



Warszawa, 22 maja 2026 roku

**Opinia**  
**Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury**  
**w przedmiocie wpływu treści wyroku Trybunału**  
**Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 marca 2026 roku,**  
**w sprawie C-521/21 na procedowany w Sejmie projekt ustawy**  
**o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu**  
**ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie**  
**skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych**  
**w latach 2018-2025**  
**(druk sejmowy nr 2107)**

W odpowiedzi na wniosek Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 maja 2026 roku, złożony w oparciu o § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 marca 2024 roku w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2024 r., poz. 350), o wyrażenie opinii przez Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury w przedmiocie wpływu treści wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 marca 2026 roku, w sprawie C-521/21 (dalej także jako: wyrok), na procedowany w Sejmie projekt ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2025 (druk sejmowy nr 2107, dalej także jako projekt ustawy albo projekt), uprzejmie przedstawiam opinię Komisji w przedmiotowej materii.

Analiza treści wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 marca 2026 roku, wydanego w sprawie C-521/21, prowadzi do wniosku, że zarówno na poziomie ogólnych podstaw, jak i w zakresie zawartych w nim uwag szczegółowych, nie pozostaje on w sprzeczności z rozwiązaniami przewidzianymi w procedowanym projekcie ustawy. Przeciwnie, kierunek wykładni przyjęty przez Trybunał w istotnym zakresie koresponduje z podstawowymi założeniami projektu, odnoszącymi się do konieczności zapewnienia skutecznej ochrony prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa, a także do potrzeby uregulowania skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2025 w sposób odpowiadający standardom prawa Unii Europejskiej. W konsekwencji należy stwierdzić, że wyrok TSUE w przeważającej mierze potwierdza prawidłowość założeń stanowiących podstawę projektowanej regulacji.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że w wyroku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej szeroko odniósł się do obowiązków państw członkowskich w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony sądowej. Trybunał przypomniał, że na każdym państwie członkowskim spoczywa obowiązek zagwarantowania, aby organy orzekające stanowiące „sądy” w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, rozpoznające sprawy związane ze stosowaniem lub wykładnią tego prawa, odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej (pkt 44 i 59). Jednocześnie TSUE zwrócił uwagę na konieczność zapewnienia spójności pomiędzy prawami gwarantowanymi przez Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej a odpowiadającymi im prawami chronionymi na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (pkt 43), co nakazuje uwzględnienie dorobku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przy ocenie standardu prawa do sądu ustanowionego ustawą.

Trybunał dostrzegł również systemowy charakter nieprawidłowości związanych z procedurą powoływania sędziów w Polsce po zmianach w zakresie kształtowania sędziowskiego składu Krajowej Rady Sądownictwa. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że ponad 3000 sędziów, stanowiących około 30% ogółu sędziów w Polsce, zostało powołanych na wniosek KRS ukształtowanej 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), przy jednoczesnym braku możliwości skutecznego zaskarżenia uchwał KRS zawierających wnioski o powołanie przez kandydatów nieprzedstawionych Prezydentowi RP. Trybunał podkreślił przy tym, że liczne elementy tej reformy zostały już uprzednio uznane zarówno w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak i samego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, za niespełniające standardów wynikających odpowiednio z art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE (pkt 58).

W tym kontekście szczególne znaczenie ma również odwołanie się przez TSUE do wyroku pilotażowego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (CE:ECHR:2023:1123JUD005084921). Trybunał wskazał, że ETPC stwierdził w tym orzeczeniu istnienie problemów systemowych dotyczących niezależności sądownictwa w Polsce, wymagających podjęcia przez państwo polskie odpowiednich działań ustawodawczych oraz innych środków mających na celu rozwiązanie problemów związanych z niezależnością sądownictwa wynikających z reform przeprowadzonych w tym państwie (pkt 62). Projekt ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2025 (druk sejmowy nr 2107) procedowany obecnie w Sejmie stanowi właśnie próbę wykonania wskazanego wyroku poprzez ustanowienie kompleksowych rozwiązań ustawowych służących przywróceniu

zgodności krajowego systemu sądownictwa ze standardami wynikającymi z prawa unijnego.

Na tle powyższych ustaleń TSUE wyraźnie odrzucił stanowisko, zgodnie z którym wystarczające byłoby dokonywanie wyłącznie indywidualnej oceny statusu poszczególnych sędziów w ramach postępowań o ich wyłączenie z uwagi na okoliczności powołania. Trybunał stwierdził bowiem, że przy systemowym charakterze stwierdzonych nieprawidłowości takie rozwiązanie nie mogłoby, co do zasady, wystarczyć do pełnego poszanowania wymogu, aby sprawy objęte prawem Unii były rozpoznawane przez niezależne sądy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (pkt 60). W konsekwencji wyrok TSUE potwierdza konieczność przyjęcia rozwiązań o charakterze ogólnym i ustawowym, zmierzających do kompleksowego uregulowania skutków wadliwych powołań sędziowskich, odstępujących od indywidualnej oceny przestrzegania wymogu „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” w przypadku każdego wadliwego powołania.

Istotnym elementem rozważań Trybunału było również doprecyzowanie standardu prawa do „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”. TSUE, pozostając w zgodzie z utrwalonym orzecznictwem ETPC, wyraźnie zaakcentował samodzielny charakter tego standardu względem gwarancji niezawisłości i bezstronności sądu (pkt 72). Trybunał podkreślił zarazem, że standard ten służy zapobieganiu sytuacji, w której organizacja wymiaru sprawiedliwości pozostawałaby w praktyce uzależniona od arbitralnych decyzji władzy wykonawczej, zamiast być regulowana ustawą uchwaloną zgodnie z konstytucyjnymi zasadami stanowienia prawa (pkt 73). Wskazano także, że wymóg „sądu ustanowionego ustawą” obejmuje nie tylko abstrakcyjną strukturę organów sądowych, lecz również proces tworzenia składów orzekających w konkretnych sprawach, a także wszelkie naruszenia przepisów prawa krajowego wpływające na prawidłowość udziału sędziego w rozpoznaniu sprawy (pkt 73). Trybunał jednoznacznie potwierdził przy tym, że standard ten odnosi się także do samego procesu powoływania sędziów (pkt 75).

Jednocześnie TSUE zaakcentował potrzebę przywrócenia społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości, poszanowania zasady podziału władz oraz zapewnienia ciągłości i skuteczności funkcjonowania sądownictwa, w tym skuteczności mechanizmu pytań prejudycjalnych przewidzianego w art. 267 TFUE. W tym celu Trybunał wskazał na konieczność ustanowienia odpowiednich ram normatywnych umożliwiających ocenę, z uwzględnieniem charakteru i wagi stwierdzonych nieprawidłowości, czy osoby powołane z udziałem wadliwie ukształtowanej KRS mogą nadal wykonywać obowiązki sędziowskie (pkt 63). Cel ten znajduje odzwierciedlenie w rozwiązaniach przewidzianych w projekcie ustawy, który zmierza do stworzenia kompleksowego mechanizmu prawnego pozwalającego na systemowe uporządkowanie skutków wadliwych nominacji.

Trybunał wyraźnie zastrzegł przy tym, że państwu członkowskiemu przysługuje szeroki margines swobody w zakresie określenia szczegółowej treści przyjmowanych rozwiązań ustawowych, o ile ustanowione mechanizmy opierają się na obiektywnych kryteriach i zapewniają, że funkcje sędziowskie będą mogły nadal wykonywać jedynie te osoby powołane wadliwie, które dają wystarczające gwarancje niezależności (pkt 65). W ocenie Komisji Kodyfikacyjnej projekt ustawy pozostaje w granicach tak określonej autonomii legislacyjnej państwa członkowskiego i realizuje wskazane przez Trybunał cele w sposób zgodny ze standardami prawa Unii Europejskiej.

W szczególności projekt ustawy opiera się na założeniu, że w odniesieniu do osób powołanych do pełnienia urzędu sędziego, wobec których projekt przewiduje określone skutki prawne, stwierdzone nieprawidłowości w procedurze nominacyjnej prowadzą do naruszenia standardu „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”. Założenie to wynika z oceny, iż począwszy od 2018 roku polski system prawny w zakresie regulującym proces powoływania sędziów został poddany głębokim i strukturalnym zmianom, które całkowicie zdeformowały jego kształt oraz mechanizmy mające zapewniać niezależność procedury nominacyjnej, a w konsekwencji podważyły legitymację dokonywanych powołań oraz społeczne zaufanie do ich prawidłowości.

Powyższa diagnoza znajduje potwierdzenie również w treści wyroku TSUE w sprawie C-521/21, w którym Trybunał zaakcentował systemowy charakter stwierdzonych nieprawidłowości oraz ich wpływ na realizację standardu prawa do sądu ustanowionego ustawą. W szczególności z pkt 77 i 78 wyroku wynika, że w sytuacji utrwalonych i strukturalnych naruszeń dotyczących procesu powoływania sędziów dopuszczalne, a zarazem uzasadnione, pozostaje zastosowanie generalnych środków ustawodawczych służących przywróceniu zgodności krajowego systemu sądownictwa ze standardami wynikającymi z prawa Unii Europejskiej oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Projekt ustawy realizuje właśnie taki cel, przewidując systemowe rozwiązania zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z prawem w obszarze powołań sędziowskich.

Poza tym projekt ustawy, pozostając w zgodzie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. wyroki z 1.12.2020 r., *Ástráðsson v. Islandia*, skarga nr 26374/18, pkt 231 i 233, z 22.07.2021 r., *Reczkowicz v. Polska*, skarga nr 43447/19, pkt 260; *Dolińska-Ficek i Ozimek v. Polska*, pkt 315), przyjmuje za punkt wyjścia stanowisko, zgodnie z którym prawo jednostki do sądu ustanowionego ustawą stanowi autonomiczną oraz odrębną gwarancję wynikającą z art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Takie ujęcie zostało wyraźnie potwierdzone również w wyroku TSUE w sprawie C-521/21, w którym Trybunał zaakcentował samodzielny charakter standardu „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” względem gwarancji niezawisłości i bezstronności sądu (pkt 72).

W związku z tym projekt nie przewiduje badania, czy sędziowie powołani z naruszeniem prawa dokładają następnie starań w celu przestrzegania wymogów rzetelnego procesu. Odpowiada to rozumieniu standardu prawa do sądu ustanowionego ustawą w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie ETPC, w którym zwraca się uwagę, że w sytuacji, gdy uchybienia występujące w procesie powołania sędziego, mają taką wagę, że podważają samą istotę tego prawa, nie jest konieczne weryfikowanie, czy dodatkowo stwarzają także zagrożenie dla zapewnienia gwarancji niezależności i bezstronności sądu (wyrok ETPCZ z 1.12.2020 r., *Ástráðsson v. Islandia*, skarga nr 26374/18, pkt 280, 285 i 295).

W zakresie rozstrzygnięcia pytania prejudycjalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 24 marca 2026 r. w sprawie C-521/21 wyraźnie zaakcentował, że indywidualna kontrola spełnienia wymogu „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” w ramach postępowań o wyłączenie sędziego, oparta wyłącznie na analizie okoliczności jego powołania, nie stanowi rozwiązania optymalnego dla usunięcia systemowego charakteru nieprawidłowości w procedurze nominacyjnej (pkt 60). Jednocześnie TSUE odniósł swoją ocenę do specyficznego stanu faktycznego leżącego u podstaw sprawy, w którym powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego dotyczyło osoby wywodzącej się z grupy zawodowej asystentów sędziego (pkt 92). W tym zakresie Trybunał zastrzegł, że jego sugestia co do braku naruszenia standardu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą odnosi się wyłącznie do tej konkretnej konfiguracji okoliczności faktycznych, nie zaś do całości zagadnienia systemowych skutków zmian w procedurze nominacyjnej.

Jakkolwiek w sentencji wyroku z dnia 24 marca 2026 r., w sprawie C-521/21 TSUE stwierdził, że art. 19 TUE w zw. z art. 47 Karty praw podstawowych nie stoją na przeszkodzie uznaniu za sąd niezawisły i bezstronny składu, w którym zasiada sędzia powołany w postępowaniu z udziałem organu niedającego gwarancji niezależności oraz w którym uczestnicy nie mieli zapewnionego skutecznego środka prawnego, to jednak należy podkreślić, że tak ujęta sentencja odnosi się wyłącznie do wymogu niezawisłości i bezstronności, podczas gdy zasadniczy problem lokuje się w pierwszej kolejności na płaszczyźnie wymogu sądu ustanowionego ustawą, który TSUE sam w tym wyroku uznaje za odrębny i samodzielny (pkt 72).

Okoliczność, że TSUE nie odniósł się w sentencji do wymogu „sądu ustanowionego ustawą”, mimo że sąd odsyłający właśnie w tym zakresie sformułował pytanie prejudycjalne, nakazuje uznać, że ciężar rozstrzygnięcia został w istocie przeniesiony na ocenę *in concreto* w każdej indywidualnej sprawie, a zatem nie dotyczy rozstrzygnięcia problemu systemowego, do którego rozwiązania zmierza ustawa. Odmienne rozumienie tego wyroku, prowadziłoby do istotnego zwiększenia niepewności prawnej oraz ryzyka rozbieżnych ocen dotyczących tych samych sędziów w różnych postępowaniach. Takie rozumienie

należy zatem odrzucić jako prowadzące do utrwalenia stanu, w którym sądy w dalszym ciągu będą zmuszone do oceny własnego statusu, co jedynie pogłębiałoby instytucjonalny konflikt i nie usuwało jego źródła.

Ponadto podkreślenia wymaga, że wyrok w sprawie C-521/21 odnosi się jedynie do uznania za „niezawisły i bezstronny sąd” składu orzekającego, w którym zasiada jednoosobowo sędzia, która bezpośrednio przed nominacją pełniła funkcję starszej asystentki sędziego w sądzie okręgowym. Należy w związku z tym uwzględnić, że projekt ustawy w art. 2 ust. 2 pkt 2 wprowadza wyłączenie stosowania ustawy w odniesieniu do osób powołanych na stanowisko sędziego sądu rejonowego, których uprawnienie do ubiegania się o powołanie wynikało z art. 15 ust. 11, art. 18 lub art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1139 ze zm.), a więc w szczególności osób, które ukończyły aplikację ogólną, zdały egzamin sędziowski oraz pozostawały w zatrudnieniu na stanowisku asystenta sędziego.

W konsekwencji należy stwierdzić, że między kierunkiem rozstrzygnięcia przyjętym przez TSUE a rozwiązaniami normatywnymi przewidzianymi w projekcie ustawy nie zachodzi żadna sprzeczność. Przeciwnie, projekt w sposób spójny uwzględnia zarówno systemowy charakter problemu wskazanego przez Trybunał, jak i dopuszczalne – w świetle dotychczasowego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – zróżnicowanie sytuacji prawnej określonych kategorii sędziów w zależności od okoliczności ich powołania.