

Notatka dotycząca czynności podejmowanych przez Marszałka Sejmu w procedurze wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego*

Note Concerning the Actions Undertaken by the Marshal of the Sejm in the
Procedure for the Election of a Judge of the Constitutional Tribunal

This analysis concerns the nature of the powers vested in the Marshal of the Sejm of the Republic of Poland with respect to the Sejm's procedure for the election of a judge of the Constitutional Tribunal. The analysis outlines the avenues through which the Marshal of the Sejm may influence the work of the Sejm committee issuing opinions on candidates proposed for election to the office of a judge of the Constitutional Tribunal. This note also addresses the legal liability of the Marshal of the Sejm for failure to fill a judicial vacancy at the Constitutional Tribunal within the prescribed time.

Keywords: election of a judge of the Constitutional Tribunal, Marshal (Speaker) of the Sejm of the Republic of Poland, Constitutional Tribunal, the Sejm's Rules of Procedure

Przedmiotem analizy jest charakter kompetencji Marszałka Sejmu dotyczących sejmowej procedury wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W notatce przedstawiono możliwości oddziaływania Marszałka Sejmu na prace komisji sejmowej opiniującej zgłoszenia kandydatów na sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Podjęto także wątek odpowiedzialności prawnej Marszałka Sejmu za nieobsadzenie miejsca w składzie Trybunału Konstytucyjnego w terminie.

Słowa kluczowe: wybór sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu, Trybunał Konstytucyjny, Regulamin Sejmu RP

* **Dr hab. Piotr Radzewicz, prof. PW**

Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Polska
Warsaw University of Technology, Faculty of Administration and Social Sciences, Poland
Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu
piotr.radzewicz@pw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5709-5715>

• Notatka została sporządzona 3 lutego 2025 r. [przyp. red.].



I. Tezy notatki

1. Kompetencje Marszałka Sejmu wobec komisji sejmowej rozpatrującej wniosek w sprawie wyboru na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego [dalej też: TK] mają charakter kontrolny i aktywizujący. Marszałek Sejmu nie może władczo oddziaływać na prace tej komisji.

2. Istnieją podstawy regulaminowe do zwołania posiedzenia komisji sejmowej w celu rozpatrzenia konkretnej sprawy na wniosek Prezydium Sejmu lub co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby członków komisji.

3. Marszałek Sejmu nie ponosi odpowiedzialności prawnej za brak zgłoszeń kandydatów na nieobsadzone stanowisko sędziego TK. Wyłączne kompetencje w tym zakresie przysługują Prezydium Sejmu i grupom co najmniej 50 posłów.

4. Marszałek Sejmu ma obowiązek umożliwić przeprowadzenie procedury wyboru sędziego TK przez Sejm RP. Gdy w składzie TK jest nieobsadzone stanowisko i nie toczą się co do niego żadne czynności wyborcze, Marszałek Sejmu powinien zainicjować procedurę zgłaszania na nie kandydatów, wskazując termin ich naboru. Gdy mimo przeprowadzenia tych czynności stanowisko pozostaje nieobsadzone i nie toczą się co do niego żadne czynności wyborcze, Marszałek Sejmu powinien tę procedurę ponowić, wskazując kolejny termin naboru kandydatów na to stanowisko.

II. Analiza prawna

1. Notatka dotyczy zakresu czynności, które Marszałek Sejmu powinien podjąć w toku procedury wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, aby zapewnić jej efektywny przebieg i niezwłoczne uzupełnienie składu TK.

Dnia 27 stycznia 2025 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bogdan Święczkowski skierował do Marszałka Sejmu pismo, w którym zwrócił uwagę, że Sejm RP nie obsadził trzech wakujących stanowisk sędziowskich. Stwierdził m.in., że „[n]a Wysokiej Izbie spoczywa [...] konstytucyjny obowiązek wyboru trzech sędziów Trybunału [Konstytucyjnego – przyp. P.R.], których kadencje skończyły się w grudniu 2024 r. W świetle art. 110 ust. 2 Konstytucji, szczególnie obowiązek w tym zakresie spoczywa osobiście na Panu Marszałku, jako przewodnicząc[ym] obradom Sejmu. Brak obsady stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego oznacza naruszenie Konstytucji wskutek zaniechania Wysokiej Izby i Pana Marszałka osobiście”. Prezes TK wezwał Marszałka Sejmu do „ogłoszenia kolejnego terminu” na zgłaszanie kandydatów na sędziego TK oraz „podjęcia wszelkich możliwych działań zmierzających do bezzwłocznego rozpoznania przez Sejm dwóch wniosków w sprawie wyboru wskazanych w nich osób na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego”.

W związku z pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego sformułowano dwa pytania:

a) Czy Marszałek Sejmu musi podjąć dodatkowe działania związane z naborem kandydatów na dwa zwolnione stanowiska sędziego TK, na które zgłoszono kandydatów?

b) Czy Marszałek Sejmu musi wyznaczyć kolejny termin na zgłoszenie kandydatów na stanowisko sędziego TK ze względu na podniesioną w ww. piśmie okoliczność, że na trzy wakujące stanowiska sędziego TK zgłoszono tylko dwóch kandydatów?

2. Przed odpowiedzią na powyższe pytania należy przybliżyć charakter prawny i główne elementy procedury wyboru sędziego TK przez Sejm RP. Przepisy temu poświęcone to art. 194 ust. 1 Konstytucji RP¹ oraz art. 26 ust. 1, art. 30 i art. 31 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej² [dalej: Regulamin Sejmu RP].

Konstytucja RP określa tylko ogólne wymagania co do składu TK i kwalifikacji kandydatów na stanowisko sędziowskie oraz ustanawia dwie zasady ustrojowe polskiego systemu sądownictwa konstytucyjnego, tj. zasadę indywidualnej kadencji sędziego TK i ściśle z nią powiązaną zasadę jego indywidualnego wyboru. W myśl art. 194 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą”.

Szczegółowe przepisy prawne poświęcone procedurze wyboru sędziego TK przez Sejm RP, terminom na zgłaszanie kandydatów oraz innym wewnętrznym zagadnieniom organizacyjno-porządkowym funkcjonowania izby i jej organów zawiera Regulamin Sejmu RP. W jego art. 26 ust. 1 powtórzono, mającą genezę konstytucyjną, wyłączną kompetencję Sejmu RP do wyboru sędziego TK. Dalsze przepisy Regulaminu Sejmu RP określają procedurę. Stosownie do jego art. 30 ust. 3 pkt 1 wniosek w sprawie wyboru sędziego TK należy złożyć Marszałkowi Sejmu w terminie 30 dni przed upływem dziewięcioletniej kadencji ustępującego sędziego. W przypadku wcześniejszego wygaśnięcia mandatu sędziego TK wniosek należy złożyć Marszałkowi Sejmu w terminie 21 dni od dnia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu (art. 30 ust. 3 pkt 2 Regulaminu Sejmu RP). Podmiotami uprawnionymi do wystąpienia z wnioskiem są grupa co najmniej 50 posłów oraz Prezydium Sejmu (art. 30 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP). Do wniosku dołącza się uzasadnienie, dane o kandydacie i jego zgodę na kandydowanie (art. 30 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP). Wniosek z kandydaturą sędziego kieruje się do właściwej komisji sejmowej, tj. Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która na podstawie art. 30 ust. 5 Regulaminu Sejmu RP opiniuje zgłoszone jej kandydatury i przedstawia Marszałkowi Sejmu opinię na piśmie (art. 30 ust. 6 Regulaminu Sejmu RP). Głosowanie nad wnioskiem w sprawie wyboru nowego sędziego TK nie może się odbyć wcześniej niż następnego dnia po doręczeniu posłom druku zawierającego opinię wskazanej powyżej komisji o kandydaturach (art. 30 ust. 8 Regulaminu Sejmu RP) ani wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury, chyba że Sejm RP postanowi inaczej (art. 30 ust. 4 Regulaminu Sejmu RP). Określone w Regulaminie Sejmu RP terminy wyznaczające bieg

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm. [dalej: Konstytucja RP].

² Tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.

procedury wyboru sędziego TK izba może skrócić w „szczególnych wypadkach”. Może ona także skrócić postępowanie, przystępując do rozpatrzenia wniosku zawierającego kandydaturę bez przesyłania go do właściwej, wskazanej powyżej, komisji albo rozpatrując go niezwłocznie po doręczeniu posłom druku z opinią komisji o zgłoszonych kandydaturach (art. 30 ust. 9 Regulaminu Sejmu RP).

Sędziego TK wybiera się bezwzględną większością głosów (art. 31 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP) w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 120 Konstytucji RP). W przypadku zgłoszenia więcej niż jednego kandydata na stanowisko sędziego TK Regulamin Sejmu RP przewiduje, że „odpowiednie zastosowanie” mają przepisy dotyczące wyboru Marszałka Sejmu (art. 4 ust. 4 i 5 w zw. z art. 31 ust. 2). Unormowano w nich tryb, który jest jednym z proceduralnych wariantów wyboru indywidualnego.

Uchwałę Sejmu RP o wyborze sędziego TK ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 31 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP).

3. W grudniu 2024 r. zwolniły się trzy stanowiska w składzie TK w związku z zakończeniem kadencji sędziów Mariusza Muszyńskiego³, Piotra Pszczołkowskiego i Julii Przyłębskiej. W terminach wskazanych w Regulaminie Sejmu RP nie zgłoszono jednak żadnego kandydata na te stanowiska, a wakaty pozostały nieobsadzone. Dlatego na podstawie art. 30 ust. 3 pkt 5 Regulaminu Sejmu RP Marszałek Sejmu wyznaczył nowy termin na składanie wniosków w sprawie wyboru sędziów TK – do 11 grudnia 2024 r.⁴ W tym nowym terminie zgłoszono dwóch kandydatów na trzy nieobsadzone miejsca w składzie TK – 11 grudnia 2024 r. wpłynęły wnioski grup posłów popierających kandydatury Marka Asta⁵ i Artura Kotowskiego⁶. Po weryfikacji formalnej wniosków Marszałek Sejmu skierował je do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, aby wydała ona opinię, o której mowa w art. 30 ust. 5 Regulaminu Sejmu RP (*vide* pkt II.2 powyżej). W odniesieniu do trzeciego wolnego miejsca w składzie TK tej procedury nie wszczęto ze względu na niezgłoszenie żadnego kandydata.

4. Omawiając działania, które Marszałek Sejmu mógłby podjąć, aby umożliwić przeprowadzenie wyboru sędziów TK, należy rozważyć dwie sytuacje. Pierwsza odnosi się do toczących się już procedur wyboru sędziów TK, druga – do rozpoczęcia procedury obsadzenia wolnego miejsca w składzie TK.

4.1. W tym pierwszym wypadku Marszałek Sejmu, który skierował dwa prawidłowo zgłoszone wnioski w sprawie wyboru sędziego TK do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka do zaopiniowania, ma ograniczone możliwości działania. Jego

³ Dnia 7 listopada 2024 r. upłynęła również kadencja wybranego na to miejsce przez Sejm RP VII kadencji sędziego TK, od którego Prezydent RP nie odebrał ślubowania. *Vide* P. Radzewicz, *Informacja z 2 września 2024 r. w sprawie procedury i terminów wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm w 2024 r.*, BEOS–WPTK–1869/24, niepubl.

⁴ *Vide* pismo Marszałka Sejmu z dnia 21 listopada 2024 r. do przewodniczących klubów i kół parlamentarnych, znak SPS-WP.025.2.2.2024.

⁵ *Vide* druk sejmowy nr 898 (X kadencja).

⁶ *Vide* druk sejmowy nr 899 (X kadencja).

kompetencje jako organu kierującego pracami izby, w tym dbającego o terminowe wykonywanie przez nią jej konstytucyjnych kompetencji, sprowadzają się do czynności kontrolnych i aktywizujących i nie obejmują władczego ani decyzyjnego oddziaływania na procedurę wyboru sędziego TK. W szczególności Marszałek Sejmu nie może komisji sejmowej wydawać „poleceń”, charakterystycznych dla struktur organizacyjnych o hierarchicznym podporządkowaniu, ani kształtować porządku pracy komisji terminami prekluzyjnymi, a więc takimi, których przekroczenie wywoływałoby określone skutki prawne, np. domniemanie pozytywnej opinii komisji. Wyrażenie opinii przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka jest przy tym konieczne do przejścia do dalszych etapów procedury wyboru sędziego TK, a opinii tej nie można zastąpić żadną inną prawną formą działania komisji. Zgodnie z art. 30 ust. 8 Regulaminu Sejmu RP rozpatrzenie przez Sejm RP wniosku dotyczącego wyboru sędziego TK może odbyć się nie wcześniej niż następnego dnia po dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię komisji.

Pewne środki prawne pozwalające przyspieszyć wybór sędziego TK przysługują Sejmowi RP działającemu *in pleno*, ale w analizowanym przypadku izba z nich nie skorzystała. Chodzi przede wszystkim o rozwiązania unormowane w art. 30 ust. 9 Regulaminu Sejmu RP, polegające na skróceniu postępowania przez przystąpienie do rozpatrzenia wniosku dotyczącego wyboru sędziego TK: (a) bez przesyłania go do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka bądź (b) w terminie krótszym niż określony w art. 30 ust. 8 Regulaminu Sejmu RP (tj. np. w dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię tej komisji).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że na podstawie przepisów Regulaminu Sejmu RP Marszałek Sejmu może:

a) zwrócić się do Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z wnioskiem o informację o stanie prac nad sprawozdaniem komisji w sprawie przekazanej jej do rozpatrzenia oraz o informację o planach prac komisji w tym zakresie (jako podstawę prawną wniosku można wskazać, na zasadzie *argumentum a fortiori*, art. 164 ust. 1 w zw. z art. 151 ust. 1 pkt 7 Regulaminu Sejmu RP – skoro komisja ma obowiązek przedstawienia sprawozdania, to tym bardziej powinna przekazać informację o terminie wypełnienia tego obowiązku);

b) zwrócić się do członków Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, np. kierując pismo do jej przewodniczącego, z przypomnieniem o spoczywającym na Sejmie RP konstytucyjnym obowiązku obsadzenia wolnych stanowisk sędziowskich w TK i o udziale Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w tym procesie. Niezależnie od porządku prac komisji i terminów jej posiedzeń planowanych przez jej przewodniczącego lub prezydium również członkowie komisji mogą bowiem zabiegać o włączenie do planu jej obrad kwestii wyboru sędziego TK. Dotyczy to także członków reprezentujących stronnictwa opozycyjne. W myśl art. 152 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP „[n]a pisemny wniosek co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby członków komisji przewodniczący komisji obowiązany jest zwołać posiedzenie komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy. Zwołując posiedzenie w tym trybie,

przewodniczący komisji wyznacza termin posiedzenia tak, aby posiedzenie odbyło się w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w zdaniu pierwszym”;

c) przedstawić sprawę Prezydium Sejmu, które zawsze może zwołać posiedzenie komisji „w celu rozpatrzenia określonej sprawy, wyznaczając jego termin”. Takim posiedzeniu może przewodniczyć Marszałek Sejmu (art. 152 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP). Rozwiązanie to można zastosować także do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, jeśli nie podejmie ona prac nad skierowanym do niej przez Marszałka Sejmu wnioskiem bądź nie poinformuje go o terminie zakończenia tych prac;

d) podjąć działania zmierzające do zmiany składu osobowego komisji sejmowej, co jest jednak kompetencją całej izby, wykonywaną na wniosek Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (art. 20 Regulaminu Sejmu RP). Jest to najdalej idący środek, którego zastosowanie można rozważyć dopiero wtedy, gdy inne formy współpracy z komisją zawiodą. Marszałek Sejmu działa wówczas w formach i zakresie przewidzianych dla członka organów kolegialnych.

4.2. Druga ze wskazanych powyżej sytuacji omawianych w niniejszej notatce wiąże się z czynnościami, które podejmuje Marszałek Sejmu, aby rozpocząć procedurę wyboru sędziego TK. Kwestię tę powinno się odczytywać w kontekście konstytucyjnego obowiązku obsadzenia stanowiska sędziowskiego przez Sejm RP.

Zindywidualizowany charakter kadencji sędziego TK powoduje, że Sejm RP musi ponawiać procedurę wyborczą tak długo, jak długo w składzie TK jest wakat. Obowiązek ten nie tylko wynika wprost z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, lecz także można go wywieść – po pierwsze – z zasady ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa⁷, będącej składową zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), oraz – po drugie – z zasady podziału i równoważenia się władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). W istocie chodzi bowiem o to, aby zagwarantować nieprzerwane wykonywanie kompetencji instytucji państwowych i utrzymać równowagę ustrojową w systemie rządów. Jest to warunek konieczny urzeczywistniania idei rządów prawa i postulatu władzy ograniczonej. Jak wskazywał TK, „zachowanie ciągłości funkcjonowania Trybunału oraz przestrzeganie zasady kadencyjności urzędu sędziego Trybunału są założeniami ustroju państwowego przyjętego na gruncie Konstytucji. Trybunał może oczywiście przejściowo pracować w zmniejszonym składzie, niemniej zawsze należy to traktować jako wyjątek i przejaw splotu okoliczności o nadzwyczajnej randze, wywołanych wydarzeniami o zbiektywizowanym charakterze, w żadnym zaś razie nie może to być efekt praktyki działania organów państwa, które są odpowiedzialne za obsadzenie stanowiska sędziego Trybunału”⁸.

Marszałek Sejmu nie ponosi odpowiedzialności prawnej za faktyczny brak zgłoszeń kandydatów na konkretne wakujące stanowisko sędziego TK. Obowiązki w tym zakresie spoczywają na Prezydium Sejmu oraz organizującej się *ad hoc* grupie co

⁷ *Vide* np. Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK ZU 3A/2006, poz. 32, cz. IV, pkt 3.1 uzasadnienia.

⁸ Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 185, cz. III, pkt 6.12 uzasadnienia.

najmniej 50 posłów. Marszałek Sejmu kieruje pracami Prezydium Sejmu i może być częścią wspomnianej grupy posłów, ale nie działa wówczas jednoosobowo jako organ kierowniczy izby, tylko jako członek ciała kolegialnego. W tej roli może przyczynić się do wyboru sędziego TK przez Sejm RP, wspierając odpowiednie inicjatywy i zachęcając do nich. Materia ta wykracza jednak poza zakres analizy prawnej w niniejszej notatce.

Bez wątpienia natomiast Marszałek Sejmu jest obowiązany, w granicach swoich kompetencji, umożliwić przeprowadzenie procedury wyboru sędziego TK na zasadach określonych w Regulaminie Sejmu RP. Dlatego gdy w składzie TK jest nieobsadzone stanowisko i nie toczą się co do niego żadne czynności wyborcze, Marszałek Sejmu powinien zainicjować procedurę zgłaszania na nie kandydatów, wskazując termin ich naboru. Gdy mimo przeprowadzenia tych czynności stanowisko pozostaje nieobsadzone i nie toczą się co do niego żadne czynności wyborcze, Marszałek Sejmu powinien tę procedurę ponowić, wskazując kolejny termin naboru kandydatów na to stanowisko. W analizowanym przypadku Marszałek Sejmu musi zatem niezwłocznie wyznaczyć nowy termin na składanie wniosków w sprawie wyboru sędziego TK.

Jeżeli w danej procedurze wyborczej Sejm RP nie wybierze sędziego TK, to trzeba przeprowadzać ją ponownie, aż do obsadzenia wakującego miejsca w składzie TK.

Bibliografia

Źródła

Druk sejmowy nr 898 (X kadencja).

Druk sejmowy nr 899 (X kadencja).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Pismo Marszałka Sejmu z dnia 21 listopada 2024 r. do przewodniczących klubów i kół parlamentarnych, znak SPS-WP.025.2.2.2024.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK ZU 3A/2006, poz. 32.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 185.

Piśmiennictwo

Radzewicz P., *Informacja z 2 września 2024 r. w sprawie procedury i terminów wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm w 2024 r.*, BEOS–WPTK–1869/24, niepubl.