

НАПРЯМ 3. ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ЦИФРОВОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ТА БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-601-3-60>

WYROK TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ Z DNIA 24 MARCA 2026 R. W SPRAWIE C-521/21 – MIĘDZY INDYWIDUALNĄ OCENĄ A SYSTEMOWYM WYMIAREM PROBLEMU NIEZAWISŁOŚCI SĄDZIOWSKIEJ

Mateusz SIENKO

Legal counsel

Lublin Bar Association

Lublin, Poland

Sprawa C-521/21 prowadzona przed TSUE zainicjowana została pytaniem prejudycjalnym skierowanym w sierpniu 2021 r. przez Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto – Sąd, który stanął przed koniecznością rozpoznania wniosku o wyłączenie sędzi powołanej przy udziale obecnej Krajowej Rady Sądownictwa. Sąd zadający pytanie stanął wobec problemu, czy skład orzekający, w którym zasiada sędzia powołany w wyniku budzącej wątpliwości procedury, może być uznany za „niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy” w rozumieniu prawa unijnego. Rozprawa przed TSUE odbyła się 7 stycznia 2025 r., a wyrok zapadł ponad rok później – w składzie Wielkiej Izby, co świadczy o randze i precedensowym charakterze sprawy.

Znaczenie sprawy wykracza daleko poza jej jednostkowe ramy procesowe. Dotyczy bowiem statusu ponad 3000 sędziów sądów powszechnych

– stanowiących około 30% całego korpusu sędziowskiego w Polsce – powołanych w latach 2018–2024 przy udziale KRS ukształtowanej po reformach przeprowadzonych przez ustawodawcę w 2017 r. Dotychczas TSUE wypowiadał się jedynie w kwestii statusu sędziów Sądu Najwyższego, co czyniło sprawę C-521/21 pierwszą okazją do zajęcia stanowiska wobec tej zdecydowanie liczniejszej grupy.

W toku postępowania do sprawy przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich, który wskazywał, że sędziowie powołani przez obecną KRS pozostają sędziami, lecz ich status jest obciążony wadą prawną wymagającą indywidualnej oceny co do jej wagi. Stanowisko to odzwierciedlało utrwalone

w polskiej judykaturze podejście Sądu Najwyższego, wyrażone m.in. w uchwale trzech połączonych Izb z dnia 23 stycznia 2020 r.

Wielka Izba TSUE sformułowała kilka kluczowych tez o fundamentalnym znaczeniu dla polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Trybunał potwierdził prawo i obowiązek sądów krajowych do badania, w postępowaniu w sprawie wyłączenia sędziego, zgodności z prawem procedury jego powołania oraz weryfikacji spełnienia przez niego wymogów niezawisłości i bezstronności wymaganych przez prawo unijne. Uprawnienie to ma charakter bezwarunkowy i nie może być wyłączone przez przepisy prawa krajowego ani orzecznictwo krajowego sądu konstytucyjnego pozostające w sprzeczności z prawem Unii.

Trybunał wskazał, że sam fakt powołania sędziego przy udziale KRS ukształtowanej po reformie z 2017 r. oraz brak skutecznego środka zaskarżenia przysługującego uczestnikom postępowania nominacyjnego nie wystarczają samodzielnie do wyłączenia danego sędziego ze składu orzekającego ani do stwierdzenia braku jego niezawisłości. Trybunał wprost odrzucił logikę automatyzmu – podejście zakładające, że sam „neosędziowski” rodowód powołania determinuje brak niezawisłości.

Ponadto TSUE stwierdził, iż konieczna jest całościowa, indywidualna ocena wszystkich okoliczności towarzyszących powołaniu danego sędziego. Ocena ta winna uwzględniać nie tylko formalny aspekt udziału wadliwej KRS w procedurze nominacyjnej, lecz również wszelkie inne czynniki mogące wpływać na niezawisłość i bezstronność w konkretnej sprawie, w tym przebieg kariery sędziego, ewentualne powiązania z ośrodkami władzy politycznej, zakres aktywności w strukturach ukształtowanych w czasie kwestionowanych reform, a także szybkość i okoliczności awansu.

Co równie istotne, TSUE wyraźnie wskazał na systemowy charakter problemu. Skala wadliwych powołań – obejmująca około 30% składu sędziowskiego – wyklucza zdaniem Trybunału jego efektywne rozwiązanie wyłącznie drogą indywidualnych wniosków o wyłączenie i przeprowadzania testów niezawisłości w poszczególnych sprawach. Systemowe naruszenia wymogu niezależności wymiaru sprawiedliwości mogą bowiem zagrażać zasadzie jednolitości prawa unijnego, w tym mechanizmowi odesłania prejudycjalnego. Stąd Trybunał wskazał na konieczność kompleksowego uregulowania ustawowego statusu osób wadliwie powołanych.

W świetle przytoczonego orzeczenia sądy krajowe zobowiązane są do stosowania prawa unijnego z pierwszeństwem przed sprzecznymi z nim normami prawa krajowego – w tym wyrokami krajowego sądu konstytucyjnego, które uniemożliwiają dokonanie oceny niezawisłości sędziego w świetle standardów unijnych.

Wydany wyrok C-521/21 wpisuje się w konsekwentnie rozwijane przez Trybunał orzecznictwo dotyczące praworządności w Polsce, stanowiąc jego istotne rozwinięcie i doprecyzowanie. Kluczowe punkty odniesienia

stanowią: wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21 (Komisja przeciwko Polsce), wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie C-718/21 (dotyczący Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN), a także wyroki z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawach połączonych C-562/21 PPU i C-563/21 PPU.

Poprzednie orzeczenia skupiały się na statusie sędziów Sądu Najwyższego i funkcjonowania jego nowo powołanych Izb. Wyrok C-521/21 poszerza perspektywę na sądy powszechne, gdzie skala problemu jest nieporównywalnie większa. Jednocześnie Trybunał podtrzymuje ogólną linię wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych, afirmując konieczność zapewnienia jednostkom dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

W wydanym wyroku TSU odrzucił automatycznego podejście przy jednoczesnym ugruntowaniu obowiązku indywidualnej oceny, a przede wszystkim – podkreślił konieczność systemowego rozwiązania problemu na poziomie ustawowym. Jest to wyraźny sygnał kierowany do polskiego ustawodawcy, że mechanizm rozproszonych testów niezawisłości prowadzonych przez poszczególne sądy nie zastąpi kompleksowej regulacji.

Wyrok C-521/21 wywołuje doniosłe konsekwencje na kilku płaszczyznach.

Na płaszczyźnie procesowej sądy krajowe dysponują odąd wyraźnym umocowaniem do przeprowadzania indywidualnych testów niezawisłości w odniesieniu do sędziów powołanych przy udziale obecnej KRS, z obowiązkiem uwzględniania całokształtu okoliczności towarzyszących powołaniu. Wyrok potwierdza zarazem, że przepisy krajowe – w tym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – nie mogą blokować tej kontroli, jeśli pozostają w sprzeczności ze standardami unijnymi.

Na płaszczyźnie ustrojowej orzeczenie wpisuje się bezpośrednio w toczący się w Polsce spór o kształt reformy wymiaru sprawiedliwości, w szczególności o ocenę rządowego projektu tzw. ustawy praworządnościowej regulującej status sędziów powołanych od 2018 r. – projektu zawetowanego przez Prezydenta. Trybunał nie przesądza treści konkretnych rozwiązań ustawowych, lecz wyraźnie wskazuje, że ich uchwalenie jest niezbędne.

Na płaszczyźnie pewności prawa wyrok stara się pogodzić dwie wartości: z jednej strony wymóg niezawisłości i prawidłowej obsady sądów, z drugiej – stabilność obrotu prawnego i pewność co do mocy wydanych orzeczeń. Odrzucenie automatyzmu służy właśnie tej drugiej wartości: oznacza, że nie każde orzeczenie wydane przez sędziego powołanego przy udziale obecnej KRS jest automatycznie dotknięte wadą kwalifikowaną. Konieczna jest każdorazowa, zindywidualizowana ocena.

Wątpliwości budzi natomiast praktyczna wykonalność nałożonego przez Trybunał obowiązku. Przeprowadzenie rzetelnego testu niezawisłości w każdej sprawie, w której zasiada sędzia powołany przez obecną KRS, może

okazać się zadaniem ponad siły systemu wymiaru sprawiedliwości obciążonego i tak znacznym zaległościami. Potwierdza to zarazem trafność wskazania TSUE: trwałe rozwiązanie problemu wymagać będzie interwencji ustawodawcy, a nie jedynie aktywności sądów.

Wyrok TSUE z dnia 24 marca 2026 r. w sprawie C-521/21 stanowi orzeczenie o wielowymiarowym znaczeniu. Jego istota sprowadza się do kilku zasadniczych konkluzji: odrzucenia automatyzmu w ocenie niezawisłości sędziów powołanych przez obecną KRS, ugruntowania obowiązku indywidualnej i całościowej oceny okoliczności każdego powołania, potwierdzenia systemowego wymiaru problemu oraz wskazania na konieczność jego ustawowego uregulowania, a wreszcie – zagwarantowania pierwszeństwa prawa unijnego przed sprzecznymi z nim normami krajowymi.

Orzeczenie nie rozwiązuje polskiego kryzysu praworządnościowego – nie jest to zresztą w mocy żadnego trybunału. Tworzy jednak precyzyjne ramy prawne, w obrębie których rozwiązanie to powinno się dokonać: w drodze rzetelnego, kompleksowego ustawodawstwa respektującego zarówno standardy unijne, jak i wymogi Konstytucji RP. Wyrok C-521/21 stanie się zatem nieuchronnie centralnym punktem odniesienia w polskiej debacie o reformie wymiaru sprawiedliwości w nadchodzących latach.