

Dz.U. 2000 Nr 39 poz. 461**WYROK**

z dnia 9 maja 2000 r.

Sygn. U. 6/98**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Krzysztof Kolasiński – przewodniczący

Stefan J. Jaworski

Wiesław Johann – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 15 czerwca 1999 r. i 9 maja 2000 r. na rozprawie sprawy z wniosku grupy posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Edukacji Narodowej i Prokuratora Generalnego o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że:

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny (Dz.U. Nr 138, poz. 927) jest niezgodne z art. 2, 7, 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. Nr 106, poz. 492 ze zm.);

2. § 1, 2 i 3 Uchwały Rady Ministrów Nr 102/97 z 30 grudnia 1997 r. w sprawie finansowania z budżetu państwa zadań dotyczących młodzieży są niezgodne z art. 2, 7 i 93 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

3. § 1 Uchwały wymienionej w pkt. 2 jest niezgodny z art. 149 ust. 1 zd. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 4 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Edukacji Narodowej

(Dz.U. Nr 33, poz. 178 ze zm.) oraz z art. 10 ustawy powoływanej w pkt. 1;

4. § 1, 2 i 3 Uchwały wymienionej w pkt. 2 są niezgodne z art. 216 ust. 1 i art. 219 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 10 ust. 4 ustawy powoływanej w pkt. 1 oraz z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (tekst jednolity z 1993 r. Dz.U. Nr 72, poz. 344 ze zm.);

5. Decyzja Nr 15 Ministra Edukacji Narodowej z 22 kwietnia 1998 r. w sprawie powołania składu osobowego Komisji Wspólnej Ministra Edukacji Narodowej i Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny do realizacji zadań zleczanych jednostkom niepaństwowym jest niezgodna z art. 2, 7, 87 ust. 1 i 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny (Dz.U. Nr 138, poz. 927) jest niezgodne z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 82, poz. 929) i z art. 2 oraz z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Rozporządzenie, o którym mowa w pkt. 1 nie jest niezgodne z art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej rozporządzenia powołanego w pkt. 1 nastąpi 10 lutego 2001 r.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) umorzyć postępowanie w części dotyczącej Uchwały Rady Ministrów Nr 102/97 z dnia 30 grudnia 1997 r. w sprawie finansowania z budżetu państwa zadań dotyczących młodzieży (pkt 2, 3 i 4 wniosku) oraz Decyzji Nr 15 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 kwietnia 1998 r. w sprawie powołania składu osobowego Komisji Wspólnej Ministra Edukacji

Narodowej i Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny do realizacji zadań zleczanych jednostkom niepaństwowym (pkt 5 wniosku).

Uzasadnienie:

I

1. Wnioskiem z 23 lipca 1998 r. grupa posłów zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny (Dz.U. Nr 138, poz. 927; dalej: rozporządzenie) oraz wydanych na jego podstawie: Uchwały Rady Ministrów Nr 102/97 z 30 grudnia 1997 r. w sprawie finansowania z budżetu państwa zadań dotyczących młodzieży (dalej: uchwała Nr 102) i Decyzji Nr 15 Ministra Edukacji Narodowej z 22 kwietnia 1998 r. w sprawie powołania składu osobowego Komisji Wspólnej Ministra Edukacji Narodowej i Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny do realizacji zadań zleczanych jednostkom niepaństwowym (dalej: decyzja Nr 15).

Wnioskodawca zarzucił odpowiednio:

– rozporządzeniu – niezgodność z art. 2, 7, 92 ust. 1 i 149 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 82, poz. 929; dalej: ustawa o Radzie Ministrów) – pkt 1 wniosku,

– § 1, 2 i 3 uchwały Nr 102 – niezgodność z art. 2, 7, 93 ust. 1, art. 216 ust. 1 i art. 219 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 10 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów i z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (tekst jednolity z 1993 r. Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.); ustawa ta utraciła z dniem 1 stycznia 1999 r. moc obowiązującą, na podstawie art. 202 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) – punkty 2 i 4 wniosku,

– § 1 uchwały Nr 102 – niezgodność z art. 149 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji RP oraz z art. 4 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Edukacji Narodowej (Dz.U. Nr 33, poz. 178 ze zm.; dalej: ustawa o MEN) i z art. 10 ustawy o Radzie Ministrów – pkt 3 wniosku,

– decyzji Nr 15 – niezgodność z art. 2, 7, 87 ust.1 i 93 Konstytucji RP – pkt 5 wniosku.

2. Uzasadniając pkt 1 wniosku, wnioskodawca stwierdził, że art. 10 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów upoważnia Radę Ministrów do fakultatywnego ustanawiania pełnomocników rządu “do określonych spraw o charakterze czasowym, których przekazanie członkom Rady Ministrów nie jest celowe”. Tymczasem kwestionowane rozporządzenie nie określa czasowego horyzontu działania Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny, ani też nie oznacza terminu do którego rozporządzenie obowiązuje. Zdaniem wnioskodawcy fakt nieoznaczenia okresu obowiązywania rozporządzenia lub funkcjonowania Pełnomocnika, sprzeczny jest z wyrażoną w art. 7 zasadą, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem narusza on również zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Jednocześnie rozporządzenie jest sprzeczne z art. 10 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, bowiem zawarte w nim upoważnienia dla pełnomocnika rządu zastrzeżone są ustawami do kompetencji innych ministrów. Jako przykład wymieniono nakładanie się kompetencji związanych z koordynacją realizacji polityki państwa w zakresie kształcenia, nauczania i wychowania dzieci i młodzieży, należących jednocześnie do pełnomocnika z mocy § 3 rozporządzenia oraz do Ministra Edukacji Narodowej, na podstawie art. 2 i 4 ustawy o MEN. W związku z faktem, iż zakres kompetencji ministra kierującego działem administracji rządowej (zgodnie z art. 149 ust. 1 konstytucji) określają ustawy, jakakolwiek zmiana zakresu tych kompetencji nastąpić może wyłącznie na drodze ustawowej, za czym rozporządzenie narusza także art. 149 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

3. Dla uzasadnienia pkt. 2 wniosku, wnioskodawca wskazał, że postanowienia § 1, 2 i 3 uchwały Nr 102 adresowane są do organów państwa – Ministra Edukacji Narodowej oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny, zaś zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP uchwały Rady Ministrów obowiązują jedynie jednostki organizacyjnie podległe. Ponieważ ani Minister Edukacji Narodowej ani Pełnomocnik Rządu do Spraw Rodziny nie są jednostkami organizacyjnymi w rozumieniu tego przepisu, naruszony został art. 93 ust. 1 a zatem również art. 2 i 7 Konstytucji RP.

4. Uzasadniając pkt 3 wniosku stwierdzono, że § 1 uchwały Nr 102 powierza Pełnomocnikowi koordynowanie realizacji działań dotyczących młodzieży, w tym spraw związanych z finansowaniem tych zadań. Nie określono wprost o jakich działaniach mowa w tym przepisie, pośrednio jednak wnosić można, że chodzi o zadania objęte zakresem działań Pełnomocnika. Uchwała Nr 102 narusza art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem zmiany kompetencji ministrów nastąpić mogą jedynie w drodze ustawowej. Bazując na przepisach rozporządzenia, sprzeczna jest ona także z art. 10 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, w związku z powierzeniem Pełnomocnikowi kompetencji, zastrzeżonych innymi ustawami dla ministrów. Na potwierdzenie wnioskodawca przytoczył przykład powołany w uzasadnieniu pkt. 1 wniosku. Z tego względu uchwała Nr 102 sprzeczna jest także z art. 2 i 4 ustawy o MEN oraz z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

5. W uzasadnieniu pkt. 4 wnioskodawca podniósł, że na podstawie art. 10 ust. 4 ustawy o Radzie Ministrów, zakres udzielonych pełnomocnikowi upoważnień oraz wskazanie sposobów finansowania działalności ustala Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. W związku z tym, kwestie te nie mogą być regulowane uchwałą. § 1 i 2 są niezgodne z art. 10 ust. 4 ustawy o Radzie Ministrów ponieważ określają zakres upoważnień oraz sposób finansowania zadań. Dodatkowo § 3 stwierdza, że pełnomocnik działa w granicach upoważnienia udzielonego przez Prezesa Rady Ministrów, co sprzeczne jest z ustawową regulacją, stanowiącą, że upoważnień udzielać może Rada Ministrów nie zaś jej Prezes, zatem niezgodne jest także z rozporządzeniem.

§ 2 uchwały Nr 102 nałożył na Ministra Edukacji Narodowej obowiązek porozumiewania się z pełnomocnikiem przed podjęciem decyzji o wydatkowaniu środków finansowych, związanych z wykonywaniem zadań określonych w uchwale. Uchwałodawca nie sprecyzował na czym porozumienie takie ma polegać, można więc przyjąć, że pełnomocnik byłby współdysponentem części budżetowej, zaś takiej instytucji prawo budżetowe nie zna.

Przedmiotem uchwały Nr 102 jest finansowanie z budżetu państwa, który to termin oznacza dokonywanie wydatków budżetowych. Unormowano nią zatem materię ustawową, ponieważ zgodnie z art. 216 i 219 Konstytucji RP właśnie ustawy (i akty wykonawcze do ustaw) są aktami właściwymi do normowania kwestii związanych z wydatkami publicznymi. Dlatego też uchwała Nr 102 sprzeczna jest z art. 216 i 219

Konstytucji RP, czym narusza jednocześnie zasady legalizmu i demokratycznego państwa prawnego.

6. Dla uzasadnienia pkt. 5 wnioskodawca stwierdził, że pkt 9 załącznika do decyzji Nr 15 ustanawia termin uzupełnienia wniosku, którego niedotrzymanie wywołuje dla wnioskodawcy negatywne skutki. Zdaniem wnioskodawcy, załącznikowi, a zatem i decyzji nadano wbrew art. 87 ust. 1 Konstytucji RP charakter aktu prawa powszechnie obowiązującego. Konstytucja RP nie wymienia wśród aktów takiego prawa decyzji ministra. Utworzenie nowego źródła prawa narusza więc zasady rzetelności działania instytucji publicznych, zaufania do państwa oraz demokratycznego państwa prawnego i legalizmu.

7. Pismem z sierpnia 1998 r. Minister Edukacji Narodowej przedstawił stanowisko, że decyzja Nr 15 z 15 kwietnia 1998 r. nie jest niezgodna z Konstytucją RP. Uzasadniając powyższe, Minister Edukacji Narodowej stwierdził, że zamieszczony w punkcie 9 załącznika do decyzji Nr 15 termin, którego niedotrzymanie wywołuje negatywne skutki dla wnioskodawcy, ustalony został w § 6 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecenia zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań (Dz.U. Nr 94, poz. 573 ze zm.). W załączniku do decyzji Nr 15 znalazł się wyłącznie w celach informacyjnych. Skoro termin ten ustalony został rozporządzeniem, nie można uznać, że Minister Edukacji Narodowej stworzył nową powszechnie obowiązującą normę prawną. Tytułem wyjaśnienia, Minister Edukacji Narodowej dodał, że decyzję Nr 15 uchylił Decyzją Nr 31 z 30 lipca 1998 r. w sprawie powołania składu osobowego Zespołu ds. Zadań Zleconych jednostkom niepaństwowym z zakresu oświaty i wychowania oraz określenia regulaminu pracy zespołu (dalej: decyzja Nr 31).

8. W piśmie z 27 sierpnia 1998 r. Prezes Rady Ministrów przedstawił wyjaśnienia Rady Ministrów, wnosząc o orzeczenie zgodności rozporządzenia z Konstytucją RP i ustawą o Radzie Ministrów oraz o umorzenie postępowania w zakresie uchwały Nr 102.

Prezes Rady Ministrów stwierdził, że art. 10 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów stanowi, że pełnomocników ustanawia się do określonych spraw o charakterze czasowym, nie zaś na ustalony okres czasu, "czasowość" dotyczy więc spraw a nie działań

Pełnomocnika. Prezes Rady Ministrów podkreślił, że wnioskodawca nie dostrzegł zasadniczej różnicy pomiędzy czasowym charakterem określonych kategorii spraw, a czasowym ograniczeniem działalności pełnomocników. Zaznaczył także, że dotychczasowa praktyka stosowania art. 10 ustawy o Radzie Ministrów nie budziła wątpliwości i żadne z rozporządzeń Rady Ministrów powołujących pełnomocników rządu nie określa terminu zakończenia ich działalności, ani też terminu obowiązywania rozporządzeń. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów również art. 10 ust. 4 ustawy o Radzie Ministrów nie stawia wymogu określenia „horyzontu czasowego”, co nie oznacza dowolności ustanawiania pełnomocników, w tym Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny. Wszyscy pełnomocnicy ustanawiani są dla spraw o czasowym charakterze, a o ich ustanowieniu decyduje Rada Ministrów, uznając za niecelowe przekazanie tych spraw członkom Rady.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, rodzaje spraw powierzanych pełnomocnikom rządu mają w znacznej części charakter czasowy, jednakże praktyka ustanawiania pełnomocników wskazuje, że sprawy tej kategorii stanowią tylko nieznaczną część zadań stawianych pełnomocnikom. Przyjęto bowiem, że charakter czasowy sprawy mają także wtedy, gdy związane są z realizacją programu działań Rady Ministrów, przedstawianego przez Premiera w *exposé* lub innych rządowych dokumentach programowych. Zadania takie zawsze mają charakter czasowy jako, że są one przewidziane do zrealizowania w okresie funkcjonowania Rady Ministrów. W związku z tym, zgodnie z zamierzeniami przedstawionymi w *exposé* Prezesa Rady Ministrów, Rada Ministrów uznała sprawy powierzone Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Rodziny za czasowe, tak samo jak miało to miejsce w przypadku zniesionych urzędów Pełnomocników Rządu ds. Rodziny i Kobiet oraz ds. Dzieci.

Prezes Rady Ministrów stwierdził, że nie zachodzi „nakładanie się” kompetencji Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny z kompetencjami Ministra Edukacji Narodowej. Ustawa o MEN powierza Ministrowi koordynację realizacji polityki państwa w dziedzinie kształcenia, nauczania i wychowania. Szczegółowo określone w art. 2 pkt 1-5 tej ustawy zadania ministra, związane są głównie z zagadnieniami organizacyjnymi i programowymi w systemie edukacji. W związku z faktem, iż pełnomocnikowi nie zostały w tym zakresie udzielone upoważnienia, nie można uznać, że jego kompetencje wkraczają w zakres kompetencji Ministra Edukacji Narodowej. W zakresie zadań dotyczących dzieci i młodzieży, minister ma obowiązek współdziałania z innymi właściwymi organami,

zwłaszcza w sprawach związanych z warunkami rozwoju młodego pokolenia, przeciwdziałaniem społecznym patologiom wśród młodzieży i wymianą grup młodzieżowych z zagranicą. Rozporządzenia Rady Ministrów wydawane na podstawie art. 10 ust. 1 nie wkraczają w zakres ustawowych kompetencji ministrów, zatem upoważnienia udzielane pełnomocnikom, nie powinny obejmować spraw ustawowo zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji ministrów. Nie wynika stąd jednak, że zadania powierzane pełnomocnikom nie mogą dotyczyć obszarów działań innych ministrów, gdyż oznaczałoby to, że ustanawiani być oni mogą wyłącznie do spraw stanowiących *novum* w dziedzinie administracji rządowej lub nie dających się przypisać żadnemu z ministrów z powodu luk w prawie. Nie ulega wątpliwości, że upoważnienia udzielane pełnomocnikom nie mogą naruszać kompetencji ministrów, nie mogą być również interpretowane w sposób prowadzący do kolizji czy też nakładania kompetencji. W szczególności kompetencje “koordynacyjne” rozumiane są w techniczno-organizacyjnym znaczeniu zapewnienia koordynacji działań.

Dodatkowo Prezes Rady Ministrów podkreślił, że ustawa o MEN utraci moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 1999 r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. Nr 141, poz. 943; dalej: ustawa o działach administracji). Po tym terminie nie dojdzie więc do nakładania się lub kolizji kompetencji ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania i Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny.

Prezes Rady Ministrów wskazał, że nie zachodzi potrzeba przedstawiania wyjaśnień odnośnie kwestionowanej uchwały Nr 102 w związku z jej uchyceniem uchwałą Nr 54 Rady Ministrów z 21 lipca 1998 r. uchylającą uchwałę w sprawie finansowania z budżetu państwa zadań dotyczących młodzieży, co skutkuje umorzeniem postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

9. Pismem z 10 września 1998 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, że rozporządzenie Rady Ministrów z 7 listopada 1997 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny nie jest niezgodne z przytoczonymi we wniosku przepisami Konstytucji RP oraz jest zgodne z ustawą o Radzie Ministrów. Wniósł jednocześnie o umorzenie postępowania, na mocy art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w zakresie uchwały Nr 102 oraz decyzji Nr 15.

Prokurator Generalny stwierdził, że ustanowienie pełnomocnika nie wymaga oznaczenia terminu, z którego upływem wygasa pełnomocnictwo. Jako, że leksykalnie pełnomocnictwo oznacza “prawo do działania w czyimś imieniu”, nie ma wątpliwości, iż nie może ono wykraczać poza kadencję Rządu, który je ustanowił. Pełnomocnictwo może zostać ograniczone czasowo lub odwołane, zaś w braku odmiennych uregulowań wygasa ono, gdy przestaje funkcjonować organ go udzielający. Z art. 162 ust. 1 i 3 konstytucji wynika, że o ile Rada Ministrów wcześniej nie odwoła pełnomocnika, pełnomocnictwo ustaje z upływem jej kadencji. Kwestionowane rozporządzenie jest również, według Prokuratora Generalnego zgodne z art. 10 ust. 4 ustawy o Radzie Ministrów bowiem określono w nim zakres upoważnień, tryb nadzoru nad działalnością pełnomocnika, sposób zapewnienia obsługi merytorycznej, organizacyjno-prawnej, technicznej i kancelaryjno-biurowej oraz sposób finansowania działalności.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, powierzenie pełnomocnikowi niektórych zadań należących do kompetencji Ministra Edukacji Narodowej nie jest sprzeczne z ustawą o Radzie Ministrów, ponieważ minister ten realizuje politykę państwa w określonej w art. 2 ustawy o MEN dziedzinie, w szczególności w zakresie zagadnień organizacyjnych i programowych w zakresie edukacji. Pełnomocnik nie może wkraczać w kompetencje Ministra Edukacji Narodowej, jako że nie mieszczą się one w zakresie jego upoważnienia.

10. Pismem z 31 maja 1999 r. wnioskodawca przedstawił stanowisko wobec opinii wyrażonych w wyjaśnieniach Rady Ministrów oraz pismach procesowych Prokuratora Generalnego i Ministra Edukacji Narodowej.

W odniesieniu do stanowiska Rady Ministrów wnioskodawca stwierdził, iż ustawodawca nie sprecyzował znaczenia zwrotu “charakter czasowy”. Można go rozumieć dwojako: jako obowiązek określenia terminu bądź też jako możliwość powierzania pełnomocnikom jedynie spraw, mających ze swej natury czasowy charakter. Podnieśli, że konstytucja nie wspomina o instytucji pełnomocnika rządu, co oznacza, że ustanowienie takiego pełnomocnika nastąpić może tylko w sytuacjach nadzwyczajnych (np. likwidacja bezpośrednich skutków klęski żywiołowej), lub w razie konieczności podjęcia krótkookresowych działań likwidujących pewien stan rzeczy (np. konstrukcyjna luka w prawie powodująca brak środków finansowych na wykonywanie zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego). W przekonaniu wnioskodawcy sprawy rodziny i problematyka polityki prorodzinnej, a także inicjowanie i koordynowanie działań na rzecz

kształtowania i realizacji polityki państwa wobec rodziny, nie mają charakteru nadzwyczajnego lub okresowego, zaś w związku z brzmieniem art. 18, 21 ust. 1, art. 23, 33 ust. 1, art. 47, 48 i 71 Konstytucji RP stanowić powinny stały element działalności władzy publicznej. Rada Ministrów jako organ państwa winna realizować nałożone przez konstytucję i ustawy zadania niezależnie od konfiguracji organizacyjnej i politycznej, zaś kolejne Rady Ministrów różniąc się sposobem i intensywnością realizacji owych zadań nie mogą ich jednak nie wykonywać w ogóle. Pełnomocnikom nie mogą być przekazywane zadania objęte ustawowym zakresem działania ministrów, ani też mieszczące się w zakresie działania samej Rady Ministrów. Zaznaczyli, że praktyka nie określania końcowego terminu obowiązywania rozporządzeń lub terminu zakończenia działalności pełnomocników, ukształtowała się pod rządami Małej Konstytucji i przed wejściem w życie ustawy o Radzie Ministrów. Zdaniem wnioskodawcy Rada Ministrów uznaje, iż ukształtowała się norma zwyczajowa dotycząca funkcjonowania pełnomocników, która miałaby być istotniejsza od przepisów ustawy oraz norm konstytucyjnych, zaś konstytucja wyklucza możliwość stosowania zwyczajów sprzecznych z prawem obowiązującym. Wnioskodawca ponownie podkreślił nakładanie się kompetencji Pełnomocnika Rządu do spraw Rodziny z kompetencjami Ministra Edukacji Narodowej, podniósł też zarzut nakładania się kompetencji wynikłych z § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia (analiza i ocena sytuacji bytowej rodzin) z kompetencjami – wynikającymi z art. 2 ust. 2 pkt 4 lit. b) ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (Dz.U. Nr 33, poz. 175 ze zm.; dalej: ustawa o MPiPS). Wnioskodawca stwierdził, że jakkolwiek 1 kwietnia 1999 r. weszła w życie ustawa o działach administracji rządowej, to ustawa o MEN nie przestała z tym dniem obowiązywać, zaś Minister Edukacji Narodowej działa na podstawie przepisów dotychczasowych, aż do czasu wydania przepisów wykonawczych, w związku z art. 79, 89 i 96 ustawy o działach administracji.

W odniesieniu do stanowiska Prokuratora Generalnego wnioskodawca stwierdził, że zadania, które Rada Ministrów ma wykonywać stale, mogą być powierzane tylko członkowi Rady Ministrów. Ponadto, skoro Rada Ministrów istnieje z mocy konstytucji stale (zmienia się jedynie jej skład osobowy), pełnomocnictwo nie wygasa i musi być ono każdorazowo uchylone w drodze rozporządzenia. Zdaniem wnioskodawcy wykonywanie zadań koordynacyjnych polegać musi na powstaniu relacji zwierzchnictwa w stosunku do członków Rady Ministrów, a zatem jest niezgodne z Konstytucją RP. Wnioskodawca

przychylił się do wniosku Prokuratora Generalnego dotyczącego umorzenia postępowania w zakresie uchwały Nr 102.

W odniesieniu do stanowiska Ministra Edukacji Narodowej wnioskodawca podniósł, że zawarte w decyzji Nr 15 sformułowanie, nie będące dosłownym powtórzeniem treści § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań (Dz.U. Nr 94, poz. 573 ze zm.), bez powołania tego aktu nie ma charakteru jedynie informacyjnego i stanowi przejaw odradzania się zjawiska prawa powielaczowego. Wnioskodawca wniósł o oddalenie wniosku Prokuratora Generalnego dotyczącego umorzenia postępowania w zakresie decyzji Nr 15 mimo jej uchylenia, stwierdzając, że kwestionowane rozwiązanie zamieszczone zostało ponownie w pkt. 13 załącznika do decyzji Nr 31, w związku z czym poprzednie zarzuty zachowują swą aktualność. Stwierdził, że działanie Ministra Edukacji Narodowej, zmierzające do przerwania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, poprzez przeniesienie kwestionowanej normy do innego aktu prawnego, nosi znamiona obejścia prawa godzącego w zasady wynikające z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

II

1. Na rozprawie 15 czerwca 1999 r. przedstawiciel wnioskodawcy, podtrzymał w całości zakres zaskarżenia, nie sprzeciwił się jednak umorzeniu postępowania w zakresie pkt. 2, 3 i 4 wniosku, wobec uchylenia zaskarżonego aktu prawnego. Jednocześnie podtrzymał zarzut niekonstytucyjności decyzji Nr 15, stwierdzając, że uchylająca ją decyzja Nr 31 powtarza tę samą treść. Wniósł o merytoryczne rozpatrzenie tego zarzutu, lub o sygnalizację niezgodności z konstytucją substytutu decyzji Nr 15.

2. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego złożył wniosek o odroczenie postępowania, celem umożliwienia Prokuratorowi Generalnemu ustosunkowania się do pisma wnioskodawcy z 31 maja 1999 r.

3. Przedstawiciel Ministra Edukacji Narodowej wniósł o umorzenie postępowania w zakresie decyzji Nr 15, w związku ze zmianą stanu prawnego. Stwierdził, że od 1 kwietnia 1999 r., w zakresie zlecania zadań państwowym jednostkom nie zaliczanym do

sektora finansów publicznych obowiązuje Decyzja Ministra Edukacji Narodowej Nr 101 z 1 kwietnia 1999 r. w sprawie powołania składu osobowego Zespołu Koordynacyjnego w MEN ds. zlecania zadań państwowych jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych (dalej: decyzja Nr 101), która wydana została na podstawie obowiązującej od 1 stycznia 1999 r. ustawy o finansach publicznych i nie zawiera przepisu, będącego przedmiotem zaskarżenia.

4. Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów wskazał, że pismo wnioskodawcy zawiera jedynie rozwinięcie argumentacji, zaś zmiana stanu prawnego nie jest elementem rozstrzygającym i wniósł o rozpatrzenie sprawy.

5. Trybunał Konstytucyjny postanowił odroczyć rozprawę i zobowiązał pełnomocnika wnioskodawcy do przedstawienia na piśmie, w terminie 30 dni: przepisów zaskarżonego rozporządzenia sprzecznych ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym i ustawowym, wyrażenia stanowiska co do zarzutów sformułowanych w pkt. 2-4 wniosku oraz sprecyzowania zarzutu w pkt. 5 wniosku.

III

1. W związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiciel wnioskodawcy przedstawił pismem z 15 lipca 1999 r. stanowisko, dodatkowo precyzujące zarzuty, objęte wnioskiem z 23 lipca 1998 r.

Zdaniem wnioskodawcy § 1 ust. 1 rozporządzenia jest niezgodny z art. 10 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów w związku z art. 2, 7 i 92 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem ustanawia urząd Pełnomocnika na czas nieokreślony, zaś dalsze przepisy rozporządzenia nie dookreślają przymiotu czasowości. § 2 ust. 1 rozporządzenia jest sprzeczny z art. 2, 7 i 149 ust. 1 (zdanie drugie) Konstytucji RP ze względu na nakładanie się kompetencji Ministra Edukacji Narodowej (przewidzianych w art. 2 i 4 ustawy o MEN) i pełnomocnika. § 2 ust. 2 rozporządzenia jest niezgodny z art. 2, 7 i 149 ust. 1 Konstytucji RP, w związku z nakładaniem się kompetencji pełnomocnika i Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (przewidzianymi w art. 2 ust. 2 pkt 4 lit. b) ustawy o MPiPS). Ponadto § 3 ust. 2 pkt 2 lit. b) i § 4 pkt 1 rozporządzenia są sprzeczne z art. 2, 7 i 149 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem prowadzą do nakładania się kompetencji pełnomocnika i Ministra Edukacji Narodowej

(art. 2 pkt 1 lit. f) i art. 2 pkt 4 ustawy o MEN). Wnioskodawca uznaje, że ilość i ranga niekonstytucyjnych przepisów uzasadniają uznanie całego aktu za niezgodny z art. 2, 7 i 149 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem wnioskodawcy wniosek nie stracił na aktualności, bowiem dotychczasowe przepisy, mimo wejścia w życie ustawy o działach administracji, nadal są podstawą działania Ministra Edukacji Narodowej.

Wnioskodawca przychylając się, ze względów proceduralnych do wniosku o umorzenie postępowania w zakresie § 2 uchwały Nr 102 w związku z jej uchYLENIEM, stwierdził, iż gdyby przepis ten obowiązywał obecnie, sprzeczny byłby z art. 67 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Wnioskodawca podtrzymał zarzut niekonstytucyjności pkt. 9 załącznika do decyzji Nr 15 oraz decyzji Nr 31 w zakresie pkt. 13 załącznika. Potwierdził, że dopiero decyzja Nr 101 i załącznik do niej nie zawierają kwestionowanego przepisu. Wnioskodawca podtrzymał wniosek o oddalenie wniosku Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania w zakresie decyzji Nr 15 i wniósł o rozpatrzenie wniosku w tej części i wydanie merytorycznego orzeczenia o sprzeczności punktu 9 załącznika do decyzji Nr 15 i punktu 13 załącznika do decyzji Nr 31 z art. 2, 7 i 87 ust. 1 w związku z art. 93 Konstytucji RP. Stwierdził, że zasady rzetelności organów państwa, tworzenia dobrego prawa i zaufania do państwa, związane z zasadą demokratycznego państwa prawnego mają pierwszeństwo przed proceduralnymi przepisami art. 39 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, bowiem działanie Ministra Edukacji Narodowej, zmierzające do przerwania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, poprzez przeniesienie kwestionowanej normy do innego aktu prawnego, nosi znamiona obejścia prawa godzącego w zasady wynikające z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

2. Ustosunkowując się do pisma wnioskodawcy z 15 lipca 1999 r., Minister Edukacji Narodowej – pismem z 30 września 1999 r. – podtrzymał wniosek o umorzenie postępowania w zakresie pkt. 9 załącznika do decyzji Nr 15, w związku z faktem, iż decyzja ta już nie obowiązuje. Wskazał, że nie obowiązuje również decyzja Nr 31, która zawierała identyczny co do istoty zapis, zaś odnośna problematykę reguluje obecnie decyzja Nr 101. Minister Edukacji Narodowej nie zgodził się także z twierdzeniem wnioskodawcy, że wydając decyzje Nr 31 celowo uchylił decyzję Nr 15, by tym samym kwestionowany przepis utrzymać w porządku prawnym. Wyjaśnił, że decyzję Nr 15 uchylił

ze względów merytorycznych, co wynika z zestawienia treści obu przedmiotowych aktów, zaś wiernego odwzorowania przepisu rozporządzenia nie uznał za kreujące normę powszechnie obowiązującą. Uznał, że zamieszczając kwestionowany przepis wyłącznie w celach informacyjnych, działał w interesie społecznym – w celu pogłębienia świadomości prawnej wnioskodawców i uchronienia ich przed negatywnymi skutkami uchybienia terminowi.

Dodatkowo Minister Edukacji Narodowej wskazał, że nie istnieją formalne ograniczenia możliwości uchylania przez ministra aktów normatywnych, które skierowane zostały do Trybunału Konstytucyjnego, ani też zastępowania ich aktami nowymi. Uznał, że twierdzenie wnioskodawcy, iż “nie można tolerować sytuacji, w której organ państwowy, mając skierowany do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z konstytucją wydanego przez siebie aktu prawnego (...) uchyli go, by następnie natychmiast wydać kolejny akt zawierający takie samo rozwiązanie” (pismo wnioskodawcy z 15 lipca 1999 r., s. 3), traktować należy jako wniosek *de lege ferenda*, jako, że nie znajduje on oparcia w przepisach konstytucji ani ustaw, ogranicza zaś kompetencje prawotwórcze organów państwowych.

Podsumowując, Minister Edukacji Narodowej przyznał, że przytoczenie w decyzji Nr 15 regulacji zawartej w rozporządzeniu bez powołania tego aktu prawnego, nie było zgodne z regułami techniki prawodawczej, co jednak nie skutkuje niekonstytucyjnością kwestionowanego przepisu, ani też nie pozwala na postawienie zarzutu działania w sposób sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawa.

3. Ustosunkowując się do pisma wnioskodawcy z 15 lipca 1999 r., pismem z 10 stycznia 2000 r. dodatkowe wyjaśnienia przedstawił Sekretarz Rady Ministrów, który podtrzymał, wyrażone w piśmie z 27 sierpnia 1998 r., stanowisko w kwestii braku konieczności oznaczenia czasu działania pełnomocnika.

Odnośnie zarzutu nakładania się kompetencji pełnomocnika i Ministra Edukacji Narodowej, Rada Ministrów podtrzymała swe stanowisko, podniosła jednak, że z dniem 1 kwietnia 1999 r., na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 4 ustawy o działach administracji, ustawa o MEN utraciła moc, zaś jej przepisy nie obowiązują obecnie nawet w zakresie wyznaczonym przez art. 89 ustawy o działach administracji, w związku z faktem, że zakres działania Ministra Edukacji Narodowej określony został rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra

Edukacji Narodowej (Dz.U. Nr 96, poz. 1117; dalej: rozporządzenie o MEN). W myśl tego rozporządzenia Minister Edukacji Narodowej kieruje działami administracji: kultura fizyczna i sport, oświata i wychowanie oraz szkolnictwo wyższe, zaś mający zasadnicze znaczenie w sprawie niniejszej dział oświata i wychowanie obejmuje, zgodnie z art. 20 ustawy o działach administracji, między innymi: sprawy “kształcenia, nauczania, wychowania, kultury fizycznej dzieci i młodzieży, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów administracji publicznej”. Zdaniem Rady Ministrów porównanie kompetencji Ministra Edukacji Narodowej z kompetencjami pełnomocnika prowadzi do wniosku, że również w obecnym stanie prawnym nie dochodzi do ich nakładania.

Rada Ministrów wskazała, że także w zakresie rzekomego nakładania się kompetencji pełnomocnika i Ministra Pracy i Polityki Społecznej zmienił się stan prawny, bowiem kompetencje tego ostatniego określone zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. Nr 91, poz. 1033; dalej: rozporządzenie o MPiPS).

IV

1. Na rozprawie 9 maja 2000 r. przedstawiciel wnioskodawcy oraz przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów, Prokuratora Generalnego i Ministra Edukacji Narodowej podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych i na pierwszej rozprawie. Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał dodatkowo na istotne zmiany stanu prawnego, związane z wejściem w życie ustawy o działach administracji oraz z utratą mocy obowiązującej przez ustawę o MEN i ustawę o MPiPS, a także z wejściem w życie stosownych rozporządzeń atrybucyjnych (o MEN i o MPiPS). Zaznaczył, że rozporządzenia te nie określają w swej istocie “zakresu działania” ministrów, a jedynie “zakres podległości” określonych jednostek. Wskazując art. 5 ustawy o Radzie Ministrów, podkreślił fakt, że Rada Ministrów może, w razie konieczności zastosować inne niż powołanie pełnomocnika instrumenty. Ponadto podniósł, że odpowiedzialności konstytucyjnej podlegają w myśl art. 198 Konstytucji RP Prezes Rady Ministrów i jej członkowie, z czym uznać trzeba, że pełnomocnicy rządu odpowiedzialności takiej nie podlegają. Wniósł o merytoryczne rozstrzygnięcie w zakresie decyzji Nr 15 uznając, że mimo jej uchylecia wywołuje ona nadal skutki faktyczne.

2. Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów ponownie podkreślił, że przymiot czasowości odnosi się nie tylko do spraw ze swej istoty czasowych, ale związany jest z realizacją zadań priorytetowych dla danego rządu powiązanego z określoną koalicją parlamentarną. Wskazał dodatkowo, że Sejm – akceptując skutki finansowe dla budżetu państwa związane z funkcjonowaniem pełnomocnika, zaakceptował tym samym samą instytucję tego pełnomocnika i jego kompetencje. W nawiązaniu do stanowiska przedstawiciela wnioskodawcy podkreślił, że art. 5 ustawy o Radzie Ministrów dotyczy wyłącznie spraw incydentalnych, uznał natomiast, że pewne sprawy mogą być przekazywane opcjonalnie pełnomocnikom rządu lub ministrom – członkom Rady Ministrów (ministrom bez teki). Podkreślił precedensowy charakter orzeczenia i jego skutki dla funkcjonowania innych pełnomocników rządu.

3. Przedstawiciel Ministra Edukacji Narodowej stwierdził, że kompetencje tego ministra w zasadzie nie nakładają się na kompetencje pełnomocnika, bowiem obejmują kwestie związane z procesem kształcenia i wychowania dziecka, zaś kompetencje pełnomocnika odnoszą się do rodziny jako całości i w zasadzie nie dotyczą zagadnień edukacyjnych. Podkreślił, że przytoczenie w decyzji Nr 15 terminu określonego w akcie powszechnie obowiązującym (rozporządzeniu) motywowane było interesem społecznym i może być uznane za sprzeczne jedynie z zasadami techniki prawodawczej, natomiast nie narusza Konstytucji RP. Wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie.

4. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wskazał, że od czasu wejścia w życie ustawy o działach administracji i rozporządzeń atrybucyjnych badanie nakładania się kompetencji ministra i pełnomocnika rządu nosiłoby znamiona kontroli poziomej, natomiast w razie ewentualnego nakładania się kompetencji, zastosowanie znajdzie zasada *lex posterior derogat legi priori*.

V

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Art. 10 ustawy o Radzie Ministrów wyznacza trzy kryteria, których jednoczesne spełnienie umożliwi Radzie Ministrów ustanowienie pełnomocnika rządu, którym może być sekretarz lub podsekretarz stanu, a w szczególnych przypadkach wojewoda. Organem powołującym i odwołującym pełnomocnika jest Prezes Rady Ministrów, zaś zakres jego upoważnień, sposób sprawowania nadzoru, zapewnienia wszechstronnej obsługi (merytorycznej, organizacyjno-prawnej, technicznej i kancelaryjno-biurowej), a także finansowania działalności określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Ustawowymi kryteriami, o których mowa są określoność sprawy, jej charakter czasowy oraz niecelowość jej przekazania członkom Rady Ministrów. Jako, że określoność spraw rodziny nie budzi wątpliwości, Trybunał Konstytucyjny odniósł się do dwóch pozostałych kryteriów.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska wnioskodawcy (pismo z 31 maja 1999 r., s. 5), iż zadania “mieszczące się w zakresie działania samej Rady Ministrów” nie mogą być przekazywane pełnomocnikowi. Przyjęcie takiego punktu widzenia, w zestawieniu z normą art. 146 ust. 2 Konstytucji RP “Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego” prowadziłyby do wniosku, że żadne sprawy nie mogą być pełnomocnikowi przekazane, bowiem albo należą do Rady Ministrów albo też, należąc do kompetencji innych organów nie pozostają w zakresie decyzji Rady Ministrów. Podkreślić trzeba natomiast trafność twierdzenia Prezesa Rady Ministrów (pismo z 27 sierpnia 1998 r., s. 4), iż “upoważnienia udzielane pełnomocnikom Rządu nie powinny obejmować (...) spraw zastrzeżonych ustawą do wyłącznej kompetencji ministrów (co nie oznacza jednak), że zadania powierzone pełnomocnikom Rządu w ogóle nie mogą dotyczyć obszarów objętych zakresem działania ministrów”.

Nie ulega kwestii, iż małżeństwu i rodzinie została w Konstytucji RP przypisana pozycja szczególna, co znajduje odbicie w szczególności w art. 18. Na władzy ustawodawczej spoczywa obowiązek wypełnienia treścią konstytucyjnych terminów “ochrona” i “opieka”. Stwierdzić trzeba, że sprawy rodziny winny stale pozostawać w granicach zainteresowania Rady Ministrów, nie ma jednak podstaw do uznania, że wymagają one stałych prac jej członka, a tym bardziej jej ustawicznych prac *in pleno*. Nie sposób nie zauważyć równocześnie, że w uchwalonej w roku 1997, a obowiązującej od 1 kwietnia 1999 r. ustawie o działach administracji nie uwzględniono działu “rodzina”, “polityka rodzinna”, ani innego równoznacznego, co prowadzi do wniosku, że racjonalny

ustawodawca nie uznał konieczności przyporządkowania spraw rodziny członkowi Rady Ministrów.

2. W związku ze szczególnym ustawowym wymogiem “czasowego charakteru” spraw, które mogą być przekazywane pełnomocnikom rządu, podkreślić trzeba, że wszelkie sprawy o żywotnym znaczeniu dla państwa i społeczeństwa muszą być uznane za permanentne i jako takie – za wymagające stałych prac członka Rady Ministrów. Racjonalny ustawodawca uwzględnił je w mającej fundamentalne znaczenie ustawie o działach administracji, przy czym zastosował wyliczenie wyczerpujące, ustalając działy administracji i określając ich zakresy, a także uwzględniając dodatkowe obowiązki poszczególnych ministrów, właściwych w zakresie każdego z działów. Tym samym zamknął katalog spraw o charakterze permanentnym, wymagających zarazem stałych prac członków Rady Ministrów. Oznacza to, że wszelkie sprawy, nie uwzględnione w ustawie o działach administracji uznać należy za niewymagające stałych prac członków Rady Ministrów. Przyjęcie założenia, że jakkolwiek sprawa permanentna została pominięta w ustawie o działach administracji prowadziłoby do zaprzeczenia racjonalności ustawodawcy, a tego rodzaju założenie jest niezbędne dla zapewnienia autorytetu państwa i sprawności jego funkcjonowania. Skoro zatem sprawy permanentne, zostały enumeratywnie wymienione w ustawie o działach administracji, przyjęć należy, iż sprawy w tej ustawie nie przewidziane muszą być – *a contrario* – uznane za “czasowe”. Nie ulega wątpliwości, że pojęcie “charakteru czasowego” nie zawiera w sobie nakazu określenia czasu, w którym dana czynność ma być wykonana. W takim przypadku ustawodawca posłużyłby się sformułowaniem na przykład: “spraw o oznaczonym terminie załatwienia” lub innym równoznacznym. Rozporządzenia o ustanowieniu poszczególnych pełnomocników rządu zawierają określenie zadań stawianych tym podmiotom przez Radę Ministrów. Za sprawne wykonywanie powierzonych obowiązków i skuteczne realizowanie zadań pełnomocnicy odpowiadają przed organem powołującym – Prezesem Rady Ministrów. Należy przyjąć, że “czasowość” nie zależy od terminu, a więc zdarzenia przyszłego, przedmiotowo pewnego i możliwego do określenia datą kalendarzową, lecz od warunku, czyli zdarzenia przyszłego i przedmiotowo niepewnego, jakim jest realizacja określonego zadania. Z pewnością niektóre ze spraw czasowych mogą wymagać prac członka Rady Ministrów, inne jednak mogą być realizowane poprzez przekazanie ich pełnomocnikom Rządu. O zastosowaniu któregoś z powyższych rozwiązań decydować

może Prezes Rady Ministrów, którego pozycja została, mocą ustaw o Radzie Ministrów i o działach administracji, w sposób istotny wzmocniona. W razie wykonania postawionych zadań (np. wdrożenia określonych reform), „sprawa o charakterze czasowym” przestanie wymagać funkcjonowania specjalnego organu jakim jest pełnomocnik rządu. W wypadku niewykonania postawionych zadań, Rada Ministrów rozważy celowość dalszego funkcjonowania tego organu i podejmie decyzję co do innych środków, jakie należy podjąć dla osiągnięcia założonych celów. Trafnie zwraca uwagę Prezes Rady Ministrów (pismo z 27 sierpnia 1998 r., s. 3), że wiele spraw ma charakter czasowy, ze względu na ścisły związek postawionych zadań z programem działania rządu i jego zamierzeniami, wynikającymi z rządowych programów czy strategii oraz umów koalicyjnych.

Jeśli przyjąć, że przymiotem „czasowości” charakteryzują się wszystkie sprawy, których ustawodawca nie uwzględnił w ustawie o działach administracji, podzielić je można na dwie kategorie. W pierwszej z nich owa czasowość wynika z samej istoty sprawy (np. usunięcie skutków powodzi, zagospodarowanie określonego mienia, przygotowanie i koordynacja realizacji określonych reform). W kategorii drugiej czasowość, z istoty sprawy wprost nie wynikająca, winna zostać dookreślona, dla uniknięcia tworzenia poza Radą Ministrów organów stałych i swoistego „wyprowadzania” poza nią kompetencji. Dookreślenie takie może nastąpić w sposób dwojaki: albo poprzez wyznaczenie terminu realizacji stawianych zadań (co jednak jest wątpliwe, w związku z „warunkowym”, nie zaś „terminowym” charakterem czasowości – o czym wyżej), albo też poprzez oznaczenie czasu funkcjonowania powołanego organu specjalnego. Jakkolwiek w polskim porządku prawnym do rzadkości należą akty o ustalonym okresie obowiązywania, a jednym z nielicznych przykładów może być ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (Dz.U. Nr 114, poz. 738 ze zm.), stwierdzić trzeba, że ich stanowienie może być w pewnych sytuacjach uzasadnione. W tym kontekście zwrócić należy uwagę na normę zawartą w art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów, przesądzającą o utracie mocy określonych przepisów z dniem powołania nowej Rady Ministrów. Oczywiście norma ta nie może być interpretowana rozszerzająco, zaś w konstytucyjnych kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się proponowanie konkretnych rozwiązań.

3. Nie sposób nie zauważyć, że pod rządami ustawy o Radzie Ministrów, która weszła w życie 1 października 1996 r., wydanych zostało łącznie 18 rozporządzeń, ustanawiających pełnomocników rządu. Pięć z tych rozporządzeń utraciło moc, trzynaście

nadal obowiązuje. W żadnym z nich nie wyznaczono okresu ich obowiązywania, ani nie określono terminu do którego mogą działać powołani pełnomocnicy, przy czym tylko część tych rozporządzeń dotyczy spraw o charakterze wyraźnie czasowym (czasowość wynika z samej istoty sprawy, np.: rozporządzenie z dnia 11 marca 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Zagospodarowania Mienia Przejętego od Wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz.U. Nr 27, poz. 145) czy rozporządzenie z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Udziału Polski w Światowej Wystawie Expo 2000 w Hanowerze (Dz.U. Nr 8, poz. 71).

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że jakkolwiek “czasowość” wynika *a contrario* z wyczerpującej formuły ustawy o działach administracji, to jednak powinna być ona dodatkowo zdeterminowana przez sam charakter sprawy lub też przez określenie czasu działania powołanego do jej załatwienia organu. W związku z faktem, że sprawy rodziny, choć pominięte w ustawie o działach administracji nie są w istocie sprawami czasowymi, zaś zaskarżone rozporządzenie nie zawiera postanowień dotyczących okresu funkcjonowania Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny, uznać należy, że narusza ono zasadę legalizmu i tym samym godzi w porządek demokratycznego państwa prawnego.

4. Dla określenia pozycji prawnej pełnomocników rządu nie należy, mimo zbieżności terminologicznej, transponować cywilnoprawnego rozumienia pojęć “pełnomocnik” i “pełnomocnictwo”. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego, że w braku innych postanowień, pełnomocnictwo wygasa z chwilą, w której przestaje działać organ tego pełnomocnictwa udzielający. W wypadku pełnomocnika rządu oznaczałoby to bowiem, że w razie nieodwołania *expressis verbis* pełnomocnictwa (a więc w drodze rozporządzenia, zgodnie z dotychczasową praktyką, powoływaną przez wnioskodawcę w piśmie z 31 maja 1999 r., s. 8), wygasłoby ono z chwilą przyjęcia dymisji Rady Ministrów powołującej owego pełnomocnika, a sam pełnomocnik sprawować mógłby swe obowiązki w dalszym ciągu, na zasadach określonych w art. 162 ust. 3 konstytucji. Uznać trzeba jednak, że takie niejako “dorozumiane” zniesienie urzędu pełnomocnika i utrata mocy obowiązującej rozporządzenia wymagałyby umocowania ustawowego, którego brak pociąga za sobą konieczność każdorazowego określenia czasu funkcjonowania powołanego organu, o czym wyżej, albo też – tak jak dotychczas – uchylania stosownych rozporządzeń.

5. Drugim stawianym rozporządzeniu zarzutem jest nakładanie się kompetencji przyznanych Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Rodziny oraz Ministrom Edukacji Narodowej oraz Pracy i Polityki Socjalnej. Zauważyć należy, że z dniem 1 kwietnia 1999 r. zarówno ustawa o MPiPS jak i ustawa o MEN utraciły moc obowiązującą, na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 4 ustawy o działach administracji. Oczywiście nie można pominąć faktu, iż przepisy obu wymienionych ustaw, na podstawie art. 89 ustawy o działach administracji zachowywały moc (w odniesieniu do ministrów powołanych w skład Rady Ministrów na zasadach obowiązujących przed dniem wejścia w życie tejże ustawy), aż do czasu ustalenia szczegółowego zakresu działania ministrów kierujących określonymi działami, co nastąpiło odpowiednio: rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. Nr 91, poz. 1033 ze zm.; dalej: rozporządzenie o MPiPS) oraz rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej (Dz.U. Nr 96, poz. 1117 ze zm.; dalej: rozporządzenie o MEN). Dlatego też uznać należy, że w obecnym stanie prawnym przestały funkcjonować (wywierając przez pewien czas skutki faktyczne) akty pozwalające na ocenę zgodności zaskarżonego Rozporządzenia z ustawowym wzorcem kontroli (ustawa o Radzie Ministrów). Skoro art. 10 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów nie został naruszony, konieczne jest uznanie, iż nie zachodzi również sprzeczność rozporządzenia z art. 92 ust. 1 i 149 ust. 1 Konstytucji RP.

Na tle uprzednio obowiązującego stanu prawnego do zarzucanego nakładania się kompetencji w istocie nie dochodziło. Z mocy § 2 ust. 1 rozporządzenia do pełnomocnika Rządu należy inicjowanie i koordynowanie działań na rzecz kształtowania i realizacji polityki państwa wobec rodziny. Jednocześnie, zgodnie z ustawą, Minister Edukacji Narodowej realizował politykę państwa w dziedzinie kształcenia, nauczania i wychowania dzieci i młodzieży i był koordynatorem realizacji owej polityki (art. 2 i 4 ustawy o MEN). Nie można uznać tożsamości zadań związanych z polityką państwa wobec rodziny z zadaniami obejmującymi politykę w zakresie kształcenia i wychowania. Czym innym jest polityka państwa względem rodziny jako całości (znamienne są w tym zakresie np. rozwiązania podatkowe), czym innym zaś zapewnienie młodemu pokoleniu właściwych warunków edukacyjnych (w szczególności zagadnienie to widoczne jest na gruncie reformy systemu szkolnictwa). Oczywiście są pewne związki między zadaniami

pełnomocnika i Ministra, bowiem dzieci i młodzież stanowią część rodzin, jednak nie powoduje to nakładania kompetencji.

Zdaniem wnioskodawcy nakładały się również kompetencje przyznane pełnomocnikowi z mocy § 3 rozporządzenia i Ministrowi Edukacji Narodowej na podstawie art. 2 i 4 ustawy o MEN. Pełnomocnik “koordynuje wypełnianie zadań zapewniających realizację pełni praw dzieci i młodzieży oraz poprawę warunków ich życia” (§ 3 ust. 1). Taksatywny katalog środków, służących mu dla wykonywania postawionych zadań, zamieszczony jest w § 3 ust. 2 rozporządzenia. Jednocześnie, w myśl art. 2 ustawy o MEN do zadań Ministra należała “realizacja polityki państwa w dziedzinie kształcenia, nauczania i wychowania dzieci i młodzieży”, zaś zgodnie z art. 4 ustawy Minister ów był koordynatorem realizacji tej polityki. Również i tu trudno dopatrzeć się zarzucanego nakładania kompetencji bowiem nie sposób uznać tożsamości zadania pełnomocnika – “realizacji pełni praw dzieci i młodzieży oraz poprawy warunków ich życia” i kompetencji Ministra – “realizacji polityki państwa w dziedzinie kształcenia, nauczania i wychowania dzieci i młodzieży”. Również na poziomie środków, za pomocą których oba podmioty wykonywać mają postawione zadania trudno dostrzec nakładanie się kompetencji. Zbliżone były one jedynie w sferze przeciwdziałania społecznym patologiom, jednakże pełnomocnik (zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 2 lit. b) rozporządzenia), ma inicjować lub przygotowywać rozwiązania i regulacje prawne oraz działania w zakresie kształtowania właściwych warunków życia dzieci i młodzieży oraz gwarancji respektowania ich praw i ochrony interesów, w tym przeciwdziałać ma on społecznym patologiom, dotyczącym dzieci i młodzieży oraz minimalizować skutki tych patologii. Równocześnie zadaniem Ministra, w myśl art. 2 pkt 1 lit. f) ustawy o MEN, było współdziałanie w sprawach dotyczących warunków rozwoju młodego pokolenia – w tym – w przeciwdziałaniu zjawiskom patologii społecznej wśród młodzieży. Wynika stąd, że o ile Minister realizując politykę państwa w zakresie edukacji i przeciwdziałając patologiom społecznym, współdziałać miał z innymi organami (*per analogiam* z art. 2 pkt 1 lit. e) – “z właściwymi organami i organizacjami” – a takim organem jest między innymi Pełnomocnik Rządu do Spraw Rodziny), o tyle pełnomocnik, zapewniając realizację pełni praw dzieci i młodzieży, przygotowuje konkretne rozwiązania i regulacje, także w zakresie przeciwdziałania takim patologiom.

Odnieść się także należy do tezy wnioskodawcy, iż “wykonywanie (...) zadań koordynacyjnych musi polegać (...) na powstaniu relacji zwierzchnictwa w stosunku do

członków Rady Ministrów” (pismo z 31 maja 1999 r., s. 8). Wskazać trzeba ugruntowany w doktrynie prawa administracyjnego pogląd, zgodnie z którym termin “koordynacja” używany jest dla określenia uprawnień przysługujących organowi w stosunku do innych organów czy instytucji, które nie są mu bezpośrednio podporządkowane. Mimo braku zwierzchnictwa, organ koordynujący ma możliwość oddziaływania na instytucje koordynowane (poprzez zastosowanie rozmaitych środków), celem zharmonizowania działalności tych jednostek, które podlegają innym organom, albo też z samego założenia są samodzielne. Podkreśla się, iż samo powierzenie zadania “koordynowania” nie wiąże się z przyznaniem żadnych konkretnych uprawnień władczych względem jednostek koordynowanych.

Także zarzut nakładania się kompetencji pełnomocnika w zakresie § 4 pkt 1 Rozporządzenia (współpraca w sprawach rodziny, dzieci i młodzieży z organizacjami oraz instytucjami międzynarodowymi, a także międzyrządowa współpraca dwustronna w tym zakresie) z kompetencjami Ministra Edukacji Narodowej wynikającymi z art. 2 pkt 4 ustawy o MEN (współdziałanie w organizowaniu wymiany z zagranicą grup dzieci i młodzieży) nie jest przekonujący. Trudno bowiem przypisać pełnomocnikowi obowiązek organizowania (lub “współorganizowania”) wymian międzynarodowych, który wprost nie wynika z zadania współpracy z organizacjami międzynarodowymi.

W zakresie zarzutu nakładania się kompetencji pełnomocnika (§ 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia) z kompetencjami Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (art. 2 ust. 2 pkt 4 lit. b) ustawy o MPiPS) stwierdzić należy, że nie jest on zasadny. Nie sposób przyjąć, że zadanie pełnomocnika dokonywania “analiz i ocen sytuacji społecznej i bytowej rodzin” jest równoznaczne z zadaniami Ministra, które na gruncie ustawy obejmowały “analizowanie i ocenę kształtowania się dochodów i kosztów utrzymania poszczególnych grup ludności”, bowiem pojęcia “grupa ludności” i “rodzina” nie mogą być uznane za tożsame.

W związku z tym, że w wyżej przedstawionych zakresach nie dochodziło do nakładania się ani też kolizji kompetencji, a zatem art. 10 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów nie został naruszony, nie było konieczności ustawowej zmiany kompetencji Ministra Edukacji Narodowej, ani Ministra Pracy i Polityki Społecznej co każe uznać, że nie zachodziła sprzeczność rozporządzenia z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP. Jednocześnie, w związku z faktem, iż wydane ono zostało przez uprawniony organ, na podstawie ustawowego upoważnienia i celem wykonania ustawy oraz zawiera wszelkie w Konstytucji

RP wymienione elementy, nie może być uznane za naruszające art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

6. W pozostałym zakresie wniosku, stwierdzić należy co następuje. Kwestionowana uchwała Nr 102 uchylona została w 21 lipca 1998 r. Uchwałą Rady Ministrów Nr 54/98. Również decyzja Nr 15 utraciła 30 lipca 1998 r. moc, na podstawie Decyzji Ministra Edukacji Narodowej Nr 31 z 30 lipca 1998 r. Oba zaskarżone akty utraciły więc moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, spełniona więc została przesłanka umorzenia postępowania z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643). W odniesieniu do decyzji Nr 15 i w związku z zawartym w piśmie z 31 maja 1999 r. wnioskiem o merytoryczne rozstrzygnięcie w tym zakresie, nadmienić należy, że z brzmienia art. 39 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (“Trybunał umarza...”) wynika, iż w wypadku utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt prawny Trybunał obligatoryjnie umarza postępowanie a więc nie dysponuje swobodą fakultatywnego rozpatrzenia sprawy.

Mając na względzie powyższe Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.