

dr Paweł Filipek

Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6398-8798>).

Granice unijnej ochrony niezawisłości sędziowskiej: wyznaczanie sędziów do równoległego orzekania. Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 1.08.2025 r., sprawy połączone C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 i C-493/23, Daka i in.

Słowa kluczowe: niezawisłość, niezależność, skuteczna ochrona sądowa, wyznaczenie sędziego, Sąd Najwyższy, Trybunał Sprawiedliwości UE

W sprawie prejudycjalnej Daka¹ Trybunał w Luksemburgu 1.08.2025 r. orzekł, że unijna zasada skutecznej ochrony sądowej pozwala prezesowi sądu wyznaczać sędziów jednej z izb tego sądu do czasowego orzekania w innej izbie. Jest tak, nawet jeśli sędziowie ci nie wyrazili na to zgody, nie mogli takiego wyznaczenia zaskarżyć, oznaczało zwiększone obciążenie i orzekanie poza dziedziną swojej specjalizacji, a o wyznaczeniu decydowała osoba powołana na stanowisko sędziowskie sprzecznie z prawem. Wyrok zapadł w odpowiedzi na zapytania Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, orzekającej w składach złożonych z sędziego tej Izby oraz sędziów innej izby. Z powodu sposobu ich ukształtowania, składy zgłosiły TS wątpliwości co do spełniania przez nie unijnych atrybutów „sądu”. Trybunał tych wątpliwości nie podzielił, ale wskazał warunki wyznaczania sędziów do orzekania poza macierzystą izbą. Wyjaśnienia Trybunału uzupełniają bogate, acz jeszcze niepełne orzecznictwo dotyczące wymogów skutecznej ochrony sądowej. Niemniej wyrok osłabia ochronę niezawisłości sędziowskiej, bo choć TS potwierdził objęcie nią kolejnego aspektu statusu sędziego, to określone przezeń kryteria pozytywne i negatywne wyrażają niski standard ochronny. Trybunał przerwał też wcześniejszą linię orzeczniczą, iż każdy środek wkraczający w status sędziego wymaga kontroli sądowej, inaczej narusza standard niezawisłości. Z kolei w odniesieniu do osób wadliwie powołanych do SN Trybunał rozróżnił ich akty organizacyjne – jako zgodne z prawem UE – od orzeczeń – niezgodnych z tym prawem. Potwierdził częściową akceptację wadliwości sądów i sędziów, jeżeli nie przekracza wysokiego progu wagi naruszenia.

1. Wprowadzenie

W dniu 1.08.2025 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w pięciu połączonych sprawach prejudycjalnych C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 i C-493/23², zainicjowanych

przez Izbę Cywilną Sądu Najwyższego. Wspólnym problemem odesłań było zachowanie wymogów zasady skutecznej ochrony sądowej i niezależności sądu przy wyznaczaniu sędziów Sądu Najwyższego do czasowego, równoległego orzekania w innej izbie tego sądu – bez ich zgody i bez możliwości zaskarżenia takiej decyzji. W składach Izby Cywilnej, obok sędziego z tej izby, zasiadali bowiem również sędziowie Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN, wyznaczeni dyskrejonalnie przez Pierwszą Prezes SN do czasowego orzekania w tej pierwszej.

Nowym zagadnieniem prawnym, które stanowi trzon wyroku w sprawie Daka jest zatem to, czy unijny standard

1 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 1.08.2025 r., sprawy połączone C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 i C-493/23, Daka i in., EU:C:2025:592 – dalej wyrok C-422/23, Daka.

2 Nazwa „Daka” została nadana sprawie przez TS, jest fikcyjna, nie jest nazwą ani nazwiskiem żadnej ze stron postępowania.

niezawisłości (art. 19 ust. 1 ak. 2 Traktatu o Unii Europejskiej³ i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁴) chroni sędziów krajowych przed dyskrejonalnym wyznaczaniem do innej izby, i czy wymaga istnienia kontroli sądowej chroniącej przed jego nadużyciem. Pytania dotyczyły nie tylko statusu sądu i wyznaczania sędziów, lecz także niektórych kwestii z zakresu zamówień publicznych.

W wyroku C-422/23, Daka, kolejnym w wieloletniej sadze dotyczącej wymogów skutecznej ochrony sądowej⁵, TS orzekł, że wyznaczenie sędziów SN do równoległego orzekania w innej izbie nie narusza prawa Unii, o ile jest uzasadnione, ograniczone w czasie i oparte na przepisach krajowych. Trybunał nie podzielił wątpliwości sądów odsyłających co do zagrożenia ich niezależności dyskrejonalnością zarządzeń prezesa sądu. Odrzucił automatyczną dyskwalifikację uznaniowego wyznaczania sędziów, wprowadził test legalności – obejmujący kryteria pozytywne oraz negatywny test antyinstrumentalizacyjny. Odstąpił zarazem od dotychczasowej linii orzecznictwa, odmawiając sędziom prawa do zaskarżenia podejmowanego wobec nich środka.

Wyrok dotknął także kwestii skutków wadliwego powołania sędziów do SN, różnicując skuteczność ich aktów orzeczniczych i organizacyjnych. W ten sposób TS poszukuje kompromisu: z jednej strony – dąży do zachowania wymogów skutecznej ochrony sądowej, lecz z drugiej strony – chroni zdolność orzekania nawet przez wadliwe organy sądowe, o ile waga naruszenia prawa nie przekracza określonego progu.

Wybory orzecznicze TS w wyroku C-422/23, Daka, mogą jednak budzić wątpliwości. Wprowadzony test legalności wyznaczania sędziów ograniczył się jedynie do kryteriów materialnych, uznając gwarancje proceduralne – zgodę sędziego i kontrolę sądową – za nieistotne. Jednocześnie Trybunał, formułując kryteria zgodności wyznaczania z prawem Unii, sam ich nie zastosował w pełni konsekwentnie. W konsekwencji wyrok osłabia dotychczasowe gwarancje niezawisłości, choć wpisuje się w logikę maksymalnego utrzymania zdolności sądownictwa krajowego do orzekania w sprawach z elementem unijnym⁶.

2. Tło sprawy i wnioski prejudycjalne

Procedura prejudycjalna została zainicjowana w pięciu postępowaniach prowadzonych w Izbie Cywilnej SN wskutek skarg kasacyjnych. Sprawy krajowe dotyczyły klasycznych sporów cywilnych rozpoznawanych w postępowaniu kasacyjnym po wyroku sądu okręgowego (jedna sprawa) bądź sądów apelacyjnych (cztery sprawy). W pierwszej ze spraw chodziło o podział majątku wspólnego i dział spadku⁷, w drugiej – o zwolnienie od zabezpieczenia i egzekucji akcji na okaziciela

posiadanych przez spółkę⁸, w następnej – o ustalenie nieistnienia stosunku zobowiązaniowego⁹, w kolejnej – o żądanie zapłaty¹⁰, zaś w ostatniej – o zobowiązanie jednostki samorządu terytorialnego do złożenia oświadczenia woli¹¹.

W sprawach orzekać miały trzyosobowe składy Izby Cywilnej o nietypowej obsadzie: obok sędziego tej Izby włączono także po dwóch sędziów Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Zostali oni czasowo, na trzy miesiące, wyznaczeni przez Pierwszą Prezes SN do orzekania również w Izbie Cywilnej, zachowując jednocześnie stanowisko w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych i orzekając w niej. Nie zostali zatem dosłownie „przeniesieni” z izby do izby, ale mieli orzekać w nich obu równocześnie. Takie decyzje Pierwszej Prezes SN objęły niemal wszystkich sędziów Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych i kilku członków Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Wskazywano, że miały służyć wsparciu kadrowemu Izby Cywilnej i zmniejszeniu liczby zalegających w niej spraw.

Niektórzy z sędziów podważali zgodność procedury wyznaczenia z unijnymi wymogami skutecznej ochrony sądowej, wskazując ku temu wiele powodów. Nie byli konsultowani i nie wyrażali zgody na wyznaczenie do orzekania w innej izbie, co uznali za analogiczne do przeniesienia między wydziałami sądów, negatywnie ocenione przez TS w wyroku z 6.10.2021 r., C-487/19, W.Ż.¹² Decyzje o wyznaczeniu pozbawione były uzasadnienia i nie podlegały kontroli sądowej. Wyznaczenie niosło ze sobą podwójne obciążenie pracą, musieli bowiem orzekać równoległe w dwóch izbach. Naruszono przy tym ich specjalizację, ponieważ mieli orzekać w sprawach z innej gałęzi prawa niż ta, w której zdobyli doświadczenie, co mogło obniżyć jakość orzecznictwa i godzić w prawo do rzetelnego procesu. Sędziowie wskazywali także na bezprecedensową skalę i masowy charakter przesunięcia sędziów. Wreszcie podkreślali wadliwość powołania do SN osoby decydującej o wyznaczaniu sędziów do orzekania w innej izbie (Pierwszej Prezes SN), a także osoby wyznaczającej takich sędziów do konkretnego składu Izby Cywilnej (prezes izby). Z powodu takich okoliczności wyznaczenia sędziów składy orzekające sformułowały do Trybunału wątpliwości co do zgodności tego mechanizmu z zasadą skutecznej ochrony sądowej. Ujęto je w dwóch wariantach.

W sprawach C-422/23 i C-493/23 pytania przyjęły formułę ogólniejszą, koncentrując się na konieczności zapewnienia sędziemu sądowej drogi odwołania od dyskrejonalnej decyzji Pierwszej Prezes SN o czasowym wyznaczeniu do innej izby, jako gwarancji jego niezawisłości i niezależności. W efekcie chodziło o ustalenie, czy skład orzekający, w którym zasiadają sędziowie wyznaczeni w ten sposób, a pozbawieni dostępu do kontroli sądowej, pozostaje niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, tj. czy spełnia unijny standard sądu w rozumieniu art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE i art. 47 KPP¹³.

Natomiast w sprawach C-455/23, C-459/23 i C-486/23 pytania sformułowano szerzej a jednocześnie bardziej

3 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, ze zm. – dalej TUE.

4 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

5 Reprezentatywny przegląd dorobku TS zob. m.in. S. Biernat, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów państw członkowskich w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Sądowy” 2024/5, s. 6 i n.

6 W niniejszym tekście ograniczam się do analizy problematyki niezawisłości sędziowskiej, nie wkraczając w obszar innych zagadnień poruszonych w orzeczeniu.

7 Postanowienie SN z 3.04.2023 r., II CSKP 496/22, LEX nr 3521976, sprawa C-422/23.

8 Postanowienie SN z 3.04.2023 r., II CSKP 501/22, LEX nr 3521975, sprawa C-455/23.

9 Postanowienie SN z 21.04.2023 r., II CSKP 1588/22, LEX nr 3569207, sprawa C-459/23.

10 Postanowienie SN z 13.06.2023 r., II CSKP 1086/22, LEX nr 3574641, sprawa C-486/23.

11 Postanowienie z 13.06.2023 r., II CSKP 1489/22, LEX nr 3574642, sprawa C-493/23.

12 EU:C:2021:798 – dalej wyrok C-487/19, W.Ż.

13 Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 38.

szczegółowo, w większym stopniu włączając do treści pytań okoliczności wyznaczenia sędziów. Odwołując się do wyroku C-487/19, W.Z., pytano, czy taki mechanizm wyznaczenia nie narusza zasady nieusuwalności i niezawisłości. Akcentowano nie tylko brak zgody sędziów i brak sądowej kontroli decyzji, lecz także to, że takie decyzje wydawały osoby powołane do SN w wadliwej procedurze. Wskazywano też na brak podstawy krajowej dla równoczesnego orzekania w dwóch izbach, a także potencjalne naruszenie unijnych norm czasu pracy. Pytano ponadto – z powołaniem zasady pierwszeństwa prawa Unii – czy sędziowie mogą uznać zarządzenia o wyznaczeniu za nieistniejące i odmówić orzekania w przydzielonej im sprawie, czy też powinni ją rozstrzygnąć, pozostawiając kwestię wadliwości orzeczenia do ewentualnego podnoszenia przez strony postępowania¹⁴.

Poza pytaniami dotyczącymi statusu sądu i skutecznej ochrony sądowej, w jednej ze spraw (C-459/23) zadano także szczegółowe pytania dotyczące interpretacji i stosowania prawa zamówień publicznych.¹⁵

3. Wyrok Trybunału

Wyrok C-422/23, Daka, zapadł w składzie izby, bez opinii rzecznika generalnego¹⁶. Trybunał orzekł, że unijna zasada skutecznej ochrony sądowej nie stoi na przeszkodzie wyznaczeniu przez prezesa sądu sędziów z jednej z izb tego sądu do czasowego orzekania w innej izbie tego sądu, przy jednoczesnym pozostawieniu obowiązku orzekania w ich macierzystej izbie. W ocenie TS nie ma przy tym znaczenia to, że sędziowie nie wyrazili na to zgody, nie dysponują żadnym sądowym środkiem zaskarżenia wyznaczenia, że pociąga ono za sobą zwiększenie ich obciążenia pracą i wymaga zaangażowania w dziedzinach niezwiązanych z ich specjalizacją. Bez znaczenia jest i to, że prezes został powołany do tego sądu w okolicznościach niezgodnych z wymogami skutecznej ochrony sądowej¹⁷.

Jednocześnie Trybunał obwarował zgodność wyznaczenia sędziów z prawem Unii tym, czy takie działania są oparte na uzasadnionych powodach związanych w szczególności z należyтым sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, czy są podejmowane na podstawie przepisów krajowych regulujących ustrój danego sądu, czy mają charakter czasowy i są ściśle określone w czasie, czy też nie podważają przydzielenia danych sędziów do ich izby macierzystej i nie prowadzą do jakiegokolwiek degradacji tych sędziów ani odebrania im spraw pozostających w ich referacie¹⁸.

W dalszej części tekstu poruszam zagadnienia prawidłowości składu organów odsyłających jako kwestii wstępnej w procedurze prejudycjalnej (punkt 4), omawiam podstawowe elementy wyroku dotyczące niezawisłości (punkt 5), szczegółowo analizuję test legalności wyznaczania sędziów

(punkt 6), wyodrębniając problem kontroli sądowej (punkt 7) oraz skuteczności aktów organizacyjnych osób nieprawidłowo powołanych do SN (punkt 8).

4. Kwestia prawidłowości składu organów odsyłających

Na gruncie wyroku C-422/23, Daka, pojawiło się interesujące zagadnienie dopuszczalności wniosków prejudycjalnych w sytuacji, gdy organy odsyłające same kwestionują swój sądowy status. Składy Izby Cywilnej przedstawiając pytania prejudycjalne jednocześnie kontestowały spełnianie przez siebie unijnych wymogów skutecznej ochrony sądowej¹⁹. Jeśli bowiem w składach zasiadać mieli sędziowie wyznaczeni do orzekania z naruszeniem wymogów niezawisłości sędziowskiej, to i sam skład nie spełniałby standardu niezależności. Obecność w wieloosobowym składzie sądu, choćby jednego sędziego powołanego sprzecznie z prawem, pozbawia bowiem cały skład statusu sądu²⁰. W ten sposób organy odsyłające podważały własną legitymację do zainicjowania procedury prejudycjalnej na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²¹, która jest dostępna dla organów spełniających kryteria „sądu” w autonomicznym rozumieniu Trybunału²².

Trybunał ma immanentną kompetencję do oceny dopuszczalności wniosku, w tym weryfikacji tego, czy organ odsyłający posiada status sądu²³. Gdyby podzielił ocenę organów krajowych, to powinien uznać ich wnioski za niedopuszczalne. W tym zakresie TS odwołał się do dwustopniowej konstrukcji z wyroku z 29.03.2022 r., C-132/20, Getin Noble Bank²⁴: domniemania prawidłowości składu organu odsyłającego²⁵ oraz możliwości jego przełamania, gdy prawomocne orzeczenie sądowe innego sądu międzynarodowego lub krajowego prowadzi do odmowy uznania organu za sąd.²⁶ Konstrukcja ma charakter instrumentalny, została przyjęta, by utrzymywać możliwość kierowania zapytań prejudycjalnych także przez wadliwe organy, które nie posiadają atrybutów sądu²⁷. Przyjmując wysoce sformalizowane domniemanie prawidłowości składu, TS w praktyce przesunął ciężar dowodowy na Europejski Trybunał Praw Człowieka i zrezygnował z samodzielnego weryfikowania statusu organu odsyłającego do czasu spełnienia się restrykcyjnego warunku. Uczynił to wbrew własnemu

14 Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 39.

15 Dotyczyły one następujących kwestii: czy umowa ramowa na zakup zielonych certyfikatów przez przedsiębiorstwo publiczne podlega reżimowi zamówień publicznych, jakie skutki ma jej zawarcie poza tym reżimem oraz czy domaganie się unieważnienia takiej umowy przez zamawiającego może stanowić nadużycie prawa, zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 49. Te kwestie pozostają poza zakresem niniejszego tekstu.

16 To nietypowe w sprawach dotyczących niezawisłości, choć zgodnie z art. 20 ak. 5 Statutu Trybunału Sprawiedliwości, Trybunał może zrezygnować z opinii po wysłuchaniu rzecznika generalnego.

17 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 100.

18 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 100.

19 „Sąd Najwyższy stwierdza, że skład orzekający w niniejszej sprawie został ukształtowany z naruszeniem prawa krajowego i, – co za tym idzie – skład ten nie jest sądem ustanowionym ustawą” – zob. postanowienie SN z 3.04.2023 r., II CSKP 496/22, LEX nr 3521976, pkt 13.

20 Postanowienie TS z 29.05.2024 r., C-720/21, Rzecznik Praw Obywatelskich przeciwko M.M. i in. (polska skarga nadzwyczajna), EU:C:2024:489, pkt 29 – dalej postanowienie C-720/21, M.M. i in.

21 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

22 O kryteriach sądu zob. wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, EU:C: 2018:117, pkt 38 – dalej wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses; wyrok C-422/23, Daka, pkt 53.

23 Zob. w szczególności wyrok TS z 22.03.2022 r., C-508/19, M.F. przeciwko J.M. (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – mianowanie), EU:C:2022:201, pkt 59 – dalej wyrok C-508/19, M.F.; zob. też wyrok C-422/23, Daka, pkt 51.

24 EU:C:2022:235 – dalej wyrok C-132/20, Getin Noble Bank.

25 Wyrok C-132/20, Getin Noble Bank, pkt 68–69.

26 Wyrok C-132/20, Getin Noble Bank, pkt 72.

27 Szerzej zob. P. Filipek, *Drifting Case-law on Judicial Independence: A Double Standard as to What Is a 'Court' Under EU Law?* (CJEU Ruling in C-132/20 Getin Noble Bank), „VerfBlog” 2022/13(5).

stanowisku, że do niego samego należy zbadanie okoliczności, w jakich zwrócił się do niego sąd krajowy, aby ustalić własną właściwość lub dopuszczalność wniosku²⁸. Skoro TS ma zapewnić poszanowanie prawa Unii (art. 19 ust. 1 TUE), to zbadanie dopuszczalności wniosku na gruncie art. 267 TFUE, w tym statusu organu, jest nie tylko jego kompetencją – uprawnieniem, lecz także obowiązkiem.

Dotychczas, stosując konstrukcję z wyroku C-132/20, Getin Noble Bank, TS parokrotnie uznał za niedopuszczalne wnioski SN jako pochodzące od organów niebędących niezależnymi i bezstronnymi sądami ustanowionymi uprzednio na mocy ustawy. Były to sytuacje obsadzenia organów odsyłających osobami powołanymi do SN sprzecznie z prawem, w szczególności na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, niespełniającej koniecznego wymogu niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Takie przypadki dotyczyły już składów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych²⁹ oraz Izby Cywilnej SN³⁰. W każdej z tych spraw zastosowanie znalazł uprzedni, prawomocny wyrok ETPC, a ścieżka argumentacyjna TS potwierdzała instrumentalną naturę domniemania z wyroku C-132/20, Getin Noble Bank. W istocie bowiem Trybunał Luksemburski „nie dostrzega” (*de facto*: ignoruje) wadliwości organu odsyłającego, dopóki nie stwierdzi jej ETPC (potencjalnie także sąd krajowy), by dopiero wtedy podjąć swoje obowiązki i „w świetle własnego orzecznictwa” – ocenić, że organ nie spełnia wymogów procedury prejudycjalnej. Jednak to samo „własne orzecznictwo” pozwoliłoby ocenić status organu bez czekania na działanie innego sądu.

W sprawie C-422/23, Daka, odesłania prejudycjalne pochodziły jednak od składów orzekających Izby Cywilnej, obejmujących prawidłowo powołanych sędziów SN. Nie ma zatem żadnego prawomocnego orzeczenia sądu, czy to krajowego czy międzynarodowego, mogącego prowadzić do przełamania domniemania z wyroku C-132/20, Getin Noble Bank. Domniemanie to zatem chroniło organy odsyłające.

Trybunał nie uznał z kolei za zasadne rozważenie drugiej, zasygnalizowanej w sprawie C-132/20, Getin Noble Bank, przesłanki, rozszerzającej możliwość przełamania domniemania prawidłowości składu. Obejmuje ona stwierdzenie istnienia czynników systemowych mających wpływ na funkcjonowanie sądu, innych niż sytuacja osobista sędziów, przyczyniających się do naruszenia niezawisłości i bezstronności sądu³¹. Ta swoista klauzula rezerwowa, sformułowana ogólnikowo i enigmatycznie, ma stanowić „wyjście awaryjne” i pozwalać na obejście niemożności obalenia domniemania z powodu

braku prawomocnego orzeczenia sądu. W wyroku C-422/23, Daka, nie odnosząc się do tej przesłanki, TS stwierdził jedynie lakonicznie, że wątpliwości sądu odsyłającego nie wystarczają do obalenia domniemania³².

5. Wymóg niezawisłości sędziowskiej a wyznaczanie sędziów do równoległego orzekania

Istotą pytań w sprawie C-422/23, Daka, było ustalenie, czy wyznaczenie sędziów jednej izby SN do równoczesnego orzekania w innej izbie, zarządzane dyskrejonalnie przez prezesa sądu, nawet jeśli jest czasowe i nie pozbawia stanowiska w izbie macierzystej, daje się pogodzić z wymogami skutecznej ochrony sądowej. Pytania dotyczyły systemowego zagadnienia zapewnienia *effet utile* prawu unijnemu i gwarancjom, jakie musi dawać każdy organ krajowy mogący jako sąd rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii³³.

Wymóg niezawisłości jest elementem zarówno systemowej zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE), jak i indywidualnego prawa strony do rzetelnego postępowania przed niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy (art. 47 KPP)³⁴. Prawidłowe ukształtowanie organu sądowego ma więc znaczenie dla każdej strony postępowania prowadzonego przed składem, w którym zasiada sędzia wyznaczony w sposób dyskrejonalny. W wyroku C-422/23, Daka, TS zawęził jednak analizę do systemowego znaczenia gwarancji niezawisłości, uznając, że art. 47 KPP nie wydaje się mieć zastosowania w tych sprawach³⁵. Kwestia prawidłowości składu została więc ujęta jako problem systemowy, z pominięciem jej znaczenia jako gwarancji indywidualnego prawa jednostki³⁶. Skoro jednak art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków odwoławczych niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, w rozumieniu w szczególności art. 47 KPP³⁷, to tak czy owak przepis KPP powinien być „należyście uwzględniony” przy dokonywaniu wykładni przepisu TUE³⁸.

Pytania prejudycjalne formalnie dotyczyły Sądu Najwyższego i wyznaczania jego sędziów, niemniej odpowiedź TS została sformułowana ogólniej, zatem takie same warunki należy przyjąć dla wyznaczania w innych sądach. Stanowisko TS można ująć i ocenić następująco.

Po pierwsze, wyznaczanie sędziów jest objęte ochroną niezawisłości i wymogami skutecznej ochrony sądowej. Wchodzi w zakres gwarancji zasady rządów prawa i jej dwu elementów fundamentalnych dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości: a) wymogu by sąd był ustanowiony uprzednio na mocy

28 Wyrok C-508/19, M.F., pkt 59; zob. też wyrok C-422/23, Daka, pkt 51.

29 Postanowienie TS z 29.05.2024 r., C-43/22, Prokurator Generalny przeciwko D.J. i in. (polska skarga nadzwyczajna II), EU:C:2024:459; postanowienie TS z 9.04.2024 r., C-22/22, T. S.A. przeciwko Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (Programy audiowizualne dla dzieci), EU:C:2024:313; postanowienie TS z 15.05.2024 r., C-390/23, Rzecznik Finansowy przy udziale Bank AG S.A., M.S., A.K., EU:C:2024:419; postanowienie TS z 21.06.2024 r., C-810/23, Prokurator Generalny przy udziale Kancelarii B. sp. z o.o. sp. k., R.G., EU:C:2024:543.

30 Postanowienie TS z 7.11.2024 r., C-326/23, C.W. S.A., C.O. S.A., D. sp. z o.o., G. S.A., C. sp. z o.o., C.1 S.A. przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, EU:C:2024:940; postanowienie TS z 3.03.2025 r., sprawy połączone C-586/24 i C-605/24, I.G., przy udziale: H.G., T.P., M.G. oraz D.L. przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego przy Sądzie Okręgowym w P., EU:C:2025:206.

31 Wyrok C-132/20, Getin Noble Bank, pkt 75.

32 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 58.

33 Por. wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 40; wyrok TS z 19.11.2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i inni. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), EU:C:2019:982, pkt 83 – dalej wyrok C-585/18, A.K.

34 Zob. wyrok TS z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego), EU:C:2019:531, pkt 58 – dalej wyrok C-619/18, Niezależność Sądu Najwyższego.

35 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 69.

36 Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 69 i 73.

37 Wyrok C-619/18, Niezależność Sądu Najwyższego, pkt 54.

38 Wyrok TS z 2.03.2021 r., C-824/18, A.B. i in. przeciwko Krajowa Rada Sądownictwa (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), EU:C:2021:153, pkt 143 – dalej wyrok C-824/18, A.B.

ustawy, a także b) wymogu by sąd był niezależny i bezstronny. Gwarancja „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, w świetle orzecznictwa zarówno ETPC, jak i TSUE, dotyczy nie tylko podstawy prawnej samego istnienia sądu, lecz także obejmuje obsadzenie składu orzekającego, przydzielenia mu sprawy, czy zmian w zakresie przydziału (ponownego przydzielenia)³⁹. Z kolei wymóg „niezależnego i bezstronnego sądu” obejmuje w szczególności kwestie składu organu i powoływania jego członków⁴⁰. Niewątpliwie mechanizm wyznaczania sędziów do orzekania w izbie sądowej warunkuje wyznaczenie ich do orzekania w konkretnym składzie i przydzielenie im konkretnej sprawy. Jeśli nie jest on zabezpieczony przed arbitralnością, to rodzi ryzyko jego nadużywania i nieuprawnionego ingerowania w status i sytuację zawodową sędziego.

Po drugie, wyznaczanie sędziów do równoległego orzekania jest dopuszczalne jako wyjątek, przy spełnieniu określonych warunków materialnych: istnienia legalnej podstawy, obiektywnych powodów, czasowego charakteru i braku elementu represyjnego⁴¹. Trybunał, uznając, że prezes sądu może, pod pewnymi warunkami, czasowo zobowiązać sędziów do orzekania w dwóch izbach, potraktował takie wyznaczenie jako środek czysto organizacyjny. Miałby służyć zapewnieniu należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz przestrzeganiu wymogu prowadzenia postępowania sądowego w rozsądnych terminach⁴².

Po trzecie, czasowe wyznaczanie sędziów nie wymaga zachowania warunków formalnych, w tym zgody sędziego⁴³, ani zapewnienia sądowej kontroli decyzji⁴⁴. W ocenie TS nie mają one istotnego znaczenia. To zaskakujący akcent i kontrowersyjny element wyroku. We wcześniejszym wyroku C-487/19, W.Ż., Trybunał orzekł, że brak zgody sędziego na przeniesienie lub brak środka odwoławczego wobec aktu ingerującego w jego status sam w sobie może podważać niezawisłość.⁴⁵ W wyroku C-422/23, Daka, odrzucił taki automatyzm, uznając, że wyznaczenie sędziego do orzekania w innej izbie nie musi naruszać wymogu niezawisłości, jeżeli towarzyszą mu określone gwarancje materialne, nawet mimo braku gwarancji formalnych. Trybunał stanął zatem na stanowisku, że nie każde naruszenie prawa w kształtowaniu lub obsadzie sądu prowadzi do odmowy uznania sądowego statusu organu, lecz uznał potrzebę oceny intensywności i skutków naruszenia wymogów unijnych.

6. Test legalności wyznaczania sędziów do równoległego orzekania

Dopuszczalność wyznaczania sędziów do orzekania w dwóch izbach Trybunał ujął w formule testu legalności, opartego na tradycyjnej konstrukcji klauzuli limitacyjnej – kryteriach legalności

formalnej, legalności materialnej i proporcjonalności, uzupełnionej o antyinstrumentalizacyjną klauzulę wyłączającą, wskazującą granice podejmowania takich środków.

1. Pierwsza część testu obejmuje kryteria pozytywne, a więc okoliczności, których istnienie jest wymagane dla uznania zgodności wyznaczenia z prawem Unii. Należą do nich: 1) podstawa prawna w prawie krajowym – kryterium legalności formalnej, 2) uprawniony cel – kryterium legalności materialnej, oraz 3) tymczasowy (wyjątkowy) charakter środka – wstępujący w miejsce kryterium proporcjonalności.

2. Druga część testu obejmuje kryteria negatywne, swoistą klauzulę wyłączającą, czy antyinstrumentalizacyjną. Trybunał konstruuje prawną barierę by chronić sędziów przed instrumentalizacją wyznaczania. Podjęte wobec nich decyzje są niezgodne z prawem UE, jeśli stają się 1) instrumentem kontroli treści orzeczeń sądowych, co przejawiałoby się m.in. 2) skutkami personalno-zawodowymi dla sędziego (zakaz pogarszania sytuacji) czy 3) celowaniem w sędziów – ukierunkowywaniem wyznaczania na określone osoby z powodu ich postawy lub orzeczeń.

3. W świetle przyjętej przez Trybunał formuły kryteriów pozytywnych i negatywnych, niektóre okoliczności związane z wyznaczaniem sędziów okazują się nieistotnymi, prawnie irrelevantnymi. Nie są rozważane w żadnej z determinatywnych części testu. Należą do nich: 1) nieprawidłowość powołania do SN osoby wyznaczającej, 2) brak zgody sędziego, 3) wzrost obciążenia pracą, 4) orzekanie poza dotychczasową specjalizacją sędziego oraz 5) brak sądowej kontroli wyznaczenia.

6.1. Podstawa prawna

Pierwsze w logicznej sekwencji kryteriów legalności – kryterium istnienia podstawy prawnej w prawie krajowym dla ingerencji w wykonywanie funkcji orzeczniczej – wprost wynika z wymogu ustanowienia sądu (a zatem i sędziów) na mocy ustawy, a jednocześnie z zakazu arbitralnych działań, stanowiącego istotę zasady rządów prawa. Organizacja i funkcjonowanie systemu sądowego nie mogą być uznaniowe, lecz muszą opierać się na ustawie uchwalonej przez władzę ustawodawczą w sposób zgodny z normami regulującymi wykonywanie jej kompetencji⁴⁶. Ustawowe uregulowanie wyznaczania sędziów ma gwarantować dostępność i przewidywalność reguł rządzących tym mechanizmem, uniemożliwiając podejmowanie wobec nich decyzji arbitralnych, nie mających podstawy w obowiązującym prawie. Jest to podstawowa gwarancja wykluczenia działań mogących zagrozić ich niezawisłości, a wymiar sprawiedliwości pozbawić koniecznego zaufania w społeczeństwie.

W wyroku C-422/23, Daka, Trybunał dokonał jednak frapującej figury w odniesieniu do kryterium legalności formalnej. Najpierw, jako podstawę prawną równoległego wyznaczenia sędziów wskazał art. 35 § 3 ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym⁴⁷ i – mimo pewnej jego nieprecyzyjności – wydaje się, że uznał go za wystarczający⁴⁸. Następnie, nie kwestionując stanowiska sądu odsyłającego, którego zdaniem przepis ten jednak nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej – TS stwierdził, że nawet jeśli ów przepis nie zezwala na takie wyznaczanie

39 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 80; zob. też wyrok TS z 26.03.2020 r., sprawy połączone C-542/18 i C-543/18, RX-II Erik Simpson przeciwko Radzie Unii Europejskiej i HG przeciwko Komisji Europejskiej, EU:C:2020:232, pkt 73 – dalej wyrok C-542/18 i C-543/18, RX-II Simpson i HG.

40 Por. wyrok C-422/23, Daka, pkt 78; zob. też wyrok TS z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality przeciwko LM (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), EU:C:2018:586, pkt 67 – dalej wyrok C-216/18 PPU, LM.

41 Por. wyrok C-422/23, Daka, pkt 90.

42 Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 83.

43 Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 93.

44 Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 98.

45 Wyrok C-479/18, W.Ż., pkt 118.

46 Zob. wyroki: C-542/18 i C-543/18, RX-II Simpson i HG, pkt 73; C-479/18, W.Ż., pkt 129.

47 Dz.U. z 2024 r. poz. 622 – dalej ustawa o SN.

48 Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 92.

sędziów, to sama ta okoliczność nie wystarcza do podważenia zgodności składów orzekających z unijnymi wymogami skutecznej ochrony sądowej⁴⁹.

To zaskakująca konkluzja, bo w ten sposób Trybunał albo uznał, że samo prawo Unii zapewnia podstawę do wyznaczania sędziów w taki sposób, albo zdeprecjonował znacznie kryterium legalności formalnej. Pierwszą opcję można odrzucić: choć prawo Unii niekiedy może samodzielnie, z pominięciem prawa krajowego, stanowić podstawę dla działania organów krajowych, to nie jest tak w omawianej tu dziedzinie. Należy ona do sfery organizacji wymiaru sprawiedliwości, pozostającej w kompetencji państw członkowskich⁵⁰, i do nich należy decyzja, czy taki mechanizm w ogóle przewidzieć, a jeśli tak, to jak uregulować warunki jego stosowania⁵¹.

Pozostaje druga opcja. Trybunał przyjął, że jeśli nawet nie było wyraźnej podstawy prawnej w prawie krajowym dla wyznaczenia sędziów do orzekania w kolejnej izbie, względnie – w łagodniejszej wersji – były poważne wątpliwości, czy taka podstawa istnieje, to nie narusza to wymogów unijnych. W efekcie kryterium legalności formalnej, logicznie pierwsze w całej sekwencji dopuszczalności wyznaczenia sędziego, okazało się dla TS mało istotne.

Powstaje w związku z tym wątpliwość, czy kryteria pozytywne, dopuszczające wyznaczanie sędziów, mają charakter koniunkcji. Czy każde z nich musi być spełnione, a brak spełnienia wyłączałby zgodność wyznaczenia z prawem Unii? Czy może Trybunał przyjął formułę oceny kumulatywnej, kompleksowej, w której ewentualne braki w legalności formalnej mogą zostać rekompensowane celowością środka? Umniejszenie znaczenia kryterium podstawy prawnej sugeruje, że TS wcale nie sformułował warunków koniecznych dla wyznaczania sędziów, lecz bardziej elastyczny i mniej wymagający zestaw cech instrumentu, które łącznie czynią wyznaczenia akceptowalnym na gruncie prawa Unii. Jeśli tak jest, to stanowi to odstępienie od prawnego rygoryzmu, który niosą z sobą: wymóg „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” oraz wysoki poziom ochrony gwarancji niezależnego sądu.

6.2. Uprawniony cel

Drugie w sekwencji kryteriów dopuszczalności – kryterium legalności materialnej, to istnienie uprawnionego celu, czyli merytoryczne powody wyznaczenia sędziego do orzekania w innej izbie. Chodzi o uzasadnione powody związane w szczególności z należyтым sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości⁵² i z poszanowaniem zasady rozsądnego terminu⁵³. Zasadniczo powody te również powinny być wskazane w ustawie, mieć charakter zobiektywizowany, aby wykluczać dyskrecjonalność w wyznaczaniu, nawet jeśli istnieje ku temu formalna podstawa prawna. W orzeczeniu TS zabrakło refleksji, że i sam wybór konkretnego sędziego i powierzenie mu równoległego orzekania także powinien opierać się na ustawowych kryteriach doświadczenia i kompetencji. W szczególności bardziej preferowane byłoby wyznaczanie osób orzekających w zbliżonej dziedzinie prawa, aniżeli tych, które na co dzień orzekają

w dziedzinie odległej. Ustawowe wskazanie kryteriów tym bardziej powinno dotyczyć orzekania w SN, gdzie z uwagi na oczekiwanie, że osoby orzekające będą cechowały się najwyższymi kwalifikacjami, powinno się stosować surowsze kryteria wyboru⁵⁴.

W ocenie merytorycznego aspektu wyznaczania sędziów Trybunał przyjął zaskakująco niski standard. Zarządzenia nie zawierały żadnego uzasadnienia, ani indywidualnego, odnoszącego się do konkretnych wyznaczonych osób, ani nawet ogólnego. Również sam art. 35 § 3 ustawy o SN nie wskazuje jakichkolwiek przesłanek merytorycznych wyznaczania. Mimo to, posługując się formułą spekulatywną „wydaje się, że”, Trybunał przyjął, że zarządzenia zostały podjęte w celu zaradzenia wzrostowi liczby spraw w Izbie Cywilnej i zmniejszenia znacznych zaległości⁵⁵. W istocie, po pierwsze, Trybunał przyjął, że wystarczy, gdy uprawniony cel zostanie wskazany *ex post* i nie musi być oznajmiony osobie zainteresowanej w chwili wyznaczania. Zaakceptował zatem brak jakiegokolwiek, choćby lakonicznego uzasadnienia indywidualnych decyzji. Co więcej, po drugie, hipotetyczny, spekulatywny stan „wrażenia” (ang. *appearance*), że podjęte środki realizują uprawniony cel, okazuje się wystarczać do spełnienia unijnego wymogu niezawisłości. W konsekwencji, Trybunał zaakceptował szeroką swobodę decyzyjną i znaczną dyskrecjonalność w wyznaczaniu sędziów. Tym samym godzi się też z ograniczaniem ich podmiotowości i czynieniem przedmiotem jednostronnego, władczego działania organów administracyjnych sądu.

6.3. Tymczasowy charakter

Trzecie z kryteriów legalności – tymczasowy charakter wyznaczenia, polega na określeniu jego ścisłego ograniczenia czasowego⁵⁶ i kategoryzuje go jako wyjątek. Należy przyjąć, że sędzia od razu powinien wiedzieć, na jaki okres został wyznaczony. Zakreślenie czasu należy zatem do istotnych elementów legalności wyznaczenia.

W sprawie C-422/23, Daka, sędziowie byli wyznaczani do orzekania w Izbie Cywilnej na okres trzech miesięcy, co samo w sobie spełnia kryterium tymczasowości. Nie jest natomiast jasne, czy tymczasowy charakter wyklucza ponawianie wyznaczania tej samej osoby i nadanie mu quasistalego charakteru. Trybunał uznał tę kwestię za hipotetyczną i uchylił się od wyraźnej odpowiedzi⁵⁷. Podobnie nie jest jasne, na jaki maksymalny okres sędzia może zostać wyznaczony. Nie budzi wątpliwości, że okres trzech miesięcy jest akceptowalny. Ustawa o SN wskazuje termin półroczny dla wyznaczenia sędziego bez jego zgody. Czy natomiast wyznaczenie sędziego, bez jego zgody, przykładowo na pięć lat do orzekania w innej izbie nadal mieściłoby się w dopuszczalnych granicach? To zaś jest przypadek wyznaczenia (tyle, że przez Prezydenta RP) sędziów SN do orzekania

49 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 93.

50 Wyrok C-619/18, Niezależność Sądu Najwyższego, pkt 52.

51 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 83.

52 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 90 i 93.

53 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 83.

54 Por. wyrok ETPC z 1.12.2020 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, pkt 222; zob. też P. Filipek, *Defective judicial appointments and their rectification under European standards* [w:] *Transition 2.0: Reestablishing Constitutional Democracy in EU-Member States*, red. A. Bodnar, M. Bobek, A. von Bogdandy, P. Sonnevend, Baden-Baden 2023, s. 431–432.

55 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 94.

56 Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 90 i 95.

57 Por. wyrok C-422/23, Daka, pkt 95.

w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej SN⁵⁸, która zastąpiła uznaną za sprzeczną z prawem Izbę Dyscyplinarną⁵⁹. Okres pięciu lat wykracza poza intuicję tymczasowości i trudno go za taki uznać z perspektywy kariery zawodowej sędziego.

Warto zauważyć, że kryterium tymczasowości wstąpiło w miejsce kryterium proporcjonalności, jako trzeciego elementu tradycyjnej klauzuli limitacyjnej. Tymczasowa natura wyznaczenia sędziego ma zatem zwalniać z badania jego proporcjonalności. Gdyby jednak przeprowadzić test proporcjonalności, to mogłoby się okazać, że obecny mechanizm wyznaczania sędziów go nie spełnia, bo ustawodawca mógł przewidzieć rozwiązanie mniej ingerujące w sytuację sędziego. Zamiast dyskrecjonalnego wyznaczenia, można dopuścić możliwość dobrowolnego zgłoszenia się sędziów, względnie konsultacji – zapytania sędziego o zdanie, czy nawet wyznaczając osobę wbrew jej woli – sformułować jasne, obiektywne kryteria merytoryczne wyboru.

6.4. Kryteria negatywne (test antyinstrumentalizacyjny)

Druga część testu koncentruje się na identyfikacji sytuacji, w których równoległe wyznaczenie staje się instrumentem kontroli treści orzeczeń i z tej racji jest nie do pogodzenia z gwarancjami niezależnego sądu. Ma charakter kazuistyczny, obejmuje negatywne przykłady analizowane wcześniej w orzecznictwie TS, w których pojawiała się ryzyko, że władze publiczne mogą usiłować wywierać na sędziów nieuprawniony wpływ poprzez stosowanie wobec nich różnych instrumentów. Wskazane w wyroku kryteria tworzą wzorzec antyinstrumentalizacji, choć zakres zaproponowanej ochrony może być niewystarczający, zwłaszcza w sytuacjach skrajnych.

Zgodnie z utrwaloną już linią orzecniczą TS, środki podejmowane wobec sędziów nie mogą służyć kontroli treści orzeczeń. Dotyczy to zarówno reżimu dyscyplinarnego⁶⁰, przeniesienia sędziego do innego sądu lub innego wydziału sądu⁶¹, delegowania⁶², zwolnienia z obowiązku rozpoznania przydzielonych mu spraw⁶³, jak i wyznaczenia do orzekania w dwóch izbach⁶⁴. Wszystkie te instrumenty niosą potencjalne ryzyko wywierania nacisku na sędziów w wykonywaniu funkcji adjudykacyjnej, a tego nie da się pogodzić z gwarancją niezawisłości⁶⁵. W istocie każdy mechanizm ingerujący w status sędziów lub wykonywanie obowiązków sędziowskich powinien

być uregulowany tak, by przy jego stosowaniu wykluczyć możliwość zarówno bezpośredniego wpływu (zaleceń), jak i bardziej pośrednich form oddziaływania mogących zaważyć na decyzjach sędziów⁶⁶.

To, czy działanie podjęte wobec sędziego służy w istocie kontrolowaniu treści orzeczeń, można ustalać, badając jego rzeczywiste cele lub skutki. Wyznaczenie sędziego nie może wiązać się z negatywnymi dlań skutkami personalno-zawodowymi. Środek jest niedopuszczalny, jeśli a) trwale wpływa na zakres spraw przydzielanych sędziemu i prowadzenie spraw już przydzielonych oraz b) pociąga istotne konsekwencje dla życia i kariery sędziego⁶⁷. Trwały wpływ może wynikać z podważenia przydzielenia sędziego do izby macierzystej i odebranie prowadzonych przez niego spraw⁶⁸. Z kolei negatywne konsekwencje mogą przyjąć formę (funkcjonalnej) degradacji lub pogorszenia sytuacji zawodowej sędziego⁶⁹.

Zasadę nie pogarszania sytuacji osobistej i zawodowej sędziego Trybunał ujął wąsko. Właściwie ograniczył ją do zachowania stanowiska w izbie macierzystej i referatu przydzielonych spraw. Jednocześnie pominął znaczący wzrost obciążenia pracą i konieczność orzekania poza specjalizacją, które niemal zawsze będą wiązać się z równoległym orzekaniem w innej izbie. Co więcej, Trybunał przyjął formułę koniunkcji „trwałego wpływu” i „istotnych konsekwencji”, czyli założył, że obie przesłanki muszą zostać równocześnie spełnione, by osiągnąć próg naruszenia wymogów niezależności. Może to rodzić trudności w udowodnieniu ich zaistnienia w konkretnej sytuacji. Pierwsza ma charakter obiektywny, druga bardziej personalny. Wątpliwe jest, czy Trybunał zaakceptowałby argumentację, że zaistnienie trwałego wpływu na zakres spraw w sposób naturalny niesie dla sędziego istotne konsekwencje. To, że z tych konsekwencji z miejsca wykluczył zwiększone obciążenie pracą i konieczność orzekania poza specjalizacją, wskazuje że automatyzmu konsekwencji nie byłby skłonny przyjąć. Zaś obie te okoliczności: większe obciążenie pracą i orzekanie poza specjalizacją – w sposób naturalny pociągają za sobą konsekwencje w sferze życia rodzinnego i prywatnego. Ten aspekt został pominięty przez Trybunał.

Z kolei nawiązując do linii orzecniczej w wyroku C-479/18, W.Ż., oraz w sprawach dotyczących reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, Trybunał w wyroku C-422/23, Daka, wprowadził element antyrepresyjny: wyznaczanie nie może być narzędziem uderzania w sędziów. Nie może: a) wchodzić w zakres czysto dyskrecjonalnych uprawnień prezesa sądu i b) być intencjonalnie nakierowane na określonych sędziów⁷⁰. Nie może zatem służyć celowaniu w sędziów, czyli być nastawione na objęcie nim konkretnych osób, ze względu na postawy, jakie prezentowały w przeszłości⁷¹, w szczególności w związku z wypowiedzianymi przez nie krytycznymi ocenami zmian w polskim sądownictwie⁷², czy jako reakcja na ich orzeczenia⁷³. W wyroku C-422/23, Daka, TS taką negatywną intencję w zasadzie wykluczył, wskazując na relatywnie wysoką liczbę

58 Zob. ustawa z 9.06.2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1259). Zob. też zawiśłą przed ETPC sprawę Grzegorzczak przeciwko Polsce, skarga nr 2203/23, w której sędzia Izby Cywilnej skarży wyznaczenie go do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-230469> (dostęp: 7.01.2026 r.).

59 Zob. wyroki TS: z 15.07.2021 r., C-791/19, Komisja przeciwko Polsce (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), EU:C:2021:596; z 5.06.2023 r., C-204/21, Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), EU:C:2023:442.

60 Wyrok C-216/18 PPU, LM, pkt 67.

61 Wyrok C-479/18, W.Ż., pkt 115.

62 Wyrok TS z 16.11.2021 r., sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, Postępowanie karne przeciwko WB i in., EU:C:2021:931, pkt 73 – dalej wyrok sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, WB.

63 Wyrok TS z 6.03.2025 r., sprawy połączone C-647/21 i C-648/21, D.K., EU:C:2025:143, pkt 83–85.

64 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 88.

65 Zob. wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 44.

66 Zob. wyroki: C-619/18, Niezależność Sądu Najwyższego, pkt 112; C-479/18, W.Ż., pkt 110.

67 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 89.

68 Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 90.

69 Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 89, 90 i 96.

70 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 89

71 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 89 i 90.

72 Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 89, 90 i 97.

73 Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 89.

sędziów SN (około 20 osób) objętych zarządzeniami zakwestionowanymi przez sądy odsyłające.

Jednak również zakaz ukierunkowywania środków, jako bariera ochronna dla sędziów, w wyroku C-422/23, Daka, może rodzić wątpliwości. Przede wszystkim z powodu ujęcia go w koniunkcji z przesłanką „czysto dyskrecjonalnych uprawnień prezesa sądu”. Zaakceptowanie przez Trybunał standardu wątpliwej podstawy prawnej w prawie krajowym oraz „wrażenia”, że decyzje o wyznaczeniu realizują uprawniony cel (zob. poprzednia sekcja), już formalnie prowadziłyby do wykluczenia dyskrecjonalności uprawnień prezesa sądu i luki w barierze mającej chronić sędziów i ich niezawisłość. Przy badaniu zarzucanego celowania w sędziów rozstrzygające powinny być rzeczywiste intencje lub skutki decyzji.

Co więcej, nie sposób pominąć znamiennej rozbieżności w formule ochrony niezawisłości sędziowskiej w dwu podobnych sytuacjach: przeniesienia sędziego do innego sądu lub do innego wydziału tego sądu (wyrok C-479/18, W.Ż.) oraz wyznaczenia sędziego do równoległego orzekania (wyrok C-422/23, Daka). W tej pierwszej już sama dyskrecjonalność w przeniesieniu sędziego bez jego zgody może naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów⁷⁴, bo potencjalnie może stanowić środek służący kontrolowaniu treści orzeczeń sądowych⁷⁵. Dlatego Trybunał orzekł o konieczności zapewnienia sądowej kontroli przeniesienia⁷⁶. Odmienne, w wyroku C-422/23, Daka, Trybunał stwierdził, że dopiero jeśli wyznaczenie sędziego bez jego zgody stanowi środek służący kontroli treści orzeczeń, to narusza niezawisłość sędziego, a przy tym uznał kontrolę sądową wyznaczenia sędziego za niepotrzebną (zob. niżej).

W wyroku C-422/23, Daka, Trybunał częściowo odstąpił od swojego wcześniejszego stanowiska. Nadal sprzeciwia się represjonowaniu sędziów, ale nie wystarcza mu już samo ryzyko represji jako pochodna dyskrecjonalności podjętego działania. Podniósł próg naruszenia wymogu niezależności tak, by nie obejmować już nim automatycznie środków tylko dlatego, że zostały przyjęte dyskrecjonalnie. Trybunał wymaga dowodu instrumentalizacji działania. Podaje przy tym zestaw markerów – podważenie przydziału do macierzystej izby, odebranie spraw, degradację, pogorszenie sytuacji zawodowej – które mają świadczyć, że do niej doszło i środek może służyć kontroli treści orzeczeń. W tym kontekście zaskakuje to, że Trybunał nie wymaga jakiegokolwiek uzasadnienia decyzji o wyznaczeniu – obowiązek wyartykułowania *ex ante* uprawnionego celu zmniejszałby ryzyko instrumentalizacji i wzmacniał przejrzystość mechanizmu.

Dokonując powyższej zmiany orzeczniczej, Trybunał osiągnął dwa cele. Po pierwsze, chroni – jak je rozumie – środki czysto organizacyjne, nawet jeśli są dyskrecjonalne. Po drugie, nie dyskwalifikuje automatycznie, a *de facto* udziela ochrony składom orzekającym uformowanym przez (prezes izby) lub z udziałem (Pierwszy Prezes SN) osób powołanych do SN z oczywistym naruszeniem prawa.

6.5. Okoliczności „nieistotne”

W konstrukcji testu legalności, wyróżniającej kryteria pozytywne i negatywne, niektóre okoliczności towarzyszące

wyznaczaniu sędziów zostały przez TS zakwalifikowane jako prawnie neutralne, nieistotne dla oceny ich zgodności z prawem Unii. Należą do nich: 1) nieprawidłowość powołania do SN osoby wyznaczającej sędziego (zob. niżej punkt 8), 2) brak zgody sędziego, 3) wzrost obciążenia pracą, 4) orzekanie poza dotychczasową specjalizacją oraz 5) brak sądowej kontroli wyznaczenia (zob. niżej punkt 7).

W wyroku C-422/23, Daka, Trybunał jednoznacznie stwierdził, że sam brak zgody zainteresowanego sędziego na wyznaczenie nie narusza unijnych wymogów sądu⁷⁷. W tym samym zdaniu identycznie ocenił brak środka zaskarżenia, on też ma nie naruszać unijnych standardów⁷⁸. W konkluzji Trybunału można jednak dopatrzeć się elementu asekuracyjnego, wskazał bowiem, że do takiego stanowiska skłonił go brak jakichkolwiek wskazówek, że wyznaczenie może wywołać skutki analogiczne do kary dyscyplinarnej. Czy gdyby zatem takie wskazówki się pojawiły, to stanowisko byłoby odmienne, a zgoda sędziego i dostęp do sądu stałyby się konieczne? Redakcja orzeczenia sugeruje jednak, że TS założył abstrakcyjnie, iż w przypadku wyznaczenia w ogóle nie mogą wystąpić skutki podobne do kary dyscyplinarnej. Gdyby jednak w sytuacji konkretnego sędziego takie skutki się pojawiały lub co najmniej pojawił się zarzut, że wyznaczenie sędziego (pamiętając, że Trybunał nie wykluczył możliwości jego ponawiania) jest formą „dyscyplinowania”, to TS nie pozostawił tu wyraźnej ścieżki do zweryfikowania tego zarzutu lub skutku. W istocie nie zmieni tego nawet zakwalifikowanie sytuacji jako instrumentalizacji środka, ponieważ również w odniesieniu do kryteriów negatywnych Trybunał nie opowiedział się za koniecznością dostępu do sądu.

Trybunał orzekł również, że nawet znaczny, czasowy wzrost obciążenia pracą sędziów wynikający z równoległego orzekania w dwóch izbach, podobnie jak zobowiązanie do rozpoznawania kwestii niezwiązanych z ich specjalizacją – są pozbawione znaczenia dla ochrony statusu sędziego i nie prowadzą do naruszenia przysługujących mu gwarancji⁷⁹. Potraktował je jako skutki uboczne środka „czysto organizacyjnego”, które nie pogarszają sytuacji zawodowej sędziów i same przez się nie obniżają standardu niezawisłości.

Tak stanowcza „neutralizacja” tych okoliczności, uznanie ich za prawnie nieistotne, może niezasadnie wykluczać sytuacje skrajne, gdy kumuluje się znaczny wzrost obciążenia pracą i rozpoznawanie spraw z dziedziny mało znanej sędziemu. To ostatnie wymaga dodatkowego przygotowania i czasu, zwłaszcza gdy nowa dziedzina opiera się na odmiennej metodologii niż dotychczasowa dziedzina specjalizacji sędziego, doświadczenie w której zdobywał wieloletnią pracą zawodową. Może to również negatywnie oddziaływać na poszanowanie prawa sędziego do życia rodzinnego i prywatnego.

7. Brak kontroli sądowej wyznaczania sędziów

Podstawową gwarancją niezawisłości i ochrony sędziów przed nadużywaniem instrumentów ingerujących w ich sytuację jest możliwość ich zaskarżenia. Prawo do sądowej kontroli ma chronić sędziego przed wykorzystywaniem podejmowanego wobec

⁷⁴ Wyrok C-479/18, W.Ż., pkt 114.

⁷⁵ Wyrok C-479/18, W.Ż., pkt 115.

⁷⁶ Wyrok C-479/18, W.Ż., pkt 118.

⁷⁷ Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 98.

⁷⁸ Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 98.

⁷⁹ Zob. wyrok C-422/23, Daka, pkt 90 i 96.

niego środka do celów innych niż deklarowane, w szczególności jako instrument do kontroli treści orzeczeń sądowych. Taki standard TS wywiódł wcześniej w odniesieniu do systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej⁸⁰, przeniesienia sędziego⁸¹ czy odwołania z delegacji⁸².

W wyroku C-422/23, Daka, Trybunał nie poszedł śladem wcześniejszej linii orzeczniczej. Dopuszczał wyznaczanie sędziów do orzekania w innej izbie bez zapewnienia im drogi zaskarżenia, a jedynie przy spełnieniu ograniczonych warunków materialnych. Brak możliwości zaskarżenia sam w sobie TS uznał za okoliczność irrelevantną⁸³.

Dotychczasową linię orzecznictwa można zrekonstruować następująco: każdy środek ingerujący w status lub przebieg kariery zawodowej sędziego wymaga zapewnienia kontroli sądowej – w przeciwnym razie zagraża niezawisłości. Wyrok C-422/23, Daka, tę linię przerwał. Trybunał najwyraźniej uznał, że tymczasowa i „czysto organizacyjna” natura wyznaczania sędziów do równoległego orzekania w innej izbie nie stwarza poważnego zagrożenia dla ich statusu i kariery zawodowej, i *prima facie* nie może zagrozić ich niezawisłości. Odmienne ocenia inne środki: dyscyplinarne, przeniesienie sędziego czy odwołanie z delegacji. One mają charakter (quasi)permanentny, mogą stygmatyzować lub degradować sędzię i stwarzać bardziej realne zagrożenie jego niezawisłości.

Wskazane przez TS warunki materialne wyznaczania mają ograniczać możliwość dyskrejonalnego działania wobec sędzię. Niezależnie od niskiego poziomu gwarancji, jaki ze sobą niosą, rodzą one także problemy weryfikacyjne.

Po pierwsze, TS nie wyjaśnił klarownie, jak można efektywnie zapewnić kontrolę spełnienia kryteriów, skoro zainteresowanemu sędziemu nie przysługuje żadna droga zaskarżenia przed sądem, w którym mógłby podnieść zarzuty braku ich dotrzymania, a sąd spełniający wymogi prawa Unii mógł skontrolować legalność i zasadność podjętego działania. Trybunał napomknął jedynie o możliwości skontrolowania prawidłowości obsadzenia składu orzekającego jako takiego⁸⁴. Oznacza to rezygnację z ochrony prewencyjnej (*ex ante*), odsyłając do następczej, reaktywnej (*ex post*) kontroli obsadzenia składu orzekającego. Takie rozwiązanie daje jedynie namiastkę kontroli wyznaczenia, opóźnioną i pozostawiającą ryzyko nadużycia, bez realnego mechanizmu egzekwowania wskazanych kryteriów.

Po drugie, skoro w ogóle nie wymaga się, aby decyzja o wyznaczeniu zawierała uzasadnienie, a nadto wystarczy domniemywać („mieć wrażenie”), że odpowiada ona uprawnionemu celowi, to ewentualna kontrola sądowa i tak mogłaby okazać się iluzoryczna. W praktyce sąd mógłby jedynie zbadać istnienie podstawy prawnej, ale kontrola zasadności wyznaczenia byłaby bardzo ograniczona – brakowałoby bowiem materiału, do którego sąd miałby się odnieść.

Po trzecie, dodatkowym argumentem za potrzebą sądowej kontroli aktów wyznaczenia jest to, że są (względnie: mogą być) podejmowane przez osoby powołane do SN z oczywistym naruszeniem prawa. Niemniej i tę okoliczność TS uznał za nieistotną. Tymczasem w wyroku

C-824/18, A.B., orzekł, że jeśli organ (KRS) nie daje wystarczającej rękojmi niezależności, to istnienie środka prawnego przed sądem jest konieczne by zapewnić przestrzeganie wymogów skutecznej ochrony sądowej w procesie mianowania sędziów⁸⁵. Skoro zatem osoby powołane do SN z udziałem wadliwej KRS z definicji nie spełniają wymogów niezależności, to *mutatis mutandis*, poprzez dostępność drogi zaskarżenia należałoby zapewnić przestrzeganie tych wymogów w odniesieniu do ich aktów mających wpływ na sytuację zawodową sędzię, a jednocześnie na obsadę izby sądowej.

8. Wadliwość powołania osób do SN i skuteczność ich aktów

Kwestia wadliwości powołania na stanowiska sędziowskie osób wyznaczających sędziów (Pierwszy Prezes SN, prezes izby SN) oraz skuteczność ich aktów, to jeden z ciekawszych elementów wyroku C-422/23, Daka. Trybunał dokonał rozróżnienia skuteczności aktów wydawanych przez osoby wadliwie powołane do SN ze względu na ich charakter. Uznał, że sama wadliwość procedury powołania tych osób do SN nie przesądza automatycznie o niezgodności z prawem Unii wydanych przez nie zarządzeń o wyznaczeniu sędziów⁸⁶. Skoro niezgodne z prawem okoliczności, w jakich doszło do powierzenia stanowiska sędziowskiego określonej osobie nie przesądza o wadliwości jej aktów, i nie każde działanie wadliwie powołanego organu z jej udziałem lub przez nią obsadzonego jest niezgodne z prawem, to w ten sposób dochodzi do częściowej sanacji wadliwości powołania.

Wcześniej, w wyroku C-479/18, W.Ż. Trybunał stwierdził, że orzeczenia wydawane przez takie osoby, które wchodząc w skład organu orzekającego pozbawiają go statusu sądu, tj. nie pozwalają uznać go za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy – należy uznać za niebyłe (ang. *null and void*) i na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii – odmówić im skuteczności w sferze tego prawa, także z pominięciem zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*)⁸⁷. Stanowisko to Trybunał potwierdził w niedawnym wyroku z 4.09.2025 r., C-225/22, „R” S.A. przeciwko AW „T” sp. z o.o.⁸⁸

Materialnym uzasadnieniem dla uznania przez TS orzeczeń organów (składów orzekających SN) niespełniających unijnych wymogów sądu za niebyłe jest jasny, precyzyjny i bezwarunkowy obowiązek zagwarantowania niezależności sądów krajowych orzekających w sprawach z elementem unijnym⁸⁹. Bezpośrednio skuteczna gwarancja niezależności sądu, w oparciu o zasadę pierwszeństwa prawa Unii, wymusza na wszystkich organach krajowych zapewnienie *effet utile* tej gwarancji⁹⁰, odstąpienie od stosowania wszelkich przepisów krajowych

80 Wyrok C-216/18, PPU, LM, pkt 67.

81 Wyrok C-479/18, W.Ż., pkt 118.

82 Wyrok sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, WB, pkt 83.

83 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 98.

84 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 99.

85 Zob. wyrok C-824/18, A.B., pkt 136.

86 Wyrok C-422/23, Daka, pkt 87.

87 Wyrok C-479/18, W.Ż., pkt 155 i 160. Szerzej zob. m.in. M. Taborowski, *EU Law and Judicial Decisions of National Judges Appointed in Breach of European Standards* [w:] *Transition 2.0: Reestablishing Constitutional Democracy in EU-Member States*, red. A. Bodnar, M. Bobek, A. von Bogdandy, P. Sonnevend, Baden-Baden 2023, s. 401 i n.; R. Mańko, P. Tacik, *Sententia non existens: A new remedy under EU law?*: *Waldemar Zurek* (W.Ż.), „Common Market Law Review” 2022/4, s. 1178 i n.

88 EU:C:2025:649, pkt 67 i 70 – dalej wyrok C-225/22, AW „T”.

89 Wyroki: C-479/18, W.Ż., pkt 159; C-225/22, AW „T”, pkt 69.

90 Wyrok C-479/18, W.Ż., pkt 159.

sprzecznych z nią⁹¹ i uznania za niebyłe orzeczeń sądowych pochodzących od organów nie spełniających jej wymogów⁹².

W stanowisku orzeczniczym Trybunału nie w pełni jasna pozostaje funkcja warunkowości formuły uznania orzeczenia za niebyłe – gdy taka konsekwencja jest nieodzowna (ang. *essential*, fr. *indispensable*) dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii w danej sytuacji procesowej⁹³. Nie jest oczywiste, że chodzi wyłącznie o orzeczenia kończące postępowanie, których nie można zaskarżyć⁹⁴. Koncepcja orzeczenia niebyłego (nieistniejącego, *sententia non-existens*) nie jest powiązana z zaskarżalnością – skoro orzeczenie „nie istnieje”, to zaskarżenie jawi się jako bezprzedmiotowe. Co więcej, pierwszeństwo prawa Unii dotyczy tu wymogu niezależnego sądu, zatem skutek uznania orzeczenia za niebyłe wydaje się automatyczny w każdym przypadku, gdy wydał je organ niespełniający tego wymogu. Z kolei, w świetle wyroku C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, skoro wymóg niezależności dotyczy każdego sądu krajowego, który może orzekać w sprawach z elementem unijnym⁹⁵, to konsekwencja ta potencjalnie obejmuje każde orzeczenie takiego sądu, niezależnie od tego, czy ono konkretnie zapadło w sferze stosowania prawa Unii. Gdyby z takiego orzeczenia „krajowego” miały później wynikać jakiegokolwiek skutki w sferze prawa Unii, to również one powinny być podlegać zasadzie pierwszeństwa, skoro zostały ukształtowane aktem wydanym w okolicznościach wykluczonych przez prawo Unii, tj. przyjęte przez organ pozbawiony statusu sądu.

Tymczasem w świetle wyroku C-422/23, *Daka*, akty inne niż orzecznicze, w szczególności akty o charakterze organizacyjnym, w tym wyznaczenie sędziego do orzekania czy przydzielenie sprawy – wydane przez te same osoby, nie są dotknięte podobną sankcją prawną. Przeciwnie, Trybunał uznał je co do zasady za skuteczne w prawie Unii⁹⁶. W konsekwencji przyjął, że jedna i ta sama osoba powołana do SN w sposób sprzeczny z prawem krajowym i wymogami unijnymi, może jednocześnie wydawać akty zgodne i akty niezgodne z prawem Unii. Orzeczenia takich osób TS traktuje jako pierwotnie i automatycznie „skażone”, pozbawiając je statusu sądowego. Natomiast w przypadku aktów organizacyjnych odrzuca podobny efekt skażenia.

Na tle tego rozróżnienia można sformułować kilka uwag, odnosząc się do niepodzielności niezawisłości sędziowskiej i istoty wymogu niezależnego sądu.

Po pierwsze, w wyroku C-422/23, *Daka*, TS zrezygnował z oceny instytucjonalnej na rzecz oceny funkcjonalnej (skutkowej). Ocena instytucjonalna, podjęta w wyrokach TS z 21.12.2023 r., C-718/21, *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądowictwa*⁹⁷, oraz C-789/19, *W.Ż.*, polegała na badaniu: kto – jaki organ – wydał akt i czy organ, w szczególności ze względu na jego skład, spełniał wymogi unijne. A jeśli nie spełniał, to jego akt automatycznie pozbawiony był skuteczności prawnej. Natomiast w wyroku C-422/23, *Daka*, w gruncie rzeczy pominięto stronę podmiotową, redukując ją do stwierdzenia,

że wadliwość organu jest nieistotna. Uwagę skupiono na materialnych, zobiektywizowanych okolicznościach wydania aktu. Skoro nie ma znaczenia, czy akt wydał organ obsadzony wadliwie, a inne okoliczności wydania aktu nie dają, w ocenie TS, powodów do jego zakwestionowania, to uznaje się skuteczność tego aktu na gruncie prawa Unii. Przyjęcie tej metody oceny okoliczności wydania aktu prowadzi Trybunał do odmiennej konkluzji. W świetle całej konstrukcji, argumentacji i wniosków wyroku C-422/23, *Daka*, dość oczywista jawi się konstatacja, że odmienną metodę przyjęto właśnie po to by wyrazić inną niż poprzednio konkluzję, tj. uznać „akty organizacyjne” za skuteczne i nie kwestionować składów orzekających SN z powodu udziału w ich formowaniu osób powołanych do SN sprzecznie z prawem.

Jednak, po drugie, takie rozwiązanie tworzy ryzyko systemowej luki w ochronie niezależności sądu i niezawisłości sędziego. Wymogi skutecznej ochrony sądowej obejmują także ukształtowanie składu orzekającego, przydzielanie mu spraw, względnie zmiany w zakresie przydziału (ponowne przydzielenie). Z perspektywy „wrażenia niezależności” (ang. *appearance of independence*), kluczowego dla zaufania społecznego do sądów⁹⁸, wymogiem legalności powinien być objęty cały łańcuch: od ustanowienia sądu i mianowania doń sędziów, przez formowanie składu orzekającego i przydział sprawy, aż po jej rozpoznanie i rozstrzygnięcie. Tymczasem Trybunał ograniczył się do samej „golej” tezy, że wadliwość powołania osób decydujących o wyznaczeniu sędziów i przydziale spraw nie wystarcza do dyskwalifikacji składu, nie przedstawiając jednak żadnego przekonującego uzasadnienia na rzecz przyjętej konkluzji⁹⁹, czego można oczekiwać, skoro odbiega od tej wcześniej wyrażonej.

Po trzecie, rodzi się potencjalna rozbieżność między standardem luksemburskim a strasburskim. W wyroku z 15.03.2022 r., 43572/18, *Grzęda przeciwko Polsce*, ETPC przyjął szerokie, inkluzywne ujęcie niezawisłości sędziowskiej i orzekł, że powinna ona mieć zastosowanie nie tylko do sędziów orzekających, ale także do sędziów pełniących inne funkcje urzędowe ściśle związane z systemem sądownictwa¹⁰⁰. Choć wyrok dotyczył ochrony uczestnictwa sędziów w KRS, to formuła ma szerszy charakter, wykraczając poza udział sędziego w radzie. Wymogi niezawisłości powinny zatem obejmować wyznaczanie do orzekania, do składu, czy przydzielanie spraw do rozpoznania. To również są funkcje stanowiące element systemu sądownictwa, choć nie są orzekaniem. Co więcej, niezawisłość sędziowska ma charakter niepodzielny, dlatego osoby sprawujące urząd sędziego powinny być chronione w swej niezawisłości, a jednocześnie zobowiązane do jej zapewnienia we wszystkich sytuacjach związanych z działalnością publiczną, którą wykonują lub do której zostały przydzielone jako sędziowie. Wreszcie też gwarancje niezawisłości powinny występować po obu stronach: tak osoby wyznaczającej jak osoby wyznaczanej, skoro obie są sędziami.

9. Konkluzje

Wyrok C-422/23, *Daka*, stanowi kolejny etap w rozwoju orzecznictwa dotyczącego wymogu niezawisłości sędziowskiej, zintensyfikowanego w ostatnich latach, od kluczowych

91 Wyrok C-479/18, *W.Ż.*, pkt 158.

92 Wyrok C-479/18, *W.Ż.*, pkt 159–160.

93 Zob. wyroki: C-479/18 *W.Ż.*, pkt 161; C-225/22 *AW „T”*, pkt 70.

94 Por. na ten temat Z. Nowicka, *Status sędziego powołanego z rażącym naruszeniem prawa – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 6.10.2021 r., C-487/19, Postępowanie zainicjowane przez W.Ż.*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/3, s. 46.

95 Wyrok C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, pkt 40.

96 Por. wyrok C-422/23, *Daka*, pkt 87.

97 EU:C:2023:1015.

98 Wyrok C-585/18, *A.K.*, pkt 127.

99 Por. wyrok C-422/23, *Daka*, pkt 87.

100 HUDOC, pkt 303.

wyroków w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-216/18 PPU, LM, C-585/18, A.K., przez dziesiątki kolejnych już orzeczeń. Dotychczasowa linia jednoznacznie traktowała niezawisłość sędziowską jako niezbędny element zasady rządów prawa i zasady skutecznej ochrony sądowej. Trybunał w wyroku C-422/23, Daka, ten paradygmat osłabia.

1. Zaakceptował, że wyznaczanie sędziów do równoległego orzekania w innej izbie, może ingerować w ich status i sytuację zawodową, ale uznał, że charakter i waga tej ingerencji nie przekraczają wysokiego progu – jaki ustawił – dla naruszenia niezawisłości.

2. Przyjął niski standard ochrony niezawisłości przy wyznaczaniu sędziów. Wskazał wprawdzie test legalności środków podejmowanych wobec nich, ale w jego ramach dopuścił istnienie choćby wątpliwej podstawy prawnej w prawie krajowym oraz samo „wrażenie” realizacji uprawnionego celu. Nie wymaga ani uzasadnienia decyzji o wyznaczeniu, ani zgody sędziego, ani kontroli sądowej. W konsekwencji pozostawił szeroką uznaniowość w stosowaniu takich środków. Niski poziom gwarancji materialnych i brak gwarancji formalnych wystawia sędziów na ryzyko podejmowania wobec nich działań dyskrecjonalnych.

3. Zróżnicował akty orzecznicze i akty organizacyjne osób nieprawidłowo powołanych do SN. Uznał prawną skuteczność w prawie Unii tych ostatnich. W efekcie przyczynił się do częściowej legitymizacji wadliwych organów sądowych.

4. Naruszył aksjomatyczną niepodzielność niezawisłości sędziowskiej, zawężając zakres zastosowania zasady niezawisłości poprzez wyłączenie z niej części mechanizmu kształtowania składu sądu i przyjmując okoliczność sprzecznego z prawem powołania do SN osób wyznaczających sędziów za nieistotną dla oceny zgodności wyznaczenia z prawem Unii.

5. W efekcie godzi się także i na to, by o ochronie zapewniającej jednostkom przez prawo Unii mógł orzekać sędzia krajowy, którego niezawisłość już nie jest w pełni gwarantowana, na którego sytuację zawodową i zakres orzekania wpływ ma osoba powołana na stanowisko sędziowskie sprzecznie z prawem.

6. Wyrok jest kolejną próbą poszukiwania kompromisu między niezawisłością a efektywnością działania sądów krajowych. Trybunał chroni zdolność funkcjonowania wadliwie ukształtowanych sądów, tak by mimo istniejących nieprawidłowości mogły orzekać w sprawach krajowych z elementem unijnym, a ich orzeczenia nie były kwestionowane jedynie z powodu wadliwości powołania osoby decydującej o składzie. Podobne podejście – polegające na ochronie zdolności działania wadliwego krajowego systemu sądownictwa – widoczne jest w rygorystycznym domniemaniu prawidłowości składu osobowego sądu odsyłającego (wyrok C-132/20, Getin Noble Bank), czy w restrykcyjnych warunkach przełamania domniemania niezależności sądu na gruncie zasady wzajemnego zaufania (test LM).

Bibliografia/References

- Biernat S., *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów państw członkowskich w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Sądowy” 2024/5.
 Filipek P., *Defective judicial appointments and their rectification under European standards* [w:] *Transition 2.0: Reestablishing Constitutional Democracy in EU-Member States*, red. A. Bodnar, M. Bobek, A. von Bogdandy, P. Sonnevend, Baden-Baden 2023.
 Filipek P., *Drifting Case-law on Judicial Independence: A Double Standard as to What Is a ‘Court’ Under EU Law? (CJEU Ruling in C-132/20 Getin Noble Bank)*, „VerfBlog” 2022/13(5).

Mańko R., Tacik P., *Sententia non existens: A new remedy under EU law?*: Waldemar Żurek (W.Ż.), „Common Market Law Review” 2022/4.

Nowicka S., *Status sędziego powołanego z rażącym naruszeniem prawa – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 6.10.2021 r., C-487/19, Postępowanie zainicjowane przez W.Ż.*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/3.

Taborowski M., *EU Law and Judicial Decisions of National Judges Appointed in Breach of European Standards* [w:] *Transition 2.0: Reestablishing Constitutional Democracy in EU-Member States*, red. A. Bodnar, M. Bobek, A. von Bogdandy, P. Sonnevend, Baden-Baden 2023.

Abstract

dr Paweł Filipek

Polish Academy of Sciences, Institute of Law Studies
 (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6398-8798>).

The Limits of EU Protection of Judicial Independence: Designation of Judges for Simultaneous Adjudication. Commentary on the Judgment of the Court of Justice of 1 August 2025, Joined Cases C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 and C-493/23, Daka and Others

Keywords: judicial independence, effective judicial protection, designation of a judge, Supreme Court, Court of Justice of the EU

In the Daka preliminary ruling case, on 1 August 2025, the CJEU ruled that the EU principle of effective judicial protection allows the president of a court to designate judges assigned to one chamber of that court to sit temporarily in another chamber of that court. This is so, even though those judges did not agree to that appointment, could not challenge such designation, such a designation entailed an increase in their workload and required their involvement in matters outside their area of specialisation, while the person deciding on the designation was appointed to judicial office in breach of the law. The judgment was issued in response to the references for preliminary ruling from the Civil Chamber of the Supreme Court, sitting in panels composed of a judge of that Chamber and judges of another chamber. Due to the manner in which they were constituted, the panels raised doubts with the CJEU as to whether they satisfy the EU attributes of a “court or tribunal.” The CJEU did not share these doubts, but specified the conditions for designating judges to sit in chambers other than their chamber of origin. The CJEU’s explanations supplement extensive, but still incomplete, case-law on the requirements of effective judicial protection. Even so, the judgment reduces the level of protection of judicial independence, because although the CJEU confirmed that it covers a further aspect of the status of a judge, the positive and negative criteria it set out constitute a low standard of protection. The CJEU also departed from its previous line of judgments stipulating that any measure affecting the status of a judge should be subject to judicial review, otherwise it violates the principle of independence. In turn, with regard to people wrongfully appointed to the Supreme Court, the CJEU distinguished their organisational acts as compliant with EU law and their judgments as non-compliant. It confirmed a partial acceptance of the defectiveness of courts and judges, on condition that the gravity of the breach of the law is not great.