



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 20 lipca 2020 r.

BADK.DPK.133.68.2020

<b>P10-40/20</b>	Data wpływu petycji 27 marca 2020 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 15 lipca 2020 r.

**STOSOWANIE PRAWA**

**TEMAT**

**UTWORZENIE ORGANU NADZORUJĄCEGO STOSOWANIE PRAWA**

**WNOSZĄCY PETYCJE:** petycja indywidualna

Adam Żebrowski.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą utworzenia organu niezależnego od władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, nadzorującego stosowania prawa przez wszystkie organy RP.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:**

Autor petycji postuluje szybkie wprowadzenia działań legislacyjnych, których celem będzie utworzenie organu niezależnego od władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, „nadzorującego stosowanie prawa przez wszystkie organy RP”. Podniesiono, że w obecnej sytuacji prawnej, ustawy uchwalone przez parlament „wbrew Konstytucji RP nie są stosowane podczas orzekania przez wymiar sprawiedliwości”; sądy stosują „utrwalone linie orzecznicze”, które – zdaniem autora – w istocie „całkowicie zmieniają zapisy prawa oraz ustaw tworząc nowy ustrój prawny”.

W petycji wskazano, że sądy wydają wyroki sprzeczne zarówno z prawem wspólnotowym, jak i prawem krajowym oraz Konstytucją RP. Jak twierdzi autor petycji, sądy i administracja łamią Konstytucję RP, prawo wspólnotowe i prawo krajowe, tym samym „niezbędne jest utworzenie organu niezależnego od władzy ustawodawczej i sądów nadzorujących stosowanie prawa przez sądownictwo i administrację.” Wzorem Trybunału Konstytucyjnego, autor postuluje utworzenie Trybunału Prawnego „do badania zgodności z prawem linii orzeczniczych lub wyroków, które obecnie całkowicie zmieniają kształt uchwalonych przez władzę ustawodawczą ustaw, a tym samym sądy zaczęły spełniać rolę ustawodawczą, a nie [bycia organem] stojącym na straży praworządności”.

**STAN PRAWNY:**

**Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w **art. 10** ust. 1 stanowi, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały (ust. 2).

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

Konstytucja RP w **art. 95** ust. 1 stanowi, że władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.

Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw (ust. 2).

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej (**art. 126** ust. 1).

Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (ust. 2). Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (ust. 3).

Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej (**art. 146** ust. 1). Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (ust. 2). Rada Ministrów kieruje administracją rządową (ust. 3).

W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności:

- 1) zapewnia wykonanie ustaw,
- 2) wydaje rozporządzenia,
- 3) koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej,
- 4) chroni interesy Skarbu Państwa,
- 5) uchwała projekt budżetu państwa,
- 6) kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu,
- 7) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny,
- 8) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa,
- 9) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi,
- 10) zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe,
- 11) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej,
- 12) określa organizację i tryb swojej pracy (ust. 4).

Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów (**art. 147** ust. 1). W skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesi Rady Ministrów. Prezes i wiceprezes Rady Ministrów mogą pełnić także funkcję ministra. W skład Rady Ministrów mogą być ponadto powoływani przewodniczący określonych w ustawach komitetów.

Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (**art. 163**). Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina; inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (**art. 164**).

Zgodnie z **art. 173** sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (**art. 174**).

Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe (**art. 175** ust. 1).

W myśl **art. 176** ust. 1 i 2, postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne; ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów (**art. 177**). Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (**art. 178** ust. 1). Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (ust. 2). Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (ust. 3).

Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (**art. 183** ust. 1); wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach (ust. 2).

Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, 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 (**art. 184**).

Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów; może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (**art. 186** ust. 1 i 2).

Trybunał Konstytucyjny (**art. 188** Konstytucji) orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

Zgodnie z **art. 189**, Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (**art. 193**).

Przed Trybunałem Stanu (**art. 198** ust. 1) odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelnym Dowódca Sił Zbrojnych. Odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą również posłowie i senatorowie (ust. 2).

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej; podlega Sejmowi; działa na zasadach kolegiałości (**art. 202**). Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (**art. 203** ust. 1). Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności; może również kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa (ust. 2 i 3).

Rzecznik Praw Obywatelskich (**art. 208** ust. 1) stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie (**art. 210**).

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji; wydaje rozporządzenia, a w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały (**art. 213**).

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 listopada 1993 r. w sprawie o sygn. akt K 11/93 stwierdził, że zasada podziału władzy wymusza stworzenie mechanizmu wzajemnego oddziaływania poszczególnych władz na siebie w sposób umożliwiający ich równoważenie się, hamowanie i wzajemną kontrolę; mechanizm ten określany jest mianem zasady równowagi władz.

W literaturze podkreśla się, że zgodnie z koncepcją twórców doktryny podziału władzy, władze te powinny być rozdzielone, a więc wykonywanie każdej z nich powinno być powierzone odrębnym organom, ale także zrównoważone. W interesie zachowania wolności jest niezbędne, by władze te były rozdzielone, ale także by mogły wzajemnie na siebie oddziaływać w sensie hamującym. Wzajemne hamowanie się może być skuteczne właśnie wówczas, gdy władze te są zrównoważone. Jest to jednak model idealny, który w praktyce ustrojowej rzadko daje się osiągnąć. Dlatego też w praktyce różnych państw spotyka się zróżnicowane modele zasady podziału władzy poczynając od takich, które zakładają wyraźną przewagę władzy, ustawodawczej w stosunku do władzy wykonawczej, aż do dominacji władzy wykonawczej.<sup>1</sup>

OPRACOWAŁA

Monika Ruszczyk

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

---

<sup>1</sup> Skrzydło W., [w:] Komentarz do art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Lex 2013.