkt 132–135, 163).

[39](#) Wyrok W.Ż. (pkt 150).

[40](#) ETPC podkreśla w tym względzie „zasadnicze znaczenie, jakie ma rygorystyczny proces powoływania sędziów sądów powszechnych, tak aby zapewnić wybór najbardziej wykwalifikowanych kandydatów – pod względem zarówno ich kompetencji zawodowych, jak i nieskazitelnego charakteru”. Nie bez znaczenia jest również okoliczność, że ETPC dokonuje rozróżnienia w zależności od usytuowania każdego sądu w strukturze sądownictwa: „[j]est oczywiste, że im wyższy szczebel sądu w hierarchii sądowej, tym bardziej rygorystyczne powinny być stosowane kryteria wyboru” (zob. wyrok Ástráðsson przeciwko Islandii, § 222).

[41](#) Zobacz także w tym względzie wyrok Openbaar Ministerie (pkt 88, 89).

[42](#) Wyrok A.B. (pkt 136).

[43](#) Wyrok A.B. (pkt 128–136, 156). Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego A.M. Collinsa w sprawach połączonych G. i in. (Powołanie sędziów sądów powszechnych w Polsce) (C-181/21 i C-269/21, EU:C:2022:990, pkt 74 i nast.).

[44](#) Trybunał odniósł się do istnienia „przepisów prowadzących do zniweczenia skuteczności tego rodzaju środków prawnych, które istniały dotychczas, zwłaszcza w sytuacji gdy ich przyjęcie, rozważane w powiązaniu z innymi istotnymi okolicznościami charakteryzującymi taki proces nominacyjny w określonym krajowym kontekście prawno-faktycznym, może wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku tego procesu” [wyrok A.B. (pkt 156)].

[45](#) Wyrok A.B. (pkt 156).

[46](#) Wyrok A.B. (pkt 138).

[47](#) Jak zauważył rzecznik generalny A.M. Collins w opinii w sprawie G. i in. (Powołanie sędziów sądów powszechnych w Polsce) (C-181/21 i C-269/21, EU:C:2022:990), twierdzenie, zgodnie z którym poziom ochrony sądowej może różnić się w zależności od szczebla sądu w systemie sądowniczym, którego jest on częścią, jest co do zasady błędne (pkt 46).

[48](#) Należy zatem podkreślić w tym względzie, że w wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), dotyczącym Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, oraz w wyroku Krajowa Rada Sądownictwa, dotyczącym Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych tego samego sądu, jedną z okoliczności uwzględnionych przez Trybunał było to, że organy te zostały utworzone przez ustawodawcę od podstaw, podczas gdy, jak zauważył RPO na rozprawie w niniejszej sprawie, nowi sędziowie sądów powszechnych zasiadają w tych samych kolegialnych składach orzekających co sędziowie powołani przed 2018 r.

Należy również zauważyć, że w wyroku z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (CE:ECHR:2023:1123JUD005084921) ETPC wskazał na systemowe problemy leżące u podstaw naruszeń art. 6 ust. 1 EKPC w Rzeczypospolitej Polskiej, podkreślając, że skutki braku niezależności nowej KRS różnią się w zależności od rodzaju danego sądu i jego pozycji w strukturze wymiaru sprawiedliwości:

„Podstawowym problemem jest wadliwa procedura powoływania sędziów z udziałem KRS ukształtowanej ustawą zmieniającą z 2017 r., która z natury rzeczy i w sposób ciągły wpływa na niezawisłość powoływanych w ten sposób sędziów. Wprawdzie, jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale połączonych Izb z 23 stycznia 2020 r., brak niezależności zreformowanej KRS generalnie skutkuje wadami podważającymi niezawisłość i bezstronność sądu, to jednak skutki tego różnią się w zależności od rodzaju sądu i jego miejsca w strukturze sądownictwa. Zdaniem Sądu Najwyższego wady te najbardziej niekorzystnie wpływają na powołania do Sądu Najwyższego, ponieważ »kwalifikowany standard« niezależności Sądu Najwyższego od władzy politycznej jest warunkiem koniecznym dla jego funkcjonowania zgodnie z Konstytucją i dla prawidłowego wykonywania jego uprawnień, które mają zasadnicze znaczenie w demokratycznym państwie prawa [...]. Trybunał podziela tę opinię” (§ 324) (oryginalny tekst wyroku w języku angielskim; tłumaczenie na język polski pochodzi ze strony HUDOC, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-235702>).

[49](#) Zobacz wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 47); a także z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 217).

[50](#) Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroku sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 40).

[51](#) Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroku sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 53). Zobacz także wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., YP i in. (Uchylenie immunitetu sędziowskiego i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych) (C-615/20 i C-671/20, EU:C:2023:562, pkt 64).

[52](#) Zobacz podobnie wyroki: z dnia 3 lutego 1977 r., Benedetti/Munari (52/76, EU:C:1977:16, pkt 26); a także z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in. (C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 19).

[53](#) Zobacz podobnie wyrok z dnia 5 października 2010 r., Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, pkt 30, 31).

[54](#) Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 71).

[55](#) C-204/21, EU:C:2023:442.

[56](#) Wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442) (pkt 286).

[57](#) Mianowicie art. 26 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym.

[58](#) C-225/22, EU:C:2025:270.

[59](#) Zobacz w szczególności wyrok A.K. (pkt 152, 153). Zobacz także wyroki: A.B.; z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931); z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 130, 131 i przytoczone tam orzecznictwo).

[60](#) W szczególności w wyroku tym Trybunał Konstytucyjny zbadał zadane przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego pytanie prawne dotyczące zgodności z Konstytucją środków tymczasowych nałożonych na

Polskę postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277), i zawieszających stosowanie przepisów ustawowych powierzających Izbie Dyscyplinarnej właściwość w sprawach dyscyplinarnych sędziów.

[61](#) Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Ministerstwo Sprawiedliwości (C-55/20, EU:C:2021:500, pkt 131). W tym względzie pragnę przypomnieć, że procedura przewidziana w art. 267 TFUE stanowi instrument współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są niezbędne dla rozstrzygnięcia przedstawionych im sporów [zob. wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów) (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 44)].

[62](#) Zobacz wyroki: z dnia 17 czerwca 1999 r., Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, pkt 29); z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 58).

[63](#) W tym względzie na rozprawie przed Trybunałem RPO i Komisja powołali się na nowy przepis ustawy o sądach pierwszej instancji, który od 2022 r. umożliwia ocenę bezstronności i niezawisłości sądu przez skład pięciu sędziów mogący również oceniać okoliczności związane z powołaniem danego sędziego.

[64](#) Wyrok W.Ż. (pkt 159).