

Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie MJ vs. AA z dnia 24 marca 2026 r., sygn. akt C-521/21 dotyczącego możliwości wyłączenia sędziego sądu powszechnego od orzekania z powodu okoliczności jego powołania

Commentary on the Judgment of the European Court of Justice of the European Union in the Case of MJ vs. AA, 24 March 2026, C-521/21, Regarding the Possibility of Recusing a Judge of a Common Court from Adjudicating a Case due to the Circumstances of Their Appointment

Abstract

The judgment of the Court of Justice of the European Union under discussion concerns the compatibility of the appointment of judges in Poland after 2018 with the second subparagraph of Article 19(1) of the TEU and the second paragraph of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The Court held that, although the National Council of the Judiciary in its new composition does not provide sufficient guarantees of independence to dispel all reasonable doubts as to the regularity of the procedures for appointing judges, and although the right to appeal resolutions of the National Council of the Judiciary to the Supreme Court (Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs) in the nomination process cannot be considered an effective remedy, other relevant circumstances surrounding the appointment of a given judge must also be examined to legitimately conclude that he

BARTOSZ WOJCIECHOWSKI – profesor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, ORCID – 0000-0002-4271-7056, e-mail: bwojciechowski@wpia.uni.lodz.pl

BARTOSZ LIŻEWSKI – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, ORCID – 0000-0002-5642-8570, e-mail: bartosz.lizewski@mail.umcs.pl

or she does not meet the requirement of an “independent and impartial court.” The authors take a critical stance towards the conclusions drawn from the above judgment, which, in their view, does not resolve the validity of judicial appointments made after 2018. The Court of Justice’s calls for this issue to be resolved through legislation are clear, but they do not bring us any closer to resolving the existing tension and conflict.

SŁOWA KLUCZE: powołanie sędziów, Krajowa Rada Sądownictwa, prerogatywa Prezydenta RP, test bezstronności, niezależność sądów, zasada państwa prawnego

KEYWORDS: appointment of judges, National Council of the Judiciary, prerogative of the President of the Republic of Poland, impartiality test, judicial independence, rule of law

1

Dnia 24 marca 2026 r. Wielka Izba Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał lub TSUE) wydała wyrok w sprawie MJ vs. A.A.^[1] dotyczący zgodności uregulowania i orzecznictwa krajowego zakazującego kwestionowania przez sądy krajowe umocowania sądów oraz organów konstytucyjnych do ustalania lub oceny zgodności z prawem powołania sędziego czy też wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE^[2] oraz art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej^[3], a w szczególności zakresu obowiązku ciążącego na sędzie, któremu przedstawiono wniosek o wyłączenie innego sędziego, obowiązek zbadania poszanowania wymogu „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”.

¹ Wyrok o sygn. akt C521/21, ECLI: EU:C:2026:242.

² Traktat o Unii Europejskiej, tekst wersji skonsolidowanej: Dz. Urz. UE z 2016 r., C nr 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.

³ Karta Praw Podstawowych Unii Europej(skiej z 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=DE>).

Komentowany wyrok został wydany na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)^[4], na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez poznański sąd powszechny.

2 |

Przebieg postępowania przed sądem krajowym, będący podstawą wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto w Poznaniu, wyglądał następująco.

W sprawie powód MJ wniósł o zasądzenie od pozwanego AA kwoty 3 993,89 zł z odsetkami i kosztami procesu. Dochodzona wierzytelność wynikała z zawartej przez strony umowy o świadczenie usług w związku z działalnością gospodarczą obu stron.

W toku rozpoznawania sprawy głównej strona pozwana złożyła wniosek o wyłączenie sędziego rozpoznającego sprawę, wskazując, że ów sędzia nie został skutecznie powołany na urząd sędziego, co oznacza, w jej przekonaniu, że nie jest sędzią, ponieważ uchwałę o przedstawieniu wniosku o powołanie podjęła Krajowa Rada Sądownictwa, której zgodność powołania z Konstytucją RP została zakwestionowana przez Naczelny Sąd Administracyjny. Pozwany podniósł dodatkowo, że wnosi o wyłączenie także innych sędziów, powołanych na wniosek nowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa, o ile którykolwiek z tak powołanych sędziów miałby rozpoznawać zażalenie przez niego złożone. Sędzia S.C., która została wyznaczona do rozpoznania przedmiotowego pozwu w związku z wnioskiem o jej wyłączenie, złożyła oświadczenie, że w jej ocenie nie zachodzą okoliczności mogące wywoływać wątpliwości co do jej bezstronności i brak podstaw do jej wyłączenia z rozpoznania sprawy. Rozpoznanie wniosku o wyłączenie przedstawiono sądowi w składzie, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym.

We wniosku o wydanie rozstrzygnięcia przez TSUE wskazano, że w czasie trwania konkursu na stanowisko sędziowskie, w którym wzięła udział sędzia S.C., obowiązywały przepisy, które odpowiadały konstytucyjnej

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana z 2016 r., Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r. (C:2016:202:TOC).

zasadzie udziału samorządu sędziowskiego w procesie nominacyjnym poprzez uczestnictwo w nim zgromadzeń przedstawicieli sędziów okręgu jako podstawowych organów samorządu sędziowskiego. Sędzia S.C. otrzymała pozytywną opinię Kolegium Sądu Okręgowego oraz Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów okręgu Sądu Okręgowego. W konsekwencji sędzia S.C. została powołana przez Prezydenta RP na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego Poznań-Stare Miasto w Poznaniu na mocy postanowienia Prezydenta RP na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3), która zwróciła się do Prezydenta o nominację, podejmując uprzednio pozytywną dla sędzi S.C. uchwałę.

W tych okolicznościach Sąd Rejonowy Poznań – Stare Miasto w Poznaniu postanowił zawiesić postępowanie główne i zwrócić się do Trybunału z pytaniem:

1. Czy art. 2 i 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”) oraz art. 6 ust. 1 – 3 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych („KPP”) 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 Krajowa Rada Sądownictwa, 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 19 ust. 1 TUE oraz art. 6 ust. 1 – 3 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych;
2. Czy art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji, gdy w składzie sądu zasiada osoba powołana w warunkach opisanych w punkcie 1:
 - a) stoją one na przeszkodzie stosowaniu przepisów prawa krajowego, które badanie zgodności z prawem powołania takiej osoby na urząd sędziego przekazują do wyłącznej właściwości izby Sądu Najwyższego składającej się wyłącznie z osób powołanych na urząd sędziego

w warunkach opisanych w punkcie l, 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 Unii Europejskiej dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP;
- 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 Praw Podstawowych

tym samym inicjując wpadkowe postępowanie w celu uzyskania prejudykatu w postaci *preliminary ruling* TSUE.

3 |

W głosowanym orzeczeniu Trybunał unijny, powołując się na swe wcześniejsze orzecznictwo w podobnych sprawach, podkreślił zaistniałe napięcie, wskazując, że zadane pytania dotyczą w istocie zasad niezawisłości i bezstronności sądów. Odnosił się również do obowiązków polskich sądów

nieuwzględnienia ocen wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2021 r. w sprawie P 7/20 w zakresie, w jakim wyrok ten potwierdza uznanie za niedopuszczalne badanie przez sądy krajowe czy inny organ spełnia wynikające z prawa Unii wymogi dotyczące zagwarantowania niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy (pkt. 55 – 57). Ponadto TSUE zauważył, że przedstawiony w pytaniu prejudycjalnym problem ma charakter systemowy, ponieważ dotyczy około 3000 sędziów, a więc około 30% sędziów orzekających w Polsce. Jednocześnie przypominał, że zgodnie z wyrokiem pilotażowym wydanym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa vs. Polska zidentyfikowane problemy systemowe wymagają odpowiednich środków ustawodawczych i innych środków mających na celu rozwiązanie problemów związanych z niezależnością sądownictwa.

W tym duchu TSUE stwierdził, że dla przywrócenia zaufania publicznego do sądownictwa polskiego oraz zapewnienia ciągłości i skuteczności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości muszą zostać ustanowione ramy normatywne oparte na art. 19 ust.1 akapit drugi TUE, które umożliwią

ocenę uwzględniającą charakter i wagę nieprawidłowości popełnionych w toku procedury powoływania sędziów – możliwości dalszego wykonywania zadań przez osoby wadliwie powołane na stanowiska sędziów (pkt 63).

Co istotne, w kolejnym punkcie Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że art. 19 ust.1 akapit drugi TUE nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku stosowania jednego modelu mającego służyć zapewnieniu skutecznej ochrony sądowej lub przywróceniu zaufania do systemu sądownictwa, zauważając, że państwa członkowskie dysponują szerokim marginesem swobody w kształtowaniu treści ustanowionych w tym celu ram normatywnych (pkt 64 i 65). Ten zresztą fragment, dosyć enigmatyczny i kontrowersyjny, wywołał w debacie burzliwą dyskusję. Owa ożywiona debata publiczna jest tym bardziej uzasadniona, że już w punkcie 79 TSUE zaznaczył, że:

w ostatecznym rozrachunku to do sądu odsyłającego będzie zatem należało wypowiedzenie się, świetle ogółu zasad przypomnianych w pkt 68–75 tego wyroku oraz po przeprowadzeniu wymaganej w tym celu oceny, w przedmiocie tego, czy całokształt okoliczności, w jakich nastąpiło powołanie sędzi S.C., a w szczególności ewentualne nieprawidłowości, których dopuszczono się w ramach procedury jej powołania, mogą prowadzić do stwierdzenia,

że sędzi tej nie można uznać za „niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy” w rozumieniu prawa Unii.

TSUE wskazał na wyjątkową rolę, jaką zgodnie z Konstytucją RP pełni Krajowa Rada Sądownictwa (pkt 23, 81). Podniósł równocześnie, że skrócenie kadencji określonych członków oraz okoliczność, że 23 z 25 członków KRS w nowym składzie zostało wskazanych przez władzę wykonawczą i ustawodawczą lub jest członkami tej władzy, co mogło budzić uzasadnione wątpliwości w zakresie niezależności i roli KRS w procesie nominacyjnym mającym prowadzić do powołań na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym (pkt 82), powołując się na wcześniejsze orzeczenia dotyczące Izby Dyscyplinarnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (wyrok z 15 lipca 2021 r., Komisja vs. Polska, C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 104, 105, 108 oraz wyrok z 6 października 2021 r., W.Ż., C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 146, 150).

Co charakterystyczne, już w następnym fragmencie (pkt 83) Trybunał podkreślił, że:

okoliczność, iż KRS w nowym składzie nie daje gwarancji niezależności wystarczających do rozwiania wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości procedur powoływania sędziów, w których uczestniczy, nie wystarcza sama w sobie do stwierdzenia naruszenia wymogów nieodłącznie związanych z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty

przypominał przy tym wyroki z 22 lutego 2022 r., Openbaar Ministerie, C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, w szczególności punkt 75.

Trybunał Sprawiedliwości, analizując kwestię odwołania się od uchwał KRS do Sądu Najwyższego w procesie nominacyjnym, stwierdził, że nie można uznać odwołania przysługującego do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych za skuteczny środek zaskarżenia, albowiem owo odwołanie było wnoszone do sądu, „którego członkowie nie spełniali wymogu „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi Karty”. I w tym zakresie, pomimo kategoriyczności pewnych stwierdzeń TSUE, już w następnym punkcie orzekł, że:

ewentualny brak możliwości skorzystania ze środka prawnego przed sądem w kontekście procesu powoływania do pełnienia urzędu sędziego krajowego sądu najwyższego może w niektórych przypadkach nie stanowić problemu

z punktu widzenia wymogów wynikających z prawa Unii, w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Końcowo w omawianym wyroku TSUE zawarł stanowisko, zgodnie z którym:

1 Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego i orzecznictwu sądu konstytucyjnego tego państwa, dokonującemu wykładni tych uregulowań, które przyznają określönemu organowi wyłączną kompetencję do orzekania w przedmiocie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu okoliczności jego powołania, pozbawiając jednocześnie ten organ możliwości rozpoznania takiego wniosku, jeżeli podważono w nim zgodność z prawem procedury powołania tego sędziego. Sąd krajowy, do którego wpłynął taki wniosek o wyłączenie, powinien odstąpić od stosowania tych uregulowań zgodnie z ich wykładnią zawartą w tym orzecznictwie i samodzielnie zbadać zgodność z prawem powołania tego sędziego, w szczególności poprzez sprawdzenie, czy sędzia ten spełnia wymóg „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, oraz, w razie potrzeby, poprzez postanowienie o wyłączeniu tego sędziego, jeżeli ewentualne nieprawidłowości, którymi dotknięte jest wspomniane powołanie, wiążą się z naruszeniem tego wymogu. 2) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uznaniu za „niezawisły i bezstronny sąd składu orzekającego, w którym zasiada jednoosobowo sędzia powołany na swoje stanowisko w wyniku procedury powołania charakteryzującej się tym, że po pierwsze, kandydatura tego sędziego została zarekomendowana przez organ, który nie daje gwarancji niezależności wystarczających do tego, by wykluczyć w przekonaniu jednostek wszelkie uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości procedur powoływania sędziów, w których organ ten uczestniczy, a po drugie, uczestnicy tej procedury nominacyjnej nie mieli prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, jeżeli nie zachodzą inne istotne okoliczności dotyczące kontekstu tego postępowania, które miałyby taki charakter i wagę, że rozpatrywane łącznie mogłyby podważyć niezawisłość lub bezstronność wspomnianego sędziego”.

4 |

Na tle rozważanego zagadnienia prawnego warto zauważyć, że omawiany wyrok TSUE z 24 marca 2026 r. w sferze argumentacyjnej nie rozwiewa wątpliwości wskazanych przez sąd odsyłający. Inaczej natomiast należy odczytywać samą tezę omawianego wyroku, która wydaje się być bardziej koherentna.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że głosowany wyrok dotyczy powoływania sędziów sądów powszechnych, a nie odnosi się do sędziów Sądu Najwyższego czy sędziów sądów administracyjnych. Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne sądu krajowego, dokonując ich – jak to czyni często – modyfikacji, a w szczególności pogrupował je w dwa główne problemy, co umożliwiło mu bardziej klarowne, przynajmniej w zamierzeniu, zinterpretowanie zaistniałego zagadnienia prawnego. Dodatkowo rozbudował motywy rozstrzygnięcia o doniosły kontekst systemowy, wskazując na konieczność przywrócenia zaufania obywateli do polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości i ukształtowania go zgodnie z wymogami prawa UE.

Problem należytej obsady składu orzekającego i wyłączenia sędziego nabrał znaczenia w związku ze zmianami ustrojowymi odnoszącymi się do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa. Wątpliwości budzi legalność wyboru na stanowisko sędziego osoby rekomendowanej przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw⁵. Wadliwość procesu powoływania sędziów może bowiem, w konkretnych okolicznościach, prowadzić do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 Karty praw podstawowych UE oraz art. 6 ust. 1 EKPC⁶.

Warto zwrócić uwagę, że oprócz TSUE wspomnianej kwestii wiele uwagi w swoich orzeczeniach poświęcił Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz). Trybunał w Strasburgu orzekał już w sprawach, które na kanwie art. 6 Konwencji dotyczyły procedury powoływania sędziów w Polsce:

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 3 ze zm.

⁶ Zob. Anna Kalisz, Bartosz Wojciechowski, „Standardy niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej – wybrane zagadnienia na przykładzie orzecznictwa sądów europejskich,” *Przegląd Sejmowy* 30, nr 5 (2022): 261–282.

1. wyrok Izby z 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce (skarga nr 43447/19),
2. wyrok Izby z 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (skargi nr 49868/19 i 57511/19),
3. wyrok Izby z 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma przeciwko Polsce (skarga nr 1469/20)

czy

4. wyrok Izby z 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21)^[7].

W sprawach tych Trybunał stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC z uwagi na systemowe nieprawidłowości w procedurze powoływania sędziów w Polsce, przy czym źródeł naruszenia Konwencji upatrywał Trybunał w ustawodawstwie krajowym. W orzeczeniach tych Europejski Trybunał Praw Człowieka zastosował tzw. test Ástráðsson, wypracowany w wyroku Wielkiej Izby z 1 grudnia 2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (skarga nr 26374/18), w której orzeczono o naruszeniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w aspekcie wadliwości procedury powoływania sędziów^[8]. W wyroku tym Trybunał stanął na stanowisku, że pojęcie „sądu ustanowionego ustawą” z art. 6 ust. 1 Konwencji należy interpretować wąsko wobec jego znaczenia dla zasady rządów prawa oraz konieczności utrzymywania wysokiego poziomu zaufania do sądów w społeczeństwie. Trybunał sformułował w tym celu trzystopniowe kryterium (test), pozwalające na stwierdzenie, czy nieprawidłowości w procedurze powoływania sędziów są na tyle poważne, aby przesądzić o naruszeniu art. 6 ust. 1 Konwencji i prawa do rzetelnego procesu. Po pierwsze, należy ustalić, czy miało miejsce rażące naruszenie prawa krajowego. Po drugie, czy naruszenie prawa krajowego dotyczyło którejkolwiek z podstawowych zasad procedury powoływania sędziów. Po trzecie, czy zarzucone naruszenia prawa

⁷ Trafnie zauważa się w tym kontekście w literaturze, że ETPCz pełni na Starym Kontynencie rolę swoistego sądu konstytucyjnego. Por. Adam Wiśniewski, „Europejski Trybunał Praw Człowieka trybunałem konstytucyjnym Europy?,” *Prawo i Więź* 34, nr 4 (2020): 320–347.

⁸ Zob. szerzej Anna Rakowska-Trela, „Niezależność sądu i niezawisłość sędziego powołanego z udziałem KRS w kształcie ustalonym nowelizacją z 8 grudnia 2017 r. – przegląd orzecznictwa,” *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica*, nr 93 (2020): 81.

do „sądu ustanowionego ustawą” zostały skutecznie zbadane i naprawione przez sądy krajowe.

Problematyka ta stała się przedmiotem orzekania również w jednym z najnowszych orzeczeń ETPCz. Mianowicie w wyroku z 19 lutego 2026 r. w sprawie Simonici przeciwko San Marino, skarga nr 14396/24, Trybunał w Strasburgu przypomniał, że:

zasada nieusuwalności sędziów w trakcie pełnienia przez nich funkcji jest zasadą powszechnie uznawaną za następstwo logiczne niezależności sędziów – która stanowi warunek wstępny praworządności (§ 177).

ETPCz podkreślił, że zasada nieusuwalności sędziów stanowi istotny element niezależności sądów, która z kolei stanowi warunek konieczny dla funkcjonowania państwa prawa (podobnie w wyroku z 1 grudnia 2020 r., w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, nr 26374/18, § 239) oraz zasady, zgodnie z którą „członkowie wymiaru sprawiedliwości powinni – podobnie jak inni obywatele – korzystać z ochrony przed arbitralnością ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej, a jedynie nadzór niezależnego organu sądowego nad legalnością takiego środka, jakim jest odwołanie ze stanowiska, może zapewnić skuteczną ochronę (zob. wyrok z 15 marca 2022 r., w sprawie Grzęda przeciwko Polsce, nr 43572/18, § 327). Bez wątpienia wyrok ten ma niezwykle znaczenie wobec postulatu (a nawet wytycznej) wynikającego z głosowanego wyroku TSUE w sprawie C-521/21 (nawiązującego w tym aspekcie do cytowanego wyroku Wałęsa przeciwko Polsce), zgodnie z którym w polskim porządku krajowym powinny zostać ustanowione ramy legislacyjne umożliwiające ocenę możliwości dalszego wykonywania zadań przez osoby wadliwie powołane na stanowiska sędziów, uwzględniającą charakter i wagę wadliwości procedury ich powołania.

5 |

Wymaga podkreślenia, że tzw. test Ástráðsson został już zastosowany przez skład orzekający polskiego sądu, to jest Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie o sygn. akt III FSK 3626/21 rozstrzygniętej wyrokiem z 4 listopada

2021 r.^[9] W efekcie jego przeprowadzenia skład orzekający NSA zajął stanowisko, że sędzia sądu administracyjnego bądź asesor sądowy w wojewódzkim sądzie administracyjnym, powołany do sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jest sędzią Rzeczypospolitej Polskiej i sędzią europejskim w rozumieniu art. 2 i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30 ze zm.) oraz art. 6 ust. 1-3 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych (Dz.Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r., s. 1), a także art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.), także wówczas, gdy procedura poprzedzająca jego powołanie mogła być dotknięta wadami. Konkluzje tego wyroku wydają się być niezwykle analogiczne do głosowanego wyroku TSUE z 24 marca 2026 r.

Punktem wyjścia prowadzonych przez skład orzekający NSA rozważań w wyżej wskazanym zakresie było założenie, że polski sąd administracyjny jest sądem unijnym (w znaczeniu funkcjonalnym – jako sąd stosujący prawo UE, co znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE) z wszelkimi tego konsekwencjami. Wziąwszy pod uwagę, że odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa unijnego zachodzi również wówczas, gdy naruszenie powiązane jest z brakiem analizy dotyczącej należycie obsadzonego sądu krajowego, NSA sięgnął po wytyczne zawarte w wyrokach TSUE dotyczących tej problematyki, tj. wyroków w sprawach: z 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ECLI:EU:C:2018:117); z 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19 W.Ż. (ECLI: EU:C:2021:798); z 9 lipca 2020 r. w sprawie C-272/19 VQ versus Land Hessen (ECLI:EU:C:2020:535); z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. i in. (ECLI:ECU:C:2019:982); z 20 kwietnia 2021 r. w sprawie C-896/19 Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali/ Repubblika (ECLI:EU:C:2021:311); z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18 A.B. i in. (ECLI: EU:C:2021:153); z 18 maja 2021 r. w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19 Asociația Forumul Judecătorilor din România i in. (ECLI:EU:C:2021:393), a także opinii Rzecznika Generalnego

⁹ Szerzej na temat tego orzeczenia zob. Michał Skwarzyński, „Znaczenie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2021 r. w sprawie o sygn. III FSK 3626/21 jako orzeczenia krajowego sądu, sędziów europejskich dla statusu asesorów i sędziów sądów pierwszej instancji oraz dla tzw. mechanizmu warunkowości,” *Studia Iuridica Lublinensia* 32, nr 5 (2023): 445-477.

M. Bobeka z 23 września 2020 r. w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19 i C-195/19 oraz C-291/19 i C-355/19 (ECLI:EU:C:2020:746).

Z wykorzystaniem analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka orzekający w sprawie III FSK 3626/21 skład NSA zwrócił uwagę, że:

1. według TSUE zasada niezależności sądownictwa nie narzuca państwom członkowskim określonego modelu ustrojowego regulującego stosunki i interakcje między poszczególnymi organami władzy państwowej, oczywiście pod warunkiem zachowania podstawowego podziału władz charakterystycznego dla państwa prawa – w orzecznictwie TSUE próbuje się raczej ustalić wymogi minimalne, które systemy krajowe muszą spełniać, które związane są zarówno z wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi aspektami niezależności sądownictwa, a także wymogiem bezstronności, wynikającymi z orzecznictwa ETPC; natomiast orzecznictwo ETPC i *acquis conventionnel* określają materialne przesłanki niezawisłości i bezstronności zawarte w tzw. teście Ástráðsson;
2. orzecznictwo trybunałów europejskich w analizowanej kwestii ma już utrwalony charakter, a więc zachodzi sytuacja *acte éclairé*, gdyż sądy unijne w dotychczasowym orzecznictwie zajmują jednoznaczne stanowisko.

Mając powyższe na względzie, skład orzekający NSA zastosował kryteria wynikające z tzw. testu Ástráðsson w celu odpowiedzi na zasadnicze pytanie, czy procedura powołania na stanowisko sędziego/asesora polskiego sądu administracyjnego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w składzie ukształtowanym na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie oraz niektórych innych ustaw, spełnia kryteria określone w art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE oraz w art. 6 ust. 1–3 TUE w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych, jak również w art. 6 ust. 1 EKPC. W ocenie NSA za uznaniem *ad casum* sędziego administracyjnego za sędziego europejskiego przemawia to, że określone prawem krajowym warunki materialne i zasady proceduralne dotyczące jego powołania – nawet w sytuacji będących efektem zmian dokonanych ustawą z 8 grudnia 2017 r. uzasadnionych wątpliwości co do konstytucyjności Krajowej Rady Sądownictwa – nie muszą ani powodować zależności sędziego od władzy ustawodawczej czy władzy wykonawczej, ani budzić wątpliwości co do jego bezstronności, a tym samym nie dają

podstaw do przyjęcia, że taki sędzia nie jest *per se* sędzią niezawisłym i bezstronnym, czyli dającym rękojmię realizacji prawa do sądu w rozumieniu nie tylko art. 45 Konstytucji RP, ale też art. 6 EKPC oraz art. 47 KPP w zw. z art. 19 ust. 1 TUE. Sąd podkreślił, że każdy prawidłowo powołany sędzia polskiego sądu administracyjnego jest jednocześnie sędzią europejskim, a prawidłowość jego powołania nie jest wynikiem definiowania pojęcia sędziego w ustawie krajowej, ale rzeczywistego istnienia kluczowej cechy sędziego, jaką jest jego niezależność, co wielokrotnie potwierdził TSUE (wyrok w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*; wyrok w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i in.*; wyrok w sprawie C-824/18 *A.B. i in.*).

Stosownie do stanowiska TSUE wyrażonego w wyroku z 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19 *W.Ż. NSA* rozważył, czy w świetle ogółu zasad prawa europejskiego istniały podstawy do stwierdzenia, że w sprawie nie orzekał niezawisły i bezstronny sąd w rozumieniu prawa UE i EKPC – w tym konkretnym przypadku chodziło o skład orzekający z udziałem asesora sądowego, któremu obowiązujące przepisy powierzają funkcję sprawowania wymiaru sprawiedliwości (asesor sądowy jako sędzia w znaczeniu funkcjonalnym). W tym zakresie NSA odwołał się także do orzecznictwa ETPC i TSUE. W aspekcie procedury powoływania sędziów administracyjnych i testu *Ástráðsson* NSA nie znalazł podstaw do stwierdzenia, że nastąpiło rażące naruszenie prawa krajowego przy powoływaniu sędziów (asesorów) sądów administracyjnych w dotychczas obowiązującym trybie konstytucyjnym i ustawowym, nawet w sytuacji wątpliwości co do konstytucyjności Krajowej Rady Sądownictwa. Nie sposób też, zdaniem NSA, odpowiadając na drugie pytanie z testu *Ástráðsson*, uznać, że naruszenie dotyczyło normy o podstawowym znaczeniu dla procedury mianowania sędziów. Poza tym w ocenie NSA ewentualne naruszenie podlega skutecznej ocenie i może zostać naprawione przez sąd krajowy. O pozytywnej odpowiedzi na trzecie pytanie z testu *Ástráðsson* świadczyło zaś, według składu orzekającego w sprawie, dotychczasowe orzecznictwo NSA, który wypowiadał się w przedmiocie wniosków o wyłączenie sędziego, wydając postanowienia o odmowie wyłączenia sędziego powołanego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w obecnym składzie – powołano postanowienia NSA z 5 lutego 2020 r., I OSK 1394/18, I OSK 1918/18, I OSK 1969/18, I OSK 1988/18, I OSK 2055/18, I OSK 2142/18.

Podkreślić należy, że powyższe stanowisko jest zbieżne z wcześniejszym poglądem wyrażonym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyrokach: z 22 lutego 2022 r. w połączonych sprawach C-562/21 PPU

i C-563/21 PPU *Openbaar Ministerie*: ECLI:EU:C:2022:100 oraz z 29 marca 2022 r., w sprawie C-132/20 BN: ECLI:EU:C:2022:235. W drugim z wyroków TSUE wypowiedział się wprost, że:

Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych oraz art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uznaniu za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy składu orzekającego sądu państwa członkowskiego, w którym zasiada sędzia, którego pierwsze powołanie do pełnienia urzędu lub kolejne powołania do sądu wyższej instancji nastąpiły albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukształtowany na podstawie przepisów ustawowych, które następnie zostały uznane przez sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego za niekonstytucyjne, albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukonstytuowany zgodnie z prawem, jednak po przeprowadzeniu postępowania, któremu brakowało transparentności, które nie było jawne i w ramach którego nie przysługiwała droga odwoławcza do sądu, ponieważ tego rodzaju nieprawidłowości nie mają takiego charakteru i wagi, by stworzyć rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecyjnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów.

6 |

Podkreślić należy, że problematyka głosowanego wyroku TSUE z 24 marca 2026 r. nie obejmuje niezwykle ważnego aspektu, szeroko dyskutowanego w polskiej doktrynie, a mianowicie roli Prezydenta RP w procedurze nominacyjnej sędziów. TSUE nie wypowiadał się w tym zakresie, gdyż nie było to objęte pytaniem prejudycjalnym polskiego sądu odsyłającego. Kwestii tej nie sposób pominąć, w szczególności mając na uwadze wytyczne co do rozwiązywania tego zagadnienia w drodze określonego oczekiwanego unormowania, na co wskazał przecież wyraźnie Trybunał w Luksemburgu.

Jak wiemy, w procedurę nominacyjną sędziów zaangażowane są przede wszystkim dwa organy, tj. Krajowa Rada Sądownictwa i Prezydent RP. W tym kontekście kluczowe są dwa przepisy Konstytucji RP, mianowicie art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17. Art. 179 stanowi: Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Z kolei przepis art. 144 ust. 3 pkt 17 przyznaje Prezydentowi RP prawo do wydania aktu urzędowego powołania sędziów, który nie wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. W procedurze nominacyjnej sędziów biorą więc udział dwa organy o zupełnie odmiennych kompetencjach, ale jednocześnie te kompetencje są ze sobą wzajemnie powiązane. Krajowa Rada Sądownictwa zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS ma zadanie rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych (pkt 1), a następnie jej zadaniem jest przedstawienie Prezydentowi wniosków o powołanie sędziów. Z powyższego wynika, że KRS ma za zadanie dbać o prawidłowy dobór kandydatów (zadanie rozpatrywania i oceny kandydatów) i gwarantować transparentność zasad w oparciu, o które taka ocena jest dokonywana.

Należy w pełni zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2021 r. (sygn. akt K 18/09), że system nominacyjny sędziów z punktu widzenia kompetencji Prezydenta w tym zakresie ma ograniczony charakter. Taka kwalifikacja wiąże się z faktem zdeterminowania aktu nominacji wyłącznie do kandydatów we wniosku KRS wskazanych. Prezydent nie ma więc pełnej swobody działania, ponieważ nie może samodzielnie wskazać kandydata, ocenić go i dokonać aktu jego nominacji, jeżeli ta ocena będzie pozytywna. Opiniowanie kandydata na stanowisko sędziego należy do wyłącznych kompetencji KRS i pojawia się tu kolejne pytanie, którego nie dotyczy głosowany wyrok TSUE: czy Prezydent posiada uprawnienia do formułowania oceny alternatywnej w stosunku do kandydatów, którzy zostali już pozytywnie zaopiniowani przez KRS.

I w końcu pojawia się jeszcze jeden aspekt, który nie został poruszony w omawianym judykacie, a który stanowił przedmiot wyroku w cytowanym rozstrzygnięciu ETPCz w sprawie *Simonici przeciwko San Marino*, a mianowicie problematyka nieusuwalności sędziów wynikająca z art. 180 Konstytucji. Oznacza ona przecież, że o usunięciu sędziego z urzędu i ustaniu stosunku służbowego sędziego decydują wyłącznie przesłanki określone

ustawowo. Rodzi to kolejne pytanie, czy oczekiwane przez TSUE regulacje rzeczywiście i realnie mogą rozwiązać tę kwestię w sposób retroaktywny i usunąć z urzędu lub przenieść na poprzednio zajmowane stanowisko sędziowe sędziego, który został powołany w procedurze. Tym bardziej, że procedura ta, jak stwierdził TSUE w głosowanym wyroku, nie daje samostannie podstaw, mając na uwadze art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, aby nie uznać go za „niezawisły i bezstronny sąd”, nawet wówczas, gdy kandydatura tego sędziego została zarekomendowana przez KRS w składzie powołanym po 2018 r. Dotyczy to także sytuacji, gdy kandydaci na dane stanowisko sędziowskie nie mieli prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, a więc wtedy, gdy

nie zachodzą inne istotne okoliczności dotyczące kontekstu tego postępowania, które miałyby taki charakter i wagę, że rozpatrywane łącznie mogłyby podważyć niezawisłość lub bezstronność wspomnianego sędziego.

Wydaje się więc, że właściwym rozwiązaniem było wprowadzenie instytucji przewidującej możliwość badania spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, na wniosek, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy (art. 42a § 3–14 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 29 § 5–26 ustawy o Sądzie Najwyższym czy art. 5a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Oznacza to, że omawiany wyrok TSUE z 24 marca 2026 r., C-521/21, nie przeciął niestety wężła gordyjskiego, w którym znalazł się polski wymiar sprawiedliwości. To kolejny głos w poszukiwaniu salomonowego rozstrzygnięcia, które, podobnie jak poszukiwanie świętego Graala, jest niezwykle utrudnione, o ile nie jest zadaniem niemożliwym. Taka nieco krytyczna konkluzja jest o tyle uzasadniona, że już z pierwszych komentarzy dotyczących tego wyroku wynika, że jego interpretacja nie może doprowadzić do odnalezienia dworkinowskiego *right answer thesis*^[10], a tylko dalej mnoży kontrowersje, wprowadza chaos i pogłębia brak zaufania społeczeństwa do sędziów. W naszym przekonaniu koncepcja przyjęta przez Trybunał,

¹⁰ Ronald Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998): 505–507.

oparta na potrzebie legislacyjnego unormowania w celu rozwiązania problemu, nie unika zarzutu trylematu Münchausena, który polega w omawianym przypadku na tym, że wyłączone jest ostateczne uzasadnienie normatywnej wypowiedzi przez wypowiedzi nienormatywne (z debaty publicznej/politycznej). Twierdzenie takie zależy od innych głęboko sięgających norm, stąd też pojawia się niebezpieczeństwo nieskończonego regresu w siebie.

Bibliografia

- Dworkin Ronald, *Biorąc prawa poważnie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998.
- Kalisz Anna, Bartosz Wojciechowski, „Standardy niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej – wybrane zagadnienia na przykładzie orzecznictwa sądów europejskich” *Przegląd Sejmowy*, nr 5 (2022): 261–282.
- Rakowska-Trela Anna, „Niezależność sądu i niezawisłość sędziego powołanego z udziałem KRS w kształcie ustalonym nowelizacją z 8 grudnia 2017 r. – przegląd orzecznictwa” *Acta Univeristatis Lodzensis. Folia Iuridica*, nr 93 (2020): 75–87.
- Skwarzyński Michał, „Znaczenie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2021 r. w sprawie o sygn. III FSK 3626/21 jako orzeczenia krajowego sądu, sędziów europejskich dla statusu asesorów i sędziów sądów pierwszej instancji oraz dla tzw. mechanizmu warunkowości” *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 5 (2023): 445–477.
- Wiśniewski Adam, „Europejski Trybunał Praw Człowieka trybunałem konstytucyjnym Europy?” *Prawo i Więź*, nr 4 (2020): 320–347.

