

POSTANOWIENIE

Dnia 9 grudnia 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Dariusz Dudra (spr.)

Sędzia NSA

Anna Apollo

Sędzia NSA

Piotr Pietrasz

po rozpoznaniu w dniu **9 grudnia 2025 r.**

na posiedzeniu niejawnym w **Izbie Gospodarczej**

wniosku **Prokuratora Krajowego**

o wyłączenie **sędziego NSA Małgorzaty Grzelak**

w sprawie ze skargi kasacyjnej [REDAKTED] **Sp. z o.o.** [REDAKTED]

od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie**

z dnia **7 kwietnia 2022 r.** sygn. akt I SA/Rz 96/22

w sprawie ze skargi [REDAKTED] **Sp. z o.o.** [REDAKTED]

na decyzje **Dyrektora Podkarpackiego Oddziału Regionalnego Agencji
Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Rzeszowie**

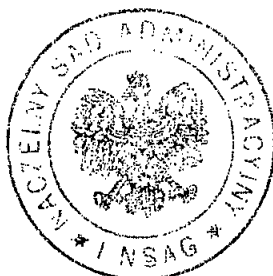
z dnia **30 listopada 2021 r.** [REDAKTED]

[REDAKTED]

w przedmiocie **płatności rolnych**

postanawia:

oddalić wniosek.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Harasiewicz

starszy sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 5 czerwca 2025 r. w sprawie o sygn. akt I GSK 1486/22 skierował do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie prejudycjalne i zawiesił postępowanie w sprawie na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm., dalej: p.p.s.a.). Postanowienie zapadło w następującym składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Beata Sobocha-Holc, Sędzia NSA Małgorzata Grzelak, Sprawozdawca Sędzia del. WSA Paweł Janusz Lewkowicz.

Sprawa została przekazana do TSUE i zarejestrowana pod sygn. akt C-470/25. Sprawa oczekuje na rozpoznanie.

Prokurator Krajowy w dniu 22 października 2025 r. zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie o sygn. akt I GSK 1486/22 i jednocześnie wniósł o wyłączenie Sędziego NSA Małgorzaty Grzelak od orzekania w tej sprawie. W uzasadnieniu przedstawił szczegółową argumentację na poparcie wniosku wskazując na wady procesu powołania tego sędziego.

Następnie, Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 27 listopada 2025 r., sygn. akt I GSK 1486/22 podjął postępowanie w sprawie w zakresie niezbędnym do rozpoznania wniosku Prokuratora Krajowego o wyłączenie sędziego.

Do akt sądowych sprawy dołączono pismo Sędziego NSA Małgorzaty Grzelak z 8 grudnia 2025 r. zawierające wyjaśnienia odnoszące się do wniosku Prokuratora Krajowego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Prokurator Krajowy we wniosku z 22 października 2025 r. o wyłączenie Sędziego NSA Małgorzaty Grzelak nie powołał podstawy prawnej swojego żądania, tym niemniej instytucja wyłączenia sędziego na gruncie procedury sądownoadministracyjnej została uregulowana w art. 19 p.p.s.a. i nast.

Stosownie do art. 19 p.p.s.a., wyłączenie sędziego na wniosek strony następuje wówczas, gdy zachodzą takie okoliczności, które mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie. W uchwale

składu 7 sędziów NSA z 3 kwietnia 2023 r., sygn. akt I FPS 3/22 wskazano, że zakres przedmiotowy normy art. 19 p.p.s.a. nie obejmuje badania spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowaniu po powołaniu, o których mowa w art. 5a ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492, dalej: p.u.s.a.). Oznacza to, że niedopuszczalne jest kwestionowanie w trybie art. 19 p.p.s.a. rękojmi bezstronnego rozpoznania sprawy przez sędziego z uwagi na okoliczności związane z jego powołaniem.

Natomiast w rozpoznawanej sprawie zastosowanie trybu badania wniosku przewidzianego w art. 5a § 1 p.u.s.a. nie było możliwe z tego tytułu, że wniosek nie spełniał wymogów formalnych określonych w art. 5a § 4 p.u.s.a. Zgodnie z tym przepisem wniosek składa się w terminie tygodnia od dnia zawiadomienia uprawnionego do złożenia wniosku o składzie rozpoznającym sprawę. Uprawnionym do złożenia wniosku jest skarżący oraz uczestnik postępowania na prawach strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Po upływie terminu, o którym mowa w tym przepisie, prawo do wniesienia wniosku wygasa. Przepis ten nie przewiduje wyjątków dla podmiotów wstępujących do postępowania na prawach strony, w szczególności już po zawiadomieniu stron postępowania o składzie rozpoznającym sprawę i po zamknięciu rozprawy. Taka sytuacja wystąpiła w niniejszej sprawie, bowiem wniosek Prokuratora Krajowego został złożony po zawiadomieniu stron postępowania o składzie rozpoznającym sprawę, zamknięciu rozprawy i wydaniu postanowienia o skierowaniu pytania prejudycjalnego.

Niezależnie od powyższego Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że w motywach pisma Prokuratora Krajowego zawierającego wniosek o wyłączenie sędziego NSA stwierdzono, że wykładnia dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie C-225/22 wiąże wszystkie sądy w Polsce i we wszystkich sprawach, nie tylko unijnych sensu stricto. Każdy sąd ma zaś obowiązek badania - nie tylko na wniosek, ale przede wszystkim z urzędu - czy sam spełnia wymogi sądu w rozumieniu prawa UE oraz czy inny sąd orzekający w toku instancji lub poza takim tokiem wymogom tym odpowiada. Obowiązek respektowania wyroku C-225/22 spoczywa na wszystkich składach orzekających w sądach pierwszej i drugiej instancji, na składach Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu

Administracyjnego oraz na sędziach funkcyjnych, tj. prezesach Izb, prezesach sądów, przewodniczących wydziałów.

Dalej zauważa, że zgodnie z wykładnią dokonaną przez TSUE, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (dalej w skrócie jako: IKNiSP) „orzekająca” w składzie choćby z udziałem jednego sędziego powołanego w okolicznościach takich jak członkowie pierwotnego składu tej Izby (wyłonieni na mocy uchwały KRS nr 331/2018) nie jest sądem w rozumieniu prawa unijnego (wyrok TSUE z 21 grudnia 2023 r., C-718/21, Krajowa Rada Sądownictwa). Co więcej, zastosowanie wyroku TSUE w sprawie C-225/22 obejmuje osoby powołane na stanowiska sędziowskie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym na podstawie uchwał zwanego KRS gremium wykreowanego 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; dalej jako: ustawa z 2017 r.).

Ponadto wskazuje, że do rozpoznawania odwołań od tych uchwał wskazana została IKNiSP czyli nie-sąd w rozumieniu prawa unijnego. To z kolei oznacza, że wszystkie wydane przez IKNiSP orzeczenia w tym przedmiocie należy uznać za niebyłe, jako niewydane przez sąd. Tym samym postępowania w sprawach odwołań od uchwał KRS nie zostały zakończone, a zatem uchwały KRS, na podstawie których powołań „dokonano”, nie są prawomocne. W konsekwencji wszystkie powołania wręczone na podstawie uchwał KRS zaskarżanych do IKNiSP są wadliwe, analogicznie jak powołania „dokonane” na podstawie uchwał nr 330/2018 (członkowie składu IKNiSP) oraz nr 331/2018 uchylonych przez NSA. Wadliwe są również uchwały niezaskarżone, gdyż odwołanie od nich przysługiwało wyłącznie do IKNiSP, która nie posiada statusu sądu.

Przedstawiona argumentacja Prokuratora Krajowego oparta na dwóch wyrokach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: C-718/21 i C-225/22, odnoszących się do IKNiSP, nie przekonuje do podjęcia decyzji o wyłączeniu od rozpoznania sprawy wskazanego sędziego NSA. Nie można w zaistniałych okolicznościach mówić o analogicznej wadliwości powołań, jak w przypadku powołań do IKNiSP. Analiza przywołanych przez Prokuratora Krajowego orzeczeń TSUE przekonuje, w zakresie istotnym dla wyłączenia od rozpoznania sprawy sędziego NSA, że są to jednak odmienne, znacząco różniące się sytuacje.

Wypada zatem zauważyć, że w wyroku C-225/22 w tezie 50 Trybunał stwierdził, że całokształt elementów zarówno systemowych, jak i dotyczących

konkretnych okoliczności faktycznych, o których mowa w pkt 47-57 i 62-76 wyroku z dnia 21 grudnia 2023 r., Krajowa Rada Sądownictwa (dalsze zajmowanie stanowiska sędziego) [C-718/21, EU:C:2023:1015], może budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości, co do niepodatności tych sędziów i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Tego rodzaju elementy mogły zatem prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności owych sędziów i tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym [wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., Krajowa Rada Sądownictwa (Dalsze zajmowanie stanowiska sędziego), C-718/21, EU:C:2023:1015, pkt 77].

Z przywołanego stanowiska TSUE na szczególne podkreślenie zasługuje twierdzenie Trybunału dotyczące budzenia w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości, co do niepodatności tych sędziów i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej. To z kolei może prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności owych sędziów i tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

Aby wyjaśnić zaprezentowane stanowisko TSUE, ujęte w pkt 50 wyroku C-225/22, należy odwołać się wprost za Trybunałem, do jego argumentacji ujętej w wyroku C-718/21. TSUE w swych rozważaniach zauważył powołując się na wyrok NSA z dnia 21 września 2021 r., po pierwsze, że zmiany art. 44 ustawy o KRS dokonane ustawami z dnia 8 grudnia 2017 r. i 20 lipca 2018 r., o których mowa w pkt 18 niniejszego wyroku, doprowadziły już na wstępie do zniweczenia wszelkiej skuteczności przysługujących dotychczas środków odwoławczych od uchwał KRS podejmowanych w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Po drugie, wskazał on, że w czasie, gdy toczył się przed nim szereg postępowań w przedmiocie tego rodzaju odwołań, ten art. 44 został następnie ponownie zmieniony ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r., o której mowa w pkt 20 i 21 niniejszego wyroku, czego skutkiem stała się niemożność wnoszenia takich odwołań w przyszłości oraz że tą ostatnią ustawą przewidziano umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w

sprawach takich odwołań toczących się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (pkt 55).

Co się tyczy tych zmian ustawodawczych, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zmiany te, rozpatrywane w ich kontekście faktycznym i prawnym, miały w sposób oczywisty na celu zniweczenie możliwości sądowej oceny tego, w jakim zakresie zbieg poszczególnych czynników mógł przesądzić o tym, że sędziowie Sądu Najwyższego, niedawno powołani na wniosek KRS w jej nowym składzie, nie spełniają wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, natomiast zmiany wprowadzone ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. - uniemożliwienie Trybunałowi wypowiedzenia się w tym względzie. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził również, że takie okoliczności mogły przyczynić się do powstania u jednostek wątpliwości natury systemowej co do tego, czy powołani w ten sposób sędziowie spełniają te wymogi (pkt 56).

Kontynuując omawianie wyroku TSUE, stwierdzić dalej trzeba, że jeśli chodzi o elementy składające się na przywołany w poprzednim punkcie kontekst prawny i faktyczny, w ramach którego dokonano wspomnianych zmian ustawodawczych, Naczelny Sąd Administracyjny poddał analizie, jak wynika z pkt 7.5 i 7.6 wyroku z dnia 21 września 2021 r., szereg czynników. W tym względzie Naczelny Sąd Administracyjny, po pierwsze, zwrócił szczególną uwagę na fakt, że w następstwie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. skrócono kadencję urzędujących wówczas członków KRS, a skład tego organu został zmieniony, w wyniku czego w jego ramach znacznie zwiększył się wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej. Po drugie, zauważył on, że konstituowanie się KRS w jej nowym składzie miało miejsce w sytuacji, w której spodziewano się, że wiele stanowisk w Sądzie Najwyższym będzie wkrótce podlegało obsadzeniu. Po trzecie, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na istnienie wątpliwości i braku przejrzystości odnośnie do warunków, w jakich przebiegał proces powoływania członków nowej KRS, i stwierdził, że zważywszy zarówno na konkretny skład tego organu, jak i faktycznie podejmowane przez ten organ działania, przestał on być niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Po czwarte, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że zmiany ustawodawcze, o których mowa w pkt 55 niniejszego wyroku, dotyczyły jedynie uchwał KRS obejmujących wnioski o powołanie kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, a nie uchwał obejmujących wnioski o powołanie kandydatów na stanowiska sędziowskie w innych sądach krajowych (pkt 57).

Wypada w tym miejscu dla zobrazowania powołanych zmian bliżej przyjrzeć się zmieniającej się treści art. 44 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dniem 17 stycznia 2018 r. w art. 44 ustawy o KRS dodano ust. 1a w brzmieniu – „W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.” Z art. 44 ust. 1 wynikało zaś na dzień 17 stycznia 2018 r., że: „Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach określonych w art. 3 ust. 2 pkt 2 niniejszej ustawy”. Wspomnieć wypada, że możliwość złożenia odwołania z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem dla wszystkich sędziów (bez jakiegokolwiek ich podziału) istniała od daty wejścia w życie ustawy o KRS, tj. od dnia 18 lipca 2011 r.

Dalej wypada zauważyć, że 27 lipca 2018 r. do art. 44 został dodany ust. 1b, w którym ustawodawca postanowił, że: „Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań.” Natomiast od 23 maja 2019 r. ustawodawca dokonał nowelizacji art. 44 ust. 1, i postanowił, że: „Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.”

Zaprezentowane zmiany art. 44 ustawy o KRS wskazują w sposób jednoznaczny na wyłączenie uprzywilejowanie sędziów Sądu Najwyższego. Najpierw od dnia 17 stycznia 2018 r. wyłączono bowiem możliwość kwestionowania oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Następnie od 23 maja 2019 r. ustawodawca w ogóle wyłączył możliwość składania odwołań od uchwał w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Można zatem skonstatować, że ustawodawca działał w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej powołań dokonanych do Sądu Najwyższego. W stosunku do pozostałych sędziów, w tym sędziów NSA dalej przysługiwała możliwość złożenia odwołania do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały KRS z prawem.

W pkt 64 omawianego wyroku TSUE wskazał, że prawdą jest, że z orzecnictwa Trybunału wynika, iż okoliczność, że organ taki jak krajowa rada sadownicza, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do statusu sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie. Jednakże zgodnie z tym orzecnictwem inaczej jest, w przypadku gdy ta sama okoliczność, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzą do powstania takich wątpliwości [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Openbaar Ministerie (sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim), C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, pkt 74, 75 i przytoczone tam orzecznictwo].

Dalej w pkt 65 zauważył w tym względzie, że Trybunał podkreślał już wielokrotnie, że zmiany ustawodawcze, o których mowa w pkt 63 niniejszego wyroku, zostały wprowadzone jednocześnie z przeprowadzeniem w drodze ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. zasadniczej reformy Sądu Najwyższego, obejmującej w szczególności utworzenie w ramach tego sądu dwóch nowych izb, a mianowicie Izby Dyscyplinarnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, a także obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego. Jak zauważył również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 września 2021 r., zmiany te miały zatem miejsce w momencie, gdy spodziewano się, że w niedługim czasie

wiele zwolnionych lub nowo stworzonych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym będzie podlegało obsadzeniu [zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 106, 107 i przytoczone tam orzecznictwo; W.Ż., pkt 150].

W drugiej kolejności należy również uwzględnić fakt, że utworzonej w tej sposób *ex nihilo* w Sądzie Najwyższym Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, której wszyscy sędziowie zostali powołani na wniosek KRS w jej nowym składzie, przyznano, jak wynika z art. 26 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, i jak zauważył również Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, właściwość do rozpoznawania spraw szczególnie wrażliwych, w tym protestów wyborczych i protestów związanych z przeprowadzeniem referendów, innych spraw z zakresu prawa publicznego, w szczególności tych wymienionych w tym przepisie, czy też skarg nadzwyczajnych mogących prowadzić do uchYLENIA prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych lub innych izb Sądu Najwyższego (pkt 66).

Dalej w pkt 69 wskazał, iż Trybunał, podobnie jak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 września 2021 r., zauważył w tym względzie, że odwołanie takie jak to przewidziane w art. 44 ust. 1a-4 ustawy o KRS, w brzmieniu wynikającym z ustaw z dnia 8 grudnia 2017 r. i 20 lipca 2018 r., jest pozbawione wszelkiej rzeczywistej skuteczności i w związku z tym jedynie stwarza pozory dostępności drogi sądowej. Następnie podkreślił on, że ograniczenia wprowadzone tymi ostatnimi ustawami dotyczą jedynie odwołań wnoszonych od uchwał KRS dotyczących przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, podczas gdy uchwały KRS dotyczące przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziów w innych sądach krajowych nadal podlegają, wcześniej obowiązującemu ogólnemu systemowi kontroli sądowej. Wreszcie stwierdził on, że owe zmiany ustawodawcze zostały wprowadzone, jak wskazano już w pkt 65 niniejszego wyroku, na krótko przed tym, jak KRS w nowym składzie miała wypowiedzieć się w przedmiocie kandydatur zgłoszonych z myślą o obsadzeniu licznych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, które zostały zwolnione lub nowo utworzone na skutek wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym (zob. podobnie wyrok A.B. i in., pkt 157, 162, 164).

Zwrócić uwagę w tym miejscu należy na twierdzenie Trybunału dotyczące podziału sędziów na sędziów Sądu Najwyższego i sędziów z innych sądów.

Wskazuje na to jednoznacznie zmieniająca się treść przywołanego już art. 44 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Treść tego artykułu uwidacznia też intencje ustawodawcy zmierzające do podziału sędziów na dwie grupy, a mianowicie sędziów Sądu Najwyższego i pozostałych sędziów z innych sądów. Gdyby wolą ustawodawcy było potraktowanie również w sposób szczególny, uprzywilejowany, tak jak sędziów Sądu Najwyższego, także sędziów NSA, to z pewnością prawodawca wyraziłby to wprost w treści ustawy zrównując ich sytuację, poprzez brak możliwości podważenia oceny spełnienia przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sadu Najwyższego lub po zmianie art. 44 ww. ustawy, poprzez całkowite wyeliminowanie możliwości złożenia odwołania w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

To szczególne, uprzywilejowane potraktowanie przez władzę ustawodawczą sędziów Sądu Najwyższego należy wiązać z jego atrakcyjnymi z punktu widzenia politycznego (sprawowania władzy w państwie) kompetencjami IKNiSP, wskazanymi tylko w pewnej części przez Trybunał, jako kompetencje wrażliwe, czy też zakwestionowanej przez TSUE w wyroku C-791/19 Izby Dyscyplinarnej (sprawującej kontrolę dyscyplinarną nad sędziami), zdyskwalifikowanej przez Trybunał, w szczególności ze względu na charakteryzujące ją cechy z uwzględnieniem autonomii Izby w obrębie Sądu Najwyższego oraz sposób jej utworzenia.

Wypada zatem wskazać, w zakresie szerszym niż uczynił to TSUE w omawianym wyroku, na kompetencje wrażliwe tej Izby. Zgodnie zatem z art. 26 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy, m.in. rozpoznawanie: skarg nadzwyczajnych (pkt 1); protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, a także spraw, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej (pkt 2); odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych (pkt 3). W myśl zaś art. 26 § 4 tej ustawy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli

niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie.

Na wykspionowanie zasługują kompetencje istotne z punktu widzenia sprawowania władzy w państwie, a mianowicie: dotyczące wyborów i referendum. Do właściwości IKNiSP zaliczono rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, a także spraw, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej. Tak więc IKNiSP posiada kompetencje do stwierdzenia ważności wyborów do Sejmu i Senatu, tj. ważności wyborów władzy ustawodawczej sprawowanej w Rzeczypospolitej Polskiej przez te organy; wyborów prezydenckich, w których wybiera się Prezydenta, który jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, jest organem wykonawczym. W myśl art. 124 ust. 1 Konstytucji RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Zgodnie z art. 235 Konstytucji RP w określonych w tym przepisie przypadkach może być przeprowadzone referendum zatwierdzające zmianę Konstytucji RP. Natomiast na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Z ust. 3 powołanego artykułu wynika zaś, że wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125. W praktyce przepis ten zastosowano w odniesieniu do traktatu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej oraz Traktatu z Lizbony.

Wykspionowanie tych kompetencji IKNiSP miało na celu zobrazowanie znaczenia tej izby Sądu Najwyższego w zakresie sprawowania władzy w państwie. Wskazane działania z zakresu wymiaru sprawiedliwości IKNiSP dotyczą wyboru najważniejszych organów w państwie sprawujących władzę ustawodawczą i wykonawczą. Kompetencje kontrolne tej Izby z zakresu przeprowadzanych referendum ogólnokrajowych, czy konstytucyjnych dotyczą strategicznych działań w zakresie funkcjonowania państwa. Nie da się zatem, patrząc choćby przez pryzmat właściwości IKNiSP w zakresie kompetencji wrażliwych przyrównać sędziów tej izby do sędziów NSA.

Odnosnie zakwestionowanej przez TSUE Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego wypada zauważyć, że w świetle rozważań zawartych w pkt 89-110

wyroku C-791/19 należy stwierdzić, że - rozpatrywane łącznie - szczególny kontekst i obiektywne okoliczności, w jakich została utworzona Izba Dyscyplinarna, jej cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jej członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym. Taki rozwój sytuacji prowadzi do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego w rozumieniu orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 51 niniejszego wyroku (pkt 112 wyroku C-791/19).

Co się zaś tyczy zmian wprowadzonych tą ustawą, Trybunał orzekł już w pkt 137 i 138 wyroku A.B. i in., że zwłaszcza gdy są one rozpatrywane w powiązaniu ze wszystkimi elementami kontekstu wskazanymi w pkt 99-105 i 130-135 tego wyroku, mogą sugerować, iż polska władza ustawodawcza działała w tym wypadku w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej powołań dokonywanych na podstawie uchwał KRS obejmujących wnioski o powołanie sędziów Sądu Najwyższego, co jak wynika z pkt 56 niniejszego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził następnie w wyroku z dnia 21 września 2021 r. (pkt 75).

Za istotny dla rozstrzygnięcia wniosku o wyłączenie sędziego NSA od rozpoznania sprawy, w kontekście sprawy z zadaniem Trybunałowi pytaniem prejudycjalnym, należy uznać wyrok TSUE C-132/20. Jest to orzeczenie, w ramach którego pytanie prejudycjalne zostało postawione z udziałem sędziego powołanego na stanowisko sędziego przy udziale KRS ukształtowanej na podstawie ustawy z 8 grudnia 2017 r.

W orzeczeniu tym Trybunał udzielając odpowiedzi na postawione pytanie prejudycjalne wstępnie odniósł się do kwestii dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wskazał, że Rzecznik Praw Obywatelskich (Polska) podnosi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny z powodu nieprawidłowości zaistniałych przy powołaniu sędziego orzekającego jako sąd odsyłający do pełnienia urzędu i wątpliwości, jakie można zasadnie powziąć co do jego niezawisłości i bezstronności. W konsekwencji zdaniem

Rzecznika Praw Obywatelskich sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie odpowiada zatem dwóm zasadniczym kryteriom „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, a mianowicie kryterium ustanowienia na mocy ustawy oraz kryterium niezawisłości i bezstronności. Niespełnienie tych wymogów, łącznie lub samodzielnie, wystarczy do uznania, że sąd odsyłający nie jest uprawniony do wystąpienia do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi w ramach procedury współpracy przewidzianej w art. 267 TFUE (por. pkt 60, 61 i 64 ww. wyroku).

W pkt 66 omawianego orzeczenia Trybunał przypominał na wstępie, że 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, a w rezultacie przy dokonywaniu oceny, czy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość (wyroki z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 42).

W omawianej sprawie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez Sąd Najwyższy, który aby rozstrzygnąć kwestię wstępną dotyczącą dopuszczalności skargi kasacyjnej, o której mowa w pkt 34 niniejszego wyroku, jest zobowiązany na podstawie prawa krajowego zbadać zgodność z prawem składu orzekającego, który wydał zaskarżony wyrok. Bezsporne jest, że Sąd Najwyższy jako taki spełnia wymogi przypomniane w pkt 66 niniejszego wyroku. W niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia natomiast obiekcje dotyczące tego, czy dany sędzia, zasiadający jednoosobowo w składzie orzekającym, który zwrócił się do Trybunału z rozpatrywanym tu wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, spełnia wymogi, jakim powinien odpowiadać organ, aby można go było uznać za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE (por. pkt 67-68 ww. wyroku).

W pkt 69 i 70 ww. wyroku Trybunał stwierdził, że w zakresie, w jakim wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez sąd krajowy, należy domniemywać, że spełnia on wspomniane wymogi przypomniane w pkt 66

niniejszego wyroku, niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że w ramach procedury prejudycjalnej, o której mowa w art. 267 TFUE, w świetle podziału zadań między Trybunałem a sądem krajowym do Trybunału nie należy badanie, czy postanowienie odsyłające zostało wydane zgodnie z przepisami krajowymi regulującymi ustrój sądów i postępowanie przed nimi. Trybunał powinien zatem oprzeć się na postanowieniu odsyłającym wydanym przez sąd państwa członkowskiego, o ile postanowienie to nie zostało uchylone na skutek wniesienia środków zaskarżenia przewidzianych ewentualnie przez prawo krajowe (wyroki: z dnia 14 stycznia 1982 r., Reina, 65/81, EU:C:1982:6, pkt 7; a także z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 44).

Należy wreszcie wyjaśnić, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 77 opinii, że ocena odmienna od tej, która wynika z pkt 68-74 niniejszego wyroku, mogłaby okazać się konieczna w okolicznościach, w których poza sytuacją osobistą sędziego lub sędziów, którzy formalnie występują z wnioskiem na podstawie art. 267 TFUE, inne czynniki miałyby mieć wpływ na funkcjonowanie sądu odsyłającego, w którym sędziowie ci zasiadają, przyczyniając się w ten sposób do naruszenia niezawisłości i bezstronności tego sądu (por. pkt 75 ww. wyroku).

Trybunał merytorycznie odnosząc się do zadanego pytania prejudycjalnego w pkt. 96 omawianego wyroku zauważył, że ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości i bezstronności. Normy mające zastosowanie do statusu sędziów i wykonywania przez nich obowiązków powinny umożliwiać w szczególności 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 pozwalać na niedopuszczenie do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym [wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo].

Trybunał orzekł zatem, że nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziów w ramach danego systemu sądownictwa, pociąga za sobą

naruszenie wymogu dotyczącego ustanowienia sądu na mocy ustawy, w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrejonalnych, narażając prawidłowość skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów, co ma miejsce, gdy dotyczy to podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego - Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 130 i przytoczone tam orzecznictwo] (pkt 122)].

Z przywołanego orzecznictwa wynika, że nie każde uchybienie, jakie może wystąpić w trakcie procedury powołania sędziego, pozwala na podanie w wątpliwość niezawisłości i bezstronności tego sędziego, a tym samym na wzbudzenie wątpliwości co do tego, czy skład orzekający, w którym on zasiada, ma przymiot „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” w rozumieniu prawa Unii (pkt 123).

Mając powyższe na uwadze Trybunał skonstatował w tezie 2 wyroku, że w świetle powyższych rozważań odpowiedź na pytania czwarte i piąte winna brzmieć: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych oraz art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uznaniu za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy składu orzekającego sądu państwa członkowskiego, w którym zasiada sędzia, którego pierwsze powołanie do pełnienia urzędu lub kolejne powołania do sądu wyższej instancji nastąpiły albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukształtowany na podstawie przepisów ustawowych, które następnie zostały uznane przez sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego za niekonstytucyjne, albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukonstytuowany zgodnie z prawem, jednak po przeprowadzeniu postępowania, któremu brakowało transparentności, które nie było jawne i w ramach którego nie przysługiwała droga odwoławcza do sądu, ponieważ tego rodzaju nieprawidłowości nie mają takiego charakteru i wagi, by stworzyć rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych im

uprawnień dyskrecyjnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów.

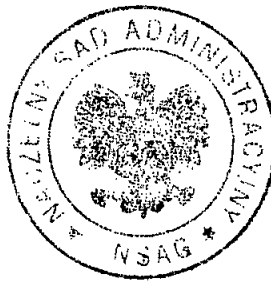
W świetle przedstawionych rozważań uwzględniających w szerokim ujęciu orzecznictwo TSUE, wymuszone oparciem wniosku o wyłączenie sędziego NSA od rozpoznania sprawy na wyrokach Trybunału C-718/21 i C-225/22, stwierdzić należy, że niewątpliwa wadliwość organu konstytucyjnego, jakim jest KRS i brak skutecznej drogi odwoławczej z uwagi na rozpoznawanie odwołań przez IKNiSP Sądu Najwyższego, to argumentacja niewystarczająca do wyłączenia sędziego NSA. Tego rodzaju nieprawidłowości nie mają takiego charakteru i wagi, by stworzyć rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecyjnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów. Intencją bowiem ustawodawcy było zapewnienie sobie wpływu na Sąd Najwyższy w zakresie istotnym dla sprawowania w państwie władzy. Przekonuje do tego właściwość IKNiSP oraz cechy i sposób utworzenia Izby Dyscyplinarnej, a także zmieniająca się treść art. 44 ustawy o KRS – w ramach której prawodawca w sposób szczególny uprzywilejował sędziów Sądu Najwyższego.

W zakresie przywołanego przez Prokuratora Krajowego w złożonym wniosku o wyłączenie wyroku ETPC w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce wskazać należy, że w wyroku tym Trybunał zauważył wadliwość systemową i zobowiązał Polskę, m.in. do przywrócenia niezależności KRS przez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziów członków KRS, uregulowania statusu wszystkich sędziów powołanych w ramach wadliwego postępowania z udziałem KRS na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r. oraz orzeczeń wydanych z ich udziałem i zapewnienia skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS przedstawiających Prezydentowi RP nominacje sędziowskie, w tym do Sądu Najwyższego. Stwierdził, że do Polski będzie należało podjęcie odpowiednich środków ogólnych pod nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy w uzgodnionych z nim ramach czasowych. Działanie to powinno obejmować odpowiednie środki legislacyjne, które zostaną podjęte w celu wykonania tego wyroku. Niezbędne są zatem działania

władzy ustawodawczej. Nie można w związku z tym uznać, że wykonanie omawianego wyroku pilotażowego ETPC należy do władzy sądowniczej w Polsce. W wyroku tym Trybunał nie przesądził statusu sędziów wybranych z rekomendacji Krajowej Rady Sądownictwa funkcjonującej na podstawie obecnie obowiązującej ustawy, ale wskazał, że kwestia ta powinna zostać uregulowana przez wprowadzenie odpowiednich aktów prawnych, na podstawie których nastąpi naprawa systemu sądownictwa w Polsce. Podkreślić wypada, że sanowanie tego systemu winno nastąpić z uwzględnieniem przywołanego wyżej orzecznictwa TSUE.

W konsekwencji powyższego brak było podstaw do wyłączenia sędziego NSA od rozpoznania sprawy. Wniosek Prokuratora Krajowego o wyłączenie podlegał zatem oddaleniu.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 22 § 1 w związku z art. 193 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji postanowienia.



Na oryginale właściwe podpisy
z przesyłką oryginałem

Małgorzata Harasiewicz
starszy sekretarz sądowy

POSTANOWIENIE

Dnia 9 grudnia 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Dariusz Dudra (spr.)

Sędzia NSA

Anna Apollo

Sędzia NSA

Piotr Pietrasz

po rozpoznaniu w dniu **9 grudnia 2025 r.**

na posiedzeniu niejawnym w **Izbie Gospodarczej**

wniosku **Prokuratora Krajowego**

o wyłączenie **sędziego NSA Beaty Sobochy-Holc**

w sprawie ze skargi kasacyjnej **Sp. z o.o.**

od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie**

z dnia **7 kwietnia 2022 r.** sygn. akt I SA/Rz 96/22

w sprawie ze skarg **Sp. z o.o.**

na decyzje **Dyrektora Podkarpackiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Rzeszowie**

z dnia **30 listopada 2021 r.**

w przedmiocie **płatności rolnych**

postanawia:

oddalić wniosek.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Harasiewicz

starszy sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 5 czerwca 2025 r. w sprawie o sygn. akt I GSK 1486/22 skierował do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie prejudycjalne i zawiesił postępowanie w sprawie na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm., dalej: p.p.s.a.). Postanowienie zapadło w następującym składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Beata Sobocha-Holc, Sędzia NSA Małgorzata Grzelak, Sprawozdawca Sędzia del. WSA Paweł Janusz Lewkowicz.

Sprawa została przekazana do TSUE i zarejestrowana pod sygn. akt C-470/25. Sprawa oczekuje na rozpoznanie.

Prokurator Krajowy w dniu 22 października 2025 r. zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie o sygn. akt I GSK 1486/22 i jednocześnie wniósł o wyłączenie Sędziego NSA Beaty Sobochy-Holc od orzekania w tej sprawie. W uzasadnieniu przedstawił szczegółową argumentację na poparcie wniosku wskazując na wady procesu powołania tego sędziego.

Następnie, Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 27 listopada 2025 r., sygn. akt I GSK 1486/22 podjął postępowanie w sprawie w zakresie niezbędnym do rozpoznania wniosku Prokuratora Krajowego o wyłączenie sędziego.

Do akt sądowych sprawy dołączono pismo Sędziego NSA Beaty Sobochy-Holc z 8 grudnia 2025 r. zawierające wyjaśnienia odnoszące się do wniosku Prokuratora Krajowego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Prokurator Krajowy we wniosku z 22 października 2025 r. o wyłączenie Sędziego NSA Beaty Sobochy-Holc nie powołał podstawy prawnej swojego żądania, tym niemniej instytucja wyłączenia sędziego na gruncie procedury sądowoadministracyjnej została uregulowana w art. 19 p.p.s.a. i nast.

Stosownie do art. 19 p.p.s.a., wyłączenie sędziego na wniosek strony następuje wówczas, gdy zachodzą takie okoliczności, które mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie. W uchwale

składu 7 sędziów NSA z 3 kwietnia 2023 r., sygn. akt I FPS 3/22 wskazano, że zakres przedmiotowy normy art. 19 p.p.s.a. nie obejmuje badania spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowaniu po powołaniu, o których mowa w art. 5a ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492, dalej: p.u.s.a.). Oznacza to, że niedopuszczalne jest kwestionowanie w trybie art. 19 p.p.s.a. rękojmi bezstronnego rozpoznania sprawy przez sędziego z uwagi na okoliczności związane z jego powołaniem.

Natomiast w rozpoznawanej sprawie zastosowanie trybu badania wniosku przewidzianego w art. 5a § 1 p.u.s.a. nie było możliwe z tego tytułu, że wniosek nie spełniał wymogów formalnych określonych w art. 5a § 4 p.u.s.a. Zgodnie z tym przepisem wniosek składa się w terminie tygodnia od dnia zawiadomienia uprawnionego do złożenia wniosku o składzie rozpoznającym sprawę. Uprawnionym do złożenia wniosku jest skarżący oraz uczestnik postępowania na prawach strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Po upływie terminu, o którym mowa w tym przepisie, prawo do wniesienia wniosku wygasa. Przepis ten nie przewiduje wyjątków dla podmiotów wstępujących do postępowania na prawach strony, w szczególności już po zawiadomieniu stron postępowania o składzie rozpoznającym sprawę i po zamknięciu rozprawy. Taka sytuacja wystąpiła w niniejszej sprawie, bowiem wniosek Prokuratora Krajowego został złożony po zawiadomieniu stron postępowania o składzie rozpoznającym sprawę, zamknięciu rozprawy i wydaniu postanowienia o skierowaniu pytania prejudycjalnego.

Niezależnie od powyższego Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że w motywach pisma Prokuratora Krajowego zawierającego wniosek o wyłączenie sędziego NSA stwierdzono, że wykładnia dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie C-225/22 wiąże wszystkie sądy w Polsce i we wszystkich sprawach, nie tylko unijnych sensu stricto. Każdy sąd ma zaś obowiązek badania - nie tylko na wniosek, ale przede wszystkim z urzędu - czy sam spełnia wymogi sądu w rozumieniu prawa UE oraz czy inny sąd orzekający w toku instancji lub poza takim tokiem wymogom tym odpowiada. Obowiązek respektowania wyroku C-225/22 spoczywa na wszystkich składach orzekających w sądach pierwszej i drugiej instancji, na składach Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu

Administracyjnego oraz na sędziach funkcyjnych, tj. prezesach Izby, prezesach sądów, przewodniczących wydziałów.

Dalej zauważa, że zgodnie z wykładnią dokonaną przez TSUE, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (dalej w skrócie jako: IKNiSP) „orzekająca” w składzie choćby z udziałem jednego sędziego powołanego w okolicznościach takich jak członkowie pierwotnego składu tej Izby (wyłonieni na mocy uchwały KRS nr 331/2018) nie jest sądem w rozumieniu prawa unijnego (wyrok TSUE z 21 grudnia 2023 r, C-718/21, Krajowa Rada Sądownictwa). Co więcej, zastosowanie wyroku TSUE w sprawie C-225/22 obejmuje osoby powołane na stanowiska sędziowskie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym na podstawie uchwał zwanego KRS gremium wykreowanego 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; dalej jako: ustawa z 2017 r).

Ponadto wskazuje, że do rozpoznawania odwołań od tych uchwał wskazana została IKNiSP czyli nie-sąd w rozumieniu prawa unijnego. To z kolei oznacza, że wszystkie wydane przez IKNiSP orzeczenia w tym przedmiocie należy uznać za niebyłe, jako niewydane przez sąd. Tym samym postępowania w sprawach odwołań od uchwał KRS nie zostały zakończone, a zatem uchwały KRS, na podstawie których powołań „dokonano”, nie są prawomocne. W konsekwencji wszystkie powołania wręczone na podstawie uchwał KRS zaskarżanych do IKNiSP są wadliwe, analogicznie jak powołania „dokonane” na podstawie uchwał nr 330/2018 (członkowie składu IKNiSP) oraz nr 331/2018 uchylonych przez NSA. Wadliwe są również uchwały niezaskarżone, gdyż odwołanie od nich przysługiwało wyłącznie do IKNiSP, która nie posiada statusu sądu.

Przedstawiona argumentacja Prokuratora Krajowego oparta na dwóch wyrokach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: C-718/21 i C-225/22, odnoszących się do IKNiSP, nie przekonuje do podjęcia decyzji o wyłączeniu od rozpoznania sprawy wskazanego sędziego NSA. Nie można w zaistniałych okolicznościach mówić o analogicznej wadliwości powołań, jak w przypadku powołań do IKNiSP. Analiza przywołanych przez Prokuratora Krajowego orzeczeń TSUE przekonuje, w zakresie istotnym dla wyłączenia od rozpoznania sprawy sędziego NSA, że są to jednak odmienne, znacząco różniące się sytuacje.

Wypada zatem zauważyć, że w wyroku C-225/22 w tezie 50 Trybunał stwierdził, że całokształt elementów zarówno systemowych, jak i dotyczących

konkretnych okoliczności faktycznych, o których mowa w pkt 47-57 i 62-76 wyroku z dnia 21 grudnia 2023 r., Krajowa Rada Sądownictwa (dalsze zajmowanie stanowiska sędziego) [C-718/21, EU:C:2023:1015], może budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości, co do niepodatności tych sędziów i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Tego rodzaju elementy mogły zatem prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności owych sędziów i tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym [wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., Krajowa Rada Sądownictwa (Dalsze zajmowanie stanowiska sędziego), C-718/21, EU:C:2023:1015, pkt 77].

Z przywołanego stanowiska TSUE na szczególne podkreślenie zasługuje twierdzenie Trybunału dotyczące budzenia w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości, co do niepodatności tych sędziów i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej. To z kolei może prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności owych sędziów i tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

Aby wyjaśnić zaprezentowane stanowisko TSUE, ujęte w pkt 50 wyroku C-225/22, należy odwołać się wprost za Trybunałem, do jego argumentacji ujętej w wyroku C-718/21. TSUE w swych rozważaniach zauważył powołując się na wyrok NSA z dnia 21 września 2021 r., po pierwsze, że zmiany art. 44 ustawy o KRS dokonane ustawami z dnia 8 grudnia 2017 r. i 20 lipca 2018 r., o których mowa w pkt 18 niniejszego wyroku, doprowadziły już na wstępie do zniweczenia wszelkiej skuteczności przysługujących dotychczas środków odwoławczych od uchwał KRS podejmowanych w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Po drugie, wskazał on, że w czasie, gdy toczył się przed nim szereg postępowań w przedmiocie tego rodzaju odwołań, ten art. 44 został następnie ponownie zmieniony ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r., o której mowa w pkt 20 i 21 niniejszego wyroku, czego skutkiem stała się niemożność wnoszenia takich odwołań w przyszłości oraz że tą ostatnią ustawą przewidziano umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w

sprawach takich odwołań toczących się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (pkt 55).

Co się tyczy tych zmian ustawodawczych, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zmiany te, rozpatrywane w ich kontekście faktycznym i prawnym, miały w sposób oczywisty na celu zniweczenie możliwości sądowej oceny tego, w jakim zakresie zbieg poszczególnych czynników mógł przesądzić o tym, że sędziowie Sądu Najwyższego, niedawno powołani na wniosek KRS w jej nowym składzie, nie spełniają wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, natomiast zmiany wprowadzone ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. - uniemożliwienie Trybunałowi wypowiedzenia się w tym względzie. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził również, że takie okoliczności mogły przyczynić się do powstania u jednostek wątpliwości natury systemowej co do tego, czy powołani w ten sposób sędziowie spełniają te wymogi (pkt 56).

Kontynuując omawianie wyroku TSUE, stwierdzić dalej trzeba, że jeśli chodzi o elementy składające się na przywołany w poprzednim punkcie kontekst prawny i faktyczny, w ramach którego dokonano wspomnianych zmian ustawodawczych, Naczelny Sąd Administracyjny poddał analizie, jak wynika z pkt 7.5 i 7.6 wyroku z dnia 21 września 2021 r., szereg czynników. W tym względzie Naczelny Sąd Administracyjny, po pierwsze, zwrócił szczególną uwagę na fakt, że w następstwie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. skrócono kadencję urzędujących wówczas członków KRS, a skład tego organu został zmieniony, w wyniku czego w jego ramach znacznie zwiększył się wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej. Po drugie, zauważył on, że konstituowanie się KRS w jej nowym składzie miało miejsce w sytuacji, w której spodziewano się, że wiele stanowisk w Sądzie Najwyższym będzie wkrótce podlegało obsadzeniu. Po trzecie, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na istnienie wątpliwości i braku przejrzystości odnośnie do warunków, w jakich przebiegał proces powoływania członków nowej KRS, i stwierdził, że zważywszy zarówno na konkretny skład tego organu, jak i faktycznie podejmowane przez ten organ działania, przestał on być niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Po czwarte, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że zmiany ustawodawcze, o których mowa w pkt 55 niniejszego wyroku, dotyczyły jedynie uchwał KRS obejmujących wnioski o powołanie kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, a nie uchwał obejmujących wnioski o powołanie kandydatów na stanowiska sędziowskie w innych sądach krajowych (pkt 57).

Wypada w tym miejscu dla zobrazowania powołanych zmian bliżej przyjrzeć się zmieniającej się treści art. 44 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dniem 17 stycznia 2018 r. w art. 44 ustawy o KRS dodano ust. 1a w brzmieniu – „W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.” Z art. 44 ust. 1 wynikało zaś na dzień 17 stycznia 2018 r., że: „Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach określonych w art. 3 ust. 2 pkt 2 niniejszej ustawy”. Wspomnieć wypada, że możliwość złożenia odwołania z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem dla wszystkich sędziów (bez jakiegokolwiek ich podziału) istniała od daty wejścia w życie ustawy o KRS, tj. od dnia 18 lipca 2011 r.

Dalej wypada zauważyć, że 27 lipca 2018 r. do art. 44 został dodany ust. 1b, w którym ustawodawca postanowił, że: „Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań.” Natomiast od 23 maja 2019 r. ustawodawca dokonał nowelizacji art. 44 ust. 1, i postanowił, że: „Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.”

Zaprezentowane zmiany art. 44 ustawy o KRS wskazują w sposób jednoznaczny na wyłączne uprzywilejowanie sędziów Sądu Najwyższego. Najpierw od dnia 17 stycznia 2018 r. wyłączono bowiem możliwość kwestionowania oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Następnie od 23 maja 2019 r. ustawodawca w ogóle wyłączył możliwość składania odwołań od uchwał w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Można zatem skonstatować, że ustawodawca działał w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiejkolwiek kontroli sądowej powołań dokonanych do Sądu Najwyższego. W stosunku do pozostałych sędziów, w tym sędziów NSA dalej przysługiwała możliwość złożenia odwołania do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały KRS z prawem.

W pkt 64 omawianego wyroku TSUE wskazał, że prawdą jest, że z orzecnictwa Trybunału wynika, iż okoliczność, że organ taki jak krajowa rada sadownicza, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do statusu sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie. Jednakże zgodnie z tym orzecnictwem inaczej jest, w przypadku gdy ta sama okoliczność, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzą do powstania takich wątpliwości [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., *Openbaar Ministerie* (sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim), C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, pkt 74, 75 i przytoczone tam orzecznictwo].

Dalej w pkt 65 zauważył w tym względzie, że Trybunał podkreślał już wielokrotnie, że zmiany ustawodawcze, o których mowa w pkt 63 niniejszego wyroku, zostały wprowadzone jednocześnie z przeprowadzeniem w drodze ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. zasadniczej reformy Sądu Najwyższego, obejmującej w szczególności utworzenie w ramach tego sądu dwóch nowych izb, a mianowicie Izby Dyscyplinarnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, a także obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego. Jak zauważył również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 września 2021 r., zmiany te miały zatem miejsce w momencie, gdy spodziewano się, że w niedługim czasie

wiele zwolnionych lub nowo stworzonych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym będzie podlegało obsadzeniu [zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 106, 107 i przytoczone tam orzecznictwo; W.Ż., pkt 150].

W drugiej kolejności należy również uwzględnić fakt, że utworzonej w tej sposób *ex nihilo* w Sądzie Najwyższym Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, której wszyscy sędziowie zostali powołani na wniosek KRS w jej nowym składzie, przyznano, jak wynika z art. 26 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, i jak zauważył również Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, właściwość do rozpoznawania spraw szczególnie wrażliwych, w tym protestów wyborczych i protestów związanych z przeprowadzeniem referendów, innych spraw z zakresu prawa publicznego, w szczególności tych wymienionych w tym przepisie, czy też skarg nadzwyczajnych mogących prowadzić do uchylenia prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych lub innych izb Sądu Najwyższego (pkt 66).

Dalej w pkt 69 wskazał, iż Trybunał, podobnie jak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 września 2021 r., zauważył w tym względzie, że odwołanie takie jak to przewidziane w art. 44 ust. 1a-4 ustawy o KRS, w brzmieniu wynikającym z ustaw z dnia 8 grudnia 2017 r. i 20 lipca 2018 r., jest pozbawione wszelkiej rzeczywistej skuteczności i w związku z tym jedynie stwarza pozory dostępności drogi sądowej. Następnie podkreślił on, że ograniczenia wprowadzone tymi ostatnimi ustawami dotyczą jedynie odwołań wnoszonych od uchwał KRS dotyczących przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, podczas gdy uchwały KRS dotyczące przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziów w innych sądach krajowych nadal podlegają wcześniej obowiązującemu ogólnemu systemowi kontroli sądowej. Wreszcie stwierdził on, że owe zmiany ustawodawcze zostały wprowadzone, jak wskazano już w pkt 65 niniejszego wyroku, na krótko przed tym, jak KRS w nowym składzie miała wypowiedzieć się w przedmiocie kandydatur zgłoszonych z myślą o obsadzeniu licznych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, które zostały zwolnione lub nowo utworzone na skutek wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym (zob. podobnie wyrok A.B. i in., pkt 157, 162, 164).

Zwrócić uwagę w tym miejscu należy na twierdzenie Trybunału dotyczące podziału sędziów na sędziów Sądu Najwyższego i sędziów z innych sądów.

Wskazuje na to jednoznacznie zmieniająca się treść przywołanego już art. 44 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Treść tego artykułu uwidacznia też intencje ustawodawcy zmierzające do podziału sędziów na dwie grupy, a mianowicie sędziów Sądu Najwyższego i pozostałych sędziów z innych sądów. Gdyby wolą ustawodawcy było potraktowanie również w sposób szczególny, uprzywilejowany, tak jak sędziów Sądu Najwyższego, także sędziów NSA, to z pewnością prawodawca wyraziłby to wprost w treści ustawy zrównując ich sytuację, poprzez brak możliwości podważenia oceny spełnienia przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sadu Najwyższego lub po zmianie art. 44 ww. ustawy, poprzez całkowite wyeliminowanie możliwości złożenia odwołania w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

To szczególne, uprzywilejowane potraktowanie przez władzę ustawodawczą sędziów Sądu Najwyższego należy wiązać z jego atrakcyjnymi z punktu widzenia politycznego (sprawowania władzy w państwie) kompetencjami IKNiSP, wskazanymi tylko w pewnej części przez Trybunał, jako kompetencje wrażliwe, czy też zakwestionowanej przez TSUE w wyroku C-791/19 Izby Dyscyplinarnej (sprawującej kontrolę dyscyplinarną nad sędziami), zdyskwalifikowanej przez Trybunał, w szczególności ze względu na charakteryzujące ją cechy z uwzględnieniem autonomii Izby w obrębie Sądu Najwyższego oraz sposób jej utworzenia.

Wypada zatem wskazać, w zakresie szerszym niż uczynił to TSUE w omawianym wyroku, na kompetencje wrażliwe tej Izby. Zgodnie zatem z art. 26 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy, m.in. rozpoznawanie: skarg nadzwyczajnych (pkt 1); protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, a także spraw, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej (pkt 2); odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych (pkt 3). W myśl zaś art. 26 § 4 tej ustawy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli

niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie.

Na wyksponowanie zasługują kompetencje istotne z punktu widzenia sprawowania władzy w państwie, a mianowicie: dotyczące wyborów i referendum. Do właściwości IKNiSP zaliczono rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, a także spraw, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej. Tak więc IKNiSP posiada kompetencje do stwierdzenia ważności wyborów do Sejmu i Senatu, tj. ważności wyborów władzy ustawodawczej sprawowanej w Rzeczypospolitej Polskiej przez te organy; wyborów prezydenckich, w których wybiera się Prezydenta, który jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, jest organem wykonawczym. W myśl art. 124 ust. 1 Konstytucji RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Zgodnie z art. 235 Konstytucji RP w określonych w tym przepisie przypadkach może być przeprowadzone referendum zatwierdzające zmianę Konstytucji RP. Natomiast na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Z ust. 3 powołanego artykułu wynika zaś, że wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125. W praktyce przepis ten zastosowano w odniesieniu do traktatu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej oraz Traktatu z Lizbony.

Wyksponowanie tych kompetencji IKNiSP miało na celu zobrazowanie znaczenia tej izby Sądu Najwyższego w zakresie sprawowania władzy w państwie. Wskazane działania z zakresu wymiaru sprawiedliwości IKNiSP dotyczą wyboru najważniejszych organów w państwie sprawujących władzę ustawodawczą i wykonawczą. Kompetencje kontrolne tej Izby z zakresu przeprowadzanych referendum ogólnokrajowych, czy konstytucyjnych dotyczą strategicznych działań w zakresie funkcjonowania państwa. Nie da się zatem, patrząc choćby przez pryzmat właściwości IKNiSP w zakresie kompetencji wrażliwych przyrównać sędziów tej izby do sędziów NSA.

Odnosnie zakwestionowanej przez TSUE Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego wypada zauważyć, że w świetle rozważań zawartych w pkt 89-110

wyroku C-791/19 należy stwierdzić, że - rozpatrywane łącznie - szczególny kontekst i obiektywne okoliczności, w jakich została utworzona Izba Dyscyplinarna, jej cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jej członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym. Taki rozwój sytuacji prowadzi do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego w rozumieniu orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 51 niniejszego wyroku (pkt 112 wyroku C-791/19).

Co się zaś tyczy zmian wprowadzonych tą ustawą, Trybunał orzekł już w pkt 137 i 138 wyroku A.B. i in., że zwłaszcza gdy są one rozpatrywane w powiązaniu ze wszystkimi elementami kontekstu wskazanymi w pkt 99-105 i 130-135 tego wyroku, mogą sugerować, iż polska władza ustawodawcza działała w tym wypadku w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiejkolwiek kontroli sądowej powołań dokonywanych na podstawie uchwał KRS obejmujących wnioski o powołanie sędziów Sądu Najwyższego, co jak wynika z pkt 56 niniejszego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził następnie w wyroku z dnia 21 września 2021 r. (pkt 75).

Za istotny dla rozstrzygnięcia wniosku o wyłączenie sędziego NSA od rozpoznania sprawy, w kontekście sprawy z zadaniem Trybunałowi pytaniem prejudycjalnym, należy uznać wyrok TSUE C-132/20. Jest to orzeczenie, w ramach którego pytanie prejudycjalne zostało postawione z udziałem sędziego powołanego na stanowisko sędziego przy udziale KRS ukształtowanej na podstawie ustawy z 8 grudnia 2017 r.

W orzeczeniu tym Trybunał udzielając odpowiedzi na postawione pytanie prejudycjalne wstępnie odniósł się do kwestii dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wskazał, że Rzecznik Praw Obywatelskich (Polska) podnosi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny z powodu nieprawidłowości zaistniałych przy powołaniu sędziego orzekającego jako sąd odsyłający do pełnienia urzędu i wątpliwości, jakie można zasadnie powziąć co do jego niezawisłości i bezstronności. W konsekwencji zdaniem

Rzecznika Praw Obywatelskich sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie odpowiada zatem dwóm zasadniczym kryteriom „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, a mianowicie kryterium ustanowienia na mocy ustawy oraz kryterium niezawisłości i bezstronności. Niespełnienie tych wymogów, łącznie lub samodzielnie, wystarczy do uznania, że sąd odsyłający nie jest uprawniony do wystąpienia do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi w ramach procedury współpracy przewidzianej w art. 267 TFUE (por. pkt 60, 61 i 64 ww. wyroku).

W pkt 66 omawianego orzeczenia Trybunał przypomniał na wstępie, że 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, a w rezultacie przy dokonywaniu oceny, czy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość (wyroki z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 42).

W omawianej sprawie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez Sąd Najwyższy, który aby rozstrzygnąć kwestię wstępną dotyczącą dopuszczalności skargi kasacyjnej, o której mowa w pkt 34 niniejszego wyroku, jest zobowiązany na podstawie prawa krajowego zbadać zgodność z prawem składu orzekającego, który wydał zaskarżony wyrok. Bezsporne jest, że Sąd Najwyższy jako taki spełnia wymogi przypomniane w pkt 66 niniejszego wyroku. W niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia natomiast obiekcyjne dotyczące tego, czy dany sędzia, zasiadający jednoosobowo w składzie orzekającym, który zwrócił się do Trybunału z rozpatrywanym tu wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, spełnia wymogi, jakim powinien odpowiadać organ, aby można go było uznać za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE (por. pkt 67-68 ww. wyroku).

W pkt 69 i 70 ww. wyroku Trybunał stwierdził, że w zakresie, w jakim wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez sąd krajowy, należy domniemywać, że spełnia on wspomniane wymogi przypomniane w pkt 66

niniejszego wyroku, niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że w ramach procedury prejudycjalnej, o której mowa w art. 267 TFUE, w świetle podziału zadań między Trybunałem a sądem krajowym do Trybunału nie należy badanie, czy postanowienie odsyłające zostało wydane zgodnie z przepisami krajowymi regulującymi ustrój sądów i postępowanie przed nimi. Trybunał powinien zatem oprzeć się na postanowieniu odsyłającym wydanym przez sąd państwa członkowskiego, o ile postanowienie to nie zostało uchylone na skutek wniesienia środków zaskarżenia przewidzianych ewentualnie przez prawo krajowe (wyroki: z dnia 14 stycznia 1982 r., Reina, 65/81, EU:C:1982:6, pkt 7; a także z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 44).

Należy wreszcie wyjaśnić, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 77 opinii, że ocena odmienna od tej, która wynika z pkt 68-74 niniejszego wyroku, mogłaby okazać się konieczna w okolicznościach, w których poza sytuacją osobistą sędziego lub sędziów, którzy formalnie występują z wnioskiem na podstawie art. 267 TFUE, inne czynniki miałyby mieć wpływ na funkcjonowanie sądu odsyłającego, w którym sędziowie ci zasiadają, przyczyniając się w ten sposób do naruszenia niezawisłości i bezstronności tego sądu (por. pkt 75 ww. wyroku).

Trybunał merytorycznie odnosząc się do zadanego pytania prejudycjalnego w pkt. 96 omawianego wyroku zauważył, że ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości i bezstronności. Normy mające zastosowanie do statusu sędziów i wykonywania przez nich obowiązków powinny umożliwiać w szczególności 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 pozwalać na niedopuszczenie do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym [wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo].

Trybunał orzekł zatem, że nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziów w ramach danego systemu sądownictwa, pociąga za sobą

naruszenie wymogu dotyczącego ustanowienia sądu na mocy ustawy, w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrejonalnych, narażając prawidłowość skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów, co ma miejsce, gdy dotyczy to podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego - Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 130 i przytoczone tam orzecznictwo] (pkt 122)].

Z przywołanego orzecznictwa wynika, że nie każde uchybienie, jakie może wystąpić w trakcie procedury powołania sędziego, pozwala na podanie w wątpliwość niezawisłości i bezstronności tego sędziego, a tym samym na wzbudzenie wątpliwości co do tego, czy skład orzekający, w którym on zasiada, ma przymiot „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” w rozumieniu prawa Unii (pkt 123).

Mając powyższe na uwadze Trybunał skonstatował w tezie 2 wyroku, że w świetle powyższych rozważań odpowiedzi na pytania czwarte i piąte winna brzmieć: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych oraz art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uznaniu za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy składu orzekającego sądu państwa członkowskiego, w którym zasiada sędzia, którego pierwsze powołanie do pełnienia urzędu lub kolejne powołania do sądu wyższej instancji nastąpiły albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukształtowany na podstawie przepisów ustawowych, które następnie zostały uznane przez sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego za niekonstytucyjne, albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukonstytuowany zgodnie z prawem, jednak po przeprowadzeniu postępowania, któremu brakowało transparentności, które nie było jawne i w ramach którego nie przysługiwała droga odwoławcza do sądu, ponieważ tego rodzaju nieprawidłowości nie mają takiego charakteru i wagi, by stworzyć rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych im

uprawnień dyskrecyjnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów.

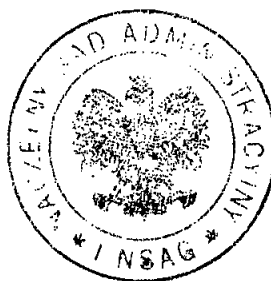
W świetle przedstawionych rozważań uwzględniających w szerokim ujęciu orzecznictwo TSUE, wymuszone oparciem wniosku o wyłączenie sędziego NSA od rozpoznania sprawy na wyrokach Trybunału C-718/21 i C-225/22, stwierdzić należy, że niewątpliwa wadliwość organu konstytucyjnego, jakim jest KRS i brak skutecznej drogi odwoławczej z uwagi na rozpoznawanie odwołań przez IKNiSP Sądu Najwyższego, to argumentacja niewystarczająca do wyłączenia sędziego NSA. Tego rodzaju nieprawidłowości nie mają takiego charakteru i wagi, by stworzyć rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecyjnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów. Intencją bowiem ustawodawcy było zapewnienie sobie wpływu na Sąd Najwyższy w zakresie istotnym dla sprawowania w państwie władzy. Przekonuje do tego właściwość IKNiSP oraz cechy i sposób utworzenia Izby Dyscyplinarnej, a także zmieniająca się treść art. 44 ustawy o KRS – w ramach której prawodawca w sposób szczególny uprzywilejował sędziów Sądu Najwyższego.

W zakresie przywołanego przez Prokuratora Krajowego w złożonym wniosku o wyłączenie wyroku ETPC w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce wskazać należy, że w wyroku tym Trybunał zauważył wadliwość systemową i zobowiązał Polskę, m.in. do przywrócenia niezależności KRS przez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziów członków KRS, uregulowania statusu wszystkich sędziów powołanych w ramach wadliwego postępowania z udziałem KRS na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r. oraz orzeczeń wydanych z ich udziałem i zapewnienia skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS przedstawiających Prezydentowi RP nominacje sędziowskie, w tym do Sądu Najwyższego. Stwierdził, że do Polski będzie należało podjęcie odpowiednich środków ogólnych pod nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy w uzgodnionych z nim ramach czasowych. Działanie to powinno obejmować odpowiednie środki legislacyjne, które zostaną podjęte w celu wykonania tego wyroku. Niezbędne są zatem działania

władzy ustawodawczej. Nie można w związku z tym uznać, że wykonanie omawianego wyroku pilotażowego ETPC należy do władzy sądowniczej w Polsce. W wyroku tym Trybunał nie przesądził statusu sędziów wybranych z rekomendacji Krajowej Rady Sądownictwa funkcjonującej na podstawie obecnie obowiązującej ustawy, ale wskazał, że kwestia ta powinna zostać uregulowana przez wprowadzenie odpowiednich aktów prawnych, na podstawie których nastąpi naprawa systemu sądownictwa w Polsce. Podkreślić wypada, że sanowanie tego systemu winno nastąpić z uwzględnieniem przywołanego wyżej orzecznictwa TSUE.

W konsekwencji powyższego brak było podstaw do wyłączenia sędziego NSA od rozpoznania sprawy. Wniosek Prokuratora Krajowego o wyłączenie podlegał zatem oddaleniu.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 22 § 1 w związku z art. 193 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji postanowienia.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Harasiewicz

starszy sekretarz sądowy