



PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

BPRM.517.2.33.2022(15).JP

Pan
Marcin WIĄCEK
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo¹ z 1 marca 2022 r., w którym sformułowano postulat wystąpienia przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 149 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem do Rady Ministrów o uchylenie rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 4 lutego 2022 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym* (Dz. U. poz. 276) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 10 lutego 2022 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022* (Dz. U. poz. 352), przedstawiam następujące stanowisko.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że przywoływany przepis Ustawy Zasadniczej dotyczy uprawnień Prezesa Rady Ministrów w odniesieniu do aktów normatywnych wydawanych przez ministrów na podstawie konstytucyjnie przyznanej im kompetencji do wydawania rozporządzeń. Zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wydawanie rozporządzeń, obok kompetencji do kierowania wskazanymi działami administracji rządowej lub wypełniania zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów, stanowi istotę uprawnień ministrów, wypełnianych w zakresie realizacji ich zadań jako członków Rady Ministrów. Natomiast zgodnie z art. 148 pkt 2, 4 i 5 Konstytucji RP Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów, zapewnia wykonywanie jej polityki i określa sposoby jej wykonywania, a ponadto koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów.

W kontekście powyższego należy uznać, że kompetencja Prezesa Rady Ministrów, o której mowa w art. 149 ust. 2 zd. drugie Konstytucji RP, powinna być rozpatrywana w kontekście wykładni systemowej, a więc z uwzględnieniem jej

¹ Znak: XI.813.18.2021.KG

umieszczenia w strukturze Ustawy Zasadniczej oraz w konkretnym artykule tego aktu. Podkreślenia wymaga, że przedmiotowy przepis został umiejscowiony w rozdziale VI Konstytucji RP, dotyczącym Rady Ministrów i administracji rządowej, a więc statuującym regulacje odnoszące się do działania władzy wykonawczej. Uregulowanie kompetencji Prezesa Rady Ministrów do występowania do Rady Ministrów z wnioskiem o uchylenie rozporządzenia ministra w przepisie art. 149 Konstytucji RP, a więc w jednostce redakcyjnej określającej uprawnienia kierownicze ministrów, stanowi o roli i funkcji, którą ta regulacja pełni w zakresie funkcjonowania Rady Ministrów. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na jej koordynacyjny i kontrolny charakter. W literaturze prawniczej prezentuje się pogląd, że uregulowana w tym przepisie kompetencja jest skutkiem uprawnień kontrolnych Rady Ministrów wobec ministrów.² Wykładnia językowa regulacji art. 149 ust. 2 zd. 2 Konstytucji prowadzi do bezsprzecznego wniosku, że kompetencja Prezesa Rady Ministrów w zakresie derogowania aktów wykonawczych ministrów, wchodzących w skład powołanej przez niego Rady Ministrów, ma charakter fakultatywny. Instrument ten został bowiem sformułowany w powołanym przepisie konstytucyjnym jako uprawnienie Prezesa Rady Ministrów. W komentarzu do Konstytucji RP pod red. M. Safjana i L. Boska dodatkowo zwraca się uwagę na podwójny wymiar jej fakultatywności, zgodnie z którym nie tylko Prezes Rady Ministrów nie ma obowiązku skorzystania z przedmiotowej instytucji, jak też Rada Ministrów nie musi uwzględnić ewentualnego żądania derogacji rozporządzenia ministra.³ W Konstytucji RP nie zostały przy tym wskazane przesłanki, którymi powinien się kierować Prezes Rady Ministrów, korzystając z tego uprawnienia. Bezsporny pogląd, prezentowany przez doktrynę natomiast wskazuje na polityczne i pragmatyczne przesłanki zastosowania tej instytucji.⁴ Konstytucyjne uprawnienie Prezesa Rady Ministrów w procesie uchylenia aktów normatywnych rozumiane jest przede wszystkim jako instrument realnego egzekwowania wykonywania polityki rządu przez ministrów, kierujących działami administracji rządowej.⁵

Uzasadnienie wniosku Pana Rzecznika zostało oparte o zarzuty niezgodności aktów wykonawczych wydanych przez Ministra Edukacji i Nauki z Konstytucją RP i umowami międzynarodowymi. Przy tak skonstruowanym uzasadnieniu zasadne staje się podniesienie kwestii, jaki organ jest właściwy w zakresie dokonania rozstrzygnięcia o zgodności aktu wykonawczego z Konstytucją i umowami międzynarodowymi. Zauważyć należy, że Ustrojodawca jednoznacznie odniósł się do właściwości w zakresie orzekania co do zgodności z Konstytucją aktów prawnych wydawanych przez centralne organy państwowe. Zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji RP do orzekania w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami właściwy jest bowiem Trybunał Konstytucyjny.

² Zob. P. Sarnecki, Komentarz do art. 149 Konstytucji – uwaga 5, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 8.

³ D. Dudek, Komentarz do art. 149, cz. IV, pkt 2, [w:] Konstytucja RP, tom II pod red. M. Safjana i L. Boska, Warszawa 2016, s.786-787.

⁴ Tamże.

⁵ R. Mojak, Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów, [w:] Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie pod red. A. Bałabana, Kraków 2002, s. 333. Zob. również B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz., Art. 149 komentarz, Warszawa 2012.

Mając na uwadze powyższe, podkreślić należy, że Rzecznik Praw Obywatelskich – jako organ konstytucyjnie uprawniony do występowania do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami – może wystąpić z takim wnioskiem bezpośrednio do konstytucyjnie właściwego organu. Podnoszone we wniosku Pana Rzecznika wątpliwości o charakterze konstytucyjnym, dotyczące kwestionowanych aktów wykonawczych Ministra Edukacji i Nauki, w pierwszej kolejności powinny bowiem zostać rozstrzygnięte zgodnie z uregulowaną w Konstytucji RP właściwością organów i trybem postępowania. Konstytucyjne uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do zainicjowania procedury stwierdzenia nieważności aktu normatywnego wydanego przez ministra przy tak ukształtowanych w uzasadnieniu wniosku zarzutach staje się instrumentem dodatkowym w stosunku do wiodących w tym obszarze uprawnień Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z wolą Ustrojodawcy organem właściwym w sprawach badania zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją RP jest Trybunał Konstytucyjny. Przyjęcie przez Ustrojodawcę takiego porządku regulacyjnego stanowi wyraz równoważenia się władz, będącego istotą jej trójpodziału, o którym mowa w art. 10 Konstytucji RP.

Reasumując powyższe uznać należy, że inicjowanie procedury uregulowanej w art. 149 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP w przedstawionym stanie faktycznym i prawnym jest działaniem przedwczesnym.

Z wyrazami szacunku

z up. Izabela Antos

Podsekretarz Stanu

Zastępca Szefa KPRM

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/