

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 21 grudnia 2023 r.(*)

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Pojęcie „sądu” – Kryteria – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (Polska) – Odesłanie prejudycjalne skierowane przez skład orzekający nieposiadający statusu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy – Niedopuszczalność

W sprawie C-718/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (Polska) postanowieniem z dnia 20 października 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 listopada 2021 r., w postępowaniu:

L.G.

przeciwko

Krajowej Radzie Sądownictwa,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Prechal (sprawozdawczyni), K. Jürimäe, C. Lycourgos, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, prezesi izb, M. Ilešič, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún i M. Gavalec, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: C. Di Bella, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 listopada 2022 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- L.G. osobiście,
- w imieniu Krajowej Rady Sądownictwa – A. Dalkowska, J. Kołodziej-Michałowicz, D. Pawełczyk-Woicka i P. Styrna,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna i S. Żyrek, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego – C. Pochet, M. Jacobs, L. van den Broeck i M. van Regemorter, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego – V. Pasternak Jørgensen i M. Søndahl Wolff, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – K. Bulterman i P. P. Huurnink, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – K. Herrmann i P. J. O. Van Nuffel, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 marca 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między L.G. a Krajową Radą Sądownictwa (Polska) (zwaną dalej „KRS”) w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez L.G. stanowiska sędziego po osiągnięciu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku.

Ramy prawne

Konstytucja

- 3 Artykuł 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej „Konstytucją”) stanowi:

„1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.
- 4 Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji przewiduje:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.
- 5 Artykuł 60 Konstytucji stanowi:

„Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”.
- 6 Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji:

„Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.
- 7 Artykuł 179 Konstytucji stanowi:

„Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek [KRS], na czas nieoznaczony”.
- 8 Artykuł 186 ust. 1 Konstytucji przewiduje:

„[KRS] stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.
- 9 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”.

Ustawa o Sądzie Najwyższym

10 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5) weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r. Ustawa ta była następnie kilkakrotnie nowelizowana.

11 Ustawą o Sądzie Najwyższym między innymi utworzono w Sądzie Najwyższym dwie nowe izby, odpowiednio, Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych i Izbę Dyscyplinarną.

12 Zgodnie z art. 26 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym:

„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”.

Ustawa o KRS

13 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), która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r., oraz ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1443), która weszła w życie w dniu 27 lipca 2018 r. (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.

[...]

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]”.

14 Artykuł 37 ust. 1 ustawy o KRS stanowi:

„Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, [KRS] rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie. W takim przypadku [KRS] podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów”.

15 Artykuł 43 ust. 2 ustawy o KRS przewiduje:

„Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, uchwała ta staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania, z zastrzeżeniem art. 44 ust. 1b”.

16 Przepis przejściowy zawarty w art. 6 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw brzmi następująco:

„Mandat członków [KRS], o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 [Konstytucji], wybranych na podstawie przepisów dotychczasowych, trwa do dnia poprzedzającego rozpoczęcie kadencji nowych członków [KRS], nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że ustał wcześniej w związku z upływem kadencji”.

17 Artykuł 44 ustawy o KRS stanowi:

„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.

[...]

4. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego uchylene przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały [KRS] o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego jest równoznaczne z przyjęciem zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym, co do którego w dniu wydania orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny postępowanie przed [KRS] nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym objęte obwieszczeniem”.

18 Artykuł 44 ust. 1a ustawy o KRS został dodany ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, natomiast ust. 1b i 4 zostały dodane do art. 44 ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Przed wprowadzeniem tych zmian odwołania, o których mowa w tym art. 44 ust. 1a, były wnoszone do Sądu Najwyższego zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o KRS.

19 Wyrokiem z dnia 25 marca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny (Polska) stwierdził niezgodność art. 44 ust. 1a ustawy o KRS z Konstytucją zasadniczo ze względu na to, że właściwość przyznana Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w tym art. 44 ust. 1a nie jest uzasadniona rodzajem danych spraw, charakterystyką ustrojową tego sądu ani procedurą stosowaną przez wspomniany sąd. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu „skutkuje koniecznością zakończenia wszelkich postępowań sądowych toczonych na podstawie nieobowiązującego przepisu”.

20 Następnie art. 44 ustawy o KRS został zmieniony ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 914), która weszła w życie w dniu 23 maja 2019 r. Artykuł 44 ust. 1 ustawy o KRS ma obecnie następujące brzmienie:

„Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały [KRS] z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”.

21 Ponadto w art. 3 tej ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. przewidziano, że „[p]ostępowania w sprawach odwołań od uchwał [KRS] w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy podlegają umorzeniu z mocy prawa”.

Prawo o ustroju sądów powszechnych

22 Artykuł 69 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 98, poz. 1070, zwanej dalej „p.u.s.p.”), w brzmieniu mającym zastosowanie do stanu faktycznego w postępowaniu głównym, stanowi:

„§ 1. Sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy [KRS] wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie.

[...]

§ 1b. [KRS] może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, jeżeli jest to uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności jeśli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. [...]

[...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 23 Pismem z dnia 30 grudnia 2020 r. L.G., sędziego Sądu Okręgowego w K. (Polska), poinformował KRS o swojej woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po dniu 12 czerwca 2021 r., czyli po ukończeniu 65. roku życia.
- 24 Uchwałą z dnia 18 lutego 2021 r. KRS umorzyła postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez L.G., stwierdziwszy, że złożył on wymagane oświadczenie po upływie terminu zawitego, o którym mowa w art. 69 § 1 p.u.s.p.
- 25 L.G. wniósł od tej uchwały odwołanie do Sądu Najwyższego.
- 26 W tych okolicznościach Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - „1) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] sprzeciwia się przepisowi prawa krajowego, takiemu jak art. 69 § 1b zd. 1 [p.u.s.p.], uzależniającemu skuteczność oświadczenia przez sędziego woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku od zgody innego organu?
 - 2) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] sprzeciwia się przyjęciu wykładni przepisu krajowego, zgodnie z którą spóźnione oświadczenie przez sędziego woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku jest bezskuteczne bez względu na okoliczności uchybienia terminowi i znaczenie tego uchybienia dla postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego?”.

Postępowanie przed Trybunałem

- 27 Ponieważ w uwagach na piśmie Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, który złożył wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie, ma status „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, Trybunał wezwał wszystkie zainteresowane strony do poruszenia tej kwestii podczas rozprawy.
- 28 W postanowieniu z dnia 3 listopada 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4 listopada 2022 r., sąd odsyłający przedstawił różnorodne okoliczności, które jego zdaniem potwierdzają, że ma on taki status. Informacje analogiczne do tych, które zostały przedstawione przez ten organ, zostały ponadto wskazane przez KRS i rząd polski oraz omówione na rozprawie przed Trybunałem.
- 29 Wreszcie zainteresowanym stronom dano po rozprawie możliwość sformułowania na piśmie uwag uzupełniających w przedmiocie informacji zawartych w postanowieniu organu odsyłającego z dnia 3 listopada 2022 r. Z możliwości tej skorzystali L.G., KRS, rządy belgijski i niderlandzki oraz Komisja.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 30 Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy organ odsyłający, w niniejszym przypadku skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (zwanej dalej „Izbą Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych”), złożony z trzech sędziów tej izby, spełnia wymogi wynikające z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w szczególności wymóg dotyczący istnienia sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, których spełnienie jest konieczne, aby organ odsyłający mógł zostać uznany za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE.
- 31 Z uwag na piśmie Komisji wynika, że wątpliwości, jakie żywi w tym względzie ta instytucja, dotyczą, dokładniej rzecz ujmując, po pierwsze, okoliczności, że powołanie w dniu 10 października 2018 r. przez

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej trzech odnośnych członków Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nastąpiło na podstawie wniosków o powołanie zawartych w uchwale nr 331/2018 przyjętej w dniu 28 sierpnia 2018 r. przez KRS (zwanej dalej „uchwałą nr 331/2018”), czyli przez organ, którego niezależność była wielokrotnie kwestionowana, w tym w szeregu niedawnych wyroków Trybunału. Po drugie, jest bezsporne, jak wynika między innymi z wyroku z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, zwanego dalej „wyrokiem W.Ż.”, EU:C:2021:798), że w czasie, gdy doszło do tych powołań, uchwała ta była przedmiotem odwołania do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który postanowieniem z dnia 27 września 2018 r. wstrzymał jej wykonanie.

- 32 W tym względzie Komisja zauważa, że w wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819) (zwanym dalej „wyrokiem w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce”) Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że doszło do naruszenia wymogu dotyczącego „sądu ustanowionego ustawą”, ustanowionego w art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), ze względu na proces nominacyjny, który na podstawie uchwały nr 331/2018 doprowadził do powołania członków dwóch składów orzekających złożonych z trzech sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Komisja dodaje, że w jednym z tych składów orzekał sędzia zasiadający w organie odsyłającym, który wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie.
- 33 Ponadto Komisja zwraca uwagę, że w następstwie wyroku z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, zwanego dalej „wyrokiem A.B. i in.”, EU:C:2021:153) wyrokiem z dnia 21 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił uchwałę nr 331/2018.
- 34 L.G. oraz rządy belgijski i niderlandzki podzielają zasadniczo wątpliwości wyrażone przez Komisję.
- 35 Ze swej strony w postanowieniu z dnia 3 listopada 2022 r., o którym mowa w pkt 28 niniejszego wyroku, organ odsyłający wskazał, że postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2018 r. o wstrzymaniu wykonania uchwały nr 331/2018 nie zostało doręczone ani Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, ani osobom, których dotyczył wniosek o powołanie na stanowisko sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zawarty w tej uchwale, ponieważ postępowanie w tej sprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym toczyło się bez ich udziału. Ponadto w dniu 28 września 2018 r. została opublikowana jedynie sentencja tego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazująca, że wykonanie uchwały nr 331/2018 zostało wstrzymane „w zaskarżonej części”, podczas gdy uzasadnienie tego postanowienia zostało podane do publicznej wiadomości dopiero w dniu 19 października 2018 r., czyli dziewięć dni po powołaniu zainteresowanych.
- 36 Zdaniem sądu odsyłającego przepisy krajowe obowiązujące w momencie wniesienia odwołania od uchwały nr 331/2018 do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie pozwalały zaś na uznanie, że takie odwołanie mogło doprowadzić do podważenia wniosków o powołanie kandydatów wyłonionych przez KRS zawartych w tej uchwale i w rezultacie stanąć na przeszkodzie powołaniu ich przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie bowiem z art. 44 ust. 1b ustawy o KRS w wówczas obowiązującym brzmieniu, jeżeli uchwały takiej nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, stała się ona prawomocna – a tym samym wykonalna – w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego. Ponadto w momencie powołania sędziów wchodzących w skład organu odsyłającego nie toczyło się jeszcze żadne postępowanie zmierzające do stwierdzenia ewentualnej niezgodności tego przepisu krajowego z prawem Unii, ponieważ dotyczące tej kwestii pytania prejudycjalne w sprawie C-824/18, A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) zostały skierowane do Trybunału dopiero w dniu 22 listopada 2018 r.
- 37 Co się tyczy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r., wyraźnie uściślono w nim, że jego skutki nie odnoszą się do ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na urząd sędziego, ponieważ takie akty nie podlegają sądowej weryfikacji.
- 38 Wreszcie, co się tyczy okoliczności, że sędziowie, o których mowa, zostali powołani do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na podstawie uchwały KRS w jej nowym składzie wynikającym z wprowadzenia art. 9a ustawy o KRS, organ odsyłający jest zdania, że okoliczność ta nie jest wystarczająca, aby zarzucać tym sędziom lub składowi orzekającemu, w którym zasiadają, brak niezawisłości, co wynika zarówno z orzecznictwa Trybunału, jak i z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.
- 39 Rząd polski i KRS dzielają zasadniczo stanowiska przedstawione przez organ odsyłający.

- 40 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy ustalaniu, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, co stanowi wyłącznie kwestię prawa Unii, a w rezultacie przy dokonywaniu oceny, czy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Trybunał zauważył już, że Sąd Najwyższy jako taki spełnia przypomniane w ten sposób wymogi, i uściślił w tym względzie, że w zakresie, w jakim wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez sąd krajowy, należy domniemywać, że spełnia on te wymogi niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka (zob. podobnie wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 68, 69).
- 42 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że w ramach procedury prejudycjalnej, o której mowa w art. 267 TFUE, w świetle podziału zadań między Trybunałem a sądem krajowym do Trybunału nie należy badanie, czy postanowienie odsyłające zostało wydane zgodnie z przepisami krajowymi regulującymi ustrój sądów i postępowanie przed nimi. Trybunał powinien zatem oprzeć się na postanowieniu odsyłającym wydanym przez sąd państwa członkowskiego, o ile postanowienie to nie zostało uchylone na skutek wniesienia środków zaskarżenia przewidzianych ewentualnie przez prawo krajowe (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 W tym kontekście Trybunał bierze także pod uwagę, że kluczowym elementem systemu sądowiczego określonego w traktatach jest przewidziana w art. 267 TFUE procedura odesłania prejudycjalnego, która poprzez ustanowienie dialogu na poziomie sędziego z sędzią między Trybunałem a sądami państw członkowskich ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii i umożliwia tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Trybunał wyjaśnia jednak zarazem, w odniesieniu do jednoosobowego składu orzekającego, że domniemanie przypomniane w pkt 41 niniejszego wyroku może zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziłyby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”) (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 72).
- 45 W tym względzie należy na wstępie zauważyć, że wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r., na które to orzeczenia powołuje się Komisja, zostały wydane, odpowiednio, przez sąd międzynarodowy i sąd państwa członkowskiego i mają prawomocny charakter. Ponadto te wyroki dotyczą konkretnie okoliczności, w których sędziowie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zostali powołani na podstawie uchwały nr 331/2018.
- 46 W tej sytuacji należy w niniejszej sprawie zbadać, czy ustalenia i oceny dokonane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce z punktu widzenia art. 6 ust. 1 EKPC w powiązaniu z ustaleniami i ocenami dokonanymi przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 września 2021 r. mogą skłonić Trybunał, który jako jedyny jest umocowany do dokonania wykładni prawa Unii, do stwierdzenia, w świetle jego własnego orzecznictwa, że skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który wystąpił do niego w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie, nie ma statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, a w konsekwencji, że skład ten nie spełnia przypomnianych w pkt 40 niniejszego wyroku wymogów pozwalających na uznanie go za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE.
- 47 Co się tyczy w pierwszej kolejności wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, Europejski Trybunał Praw Człowieka zaczął od przypomnienia w §§ 272–280 tego wyroku swojego orzecznictwa, zgodnie z którym pojęcie sądu „ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, który ma w szczególności na celu ochronę sądownictwa przed wszelkimi bezprawnymi wpływami zewnętrznymi, w szczególności ze strony władzy wykonawczej, ale także władzy ustawodawczej lub wpływami w ramach samego wymiaru sprawiedliwości, obejmuje poszanowanie przepisów krajowych powołujących powoływania sędziów, które powinny być sformułowane w sposób jednoznaczny. Europejski Trybunał Praw Człowieka przypomniał również, że z orzecznictwa tego wynika, iż pojęcie to pozostaje w bardzo ścisłym związku

z gwarancjami „niezawisłości” i „bezstronności” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. Takie wymogi służą wspólnemu celowi, jakim jest stanie na straży podstawowych zasad praworządności i podziału władzy, wobec czego badanie pod względem wymogu „sądu ustanowionego ustawą” wiąże się z systematyczną analizą, czy zarzucana nieprawidłowość w danej sprawie jest na tyle poważna, aby miała podważać te zasady i zagrażać niezależności danego sądu.

- 48 Na poparcie stwierdzenia naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC w tamtym wypadku Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał w istocie w §§ 281–338 wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, że powoływanie członków zasiadających w składach orzekających Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych odbyło się z oczywistym naruszeniem podstawowych przepisów krajowych regulujących procedurę powoływania sędziów. Europejski Trybunał Praw Człowieka oparł to ustalenie w szczególności na różnych orzeczeniach wydanych przez Sąd Najwyższy, a mianowicie na wyroku Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych tego sądu z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz na uchwale składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych tego sądu z dnia 23 stycznia 2020 r., wydanych w następstwie wyroku Trybunału 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, EU:C:2019:982), a także na postanowieniu z dnia 21 maja 2019 r., w którym ten sam sąd krajowy zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie, w której zapadł późniejszy wyrok W.Ż.
- 49 W tym względzie, po pierwsze, jak wynika z §§ 309–312 i 320 wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał na brak wystarczających gwarancji niezależności KRS w nowym składzie, wynikającym z wprowadzenia art. 9a ustawy o KRS, od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wywiódł on z tego, że powołanie odnośnych sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na podstawie uchwały nr 331/2018 nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnych zasad funkcjonowania KRS, w tym zasady podziału władzy oraz zasady niezależności sądownictwa, w związku z czym sędziów tych nie można uznać za niezawisłych i bezstronnych.
- 50 Po drugie, Europejski Trybunał Praw Człowieka odniósł się w §§ 321–338 wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce do okoliczności, że powołanie tych sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nastąpiło pomimo faktu, iż postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2018 r. wstrzymano wykonanie uchwały nr 331/2018 obejmującej wnioski o powołanie tych osób na wolne stanowiska w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.
- 51 W tym ostatnim względzie z wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, a w szczególności z jego §§ 330 i 338 wynika, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał w szczególności, iż powołania dokonane w takich okolicznościach wskazywały na całkowite lekceważenie przez władzę wykonawczą autorytetu, niezależności i roli sądownictwa i miały na celu zakłócenie toku sprawowania wymiaru sprawiedliwości, w związku z czym należy uznać, że stanowiły one rażące naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC i były rażąco niezgodne z zasadą państwa prawnego.
- 52 W §§ 331–333 tego wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił ponadto, że wagę tego naruszenia w tamtym wypadku potwierdzają dodatkowo fundamentalne znaczenie i wrażliwy charakter spraw należących do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.
- 53 O ile prawdą jest, że spośród sześciu sędziów zasiadających w składach orzekających Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w sprawach, które doprowadziły do wydania wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, tylko jeden zasiada w składzie orzekającym tej izby, który wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie, o tyle z uzasadnienia tego wyroku jasno wynika, że ocena dokonana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka odnosi się bez różnicy do wszystkich sędziów wspomnianej izby, którzy zostali do niej powołani w analogicznych okolicznościach, a w szczególności na podstawie uchwały nr 331/2018.
- 54 Co się tyczy w drugiej kolejności wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r., należy stwierdzić, że w wyroku tym, wydanym w następstwie wyroku A.B. i in., ów sąd krajowy uchylił uchwałę nr 331/2018, w tym w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie sędziów, o których mowa w punkcie powyżej, przy czym sąd ten oparł się w szczególności na ustaleniach i ocenach, które w znacznym stopniu pokrywają się z ustaleniami i ocenami zawartymi w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce oraz w orzeczeniach Sądu Najwyższego wskazanych w pkt 48 niniejszego wyroku.
- 55 W pkt 7.1–7.6 wyroku z dnia 21 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził ponadto, po pierwsze, że zmiany art. 44 ustawy o KRS dokonane ustawami z dnia 8 grudnia 2017 r. i 20 lipca 2018 r., o których mowa w pkt 18 niniejszego wyroku, doprowadziły już na wstępie do zniweczenia wszelkiej skuteczności przysługujących dotychczas środków odwoławczych od uchwał KRS podejmowanych

w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Po drugie, wskazał on, że w czasie, gdy toczył się przed nim szereg postępowań w przedmiocie tego rodzaju odwołań, ten art. 44 został następnie ponownie zmieniony ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r., o której mowa w pkt 20 i 21 niniejszego wyroku, czego skutkiem stała się niemożność wnoszenia takich odwołań w przyszłości oraz że tą ostatnią ustawą przewidziano umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań toczących się przed Naczelny Sąd Administracyjny.

- 56 Co się tyczy tych zmian ustawodawczych, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zmiany te, rozpatrywane w ich kontekście faktycznym i prawnym, miały w sposób oczywisty na celu zniweczenie możliwości sądowej oceny tego, w jakim zakresie zbieg poszczególnych czynników mógł przesądzić o tym, że sędziowie Sądu Najwyższego niedawno powołani na wniosek KRS w jej nowym składzie nie spełniają wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, natomiast zmiany wprowadzone ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. – uniemożliwienie Trybunałowi wypowiedzenia się w tym względzie. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził również, że takie okoliczności mogły przyczynić się do powstania u jednostek wątpliwości natury systemowej co do tego, czy powołani w ten sposób sędziowie spełniają te wymogi.
- 57 Jeśli chodzi o elementy składające się na przywołany w poprzednim punkcie kontekst prawny i faktyczny, w ramach którego dokonano wspomnianych zmian ustawodawczych, Naczelny Sąd Administracyjny poddał analizie, jak wynika z pkt 7.5 i 7.6 wyroku z dnia 21 września 2021 r., szereg czynników. W tym względzie Naczelny Sąd Administracyjny, po pierwsze, zwrócił szczególną uwagę na fakt, że w następstwie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. skrócono kadencję urzędujących wówczas członków KRS, a skład tego organu został zmieniony, w wyniku czego w jego ramach znacznie zwiększył się wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej. Po drugie, zauważył on, że konstytuowanie się KRS w jej nowym składzie miało miejsce w sytuacji, w której spodziewano się, że wiele stanowisk w Sądzie Najwyższym będzie wkrótce podlegało obsadzeniu. Po trzecie, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na istnienie wątpliwości i braku przejrzystości odnośnie do warunków, w jakich przebiegał proces powoływania członków nowej KRS, i stwierdził, że zważywszy zarówno na konkretny skład tego organu, jak i faktycznie podejmowane przez ten organ działania, przestał on być niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Po czwarte, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że zmiany ustawodawcze, o których mowa w pkt 55 niniejszego wyroku, dotyczyły jedynie uchwał KRS obejmujących wnioski o powołanie kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, a nie uchwał obejmujących wnioski o powołanie kandydatów na stanowiska sędziowskie w innych sądach krajowych.
- 58 Rozpatrywane w świetle własnego orzecznictwa Trybunału dotyczącego wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych opisane w pkt 47–57 niniejszego wyroku ustalenia i oceny dokonane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce oraz przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 września 2021 r. prowadzą do uznania, że skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który złożył wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie, nie ma, ze względu na sposób powołania wchodzących w jego skład sędziów, statusu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu wspomnianych powyżej postanowień prawa Unii, wobec czego skład ten nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE.
- 59 W tym względzie należy przypomnieć o nierozzerwalnych więziach, które zgodnie z samym art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych istnieją – dla celów stosowania prawa podstawowego do rzetelnego procesu w rozumieniu tego postanowienia – między gwarancjami niezależności 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, EU:C:2022:100, pkt 55].
- 60 Co się tyczy bardziej szczegółowo procesu powoływania sędziów, Trybunał orzekł, że z uwagi na fundamentalne następstwa, jakie proces ten ma dla prawidłowego funkcjonowania oraz legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie, w którym obowiązuje zasada rządów prawa, taki proces stanowi w sposób konieczny nieodłączny element pojęcia „sądu ustanowionego na mocy ustawy” w rozumieniu art. 47 karty praw podstawowych, przy czym wyjaśnił on, że niezależność sądu w rozumieniu tego postanowienia mierzy się między innymi poprzez sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie [zob. podobnie 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, EU:C:2022:100, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 61 Jak wynika bowiem z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, wymagane na mocy prawa Unii w odniesieniu do sądów, do których należy dokonywanie wykładni i stosowanie prawa Unii, gwarancje niezależności i bezstronności oznaczają, że muszą istnieć zasady, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalające

wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów (wyrok W.Ż., pkt 109, 128 i przytoczone tam orzecznictwo). Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego [zob. wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo)].

- 62 W tym względie należy na wstępie przypomnieć, że w wyroku W.Ż. Trybunał orzekł, w kontekście sprawy, w której rozpatrywane było orzeczenie wydane przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych orzekającą w składzie jednoosobowym, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, iż takiego składu nie można uznać za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu tego postanowienia, jeżeli z całokształtu warunków i okoliczności, w jakich został przeprowadzony proces powołania tego sędziego orzekającego jednoosobowo, wynika, że owo powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa oraz że zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego doprowadził wspomniany proces, przez co w przekonaniu jednostek mogły powstać uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, o którym mowa.
- 63 Otóż w niniejszym wypadku należy zauważyć w pierwszej kolejności, że jak wynika z pkt 146 wyroku W.Ż. i podążając za przeprowadzonymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka i Naczelny Sąd Administracyjny ocenami omówionymi, odpowiednio, w pkt 49 i 57 niniejszego wyroku, wśród takich przesłanek i okoliczności można wymienić fakt, że sędziowie zasiadający w składzie odsyłającym Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który zwrócił się do Trybunału w niniejszej sprawie, zostali powołani do tej izby na wniosek KRS w nowym składzie wynikającym z wprowadzenia art. 9a ustawy o KRS. We wspomnianym pkt 146 Trybunał, podobnie jak te dwa inne sądy, powołał się w tym względie w szczególności na fakt, że trwająca wówczas kadencja niektórych członków wchodzących wcześniej w skład KRS, która zgodnie z art. 187 ust. 3 Konstytucji powinna trwać cztery lata, została skrócona, a także na okoliczność, że na mocy tego art. 9a piętnastu członków KRS, którzy są sędziami i byli wcześniej wyłaniani przez środowisko sędziowskie, zostało w wypadku nowej KRS wybranych przez Sejm z tym skutkiem, że 23 z 25 członków wchodzących w skład tego organu zostało wskazanych przez polską władzę wykonawczą i ustawodawczą lub jest członkami organów tych władz.
- 64 Prawdą jest, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż okoliczność, że organ taki jak krajowa rada sądownicza, 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 statusu sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie. Jednakże zgodnie z tym orzecznictwem inaczej jest, w przypadku gdy ta sama okoliczność, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzi do powstania takich wątpliwości [zob. podobnie 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, EU:C:2022:100, pkt 74, 75 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 65 W tym względie Trybunał podkreślał już wielokrotnie, że zmiany ustawodawcze, o których mowa w pkt 63 niniejszego wyroku, zostały wprowadzone jednocześnie z przeprowadzeniem w drodze ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. zasadniczej reformy Sądu Najwyższego, obejmującej w szczególności utworzenie w ramach tego sądu dwóch nowych izb, a mianowicie Izby Dyscyplinarnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, a także obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego. Jak zauważył również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 września 2021 r., zmiany te miały zatem miejsce w momencie, gdy spodziewano się, że w niedługim czasie wiele zwolnionych lub nowo stworzonych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym będzie podlegało obsadzeniu [zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 106, 107 i przytoczone tam orzecznictwo; W.Ż., pkt 150].
- 66 W drugiej kolejności należy również uwzględnić fakt, że utworzonej w tej sposób ex nihilo w Sądzie Najwyższym Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, której wszyscy sędziowie zostali powołani na wniosek KRS w jej nowym składzie, przyznano, jak wynika z art. 26 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, i jak zauważył również Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, właściwość do rozpoznawania spraw szczególnie wrażliwych, w tym protestów wyborczych i protestów związanych z przeprowadzeniem referendów, innych spraw z zakresu prawa publicznego, w szczególności tych wymienionych w tym przepisie, czy też skarg nadzwyczajnych mogących prowadzić do uchylecia prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych lub innych izb Sądu Najwyższego.

- 67 W trzeciej kolejności należy podkreślić, że równoległe do zmian ustawodawczych, o których mowa w pkt 63 niniejszego wyroku, zawarte w art. 44 ustawy o KRS regulacje w zakresie odwołań od uchwał KRS dotyczących przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego zostały na początek – jak wynika z pkt 17 i 18 niniejszego wyroku – istotnie zmienione.
- 68 Trybunał, do którego zwrócono się o wypowiedzenie się na temat takich zmian, podkreślił problematyczny charakter przepisów prowadzących do zniweczenia skuteczności tego rodzaju środków prawnych, które istniały dotychczas, zwłaszcza w sytuacji gdy przyjęcie tych przepisów, rozważane w powiązaniu z innymi istotnymi okolicznościami charakteryzującymi proces powoływania na stanowiska sędziów krajowego sądu najwyższego 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 (zob. podobnie wyrok A.B. i in., pkt 156).
- 69 Otóż przede wszystkim Trybunał, podobnie jak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 września 2021 r., zauważył w tym względzie, że odwołanie takie jak to przewidziane w art. 44 ust. 1a–4 ustawy o KRS, w brzmieniu wynikającym z ustaw z dnia 8 grudnia 2017 r. i 20 lipca 2018 r., jest pozbawione wszelkiej rzeczystwej skuteczności i w związku z tym jedynie stwarza pozory dostępności drogi sądowej. Następnie podkreślił on, że ograniczenia wprowadzone tymi ostatnimi ustawami dotyczą jedynie odwołań wnoszonych od uchwał KRS dotyczących przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, podczas gdy uchwały KRS dotyczące przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziów w innych sądach krajowych nadal podlegają wcześniej obowiązującemu ogólnemu systemowi kontroli sądowej. Wreszcie stwierdził on, że owe zmiany ustawodawcze zostały wprowadzone, jak wskazano już w pkt 65 niniejszego wyroku, na krótko przed tym, jak KRS w nowym składzie miała wypowiedzieć się w przedmiocie kandydatur zgłoszonych z myślą o obsadzeniu licznych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, które zostały zwolnione lub nowo utworzone na skutek wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym (zob. podobnie wyrok A.B. i in., pkt 157, 162, 164).
- 70 W czwartej kolejności w pkt 138 i 139 wyroku W.Ż. Trybunał także wskazał, że zanim doszło do powołania na podstawie uchwały nr 331/2018 członka Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, o którym była mowa w sprawie leżącej u podstaw tego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny, przed którym toczyło się właśnie postępowanie mające na celu stwierdzenie nieważności tej uchwały, postanowieniem z dnia 27 września 2018 r. wstrzymał wykonanie tej uchwały. Otóż ta sama okoliczność, na którą zwrócił uwagę także Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, zostaje potwierdzona w odniesieniu do trzech członków składu orzekającego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w niniejszej sprawie.
- 71 W tym względzie organ odsyłający podniósł wprawdzie w postanowieniu z dnia 3 listopada 2022 r., że postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2018 r. nie zostało doręczone ani kandydatom na stanowisko sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wyłonionym przez KRS w uchwale nr 331/2018, ani Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ nie byli oni stronami sporu zawisłego wówczas przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Wskazał on także, że uzasadnienie tego ostatniego postanowienia nie zostało niezwłocznie podane do publicznej wiadomości.
- 72 Niemniej, jak potwierdzają to w niniejszej sprawie informacje przekazane Trybunałowi przez L.G. i przez Komisję oraz jak wynika to również z oceny dokonanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, w chwili gdy doszło do powołania trzech sędziów odsyłających do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, nie można było nie wiedzieć – a w szczególności nie mógł o tym nie wiedzieć Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – że skutki tej uchwały zostały wstrzymane prawomocnym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego.
- 73 W związku z tym fakt dokonania, w trybie pilnym i bez odczekania, by zapoznać się z uzasadnieniem postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2018 r., rozpatrywanych powołań na podstawie uchwały nr 331/2018, której wykonanie zostało przecież wstrzymane na mocy owego postanowienia, poważnie naruszył zasadę podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego (zob. podobnie wyrok W.Ż., pkt 127), co orzekł również Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce.
- 74 W piątej kolejności, chociaż przed Naczelnym Sądem Administracyjnym toczyło się postępowanie w sprawie odwołania mającego na celu uchylenie uchwały nr 331/2018, które sąd ten zawiesił do czasu wydania przez Trybunał wyroku w sprawie C-824/18, A.B. i in., polski ustawodawca przyjął ustawę z dnia 26 kwietnia 2019 r., o której mowa w pkt 20 i 21 niniejszego wyroku.
- 75 Co się zaś tyczy zmian wprowadzonych tą ustawą, Trybunał orzekł już w pkt 137 i 138 wyroku A.B. i in., że zwłaszcza gdy są one rozpatrywane w powiązaniu ze wszystkimi elementami kontekstu wskazanymi

w pkt 99–105 i 130–135 tego wyroku, mogą sugerować, iż polska władza ustawodawcza działała w tym wypadku w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej powołań dokonywanych na podstawie uchwał KRS obejmujących wnioski o powołanie sędziów Sądu Najwyższego, co jak wynika z pkt 56 niniejszego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził następnie w wyroku z dnia 21 września 2021 r.

- 76 Wreszcie w szóstej kolejności należy mieć na uwadze fakt, że w wyroku z dnia 21 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił uchwałę nr 331/2018, a uczynił to w szczególności, jak wynika z pkt 10 tego wyroku, w świetle ustaleń i ocen przedstawionych w pkt 55–57 niniejszego wyroku. Tymczasem, o ile prawdą jest, jak podkreślił organ odsyłający w postanowieniu z dnia 3 listopada 2022 r., że skutki tego wyroku z dnia 21 września 2021 r. nie odnoszą się do ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na rozpatrywane stanowiska sędziowskie, o tyle należy jednak przypomnieć, podobnie jak uczynił to Europejski Trybunał Praw Człowieka w § 288 wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, że na podstawie z art. 179 Konstytucji akt, w którym KRS rekomenduje danego kandydata do powołania go na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, stanowi warunek sine qua non, aby ten kandydat mógł zostać powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na takie stanowisko [zob. wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo)].
- 77 Z całości powyższych rozważań wynika, że rozpatrywane łącznie wszystkie elementy zarówno systemowe, jak i dotyczące konkretnych okoliczności faktycznych, o których mowa w pkt 47–57 niniejszego wyroku z jednej strony i w pkt 62–76 tego wyroku z drugiej strony, które charakteryzowały powołanie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych trzech sędziów tworzących organ odsyłający w niniejszej sprawie, skutkują tym, że ten organ nie ma statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych. Całokształt owych elementów może bowiem budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności zainteresowanych i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Tego rodzaju elementy mogą prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów i tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.
- 78 W tych okolicznościach przypomniane w pkt 41 niniejszego wyroku domniemanie należy uznać za obalone i w konsekwencji należy stwierdzić, że skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie, nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, w związku z czym wniosek ten należy uznać za niedopuszczalny.

W przedmiocie kosztów

- 79 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (Polska) postanowieniem z dnia 20 października 2021 r. jest niedopuszczalny.

Lenaerts	Bay Larsen	Prechal
Jürimäe	Lycourgos	Csehi
Spineanu-Matei	Ilešič	Rodin
Jarukaitis	Kumin	Jääskinen
Gratsias	Arastey Sahún	Gavalec

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 21 grudnia 2023 r.

Sekretarz

Prezes

A. Calot Escobar

K. Lenaerts