



# Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
ATHANASIOSA RANTOSA  
przedstawiona w dniu 2 marca 2023 r.<sup>11</sup>

**Sprawa C-718/21**

**L.G.**

**przeciwko**

**Krajowej Radzie Sądownictwa**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)]

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Pojęcie „sądu” – Właściwość Trybunału – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów – Możliwość dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku – Skuteczność oświadczenia woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu tego wieku uzależniona od zgody innego organu – Konsekwencje przekroczenia terminu na złożenie takiego oświadczenia

## I. Wprowadzenie

1. Rozpatrywany tu wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zwaną dalej „Izbą Kontroli Nadzwyczajnej”) Sądu Najwyższego (Polska) w postępowaniu z odwołania L.G. (zwanego dalej „odwołującym się”), sędziego Sądu Okręgowego w K. (Polska), od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (Polska; zwanej dalej „KRS”) o umorzeniu postępowania w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez niego stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku z powodu złożenia oświadczenia woli w tym przedmiocie po terminie.

2. W związku z tym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym podniesiono na wstępie delikatną kwestię, czy Izba Kontroli Nadzwyczajnej jest „sądem” w rozumieniu art. 267 TFUE. Co do istoty, wspomniany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy zasadniczo wykładni zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów pozostających w ścisłym związku z zasadą „skutecznej ochrony prawnej” ustanowionej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w kontekście przepisów krajowych, które, po pierwsze, uzależniają od zgody KRS skuteczność składanego przez sędziego oświadczenia woli dalszego zajmowania stanowiska po osiągnięciu przez niego wieku przejścia w stan spoczynku, a po drugie, przewidują na złożenie tego oświadczenia bezwzględny termin prekluzyjny.

<sup>11</sup> Język oryginału: francuski.

3. Niniejsza sprawa wpisuje się w ramy niedawnych reform polskiego systemu sądownictwa<sup>2</sup> i związanego z nimi obszernego orzecznictwa Trybunału, w szczególności w następstwie skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionych przez Komisję Europejską<sup>3</sup> lub odesłań prejudycjalnych, z którymi występowały polskie sądy<sup>4</sup>.

## II. Ramy prawne: prawo polskie

### A. Ustawa o Sądzie Najwyższym

4. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>5</sup>, na podstawie której między innymi utworzono Izbę Kontroli Nadzwyczajnej, stanowi w art. 26 § 1:

„Do właściwości [Izby Kontroli Nadzwyczajnej] 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”.

### B. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych

5. Artykuł 69 §§ 1 i 1b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo ustroju sądów powszechnych ze zmianami<sup>6</sup> przewiduje:

„§ 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 Krajowej Radzie Sądownictwa wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziowskich, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie.

<sup>2</sup> W szczególności niedawne reformy Sądu Najwyższego, obejmujące utworzenie Izby Kontroli Nadzwyczajnej, oraz KRS.

<sup>3</sup> Zobacz wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, zwany dalej „wyrokiem Niezależność Sądu Najwyższego”, EU:C:2019:531); z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, zwany dalej „wyrokiem Niezależność sądów powszechnych”, EU:C:2019:924); a także z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, zwany dalej „wyrokiem System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów”, EU:C:2021:596). Obecnie przed Trybunałem zawisła jest czwarta skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (sprawa C-204/21, Komisja/Polska), która jest przedmiotem opinii rzecznika generalnego F. Collinsa z dnia 15 grudnia 2022 r. (EU:C:2022:991).

<sup>4</sup> Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, zwany dalej „wyrokiem A.K.”, EU:C:2019:982); z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234); z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, zwany dalej „wyrokiem A.B.”, EU:C:2021:153); z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, zwany dalej „wyrokiem W.Ż.”, EU:C:2021:798); z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931); z dnia 22 marca 2022 r., Prokurator Generalny i in. (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-508/19, EU:C:2022:201); a także z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, zwany dalej „wyrokiem Getin Noble Bank”). Reform tych dotyczą również liczne sprawy w toku, wśród których można wymienić sprawy połączone YP i in. (Uchylenie immunitetu sędziowskiego i zawieszenie sędziogo w czynnościach służbowych) (C-615/20 i C-671/20) oraz G. i in. (Powolywanie sędziów polskich sądów powszechnych) (C-181/21 i C-269/21), które były przedmiotem opinii rzecznika generalnego A.M. Collinsa z dnia 15 grudnia 2022 r. (EU:C:2022:986 i EU:C:2022:990).

<sup>5</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 5.

<sup>6</sup> Tekst jednolity: Dz.U. 2020 poz. 2072, zwana dalej „p.u.s.p.”.

[...]

§ 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. Uchwała [KRS] jest ostateczna. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania.

[...]”.

### **C. Ustawa o KRS**

6. Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa ze zmianami<sup>7</sup>:

- „1. Uchwały Rady w sprawach indywidualnych wymagają uzasadnienia.
2. Uzasadnienie uchwały sporządza się w terminie miesiąca od jej podjęcia.
3. Uchwały w sprawach indywidualnych doręcza się uczestnikom postępowania wraz z uzasadnieniem i pouczeniem o sposobie wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego”.

7. Artykuł 44 ust. 1 ustawy o KRS stanowi:

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

### **III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem**

8. W piśmie z dnia 30 grudnia 2020 r. odwołujący się oświadczył KRS, zgodnie z art. 69 p.u.s.p., wolę dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku wynoszącego 65 lat, który to wiek odwołujący się miał osiągnąć w dniu 12 czerwca 2021 r.<sup>8</sup>. Pismem z dnia 31 grudnia 2020 r. odwołujący się wniósł także do KRS o przywrócenie terminu do złożenia tego oświadczenia w związku z przekroczeniem przez niego przewidzianego w tym przepisie terminu sześciu miesięcy przed ukończeniem wieku przejścia w stan spoczynku<sup>9</sup>.

9. W uchwale z dnia 18 lutego 2022 r. KRS uznała wspomniane oświadczenie za niedopuszczalne ze względu na to, że zostało ono złożone po upływie sześciomiesięcznego terminu przed osiągnięciem wieku przejścia w stan spoczynku przewidzianego w tym przepisie, i umorzyła postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez odwołującego się<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 269, zwana dalej „ustawą o KRS”.

<sup>8</sup> Do omawianego oświadczenia, przekazanego za pośrednictwem prezesa Sądu Okręgowego w K., załączone zostały: wymagane przez właściwe przepisy zaświadczenie lekarskie, zaświadczenie psychologiczne oraz zaświadczenie stwierdzające, że odwołujący się jest zdolny w zakresie predyspozycji i umiejętności psychologicznych do pełnienia obowiązków sędziego.

<sup>9</sup> Podnosi on w tym względzie, że uchybienie temu terminowi wynikało z nagromadzenia bieżących czynności orzeczniczych.

<sup>10</sup> Uchwała ta została przyjęta w następstwie zarekomendowania umorzenia postępowania przez zespół wyznaczony ad hoc przez przewodniczącego KRS, w braku opinii Ministra Sprawiedliwości, który został poinformowany o jego powołaniu.

10. Sąd Najwyższy, do którego odwołujący się wniósł odwołanie od tej uchwały<sup>11</sup>, a dokładniej rozpatrująca to odwołanie Izba Kontroli Nadzwyczajnej, która jest sądem odsyłającym w niniejszej sprawie, zastanawia się, czy art. 69 p.u.s.p. narusza zasadę nieusuwalności i niezawisłości ustanowioną w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ponieważ, po pierwsze, przepis ten uzależnia dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku od zgody innego organu, co mogłoby wpłynąć na treść orzeczeń sądowych wydawanych przez danego sędziego, oraz po drugie, wspomniany przepis przewiduje skutek prekluzyjny w przypadku złożenia wniosku o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku z przekroczeniem terminu, niezależnie od skutków przejścia w stan spoczynku w konkretnych okolicznościach, w szczególności z punktu widzenia interesu wymiaru sprawiedliwości lub ewentualnego istnienia ważnego interesu społecznego.

11. W tych okolicznościach Sąd Najwyższy 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?”.

12. Uwagi na piśmie zostały złożone przez KRS, rządy duński, niderlandzki i polski oraz Komisję. KRS, rządy duński, niderlandzki i polski, a także Komisja przedstawiły swoje uwagi ustne na rozprawie, która odbyła się w dniu 8 listopada 2022 r. Odwołujący się, KRS, rządy belgijski i niderlandzki oraz Komisja przedstawili również uwagi na piśmie w przedmiocie postanowienia sądu odsyłającego z dnia 3 listopada 2022 r., w którym sąd ten przedstawił Trybunałowi uwagi uzupełniające wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, dotyczące w szczególności jego statusu jako „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE.

## IV. Analiza

### A. W przedmiocie właściwości Trybunału

*1. W przedmiocie wątpliwości co do tego, czy sąd odsyłający ma status „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE*

13. Komisja oraz rządy belgijski i niderlandzki wyrażają wątpliwości co do możliwości zakwalifikowania sądu odsyłającego jako „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE.

<sup>11</sup> Odwołujący się wniósł także wniosek o wstrzymanie wykonania spornej uchwały, który został uwzględniony postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2021 r.

14. Członkowie Izby Kontroli Nadzwyczajnej, utworzonej na mocy ustawy o Sądzie Najwyższym, zostali bowiem powołani do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego na wniosek KRS zawarty w uchwale nr 331/2018 z dnia 28 sierpnia 2018 r. (zwanej dalej „uchwałą nr 331/2018”) w następujących okolicznościach:

- uchwala ta została przyjęta przez KRS w składzie, którego niezależność została podważona w szeregu wyroków Trybunału<sup>12</sup>;
- wspomniana uchwala została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego (Polska), a ten w dniu 27 września 2018 r. wydał postanowienie zabezpieczające wstrzymujące wykonanie tej uchwały;
- Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) stwierdził zasadniczo, że dwa składy orzekające Izby Kontroli Nadzwyczajnej, w których zasiadali trzej sędziowie powołani na podstawie tej uchwały, nie stanowią „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu 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”) <sup>13</sup>;
- po powołaniu sędziów na podstawie uchwały nr 331/2018 Naczelny Sąd Administracyjny ostatecznie uchylił tę uchwałę w dniu 21 września 2021 r. <sup>14</sup>.

15. W tych okolicznościach przed udzieleniem odpowiedzi na pytania prejudycjalne wydaje mi się właściwe, ażeby zbadać, czy Izba Kontroli Nadzwyczajnej orzekająca w składzie trzech sędziów stanowi „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE, a tym samym – czy Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na zadane przez nią pytania prejudycjalne.

## 2. W przedmiocie zasad dotyczących pojęcia „niezawisłości” sądu w rozumieniu art. 267 TFUE

16. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy ustalaniu, czy dany organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, co stanowi wyłącznie kwestię prawa Unii, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość<sup>15</sup>. W niniejszej sprawie podważany jest jedynie ostatni z tych elementów, czyli niezawisłość Izby Kontroli Nadzwyczajnej, przy czym przyjmuje się *prima facie* jako oczywiste – a w każdym razie niekwestionowane – że organ ten spełnia wszystkie pozostałe z wyżej wymienionych kryteriów.

<sup>12</sup> Zobacz w szczególności wyroki: A.K. (pkt 136–145), A.B. (pkt 130 i 131) i System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 100–108). Chodzi tutaj o skład wynikający z ustawy o KRS ze zmianami wprowadzonymi 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).

<sup>13</sup> Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819). Dokonana przez ETPC ocena uchwały nr 331/2018 również była przedmiotem wyroku W.Ż. (pkt 134–154).

<sup>14</sup> Okoliczności te budzą wiele kontrowersji, ponieważ sąd odsyłający w swoich uwagach uzupełniających sformułował, podobnie jak KRS i rząd polski, szereg krytycznych uwag, w szczególności w odniesieniu do wykładni postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia i wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego dokonywanej w orzecznictwie Unii i ETPC.

<sup>15</sup> Zobacz w szczególności wyrok Getin Noble Bank (pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

17. Również zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymóg niezawisłości sądów, którego przestrzeganie stanowi – na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE<sup>16</sup> – obowiązek państw członkowskich w odniesieniu do sądów krajowych, które mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem i z wykładnią prawa Unii, obejmuje dwa aspekty – pierwszy, o charakterze zewnętrznym, dotyczący *autonomii* organu<sup>17</sup>, oraz drugi, o charakterze wewnętrznym, mający związek z jego *bezstronnością*<sup>18</sup>. Te gwarancje autonomii i bezstronności, które stanowią dwa elementy pojęcia „niezawisłości”, wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów<sup>19</sup>.

18. Co się tyczy w szczególności wymogu niezawisłości, który jest nierozzerwalnie związany z pojęciem „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, w wyroku Getin Noble Bank Trybunał ustanowił zasadniczo *domniemanie*, że sąd krajowy taki jak w szczególności Sąd Najwyższy spełnia wymogi, którym powinien odpowiadać organ, aby zostać uznanym za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE, i to niezależnie od konkretnego składu, w którym orzeka<sup>20</sup>, a także uściślił, że w ramach procedury prejudycjalnej przewidzianej w art. 267 TFUE do Trybunału nie należy badanie, czy postanowienie odsyłające zostało wydane zgodnie z przepisami krajowymi regulującymi ustrój sądów i postępowanie przed nimi<sup>21</sup>. Jednocześnie Trybunał wyjaśnił, że domniemanie to można obalić, po pierwsze, jeżeli *prawomocne orzeczenie sądowe* wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziło 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<sup>22</sup>, lub po drugie, jeżeli *inne czynniki*, niezależne od sytuacji osobistej sędziego lub sędziów, którzy formalnie występują

<sup>16</sup> Trybunał wielokrotnie precyzował już, że postanowienie to stanowi zasadę ogólną, która konkretyzuje wartość państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, i zazwyczaj dokonuje wykładni tego postanowienia w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), która z kolei potwierdza tę zasadę ogólną w postaci, w jakiej wynika ona ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich i w jakiej została ona ustanowiona w art. 6 i 13 EKPC (zob. w szczególności wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32, 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>17</sup> Aspekt ten wymaga zasadniczo, aby dany organ wypełniał swoje zadania bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (zob. wyrok Niezależność sądów powszechnych, pkt 109 i przytoczone tam orzecznictwo). Normy mające zastosowanie do statusu sędziów i wykonywania przez nich obowiązków powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów, i w ten sposób umożliwić zapobieżenie brakowi widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym (zob. wyrok W.Ż., pkt 110 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>18</sup> Ten aspekt dotyczy zasadniczo jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu i wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (zob. wyrok Niezależność sądów powszechnych pkt 110 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>19</sup> Zobacz wyroki: Niezależność sądów powszechnych (pkt 111 i przytoczone tam orzecznictwo); W.Ż. (pkt 109 i przytoczone tam orzecznictwo). Zdaniem Trybunału, który opiera się w tym względzie na orzecznictwie ETPC, te dwa wymogi autonomii i bezstronności powinny gwarantować zaufanie, jakie każdy sąd powinien wzbudzać u jednostek w społeczeństwie demokratycznym, poprzez odwołanie się do „teorii widocznych oznak niezawisłości” [zob. podobnie wyrok A.K. (pkt 127–129); a także, w literaturze przedmiotu, zob. M. Krajewski, M. Ziółkowski, EU judicial independence decentralized: A.K., *Common market law review*, 2020, vol. 57, nr 4, s. 1123; F. Pappalardo, E. Renoud, La théorie des apparences, les juges et l’État de droit en Pologne, *Revue des affaires européennes*, 2021, nr 3, s. 667].

<sup>20</sup> Wyrok Getin Noble Bank (pkt 69). W tamtej sprawie również występował Sąd Najwyższy, choć w składzie jednoosobowym. Wówczas akt powołania owego sędziego z dnia 10 października 2018 r. został wydany w okolicznościach identycznych z tymi, których dotyczył wyrok W.Ż. Ów akt opierał się na uchwale nr 331/2018, której wykonanie zostało wstrzymane postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. pkt 14 niniejszej opinii, a także wyrok W.Ż., pkt 32–34).

<sup>21</sup> Zobacz wyrok Getin Noble Bank (pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>22</sup> Zobacz podobnie wyrok Getin Noble Bank (pkt 68–72 i przytoczone tam orzecznictwo).

z wnioskiem na podstawie art. 267 TFUE, mogłyby mieć wpływ na funkcjonowanie sądu odsyłającego, w którym sędziowie ci zasiadają, i przyczyniać się w ten sposób do naruszenia niezawisłości i bezstronności tego sądu<sup>23</sup>.

19. Wyjaśnwszy powyższe, pragnę podkreślić, że w moim przekonaniu wykładnia zasady niezawisłości w kontekście art. 267 TFUE wymaga badania odmiennego od tego, które jest wymagane, odpowiednio, w kontekście art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, a to z uwagi na różne cele i funkcje tych norm. Podejście to, rozwijane w istocie przez niektórych rzeczników generalnych<sup>24</sup>, nie zostało według mojej wiedzy w pełni potwierdzone przez Trybunał, który w wyrokach dotyczących wymogu niezawisłości nierozzerwalnie związanego z pojęciem „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE nadal odnosi się do konieczności, by dany sąd wykazywał cechy sądu niezawisłego, bezstronnego i ustanowionego na mocy ustawy „w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowanego w świetle art. 47 karty praw podstawowych”<sup>25</sup>.

20. Wspomniane podejście zasadniczo rozróżnia przesłanki stosowania trzech omawianych postanowień w następujący sposób:

- art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma na celu zapewnienie, że system środków prawnych ustanowiony przez państwa członkowskie będzie gwarantował skuteczną ochronę prawną w dziedzinach objętych prawem Unii<sup>26</sup>. Powyższe wymaga zatem przeprowadzenia badania cech systemu sądownictwa w sposób „systemowy”;
- art. 47 karty praw podstawowych przyczynia się do poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej każdej jednostki, która w danej sprawie będzie powoływała się na prawo wywodzone z prawa Unii<sup>27</sup>. Wymaga on zatem przeprowadzenia badania w sposób „praktyczny”

<sup>23</sup> Zobacz podobnie wyrok Getin Noble Bank (pkt 75). W tamtej sprawie Trybunał ograniczył się do stwierdzenia, że ponieważ w chwili zamknięcia ustnego etapu postępowania Trybunał nie posiadał wiedzy na temat tego, by w stosunku do sędziego orzekającego jako sąd odsyłający wydano takie prawomocne orzeczenie sądowe, ewentualne nieprawidłowości, do jakich mogło dojść w ramach krajowej procedury jego powołania, nie mogą spowodować niedopuszczalności rozpatrywanego tam wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (pkt 73 tego wyroku). W wyroku z dnia 12 maja 2022 r., W.J. (Zmiana miejsca zwykłego pobytu wierzyciela świadczeń alimentacyjnych) (C-644/20, EU:C:2022:371, pkt 52), Trybunał wyjaśnił w istocie, że dowody mogące obalić omawiane domniemanie muszą być konkretne i precyzyjne.

<sup>24</sup> Zdaniem rzecznika generalnego M. Bobeka, o ile w prawie Unii istnieje tylko jedna zasada niezawisłości sędziowskiej, o tyle w zakresie, w jakim te trzy postanowienia różnią się od siebie pod względem funkcji i celu, rodzaj badania, jakie należy przeprowadzić na potrzeby weryfikacji poszanowania tej zasady niezawisłości sędziowskiej, może być odmienny, w szczególności jeśli chodzi o intensywność kontroli Trybunału w zakresie przestrzegania owej zasady i o próg ustalenia jej naruszenia (zob. opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2021:557, pkt 36). Już wcześniej rzecznik generalny N. Wahl opowiedział się zasadniczo za mniej rygorystyczną wykładnią statusu organu niezawisłego w ramach pojęcia „sądu” na gruncie art. 267 TFUE aniżeli dokonywana wykładnia art. 6 EKPC i art. 47 karty praw podstawowych (opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawach połączonych Torresi, C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:265, pkt 48–51).

<sup>25</sup> Zobacz w szczególności wyrok Getin Noble Bank (pkt 72). W tamtej sprawie Trybunał wyjaśnił jednak, że domniemanie, zgodnie z którym sąd krajowy, który wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, spełnia między innymi wymóg niezawisłości (zob. pkt 18 niniejszej opinii), przyjmuje się „wyłącznie na potrzeby oceny dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym kierowanych na podstawie art. 267 TFUE” oraz że „[z] powyższego nie można wywodzić, że warunki powołania sędziów wchodzących w skład sądu odsyłającego zawsze będą pozwalały na przyjęcie, że spełnione są gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE lub art. 47 karty praw podstawowych” (wyrok Getin Noble Bank, pkt 74; zob. także wyrok z dnia 13 października 2022 r., Perfumesco.pl, C-355/21, EU:C:2022:791, pkt 33).

<sup>26</sup> Zobacz wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 52).

<sup>27</sup> Zobacz wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 52). Trybunał wyjaśnił również w tym względzie, że ustanowionemu w art. 47 karty praw podstawowych prawu do skutecznego środka prawnego przed sądem odpowiada spoczywający na państwach członkowskich stosownie do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (zob. wyrok z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 44). W literaturze przedmiotu zob. w szczególności J. Wildemeersch, L'avènement de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE: un droit renouvelé à la protection juridictionnelle effective, *Cahiers de droit européen*, 2021, nr 3, s. 867.

(w każdym konkretnym przypadku), aby można było ocenić, czy w danej sprawie istnieje skuteczny środek prawny<sup>28</sup>;

- art. 267 TFUE odnosi się do pojęcia „sądu” o charakterze „funkcjonalnym”, ponieważ pozwala na ustalenie organów krajowych, które mogą stać się partnerem w dialogu z Trybunałem w ramach procedury prejudycjalnej<sup>29</sup>. Zgodnie z tą koncepcją „niezawisłości funkcjonalnej”, która odsyła zasadniczo do braku podległości hierarchicznej względem administracji, liczy się funkcja (a zatem *organ*), który musi być niezawisły, niezależnie od faktu, że sędziowie (jako *osoby*) mogą być powiązani z władzą wykonawczą, w szczególności więzami wdzięczności (gdy zostali powołani w sposób „uprzywilejowany”) lub lojalności (gdy spodziewają się odnieść korzyści w toku swojej kariery, takie jak awanse, przedłużenia itp.)<sup>30</sup>. Koncepcja ta wymaga zatem badania o charakterze „formalnym”, przeprowadzanego na poziomie instytucji, która występuje z pytaniem, a nie na poziomie osób, które w niej zasiadają<sup>31</sup>.

21. Ponadto nie bez znaczenia wydaje się doprecyzowanie, że ocena bardzo specyficznego pojęcia „niezawisłości” w rozumieniu art. 267 TFUE stanowi ostatni z całego szeregu elementów, które nie mają sensu *stricto* charakteru kumulatywnego, lecz składają się na ocenę całościową, i które rozpatrywane jako całość prowadzą do uznania, że chodzi o „sąd” w rozumieniu tego postanowienia<sup>32</sup>. Badania niezawisłego charakteru sądu dokonuje się zatem w świetle pozostałych elementów, skutkiem czego moim zdaniem ocena ta powinna być bardziej rygorystyczna, jeżeli wątpliwości budzi występowanie pozostałych elementów, i odwrotnie<sup>33</sup>. Ponadto sądzę, że Trybunał ma tendencję do dokonywania takiego „badania niezawisłości” najczęściej w odniesieniu do organów, które działają poza klasycznym krajowym systemem sądownictwa lub

<sup>28</sup> Jednakże nie stoi to na przeszkodzie temu, by Trybunał posłużył się art. 47 karty praw podstawowych jako kryterium oceny niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (zob. w szczególności wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo; a także *Niezależność Sądu Najwyższego*, pkt 54).

<sup>29</sup> Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie *Getin Noble Bank* (C-132/20, EU:C:2021:557, pkt 48, 50–52, 65). Rzecznik generalny uściślił tam, że ocena niezawisłości na podstawie art. 267 TFUE wymaga, by pojęcie „sądu” było badane na poziomie strukturalnym i instytucjonalnym, oraz że ocena ta opiera się na analizie organu sądowego, który wystąpił z odesłaniem, jako takiego, z uwzględnieniem także funkcji, do której pełnienia organ ten jest powołany w szczególnych okolicznościach danej sprawy (zob. podobnie jego opinie: w sprawach połączonych *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in.*, od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:403, pkt 52, 56, 166; w sprawie *Ministerstwo Sprawiedliwości*, C-55/20, EU:C:2021:500, pkt 56).

<sup>30</sup> Innymi słowy, analiza Trybunału w tym względzie nie ma na celu zbadania, czy *osoby* uczestniczące w pracach sądu i zasiadające w składzie, który wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, spełniają wszystkie rozpatrywane kryteria, lecz opiera się na *organie* odsyłającym (zob. podobnie opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2021:557, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>31</sup> Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie *Getin Noble Bank* (C-132/20, EU:C:2021:557, pkt 47). Trybunał powinien zatem brać pod uwagę (formalne) ramy prawne w celu sprawdzenia, czy organ odsyłający jest strukturalnie niezależny od stron sporu (niezawisłość „wewnętrzna”) i nie otrzymuje zewnętrznych wytycznych od innych władz publicznych (niezawisłość „zewnętrzna”) (pkt 63).

<sup>32</sup> Zobacz w szczególności wyrok z dnia 17 września 1997 r., *Dorsch Consult* (C-54/96, EU:C:1997:413, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>33</sup> W literaturze przedmiotu stwierdzono, że łączne występowanie nie zawsze jest uważane za niezbędne (zob. J. Pertek, *Notion de juridiction: le droit au renvoi préjudiciel des organes ordinaires des professions libérales*, *Revue des affaires européennes*, 2022, nr 1, s. 127).



które nie są uważane za „sąd” na gruncie prawa krajowego<sup>34</sup>, podczas gdy nie zawsze bywa skłonny do podważenia niezawisłego charakteru organu, który jest formalnie wkomponowany w system sądownictwa danego państwa członkowskiego<sup>35</sup>, co zresztą potwierdza domniemanie ustanowione w wyroku *Getin Noble Bank*<sup>36</sup>.

22. Ta „minimalistyczna” wykładnia pojęcia „niezawisłości” w ramach art. 267 TFUE ma moim zdaniem tę zaletę, że po pierwsze, nie nadwęża ona nadmiernie zasady współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem w ramach postępowania prejudycjalnego, biorąc pod uwagę znaczenie tego mechanizmu dla zapewnienia jednolitej i spójnej wykładni prawa Unii<sup>37</sup>, a po drugie, pozwala zachować zasadniczą rolę wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z punktu widzenia ochrony praw jednostek. W istocie jedynie właściwość Trybunału w ramach trybu prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE pozwala tym ostatnim w niektórych sytuacjach powołać się na skuteczną ochronę sądową zagwarantowaną w prawie Unii<sup>38</sup>. Jest tak tym bardziej w okolicznościach niniejszej sprawy, jeśli spojrzeć na podejmowane przez polskiego ustawodawcę liczne inicjatywy mające na celu między innymi utrudnienie występowania do Trybunału z odesłaniami prejudycjalnymi dotyczącymi kwestii niezależności sądów w Polsce<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 21 marca 2000 r., *Gabalfriś i in.* (od C-110/98 do C-147/98, EU:C:2000:145, pkt 40), dotyczący organów właściwych do rozpatrywania zażaleń gospodarczo-administracyjnych, których członkowie byli powoływani spośród urzędników administracji i odwoływani decyzją ministra gospodarki i finansów; z dnia 29 listopada 2001 r., *De Coster* (C-17/00, EU:C:2001:651, pkt 18), odnoszący się do organu czynnego w dziedzinie lokalnych sporów podatkowych w Belgii, którego członkowie byli powoływani przez Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale [radę regionu stołecznego Brukseli]; z dnia 21 października 2010 r., *Nidera Handelscompagnie* (C-385/09, EU:C:2010:627, pkt 34–40), dotyczący organu odpowiedzialnego za rozpatrywanie odwołań podatników w dziedzinie podatków, powiązanego ze strukturą organizacyjną ministerstwa finansów, dla którego był on zobowiązany sporządzać roczne sprawozdania i z którym miał obowiązek współpracować; z dnia 22 listopada 2012 r., *Westbahn Management* (C-136/11, EU:C:2012:740, pkt 28), dotyczący organu właściwego do rozstrzygania sporów dotyczących rynków przewozów kolejowych w Austrii, którego większość członków była mianowana przez rząd; a także z dnia 13 grudnia 2012 r., *Forposta i ABC Direct Contact* (C-465/11, EU:C:2012:801, pkt 18), dotyczącego organu właściwego do rozpoznawania w pierwszej instancji sporów między wykonawcami a instytucjami zamawiającymi w ramach zamówień publicznych. W literaturze przedmiotu zob. M. Krajewski, M. Ziółkowski, *EU judicial independence decentralized*: A.K., *Common market law review*, 2020, vol. 57, nr 4, s. 1118.

<sup>35</sup> Przykładowo, co się tyczy Sądu Najwyższego, zobacz wyroki: z dnia 20 maja 2021 r., *FORMAT Urządzenia i Montaż Przemysłowe* (C-879/19, EU:C:2021:409); z dnia 8 lipca 2021 r., *Koleje Mazowieckie* (C-120/20, EU:C:2021:553); *W.Ż.* (w odniesieniu do Izby Cywilnej); z dnia 21 października 2021 r., *Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie* (C-866/19, EU:C:2021:865); z dnia 22 marca 2022 r., *Prokurator Generalny i in. (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie)* (C-508/19, EU:C:2022:201) (w odniesieniu do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych), w którym Trybunał udzielił odpowiedzi sądowi odsyłającemu bez rozstrzygnięcia jego statusu jako niezawisłego organu.

<sup>36</sup> Ponadto, o ile gwarancje niezawisłości i bezstronności konieczne do celów stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymagają istnienia zasad, w szczególności w zakresie powoływania, pozwalających wykluczyć wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności i neutralności tego organu, o tyle Trybunał od dawna uznawał, że przy badaniu statusu „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE nie może on zakładać, że zasady te są stosowane w sposób sprzeczny z zasadami obowiązującymi w krajowym porządku prawnym lub z zasadami państwa prawnego (zob. podobnie wyrok z dnia 4 lutego 1999 r., *Köllensperger i Atzwanger*, C-103/97, EU:C:1999:52, pkt 24; a także opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2021:557, pkt 62).

<sup>37</sup> Ponadto taka wykładnia pozwala sądowi odsyłającemu na spełnienie ciężącego na każdym sędzię obowiązku zbadania – w przypadku gdy pojawiają się w tym względzie poważne wątpliwości – czy ze względu na swój skład stanowi on niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy [zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2020 r., (szczególna procedura kontroli orzeczenia) *Simpson/Rada i HG/Komisja*, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo; a także postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r., *Komisja/Polska*, C-204/21 R, EU:C:2021:593, pkt 164].

<sup>38</sup> W istocie, jak wskazał rzecznik generalny N. Wahl, zbyt ściśle przestrzeganie kryteriów wyznaczonych przez orzecznictwo Trybunału w przedmiocie dopuszczalności odesłań na mocy art. 267 TFUE miałyby skutek odwrotny do tego, jakim jest wzmocnienie ochrony jednostek i zapewnienie wysokiego poziomu ochrony praw podstawowych zgodnie art. 6 EKPC i art. 47 karty praw podstawowych, ponieważ jednostki zostałyby pozbawione możliwości rozpatrzenia ich roszczeń wynikających z prawa Unii przez właściwy sąd (Trybunał), a w konsekwencji skuteczność praw Unii w Unii uległaby osłabieniu (zob. podobnie opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawach połączonych *Torresi*, C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:265, pkt 49). Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, w kontekście art. 267 TFUE zasadniczą uwagą Trybunału skupiała się dotychczas nie na stosowaniu kryteriów merytorycznych dotyczących niezawisłości, lecz raczej na kryterium funkcjonalnym polegającym na rozszerzeniu dostępu do procedury prejudycjalnej w celu zapewnienia jednolitego stosowania praw Unii i ich skutecznej ochrony [zob. T. Tridimas, *Knocking on Heaven’s Door: Fragmentation, Efficiency and Defiance in the Preliminary Reference Procedure*, *Common market law review*, 2003, vol. 40, nr 1, s. 28; a także M. Bonelli, C. Monica, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, *European constitutional law review*, 2018, vol. 14, nr 3, s. 622].

<sup>39</sup> Stwierdzenie to zostało dokonane przez Trybunał w szczególności w wyroku *A.B.* (pkt 100).

23. Wynika stąd, że z uwagi na jego szczególną funkcję wykładnia pojęcia niezawisłości „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE nie przesądza o wykładni tego pojęcia na gruncie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE lub art. 47 karty praw podstawowych. Innymi słowy, nie można wykluczyć, że organ może co do zasady stanowić „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE, niezależnie od okoliczności, że okoliczności sprawy o charakterze systemowym lub doraźnym mogłyby prowadzić do wniosku, że sąd ten nie stanowi niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE lub art. 47 karty praw podstawowych<sup>40</sup>.

24. Oczywiście jestem świadom, że co do zasady podstawowy system sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie dopuszcza „gradacji”, chociaż powyższe podejście oparte na domniemaniu ustanowionym w wyroku Getin Noble Bank poprzez doprecyzowanie jego stosowania ma na celu, dzięki bardziej elastycznej wykładni pojęcia „niezawisłości” w kontekście art. 267 TFUE, umożliwienie sądowi krajowemu, nawet w obliczu wątpliwości co do jego niezawisłości, pełnienia podstawowych funkcji poprzez zagwarantowanie mu możliwości, po pierwsze, zbadania, z pomocą Trybunału, własnej niezawisłości, oraz po drugie, zapewnienia obywatelom Unii prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej w przypadku naruszenia praw gwarantowanych przez prawo Unii.

25. Czy też, przeciwnie, właściwsze byłoby przyjęcie innego podejścia, które w tym wypadku nałożyłoby ograniczenia na dotychczas tolerowane nadużycia władzy ustawodawczej i wykonawczej względem władzy sądowniczej w Polsce i które wspierałoby polskich sędziów powołanych pod rządami dawnego systemu w ich działaniach zmierzających, w imię zasady niezawisłości sędziowskiej, do wykluczenia z areny sądowej Unii „nowych sędziów” powołanych w wyniku niedawnych reform z naruszeniem tej zasady? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. W każdym wypadku to bardziej rygorystyczne podejście nie jest pozbawione konsekwencji: jak wynika z rozprawy, mniej więcej co czwarty z obecnych sędziów sądów powszechnych i administracyjnych w Polsce został powołany w ramach nowego systemu. Wspomniane podejście w znacznym stopniu zamknęłoby dostęp do mechanizmu odesłania prejudycjalnego dla większości polskich sądów, pozostawiając go otwartym jedynie dla tych sądów, w których zasiadaliby wyłącznie sędziowie powołani pod rządami dawnego systemu. Oznaczałoby to, że polski wymiar sprawiedliwości zostałby de facto wyłączony z systemu sądowniczego Unii, który to rezultat groziłby moim zdaniem nawet nałożeniem się na procedurę przewidzianą w art. 7 TUE<sup>41</sup>.

26. Podsumowując, jakkolwiek co do zasady zgodnie ze słynnym francuskim przysłowiem „garnitur nie czyni człowieka”, uważam, że w pewnym przybliżeniu w formalnym i ograniczonym kontekście oceny pojęcia „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE „toga czyni sędziego”<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> W świetle tego stwierdzenia uważam, że należy znuansować wyrażenie użyte przez Trybunał w wyroku Getin Noble Banku (pkt 72) w sformułowaniu pierwszego przypadku, w którym domniemanie „sądu” może zostać obalone. O ile bowiem Trybunał odwołuje się do „prawomocne[go] orzeczeni[a] sądowe[go] [...] [, które] 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” (wyróżnienie moje), o tyle należałoby uwzględnić, że badanie zasady niezawisłości w ramach art. 267 akapit drugi TUE niekoniecznie pokrywa się z badaniem przeprowadzonym na gruncie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE lub art. 47 karty praw podstawowych.

<sup>41</sup> Chciałbym ponadto zwrócić uwagę, że nawet w ramach szczególnej procedury, o której mowa w art. 7 TUE, kiedy Rada decyduje o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów w stosunku do danego państwa członkowskiego, bierze pod uwagę ewentualne konsekwencje takiego zawieszenia praw dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych.

<sup>42</sup> Termin „toga” należy w tym konkretnym przypadku rozumieć jako pełnioną funkcję.

3. *W przedmiocie wpływu zasad dotyczących powoływania sędziów na status „niezawisłego sądu”*

27. Po przywołaniu i uściśleniu kontekstu orzeczniczego dotyczącego wykładni pojęcia „niezawisłego sądu” na gruncie art. 267 TFUE należy przypomnieć, że w niniejszej sprawie wątpliwości co do niezawisłości sądu odsyłającego są związane z zasadami dotyczącymi powoływania sędziów wchodzących w skład tego sądu. Zasady wyrażone w poprzedniej sekcji należy zatem zastosować w szczególnym kontekście zasad dotyczących powoływania sędziów, a w szczególności przepisów dotyczących udziału w tym procesie powołania organów niebędących częścią wymiaru sprawiedliwości – w tym wypadku KRS.

28. W tym względzie Trybunał wyjaśnił już, że okoliczność, iż państwa członkowskie, wykonując swoje kompetencje w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości, powierzają organowi niebędącemu częścią wymiaru sprawiedliwości, takiemu jak organ administracyjny, decyzje dotyczące w szczególności powoływania sędziów lub dalszego pełnienia przez nich urzędu, nie jest sama w sobie wystarczająca, aby stwierdzić istnienie naruszenia zasady niezawisłości powołanych w ten sposób sędziów<sup>43</sup>. W ocenie Trybunału sam fakt, że władze ustawodawcze lub wykonawcze uczestniczą w procesie powołania sędziego, nie może bowiem prowadzić do powstania zależności sędziego od tych władz ani do wzbudzenia wątpliwości co do jego bezstronności, jeśli po powołaniu zainteresowany nie podlega żadnej presji i nie otrzymuje instrukcji w ramach wykonywania swoich obowiązków<sup>44</sup>.

29. W mojej opinii wynika z tego, że ewentualne nieprawidłowości związane z powołaniem członków składu orzekającego mogą pozbawić organ jego statusu „niezawisłego sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE tylko wówczas, gdy zagrażają samej zdolności orzekania przez ten organ w sposób niezawisły<sup>45</sup>. W rezultacie, jeżeli członkowie składu orzekającego już po ich powołaniu posiadają kompetencje wymagane dla pełnienia swojej funkcji i (zgodnie z właściwymi przepisami) mają podejmować decyzje w sposób w pełni niezależny, to okoliczność ta powinna wystarczyć do tego, by spełnić kryterium „niezawisłego sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE.

4. *W przedmiocie uznania sądu odsyłającego za „sąd niezawisły” w rozumieniu art. 267 TFUE w okolicznościach niniejszej sprawy*

30. Izba Kontroli Nadzwyczajnej jest jedną z jednostek orzekających w ramach Sądu Najwyższego. Choć Trybunał orzekł, że Sąd Najwyższy zasadniczo spełnia wymogi art. 267 TFUE<sup>46</sup>, to Izba Kontroli Nadzwyczajnej powstała w następstwie niedawnych reform polskiego systemu sądownictwa, a zasiadający w niej sędziowie zostali powołani do pełnienia urzędu na stanowisku sędziów Sądu Najwyższego w bardzo kontrowersyjnych warunkach, które zostały przypomniane w pkt 14 niniejszej opinii.

<sup>43</sup> Zobacz analogicznie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, pkt 55, 56), dotyczący udziału krajowej komisji ds. wyboru sędziów, składającej się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, w procesie powołania sędziów, a także wyroki: Niezależność Sądu Najwyższego (pkt 111); Niezależność sądów powszechnych (pkt 119), dotyczące uprawnień, odpowiednio, Prezydenta RP do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska przez sędziego Sądu Najwyższego i Ministra Sprawiedliwości o dalszym zajmowaniu stanowiska przez sędziów sądów powszechnych. Aspekt ten zbadał bardziej szczegółowo w odniesieniu do wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (zob. w szczególności pkt 56–60 niniejszej opinii).

<sup>44</sup> Zobacz podobnie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>45</sup> Podobnie do rozwiązania, które zaproponowałem w opinii w sprawach połączonych Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim) (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2021:1019, pkt 46, 47), wydaje mi się, że należy odróżnić przepisy materialne dotyczące zdolności i kompetencji sędziów do pełnienia ich funkcji od przepisów dotyczących czysto formalnych aspektów powołania [zob. analogicznie wyrok z dnia 26 marca 2020 r. (szczególna procedura kontroli orzeczenia) Simpson/Rada i HG/Komisja, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 79].

<sup>46</sup> Zobacz pkt 18 niniejszej opinii.

31. Wątpliwości co do spełnienia przesłanki niezawisłości sądu odsyłającego są w istocie związane z pośrednim zaangażowaniem władzy wykonawczej w powołanie zasiadających w nim sędziów, polegającym na udziale w tym procesie KRS, która w wyniku niedawnych reform polskiego sądownictwa stała się „instytucją zależną” kontrolowaną przez władzę wykonawczą.

32. Choć jestem daleki od usprawiedliwiania takiego kierunku zmian ustawodawczych, który wpisuje się w kontekst godnego ubolewania regresu polskiego systemu sądownictwa, pragnę przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przytoczonym w pkt 28 niniejszej opinii udział organu niebędącego częścią wymiaru sprawiedliwości w powoływanie sędziów nie jest sam w sobie wystarczający, aby stwierdzić, że doszło do naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej. Ponadto z akt sprawy nie wynika, by należało uznać, że sędziowie powołani do sądu odsyłającego w następstwie przeprowadzenia reform nie są zdolni do pełnienia swoich funkcji ani że mające zastosowanie ramy prawne lub ich status uniemożliwiają im pełnienie tych funkcji w sposób niezależny<sup>47</sup>.

33. Należy również zauważyć, że zgodnie z kryteriami oceny wprowadzonymi przez Trybunał w wyroku *Getin Noble Bank Sąd Najwyższy* korzysta z „domniemania niezawisłości”, które może zostać obalone albo w drodze prawomocnego orzeczenia sądowego stwierdzającego, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, albo w drodze wykazania innych czynników, które mogłyby naruszać niezawisłość i bezstronność tego sądu<sup>48</sup>.

34. Tymczasem, bez konieczności odwoływania się do mojej propozycji zniuansowania tej zasady<sup>49</sup>, uważam, że w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z jednym z tych przypadków.

35. Prawdą jest, że w wielokrotnie przywoływanym w toku postępowania wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*<sup>50</sup> ETPC orzekł, iż skład orzekający złożony z sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej<sup>51</sup> nie spełnia wymogu sądu ustanowionego uprzednio ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. Niemniej jednak wątpię, czy można tu mówić o prawomocnym orzeczeniu sądowym, które poświadczą, że sąd odsyłający nie ma w istocie statusu sądu niezawisłego w rozumieniu art. 267 TFUE w świetle wyroku *Getin Noble Bank*<sup>52</sup>. Sądzę, że orzeczenie to dotyczy raczej badania poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej objętego stosowaniem art. 6 ust. 1 EKPC, a w konsekwencji może odgrywać rolę w stosowaniu art. 47 karty praw podstawowych, jednak niekoniecznie w stosowaniu art. 267 TFUE<sup>53</sup>.

36. W związku z tym uważam, że na podstawie informacji dostępnych w aktach sprawy sąd odsyłający może zostać uznany za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE, ponieważ niezależnie od kontrowersji dotyczących powołania jego członków jest on co do zasady zobowiązany do

<sup>47</sup> Zobacz pkt 29 niniejszej opinii.

<sup>48</sup> Zobacz pkt 18 niniejszej opinii.

<sup>49</sup> Zobacz przypis 40 do niniejszej opinii.

<sup>50</sup> CE:ECHR:2021:1108JUD004986819.

<sup>51</sup> KRS uściśliła na rozprawie, że jeden z trzech sędziów wchodzących w skład sądu odsyłającego zasiadał w składzie orzekającym, który był przedmiotem tego wyroku.

<sup>52</sup> Zobacz pkt 72 tego wyroku.

<sup>53</sup> Zobacz pkt 19–23 niniejszej opinii.

rozstrzygnięcia sprawy rozpatrywanej w postępowaniu głównym w sposób całkowicie niezależny od władzy wykonawczej zaangażowanej (pośrednio) w to powołanie<sup>54</sup> i w sposób w pełni bezstronny wobec interesów stron.

37. W świetle powyższych rozważań uważam, że dla celów niniejszego postępowania Sąd Najwyższy, orzekający w składzie trzech sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej, może zostać uznany za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE i że w konsekwencji Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na zadane przez ten sąd pytania prejudycjalne.

### ***B. W przedmiocie pytania pierwszego***

38. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak art. 69 p.u.s.p., które uzależnia od zgody innego organu, w tym wypadku KRS, możliwość dalszego zajmowania stanowiska przez urzędującego sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku.

39. Na wstępie pragnę przypomnieć, że Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na temat stosowania i zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w odniesieniu do przepisów krajowych (w szczególności polskich) regulujących system wymiaru sprawiedliwości, w tym przepisów dotyczących dalszego pełnienia urzędu przez sędziów po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku<sup>55</sup>.

40. W kolejnych punktach poddam analizie, w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy, zakres art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (pkt 1) i wcześniejsze orzecznictwo dotyczące dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku (pkt 2), a następnie zaproponuję odpowiedź na pierwsze pytanie prejudycjalne (pkt 3).

#### *1. W przedmiocie zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE*

##### *a) W przedmiocie zasady „skutecznej ochrony prawnej” w dziedzinach objętych prawem Unii*

41. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi, że państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, a w konsekwencji do państw członkowskich należy ustanowienie systemu środków odwoławczych i procedur zapewniającego w tych dziedzinach skuteczną kontrolę sądową<sup>56</sup>. Ponadto w zakresie,

<sup>54</sup> Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 66–69). W sprawie w postępowaniu głównym zaangażowanie władzy wykonawczej wynikało z faktu, że w następstwie niedawnych reform polskiego sądownictwa członkowie KRS, którzy przyjęli uchwałę nr 331/2018, są w większości blisko powiązani z polską władzą wykonawczą i ustawodawczą.

<sup>55</sup> Zobacz w szczególności wyroki: Niezależność Sądu Najwyższego, dotyczący dalszego zajmowania stanowiska sędziowskiego przez sędziów Sądu Najwyższego; Niezależność sądów powszechnych, dotyczący dalszego zajmowania stanowiska sędziowskiego przez sędziów sądów powszechnych.

<sup>56</sup> Zobacz w szczególności podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał wychodzi w istocie z założenia, że w celu zapewnienia spójności i jednolitego charakteru wykładni prawa Unii, w tym poprzez podstawowy mechanizm odesłania prejudycjalnego przewidziany w art. 267 TFUE, oraz mając na uwadze prawo jednostek do kwestionowania przed sądem zgodności z prawem każdego aktu krajowego dotyczącego stosowania wobec nich aktu Unii, art. 19 TUE, który konkretyzuje wartość państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom krajowym i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa (zob. w szczególności podobnie wyrok Niezależność Sądu Najwyższego, pkt 42–47).

w jakim postanowienie to odnosi się do wymogu skutecznej ochrony prawnej, jego wykładni należy dokonywać w świetle art. 47 karty praw podstawowych, niezależnie od tego, czy to ostatnie postanowienie ma w danym przypadku zastosowanie<sup>57</sup>.

42. Zważywszy, że postanowienie to nakłada na sądy krajowe i Trybunał zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, a także ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa<sup>58</sup>, wynika z tego, że dotyczy ono „dziedzin objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych<sup>59</sup>.

43. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że polskie sądy powszechne mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii oraz że należą one do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, wobec czego sądy te powinny spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej<sup>60</sup>.

*b) W przedmiocie zasady niezawisłości sądów krajowych będącej następstwem zasady skutecznej ochrony sądowej*

44. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału dla zagwarantowania skutecznej ochrony prawnej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości danego organu, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu<sup>61</sup>.

45. Jak przypomniano w pkt 17 i 18 niniejszej opinii, Trybunał orzekł, że wymóg niezawisłości sądów krajowych obejmuje dwa aspekty: pierwszy, o charakterze zewnętrznym, dotyczący autonomii organu, i drugi, o charakterze wewnętrznym, dotyczący jego bezstronności, oraz że takie gwarancje autonomii i bezstronności zakładają istnienie zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu oraz jego neutralności<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 34–37 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>58</sup> Zobacz wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo). Na podstawie przywoływanego postanowienia każde państwo członkowskie powinno bowiem zapewnić w szczególności, by organy należące – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej (zob. wyrok W.Ż., pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>59</sup> Zobacz w szczególności wyrok W.Ż. (pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo). W rezultacie, chociaż – jak podnosi rząd polski w uwagach na piśmie – organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii (zob. w szczególności wyrok Niezależność sądów powszechnych, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo). Może to dotyczyć w szczególności przepisów krajowych dotyczących przyjmowania decyzji o powołaniu sędziów (zob. wyrok W.Ż., pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>60</sup> Zobacz podobnie wyroki: Niezależność sądów powszechnych (pkt 104); W.Ż. (pkt 106 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>61</sup> Zobacz wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, point 41); Niezależność sądów powszechnych (pkt 105 i przytoczone tam orzecznictwo). Reasumując, wymóg niezawisłości sądów krajowych, która stanowi integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które mają fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego (zob. podobnie wyroki: Niezależność Sądu Najwyższego, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo; a także W.Ż., pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>62</sup> Zgodnie z teorią określaną jako „widoczne oznaki niezawisłości” (zob. pkt 17 niniejszej opinii).

*c) W przedmiocie wymogu nieusuwalności sędziów jako integralnego elementu zasady niezawisłości sędziowskiej*

46. Co się tyczy w szczególności niezawisłości „zewnętrznej” (autonomii) sądów, Trybunał wyjaśnił już, że wolność sędziów od wszelkiego rodzaju ingerencji lub nacisków z zewnątrz wymaga określonych gwarancji, takich jak nieusuwalność, chroniących osoby, którym powierzono zadanie sądenia<sup>63</sup>.

47. Zasada nieusuwalności wymaga w szczególności, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Mimo że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, wyjątki od niej mogą – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – występować wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy. Jest zatem powszechnie przyjęte, że sędziowie mogą zostać złożeni z urzędu, z poszanowaniem właściwych procedur, jeżeli nie są w stanie dalej sprawować swoich funkcji z powodu niezdolności lub rażącego uchybienia<sup>64</sup>.

48. Podobnie jest moim zdaniem w wypadku przepisów dotyczących możliwości dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, które podlegają zatem wymogom narzuconym przez zasadę nieusuwalności sędziów.

*2. W przedmiocie wcześniejszych orzeczeń dotyczących dalszego zajmowania stanowiska sędziego po ukończeniu wieku przejścia w stan spoczynku*

49. Na wstępie pragnę przypomnieć, że polskie przepisy ustawowe dotyczące dalszego zajmowania stanowiska sędziego po ukończeniu wieku przejścia w stan spoczynku były przedmiotem dwóch niedawnych wyroków Trybunału:

- wyroku *Niezależność Sądu Najwyższego*, dotyczącego przepisu<sup>65</sup> przyznającego Prezydentowi RP uprawnienie do wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu wieku przejścia w stan spoczynku<sup>66</sup>;
- wyroku *Niezależność sądów powszechnych*, dotyczącego wcześniej obowiązującego brzmienia art. 69 § 1 p.u.s.p.<sup>67</sup>, który przewidywał, że Minister Sprawiedliwości może zdecydować o zezwoleniu na dalsze zajmowanie stanowiska sędziów sądów powszechnych po ukończeniu wieku przejścia w stan spoczynku<sup>68</sup>, i który wydaje się mieć szczególne znaczenie w niniejszej sprawie.

<sup>63</sup> Zobacz wyrok *Niezależność sądów powszechnych* (pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>64</sup> Zobacz wyrok *Niezależność sądów powszechnych* (pkt 113 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>65</sup> Chodziło o art. 37 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5).

<sup>66</sup> A mianowicie zgoda udzielana po ukończeniu przez sędziego 65. roku życia na okres 3 lat, nie więcej niż dwukrotnie. Uregulowanie krajowe będące przedmiotem tamtej sprawy zawierało również przepis obniżający wiek przejścia w stan spoczynku (z 70 do 65 lat), który był przedmiotem odrębnego zarzutu szczegółowego Komisji oraz zastrzeżeń Trybunału z punktu widzenia naruszenia zasady nieusuwalności sędziów (zob. wyrok *Niezależność Sądu Najwyższego*, pkt 96).

<sup>67</sup> Zgodnie z omawianym wyrokiem chodziło o wersję tego przepisu obowiązującą w następstwie zmian dokonanych ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1452).

<sup>68</sup> A mianowicie po osiągnięciu wieku 60 i do ukończenia 70. roku życia w przypadku kobiet oraz po osiągnięciu wieku 65 i do ukończenia 70 roku życia w przypadku mężczyzn. Uregulowanie krajowe będące przedmiotem tamtej sprawy zawierało również przepis obniżający wiek przejścia w stan spoczynku (z 67 do 60 lat w przypadku kobiet i do 65 lat w przypadku mężczyzn), który jednak nie był przedmiotem odrębnego zarzutu szczegółowego Komisji.

50. W powyższych wyrokach Trybunał wyjaśnił, że wyłącznie państwa członkowskie są władne decydować, czy dopuszczają takie przedłużenie czynnej służby po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, a okoliczność, iż organowi takiemu jak Prezydent RP (w przypadku przedłużenia czynnej służby sędziego Sądu Najwyższego) i Minister Sprawiedliwości (w przypadku przedłużenia czynnej służby sędziego sądu powszechnego) przysługuje prawo decydowania o wyrażeniu lub odmówieniu zgody na takie ewentualne przedłużenie, nie jest sama w sobie wystarczająca do tego, by uznać, że doszło do naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej<sup>69</sup>. Trybunał orzekł jednak, że w przypadku gdy państwa członkowskie opowiedzą się za takim mechanizmem, są one zobowiązane do zapewnienia, by warunki materialnoprawne oraz zasady proceduralne, jakim miałyby podlegać takie przedłużenie, nie naruszały zasady niezawisłości sędziowskiej<sup>70</sup>.

51. Jeśli chodzi w szczególności o te warunki materialnoprawne i zasady proceduralne, Trybunał orzekł, że przysługujące, odpowiednio, Prezydentowi RP i Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego może wzbudzić, zwłaszcza w przekonaniu jednostek, uzasadnione wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów<sup>71</sup>.

52. Trybunał wysnuł ten wniosek zasadniczo z okoliczności, że decyzje o wyrażeniu lub odmowie zgody na ewentualne dalsze zajmowanie stanowiska sędziego były oparte na podstawie zbyt niejasnych i nieweryfikowalnych kryteriów, że takie decyzje nie musiały zawierać uzasadnienia, a ponadto nie mogły też być przedmiotem zaskarżenia przed sądem<sup>72</sup>, zaś w przypadku decyzji Ministra Sprawiedliwości ten ostatni nie był związany żadnym terminem do wydania decyzji w przedmiocie wniosku o dalsze zajmowanie stanowiska sędziego<sup>73</sup>. Trybunał orzekł także, że przysługujące Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do wyrażenia lub odmówienia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego w sądach powszechnych naruszało w szczególności zasadę nieusuwalności, ponieważ zostało przyznane w szerszym kontekście reformy, która miała doprowadzić do obniżenia zwykłego wieku przechodzenia odnośnych sędziów w stan spoczynku<sup>74</sup>.

53. Prawie taka sama ocena jak ta dokonana w wyroku w sprawie *Niezależność sądów powszechnych* narzuca się w niniejszej sprawie, przy czym należy jednak uwzględnić fakt, że w następstwie tego wyroku Rzeczpospolita Polska zmieniła swoje ustawodawstwo dotyczące

<sup>69</sup> Zobacz podobnie wyroki: *Niezależność Sądu Najwyższego* (pkt 111); *Niezależność sądów powszechnych* (pkt 119).

<sup>70</sup> Zobacz podobnie wyroki: *Niezależność Sądu Najwyższego* (pkt 110, 111); *Niezależność sądów powszechnych* (pkt 118, 119).

<sup>71</sup> Zobacz podobnie wyroki: *Niezależność Sądu Najwyższego* (pkt 118); *Niezależność sądów powszechnych* (pkt 124).

<sup>72</sup> Zobacz podobnie wyroki: *Niezależność Sądu Najwyższego* (pkt 114); *Niezależność sądów powszechnych* (pkt 122). Ponadto w pierwszej z tych spraw Trybunał orzekł, że o ile udział w takim postępowaniu KRS – w zakresie, w jakim Prezydent RP zasięga jej opinii przed podjęciem decyzji – może co do zasady przyczynić się do obiektywizacji tego procesu, o tyle nie było tak w okolicznościach tamtej sprawy, ponieważ KRS ograniczała się co do zasady i w braku przepisu, który zobowiązywałby ją do uzasadnienia jej opinii, do przekazania swojej rekomendacji bez jakiegokolwiek uzasadnienia albo z uzasadnieniem czysto formalnym (zob. wyrok *Niezależność Sądu Najwyższego*, pkt 115–117).

<sup>73</sup> Zobacz podobnie wyrok *Niezależność sądów powszechnych* (pkt 123). Co się tyczy w szczególności braku terminu, w którym Minister Sprawiedliwości powinien podjąć decyzję, Trybunał zauważył, że omawiany przepis, powiązany z przepisem, który przewidywał, że w przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania, mógł powodować utrzymywanie się okresu niepewności, w jakiej mógł pozostawać dany sędzia, i uznał, że długość okresu, przez który sędziowie mogą w ten sposób oczekiwać na decyzję Ministra Sprawiedliwości po złożeniu wniosku o przedłużenie ich czynnej służby, także zależała od uznania tego ministra.

<sup>74</sup> Zobacz podobnie wyrok *Niezależność sądów powszechnych* (pkt 125–130). W sprawie, w której zapadł ten wyrok, to właśnie połączenie środka polegającego na obniżeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku z uprawnieniem dyskrecyjnym, które w tamtym wypadku przysługiwało Ministrowi Sprawiedliwości w zakresie wyrażenia lub odmówienia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego sądu powszechnego, naruszało zdaniem Trybunału zasadę nieusuwalności.



dalszego zajmowania stanowiska sędziego sądu powszechnego po ukończeniu wieku przejścia w stan spoczynku, w szczególności poprzez przywrócenie wcześniej obowiązującego wieku sędziów i przyznanie KRS, a nie Ministrowi Sprawiedliwości, uprawnienia do wyrażenia, pod pewnymi warunkami, zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego.

### 3. *W przedmiocie oceny okoliczności niniejszej sprawy*

54. W tym wypadku pragnę przypomnieć, że art. 69 § 1b p.u.s.p. stanowi, w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy, że KRS może zezwolić sędziemu, który wyrazi taką wolę, na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po ukończeniu wieku przejścia w stan spoczynku, 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<sup>75</sup>.

55. W kolejnych punktach przedstawię, bazując na orzecznictwie przytoczonym w pkt 50 niniejszej opinii, wskazówki co do wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w okolicznościach niniejszej sprawy, z uwzględnieniem, po pierwsze, charakteru KRS (a), a po drugie, warunków materialnoprawnych i zasad proceduralnych, którym podlega wydawanie przez nią uchwał w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska sędziego (b).

#### *a) W przedmiocie charakteru KRS*

56. Co się tyczy charakteru KRS, chciałbym przypomnieć na wstępie, że w najnowszym orzecznictwie Trybunału wielokrotnie stwierdzono, iż w następstwie niedawnych reform polskiego systemu sądownictwa organ ten przestał być niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>76</sup>.

57. Wniosek ten został również potwierdzony w orzecznictwie ETPC dotyczącym art. 6 ust. 1 EKPC. W wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce<sup>77</sup> ETPC stwierdził bowiem, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej nie jest „sądem ustanowionym ustawą” i że w związku z tym Rzeczpospolita Polska działała z naruszeniem art. 6 ust. 1 EKPC, ponieważ członkowie tej izby zostali powołani na wniosek KRS, która nie jest niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> Zgodnie art. 69 § 1 tej ustawy dalsze zajmowanie stanowiska sędziego jest również uzależnione od przedstawienia zaświadczenia, wydanego na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziego, stwierdzającego, że jest on zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, który to warunek co do zasady nie wzbudza obaw w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, o ile ma on na celu jedynie zapewnienie, by stan fizyczny i psychiczny sądu pozwalał mu na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego.

<sup>76</sup> Zobacz wyroki: A.K. (pkt 141–152); A.B. (pkt 130–135); System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 104–110); W.Ż. (pkt 149, 150). Trybunał zauważył w szczególności, że prawie wszyscy członkowie wchodzący w skład KRS w nowym składzie zostali wskazani przez władzę wykonawczą i ustawodawczą lub są członkami organów tej władzy, co prowadzi do powstania ryzyka zwiększonego wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na KRS oraz naruszenia niezależności tego organu (zob. wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, pkt 104).

<sup>77</sup> CE:ECHR:2021:1108JUD004986819 (§§ 290, 320, 353–355). Zobacz podobnie wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, §§ 274, 276).

<sup>78</sup> Ponadto w wyroku z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie Grzęda przeciwko Polsce (CE:ECHR:2022:0315JUD004357218, § 348) ETPC orzekł, że Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 6 ust. 1 EKPC również poprzez skrócenie kadencji sędziowskiego członka KRS bez umożliwienia mu dostępu do sądowej kontroli tego środka. W tym kontekście ETPC stwierdził, że polskie reformy systemu sądownictwa, a w szczególności reorganizacja KRS, zmierzały do osłabienia niezależności władzy sądowniczej i że w związku z tym władza sądownicza została narażona na ingerencje ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej, a w konsekwencji uległa znacznemu osłabieniu.

58. Wniosek ten zresztą wielokrotnie podzielały najwyższe polskie sądy. Z jednej strony bowiem Naczelny Sąd Administracyjny wyrokami z dnia 6 i 13 maja 2021 r. wskazał, że Krajowa Rada Sądownictwa nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów, a stopień jej zależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej jest na tyle wysoki, że nie może on być bez znaczenia dla oceny spełniania przez wyłonionych przez nią sędziów obiektywnych wymogów niezawisłości i bezstronności wynikających z art. 47 karty praw podstawowych. Z drugiej strony Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. również wskazał, że KRS nie jest organem niezależnym, lecz jest organem bezpośrednio podporządkowanym władzy politycznej<sup>79</sup>.

59. To powiedziawszy, uważam, iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału okoliczność – jak godna ubolewania by nie była – że organowi takiemu jak KRS przysługuje uprawnienie do wyrażenia lub odmówienia zgody na ewentualne dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, sama w sobie nie wystarczy do tego, by można było stwierdzić istnienie naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej<sup>80</sup>. W istocie Trybunał, uznając zasadniczą kompetencję państw członkowskich w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości, dopuszcza, by te ostatecznie przy wykonywaniu tej kompetencji przewidziały udział organu niebędącego częścią wymiaru sprawiedliwości (czy to niezależnego, czy to będącego częścią władzy ustawodawczej lub wykonawczej) w podejmowaniu decyzji dotyczących między innymi powoływania sędziów lub przedłużenia ich czynnej służby<sup>81</sup>.

60. Niemniej zgodnie z orzecznictwem Trybunału należy upewnić się, że warunki materialnoprawne oraz zasady proceduralne podejmowania takich decyzji są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów<sup>82</sup>, co przeanalizuję poniżej.

*b) W przedmiocie warunków materialnoprawnych i zasad proceduralnych regulujących wydawanie decyzji dotyczących dalszego zajmowania stanowiska sędziego*

61. Co się tyczy warunków materialnoprawnych i zasad proceduralnych regulujących podejmowanie decyzji dotyczących dalszego zajmowania stanowiska sędziego po ukończeniu wieku przejścia w stan spoczynku, pragnę przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem art. 69 § 1b p.u.s.p., który był przedmiotem wyroku *Niezależność sądów powszechnych*<sup>83</sup>, Minister

<sup>79</sup> Sprawa BSA I-4110-1/20. W uchwale tej, przyjętej w sprawie z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w następstwie wyroku A.K., połączone izby Sądu Najwyższego stwierdziły, że w wyniku reformy przeprowadzonej w 2017 r. KRS utraciła przymiot niezależności oraz że skład orzekający, w którym zasiadają osoby powołane do pełnienia urzędu sędziego na jej wniosek, jest obsadzony sprzecznie z prawem. Wspomniana uchwała została również w pełni uwzględniona w wyroku ETPC z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce* (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, §§ 89–106).

<sup>80</sup> Trybunał orzekł już w przeszłości, że okoliczność, iż organ taki jak krajowa rada sędziowska, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie (zob. podobnie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., *Land Hessen*, C-272/19, EU:C:2020:535, pkt 55, 56). Wniosek ten jest zresztą spójny z orzecznictwem Trybunału, który stwierdził, że nawet uprawnienia z jednej strony Prezydenta RP do decydowania o przedłużeniu czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego, a z drugiej strony Ministra Sprawiedliwości do decydowania o przedłużeniu czynnej służby sędziów sądów powszechnych (na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów) nie były same w sobie wystarczające, aby stwierdzić, że doszło do naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej (zob. wyroki: *Niezależność Sądu Najwyższego*, pkt 108, 110; *Niezależność sądów powszechnych*, pkt 119).

<sup>81</sup> Orzecznictwo Trybunału jest zgodne w tym względzie z orzecznictwem ETPC, zgodnie z którym co do zasady powoływanie sędziów przez organy władzy wykonawczej nie wzbudza uzasadnionych wątpliwości co do niezawisłości tych sędziów, o ile po powołaniu są oni chronieni przed wpływami lub naciskami przy wykonywaniu ich funkcji orzeczniczych (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie *Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce*, CE:ECHR:2010:1130JUD002361408, § 49).

<sup>82</sup> Zobacz analogicznie wyroki: *Niezależność Sądu Najwyższego* (pkt 108, 110); *Niezależność sądów powszechnych* (pkt 119).

<sup>83</sup> Zobacz także przypis 66 do niniejszej opinii.

Sprawiedliwości mógł zezwolić sędziemu na dalsze zajmowanie stanowiska, „mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów”. Trybunał, po pierwsze, uznał te kryteria za zbyt niejasne i niemożliwe do zweryfikowania, poddając krytyce również brak obowiązku uzasadnienia i niedopuszczalność zaskarżenia takiej decyzji przed sądem, a po drugie, zarzucił temu rozwiązaniu brak wskazania terminu, w którym Minister Sprawiedliwości powinien podjąć decyzję w tej sprawie<sup>84</sup>.

62. W pierwszej kolejności, co się tyczy warunków materialnoprawnych, chciałbym zauważyć, że art. 69 § 1b p.u.s.p., który jest przedmiotem postępowania głównego, przewiduje, że 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”. W stosunku do wcześniej obowiązującego uregulowania omawiany przepis dodaje zatem warunek, zgodnie z którym dalsze zajmowanie stanowiska sędziego powinno być „uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym”.

63. Wątpię jednak, by to nowe dookreślenie wprowadzało do kryteriów, na których ma opierać się uchwała KRS, doprecyzowanie mogące ograniczyć zakres uznania, który został skrytykowany przez Trybunał<sup>85</sup>.

64. W drugiej kolejności, co się tyczy zasad proceduralnych, uważam przede wszystkim, że podobnie jak poprzednie uregulowanie zakwestionowane przez Trybunał, nowe uregulowanie nie przewiduje terminu, w którym KRS jest zobowiązana do przyjęcia uchwały, a rząd polski ogranicza się do wskazania w swych uwagach na piśmie i podczas rozprawy, że w rozumieniu art. 69 § 1b zdanie ostatnie p.u.s.p., gdy sędzia osiąga wiek przejścia w stan spoczynku przed zakończeniem postępowania w sprawie przedłużenia jego czynnej służby, pozostaje on na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania.

65. Sądzę też, że w zakresie, w jakim do takich uchwał zastosowanie znajduje art. 42 ust. 1 i 2 ustawy o KRS, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego, uchwały te wymagają uzasadnienia, które jest sporządzane w terminie miesiąca od ich podjęcia, co powinno co do zasady pozwolić na dostosowanie się do zastrzeżeń wyrażonych w tym względzie przez Trybunał w stosunku do uprzednio obowiązującego uregulowania.

<sup>84</sup> Zobacz wyrok *Niezależność sądów powszechnych* (pkt 122, 123).

<sup>85</sup> Zakres krajowych przepisów ustawowych wykonawczych lub administracyjnych winien być oceniany z uwzględnieniem ich wykładni przyjętej przez sądy krajowe (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., *Komisja/Niemcy*, C-490/04, EU:C:2007:430, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo); ocena ta należy do sądu odsyłającego, który powinien także wziąć pod uwagę istnienie orzecznictwa Izby Kontroli Nadzwyczajnej, na które powołuje się rząd polski i które wyjaśnia stosowanie wymienionych kryteriów.

66. Wreszcie, jak pokazuje to sprawa w postępowaniu głównym, inaczej niż pod rządami wcześniej obowiązujących przepisów uchwała KRS może być przedmiotem zaskarżenia do Izby Kontroli Nadzwyczajnej<sup>86</sup>, jakkolwiek niezawisłość tej ostatniej jest jednak przedmiotem licznych krytycznych uwag<sup>87</sup>.

67. Podsumowując, i bez uszczerbku dla weryfikacji, które sąd odsyłający powinien przeprowadzić w oparciu o powyższe wskazówki, mam wątpliwości, czy mechanizm wyrażania przez KRS zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku daje wystarczające gwarancje niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jeśli zważyć na całokształt istotnych elementów o charakterze faktycznym i prawnym, które dotyczą zarówno okoliczności, w jakich członkowie tego organu zostali wyznaczeni, jak i sposobu, w jaki organ ten konkretnie wypełnia wyznaczoną mu rolę.

68. Proponuję zatem, aby na pierwsze pytanie prejudycjalne odpowiedzieć, iż art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które uzależnia skuteczność oświadczenia woli sędziego o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego po ukończeniu wieku przejścia w stan spoczynku od uzyskania zgody organu, w przypadku którego został wykazany brak niezależności od władzy ustawodawczej lub wykonawczej i który podejmuje swoje decyzje na podstawie niejasnych i trudnych do zweryfikowania kryteriów.

### **C. W przedmiocie pytania drugiego**

69. W pytaniu drugim sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak art. 69 p.u.s.p. interpretowanemu w ten sposób, że przewiduje prekluzję złożonego po terminie oświadczenia woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku bez względu na okoliczności i skutki uchybienia temu terminowi.

70. Pragnę przypomnieć, że rozpatrywane uregulowanie krajowe, w zakresie, w jakim ma ono znaczenie dla czasu pełnienia urzędu przez sędziów sądów powszechnych, wchodzi w zakres stosowania zasady nieusuwalności sędziów, która jest nierozzerwalnie związana z zasadą niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Jak wyjaśnił rząd polski na rozprawie, i bez uszczerbku dla ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający, wynika to z art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, zgodnie z którym zasadniczo uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały KRS z prawem, oraz z art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym, który przyznaje Izbie Kontroli Nadzwyczajnej właściwość do rozpoznawania tego rodzaju odwołań. Uwzględnienia wymagać będą jednak zmiany wprowadzone do tego ostatniego przepisu przez ustawę o zmianie ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 190), która weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r. Wspomniany przepis w zmienionym brzmieniu jest przedmiotem wniesionej przez Komisję skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (sprawa C-204/01), obecnie w toku (zob. postanowienie wiceprezes Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-204/21 R, EU:C:2021:593; opinia rzecznika generalnego A.M. Collinsa w sprawie Komisja/Polska, C-204/21, EU:C:2022:991).

<sup>87</sup> Odsyłam do krytycznych opinii na temat braku niezawisłości Izby Kontroli Nadzwyczajnej wyrażonych przez niektórych interwenientów w kontekście debaty dotyczącej uznania jej za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE (zob. w szczególności pkt 30–37 niniejszej opinii), przy czym pragnę przypomnieć, że ocena zasady niezawisłości sądu w kontekście art. 267 TFUE podlega odmiennemu badaniu niż badanie wymagane w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych (zob. pkt 19–23 niniejszej opinii).

<sup>88</sup> Zobacz pkt 44–48 niniejszej opinii.

71. Ponadto w braku szczegółowych przepisów na poziomie Unii zgodność wspomnianego przepisu z zasadą niezawisłości należy badać w świetle zasad autonomii proceduralnej i skuteczności<sup>89</sup>.

72. W niniejszym wypadku pragnę zauważyć na wstępie, że przepis analogiczny do omawianego tu przepisu nie był przedmiotem krytyki ze strony Komisji w sprawach, w których zapadły wyroki Niezależność Sądu Najwyższego<sup>90</sup> i Niezależność sądów powszechnych<sup>91</sup>.

73. Tymczasem, jak podnosi Komisja w swoich uwagach na piśmie, jasne i przewidywalne terminy na złożenie przez danego sędziego oświadczenia woli dalszego zajmowania stanowiska po ukończeniu wieku przejścia w stan spoczynku stanowią obiektywne wymogi proceduralne, które mogą przyczynić się do zapewnienia pewności prawa i obiektywności całego postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego. W niniejszej sprawie pragnę zauważyć, że omawiany termin, który rozpoczyna swój bieg w chwili, gdy sędzia osiąga wiek 64 lat, i upływa sześć miesięcy przed ukończeniem przez niego wieku 65 lat, po pierwsze, jest ustalony poprzez odniesienie do wydarzenia doskonale znanego danemu sędziemu, upływa bowiem w dniu jego 65. urodzin, a po drugie, jest wystarczająco długi, aby umożliwić temu sędziemu podjęcie przemyślanej decyzji co do możliwości oświadczenia przez niego woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego.

74. W związku z tym, po pierwsze, uważam, że powiązany z tym terminem skutek prekluzyjny stanowi jasny wymóg proceduralny, który może przyczynić się do obiektywności postępowania i pewności prawa, z korzyścią dla prawidłowej organizacji wymiaru sprawiedliwości.

75. Po drugie, jeśli chodzi o niemożność przywrócenia takiego terminu prekluzyjnego, z którą wiąże się niedopuszczalność jakiegokolwiek oświadczenia złożonego po upływie tego terminu, pragnę zauważyć, że co do zasady taki skutek nie naraża sędziów na żadne naciski ani wpływy z zewnątrz, a ponadto uniemożliwia KRS skorzystanie w tym zakresie z uprawnień dyskrecyjnych.

76. Jedyna wątpliwość, jaka moim zdaniem mogłaby ewentualnie nasuwać się w odniesieniu do art. 69 p.u.s.p., dotyczy proporcjonalnego charakteru bezwzględnie terminu prekluzyjnego, który – o ile zostanie to potwierdzone przez sąd odsyłający – nie uwzględnia w szczególności zasad konieczności lub siły wyższej.

77. Uważam jednak, po pierwsze, że w okolicznościach niniejszej sprawy taka sytuacja pozostaje hipotetyczna, ponieważ postanowienie odsyłające nie wskazuje na żaden przypadek siły wyższej ani na jakąkolwiek nadzwyczajną okoliczność, która uniemożliwiłaby sędziemu, którego sprawa ta dotyczy, złożenie oświadczenia w odpowiednim terminie<sup>92</sup>, a po drugie, że ewentualne zaistnienie

<sup>89</sup> Wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Randstad Italia* (C-497/20, EU:C:2021:1037, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo). Co więcej, Trybunał uściślił, że wyłącznie państwa członkowskie są władne decydować, czy dopuszczają – czy też nie – przedłużenie czynnej służby sędziowskiej po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, chociaż są zobowiązane do zapewnienia, by warunki i szczegółowe zasady, jakim podlega takie przedłużenie, nie naruszały zasady niezawisłości sędziowskiej (zob. pkt 50 niniejszej opinii).

<sup>90</sup> Zobacz pkt 15 tego wyroku.

<sup>91</sup> Zobacz pkt 9 tego wyroku. Należy zauważyć, że obowiązujące w tamtym okresie przepisy przewidywały, że oświadczenie sędziego o woli dalszego zajmowania stanowiska powinno zostać złożone najpóźniej sześć miesięcy przed osiągnięciem przez niego wieku przejścia w stan spoczynku.

<sup>92</sup> Jak wskazano w pkt 8 niniejszej opinii, odwołujący się podnosi, że uchybienie terminowi prekluzyjnemu wynikało zasadniczo z dużego obciążenia pracą.

sytuacji niezależnej od woli danego sędziego, która uniemożliwiłaby mu dochowanie terminu prekluzyjnego, powinno w każdym wypadku podlegać wyważeniu z wymogami organizacji wymiaru sprawiedliwości<sup>93</sup>.

78. W rezultacie, z zastrzeżeniem wspomnianych powyżej weryfikacji, których powinien dokonać sąd odsyłający, uważam, że w okolicznościach niniejszej sprawy rozpatrywany przepis krajowy nie narusza zasady niezawisłości sędziowskiej.

79. Podsumowując, proponuję, aby na drugie pytanie prejudycjalne odpowiedzieć, iż art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że co do zasady nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu interpretowanemu w ten sposób, że 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 na znaczenie tego uchybienia dla postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, pod warunkiem że uregulowanie to jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

## V. Wnioski

80. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne zadane przez Sąd Najwyższy (Polska) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

- 1) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które uzależnia skuteczność oświadczenia woli sędziego o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego po ukończeniu wieku przejścia w stan spoczynku od uzyskania zgody organu, w przypadku którego został wykazany brak niezależności od władzy ustawodawczej lub wykonawczej i który podejmuje swoje decyzje na podstawie niejasnych i trudnych do zweryfikowania kryteriów.
- 2) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu interpretowanemu w ten sposób, że 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 na znaczenie tego uchybienia dla postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, pod warunkiem że uregulowanie to jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

<sup>i</sup> — Przypis 3 w niniejszym tekście był przedmiotem zmian o charakterze korektorskim po pierwotnym umieszczeniu na stronie internetowej.

<sup>93</sup> Chciałbym przypomnieć w szczególności, że Trybunał miał już sposobność orzec, po pierwsze, że od stosowania przepisów prawa Unii dotyczących terminów proceduralnych można odstąpić wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach, ponieważ ścisłe stosowanie tych przepisów odpowiada wymogom pewności prawa oraz konieczności zapobieżenia wszelkiej dyskryminacji lub wszelkiemu arbitralnemu traktowaniu w ramach wymiaru sprawiedliwości (zob. podobnie wyrok z dnia 26 listopada 1985 r., Cockerill-Sambre/Commission, 42/85, EU:C:1985:471, pkt 10), a po drugie, że na pojęcie siły wyższej lub nieprzewidywalnych okoliczności składa się element obiektywny dotyczący nadzwyczajnego i niemającego związku ze stroną skarżącą zdarzenia, jak również element subiektywny, polegający na obowiązku zabezpieczenia się przez nią przed następstwami nadzwyczajnego zdarzenia poprzez przedsięwzięcie odpowiednich środków, bez nadmiernych poświęceń. W szczególności strona skarżąca powinna sumiennie nadzorować przebieg zainicjowanego postępowania, a zwłaszcza dochować staranności w celu dochowania przewidzianych terminów (zob. wyrok z dnia 15 grudnia 1994 r., Bayer/Komisja, C-195/91 P, EU:C:1994:412, pkt 32). Na przykład wydaje mi się oczywiste, że od pewnego momentu jednostki odpowiedzialne za zarządzanie personelem sądów powszechnych nie będą już mogły skutecznie mierzyć się albo z utrzymaniem stanowiska sędziego, albo z jego zastąpieniem, i że w związku z tym nawet zasada siły wyższej, o której skądinąd nie ma mowy w niniejszej sprawie, nie mogłaby uzasadnić przedłużenia terminu do złożenia wniosku o dalsze zajmowanie stanowiska sędziego do dnia zbyt bliskiego dacie, w której zainteresowany sędzia osiąga wiek przejścia w stan spoczynku.