



IM.STEFANA

FUNDACJA
BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

ANALIZA DZIAŁALNOŚCI ORZECZNICZEJ TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W LATACH 2014-2017¹

Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego przedstawia analizę działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014-2017. Poniższa analiza jest częścią raportu nt. funkcjonowania Trybunału po wejściu w życie ustaw z dnia 25 czerwca 2015 r., 22 lipca 2016 r. oraz 30 listopada 2016 r., przygotowywanego przez Zespół we współpracy z ekspertami zewnętrznymi.

Celem analizy przedstawienie działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (TK) w latach 2014-2017. Wskazana cezura czasowa badań pozwoli ocenić orzekanie, biorąc pod uwagę to, że w okresie:

- od stycznia 2014 r. do 30 sierpnia 2015 r. TK funkcjonował na podstawie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym²;
- od 30 sierpnia 2015 r. do 16 sierpnia 2016 r. TK funkcjonował na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym³, trzykrotnie nowelizowanej: ustawą z dnia 19 listopada 2015 r.⁴, ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r.⁵ i ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r.⁶ (Marszałek Sejmu ogłosił tekst jednolity ustawy o TK⁷);
- od 16 sierpnia 2016 r. do 20 grudnia 2016 r. TK funkcjonował na podstawie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁸;
- od 20 grudnia 2016 r. do 3 stycznia 2017 r. **nie było żadnej podstawy prawnej do podejmowania przez TK działalności orzeczniczej**⁹ (w historii Trybunału okoliczność o charakterze precedensu);
- od 3 stycznia 2016 r. do chwili obecnej TK funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁰.

¹ Analiza jest częścią raportu na temat funkcjonowania TK, przygotowywanego przez Zespół Ekspertów Prawnych we współpracy z ekspertami zewnętrznymi.

² Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa z 1997 r.

³ Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa z 2015 r.

⁴ Dz. U. poz. 1928; ustawa weszła w życie z dniem 5 grudnia 2015 r.

⁵ Dz. U. poz. 2217; ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 28 grudnia 2015 r.

⁶ Dz. U. poz. 178; ustawa weszła w życie z dniem 4 marca 2016 r.

⁷ Dz.U. poz. 293

⁸ Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa z 2016 r.

⁹ Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. utraciła moc z dniem 20 grudnia 2016 r., a ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. weszła w życie z dniem 3 stycznia 2017 r. zgodnie z art. 23 pkt 1 w zw. z art. 3 oraz art. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074)

Należy podkreślić, że wielokrotne zmiany ustawowej podstawy orzekania przez TK wiązały się z koniecznością nie tylko powołania innych liczebnie składów sędziowskich, w tym wyznaczenia nowych przewodniczących i sprawozdawców, ale przede wszystkim niezwłocznego uwzględnienia powrotu do trybu dwuinstancyjnego w ramach wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków¹¹, czy też modyfikacji wcześniejszych ustaleń o merytorycznym rozpoznaniu sprawy na rozprawie i przeniesieniu na posiedzenie niejawne (lub odwrotnie)¹².

Przedmiot niniejszej analizy obejmuje następujące zagadnienia:

- I. wpływ wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych, z uwzględnieniem podmiotu inicjującego postępowanie;
- II. liczba wydanych orzeczeń merytorycznych: wyroków i postanowień; liczba orzeczeń wydanych na etapie wstępnej kontroli;

Wszystkie dane przedstawione w opracowaniu pochodzą z „Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” obejmujących lata 2014-2016 oraz z bazy IPO zamieszczonej na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego.

I. WPŁYW WNIOSKÓW, PYTAŃ PRAWNYCH I SKARG KONSTYTUCYJNYCH, Z UWZGLĘDNIENIEM PODMIOTU INICJUJĄCEGO POSTĘPOWANIE

Wprowadzenie

Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej powołanym do:

- 1) orzekania o hierarchicznej zgodności aktów normatywnych (zawartych w nich norm), w tym kwestionowanych w trybie skargi konstytucyjnej (art. 188 pkt 1-6 Konstytucji);
- 2) rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji);
- 3) orzekania o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4 Konstytucji);
- 4) rozstrzygania o istnieniu tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej (Prezydent) i powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta (art. 131 ust. 1 zdanie drugie i trzecie Konstytucji).

Ad. 1. Kontrola norm ma charakter prewencyjny (uprzedni) albo represyjny (następczy).

1.1. Kontrola prewencyjna chroni system prawa przed obowiązywaniem normy niekonstytucyjnej. Jedynie Prezydent, przed podpisaniem ustawy lub ratyfikowaniem umowy międzynarodowej, może wystąpić z wnioskiem o zbadanie zgodności tych aktów z Konstytucją

¹⁰ Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK

¹¹ Ustawa z 1997 r. przewidywała rozpoznanie dwuinstancyjne, ustawa z czerwca 2015 r. – jednoinstancyjne, ustawa z 2016 r. powróciła do dwuinstancyjności, co oznacza, że w sprawie wszczętej i niezakończony zasady rozpatrywania zarówno formalne, jak i materialne, mogły zmienić się trzykrotnie.

¹² Zmiany takie implikowały wydłużenie postępowania z uwagi na obowiązek wydania nowych zarządzeń czy powiadomienia uczestników.

(art. 122 ust. 3 Konstytucji). Sprawa wszczęta w trybie prewencyjnym jest rozpatrywana pod sygnaturą „Kp” z kolejnym numerem i rokiem wpływu, np. sygn. akt Kp 1/18.

1.2. Kontrola represyjna prowadzi do wyeliminowania (derogacji) z systemu prawa niekonstytucyjnej normy (także niezgodnej z ratyfikowaną umową międzynarodową czy ustawą). Ten rodzaj kontroli dotyczy aktów normatywnych, które już weszły w życie, choć nie wyklucza badania aktów od dnia ich ogłoszenia w organie publikacyjnym (przy dłuższej, np. rocznej *vacatio legis*). Kontrola represyjna może być realizowana w procedurze kontroli abstrakcyjnej albo kontroli konkretnej.

1.2.1. Kontrola abstrakcyjna jest realizowana w oderwaniu od konkretnego przypadku zastosowania kwestionowanego przepisu (przez sąd lub organ administracji publicznej). Postępowanie uruchamia wnioski, który mogą złożyć podmioty legitymowane generalnie (art. 191 ust. 1 pkt 1-3 Konstytucji¹³), podmiot legitymowany indywidualnie – Krajowa Rada Sądownictwa w sprawie konstytucyjności aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 191 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 186 ust. 2 Konstytucji), a także podmioty o ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej, które mogą wystąpić o kontrolę aktu normatywnego, jeśli dotyczy on spraw objętych zakresem działania tych podmiotów. (art. 191 ust. 1 pkt 3-5 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji¹⁴). Sprawa wszczęta przez te podmioty jest rozpatrywana pod sygnaturą „K” (badanie zgodności z Konstytucją) albo „U” (badanie zgodności z ustawą) z kolejnym numerem i rokiem wpływu, np. sygn. akt K 1/18, sygn. akt U 1/18.

1.2.2. Kontrola konkretna cechuje się tym, że jej dopuszczalność jest uzależniona od istnienia związku między kwestionowaną normą prawną a indywidualnym aktem stosowania prawa. Postępowanie uruchamia wniesienie skargi konstytucyjnej albo pytania prawnego.

1.2.2.1. Skarga konstytucyjna może dotyczyć tylko takiej ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o określonych w Konstytucji wolnościach, prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Sprawa wszczęta skargą konstytucyjną jest rozpatrywana merytorycznie pod sygnaturą „SK” z kolejnym numerem i rokiem wpływu, np. sygn. akt SK 1/18.

1.2.2.1. Natomiast każdy sąd może przedstawić pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art. 193 Konstytucji). Sprawa wszczęta pytaniem prawnym jest rozpatrywana pod sygnaturą „P” z kolejnym numerem i rokiem wpływu, np. sygn. akt P 1/18.

1.3. Proces merytorycznej kontroli skarg konstytucyjnych (SK) i wniosków (K, U) złożonych przez podmioty o ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej (zob. pkt 1.2.1. i przypis 13) jest poprzedzony procesem ich wstępnej kontroli (wstępnego rozpoznania). Etap ten ma na celu zbadanie, czy skarga konstytucyjna (we wstępnej kontroli rozpatrywana pod sygnaturą „Ts” z kolejnym numerem i rokiem wpływu, np. sygn. akt Ts 1/18) oraz wniosek (we wstępnej kontroli rozpatrywany pod sygnaturą „Tw” z kolejnym numerem i rokiem wpływu, np. Tw 1/18) spełniają wszystkie konstytucyjne i ustawowe wymagania, a w konsekwencji, czy zostaną poddane kontroli merytorycznej.

¹³ Prezydent, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich

¹⁴ Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (np. rada gminy, sejmik województwa), ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i zawodowych, kościoły i związki wyznaniowe

Ad. 2. Wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego mogą złożyć: Prezydent, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 192 Konstytucji). Sprawa jest rozpatrywana pod sygnaturą „Kpt” z kolejnym numerem i rokiem wpływu, np. sygn. akt Kpt 1/18.

Ad. 3 i 4. W latach 2014-2017 nie wpłynął żaden wniosek w sprawach kontroli partii politycznej (sygnatura „Pp”) i zastępstwa Prezydenta (sygnatura „M”).

1. Ogólna liczba spraw

W roku 2014 wpłynęło do rozpoznania merytorycznego 113 wniosków podmiotów legitymowanych generalnie i pytań prawnych, tzn. spraw niepodlegających wstępnej kontroli (dalej: sprawy A) oraz ogółem 417 skarg konstytucyjnych (375) i wniosków (42) podmiotów o legitymacji ograniczonej rzeczowo, tzn. spraw podlegających wstępnej kontroli (dalej: sprawy B). **Łącznie 530 spraw.**

W porównaniu z rokiem 2013:

- było to o 10% spraw więcej;
- liczba spraw A spadła o 5%, a liczba spraw B wzrosła o 16%;
- skargi konstytucyjne stanowiły 71% wszystkich wniesionych spraw.

W roku 2015 wpłynęło 181 spraw A oraz 442 sprawy B (408 skarg konstytucyjnych i 34 wnioski). **Łącznie 623 sprawy.** Co szczególnie istotne, był to największy wpływ spraw od początku funkcjonowania TK.

W porównaniu z rokiem 2014:

- było to o 17,5% spraw więcej;
- liczba spraw A wzrosła aż o 60%, a liczba spraw B wzrosła o 6%;
- skargi konstytucyjne stanowiły 65% wszystkich wniesionych spraw.

W roku 2016 wpłynęło 67 spraw A oraz 293 sprawy B (267 skarg konstytucyjnych i 26 wniosków). **Łącznie 360 spraw.**

W porównaniu z rokiem 2015:

- było to o 42% spraw mniej;
- liczba spraw A spadła aż o 63%, a liczba spraw B spadła o 34%;
- skargi konstytucyjne stanowiły 74% wszystkich wniesionych spraw.

W roku 2017 wpłynęły 42 sprawy A oraz 240 spraw B (231 skarg konstytucyjnych i 9 wniosków). **Łącznie 282 sprawy.**

W porównaniu z dotychczas najniższym wpływem spraw w roku 2016:

- było to o 22% spraw mniej;
- liczba spraw A spadła o 37%, a liczba spraw B spadła o 18%;
- skargi konstytucyjne stanowiły 82% wszystkich wniesionych spraw.

Natomiast w porównaniu z najwyższym wpływem spraw w roku 2015:

- było to o 55% spraw mniej;
- liczba spraw A spadła o 76%, a liczba spraw B spadła o 45%;
- liczba skarg konstytucyjnych do ogólnej liczby spraw wzrosła o 17%.

2. Wpływ do rozpoznania merytorycznego wniosków i pytań prawnych (sprawy A) oraz skarg konstytucyjnych i wniosków (sprawy B)

W roku 2014:

- a) 33 wnioski złożyły podmioty legitymowane generalnie:
 - Rzecznik Praw Obywatelskich – 19,
 - grupa posłów – 7,
 - Prokurator Generalny – 4,
 - Prezydent – 2,
 - grupa senatorów – 1;
- b) 80 pytań prawnych złożyły:
 - sądy powszechne – 76,
 - sądy administracyjne – 4;
- c) po wstępnym rozpoznaniu 68 spraw:
 - skargi konstytucyjne – 44,
 - wnioski podmiotów o legitymacji ograniczonej rzeczowo – 24.

Łącznie do rozpoznania merytorycznego wpłynęło 181 spraw, co oznacza – w porównaniu z rokiem 2013 – **spadek o 12%** (22 sprawy).

W roku 2015:

- a) 46 wniosków złożyły podmioty legitymowane generalnie i indywidualnie:
 - Rzecznik Praw Obywatelskich – 21,
 - grupa posłów – 10,
 - Prezydent – 6 , przy czym 5 w trybie kontroli prewencyjnej,
 - Prokurator Generalny – 5,
 - Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – 2,
 - Prezes Najwyższej Izby Kontroli – 1,
 - Krajowa Rada Sądownictwa – 1;
- b) 135 pytań prawnych złożonych przez sądy powszechne;
- c) po wstępnym rozpoznaniu – 64 sprawy:
 - skargi konstytucyjne – 48,
 - wnioski podmiotów o legitymacji ograniczonej rzeczowo – 16.

Łącznie do rozpoznania merytorycznego wpłynęło 245 spraw, co oznacza – w porównaniu z rokiem 2014 – **wzrost o 35%** (64 sprawy).

W roku 2016:

- a) 47 wniosków¹⁵ złożyły podmioty legitymowane generalnie i indywidualnie:
Rzecznik Praw Obywatelskich – 24,
grupa posłów – 12,
grupa senatorów – 4,
Prokurator Generalny – 1,
Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – 1,
Krajowa Rada Sądownictwa – 4;
- b) 21 pytań prawnych złożyły:
sądy powszechne – 20,
sąd administracyjny – 1;
- c) po wstępnym rozpoznaniu – 45 spraw:
skargi konstytucyjne – 31,
wnioski podmiotów o legitymacji ograniczonej rzeczowo – 13 i legitymacji indywidualnej – 1.

Łącznie do rozpoznania merytorycznego wpłynęło 113 spraw (zob. przypis 14), co oznacza – w porównaniu z rokiem 2015 – **spadek o 54%** (132 sprawy).

W roku 2017:

- a) 22 wnioski¹⁶ złożyły podmioty legitymowane generalnie:
Prokurator Generalny – 7,
Rzecznik Praw Obywatelskich – 6,
grupa posłów – 6,
Prezydent – 1 w trybie kontroli prewencyjnej;
- b) 21 pytań prawnych złożyły:
sądy powszechne – 18,
sądy administracyjne – 2,
Sąd Najwyższy – 1;
- c) po wstępnym rozpoznaniu – 33 sprawy:
skargi konstytucyjne – 32,
wnioski podmiotów o legitymacji ograniczonej rzeczowo – 1,
- d) wniosek Marszałka Sejmu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

¹⁵ W tym jeden wniosek z 2015 r., który w 2016 r. został wyłączony do odrębnego rozpoznania i ponownie zarejestrowany pod nową sygnaturą.

¹⁶ W tym dwa wnioski z 2016 r., które w 2017 r. zostały wyłączone do odrębnego postępowania i ponownie zarejestrowane pod nowymi sygnaturami.

Łącznie do rozpoznania merytorycznego wpłynęło 77 spraw (zob. przypis 15), co oznacza – w porównaniu z rokiem 2016 – **spadek o 32%** (36 spraw).

II. ORZECZENIA WYDANE PRZEZ TK

Wprowadzenie

Realizując funkcję kontroli norm, TK wydaje w postępowaniu merytorycznym orzeczenia, które dzielą się na wyroki i postanowienia. Wyroki TK odnoszą się do konkretnego przepisu i potwierdzają hierarchiczną zgodność odtworzonej z niego normy prawnej ze wskazanym wzorcem kontroli (formuła „jest zgodny”), stwierdzają jej niezgodność ze wskazanym wzorcem kontroli (formuła „jest niezgodny”) albo stwierdzają, że wzorzec kontroli jest nieadekwatny do kontrolowanej normy (formuła „nie jest niezgodny”) ¹⁷.

Wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania następuje wówczas, gdy TK stwierdzi, że: wniosek, pytanie prawne albo skarga konstytucyjna zostały wycofane; wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne albo zbędne; akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez TK ¹⁸.

1. Liczba wydanych orzeczeń z uwzględnieniem rodzaju rozstrzygnięcia

W roku 2014 TK wydał 119 orzeczeń: 71 wyroków (60%), w 50 częściowo umorzył postępowanie, oraz **48 postanowień o umorzeniu postępowania w całości** (40%). W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił nieznaczny spadek ogólnej liczby wydanych orzeczeń o 6% (8 orzeczeń). Na podobnym poziomie kształtowała się średnia ich liczba w skali miesiąca (10 orzeczeń). Wydając 119 orzeczeń, TK rozpoznał w sumie 157 spraw (część spraw rozpoznana łącznie).

1.1. Wyroki

TK w 38 wyrokach orzekł o niezgodności z wzorcem kontroli co najmniej jednego przepisu (54%), a w 33 orzekł o zgodności lub nieadekwatności wzorca kontroli (46%).

Wszystkie wyroki zostały wydane w trybie kontroli represyjnej:

a) 37¹⁹ wyroków w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:

- Rzecznika Praw Obywatelskich – 22,
- Prokuratora Generalnego – 11,
- grupy posłów – 10,
- podmiotów o legitymacji ograniczonej – 7;

b) 34²⁰ wyroki w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:

- skargami konstytucyjnymi – 31,
- pytaniami prawnymi – 15.

1.2. Postanowienia

¹⁷ W wyrokach, które obejmują kilka przepisów, można odnaleźć każdą z tych formuł, jak również rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania w określonym zakresie. Pomijam podział wyroków na zakresowe i interpretacyjne.

¹⁸ Pomijam inne rodzaje postanowień np. sygnalizacyjne czy tymczasowe.

¹⁹ Liczba wniosków nie sumuje się w liczbie wyroków, bowiem kilka wniosków połączono.

²⁰ Liczba skarg konstytucyjnych i pytań prawnych nie sumuje się w liczbie wyroków, bowiem kilka spraw połączono.

TK w 48²¹ postanowieniach umorzył postępowania w całości:

a) 10 razy w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:

- podmiotów o legitymacji ograniczonej – 7,
- Rzecznika Praw Obywatelskich – 1,
- grupy posłów – 1,
- grupy senatorów – 1;

b) 38 razy w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:

- pytaniem prawnym – 30,
- skargą konstytucyjną – 20.

W roku 2015 TK wydał 173 orzeczenia: 63 wyroki (36%), w 46 częściowo umorzył postępowanie, oraz 110 postanowień o umorzeniu postępowania w całości (64%). W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił znaczny wzrost ogólnej liczby wydanych orzeczeń o 45% (54 orzeczenia). Średnia liczba w skali miesiąca to 14 orzeczeń. Wydając 173 orzeczenia, TK rozpoznał w sumie 303 sprawy (część spraw została rozpoznana łącznie). Stanowi to wzrost rozpoznania spraw o 93% w stosunku do roku 2014.

1.1. Wyroki

TK w 35 wyrokach orzekł o niezgodności z wzorcem kontroli co najmniej jednego przepisu (56%), a w 28 orzekł o zgodności lub nieadekwatności wzorca kontroli (44%).

W trybie kontroli prewencyjnej TK wydał 2 wyroki z wniosku Prezydenta, a w trybie kontroli represyjnej 61 wyroków, tym:

a) 29²² wyroków w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:

- Rzecznika Praw Obywatelskich – 13,
- podmiotów o legitymacji ograniczonej – 10,
- grupy posłów – 9,
- Prokuratora Generalnego – 4,
- Prezydenta – 2,
- grupy senatorów – 1,
- Krajowej Rady Sądownictwa i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – 1.

b) 32²³ wyroki w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:

- skargą konstytucyjną – 41,
- pytaniem prawnym – 15.

1.2. Postanowienia

TK w 110²⁴ postanowieniach umorzył postępowanie w całości:

a) 18 razy w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:

- grupy posłów – 6,
- Rzecznika Praw Obywatelskich – 6,

²¹ Liczba wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych nie sumuje się w liczbie postanowień, bowiem kilka spraw połączono.

²² Zob. przypis 18

²³ Zob. przypis 19

²⁴ Zob. przypis 20

Prokuratora Generalnego -3,
podmiotów o legitymacji ograniczonej – 3,
grupy senatorów – 1;

- b) 92 razy w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:
pytaniem prawnym – 156,
skargą konstytucyjną – 29.

W roku 2016 TK wydał 99 orzeczeń: 39 wyroków (39%), w 30 częściowo umorzył postępowanie, oraz 60 postanowień o umorzeniu postępowania w całości (61%). W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił znaczny spadek ogólnej liczby wydanych orzeczeń, tj. o 43% (74 orzeczenia). Wydając 99 orzeczeń, TK rozpoznał w sumie 146 spraw (część spraw została rozpoznana łącznie).

1.1. Wyroki

TK w 17 wyrokach orzekł o niezgodności z wzorcem kontroli co najmniej jednego przepisu (44%), a w 22 orzekł o zgodności lub nieadekwatności wzorca kontroli (56%).

W trybie kontroli prewencyjnej TK wydał 3 wyroki z wniosku Prezydenta, a w trybie kontroli represyjnej 36 wyroków, w tym:

- a) 18²⁵ wyroków w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:
Rzecznika Praw Obywatelskich – 13,
grupy posłów – 6,
Krajową Radę Sądownictwa i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – 2,
podmiotów o legitymacji ograniczonej – 2,
Prezydenta – 1,
Prokuratora Generalnego – 1;
- b) 18²⁶ wyroków w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:
skargą konstytucyjną – 19,
pytaniem prawnym – 8.

1.2. Postanowienia

TK w 60²⁷ postanowieniach umorzył postępowanie w całości:

- a) 28 razy w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:
podmiotów o legitymacji ograniczonej – 15,
grupy posłów – 13,
Prokuratora Generalnego – 4,
Rzecznika Praw Obywatelskich – 3,
grupy senatorów – 2,
Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – 1;
- b) 32 razy w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:

²⁵ Zob. przypis 18

²⁶ Zob. przypis 19

²⁷ Zob. przypis 20

pytaniem prawnym – 35,
skargą konstytucyjną – 18.

W roku 2017 TK wydał 88 orzeczeń: 36 wyroków, w 28 częściowo umorzył postępowanie, oraz **52 postanowienia o umorzeniu postępowania w całości**. W porównaniu z rokiem poprzednim, w którym TK wydał najmniej orzeczeń (od roku 2003), ponownie nastąpił spadek ogólnej liczby wydanych orzeczeń o 11% (11 orzeczeń).

1.1. Wyroki

W 19 wyrokach TK orzekł o niezgodności z wzorcem kontroli co najmniej jednego przepisu (53%), a w 17 orzekł o zgodności albo nieadekwatności wzorca kontroli (47%).

W trybie kontroli prewencyjnej TK wydał 2 wyroki z wniosku Prezydenta, a w trybie kontroli represyjnej 34 wyroki, w tym:

a) 13 wyroków w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:

Rzecznika Praw Obywatelskich – 8,
grupy posłów – 3,
Prokuratora Generalnego – 1,
podmiotu o legitymacji ograniczonej – 1;

b) 21 wyroków w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:

skargą konstytucyjną – 12,
pytaniem prawnym – 9.

1.2. Postanowienia

TK w 52²⁸ postanowienia umorzył postępowanie w całości:

a) 20 razy w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:

podmiotów o legitymacji ograniczonej – 12,
Rzecznika Praw Obywatelskich – 11,
Krajową Radę Sądownictwa – 4,
Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – 2,
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli – 1,
grupy senatorów – 1;

b) 32 razy w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:

skargą konstytucyjną – 16,
pytaniem prawnym – 16.

2. Wstępna kontrola skarg konstytucyjnych i wniosków

W odniesieniu do skarg konstytucyjnych i wniosków podmiotów o legitymacji ograniczonej procedura ich rozpoznania została rozbudowana o etap wstępnej kontroli, podczas którego TK bada, czy te pisma procesowe spełniają konstytucyjne i ustawowe wymagania formalne, a w konsekwencji mogą zostać przekazane do rozpoznania merytorycznego.

²⁸ Zob. przypis 20

O nadaniu skardze konstytucyjnej lub wniosкови dalszego biegu, tzn. przeprowadzeniu kontroli merytorycznej, TK rozstrzyga w składzie jednego sędziego. Jeśli TK wyda postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej lub wniosкови dalszego biegu, to skarżącemu lub wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia, które TK rozstrzyga w składzie trzech sędziów (postępowanie dwuinstancyjne). Po rozpoznaniu złożonego środka zaskarżenia TK albo nie uwzględnia zażalenia (takie postanowienie jest ostateczne) albo uwzględnia i kieruje skargę (wniosek) do badania na etapie merytorycznym.

Wymaga podkreślenia, że każdego roku liczba wnoszonych skarg konstytucyjnych zdecydowanie przewyższa liczbę wniosków i pytań prawnych²⁹, co obrazuje liczba postanowień wydawanych na etapie wstępnej kontroli.

2.1. Skargi konstytucyjne

W roku 2014 TK w ramach wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych wydał łącznie **663**³⁰ postanowienia, w tym:

360 o odmowie nadania dalszego biegu,
253 o nieuwzględnieniu zażalenia,
7 o uwzględnieniu zażalenia.

Do rozpoznania merytorycznego przekazał 44 skargi konstytucyjne.

W roku 2014 TK zakończył postępowanie w 381 sprawach skargowych.

W roku 2015 TK w ramach wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych wydał łącznie **806**³¹ postanowień, w tym:

412 o odmowie nadania dalszego biegu,
297 o nieuwzględnieniu zażalenia,
6 o uwzględnieniu zażalenia.

Do rozpoznania merytorycznego przekazał 48 skarg konstytucyjnych.

W roku 2015 TK zakończył postępowanie w 444 sprawach skargowych.

W roku 2016 TK w ramach wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych wydał łącznie **552**³² postanowienia, w tym:

262 o odmowie nadania dalszego biegu,
169 o nieuwzględnieniu zażalenia,
1 o uwzględnieniu zażalenia.

Do rozpoznania merytorycznego przekazał 31 skarg konstytucyjnych.

W roku 2016 TK zakończył postępowanie w 377 sprawach skargowych.

W roku 2017 TK w ramach wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych wydał łącznie **321**³³ postanowień, w tym:

179 o odmowie nadania dalszego biegu,
100 o nieuwzględnieniu zażalenia,
3 o uwzględnieniu zażalenia.

²⁹ Zob. dane przedstawione w części I. opracowania

³⁰ Liczby nie sumują się, bowiem TK wydaje także inne postanowienia: o zawieszeniu postępowania, tymczasowe, o kosztach.

³¹ Zob. przypis 29

³² Zob. przypis 29

³³ Zob. przypis 29

Do merytorycznego rozpoznania przekazał 32 skargi konstytucyjne.
W roku 2014 TK zakończył postępowanie w 177 sprawach skargowych.

2.2. Wnioski podmiotów o legitymacji ograniczonej

W roku 2014 TK w ramach wstępnego rozpoznania wniosków wydał łącznie **52** postanowienia, w tym:

31 o odmowie nadania dalszego biegu,

21 o nieuwzględnieniu zażalenia,

0 o uwzględnieniu zażalenia.

Do merytorycznego rozpoznania przekazał 24 wnioski.

W roku 2014 TK zakończył postępowanie w 49 sprawach wnioskowych.

W roku 2015 TK w ramach wstępnego rozpoznania wniosków wydał łącznie **35** postanowień, w tym:

19 o odmowie nadania dalszego biegu,

15 o nieuwzględnieniu zażalenia,

1 o uwzględnieniu zażalenia.

Do merytorycznego rozpoznania przekazał 16 wniosków.

W roku 2015 TK zakończył postępowanie w 35 sprawach wnioskowych.

W roku 2016 TK w ramach wstępnego rozpoznania wniosków wydał łącznie **37** postanowień, w tym:

26 o odmowie nadania dalszego biegu,

8 o nieuwzględnieniu zażalenia,

3 o uwzględnieniu zażalenia.

Do merytorycznego rozpoznania przekazał 14 wniosków.

W roku 2016 TK zakończył postępowanie w 37 sprawach wnioskowych.

W roku 2017 TK w ramach wstępnego rozpoznania wniosków wydał łącznie **6** postanowień, w tym:

3 o odmowie nadania dalszego biegu,

3 o nieuwzględnieniu zażalenia,

0 o uwzględnieniu zażalenia.

Do merytorycznego rozpoznania przekazał 1 wniosek.

W roku 2017 TK zakończył postępowanie w 6 sprawach wnioskowych.

Powyższe zestawienie obrazuje znaczący wpływ obowiązywania postępowania jednoinstancyjnego (w okresie od 30 sierpnia 2015 r. do 16 sierpnia 2016 r.) na liczbę nie tylko wydanych orzeczeń skargowych, tzn. 675 rocznie, i wnioskowych, tzn. 36 rocznie, ale przede wszystkim na liczbę zakończonych postępowań skargowych, tzn. blisko 410 rocznie, i wnioskowych, tzn. 36 rocznie.

Natomiast porównanie roku 2017, w którym wstępna kontrola realizowana była w postępowaniu dwuinstancyjnym, z okresem wcześniejszym wskazuje na znaczący spadek zarówno liczby (321) wydanych postanowień skargowych o **52,5%** (354 orzeczenia), jak i liczby (6) wydanych postanowień wnioskowych o **82%** (30 orzeczeń). Spadła tym samym liczba (177) zakończonych postępowań skargowych o **57%** (233) oraz liczba (6) zakończonych postępowań wnioskowych o **82%** (30).

Warto również skonfrontować efektywność orzecznictwa TK w roku 2017 z rokiem 2014, w którym postępowanie w ramach wstępnej kontroli było dwuinstancyjne:

a) w roku 2014 TK wydał 663 postanowienia skargowe, a więc w roku 2017 nastąpił spadek o **52,5%** (342 orzeczenia mniej),

b) w roku 2014 TK wydał 52 postanowienia wnioskowe, a więc w roku 2017 nastąpił spadek o **88%** (46 orzeczeń mniej),

c) w roku 2014 TK zakończył 381 postępowań skargowych, a więc w roku 2017 nastąpił spadek o **54%** (204 postępowania mniej),

d) w roku 2014 TK zakończył 49 postępowań wnioskowych, a więc w roku 2017 nastąpił spadek o **88%** (43 postępowania mniej).

Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego:

dr Ryszard Balicki — adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Łukasz Bojarski — prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

Jacek Czaja — prezes zarządu Towarzystwa Prawniczego

dr hab. Monika Florczak-Wątor — adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

dr Wojciech Jasiński — adiunkt w Katedrze Postępowania Karnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego

dr Piotr Kładoczny — docent na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

dr hab. Marcin Matczak — profesor w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański, Zakrzewski, Palinka sp.k.

dr hab. Tomasz Pietrzykowski — profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

dr Tomasz Zalasiński — członek zarządu Stowarzyszenia im. Prof. Zbigniewa Hołdy, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

prof. zw. dr hab. Fryderyk Zoll — profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu w Osnabrück

Katarzyna Łakomicz — sekretarz Zespołu

Zespół Ekspertów Prawnych działający od 2016 roku przy Fundacji im. Stefana Batorego zajmuje się oceną przygotowywanych przez rząd i parlament zmian prawnych dotyczących ustroju państwa oraz miejsca instytucji publicznych i obywatelskich w systemie prawa. Członkowie Zespołu prowadzą monitoring projektów aktów prawnych, analizując je przede wszystkim pod kątem zgodności wprowadzanych rozwiązań z Konstytucją RP, normami międzynarodowymi i demokratycznymi standardami państwa prawa. Oceniają też stopień ingerencji przepisów w prawa człowieka i obywatela oraz kierunek zmian ustrojowych, jaki wytycza stanowione prawo.