

RCL DPiO 561-52/11

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 9 MARCA 2011 R., SYGN. AKT P 15/10

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt P 15/10.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 22 marca 2011 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 61, poz. 315.

2. Sentencja orzeczenia:

Przepis **art. 8 pkt 2** ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz. U. Nr 63, poz. 266, z późn. zm.) **jest niezgodny z art. 92 ust. 1** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepis **§ 11 ust. 1 pkt 1** rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 października 1999 r. w sprawie stypendiów i innych kosztów kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz. U. Nr 90, poz. 1004, z późn. zm.) **jest niezgodny z art. 92 ust. 1** Konstytucji **oraz jest zgodny z art. 2** Konstytucji.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej, zwanej dalej „ustawą o KSAP” oraz przepis § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 października 1999 r. w sprawie stypendiów i innych kosztów kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie stypendium, **tracą moc po upływie 6 miesięcy** od dnia ogłoszenia wyroku z Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, **tj. z dniem 23 września 2011 r.**

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Zakwestionowany przepis art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP, stanowi delegację ustawową dla Prezesa Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wysokości, szczegółowych

zasad i trybu ustalania, wypłacania oraz zwrotu stypendium i innych kosztów kształcenia, a także przypadków, w których stypendium i inne koszty nie podlegają zwrotowi lub podlegają zwrotowi w części.

Natomiast drugi z zaskarżonych przepisów umiejscowiony został w akcie wykonawczym wydanym na podstawie art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP (w § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie stypendium) i stanowi, że koszty kształcenia podlegają zwrotowi w części w przypadkach skreślenia słuchacza z listy słuchaczy po pierwszych ośmiu miesiącach kształcenia z przyczyn innych niż określone w § 12 - w podwójnej wysokości należnego słuchaczowi za okres jego kształcenia w Szkole stypendium, o którym mowa w § 3 (...)."

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na konieczność rozpatrzenia zaskarżonych przepisów w kontekście innych przepisów ustawy o KSAP, jak również rozporządzenia w sprawie stypendium, które wprowadzie nie stanowiły przedmiotu zaskarżenia, jednakże mają istotny wpływ na interpretację zaskarżonych przepisów w zakresie kosztów kształcenia w KSAP.

W art. 7 ustawy o KSAP została zawarta norma, zgodnie z którą w razie skreślenia z listy słuchaczy decyzją dyrektora Szkoły albo niepodjęcia pracy w urzędach administracji, a także w razie rezygnacji z niej w okresie, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o KSAP, stypendium oraz inne koszty kształcenia podlegają w całości lub w części zwrotowi, z zastrzeżeniem art. 8 pkt 2 (delegacji ustawowej). Decyzję w tych sprawach podejmuje Prezes Rady Ministrów. Z kolei przepis § 7 rozporządzenia w sprawie stypendium określa, że do kosztów kształcenia słuchacza, oprócz stypendium, zalicza się także składki na ubezpieczenie społeczne słuchaczy oraz inne koszty poniesione przez Szkołę na działalność dydaktyczną i na bieżące funkcjonowanie Szkoły. Natomiast w przepisie § 9 ww. rozporządzenia został zawarty sposób wyliczenia kosztów kształcenia.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że w przepisach podustawowych zostały zawarte normy, które doprecyzowują przepisy ustawy.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Trybunał Konstytucyjny przyjął jako wzorzec konstytucyjny art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji i jedynie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Oceniając zaskarżoną regulację pod kątem zgodności z wzorcem kontroli zawartym w art. 92 ust. 1 Trybunał Konstytucyjny przywołał dotychczasowe orzecznictwo w zakresie prawidłowego konstruowania upoważnień ustawowych. Przede wszystkim Trybunał ponownie podkreślił, że upoważnienie ustawowe nie może mieć charakteru blankietowego. Trybunał zaznaczył również, że w systemie prawnym, w którym obowiązuje zasada podziału władz, opartym na primacie ustawy jako podstawowym źródle prawa powszechnie obowiązującego, Parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych organom władzy wykonawczej. Przede wszystkim organy władzy wykonawczej, upoważnione do wydawania aktów wykonawczych, nie mogą mieć możliwości kształtowania zasadniczych elementów regulacji prawnej. Zdaniem Trybunału prowadzi to do wniosku, że „w obecnym systemie prawa powszechnie obowiązującego nie może pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu (...)”. W tym miejscu Trybunał odniósł się również do zagadnienia prawidłowego konstruowania wytycznych. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego mogą być sformułowane w różny sposób. Nie jest konieczne, aby były zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Dopuszczalne jest ich zamieszczenie także w innych przepisach ustawy, pod warunkiem że będzie możliwe precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Ponadto Trybunał zauważył, że podział materii na ustawową i podustawową zależy od charakteru materii (spraw), które akty te mają regulować. Istotne jest również to, czy i w jakim stopniu regulowana kwestia dotyczy sytuacji jednostki. Trybunał wskazywał we wcześniejszych orzeczeniach na możliwość sformułowania ogólniejszej zasady konstytucyjnej, zgodnie z którą „im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych”. Przy tym „minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki”.

Oceniając zaskarżoną regulację w art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP, Trybunał Konstytucyjny badał przede wszystkim dwie kwestie. Po pierwsze, czy w ww. ustawie w ogóle zostały zawarte wytyczne dotyczące rozporządzenia. Po drugie, czy sposób ich zredagowania pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i jest adekwatny do specyfiki regulowanej materii.

Po analizie zaskarżonej regulacji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zarówno przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, jak również pozostałe przepisy ustawy o KSAP nie zawierają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Przepisy te nie wskazują

bowiem ani rozwiązań, ani kryteriów, ani celów jakimi powinien kierować się Prezes Rady Ministrów regulując wysokość, szczegółowe zasady i tryb ustalania, wypłacania oraz zwrotu stypendium i innych kosztów kształcenia, a także sytuacje w których stypendium i inne koszty nie podlegają zwrotowi lub podlegają zwrotowi w części. Zatem brak określenia wytycznych dotyczących treści rozporządzenia powoduje niezgodność z Konstytucją kwestionowanego przepisu ustawy o KSAP, z uwagi na pominięcie konstytucyjnie wymaganego elementu w treści upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego utrata mocy obowiązującej przepisu ustawowego, który został uznany za niezgodny z Konstytucją, zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia, automatycznie pociąga za sobą także utratę mocy obowiązującej rozporządzenia wydanego na jego podstawie. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że orzeczenie o niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego zawartego w art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP, powoduje również niezgodność z Konstytucją rozporządzenia, a co za tym idzie i przepisu § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie stypendium.

Odnosząc się natomiast do niezgodności z art. 2 Konstytucji (zasadą przyzwoitej legislacji) mechanizmu zawartego w rozporządzeniu w sprawie stypendium dotyczącego zwrotu stypendium i innych kosztów kształcenia w podwójnej wysokości, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi on zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Nie jest bowiem niezbędne, aby sposób określenia części kosztów kształcenia, które miałyby podlegać zwrotowi, był wyznaczony przez odniesienie się do składników tych kosztów, określonych w § 7 i 9 rozporządzenia w sprawie stypendium. Wymagane jest jedynie to, aby kwota podwójnej wysokości stypendium podlegająca obowiązkowi zwrotu stanowiła rzeczywiście część kosztów kształcenia, czyli nie przekraczała pełnych kosztów kształcenia słuchacza. Gdyby w danej sytuacji podlegająca zwrotowi kwota podwójnej wysokości stypendium, przewyższała kwotę rocznego kosztu kształcenia, to w ocenie Trybunału Konstytucyjnego sąd administracyjny badający zgodność z prawem decyzji administracyjnej miałby kompetencję do odmowy zastosowania § 11 rozporządzenia z sprawie stypendium jako przepisu niezgodnego z ustawą.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Skutkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest konieczność podjęcia prac legislacyjnych w zakresie nowelizacji przepisu upoważniającego oraz w zakresie ponownego podziału materii na ustawową i podustawową.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do skutków orzeczenia zaznaczył, że ze względu na to, że przedmiotem orzekania był przepis ustawy zawierający upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, a nie przepis stanowiący podstawę prawną decyzji, nie występują przesłanki do wznawiania postępowań na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji. To samo odnosi się do zaskarżonego przepisu rozporządzenia w sprawie stypendium.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Brak

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Biorąc pod uwagę fakt, że Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy zakwestionowanych przepisów na 6 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, zasadnym jest niezwłoczne podjęcie prac legislacyjnych. Nowelizacja przepisów ustawy nie powinna ograniczyć się jedynie do regulacji zaskarżonej w art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP, ale swoim zakresem powinna objąć również pkt 1 ww. artykułu.

Projektowane przepisy powinny w szczególności dokonać ponownego podziału materii na ustawową i podustawową oraz na nowo sformułować upoważnienia, o których mowa w art. 8 ustawy o KSAP, mając na względzie art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Podmiotem wykonującym orzeczenie jest Rządowe Centrum Legislacji.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Patrz pkt 1 (potrzeba wykonania orzeczenia).

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Projekt w trakcie opracowania.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

Barbara Wysocka
Barbara Wysocka

5.04.2011 r.
Anna Markowska
Markowska