



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 11 maja 2026 r.

Pozycja 40

WYROK

z dnia 25 lutego 2026 r.

Sygn. akt SK 68/25

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący

Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca

Bogdan Świączkowski

Rafał Wojciechowski

Andrzej Zielonacki,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej, na rozprawie w dniach 19 oraz 25 lutego 2026 r., skargi konstytucyjnej A.D. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 5a § 1, 10 i 11 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267), rozumianego w ten sposób, że „dopuszczalne jest rozpoznanie wniosku o zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego przez sąd, który nie spełnia wymogów bezstronności i niezawisłości, albowiem jego skład tworzą sędziowie:
 - powołani na urząd sędziego w procedurze nominacyjnej z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa, której ukształtowanie nastąpiło z pominięciem statuowanej w art. 4 Konstytucji RP zasady, by każdy organ władzy posiadał legitymację demokratyczną oraz działającej na podstawie przepisów, co do których brak zgodności z Konstytucją stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyrokach: SK 43/06, SK 7/06, K 25/07, K 40/07, SK 57/06, K 62/07, K 5/17 oraz
 - sędziowie, którzy kwestionują sposób ukształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2017 r. oraz kwestionują status sędziów powołanych od marca 2018 r., a także są – jako członkowie Komisji Kodyfikacyjnej stanowiącej wewnętrzny organ Rady Ministrów – bezpośrednio podlegli Premierowi i Ministrowi Sprawiedliwości”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 5a § 10 i 11 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, rozumianego w ten sposób, że „dopuszczalne jest rozpoznanie wniosku o zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego bez zapewnienia sędziemu

- gwarancji procesowych przysługujących mu jako uczestnikowi postępowania o zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności przez naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, naruszenie zasady jawności i transparentności w procedurze losowania składu orzekającego według jawnych i przejrzystych kryteriów oraz zastosowanych metod; pozbawienie możliwości wysłuchania, pozbawienie możliwości skorzystania z procesowych środków ochrony, co prowadzi do naruszenia prawa do sądu”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji,
- 3) art. 5a § 18 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, rozumianego w ten sposób, że „dopuszczalne jest rozpoznanie wniosku o zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego bez zapewnienia sędziemu gwarancji procesowych poprzez wyłączenie w postępowaniu odpowiedniego zastosowania przepisów o zażaleniu”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji,
 - 4) art. 5a § 1, 5 i 6 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, rozumianego w ten sposób, że „dopuszczalne jest abstrakcyjne zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego z pominięciem konkretnych negatywnych przesłanek uwzględnienia wniosku tj. «okoliczności danej sprawy», «okoliczności dotyczących uprawnionego», «charakteru sprawy» oraz przyjęcie, że brak dowodów wpływu ewentualnego braku bezstronności i niezawisłości na «okoliczności niniejszej sprawy», «okoliczności dotyczących uprawnionego» i «charakteru sprawy» nie stoi na przeszkodzie merytorycznemu rozpoznaniu wniosku”, z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - 5) art. 5a § 1 w związku z art. 5a § 5 i 6 w związku z art. 5 § 1c ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, rozumianego w ten sposób, że „dopuszcza kwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego z powodu okoliczności towarzyszących jego powołaniu, dopuszcza merytoryczną ocenę prawomocnej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, będącej podstawą powołania na urząd sędziego”, z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - 6) art. 5a § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, rozumianego w ten sposób, że „dopuszcza kwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego wyłącznie na podstawie «okoliczności towarzyszących powołaniu», dopuszcza merytoryczną ocenę prawomocnej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa przez przyjęcie, że «okoliczności towarzyszące powołaniu» są zawarte w prawomocnej uchwale Krajowej Rady Sądownictwa oraz dopuszcza kwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego wyłącznie na podstawie okoliczności przytoczonych w uchwale, z pominięciem ustawowego obowiązku udowodnienia przez uprawnionego istnienia powyższych niedostatków i powiązania ich z konkretną sprawą i okolicznościami dotyczącymi Wnioskodawcy”, z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - 7) art. 5a § 1, 5 i 6 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, rozumianego w ten sposób, że „dopuszcza w sprawie dotyczącej oceny bezstronności i niezawisłości sędziego sądu administracyjnego wykreowanie pozaustawowych warunków do objęcia urzędu sędziego Naczelnego Sądu Admini-

stracyjnego”, z art. 60 w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 7 Konstytucji,

- 8) art. 5a § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, rozumianego w ten sposób, że „dopuszcza w sprawie dotyczącej oceny bezstronności i niezawisłości sędziego sądu administracyjnego zbadanie aktu powołania przez Prezydenta RP na urząd sędziego”, z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 5a ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz w związku z art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

W skardze konstytucyjnej z 21 maja 2025 r. A.D. wniosła o zbadanie zgodności:

1) art. 5a § 1, 10 i 11 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267; dalej: p.u.s.a.), rozumianego w ten sposób, że „dopuszczalne jest rozpoznanie wniosku o zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego przez sąd, który nie spełnia wymogów bezstronności i niezawisłości, albowiem jego skład tworzą sędziowie:

– powołani na urząd sędziego w procedurze nominacyjnej z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa, której ukształtowanie nastąpiło z pominięciem statuowanej w art. 4 Konstytucji RP zasady, by każdy organ władzy posiadał legitymację demokratyczną oraz działającej na podstawie przepisów, co do których brak zgodności z Konstytucją stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyrokach: SK 43/06, SK 7/06, K 25/07, K 40/07, SK 57/06, K 62/07, K 5/17 oraz

– sędziowie, którzy kwestionują sposób ukształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2017 r. oraz kwestionują status sędziów powołanych od marca 2018 r., a także są – jako członkowie Komisji Kodyfikacyjnej stanowiącej wewnętrzny organ Rady Ministrów – bezpośrednio podlegli Premierowi i Ministrowi Sprawiedliwości”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 5a § 10 i 11 p.u.s.a., rozumianego w ten sposób, że „dopuszczalne jest rozpoznanie wniosku o zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego bez zapewnienia sędziemu gwarancji procesowych przysługujących mu jako uczestnikowi postępowania o zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności przez naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, naruszenie zasady jawności i transparentności w procedurze losowania składu orzekającego według jawnych i przejrzystych kryteriów oraz zastosowanych metod; pozbawienie możliwości wysłuchania, pozbawienie możliwości skorzystania z proce-

sowych środków ochrony, co prowadzi do naruszenia prawa do sądu”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji;

3) art. 5a § 18 p.u.s.a., rozumianego w ten sposób, że „dopuszczalne jest rozpoznanie wniosku o zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego bez zapewnienia sędziemu gwarancji procesowych poprzez wyłączenie w postępowaniu odpowiedniego zastosowana przepisów o zażaleniu”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji;

4) art. 5a § 1, 5 i 6 p.u.s.a., rozumianego w ten sposób, że „dopuszczalne jest abstrakcyjne zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego z pominięciem konkretnych negatywnych przesłanek uwzględnienia wniosku tj. «okoliczności danej sprawy», «okoliczności dotyczących uprawnionego», «charakteru sprawy» oraz przyjęcie, że brak dowodów wpływu ewentualnego braku bezstronności i niezawisłości na «okoliczności niniejszej sprawy», «okoliczności dotyczących uprawnionego» i «charakteru sprawy» nie stoi na przeszkodzie merytorycznemu rozpoznaniu wniosku”, z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji;

5) art. 5a § 1 w związku z art. 5a § 5 i 6 w związku z art. 5 § 1c p.u.s.a., rozumianego w ten sposób, że „dopuszcza kwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego z powodu okoliczności towarzyszących jego powołaniu, dopuszcza merytoryczną ocenę prawomocnej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, będącej podstawą powołania na urząd sędziego”, z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji;

6) art. 5a § p.u.s.a., rozumianego w ten sposób, że „dopuszcza kwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego wyłącznie na podstawie «okoliczności towarzyszących powołaniu», dopuszcza merytoryczną ocenę prawomocnej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa przez przyjęcie, że «okoliczności towarzyszące powołaniu» są zawarte w prawomocnej uchwale Krajowej Rady Sądownictwa oraz dopuszcza kwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego wyłącznie na podstawie okoliczności przytoczonych w uchwale, z pominięciem ustawowego obowiązku udowodnienia przez uprawnionego istnienia powyższych niedostatków i powiązania ich z konkretną sprawą i okolicznościami dotyczącymi Wnioskodawcy”, z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji;

7) art. 5a § 1, 5 i 6 p.u.s.a., rozumianego w ten sposób, że „dopuszcza w sprawie dotyczącej oceny bezstronności i niezawisłości sędziego sądu administracyjnego wykreowanie pozaustawowych warunków do objęcia urzędu sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego”, z art. 60 w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 7 Konstytucji;

8) art. 5a § 1 p.u.s.a., rozumianego w ten sposób, że „dopuszcza w sprawie dotyczącej oceny bezstronności i niezawisłości sędziego sądu administracyjnego zbadanie aktu powołania przez Prezydenta RP na urząd sędziego”, z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

Skarżąca jest sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Na podstawie zaskarżonych przepisów NSA wyłączył skarżącą od rozpoznania skargi kasacyjnej w przedmiocie odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki.

Do wyłączenia doszło, ponieważ skarżący kasacyjnie na podstawie art. 5a § 1 i 4 p.u.s.a., wniósł o zbadanie spełnienia przez skarżącą-sędzię Naczelnego Sądu Administracyjnego wymogów niezawisłości i bezstronności oraz wyłączenie jej od orzekania – ze względu na niespełnienie wymogu niezawisłości i bezstronności w tej sprawie.

W piśmie z 2024 r. skarżący kasacyjnie uzupełnił wniosek o zbadanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności, przez przedstawienie dodatkowych twierdzeń i okoliczności, mających uzasadnić wniosek o wyłączenie z powodu niespełnienia tych wymogów. Wskazał, że w ramach pełnionej funkcji w Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej:

KRS) skarżąca odgrywała wiodącą rolę w działalności tego organu związanej z: kwestionowaniem zmian legislacyjnych wprowadzanych przez Ministra Sprawiedliwości po tym, jak zmianie uległa większość polityczna w Sejmie, kwestionowaniem orzeczeń sądowych lub ich podstaw prawnych – gdy orzeczenia te wskazują na wady powołań sędziowskich przy udziale KRS ukształtowanej przepisami z 2017 r., kwestionowaniem podstaw prawnych działalności Rady Ministrów, ukształtowanej po wyborach parlamentarnych w 2023 r. oraz reprezentowaniem KRS w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym, którego skład jest kwestionowany. Pismo z 2024 r. nie zostało skarżącej doręczone przed wydaniem postanowienia z 2024 r. w przedmiocie wyłączenia.

Naczelny Sąd Administracyjny, orzekając w składzie pięciu sędziów, po rozpoznaniu 7 października 2024 r. wniosku skarżącego kasacyjnie o zbadanie spełnienia przez skarżącą wymogów niezawisłości i bezstronności w trybie art. 5a p.u.s.a. postanowił wyłączyć ją od rozpoznania sprawy. W uzasadnieniu postanowienia w pierwszej kolejności wskazano, że wniosek skarżącego kasacyjnie spełnił wymogi formalne określone w art. 5a § 5 p.u.s.a. Następnie sąd pierwszej instancji, przechodząc do merytorycznego rozpoznania wniosku, przytoczył okoliczności dotyczące powołania skarżącej na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz jej postępowanie w okresie sprawowania służby sędziowskiej. Stwierdził m.in., że awans zawodowy skarżącej cechował się niewątpliwie nadzwyczajną sytuacją, kiedy to sędzia sądu rejonowego z pominięciem szczebli kariery sędziowskiej zostaje od razu sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie mając żadnego doświadczenia w orzekaniu w sprawach sądowoadministracyjnych ani też żadnego doświadczenia w orzekaniu w sądzie odwoławczym. Wskazano, że w istocie osoba legitymująca się teoretyczną ogólną wiedzą z zakresu prawa administracyjnego i doświadczeniem w pracy urzędniczej uzyskiwała możliwość zdobycia doświadczenia w sądowym stosowaniu prawa finansowego w ramach kontroli administracji publicznej dopiero po powołaniu do pełnienia urzędu sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, eliminując z uzyskania tego stanowiska osoby o znacznie wyższym przygotowaniu merytorycznym, mające wieloletnie doświadczenie w pracy sędziego administracyjnego, w tym sędziego sądu administracyjnego w sądzie odwoławczym w związku z orzekaniem w ramach delegacji do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd podkreślił, że KRS w konkursie na stanowisko sędziego NSA oceniła jako gorsze w stosunku do skarżącej kwalifikacje kandydatów o bogatym przygotowaniu merytorycznym i doświadczeniu orzecznym w zakresie prawa finansowego. Tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny, co wynika z jego ustrojowej roli ukształtowanej w art. 184 Konstytucji, wraz z innymi sądami administracyjnymi sprawuje, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Naczelny Sąd Administracyjny, mając na uwadze jego ustrojową pozycję, nie powinien być co do zasady miejscem zdobywania pierwszych doświadczeń sędziowskich związanych z kontrolą działalności administracji publicznej, rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych czy rozpoznawaniem skarg kasacyjnych od orzeczeń sądów wojewódzkich. Sąd wskazał, że ścieżka kariery zawodowej skarżącej pozwala twierdzić, iż działalność orzecznicza traktowana jest przez nią fakultatywnie i świadomie ograniczana na rzecz pełnienia rozmaitych funkcji pozaorzeczniczych, czy to w ramach delegacji do administracji rządowej, czy to w ramach działalności w KRS.

Od powyższego postanowienia skarżąca wywiodła zażalenie. Wniosła w nim o uchylenie zaskarżonego postanowienia, przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez NSA w pierwszej instancji w celu odrzucenia wniosku, ewentualnie oddalenie wniosku o zbadanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności przez skarżącą w przedmiotowej sprawie, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia i odrzucenie wniosku lub

oddalenie wniosku o zbadanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności przez skarżącą.

Postanowieniem z 12 grudnia 2024 r. Naczelny Sąd Administracyjny, orzekając w składzie siedmiu sędziów, oddalił zażalenie skarżącej na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 października 2024 r. o wyłączeniu skarżącej od rozpoznania skargi kasacyjnej skarżącego kasacyjnie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki.

W uzasadnieniu powyższego postanowienia wskazano, że zarzuty skarżącej były bezzasadne. Podstawą wyłączenia skarżącej (jako następstwa stwierdzenia przez sąd braku spełnienia minimalnych standardów niezawisłości i bezstronności) sąd uczynił fakt, że skarżąca została powołana na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek KRS ukształtowanej przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. W wyniku tej nowelizacji w skład KRS wchodzi obecnie 19 osób wybranych przez Sejm (w tym 15 sędziów), 2 osoby wybrane przez Senat, po jednej wybranej przez Prezydenta RP i przez Radę Ministrów oraz z urzędu Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ocenie sądu, wniosek o zbadanie spełnienia przez skarżącą wymogów niezawisłości i bezstronności w sprawie spełniał wymogi formalne określone w art. 5a § 5 p.u.s.a. Zawierał on żądanie stwierdzenia, że w sprawie zachodzą wobec niej przesłanki wskazane w art. 5a § 1 p.u.s.a. oraz przytaczał okoliczności uzasadniające żądanie wraz z dowodami na ich poparcie. W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że art. 5a p.u.s.a., wskazując na potrzebę poparcia wniosku dowodami, nie precyzuje pojęcia dowodu, tym samym należy przyjąć, zgodnie z ogólnym standardem proceduralnym dążenia do wyjaśnienia wszystkich okoliczności istotnych dla sprawy, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Dokumentacja przedłożona przez skarżącego kasacyjnie łącznie z wnioskiem spełniła te kryteria. Wniosek skarżącego kasacyjnie nie zawierał braków formalnych i słusznie sąd pierwszej instancji dokonał jego merytorycznej oceny, nie znajdując podstaw do jego odrzucenia z przyczyn formalnych. Mając na uwadze treść art. 5a § 1 p.u.s.a., badanie spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego wymogów niezawisłości i bezstronności powinno zostać przeprowadzone „z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu”, a koniunkcja ta oznacza konieczność brania pod uwagę (uwzględniania) obydwu wymienionych w tym przepisie okoliczności, przy czym pełna wykładnia tego przepisu – językowa, celowościowa i systemowa – prowadzi do wniosku, zgodnie z którym dla wyłączenia sędziego w trybie art. 5a § 1-13 p.u.s.a. nie jest konieczne spełnienie łącznie obydwu przesłanek. Powyższa regulacja literalnie wprowadza obowiązek „uwzględnienia” wskazanych w niej okoliczności, co oznacza obowiązek ich rozważenia, wzięcia pod uwagę, przeanalizowania. W kontekście celu tej regulacji, jakim jest zagwarantowanie obiektywnego rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej przez bezstronnych i niezawisłych sędziów oraz mając na uwadze konstytucyjnie gwarantowane standardy niezawisłości sędziego (art. 178 Konstytucji), brak byłoby podstaw do przyjęcia, że sędzia spełnia wymóg niezawisłości i bezstronności w sytuacji, gdy przeczą temu – choćby tylko niektóre – okoliczności spośród wymienionych w art. 5a § 1 p.u.s.a. Sąd w postanowieniu podzielił stanowisko prezentowane w piśmiennictwie prawniczym, zgodnie z którym „przesłankami wyłączenia są zarówno okoliczności związane z powołaniem sędziego, jak i jego postępowaniem po tym powołaniu (...) trzeba odczytywać więc te przesłanki wyłączenia sędziego tak, jakby każda z nich mogła oddzielnie uzasadniać wyłączenie sędziego” (zob. J. Chlebny, W. Chróścielewski, *Test niezawisłości i bezstronności sędziego – forma przeciwdziałania kryzysowi w sądownictwie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” nr 6/2024, s. 12). W ocenie sądu, uzewnętrzniiony przez skarżącą negatywny, a jednocześnie sprzeczny z Konstytucją i wią-

żącymi umowami międzynarodowymi stosunek do stosowania prawa Unii Europejskiej oraz postawa sędziego, który manifestuje publicznie poglądy o niewiążącym charakterze części unormowań prawnych obowiązujących również w polskim porządku prawnym, może wzbudzać uzasadnioną obawę u skarżącego kasacyjnie, że jego sprawa zostanie rozstrzygnięta według nieznananych mu kryteriów, a sędzia rozpatrujący sprawę nie jest „zawisły” od prawa powszechnie obowiązującego.

W odniesieniu do przedmiotu kontroli, skarżąca wskazała, że art. 5a p.u.s.a. wprowadza szczególną podstawę wyłączenia sędziego, która ma ścisły związek z okolicznościami jego powołania na stanowisko, a także reguluje postępowanie w tym przedmiocie. Wskazała, że przepis ten przewiduje możliwość zbadania, czy sędzia sądu administracyjnego lub sędzia delegowany do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym spełnia wymogi niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, zważywszy na dalsze okoliczności wymienione w § 1 tego przepisu. Zdaniem skarżące, z art. 5a § 5 p.u.s.a. wynika, że podstawowy wymóg formalny wniosku obejmuje m.in. przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie wraz z dowodami na ich poparcie, przy czym „okoliczności uzasadniające żądanie” mają oznaczać przede wszystkim okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego. Jednakże, skarżąca zwróciła uwagę, że sądy administracyjne nie posiadają kompetencji do badania prawidłowości wspomnianego powołania ani do przeprowadzania merytorycznej kontroli uchwał KRS w ramach postępowania o zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego.

Według skarżące, przepisy stanowiące podstawę prawną zaskarżonego postanowienia NSA naruszają prawo do sądu przez to, że nie realizują zasady określoności. Jest to niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego i wynikającą z niej zasadą prawidłowej legislacji, która nakazuje, by przepisy były formułowane w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, szczególnie gdy dotyczą praw i wolności jednostki. Skarżąca przypomniała, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, przepis zgodny z wymogami prawidłowej legislacji musi spełniać trzy założenia: każdy przepis, który ogranicza konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom; taki przepis powinien być również na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie; a także zakres jego zastosowania powinien obejmować tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. Skarżąca zwróciła uwagę, że art. 5a § 1-18 p.u.s.a. nie spełnia tych wymogów, gdyż w drodze wykładni nie sposób określić pojęcia „wymogów niezawisłości i bezstronności”, „okoliczności towarzyszących powołaniu”, „postępowania po powołaniu”. Sprawia to, że możliwe jest wykluczenie sędziego w każdej sprawie zawisłej przed sądem i w konsekwencji ze skutecznego sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Ponadto, w odniesieniu do art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, skarżąca zauważyła, że jako sędzia, wobec którego złożono wniosek o zbadanie spełniania wymogów niezawisłości i bezstronności, stała się ona podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu niezależnego i bezstronnego w ramach sprawy incydentalnej, której zakres przedmiotowy obejmuje zbadanie standardu bezstronności i niezawisłości sędziego w konkretnej sprawie głównej. Zaznaczyła przy tym, że sąd w składzie rozpoznającym jej sprawę został wylosowany w całkowicie niejawnej i nietransparentnej procedurze losowania, gdyż zasady i metody losowania sędziów w sprawach dotyczących testów bezstronności sędziów nie są znane opinii publicznej, a protokoły losowania nie dostarczają informacji o wspomnianych metodach. Ponadto, wspomniana procedura nie gwarantuje, że spełniony jest wymóg niezawisłości i bezstronności przez sędziów wylosowanych do rozpoznania wspomnianej sprawy, zatem skład sądu wyłoniony w takiej procedurze nie

stanowi bezstronnego i niezależnego sądu. Mianowicie, sąd należycie obsadzony to sąd wyznaczony według jawnych i przejrzystych kryteriów oraz metod. Zatem nietransparentna procedura budzi wątpliwości co do tego, czy skład wylosowany w sprawie skarżącej, dotyczącej wymogów niezawisłości i bezstronności, jest sądem niezależnym, ustanowionym ustawą. Ponadto, skarżąca złożyła wniosek o wyłączenie, który nie został uwzględniony, a to z kolei spowodowało, że skład sądu tworzyli sędziowie niedający konstytucyjnych gwarancji sądu bezstronnego i niezależnego.

Ponadto, skarżąca wskazała, że zaskarżone orzeczenie naruszyło jej prawo do sądu w zakresie prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności. Została mianowicie pozbawiona możliwości czynnego udziału w postępowaniu, gdyż zaniechano odebrania od niej wyjaśnień w drodze wysłuchania. Została również pozbawiona gwarancji procesowych przysługujących jej jako uczestnikowi w postępowaniu incydentalnym przez wykluczenie możliwości składania wniosków procesowych, doręczenia pism procesowych oraz możliwości wysłuchania. Działanie takie należy uznać za nieusprawiedliwione z perspektywy zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 1 Konstytucji, obejmującej prawo do adekwatności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji, tym bardziej, że orzeczenie o wyłączeniu, przy przyjętym przez sąd abstrakcyjnym modelu testu, który całkowicie zrywa z koniecznością powiązania przesłanek wyłączenia z konkretną sprawą w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym, zdaniem skarżącej, prowadzi *de facto* do pozbawienia sędziego zdolności do orzekania, a tym samym do pozbawienia go inwestytury. Przywołane rozumienie art. 5a § 1 i 18 p.u.s.a. jest nie do pogodzenia z prawem jednostki do sądu w demokratycznym państwie prawnym. Wskazana wyżej i zastosowana przez sąd wykładnia przepisu, która nie jest uzasadniona innymi chronionymi prawem wartościami (tj. także prawem strony do sądu w postępowaniu głównym), dopuszczająca ograniczenia praw i wolności obywatelskich, nie spełnia wymogów wyznaczonych zasadą proporcjonalności. Zasadny jest zatem wniosek, że przepisy będące podstawą zaskarżonego orzeczenia naruszają prawo skarżącej do sądu w zakresie prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, spełniającej wymogi sprawiedliwości i jawności oraz prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd bezstronny i niezależny oraz naruszenie prawa dostępu do sądu dla sędziów w sprawach dotyczących ich statusu lub kariery zawodowej.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 5a § 1 w związku z art. 5a § 5 i 6, w związku z art. 5 § 1c p.u.s.a. z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, tj. zarzut naruszenia publicznego prawa podmiotowego do sprawowania urzędu sędziego, prawa dostępu do służby publicznej, prawa do ochrony przed środkami, które mogą zagrozić niezawisłości i autonomii sędziowskiej, skarżąca wskazała, że kwestionowane przepisy dopuszczają możliwość przeprowadzenia abstrakcyjnego testu o zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego bez zastosowania konkretnych negatywnych przesłanek uwzględnienia wniosku tj. „okoliczności danej sprawy”, „okoliczności dotyczących uprawnionego”, „charakteru sprawy”. Zgodnie z tymi przepisami, brak dowodów na to, że ewentualny brak bezstronności i niezawisłości wpłynie na „okoliczności niniejszej sprawy”, „okoliczności dotyczące uprawnionego” i „charakter sprawy”, nie stoi na przeszkodzie merytorycznemu rozpoznaniu wniosku. Ponadto, wspomniane przepisy otwierają możliwość kwestionowania niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego z powodu okoliczności towarzyszących jego powołaniu, a nawet wyłącznie na podstawie „okoliczności towarzyszących powołaniu”. Umożliwiają także dokonanie merytorycznej oceny prawomocnej uchwały KRS, będącej podstawą powołania na urząd sędziego przez to, że przyjmują, iż przesłanka obejmująca „okoliczności towarzyszące powołaniu” jest tożsama z motywami, którymi kierowała się KRS. Ponadto, dopuszczają one możliwość kwestionowania niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego jedynie w oparciu o

okoliczności przytoczone w uchwale, pomijając ustawowy obowiązek udowodnienia istnienia wspomnianych braków oraz powiązania ich z konkretną sprawą i okolicznościami dotyczącymi wnioskodawcy. Przepisy te dopuszczają również kreowanie pozaustawowych warunków do objęcia urzędu sędziego NSA w sprawie dotyczącej oceny bezstronności i niezawisłości sędziego sądu administracyjnego, a także pozwalają na weryfikowanie aktu powołania przez Prezydenta RP na urząd sędziego w sprawie dotyczącej oceny bezstronności i niezawisłości sędziego sądu administracyjnego.

Skarżąca wskazała też, że zaskarżone przepisy naruszają publiczne prawo podmiotowe do sprawowania urzędu sędziego, prawo dostępu do służby publicznej w zakresie, w jakim dopuszczają wyłączenie sędziego na podstawie abstrakcyjnego testu bezstronności opartego o niedookreślone, niesprecyzowane w ustawie i poddane ocenie innych członków tego samego korpusu zawodowego przesłanki. Zdaniem skarżącej, dopuszczalność abstrakcyjnego badania spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności podważa status sędziego i pozbawia go inwestytury, tj. zdolności do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, co narusza konstytucyjną zasadę nieusuwalności sędziego.

Skarżąca zwróciła także uwagę, że zaskarżone przepisy są niezgodne z zasadą legalizmu przewidzianą w art. 7 Konstytucji, zasadą wyłącznej kompetencji Prezydenta RP do powołania sędziów na wniosek KRS ujętą w art. 179 Konstytucji oraz zasadą nieusuwalności sędziego wyrażoną w art. 180 Konstytucji, gdyż dopuszczają kontrolę przez NSA prawomocnej uchwały KRS w sprawie rekomendacji skarżącej do objęcia urzędu sędziego NSA. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, niedopuszczalne jest działanie organów władzy publicznej bez podstawy prawnej albo wykraczające poza jej granice. Przepis ten stanowi również dyrektywę interpretacyjną, która zakazuje wykładni rozszerzającej w zakresie przepisów kompetencyjnych oraz domniemywania kompetencji organów władzy publicznej. Wyklucza także działanie organów władz publicznych bez odpowiedniego przyzwolenia przez prawo. Z art. 7 Konstytucji wynika też zasada, zgodnie z którą dwa organy nie mogą jednocześnie posiadać tej samej kompetencji do działania w danej sprawie. Skarżąca przywołała też stanowisko Trybunału zajęte w postanowieniu z 21 kwietnia 2020 r. (sygn. Kpt 1/20, OTK ZU A/2020, poz. 60), zgodnie z którym „w polskim porządku prawnym nie ma przepisów prawnych, które przyznawałyby kompetencję do podważania aktu powołania i wynikającej z tego aktu inwestytury do orzekania przez sędziego jakimkolwiek organowi władzy publicznej, w tym także SN”. Skarżąca zwróciła też uwagę, że konstytucyjny kształt kompetencji, wynikającej z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji nie pozwala kwestionować ważności aktu powołania ani zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta do pełnienia urzędu sędziego. Przyjęcie odmiennego poglądu, zdaniem skarżącej, pozbawiałoby kompetencji Prezydenta jej materialnej istoty, gdyż wykonaniem tej kompetencji nie jest powołanie sędziego, który – mimo wydania postanowienia w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego – nie mógłby wykonywać władzy sądowniczej.

Wskazane wzorce konstytucyjne nie dopuszczają też, by w postępowaniu dotyczącym badania wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego badano merytoryczną poprawność uchwały KRS, merytoryczne kwalifikacje kandydata czy kryteria, którymi kierowała się KRS, wybierając danego kandydata. Skarżąca zaznaczyła, że gdyby ustawodawca dopuszczał taką kompetencję sądu w postępowaniu na podstawie art. 5a p.u.s.a., to musiałoby to wprost wynikać z ustawy, a to z kolei prowadzi do wniosku, że w zakresie, w jakim wskazany przepis dopuszcza taką kontrolę, jest on sprzeczny z art. 178, art. 179, art. 180 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

Skarżąca wskazała, że zgodnie z art. 184 Konstytucji, NSA powołany jest do kontroli działalności administracji publicznej. NSA nie jest jednakże uprawniony do dokonywania merytorycznej oceny uchwał KRS, szczególnie w postępowaniu dotyczącym zbadania wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego, gdyż taka kompetencja nie jest przewidziana

w żadnym przepisie prawa. Jak wskazała skarżąca, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, żaden organ władzy publicznej nie posiada kompetencji do podważania aktu powołania i wynikającej z tego aktu inwestytury do orzekania przez sędziego. Również art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji wykluczają możliwość kwestionowania ważności aktu powołania i zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta do pełnienia urzędu sędziego. Jedynym organem umocowanym przez Konstytucję do rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego jest KRS.

Ponadto, przepisy, na podstawie których wydano postanowienie w sprawie skarżącej, naruszają także publiczne prawo podmiotowe do sprawowania urzędu sędziego wywodzone z prawa dostępu do służby publicznej. Prawo to ujęte jest w art. 179 Konstytucji, stanowiącym, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS na czas nieoznaczony oraz w art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie są nieusuwalni, a złożenie sędziego z urzędu lub zawieszenie w urzędowaniu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w wypadkach określonych w ustawie. Przepisy te w związku z art. 60 Konstytucji, według skarżącej, stanowią podstawę dla publicznego prawa podmiotowego do sprawowania urzędu sędziego.

Jak wskazała skarżąca, art. 60 Konstytucji przyznaje obywatelom polskim, którzy korzystają z pełni praw publicznych, prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, art. 60 Konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej, lecz nie gwarantuje przyjęcia do tej służby. Prawo dostępu do służby publicznej obejmuje również stanowiska sędziowskie. Z kolei, zgodnie z art. 179 Konstytucji, sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony. Zatem jedynym organem wyposażonym w kompetencje do merytorycznej oceny kandydatów na urząd sędziego jest KRS.

Skarżąca wskazała również, że zaskarżone przepisy naruszają prawo do ochrony przed środkami mogącymi zagrażać niezawisłości i autonomii sędziowskiej (178 ust. 1 Konstytucji). Wynika to z faktu, że art. 5a p.u.s.a. jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji. Z art. 2 Konstytucji, tj. z zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika zakaz nadmiernej ingerencji. W ocenie skarżącej, osiągnięcie celu instytucji tzw. testu bezstronności, który miał gwarantować stronom prawo do sądu bezstronnego i niezawisłego, nie może prowadzić do pozbawienia sędziego inwestytury przez zastosowanie wobec niego abstrakcyjnego modelu testu bezstronności. Instytucja ta, w istocie, podważa ustrojowy status sędziego, gdyż umożliwia manipulowanie składami orzekającymi. To z kolei jest niezgodne z zasadą proporcjonalności i nieakceptowalne w demokratycznym państwie prawnym.

II

1. Na rozprawę 19 lutego 2026 r. stawiała się skarżąca. Nie stawili się pozostali uczestnicy postępowania prawidłowo powiadomieni o terminie rozprawy.

Skarżąca podtrzymała stanowisko zajęte w skardze konstytucyjnej, przy czym dokonała jego doprecyzowania (uszczegółowienia), przez wskazanie dodatkowych argumentów świadczących – jej zdaniem – o niekonstytucyjności całego mechanizmu tzw. testowania niezawisłości uregulowanego w art. 5a ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267).

W odpowiedzi na pytanie dotyczące wzorców kontroli wyjaśniła zaś, że kwestionuje przedmiot kontroli pod kątem zgodności z dwiema grupami wzorców: 1) art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji; 2) art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Po fazie pytań przewodniczący składu orzekającego zarządził przerwę w rozprawie do 25 lutego 2026 r. do godziny 11.00.

2. Rozprawę kontynuowano 25 lutego 2026 r. Skarżąca przedstawiła swoje wnioski końcowe. Następnie rozprawę zamknięto, a Trybunał udał się na naradę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot sprawy i zidentyfikowane problemy konstytucyjne.

1.1. Przedmiotem kontroli w sprawie skarżąca uczyniła przepisy ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267; dalej: p.u.s.a.). Skarżąca w ośmiu punktach *petitum* skargi konstytucyjnej zaskarżyła w różnych konfiguracjach art. 5a p.u.s.a. dotyczący problematyki dopuszczalności badania spełnienia przez sędzię sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wymogów niezawisłości i bezstronności (dalej: tzw. test niezawisłości albo tzw. testowanie niezawisłości). W tym kontekście skarżąca zakwestionowała to, że:

1) w sprawie tzw. testowania niezawisłości sędziów może orzekać sąd, który sam nie spełnia wymogów bezstronności i niezawisłości, albowiem jego skład jest obsadzony przy udziale sędziów, którzy zostali powołani w procedurze nominacyjnej z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) ukształtowanej z pominięciem statuowanej w art. 4 Konstytucji zasady, by każdy organ władzy publicznej posiadał legitymację demokratyczną oraz działającej na podstawie przepisów, co do których brak zgodności z Konstytucją stwierdził Trybunał Konstytucyjny we wskazanych orzeczeniach a także, którzy kwestionują sposób ukształtowania składu KRS na podstawie ustawy 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: ustawa zmieniająca z 2017 r.) oraz kwestionują status sędziów powołanych od marca 2018 r., jak również są – jako członkowie Komisji Kodyfikacyjnej stanowiącej wewnętrzny organ Rady Ministrów – bezpośrednio podlegli premierowi i Ministrowi Sprawiedliwości (zob. pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej);

2) w sprawie tzw. testowania niezawisłości nie zapewnia się sędziemu, którego dotyczy wniosek, gwarancji procesowych, przez naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, naruszenie zasady jawności i transparentności w procedurze losowania składu orzekającego według jawnych i przejrzystych kryteriów, przez pozbawienie możliwości wysłuchania, pozbawienie możliwości skorzystania z procesowych środków ochrony, co prowadzi do naruszenia prawa do sądu (zob. pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej);

3) w sprawie tzw. testowania niezawisłości wyłączono możliwość stosowania w tym postępowaniu przepisów o zażaleniu (zob. pkt 3 *petitum* skargi konstytucyjnej);

4) w sprawie tzw. testowania niezawisłości dopuszczalne jest abstrakcyjne zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego z pominięciem konkretnych negatywnych przesłanek uwzględnienia wniosku (zob. pkt 4 *petitum* skargi konstytucyjnej);

5) w sprawie tzw. testowania niezawisłości dopuszczalne jest kwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego z powodu okoliczności towarzyszących jego powołaniu oraz merytoryczne ocenianie prawomocnej uchwały KRS, będącej podstawą powołania na urząd sędziego (zob. pkt 5 *petitum* skargi konstytucyjnej);

6) w sprawie tzw. testowania niezawisłości dopuszczalne jest kwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego wyłącznie na podstawie „okolicz-

ności towarzyszących powołaniu”, dopuszczalne jest merytoryczne kontrolowanie prawomocnej uchwały KRS przez przyjęcie że „okoliczności towarzyszące powołaniu” są zawarte w prawomocnej uchwale KRS oraz dopuszczalne jest kwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego wyłącznie na podstawie okoliczności przytoczonych w uchwale z pominięciem ustawowego obowiązku udowodnienia przez uprawnionego istnienia powyższych niedostatków i powiązania ich z konkretną sprawą i okolicznościami dotyczącymi wnioskodawcy (zob. pkt 6 *petitum* skargi konstytucyjnej);

7) w sprawie tzw. testowania niezawisłości zaskarżone przepisy dopuszczają wykreowanie pozaustawowych warunków do objęcia urzędu sędziego NSA (zob. pkt 7 *petitum* skargi konstytucyjnej);

8) w sprawie tzw. testowania niezawisłości zaskarżone przepisy dopuszczają zbadanie aktu powołania przez Prezydenta na urząd sędziego (zob. pkt 8 *petitum* skargi konstytucyjnej).

1.2. Na rozprawie 19 lutego 2026 r. skarżąca dokonała doprecyzowania (uszczegółowienia) przedmiotu kontroli, przez wskazanie dodatkowych argumentów świadczących – jej zdaniem – o niekonstytucyjności całego mechanizmu tzw. testowania niezawisłości uregulowanego w art. 5a p.u.s.a.

2. Analiza formalna.

2.1. Trybunał Konstytucyjny w każdym stadium postępowania – aż do wydania orzeczenia kończącego sprawę – zobligowany jest do kontroli, czy w sprawie nie zachodzi którakolwiek z ujemnych przesłanek procesowych, implikująca konieczność umorzenia postępowania. Orzekając na etapie kontroli merytorycznej, Trybunał nie jest związany postanowieniami wydanymi w ramach tzw. kontroli wstępnej (zob. np. postanowienie TK z 17 października 2023 r., sygn. SK 27/22, OTK ZU A/2023, poz. 77).

Wobec tego przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów skarżącej, Trybunał przeprowadził analizę formalną skargi konstytucyjnej.

2.2. Jak już wcześniej wskazano, *petitum* skargi konstytucyjnej obejmowało zarzuty o charakterze interpretacyjnym skierowane wobec poszczególnych jednostek redakcyjnych (paragrafów) art. 5a p.u.s.a. Niemniej, uwzględniając ogół materiału procesowego zgromadzonego w niniejszej sprawie, włącznie z uzasadnieniem skargi oraz stanowiskiem skarżącej zajęтым na rozprawie 19 lutego 2026 r., doprecyzowującym to, czego w swojej istocie sprawa dotyczy, Trybunał dokonał koniecznej rekonstrukcji przedmiotu kontroli, korzystając z występującej na gruncie postępowania sądowokonstytucyjnego zasady *falsa demonstratio non nocet*.

W orzecznictwie trybunalskim wskazywano, że zasada *falsa demonstratio non nocet* nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym (zob. postanowienia TK z: 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 25 i 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU A/2017, poz. 12). Celem zasady *falsa demonstratio non nocet* jest niwelowanie nadmiernego aspektu formalnego w trakcie rozstrzygnięcia sprawy. Zasada ta jest stosowana przez Trybunał z urzędu z racji wagi toczących się przed nim spraw (por. np. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 27 lipca 2021 r., sygn. K 10/18, OTK ZU A/2021, poz. 64; również postanowienie z 1 lipca 2021 r., sygn. SK 17/16, OTK ZU A/2021, poz. 38). Zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* pozwala „na ingerencję w *petitum* wniosku (rekonstrukcję wzorców i przedmiotu kontroli) tylko wówczas, gdy nie zostały w nim wiernie oddane zarzu-

ty skutecznie sformułowane (a więc i udowodnione) w uzasadnieniu wniosku (decydujące znaczenie ma bowiem istota sprawy, a nie sposób jej oznaczenia). Na podstawie tej zasady Trybunał Konstytucyjny nie może natomiast sanować braków formalnych, gdy zarzuty stawiane przez wnioskodawcę są całkowicie pozbawione uzasadnienia albo niepowiązane z żadnym adekwatnym i prawidłowo interpretowanym wzorcem kontroli (byłoby to bowiem sprzeczne z zasadą skargowości (...))” (postanowienie TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170).

Biorąc powyższe pod uwagę oraz uwzględniając uzasadnienie skargi konstytucyjnej oraz informacje zebrane na rozprawie, przekazujące dodatkowe argumenty przemawiające za niekonstytucyjnością całego mechanizmu tzw. testowania niezawisłości sędziów sądów administracyjnych, Trybunał postanowił poddać kontroli w niniejszym postępowaniu art. 5a p.u.s.a. *in extenso*. Nadto, zważywszy, że zakwestionowany przez skarżącą art. 5a p.u.s.a. odnosi się ogólnie do „sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym” oraz mając na względzie, że kontrola konstytucyjności prawa dokonywana w trybie skargi konstytucyjnej ma charakter przedmiotowy, nie zaś podmiotowy, Trybunał nie uznał za konieczne ograniczenie kontroli art. 5a p.u.s.a. jedynie do zakresu, w jakim przepis ten dotyczy sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

2.3. Jako wzorce kontroli Trybunał dopuścił natomiast art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3. Badanie spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu.

3.1. Badanie spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu stanowi *novum* normatywne wprowadzone do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1259; dalej: ustawa z 2022 r.).

Tym samym aktem ustawodawca wprowadził także możliwość testowania niezawisłości sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych oraz sądów wojskowych.

3.2. Stosownie do art. 5a § 1 p.u.s.a., „[d]opuszczalne jest badanie spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, na wniosek uprawnionego, o którym mowa w § 3 [tj. skarżący oraz uczestnik postępowania na prawach strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a w postępowaniu dyscyplinarnym – obwiniony], jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy”.

Wniosek o stwierdzenie przesłanek, o których mowa w art. 5a § 1 p.u.s.a., może być złożony wobec sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wyznaczonego do składu sądu rozpoznającego sprawę co do istoty lub skargę kasacyjną (art. 5a § 2 p.u.s.a.).

Ustawodawca określił termin wniesienia wniosku. W myśl art. 5a § 4 p.u.s.a. „[w]niosek składa się w terminie tygodnia od dnia zawiadomienia uprawnionego do złożenia wniosku o składzie rozpoznającym sprawę. Po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym, prawo do wniesienia wniosku wygasa. Sąd przy doręczeniu pierwszego pisma w sprawie zawiadania uprawnionego do złożenia wniosku o składzie rozpoznającym sprawę, a przy każdym kolejnym – jeżeli skład rozpoznający sprawę uległ zmianie. Do wniosku rozpoznawanego przez Naczelny Sąd Administracyjny przepis art. 175 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 [dalej: p.p.s.a. lub prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi]) stosuje się”. Art. 175 p.p.s.a. dotyczy kwestii, kto może sporządzić skargę kasacyjną w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Wniosek o przeprowadzenie testu niezawisłości powinien czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego, a ponadto zawierać: 1) żądanie stwierdzenia, że w danej sprawie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 5a § 1 p.u.s.a.; 2) przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie wraz z dowodami na ich poparcie (art. 5a § 5 p.u.s.a.). Wniosek niespełniający wskazanych wymagań podlega odrzuceniu bez wezwania do usunięcia braków formalnych. Odrzuceniu podlega również wniosek złożony po upływie terminu albo z innych przyczyn niedopuszczalny (art. 5a § 6 p.u.s.a.). Co istotne, o odrzuceniu wniosku niespełniającego wymagań, o których mowa w art. 5a § 5 p.u.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny zawiadania właściwy organ samorządu zawodowego, do którego należy pełnomocnik (art. 5a § 7 p.u.s.a.).

Ustawodawca zdecydował, że do czasu rozpoznania wniosku sędzia, którego wniosek dotyczy, nie może podejmować dalszych czynności, chyba że dotyczy to czynności niecierpiącej zwłoki (art. 5a § 8 p.u.s.a.). Przewidział także możliwość łączenia wniosków do wspólnego rozpoznania (art. 5a § 9 p.u.s.a.).

Art. 5a § 10 p.u.s.a. dotyczy problematyki składu NSA rozpoznającego wniosek. Zgodnie z tym przepisem, „[w]niosek rozpoznaje sąd administracyjny, przed którym toczy się postępowanie w sprawie w składzie 3 sędziów losowanych spośród całego składu tego sądu. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje wniosek w składzie 5 sędziów losowanych spośród całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sędzia, którego wniosek dotyczy, jest wyłączony z losowania. W razie gdy sąd administracyjny, o którym mowa w zdaniu pierwszym, nie może rozpoznać wniosku z powodu braku dostatecznej liczby sędziów, Naczelny Sąd Administracyjny wyznacza inny sąd do rozpoznania wniosku”.

Rozpoznanie wniosku następuje na posiedzeniu niejawnym w terminie 2 tygodni od dnia jego złożenia po wysłuchaniu sędziego, którego wniosek dotyczy, chyba że jest to niemożliwe albo bardzo utrudnione. Wysłuchanie może nastąpić na piśmie (art. 5a § 11 p.u.s.a.).

Jeśli chodzi o merytorycznie orzekanie w przedmiocie wniosku, sąd może: 1) oddalić wniosek, jeśli jest on niezasadny (art. 5a § 12 p.u.s.a.); 2) uwzględniając wniosek, wyłączyć sędziego od rozpoznania sprawy – wyłączenie sędziego od udziału w danej sprawie nie może stanowić podstawy do wyłączenia tego sędziego w innych sprawach rozpoznawanych z jego udziałem (art. 5a § 13 p.u.s.a.).

Ustawodawca nakłada na sąd z urzędu obowiązek sporządzenia uzasadnienia postanowienia wydanego na skutek rozpoznania wniosku (art. 5a § 14 p.u.s.a.). Nadto odpis tego postanowienia wraz z uzasadnieniem doręcza się składającemu wniosek oraz sędziemu, którego orzeczenie dotyczy (art. 5a § 15 p.u.s.a.).

Postanowienie wydane na skutek rozpoznania wniosku jest zaskarżalne. Podmiotowi, który złożył wniosek i sędziemu, którego orzeczenie dotyczy, przysługuje zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Termin wniesienia zażalenia wynosi tydzień i biegnie dla każdego uprawnionego do wniesienia zażalenia od dnia doręczenia postanowienia wraz z uzasadnieniem. Art. 175 p.p.s.a. stosuje się (art. 5a § 16 p.u.s.a.).

Stosownie do art. 5a § 17 p.u.s.a., „Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje zażalenie na posiedzeniu niejawnym w składzie 7 sędziów losowanych spośród całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 2 tygodni od dnia wniesienia zażalenia. Sędzia, którego orzeczenie dotyczy oraz sędzia, który brał udział w wydaniu zaskarżonego postanowienia są wyłączni z losowania”.

W myśl art. 5a § 18 p.u.s.a., „[w] sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek wniosku stosuje się odpowiednio przepisy o zażaleniu”. Jednocześnie od prawomocnego postanowienia wydanego na skutek rozpoznania wniosku nie przysługuje skarga o wznowienie postępowania (art. 5a § 19 p.u.s.a.).

3.3. W uzasadnieniu do prezydenckiego projektu, uchwalonego następnie jako ustawa z 2022 r., wskazano m.in., że celem wprowadzenia instytucji tzw. testu niezawisłości jest „zapewnienie uczestnikom postępowania sądowego lub sądowo-administracyjnego gwarancji procesowych, że nie występują jakiegokolwiek wątpliwości odnośnie bezstronności i niezawisłości sędziego orzekającego w sprawie” (druk sejmowy nr 2011/IX kadencja).

4. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące testowania niezawisłości sędziów.

4.1. Dotychczas Trybunał nie wypowiedział się w wyroku na temat norm prawnych regulujących tzw. test niezawisłości, w brzmieniu wynikającym z ustawy z 2022 r. Jednakże w wyroku z 11 grudnia 2023 r., sygn. Kp 1/23 (OTK ZU A/2024, poz. 52), Trybunał skontrolował w trybie prewencyjnym wybrane przepisy ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa z 2023 r.), która to wprowadzała zmiany w instytucji tzw. testowania niezawisłości. Trybunał uznał wówczas, że zaskarżone przez Prezydenta przepisy są niekonstytucyjne oraz pozostają w nierozzerwalnym związku z całą ustawą z 2023 r. Skutkowało to tym, że ustawa z 2023 r. nie weszła w życie i nie dokonała zmian w pierwotnym brzmieniu przepisów dotyczących tzw. testu niezawisłości. Niemniej w uzasadnieniu tego wyroku Trybunał przedstawił wiele trafnych poglądów prawnych dotyczących generalnie pojmowanej instytucji tzw. testu niezawisłości, które to poglądy obecny skład popiera i uznaje za własne.

Wobec tego w tym miejscu przywołano najważniejsze tezy Trybunału wyrażone w tamtej sprawie.

4.2. Jak już wskazano, ustawa z 2023 r. nowelizowała przepisy dotyczące tzw. testu niezawisłości wprowadzonego ustawą z 2022 r. W tym zakresie w sprawie o sygn. Kp 1/23 Prezydent wskazał trzy istotne nowości wprowadzane ustawą z 2023 r.: po pierwsze – badanie w ramach tzw. testu ustanowienia sędziego na podstawie ustawy, po wtóre – otwarcie możliwości wnioskowania testu przez właściwy sąd niezależnie od wniosków stron lub uczestników postępowania sądowego, po trzecie – derogację zapisu zakazującego stosowania testu wyłącznie z powodu okoliczności towarzyszących powołaniu sędziego.

4.3. Orzekając w grudniu 2023 r. – zatem po zaledwie kilkunastu miesiącach obowiązywania i stosowania przepisów dotyczących tzw. testu niezawisłości – Trybunał zwrócił uwagę na istniejące już problemy związane z instytucją testu niezawisłości.

Przykłady praktyki sądowej stosowania w drodze wykładni przepisów dotyczących tzw. testu bezstronności i niezawisłości sędziego zostały wskazane w uchwale KRS nr 331/2023 z 19 maja 2023 r. (m.in. orzeczenia SN z: 25 sierpnia 2022 r., sygn. akt II PUB 2/22, Lex nr 3411745; 6 kwietnia 2023 r., sygn. akt II KK 119/22, Lex nr 3526941; 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt III CB 6/23, Lex nr 3522797). SN w drodze wykładni prawa europejskiego

skiego uznał, że sędziowie pozbawieni są przymiotu bezstronności i niezawisłości *in abstracto* tylko na tej podstawie, że ich kandydatury zostały zgłoszone do prezydenckiej nominacji przez KRS.

Analiza orzecznictwa SN dotycząca instytucji tzw. testu niezawisłości sędziego pokazuje dwa zasadnicze, ścierające się nurty. Pierwszy, liczebnie przeważający, przewiduje, że niedopuszczalne jest wyłączenie sędziego od rozpoznania danej sprawy wyłącznie w oparciu o okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego, gdyż celem instytucji testu nie jest umożliwienie kwestionowania przewidzianego przez ustawodawcę systemu powoływania sędziów, ale ocena indywidualnych okoliczności dotyczących powołania konkretnego sędziego oraz jego zachowania po powołaniu, przy czym ocena ta powinna nastąpić w kontekście konkretnej sprawy. Są to orzeczenia, które bazują na stwierdzeniu, że okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego nie mogą być jedyną przesłanką przystąpienia przez SN do merytorycznego rozpoznania wniosku o zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego. Ocena wniosku powinna być dokonana wyłącznie na podstawie związku przyczynowego pomiędzy wszystkimi przesłankami a deficytem niezawisłości (por. m.in. postanowienia SN z: 6 września 2023 r., sygn. akt III CB 31/23, Lex nr 3601467; 2 sierpnia 2023 r., sygn. akt III CB 29/23, Lex nr 3590575; 1 lutego 2023 r., sygn. akt III CB 25/22, Lex nr 3521897; 15 listopada 2022 r., sygn. akt III CB 5/22, Lex nr 3458391).

Drugi nurt, dopuszczający negatywny rezultat tzw. testu niezawisłości sędziego, wedle którego dopuszczalne jest wyłączenie sędziego od rozpoznania danej sprawy w oparciu o stwierdzenie, że sędzia został powołany na wniosek KRS ukształtowanej przepisami ustawy zmieniającej z 2017 r. oraz przyznającym stanowiskom ETPC oraz TSUE znaczenie normotwórcze, wyznaczające w szczególności takie rozumienie niezawisłości i bezstronności sędziego, które zakłada adekwatny związek pomiędzy tymi cechami a ustanowieniem na podstawie ustawy (por. m.in. postanowienia SN z: 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt III CB 6/23; 27 lutego 2023 r., sygn. akt II KB 10/22, Lex nr 3498591; 17 listopada 2022 r., sygn. akt III USK 544/21, Lex nr 3552549; 25 sierpnia 2022 r., sygn. akt II PUB 2/22).

4.4. Trybunał w wyroku o sygn. Kp 1/23 trafnie zauważył, że w dotychczasowym orzecznictwie TK utrzymało się wyraźne i jednolite stanowisko, iż powołanie sędziego jest wyłączną i niewzruszalną prerogatywą Prezydenta, której wykonanie w obowiązującym stanie konstytucyjnym nie podlega kontroli sądowej (zob. np. wyroki z: 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63; 4 marca 2020 r., sygn. P 22/19, OTK ZU A/2020, poz. 31; 2 czerwca 2020 r., sygn. P 13/19, OTK ZU A/2020, poz. 45 oraz postanowienie z 29 listopada 2010 r., sygn. SK 16/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 123).

„Nie można zatem wykreować takiej procedury kontroli ani na poziomie konwencyjnym, ani na poziomie ustawowym” (wyrok TK z 10 marca 2022 r. o sygn. K 7/21, OTK ZU A/2022, poz. 24). Nie ma żadnych wątpliwości, że w myśl art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji szczególne zadanie konstytucyjne, jakim jest powoływanie sędziów, w wykonaniu zasady podziału, równowagi i współdziałania władz państwa należy wyłącznie do Prezydenta, co Trybunał uzasadnił w wyroku z 20 kwietnia 2020 r. o sygn. U 2/20 (OTK ZU A/2020, poz. 61) oraz postanowieniu z 21 kwietnia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20 (OTK ZU A/2020, poz. 60), a także rozwinął w innych cytowanych wyżej orzeczeniach. Powoływanie sędziów jest kompetencją zakotwiczoną bezpośrednio w art. 179 oraz w art. 126 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68). Wobec braku odpowiedniej regulacji na poziomie konstytucyjnym niemożliwa jest weryfikacja prawidłowości wykonania tej prerogatywy przez głowę państwa, poza wypełnieniem procedur przewidzianych przez Konstytucję.

W wyroku o sygn. Kp 1/23 Trybunał wyjaśniał, że praktyka wskazuje, iż dowolne stosowanie wykładni europejskich trybunałów w warunkach polskiego sporu o reformę sądow-

nictwa, zwłaszcza w postępowaniach inicjowanych na podstawie ustawy z 2022 r., prowadzi do chaosu orzeczniczego.

Dowolne rozszerzanie wykładni ETPC oraz TSUE na ocenę ważności polskich ustaw, w szczególności ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186; dalej: ustawa o KRS) z pominięciem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego powoduje destabilizację polskiego systemu prawnego przez różną ocenę tych samych zagadnień przez różne sądy, co sprawia, że orzecznictwo sądów staje się nieprzewidywalne, pozbawiając jednostkę możliwości rozsądnego pokierowania swoim postępowaniem przed sądem. Wykładnia taka nie jest adekwatna do oceny polskiej ustawy o KRS, gdyż dotyczy oceny zagranicznych procedur konkursowych, a nie oceny krajowej legislacji. Stosowanie tej wykładni do oceny polskiej legislacji w warunkach niezwykle głębokich podziałów społecznych i zawodowych, jakie wywołał w Polsce spór o reformę sądownictwa, wymaga szczególnej ostrożności i powściągliwości. Trzeba przy tym zważyć, że wykładnia międzynarodowych trybunałów operujących w różnych językach i w oparciu o różne tradycje prawne tworzona jest z terminów nieostrych, przez co jest wieloznaczna.

Trybunał słusznie ocenił, że konstrukcja tzw. testu niezawisłości sędziego wprowadzonego do polskiego systemu prawa ustawą z 2022 r. bywa wykorzystywana do kwestionowania inwestytury sędziów. Natomiast ustawa z 2023 r. jeszcze poszerzała możliwości kwestionowania inwestytury.

5. Podstawa kontroli.

5.1. Przeprowadzenie kontroli konstytucyjności należało poprzedzić omówieniem podstawy, tj. art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz w związku z art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

5.2. Art. 60 Konstytucji gwarantuje obywatelom prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Oznacza to, że wszelkie regulacje dotyczące dostępu do służby publicznej, w tym stanowisk sędziowskich, muszą respektować zasadę równości i proporcjonalności. Każdy obywatel, który spełnia ustawowe wymagania, powinien mieć możliwość nie tylko ubiegania się o takie stanowisko na równych zasadach, lecz także zwolnienia ze służby czy przekształcania jego stosunku służbowego, bez nieuzasadnionych przeszkód lub ograniczeń. Prawo dostępu do służby publicznej obejmuje także stanowiska sędziowskie (zob. wyrok TK z 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130).

Orzecznictwo Trybunału jasno precyzuje, że prawo dostępu do służby publicznej obejmuje nie tylko sam moment wstąpienia do niej, lecz także przekształcenie stosunku służbowego czy też zwolnienie ze służby. Ustawodawca może formułować dodatkowe kryteria dostępu do służby publicznej, o ile związane są one z istotą i rodzajem zajmowanych stanowisk (zob. wyroki TK z: 21 grudnia 2004 r., sygn. SK 19/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118; 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63). Wskazuje się, że kryteria, które regulują dostęp, utrzymanie i ewentualne zwolnienie ze służby, nie mogą być niemożliwe do spełnienia.

Wszelkie ograniczenia w dostępie do służby publicznej muszą być racjonalne i uzasadnione. Nie mogą być arbitralne, a wszelkie wprowadzone regulacje muszą spełniać wymogi proporcjonalności oraz nie dyskryminować żadnej z grup obywateli (zob. wyrok o sygn. SK 43/06). Waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego różnicowania. Natomiast kryterium różnicowania musi pozostawać w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie podmiotów podobnych.

Jak zatem wynika z powyższego, art. 60 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zasada proporcjonalności wymaga, aby wszelkie ograniczenia praw i wolności były zgodne z trzema kryteriami: przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*. Oznacza to, że ograniczenie musi być adekwatne do zamierzonego celu, niezbędne do jego osiągnięcia oraz proporcjonalne w stosunku do wagi naruszonych praw.

5.3. Art. 2 Konstytucji wyraża ustrojową zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta w odniesieniu do prawa do sądu stanowi faktycznie „tło normatywne” art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale także innych przepisów regulujących ustrój i właściwość sądów. Z art. 2 Konstytucji wynika zasada praworządności, która przejawia się m.in. w sferze formalnej. W takim ujęciu sfera formalna – podobnie jak w wypadku art. 10 ust. 1 Konstytucji – dotyczy działania w swojej przestrzeni kompetencyjnej i nienaruszania bezpodstawnie uprawnień innych władz. Działalność organów państwa w tym ujęciu musi mieć generalną i abstrakcyjną podstawę prawną, która upoważnia te organy do danej aktywności oraz określa jej granice. Prawidłowo rozumiana zasada praworządności w kontekście sądownictwa ma na celu zabezpieczenie demokratycznego państwa prawnego przed arbitralnością władzy, przekraczaniem kompetencji oraz koncentracji władzy państwowej w jednym ośrodku. Trybunał zwracał uwagę, że – poza art. 45 ust. 1 Konstytucji – to właśnie zasada demokratycznego państwa prawnego jest źródłem sprawiedliwości proceduralnej. Z art. 2 Konstytucji wywodzi się również zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która – w kontekście prawa do sądu – ogniskuje się wokół procedury sądowej oraz ukształtowania organów rozstrzygających. Obejmują one m.in. taką redakcję przepisów, która będzie umożliwiała rekonstrukcję norm prawnych bez ryzyka chaosu oraz niestabilności prawnej, tak aby jednostka mogła w sposób uprawdopodobniony określić swoją obecną sytuację oraz przyszłe konsekwencje własnych działań. Procedury sądowe powinny być zatem odpowiednio określone, czytelne, przewidywalne oraz zapewniać sprawne i rzetelne, bezstronne i niezawisłe postępowanie sądowe. Z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa związana jest zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych. Z art. 2 Konstytucji wynika także zasada adekwatnej *vacatio legis*, której istotą jest zapewnienie bezpiecznego i proporcjonalnego dostosowania się adresatów do nowych norm. Okres *vacatio legis* powinien uwzględniać aktualny stan adresata norm, jeżeli istnieje, jego zdolności oraz możliwości (por. wyroki z: 12 lipca 2022 r., sygn. SK 13/20, OTK ZU A/2022, poz. 54; 27 października 2015 r., sygn. K 5/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 150; 22 października 2013 r., sygn. SK 14/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 101; 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55; 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128; 27 listopada 1997 r., sygn. U 11/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 67).

5.4. Art. 178 ust. 1 Konstytucji statuuje do rangi konstytucyjnej zasadę niezawisłości sędziowskiej. Ustępy 2-3 tego przepisu doprecyzowują warunki jej prawidłowego wykonania. Celem niezawisłości sędziowskiej jest m.in. urzeczywistnienie zasady podziału i równowagi władz zawartej w art. 10 ust. 1 Konstytucji. Przede wszystkim niezawisłość przejawia się w dwóch zasadniczych odmianach, które w zależności od kontekstu nazywane są „wewnętrznymi” i „zewnętrznymi”. Niezawisłość wewnętrzna obejmuje aspekt psychologiczno-subiektywny, który dotyczy zdolności do orzekania w sposób bezstronny i wolny od pozamerytorycznych czynników pozasądowych, które mogą obejmować naciski innych podmiotów lub własne uprzedzenia. Aspekt zewnętrzny niezawisłości przyjmuje postać normatywno-obiektywną i dotyczy stworzenia gwarancji prawidłowego orzekania przez sędziów, które obejmują m.in. prawidłowe wyposażenie oraz inne istotne czynniki pozwalające na niezależność materialną (art. 178 ust. 2 Konstytucji). W aspekcie zewnętrznym mieści się również

zakaz przynależności sędziów do partii politycznych oraz działalności, która nie daje się pogodzić z niezawisłością i bezstronnością (art. 178 ust. 3 Konstytucji). Ogniwem łączącym aspekty wewnętrzny (psychologiczno-subiektywny) oraz zewnętrzny (normatywno-obiektywny) jest podległość sędziego wyłącznie Konstytucji i ustawom, które wyznaczają granice niezawisłości sędziowskiej, jednocześnie je zabezpieczając przed wpływem innych ośrodków nacisku. Przyjmuje się, że niezawisłość jest immanentną cechą każdego sędziego. W wypadku braku niezawisłości sędziego nie można mówić o niezależnym i bezstronnym sądzie, co wyklucza sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Naruszenie zaś bezstronności jest sprzeniewierzeniem się niezawisłości. Niezawisłość przysługuje przy tym tylko sędziom i dotyczy wyłączenie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, nie zaś innych administracyjno-technicznych aspektów funkcjonowania władzy sądowniczej. Niezawisłość nie jest uprawnieniem, a obowiązkiem sędziego, dlatego gdy istnieje zagrożenie dla niej, to należy skorzystać z instytucji wyłączenia sędziego, której celem jest właśnie zabezpieczanie niezawisłości (por. wyroki z: 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21, OTK ZU A/2022, poz. 9; 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20, OTK ZU A/2021, poz. 49; 24 października 2017 r., sygn. K 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 79; 16 kwietnia 2015 r., sygn. SK 66/13, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 47; 14 października 2008 r., sygn. SK 6/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 137; 13 grudnia 2005 r., sygn. SK 53/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 134 oraz postanowienie z 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU A/2018, poz. 7).

5.5. Art. 179 Konstytucji wyraża regułę powoływania sędziów, która składa się z trzech zasadniczych elementów. Pierwszym aspektem jest sfera podmiotowa, która dotyczy mechanizmu powołania. Sędziowie są powoływani przez Prezydenta. Drugi aspekt dotyczy zainicjowania procedury powołania, którym jest wniosek KRS. Ostatnim elementem jest stwierdzenie, że czas powołania jest nieoznaczony. Powołanie sędziego przez Prezydenta jest również wskazane w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, który procedurę z art. 179 podnosi do rangi prerogatywy. Procedura z art. 179 Konstytucji jest uregulowana w sposób zupełny i nie ma możliwości jej zmiany aktem podkonstytucyjnym. W tym wypadku nie ma możliwości kontrolowania ani wzruszenia aktu nominacyjnego. Tym samym ewentualna możliwość weryfikacji powoływania sędziów przez Prezydenta nie mogłaby być uregulowana w akcie o niższej mocy prawnej niż Konstytucja. Z powołaniem na czas nieoznaczony związana jest również zasada nieusuwalności sędziego, która ma je zabezpieczać, w celu gwarancji niezawisłości (por. wyroki o sygn. K 7/21, sygn. P 13/19, sygn. P 22/19, i sygn. K 3/17).

5.6. Art. 180 koresponduje z art. 179 Konstytucji w co najmniej jednym aspekcie, tj. aspekcie czasowym powołania sędziego oraz jego ogólnego statusu po powołaniu. Art. 180, podobnie jak art. 178 Konstytucji, stanowi gwarancję ustrojową niezawisłości władzy sądowniczej, tak aby faktycznie urzeczywistniano wymieniony w art. 10 ust. 1 podział władzy w Polsce. W tym ujęciu gwarancje z art. 180 Konstytucji prowadzą także do domniemania, że niezawisłość będzie rozumiana w kategoriach etycznych (wewnętrznych czy psychologiczno-subiektywnych). Status sędziego jest w tym wypadku zabezpieczany w sposób normatywno-obiektywny, także przez art. 180 Konstytucji, który wprowadza gwarancję zwiększenia wewnętrznej pewności i bezpieczeństwa sprawowania wymiaru sprawiedliwości dla sędziego przez jego nieusuwalność. Trzeba zaznaczyć, że będąca rozwinięciem powołania na czas nieoznaczony (art. 179 Konstytucji) nieusuwalność sędziego z art. 180 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego i gdy Konstytucja dopuszcza odsunięcie danej osoby od orzekania, jest to wówczas możliwe, przy czym jak wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, dotyczy to zawsze konkretnego sędziego i związane jest z indywidualnie oznaczonym incydentalnym postępowaniem. Znaczy to tyle, że odsunięcie sędziego od orzekania może mieć miejsce wyłącznie w wypadkach jednostkowych, nie zaś z powodu abstrakcyjnego

i generalnego domniemania, że istnieje przesłanka uzasadniająca ograniczenie nieusuwalności. Nieusuwalność jako jedna z gwarancji niezawisłości – poza osobą sędziego – zapewnia również zabezpieczenie stronie jej prawa do sądu, który jest niezależny i bezstronny, co może być urzeczywistnione tylko wówczas, gdy sędzia jest niezawisły (por. wyroki z: 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48; 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148; 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111; 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52).

6. Ocena konstytucyjności przedmiotu kontroli.

6.1. Analizę konstytucyjności zaskarżonego przedmiotu kontroli należało poprzedzić uwagą o charakterze wprowadzającym.

Trybunał, orzekając w obecnym składzie, za bezsporną uznaje konieczność zapewnienia niezawisłości i bezstronności sędziego tworzącego skład sądu rozstrzygającego konkretne sprawy. Bez zagwarantowania owej niezawisłości i bezstronności sędziego konstytucyjne prawo do sądu traci swoją treść, a jednostka zostaje pozbawiona prawa do sprawiedliwego procesu.

Ustawodawca, działając w granicach ładu konstytucyjnego, może stanowić regulacje normatywne, których celem jest zagwarantowanie niezawisłości i bezstronności sędziego. Trybunał posiada zaś – na zasadzie monopolu jurysdykcyjnego – kompetencję do kontroli, czy przyjęte rozwiązanie normatywne spełnia wymogi konstytucyjne, tj. czy nie narusza konstytucyjnego ładu, zwłaszcza w takich obszarach, jak prawo dostępu sędziów do służby publicznej, konstytucyjny standard niezawisłości sędziowskiej, czy kwestii związanych ze skutecznością inwestytury sędziego.

6.2. Trybunał uznał za naruszający standard konstytucyjny art. 5a p.u.s.a. kreujący instytucję (mechanizm) tzw. testowania niezawisłości. Przepis ten należy ocenić za konstytucyjnie nieakceptowalny, z uwagi na to, że umożliwia w sprawie dotyczącej badania bezstronności i niezawisłości sędziego sądu administracyjnego:

1) abstrakcyjne kwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego wyłącznie na podstawie „okoliczności towarzyszących jego powołaniu”,

2) merytoryczną ocenę prawomocnej uchwały KRS w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przez przyjęcie, że „okoliczności towarzyszące powołaniu” są zawarte w prawomocnej uchwale KRS oraz dopuszcza kwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego wyłącznie na podstawie okoliczności przytoczonych w uchwale,

3) zbadanie aktu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołaniu na urząd sędziego.

6.3. Trybunał stwierdził, że przedmiot kontroli narusza normę konstytucyjną stanowiącą, iż obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Trybunał, rozpoznając niniejszą sprawę, stoi na stanowisku, że art. 60 Konstytucji należy pojmować w sposób szeroki. Nie należy go łączyć li tylko z prawem wejścia do służby publicznej. Przepis ten dotyczy także sytuacji osób, które weszły już do służby publicznej (prawo *sensu largo*) i polega na zapewnieniu im możliwości realnego wykonywania podjętej służby publicznej. W realiach niniejszej sprawy dotyczącej sytuacji skarżącej będącej sędzią NSA prawo to polega na możliwości „spokojnego” urzędowania i wypełnienia obowiązków sędziowskich, tj. orzekania w konkretnych sprawach zawisłych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

W konsekwencji za niespełniające standardu konstytucyjnego należy uznawać nie tylko przepisy, które wprost zamykają drogę do służby publicznej, lecz także regulacje, które ograniczają do niej dostęp przez systemowe utrudnianie wykonywania funkcji publicznych, w tym funkcji sędziego. Z takim wypadkiem mamy do czynienia na gruncie niniejszej sprawy, albowiem zastosowanie art. 5a p.u.s.a. uniemożliwiło skarżącej sądenie konkretnych spraw zawisłych przed NSA, z uwagi na abstrakcyjne kwestionowanie jej ustrojowego statusu z racji okoliczności towarzyszących powołaniu.

Rozwiązanie to nie spełnia także wymogu z art. 60 *in fine* Konstytucji, tj. wymogu zapewnienia jednakowych zasad dostępu do służby publicznej. Praktyka orzecznicza dowodzi bowiem, że mechanizm tzw. testowania niezawisłości wykorzystywany jest właściwie li tylko wobec sędziów powołanych przez Prezydenta po marcu 2018 r., tj. tych zarekomendowanych przez KRS ukształtowaną na podstawie art. 9a ustawy o KRS. Pozostawienie w systemie zaskarżonego art. 5a p.u.s.a. i jego dalsze stosowanie może doprowadzić do petryfikacji stanu, w którym sędziowie sądów administracyjnych powołani po marcu 2018 r., zachowując wprawdzie formalny status sędziowski, *de facto* stają się „sędziami ułomnymi”, niezdolnymi do bezstronnego orzekania w konkretnych sprawach, z uwagi na rzekome wady w procedurze ich powołania.

Wyłączenie sędziego od orzekania w ramach procedury tzw. testu niezawisłości w praktyce prowadzi do wypaczenia normatywnego sensu instytucji tzw. testu niezawisłości, przekształcając ją w narzędzie mogące służyć do odsuwania od orzekania sędziego z tej racji, że wystąpił w procedurze konkursowej przed KRS ukształtowaną na podstawie art. 9a ustawy o KRS i uzyskał od tego organu rekomendację do objęcia urzędu. Takie działanie ogranicza sędziemu możliwość korzystania z konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej.

Oczywiście Trybunał dostrzegł, że przedmiot kontroli dotyczy sędziego NSA, zatem osoby, która objęła już urząd i weszła do służby publicznej w tym zawodzie. Trybunał podkreślił, że w warunkach niniejszej sprawy ograniczenie owego dostępu do służby publicznej nie polega na zamknięciu możliwości wejścia do zawodu ani też na formalnym pozbawieniu urzędu sędziego NSA, lecz na pozbawieniu możliwości orzekania w sprawie, z uwagi na negatywną ocenę sądu co do okoliczności powołania sędziego; powołania, które zgodnie z orzecznictwem Trybunału nie może podlegać ocenie ze strony jakiegokolwiek organu krajowego czy zewnętrznego.

Co prawda stosownie do art. 5a § 13 zdanie drugie p.u.s.a., „[w]yłączenie sędziego od udziału w danej sprawie nie może stanowić podstawy do wyłączenia tego sędziego w innych sprawach rozpoznawanych z jego udziałem”, jednak zdaniem Trybunału pomimo treści tego przepisu istnieje poważne ryzyko, że wyłączenie sędziego NSA z uwagi na stwierdzenie braku niezawisłości oparte na okolicznościach towarzyszących jego powołaniu może skutkować powielaniem takiej oceny w innych sprawach, co *notabene* miało miejsce w wypadku skarżącej. W skrajnych sytuacjach przedmiot kontroli mógłby prowadzić nawet do masowego wyłączenia sędziego, wobec którego chociaż raz orzeczono, że nie spełnia wymogów niezawisłości z przyczyn związanych z jego powołaniem na urząd.

6.4. Art. 5a p.u.s.a. nie jest do pogodzenia także z art. 179 Konstytucji, stosownie do którego sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony. Co prawda wyłączenie sędziego – nawet ze wszystkich przydzielonych mu spraw – formalnie nie prowadzi do podważenia skutku postanowienia Prezydenta o powołaniu (osoba taka nadal sprawuje urząd), jednak materialnie rodzi ryzyko trwałego odsunięcia sędziego od orzekania, tj. pozbawia akt inwestytury sędziego swojej realnej treści, tworząc nieznaną Konstytucji kategorię sędziego formalnie zajmującego urząd, ale w praktyce niemogącego wypełniać obowiązków służbowych („sędziego ułomnego”). Inaczej mówiąc, orzeczenia stwierdzające deficyt sędziowskiej niezawisłości wyłącznie na podstawie oceny usta-

wowej i konstytucyjnej procedury nominacyjnej oznaczają *de facto* otwarcie mechanizmu polegającego na uznaniowym pozbawieniu sędziego inwestytury (por. wyrok o sygn. Kp 1/23). Stan taki w demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji) jest nieakceptowalny, także z tego powodu, że godzi w prerogatywę Prezydenta do powoływania sędziów. Po pierwsze dlatego, że może prowadzić do faktycznego pozbawienia sędziego inwestytury poza regulacjami konstytucyjnymi, a po drugie dlatego, że wprowadza przez taki stan rzeczy realne i stałe zagrożenie podważające sędziowską niezawisłość, a w konsekwencji niezależność i bezstronność sądu rozumianą także jako prawo jednostki do sprawiedliwego procesu.

Tymczasem w swoim bogatym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że żaden organ nie ma możliwości kontrolowania wykonywania przez Prezydenta tej prerogatywy. Jak już wcześniej wskazano, powołanie sędziego jest wyłączną i niewzruszalną prerogatywą Prezydenta, której wykonanie w obowiązującym stanie konstytucyjnym nie podlega kontroli sądowej. Zgodnie z pkt 2 lit. a postanowienia TK o sygn. Kpt 1/20 „na podstawie art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, powołanie sędziego jest wyłączną kompetencją Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, którą wykonuje na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa osobiście, definitywnie, bez udziału i ingerencji Sądu Najwyższego”. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że „Konstytucja w art. 144 ust. 3 pkt 17 określa prerogatywę Prezydenta – jego osobiste uprawnienie do powoływania sędziów. A art. 179 Konstytucji stanowi, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony. TK podtrzymuje wyrażone wcześniej stanowisko, że «sędziowie, zgodnie z art. 179 Konstytucji, są powoływani przez Prezydenta, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony. Konstytucja wskazuje zatem dwa podmioty biorące udział w procedurze nominacyjnej sędziów – Prezydenta i KRS. Procedura nominacji sędziowskiej w Konstytucji zakłada więc współpracę dwóch organów, z których jeden ma bezpośredni mandat społeczny, a drugi – z uwagi na udział między innymi posłów i senatorów – dysponuje mandatem pośrednim (...), choć należy zwrócić uwagę, że posłów i senatorów w dwudziestopięciosobowej KRS jest tylko sześciu (czterech posłów i dwóch senatorów). Na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja w zakresie powoływania sędziów należy do tych aktów urzędowych Prezydenta, które dla swej ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów (tak zwana prerogatywa). (...) Konstytucja, powierzając kompetencje w zakresie powołania sędziów Prezydentowi, przyjmuje zatem system nominacyjny sędziów, ale o ograniczonym charakterze. Akty nominacji sędziowskich nie wymagają wprawdzie kontrasygnaty, jednakże konstytucyjny wymóg wniosku KRS stanowi znaczące zawężenie swobody działania Prezydenta w tej sytuacji. Prezydent nie może bowiem powołać dowolnej osoby spełniającej wymagania stawiane kandydatom na sędziów, lecz wyłącznie osobę, której kandydatura została rozpatrzona i wskazana przez KRS. (...) W świetle przeważających poglądów przedstawicieli doktryny nie ulega wątpliwości, że co prawda swoboda działania Prezydenta ogranicza się do zajęcia stanowiska wobec kandydata zaproponowanego przez KRS, jednakże ujęcie kompetencji w zakresie powoływania sędziów w formę prerogatywy podkreśla, że Prezydent nie ma prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku KRS, przy czym odmowa powinna mieć miejsce tylko w sytuacji nadzwyczajnej i musiałoby ją poprzedzać przedstawienie KRS zastrzeżeń przez zasiadającego w niej przedstawiciela Prezydenta. (...) kompetencja w zakresie powoływania sędziów jest na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji prerogatywą Prezydenta, to znaczy jego osobistym uprawnieniem, które dla swej ważności nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. Jako takie pozostaje w sferze wyłącznej gestii i odpowiedzialności Prezydenta, aczkolwiek nie znaczy to, że może on działać całkowicie dowolnie – wiąże go zasady i wartości wyrażone w Konstytucji, nad której przestrzeganiem, zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, ma obowiązek czuwać. Uszczegółowienie prerogatywy w zakresie powoływania sędziów znajduje się w art. 179 Konstytucji. Przepis ten, stanowiąc, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek KRS, na czas nieoznaczony, precyzyjnie określa kompe-

tencje zarówno Prezydenta, jak i KRS. Do KRS należy złożenie wniosku o powołanie sędziów (wskazanie kandydatów na określone stanowiska sędziowskie). Prezydent zaś dopiero po złożeniu wniosku może podjąć działania mające na celu powołanie sędziów. Art. 179 Konstytucji jest zatem normą kompletną, jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej. Oczywiście przy tym jest, że przepis ten nie opisuje szczegółowo całej procedury i w tym sensie nie ma charakteru samowystarczalnego. W tym zakresie realizacja przez Prezydenta jego kompetencji może być dookreślona w ustawach, jednakże pod warunkiem zachowania wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasady nadrzędności Konstytucji. Ustrojodawca wyznaczył bowiem dla ustawodawcy w art. 179 Konstytucji nieprzekraczalne ramy, jeśli chodzi o ustawową regulację procedury powoływania sędziów przez Prezydenta. Regulacje ustawowe nie mogą w szczególności naruszać istoty prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów» (wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63). Przyjęta w Konstytucji konstrukcja powołania na urząd sędziego prowadzi do nadania mu prawa jurysdykcji, implikuje konieczność przypisania sędziemu w akcie powołania określonego stanowiska i miejsca służbowego. Bez wskazania tych elementów sprawowanie urzędu sędziowskiego jest niemożliwe. W dotychczasowym orzecznictwie TK wskazywał, że «powołanie danej osoby przez Prezydenta na stanowisko sędziego stanowi nie tylko mianowanie jej sędzią w ogóle, ale też powołanie na sędziego jedynie określonego sądu, a nie wszystkich sądów polskich. Przez akt powołania osoba ta staje się sędzią, czyli jest uprawniona do orzekania. Może jednak orzekać tylko w sądzie macierzystym. Sędzia może i powinien wykonywać władzę sądowniczą w sądzie, w którym ma miejsce służbowe. Prezydent w akcie powołania wyznacza miejsce służbowe (siedzibę) sędziego (...). Miejsce służbowe to konkretny sąd (obszar jurysdykcyjny) należący do właściwości sądu (...), w którym sędzia może sprawować wymiar sprawiedliwości» (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). Innymi słowy, akt powołania jest aktem kształtującym status sędziego – osoba powołana przez Prezydenta jest bowiem co do zasady uprawniona do orzekania wyłącznie w sądzie określonym w akcie powołania. Zatem równocześnie z nadaniem sędziemu inwestytury dochodzi do określenia zarówno obszaru wykonywania jurysdykcji jak i zakresu rzeczowego rozpoznawanych spraw. W konsekwencji akt powołania determinuje zakres obowiązków sędziego (zob. wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48)».

Podsumowując ten wątek, w polskim porządku prawnym nie ma przepisów prawnych, które przyznawałyby kompetencję do podważania aktu powołania i wynikającej z tego aktu inwestytury do orzekania przez sędziego jakimkolwiek organowi władzy publicznej, w tym także Sądowi Najwyższemu oraz Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Konstytucyjny kształt kompetencji, wynikającej z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji nie pozwala kwestionować ważności aktu powołania ani zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta do pełnienia urzędu sędziego. Przyjęcie odmiennego poglądu pozbawiłoby kompetencję Prezydenta jej materialnej istoty, gdyż wykonaniem tej kompetencji nie jest powołanie sędziego, który *de facto* nie mógłby uczestniczyć w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

W ocenie Trybunału art. 5a p.u.s.a. pozwalający na wyłączenie sędziego wyłączenie z uwagi na okoliczności towarzyszące jego powołaniu może być wykorzystywany przeciwko niezawisłości sędziowskiej. Paradoksem jest, że instytucja z założenia mająca służyć temu, aby sędzia rozpoznający sprawę był niezawisły i bezstronny, w praktyce może być wykorzystywana do wywierania presji na sędziego, a co za tym idzie może uczynić go zależnym od decyzji składów orzekających, w których władztwie pozostaje decyzja o wyłączeniu. Tym samym kontrolowane rozwiązanie może powodować „efekt mrożący” i przekładać się na sposób rozstrzygania spraw przez sędziów. W tym miejscu należy wskazać na stanowisko zajęte w wyroku Trybunału z 24 października 2007 r. (sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007,

poz. 108), w którym trafnie zauważono, że „zasada niezawisłości sędziowskiej ma tak istotne znaczenie, że nie można jej ograniczać tylko do strony formalno-dogmatycznej, ale ważną rolę odgrywa tutaj konieczność zapewnienia przekonania o jej przestrzeganiu. Dlatego z ostrożnością należy podchodzić do wszelkich regulacji, które modyfikują standardy niezawisłości, i zwracać uwagę, czy nie prowadzą one do zmian w społecznej ocenie sądu jako instytucji faktycznie niezawisłej”. W ocenie Trybunału, skontrolowany art. 5a § 1 p.u.s.a. nie przyczynia się do wzrostu stopnia przekonania o pełnej niezawisłości sędziów NSA; wręcz przeciwnie – rodzi realne niebezpieczeństwo jego obniżenia.

Należy zgodzić się z twierdzeniem, że wzajemne sprawdzanie przez sędziów prawidłowości swoich powołań w drodze sądowych postępowań jest zaprzeczeniem zasady niezawisłości oraz poważnym naruszeniem kompetencji głowy państwa. Istotnym elementem niezawisłości sędziowskiej jest bowiem trwałość i nieodwołalność inwestytury (zob. wyrok o sygn. Kp 1/23).

W perspektywie standardów państwa prawnego nie jest także dopuszczalne merytoryczne badanie przez sąd administracyjny rozpoznający wniosek o tzw. test niezawisłości uchwały KRS o wystąpieniu do Prezydenta z wnioskiem o powołanie danej osoby na sędziego. Nie ulega wątpliwości, że w świetle standardu konstytucyjnego to KRS jest organem wyłącznie upoważnionym do rozpatrywania i oceny kandydatów na sędziów.

Nadto Trybunał pragnie przypomnieć, że zgodnie z obowiązującym prawem na uchwały KRS dotyczące przedstawienia Prezydentowi wniosku o powołanie na urząd sędziowski (z wyjątkiem na urząd sędziego SN), służy odwołanie do Sądu Najwyższego orzekającego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zob. art. 42 i n. ustawy o KRS). Sąd Najwyższy bada wówczas wyłącznie zgodność uchwały z prawem. *De lege lata* tylko w tym trybie dopuszczalne jest sądowe weryfikowanie uchwały KRS.

6.5. Na zakończenie Trybunał zwrócił uwagę, że poważnym nieporozumieniem jest czynienie wobec sędziego zarzutu braku bezstronności i niezawisłości z tego tylko powodu, iż wziął udział w legalnym konkursie organizowanym przed KRS, która z woli ustrojodawcy stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów; a także z uwagi na to, że organ ten następnie wystąpił do Prezydenta z wnioskiem o powołanie na urząd sędziowski. Chybiony jest zarzut rzekomej nielegalności KRS, której sędziowska część została wybrana przez Sejm. Po raz kolejny należy przypomnieć, że Trybunał wyrokiem z 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18 (OTK ZU A/2019, poz. 17), w sposób ostateczny, ze skutkiem *erga omnes* orzekł, iż wspomniany art. 9a ustawy o KRS przewidujący nowy tryb wyboru piętnastu sędziów-członków KRS jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Wyrok ten, potwierdzający konstytucyjność normatywnej podstawy nowego modelu kształtowania sędziowskiej części KRS przez Sejm, jest przez Trybunał orzekający w niniejszej sprawie postrzegany jako rozwiewający wszelkie wątpliwości co do skuteczności powoływania sędziów (w tym sędziów Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego) przez Prezydenta na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie art. 9a ustawy o KRS (zob. podobnie w wyroku z 26 listopada 2025 r., sygn. K 5/25, OTK ZU A/2025, poz. 133). Wobec tego tym bardziej niedopuszczalne jest wyłączenie sędziego w trybie tzw. testu niezawisłości tylko z tej przyczyny, że został powołany przez Prezydenta na wniosek KRS ukształtowanej z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS.

6.6. Analizę konstytucyjności Trybunał postanowił zakończyć stwierdzeniem, które ją rozpoczynało. Za bezsporną należy uznać potrzebę zapewnienia niezawisłości i bezstronności sędziego tworzącego skład sądu rozstrzygającego konkretne sprawy. Niniejszy wyrok przez derogację art. 5a p.u.s.a. nie obniża standardu ochrony tych wartości. Weryfikacja zachowania

sędziego po jego powołaniu w konkretnym stanie faktycznym nadal będzie dopuszczalna, tyle że na innej podstawie prawnej.

Wyrok eliminuje jedynie legislację, która wbrew swoim deklarowanym celom wzmocnienia niezawisłości i bezstronności, w praktyce przekreślała te wartości, umożliwiając podważanie statusu sędziowskiego z racji okoliczności towarzyszących jego powołaniu.

Niniejszy wyrok nie ingeruje natomiast w żaden sposób w instytucję wyłączenia sędziego, która na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego uregulowana jest w dziale I rozdziale 5 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jednostka prowadząca przed sądem administracyjnym spór prawny z organem władzy publicznej (w tym z organem administracji skarbowej), może skorzystać z instrumentu wyłączenia sędziego (*iudex suspectus*), jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie (zob. art. 19 i n. p.p.s.a.) i w ten sposób może realizować swoje konstytucyjne prawo do sądu uregulowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

7. Umorzenie postępowania.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli przedmiot kontroli jest niezgodny przynajmniej z jednym wzorcem kontroli, orzekanie co do zgodności z pozostałymi wzorcami jest zbędne (zob. np. wyroki z: 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46; 11 maja 2023 r., sygn. P 12/18, OTK ZU A/2023, poz. 46).

Stwierdzenie w wyroku, że art. 5a p.u.s.a. jest (w całości) niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz w związku z art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, czyni zbędnym rozstrzygnięcie pozostałych zarzutów skargi konstytucyjnej. Cel kontroli konstytucyjności został bowiem już zrealizowany.

Wobec tego postępowanie należało umorzyć w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393).

8. Skutki wyroku.

Wyrok ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny. Podlega niezwłocznej promulgacji w Dzienniku Ustaw, przy czym już z chwilą ogłoszenia go przez Trybunał Konstytucyjny na sali rozpraw ustało domniemanie konstytucyjności skontrolowanych regulacji. Brak niezwłocznej promulgacji wyroku we właściwym dzienniku urzędowym nie może być rozumiany jako przeszkoda w jego stosowaniu przez organy władzy publicznej (zob. wyrok TK z 23 września 2025 r., sygn. P 3/25, OTK ZU A/2025, poz. 97).

Art. 5a p.u.s.a. traci moc; orzeczenie skutkuje derogacją całego mechanizmu prawnego tzw. testowania niezawisłości sędziów w toku postępowania sądowoadministracyjnego.

Z przedstawionych racji Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Zielonackiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 25 lutego 2026 r., sygn. akt SK 68/25

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 2026 r. (sygn. SK 68/25) oraz do jego uzasadnienia.

I

W wyroku z 25 lutego 2026 r., sygn. SK 68/25, Trybunał orzekł, że art. 5a ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267; dalej: p.u.s.a.) jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz w związku art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie.

Trybunał przyjął zatem, że cały art. 5a p.u.s.a. jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz w związku art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji. Chociaż mam poważne wątpliwości co do samej instytucji tzw. testu niezawisłości i bezstronności Trybunał nie miał do wydania takiego rozstrzygnięcia – w mojej ocenie – żadnych podstaw prawnych i faktycznych.

W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżąca wskazała jako przedmiot zaskarżenia – w różnych konfiguracjach – następujące jednostki redakcyjne art. 5a p.u.s.a.: § 1, § 5, § 6, § 10, § 11 i 18, a ponadto w pkt 5 *petitum* skargi jako związkowy art. 5 § 1c p.u.s.a.). Odzwierciedla to wiernie komparycja wyroku Trybunału.

Mimo tego Trybunał orzekł o całym art. 5a p.u.s.a. Artykuł ten składa się aż z 19 paragrafów, które dotyczą różnych aspektów badania spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu.

Jak stanowi art. 5a p.u.s.a.:

„§ 1. Dopuszczalne jest badanie spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, na wniosek uprawnionego, o którym mowa w § 3, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy.

§ 2. Wniosek o stwierdzenie przesłanek, o których mowa w § 1, może być złożony wobec sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wyznaczonego do składu sądu rozpoznającego sprawę co do istoty lub skargę kasacyjną.

§ 3. Uprawnionym do złożenia wniosku jest skarżący oraz uczestnik postępowania na prawach strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawach, o których mowa w § 2, a w postępowaniu dyscyplinarnym – obwiniony.

§ 4. Wniosek składa się w terminie tygodnia od dnia zawiadomienia uprawnionego do złożenia wniosku o składzie rozpoznającym sprawę. Po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym, prawo do wniesienia wniosku wygasa. Sąd przy doręczeniu pierwszego pisma w sprawie zawiadamia uprawnionego do złożenia wniosku o składzie rozpoznającym sprawę, a przy każdym kolejnym – jeżeli skład rozpoznający sprawę uległ zmianie. Do wniosku rozpoznawanego przez Naczelny Sąd Administracyjny przepis art. 175 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) stosuje się.

§ 5. Wniosek powinien czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego, a ponadto zawierać:

1) żądanie stwierdzenia, że w danej sprawie zachodzą przesłanki, o których mowa w § 1;

2) przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie wraz z dowodami na ich poparcie.

§ 6. Wniosek niespełniający wymagań, o których mowa w § 5, podlega odrzuceniu bez wezwania do usunięcia braków formalnych. Odrzuceniu podlega również wniosek złożony po upływie terminu albo z innych przyczyn niedopuszczalny.

§ 7. O odrzuceniu wniosku niespełniającego wymagań, o których mowa w § 5, Naczelny Sąd Administracyjny zawiadamia właściwy organ samorządu zawodowego, do którego należy pełnomocnik.

§ 8. Do czasu rozpoznania wniosku sędziego, którego wniosek dotyczy, nie może podejmować dalszych czynności, chyba że dotyczy to czynności niecierpiącej zwłoki.

§ 9. Jeżeli uprawniony do złożenia wniosku złożył wnioski wobec więcej niż jednego sędziego wyznaczonego do składu rozpoznającego sprawę lub wnioski zostały złożone w tej samej sprawie przez kilku uprawnionych do złożenia wniosku, sąd administracyjny może zarządzić połączenie wniosków w celu ich łącznego rozpoznania. W przypadku łącznego rozpoznania wniosków, wnioski rozpoznaje skład sądu administracyjnego wyznaczony do rozpoznania wniosku, który został złożony jako pierwszy.

§ 10. Wniosek rozpoznaje sąd administracyjny, przed którym toczy się postępowanie w sprawie w składzie 3 sędziów losowanych spośród całego składu tego sądu. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje wniosek w składzie 5 sędziów losowanych spośród całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sędzia, którego wniosek dotyczy, jest wyłączony z losowania. W razie gdy sąd administracyjny, o którym mowa w zdaniu pierwszym, nie może rozpoznać wniosku z powodu braku dostatecznej liczby sędziów, Naczelny Sąd Administracyjny wyznacza inny sąd do rozpoznania wniosku.

§ 11. Sąd rozpoznaje wniosek na posiedzeniu niejawnym w terminie 2 tygodni od dnia jego złożenia po wysłuchaniu sędziego, którego wniosek dotyczy, chyba że jest to niemożliwe albo bardzo utrudnione. Wysłuchanie może nastąpić na piśmie.

§ 12. Sąd oddala wniosek, jeżeli jest on bezzasadny.

§ 13. Uwzględniając wniosek sąd wyłącza sędziego od rozpoznania sprawy. Wyłączenie sędziego od udziału w danej sprawie nie może stanowić podstawy do wyłączenia tego sędziego w innych sprawach rozpoznawanych z jego udziałem.

§ 14. Sąd z urzędu sporządza w terminie 3 dni uzasadnienie postanowienia wydanego na skutek rozpoznania wniosku.

§ 15. Odpis postanowienia wydanego na skutek rozpoznania wniosku wraz z uzasadnieniem doręcza się składającemu wniosek oraz sędziemu, którego orzeczenie dotyczy.

§ 16. Od postanowienia wydanego na skutek rozpoznania wniosku podmiotowi, który złożył wniosek i sędziemu, którego orzeczenie dotyczy, przysługuje zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Termin do wniesienia zażalenia wynosi tydzień i biegnie dla każdego uprawnionego do wniesienia zażalenia od dnia doręczenia postanowienia wraz z uzasadnieniem. Przepis art. 175 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosuje się.

§ 17. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje zażalenie na posiedzeniu niejawnym w składzie 7 sędziów losowanych spośród całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 2 tygodni od dnia wniesienia zażalenia. Sędzia, którego orzeczenie dotyczy oraz sędzia, który brał udział w wydaniu zaskarżonego postanowienia są wyłączeni z losowania.

§ 18. W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek wniosku stosuje się odpowiednio przepisy o zażaleniu.

§ 19. Od prawomocnego postanowienia wydanego na skutek rozpoznania wniosku nie przysługuje skarga o wznowienie postępowania.”.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybuna-

łu Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przepis ten umieszczony został w podrozdziale „Środki ochrony wolności i praw” rozdziału II ustawy zasadniczej „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być zatem tylko przepisy prawne wykazujące podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący, który jest zobligowany do prawidłowego oznaczenia w skardze konstytucyjnej przedmiotu kontroli, musi wykazać, że zaskarżone przepisy posiadają taką podwójną kwalifikację, a więc po pierwsze, że były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego oraz po drugie, że to w treści normatywnej tych przepisów tkwi bezpośrednia przyczyna naruszenia określonych w Konstytucji wolności i praw skarżącego. Innymi słowy, istnieć musi ścisły, merytoryczny związek między treścią normatywną zaskarżonej regulacji, treścią wydanego na podstawie tej regulacji ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej dotyczącego sfery wolności i praw konstytucyjnych skarżącego oraz podniesionym przez skarżącego w skardze konstytucyjnej naruszeniem wolności lub praw konstytucyjnych (zob. np. postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU A/2017, poz. 42; 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU A/2019, poz. 28 i 10 stycznia 2023 r., sygn. SK 18/21, OTK ZU A/2023, poz. 23).

Szczegółowe zasady wnoszenia i rozpoznawania skarg konstytucyjnych określają przepisy ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK albo ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Zgodnie z art. 53 u.o.t.p.TK, to na skarżącym ciąży obowiązek dochowania wymogów formalnych dotyczących m.in. określenia kwestionowanego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo jego obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazania, która jego konstytucyjna wolność lub prawo, i w jaki sposób, zostały – jego zdaniem – naruszone; uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu; a także przedstawienia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu oraz potwierdzającego wyczerpanie drogi prawnej.

Aby skarga została uznana za formalnie dopuszczalną do rozpoznania przez Trybunał, skarżąca powinna zatem wskazać tylko te regulacje, które zostały wykorzystane jako podstawa prawna wydanego wobec niej ostatecznego orzeczenia, którym było postanowienie NSA z 12 grudnia 2024 r. Również Trybunał, rozpoznając skargę konstytucyjną, może orzekać tylko o tych regulacjach. Nawet przy bardzo szerokiej interpretacji podstawy prawnej wskazanego postanowienia NSA, z całą pewnością Trybunał nie mógł orzekać o całym art. 5a p.u.s.a. Przede wszystkim można stwierdzić, że podstawą prawną wydanego wobec skarżącej ostatecznego orzeczenia NSA nie był art. 5a § 1 p.u.s.a. w zakresie, w jakim stanowi o sytuacji sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym. Skarżąca takim delegowanym sędzią nie była i nie jest. Naczelny Sąd Administracyjny nie zastosował w sprawie skarżącej również art. 5a § 7, § 8, § 9, § 12 i 19 p.u.s.a. i dlatego te przepisy nie mogły być ani zaskarżone w skardze konstytucyjnej, ani być przedmiotem orze-

kania przez Trybunał w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną. Wskazane przepisy, odpowiednio, dotyczą:

- zawiadomienia przez NSA właściwego organu samorządu zawodowego, do którego należy pełnomocnik w sytuacji wniesienia wniosku o badanie niezawisłości i bezstronności sędziego niespełniającego wymagań formalnych (art. 5a § 7 p.u.s.a.), co nie miało miejsca w sprawie skarżącej;

- zakazu podejmowania dalszych czynności do czasu rozpoznania wniosku przez sędziego, którego ten wniosek dotyczy, chyba że dotyczy to czynności niecierpiącej zwłoki (art. 5a § 8 p.u.s.a.), co następuje z mocy prawa, a nie na mocy orzeczenia sądu;

- złożenia wniosków wobec więcej niż jednego sędziego wyznaczonego do składu rozpoznającego sprawę lub wnioski zostały złożone w tej samej sprawie przez kilku uprawnionych (art. 5a § 9 p.u.s.a.), co nie miało miejsca w sprawie skarżącej;

- oddalenia wniosku, jeżeli jest on bezzasadny (art. 5a § 12 p.u.s.a.), co nie nastąpiło w sprawie skarżącej;

- wyłączenia możliwości złożenia skargi o wznowienie postępowania od prawomocnego postanowienia wydanego na skutek rozpoznania wniosku (art. 5a § 19 p.u.s.a.), co również nie miało miejsca w sprawie skarżącej.

Wskazane jednostki redakcyjne art. 5a § 7, § 8, § 9, § 12 i 19 p.u.s.a. nie mogły być ani przedmiotem skargi konstytucyjnej, ani wyroku Trybunału, ponieważ nie zostały zastosowane w sprawie skarżącej przez NSA.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 68/25 Trybunał kilkakrotnie stwierdził, że skarżąca „doprecyzowała (uszczegółowiła)” przedmiot kontroli. Podczas rozprawy, co zostało odnotowane w protokołach, skarżąca wielokrotnie mówiła o „rozszerzeniu skargi” (protokół z rozprawy w dniu 19 lutego 2026 r.) oraz „modyfikacji skargi” (protokół z rozprawy w dniu 25 lutego 2026 r.), polegających na zaskarżeniu całego art. 5a p.u.s.a., tj. wszystkich jego paragrafów od 1 do 19. Na rozprawie w dniu 25 lutego 2026 r. skarżąca jako podstawę prawną „modyfikacji skargi” wskazała art. 36 u.o.t.p.TK w związku z art. 193 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.; dalej: k.p.c.), którą rozumiała jako rozszerzenie, co jednoznacznie wskazuje jej wypowiedź: „*Na podstawie tych wskazanych przepisów dokonałam modyfikacji skargi konstytucyjnej poprzez rozszerzenie zakresu zaskarżenia i wnoszę o stwierdzenie, że art. 5a, cały art. 5a prawa o ustroju sądów administracyjnych jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2, art. 78 ust. 1, art. 179 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 45 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji*” (protokół z rozprawy w dniu 25 lutego 2026 r., s. 6-7).

Artykuł 36 u.o.t.p.TK stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. Z kolei zgodnie z art. 193 k.p.c. *Zmiana powództwa jest dopuszczalna, jeżeli nie wpływa na właściwość sądu (§ 1). Jeżeli w myśl przepisu poprzedzającego zmiana nie jest dopuszczalna, a powód zmienia powództwo w ten sposób, że występuje z nowym roszczeniem obok pierwotnego, sąd rozpoznaje nowe roszczenie jako sprawę oddzielną, jeżeli jest dla niej rzeczowo i miejscowo właściwy, w przeciwnym zaś razie przekazuje sprawę sądowi właściwemu. Gdy jednak zmiana taka następuje w sądzie rejonowym, należy przekazać całe zmienione powództwo sądowi okręgowemu, który dla zmienionego powództwa jest rzeczowo i miejscowo właściwy (§ 2). Z wyjątkiem spraw o roszczenia alimentacyjne zmiana powództwa może być dokonana jedynie w piśmie procesowym. Przepis art. 187 stosuje się odpowiednio (§ 2¹). Jeżeli powód występuje z nowym roszczeniem zamiast lub obok roszczenia pierwotnego, skutki przewidziane w artykule poprzedzającym rozpoczynają się z chwilą, w której roszczenie to powód zgłosił na rozprawie w obecności pozwanego, w innych zaś wypadkach – z chwilą doręczenia pozwanemu pisma zawierającego zmianę i odpowiadającego wymaganiom pozwu (§ 3).*

Jak jednoznacznie normuje art. 36 u.o.t.p.TK odpowiednie stosowanie przepisów k.p.c. w postępowaniu przed Trybunałem może mieć miejsce tylko w zakresie nieuregulowanym w ustawie. Kwestia możliwości modyfikacji, polegającej na rozszerzeniu skargi przez skarżącego jest uregulowana w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ustawa ta przewiduje, że *Skarga konstytucyjna może być wniesiona po wy-czerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia dorę-czenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego roz-strzygnięcia* (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK). Po tym terminie nie ma możliwości modyfikowania przedmiotu zaskarżenia i wzorców kontroli, polegającego na wskazywaniu nowych przepisów (zob. wyroki TK z 26 marca 2002 r., SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15 i 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66 oraz postanowienie TK z 19 stycznia 2021 r., sygn. SK 47/19, OTK ZU A/2021, poz. 9.). Z tego powodu art. 193 k.p.c. nie może być stosowany w postępowaniu przed Trybunałem w sprawie skargi konstytucyjnej (zob. po-stanowienie TK z 5 lipca 2011 r., sygn. Ts 25/08, OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 286.). Trybunał nie mógł zatem uwzględnić wniosku skarżącej o modyfikację zakresu zaskarżenia przedsta-wionego ustnie na rozprawie, która miała miejsce długo po ustawowym terminie trzech mie-sięcy od dnia doręczenia jej ostatecznego orzeczenia.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 68/25 Trybunał w ogóle pominął wymienione kwestie. Ograniczył się tylko do stwierdzenia, że skarżąca „doprecyzowała (uszczegółowiła)” przedmiot zaskarżenia oraz powołania zasady *falsa demonstratio non nocet*. Jak już wskaza-łem nie jest możliwe tego typu „doprecyzowanie (uszczegółowienie)” polegające na rozsze-rzeniu przedmiotu zaskarżenia skargi konstytucyjnej po ustawowym terminie do jej wniesie-nia. Z kolei zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może uzasadniać objęcia kontrolą przepi-sów, które w ogóle nie były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej, gdyż przepisy te nie mogą w ogóle być kontrolowane przez Trybunał w postępo-waniu w sprawie skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 u.o.t.p.TK Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Tymczasem wie-le też Trybunału w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 68/25 zostało wyrażonych bez zbadania motywów orzeczeń wydanych w sprawie skarżącej oraz orzeczeń sądów administracyjnych w podobnych sprawach, gdzie znalazły zastosowanie przepisy art. 5a p.u.s.a. W mojej ocenie zabrakło przeprowadzenia postępowania dowodowego, by sformułować w szczególności na-stępujące tezy:

– „Trybunał uznał za naruszający standard konstytucyjny art. 5a p.u.s.a. kreujący instytucję (mechanizm) tzw. testowania niezawisłości. Przepis ten należy ocenić za konstytu-cyjnie nieakceptowalny, z uwagi na to, że umożliwi w sprawie dotyczącej badania bezstron-ności i niezawisłości sędziego sądu administracyjnego:

1) abstrakcyjne kwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego wyłącznie na podstawie „okoliczności towarzyszących jego powołaniu”,

2) merytoryczną ocenę prawomocnej uchwały KRS w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przez przyjęcie, że „oko-liczności towarzyszące powołaniu” są zawarte w prawomocnej uchwale KRS oraz dopuszcza kwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego wyłącznie na podstawie okoliczności przytoczonych w uchwale,

3) zbadanie aktu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołaniu na urząd sędziego”.

– „Praktyka orzecznicza dowodzi bowiem, że mechanizm tzw. testowania niezawisło-ści wykorzystywany jest właściwie li tylko wobec sędziów powołanych przez Prezydenta po marcu 2018 r., tj. tych zarekomendowanych przez KRS ukształtowaną na podstawie art. 9a ustawy o KRS”.

– „Co prawda stosownie do art. 5a § 13 zdanie drugie p.u.s.a., „[w]ylączenie sędziego od udziału w danej sprawie nie może stanowić podstawy do wylączenia tego sędziego w innych sprawach rozpoznawanych z jego udziałem”, jednak zdaniem Trybunału pomimo treści tego przepisu istnieje poważne ryzyko, że wylączenie sędziego NSA z uwagi na stwierdzenie braku niezawisłości oparte na okolicznościach towarzyszących jego powołaniu może skutkować powielaniem takiej oceny w innych sprawach, co notabene miało miejsce w wypadku skarżącej. W skrajnych sytuacjach przedmiot kontroli mógłby prowadzić nawet do masowego wylączenia sędziego, wobec którego chociaż raz orzeczono, że nie spełnia wymogów niezawisłości z przyczyn związanych z jego powołaniem na urząd”.

Wymienione tezy nie znajdują potwierdzenia w orzeczeniach NSA wydanych w sprawie skarżącej, będących przedmiotem rozpoznawanej skargi. Naczelny Sąd Administracyjny nie kwestionował abstrakcyjnie niezawisłości i bezstronności skarżącej, nie ocenił merytorycznie uchwały KRS w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie skarżącej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego NSA, nie badał aktu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołaniu skarżącej na urząd sędziego NSA. Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 68/25 nie przedstawił również żadnych dowodów na to, że skarżąca jest wyłączana na podstawie przepisów art. 5a p.u.s.a. w innych sprawach.

Zastrzeżenia budzi również forma ustna „modyfikacji skargi” przez skarżącą podczas rozprawy. Zgodnie z art. 58 ust. 1 u.o.t.p.TK postępowanie przed Trybunałem prowadzi się w formie pisemnej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. W postępowaniu przed Trybunałem zasadą jest zatem forma pisemna, co wymaga składania na piśmie wszelkich wniosków przez uczestników tego postępowania. Skarżąca poza oświadczeniem ustnym nie złożyła żadnego pisma, w którym „modyfikowałaby skargę”. Jakkolwiek nie jest to istotna wada, to jednak Trybunał powinien dochować należytej staranności w zakresie wymogów proceduralnych określonych przepisami prawa.

Podsumowując, uważam, że rozszerzając przedmiot kontroli na wszystkie jednostki redakcyjne art. 5a p.u.s.a. Trybunał dopuścił się naruszenia reguł postępowania przed Trybunałem w sprawie skargi konstytucyjnej wyznaczonych art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 58 ust. 1 i art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK.

II

W mojej ocenie skarga konstytucyjna w sprawie o sygn. SK 68/25 jest oczywiście bezzasadna i z tego powodu Trybunał już na etapie wstępnej kontroli powinien wydać postanowienie o odmowie nadania jej dalszego biegu albo – jeśli do tego nie doszło – orzec na etapie rozpoznania merytorycznego o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

III

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie powtarzał, że skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Skarga konstytucyjna musi zatem zawierać zarówno wskazanie konkretnej osoby, której wolności lub prawa naruszono, jak i wskazanie, które z określonych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone. W postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną Trybunał kontroluje zakwestionowane przepisy wyłącznie z punktu widzenia wskazanego przez skarżącego tzw. wzorca

konstytucyjnego, którym może być nie każdy przepis Konstytucji, ale tylko ten, który normuje jakąś wolność lub prawo (podmiotowe). Z tego względu określenie w tekście skargi konstytucyjnej wzorca konstytucyjnego ma istotne materialnoprawne i procesowe znaczenie (zob. np. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 oraz wyroki TK z: 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89; 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52 oraz 23 listopada 2022 r., sygn. SK 113/20, OTK ZU A/2022, poz. 70).

Jako wzorce kontroli kwestionowanych regulacji art. 5a p.u.s.a. skarżąca wskazała dwie grupy przepisów:

po pierwsze: art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz

po drugie: art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 oraz art. 178 ust. 1 i art. 179, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Z *petitum* i uzasadnienia skargi wyraźnie wynika, że zdaniem skarżącej, zastosowanie kwestionowanej regulacji, wyrażonej w poszczególnych paragrafach art. 5a p.u.s.a. (skarżąca wskazała – co już wspomniano – w różnych konfiguracjach § 1, § 5, § 6, § 10, § 11 i 18, a ponadto w pkt 5 *petitum* skargi jako związkowy art. 5 § 1c p.u.s.a.) naruszyło przysługujące jej prawo do sądu oraz „prawo do sprawowania urzędu sędziego” (takiego wyrażenia użyła skarżąca). Wskazane jako związkowe art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 oraz art. 178 ust. 1 i art. 179, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji służą wzmocnieniu argumentacji zarzucanej niezgodności z prawem do sądu oraz prawem do „sprawowania urzędu sędziego”

Zarzuty te uważam za oczywiście bezzasadne, ponieważ wydane w sprawie skarżącej, która jest sędzią NSA, orzeczenia tego sądu o jej wyłączeniu od orzekania w określonej sprawie w procedurze unormowanej w art. 5a p.u.s.a. nie naruszyły ani jej prawa do sądu, ani „prawa do sprawowania urzędu sędziego”.

Skarżąca, jako sędzia występująca w postępowaniu incydentalnym w przedmiocie wyłączenia od orzekania w określonej sprawie, nie jest w ogóle podmiotem prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ występuje tu jako podmiot realizujący funkcje władzy publicznej – sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej jest określony, po pierwsze, przez charakter tej instytucji pomyślanej jako środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, przede wszystkim człowieka i obywatela, po drugie, przez zakres podmiotowy poszczególnych wolności lub praw albo obowiązków konstytucyjnych, po trzecie, status (charakter) prawny danego podmiotu – rozumiany jako zdolność bycia podmiotem praw i wolności konstytucyjnych (publicznych praw podmiotowych) chronionych za pomocą skargi konstytucyjnej.

Mając na uwadze funkcję skargi konstytucyjnej, należy odmówić zdolności skargowej podmiotom realizującym funkcje władzy publicznej. Istotą skargi konstytucyjnej jest bowiem ochrona praw i wolności konstytucyjnych człowieka. Podmioty realizujące funkcje władzy publicznej nie są podmiotami konstytucyjnych praw i wolności, lecz adresatami obowiązków związanych z realizacją tych praw i wolności. Rozszerzenie zakresu podmiotowego praw konstytucyjnych na wskazane wyżej podmioty prowadziłoby do utożsamienia podmiotów ingerujących w te prawa z ich nosicielami i przekształcenia skargi konstytucyjnej w instrument rozstrzygania sporów między poszczególnymi ogniwami władzy publicznej.

Nawet gdyby uznać, że skarżąca jako sędzia ma prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej, z czym się nie zgadzam, to w jej sprawie nie doszło do naruszenia prawa do sądu. Skarżącej przysługiwało zażalenie na wydane w składzie pięciu sędziów postanowienie NSA o jej wyłączeniu ze składu orzekającego w konkretnej sprawie, które zostało rozpoznane przez skład siedmiu innych sędziów NSA. Skarżąca składając zażalenie skorzystała zatem z przysługującego jej prawa do sądu, a skarga konstytucyjna jest raczej wyrazem niepokodzenia się z prawomocnym postanowieniem sądu, który oddalił jej zażalenie. Zarzuty skarżącej

dotyczące pozbawienia możliwości składania wniosków procesowych, doręczenia pism procesowych oraz możliwości wysłuchania wykraczają poza kognicję Trybunału, który nie jest właściwy do kontroli stosowania prawa.

Z kolei, jeśli chodzi o drugie prawo, które wskazała skarżąca, tzn. „prawo do sprawowania urzędu sędziego”, to takiego prawa w ogóle nie ma w Konstytucji. Nie sądzę też by można je wyprowadzić czy to w drodze przyjętych w polskiej kulturze prawniczej metod interpretacji, czy też wnioskowania.

Mimo to Trybunał przyjął, że art. 60 Konstytucji w związku z innymi jej przepisami (art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 oraz w związku art. 178 ust. 1 i art. 179, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji) jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonych przepisów.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 68/25 Trybunał przedstawił następującą interpretację art. 60 Konstytucji:

„Art. 60 Konstytucji gwarantuje obywatelom prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Oznacza to, że wszelkie regulacje dotyczące dostępu do służby publicznej, w tym stanowisk sędziowskich, muszą respektować zasadę równości i proporcjonalności. Każdy obywatel, który spełnia ustawowe wymagania, powinien mieć możliwość nie tylko ubiegania się o takie stanowisko na równych zasadach, lecz także zwolnienia ze służby czy przekształcania jego stosunku służbowego, bez nieuzasadnionych przeszkód lub ograniczeń. Prawo dostępu do służby publicznej obejmuje także stanowiska sędziowskie (zob. wyrok TK z 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130).

Orzecznictwo Trybunału jasno precyzuje, że prawo dostępu do służby publicznej obejmuje nie tylko sam moment wstąpienia do niej, lecz także przekształcenie stosunku służbowego czy też zwolnienie ze służby. Ustawodawca może formułować dodatkowe kryteria dostępu do służby publicznej, o ile związane są one z istotą i rodzajem zajmowanych stanowisk (zob. wyroki TK z: 21 grudnia 2004 r., sygn. SK 19/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118; 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63). Wskazuje się, że kryteria, które regulują dostęp, utrzymanie i ewentualne zwolnienie ze służby, nie mogą być niemożliwe do spełnienia.

Wszelkie ograniczenia w dostępie do służby publicznej muszą być racjonalne i uzasadnione. Nie mogą być arbitralne, a wszelkie wprowadzone regulacje muszą spełniać wymogi proporcjonalności oraz nie dyskryminować żadnej z grup obywateli (zob. wyrok o sygn. SK 43/06). Waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego różnicowania. Natomiast kryterium różnicowania musi pozostawać w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie podmiotów podobnych.

Jak zatem wynika z powyższego, art. 60 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zasada proporcjonalności wymaga, aby wszelkie ograniczenia praw i wolności były zgodne z trzema kryteriami: przydatności, konieczności oraz proporcjonalności sensu stricto. Oznacza to, że ograniczenie musi być adekwatne do zamierzonego celu, niezbędne do jego osiągnięcia oraz proporcjonalne w stosunku do wagi naruszonych praw”.

W cytowanym fragmencie, Trybunał w nawiązaniu do swojego dorobku orzeczniczego, wyraźnie interpretuje art. 60 Konstytucji jako „**prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach**” (podkreślenie moje), co jest zgodne z treścią tego przepisu, który stanowi: „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”. W pełni aprobuję taką interpretację art. 60 Konstytucji. Ma ona silne uzasadnienie w stosowanych dyrektywach wykładni przepisów prawa: językowych, systemowych i funkcjonalnych.

Jednak kilka stron dalej, w punkcie zatytułowanym „Ocena konstytucyjności przedmiotu kontroli” Trybunał przedstawia odmienną interpretację art. 60 Konstytucji. Według większości składu orzekającego:

„Trybunał, rozpoznając niniejszą sprawę, stoi na stanowisku, że art. 60 Konstytucji należy pojmować w sposób szeroki. Nie należy go łączyć li tylko z prawem wejścia do służby publicznej. Przepis ten dotyczy także sytuacji osób, które weszły już do służby publicznej (prawo sensu largo) i polega na zapewnieniu im możliwości realnego wykonywania podjętej służby publicznej. W realiach niniejszej sprawy dotyczącej sytuacji skarżącej będącej sędzią NSA prawo to polega na możliwości „spokojnego” urzędowania i wypełnienia obowiązków sędziowskich, tj. orzekania w konkretnych sprawach zawistych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (podkreślenie moje).

W konsekwencji za niespełniające standardu konstytucyjnego należy uznawać nie tylko przepisy, które wprost zamykają drogę do służby publicznej, lecz także regulacje, które ograniczają do niej dostęp przez systemowe utrudnianie wykonywania funkcji publicznych, w tym funkcji sędziego (podkreślenie moje). Z takim wypadkiem mamy do czynienia na gruncie niniejszej sprawy, albowiem zastosowanie art. 5a p.u.s.a. uniemożliwiło skarżącej sędzenie konkretnych spraw zawistych przed NSA (podkreślenie moje), z uwagi na abstrakcyjne kwestionowanie jej ustrojowego statusu z racji okoliczności towarzyszących powołaniu”.

Jak wynika z cytowanego fragmentu uzasadnienia, Trybunał prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach rozumie jako możliwość „spokojnego” urzędowania i orzekania w konkretnej sprawie zawistej przed sądem. Takie rozumienie nie znajduje jednak żadnego uzasadnienia, ponieważ żadna z powszechnie uznawanych metod interpretacji (historyczna, językowa, systemowa i funkcjonalna) nie pozwala na jej przyjęcie. W żadnym z orzeczeń Trybunału, Sądu Najwyższego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ma takiego rozumienia prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, jak ta zaprezentowana w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 68/25. Również w literaturze prawniczej nie ma publikacji, w której prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach rozumiane byłoby jako możliwość „spokojnego” urzędowania i orzekania w konkretnej sprawie zawistej przed sądem.

Niestety z uzasadnienia wyroku nie dowiemy się, jakie argumenty doprowadziły Trybunał do przyjęcia, że prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach obejmuje możliwość „spokojnego” urzędowania i orzekania w konkretnej sprawie zawistej przed sądem. Takim argumentem nie jest, jak to wyraził Trybunał, istnienie poważnego ryzyka, że wyłączenie sędziego NSA z uwagi na stwierdzenie braku niezawisłości w oparciu o okoliczności towarzyszące jego powołaniu może skutkować powielaniem takiej oceny w innych sprawach. Zgodnie bowiem z art. 5a § 13 p.u.s.a. „Wylączenie sędziego od udziału w danej sprawie nie może stanowić podstawy do wyłączenia tego sędziego w innych sprawach rozpoznawanych z jego udziałem”.

Interpretacja prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach przedstawiona przez Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. SK 68/25 jest zatem zupełnie arbitralna. Prawo to zarówno w judykaturze Trybunału, jak i doktrynie prawniczej interpretowane jest jako prawo obywatela do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej, ewentualnie również jako prawo pozostawania w tej służbie w warunkach równości szans osób podejmujących starania o pełnienie określonych w niej funkcji, przy czym przedmiotem prawa obywatela nie jest samo przyjęcie do służby publicznej, ale sposób traktowania w procedurze rekrutacji, również w procedurze rekrutacji na wyższe stanowisko w określonej strukturze organizacyjnej (zob. wyrok TK z 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130, kilkakrotnie przywoływany w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 68/25 oraz wyrok TK z 24 października 2017 r., sygn. K 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 79). Zaskarżone przepisy regulują natomiast wyłączenie sędziego od orzekania w określonej sprawie, a więc nie jest to

żadna procedura związana z ubieganiem się o powołanie na stanowisko sędziego, czy też zwolnieniem z tej służby. Wyłączony od orzekania sędzia nie przestaje być sędzią i ma pełne kompetencje do orzekania w innych sprawach.

Nieadekwatne do kontroli zaskarżonych przepisów są również pozostałe przepisy Konstytucji wskazane jako związkowe z art. 60 Konstytucji: art. 178 ust. 1 i art. 179, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji. Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „*Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom*”. Zgodnie z art. 179 Konstytucji „*Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony*”. Według art. 180 ust. 1 Konstytucji „*Sędziowie są nieusuwalni*”. Z kolei w myśl art. 180 ust. 2 Konstytucji „*Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie*”.

Artykuł 5a p.u.s.a nie dotyczy powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony, ani tym bardziej jego nieusuwalności, złożenia z urzędu, zawieszenia w urzędowaniu czy przeniesienia do innej siedziby lub na inne stanowisko.

Podkreślić należy, że mechanizm wyłączenia sędziego jako instytucja prawa nie tylko nie ingeruje w niezawisłość sędziego, ale stanowi jej zabezpieczenie. Niezawisłość ta, jak wyjaśniał wielokrotnie Trybunał, „*obejmuje szereg elementów: „1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. (...) Szczególnie drastyczną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkowi łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co m.in. może polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz, już to do antycypowania tych sugestii z myślą o wypływających z tego korzyściach. Prowadzi to do pojawienia się zjawiska «sędziego dyspozycyjnego», a to wyklucza możliwość wymierzania sprawiedliwości*” (wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998). Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał również znaczenie bezstronności sędziowskiej. „*Bezstronność sędziego jest niezbywalną cechą władzy sądowniczej, a zarazem przymiotem, wraz z utratą którego sędzia traci kwalifikacje do spełniania swoich funkcji. Polega ona przede wszystkim na tym, iż sędzia kieruje się obiektywizmem, nie stwarzając korzystniejszej sytuacji dla żadnej ze stron czy uczestników postępowania, zarówno w trakcie toczącej się przed sądem sprawy, jak i orzekania. Traktuje on zatem uczestników postępowania równorzędnie*” (wyrok z 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3). Niezawisłość jest zatem atrybutem sędziego i może być badana, ale też Trybunał nie stwierdzał wcześniej, że brak jest jakichś dodatkowych regulacji w tym zakresie (np. testu niezawisłości i bezstronności).

Należy podkreślić, że niezawisłość nie jest przywilejem czy też prawem sędziego, ale jego obowiązkiem, ponieważ jest ona instrumentalna wobec prawa do sądu, chronionego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego „*Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd*”. Bez niezawisłości sędziego nie może zostać zrealizowane prawo do sądu, które jest jednym z elementów państwa prawnego, jakim zgodnie z art. 2 Konstytucji jest Rzeczpospolita Polska i służy ochronie innych wolności i praw, co znalazło potwierdzenie w art. 77 ust. 2 Konstytucji, w którym wyrażono zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Zakwestionowane przepisy nie ograniczają niezawisłości sędziego, nie dotyczą jego powołania przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony,

ani tym bardziej jego nieusuwalności, złożenia z urzędu, zawieszenia w urzędowaniu czy przeniesienia do innej siedziby lub na inne stanowisko. W wyniku zastosowania zakwestionowanych przepisów sędzia nie przestaje być sędzią powołanym przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Nie dochodzi do jego usunięcia czy złożenia z urzędu, zawieszenia w urzędowaniu ani przeniesienia do innej siedziby lub na inne stanowisko. Następstwem ich zastosowania może być wyłączenie sędziego od orzekania w określonej sprawie. Jeszcze raz wypada powtórzyć, że wyłączony od orzekania sędzia nie przestaje być sędzią i ma pełne kompetencje do orzekania w innych sprawach.

W żadnym razie zakwestionowane przepisy nie upoważniają sądu, jak twierdzi Trybunał, do oceny legalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie powołania na urząd sędziego czy aktu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołaniu na urząd sędziego. W szczególności w sprawie skarżącej nie doszło do takiej oceny. Chciałbym jednak wyraźnie po raz kolejny podkreślić, że mam poważne wątpliwości co do konieczności obowiązywania w polskim porządku prawnym szczególnej procedury badania niezawisłości i bezstronności sędziego jaką normuje art. 5a p.u.s.a. Uważam, że bez tej szczególnej procedury polskie prawo wystarczająco reguluje procedurę wyłączenia sędziego od orzekania w konkretnej sprawie (również w zakresie niezawisłości i bezstronności), co potwierdzają cytowane wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W konsekwencji art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 oraz w związku art. 178 ust. 1 i art. 179, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji nie zawiera treści, które wyprowadziła z niego skarżąca, a następnie Trybunał. Artykuł 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 oraz w związku art. 178 ust. 1 i art. 179, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji nie chroni ani prawa do sprawowania urzędu sędziego, ani możliwości „spokojnego” urzędowania i orzekania w konkretnej sprawie zawisłej przed sądem, a tym samym zarzut skarżącej o naruszeniu tych wzorców kontroli Trybunał powinien uznać za oczywiście bezzasadny.

Z powyższych przyczyn zdecydowałem się na zgłoszenie zdania odrębnego.