

9/2/A/2011

WYROK

z dnia 9 marca 2011 r.

Sygn. akt P 15/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący

Stanisław Biernat – sprawozdawca

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu, Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 15 lutego i 9 marca 2011 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, czy:

- 1) art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz. U. Nr 63, poz. 266, ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 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, ze zm.) jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz. U. Nr 63, poz. 266 i Nr 104, poz. 450, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, z 1999 r. Nr 49, poz. 483 oraz z 2000 r. Nr 120, poz. 1268) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 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 2003 r. Nr 143, poz. 1390 oraz z 2006 r. Nr 179, poz. 1322) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

II

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 marca 2011 r. w Dz. U. Nr 61, poz. 315.

Przepisy powołane w części I tracą moc obowiązującą z upływem 6 (sześciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1.1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA, sąd) postanowieniem z 12 lutego 2010 r. (sygn. akt I SA/Wa 1848/09), które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 12 kwietnia 2010 r., wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz. U. Nr 63, poz. 266, ze zm.; dalej: ustawa o KSAP) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz czy § 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, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1999 r.) jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Wątpliwości WSA co do konstytucyjności wskazanych przepisów powstały na tle następującego stanu faktycznego:

Prezes Rady Ministrów decyzją z 16 maja 2008 r. orzekł o zwrocie przez Krzysztofa R. kosztów kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej (dalej: KSAP) w wysokości 42 909,60 zł. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy decyzja ta została utrzymana w mocy przez Prezesa Rady Ministrów decyzją z 21 listopada 2008 r. Z uzasadnienia decyzji z 21 listopada 2008 r. wynika, że kwota, której zwrot orzekł Prezes Rady Ministrów, odpowiada podwójnej wysokości stypendium przysługującego słuchaczowi za okres jego kształcenia w KSAP.

Krzysztof R. wniósł skargę na decyzję z 21 listopada 2008 r. do WSA w Warszawie. Sąd postanowił wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

1.3. Uzasadniając zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji, WSA wskazał, że zawarte w ustawie upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno określać, oprócz organu uprawnionego do wydania rozporządzenia oraz zakresu spraw przekazanego do uregulowania, również wytyczne dotyczące treści aktu, czyli wskazania wyznaczające treści, jakie mają być ujęte w rozporządzeniu. W ocenie WSA analiza upoważnienia zawartego w kwestionowanym art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP wskazuje, że w ustawie określono Prezesa Rady Ministrów jako organ właściwy do wydania rozporządzenia oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania (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). Zdaniem sądu, upoważnienie nie zawiera natomiast jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści aktu. Powoduje to niezgodność z Konstytucją zarówno tego przepisu jak i § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1999 r., wydanego na jego podstawie. Sąd stwierdził, że również na podstawie pozostałych przepisów ustawy o KSAP nie można zrekonstruować wytycznych, które mogłyby stanowić uzupełnienie dla upoważnienia zawartego w kwestionowanym art. 8 pkt 2 tej ustawy.

1.4. WSA, uzasadniając z kolei zarzut niezgodności § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1999 r. z art. 2 Konstytucji, przytoczył treść art. 7 ustawy o KSAP, zgodnie z którym w razie m.in. skreślenia z listy słuchaczy stypendium oraz inne koszty kształcenia podlegają

zwrotowi w całości lub w części. Inne niż stypendium koszty kształcenia to, zgodnie z § 7 rozporządzenia z 1999 r., składki na ubezpieczenie społeczne słuchaczy oraz inne koszty poniesione przez szkołę na działalność dydaktyczną i jej bieżące funkcjonowanie. Z kolei z treści § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1999 r., wynika, że osoba skreślona z listy słuchaczy KSAP po pierwszych ośmiu miesiącach kształcenia jest zobowiązana do zwrotu kosztów kształcenia odpowiadających podwójnej wysokości należnego słuchaczowi stypendium. Sąd zarzuca § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1999 r., że przewidziany w nim obowiązek zwrotu części kosztów kształcenia nie odnosi się do § 9 tego rozporządzenia, który określa zasady wyliczenia kwoty kosztów kształcenia. Zdaniem WSA, nie można wykluczyć sytuacji, w której kwota podlegająca obowiązkowi zwrotu jako część kosztów kształcenia będzie przekraczać rzeczywiste koszty kształcenia słuchacza. W ocenie sądu, taki sposób uregulowania obowiązku zwrotu części kosztów kształcenia oznacza, że prawodawca nie zastosował się do reguł poprawnej legislacji, co powoduje niezgodność § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia 1999 r. z art. 2 Konstytucji.

2. W piśmie z 1 czerwca 2010 r., Prokurator Generalny uznał za zasadne wszystkie zarzuty sformułowane w pytaniu prawnym WSA.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, ocena konstytucyjności art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP nie wydaje się możliwa bez uwzględnienia treści normatywnej art. 7 tej ustawy, który również dotyczy kwestii zwrotu stypendium i innych kosztów kształcenia słuchaczy KSAP. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że ustawa o KSAP wprowadziła stosowany w określonych sytuacjach mechanizm zwrotu kosztów kształcenia przez byłego słuchacza KSAP, natomiast nie zawarto w jej treści regulacji przewidującej sankcję polegającą na obciążeniu słuchacza obowiązkiem zwrotu podwójnej wysokości stypendium. Ponadto Prokurator Generalny wskazał, że ustawa o KSAP reguluje kwestię zwrotu stypendium „nadzwyczaj lakonicznie”, pozostawiając do uregulowania w rozporządzeniu wykonawczym wysokość kosztów kształcenia, a także szczegółowe zasady i tryb ustalania, wypłacania oraz zwrotu stypendiów i innych kosztów kształcenia.

Odnosząc się do sformułowanego przez WSA zarzutu braku wytycznych dotyczących treści aktu podustawowego, Prokurator Generalny zauważył, że wytyczne te nie zostały przewidziane zarówno w treści kwestionowanego art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP, jak i w pozostałych przepisach tej ustawy. Brak wytycznych w treści przepisów ustawy powoduje niezgodność kwestionowanego przepisu zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe powoduje także utratę mocy wiążącej aktów wykonawczych wydanych na podstawie tego upoważnienia. Zdaniem Prokuratora Generalnego w niniejszej sprawie zasadne jest jednak osobne rozpatrzenie zarzutu niezgodności § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1999 r., wydanego na podstawie art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP, z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny podzielił wątpliwości WSA, że obowiązywanie § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1999 r., który w określonych przypadkach przewiduje zwrot podwójnej wysokości stypendium przez byłego słuchacza KSAP, może w praktyce powodować sytuacje, w których były słuchacz będzie obowiązany do uiszczenia kwoty przekraczającej rzeczywiste koszty kształcenia. Z tych przyczyn, w ocenie Prokuratora Generalnego, kwestionowany przepis rozporządzenia z 1999 r. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

3. W piśmie z 23 czerwca 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Prezes Rady Ministrów, który podzielił opinię sądu występującego z pytaniem prawnym, że badany przepis ustawy o KSAP ma charakter upoważnienia blankietowego, co prowadzi w

konsekwencji do jego niezgodności z Konstytucją. Z kolei niespełnienie przez upoważnienie ustawowe wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji oznacza, że akt wykonawczy wydany na podstawie takiego wadliwego upoważnienia traci moc obowiązującą.

Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, że brak wytycznych w upoważnieniu ustawowym wynika z tego, że ustawa o KSAP została uchwalona jeszcze przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji.

Prezes Rady Ministrów poinformował, że podjęte zostaną odpowiednie działania legislacyjne, które będą służyć przywróceniu stanu zgodności z Konstytucją zarówno przepisów o KSAP, jak i aktów podustawowych wydanych w celu jej wykonania.

4. W imieniu Sejmu, w piśmie z 28 czerwca 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o uznanie, że art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, oraz o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu w celu wprowadzenia niezbędnych zmian legislacyjnych.

Sejm wskazał, że nawet pobieżne zbadanie kwestionowanego art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP prowadzi do wniosku, iż przepis ten nie zawiera wytycznych co do treści aktu wykonawczego. Wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego nie dają się wywieść także z pozostałych przepisów tej ustawy. Sejm zwrócił uwagę, że również z treści art. 7 ustawy o KSAP, który także dotyczy problematyki kosztów kształcenia, nie można wyprowadzić wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Reasumując, zdaniem Sejmu, żaden z przepisów ustawy o KSAP nie określa kryteriów lub przesłanek, na podstawie których Prezes Rady Ministrów powinien projektować treść aktu normatywnego. Stwarza to zbyt szeroki zakres swobody regulacyjnej, pozostawiając szczegółowe uregulowanie kwestii zwrotu kosztów uznaniu tego organu.

Sejm zwrócił uwagę, że zawarte w § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1999 r. rozwiązanie, zgodnie z którym w określonych sytuacjach istniała możliwość obciążenia osoby skreślonej z listy słuchaczy obowiązkiem zwrotu podwójnej wysokości otrzymanego stypendium, nie było przewidziane przez przepisy ustawy o KSAP. Rozwiązanie to – zdaniem Sejmu – zostało wprowadzone dopiero w drodze rozporządzenia.

II

Na rozprawie 15 lutego i 9 marca 2011 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel sądu występującego z pytaniem prawnym zwrócił uwagę na nieprawidłowości w upoważnieniu przedstawiciela Prezesa Rady Ministrów. Trybunał Konstytucyjny postanowił zobowiązać przedstawiciela Prezesa Rady Ministrów do pisemnego przedstawienia w terminie siedmiu dni prawidłowo sporządzonego pełnomocnictwa do reprezentowania Prezesa Rady Ministrów w niniejszej sprawie. W dniu 21 lutego 2011 r. wpłynęło prawidłowo sporządzone pełnomocnictwo do reprezentowania Prezesa Rady Ministrów w sprawie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1.1. Zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz. U. Nr 63, poz. 266, ze zm.; dalej: ustawa o KSAP) ma następujące brzmienie:

„Prezes Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa: (...)

wysokość, szczegółowe zasady i tryb ustalania, wypłacania oraz zwrotu stypendium i innych kosztów kształcenia, a także przypadki, w których stypendium i inne koszty nie podlegają zwrotowi lub podlegają zwrotowi w części”.

Z kolei zaskarżony § 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, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1999 r.) stanowi:

„Koszty kształcenia podlegają zwrotowi w części w przypadkach:

1) 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 (...)”.

Znaczenie w niniejszej sprawie mają także niektóre przepisy ustawy o KSAP oraz rozporządzenia z 1999 r., niekwestionowane w pytaniu prawnym, które dotyczą kosztów kształcenia w KSAP. Art. 7 ustawy o KSAP określa sytuacje, w których koszty kształcenia w KSAP podlegają zwrotowi. Zgodnie z treścią tego przepisu:

„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, stypendium oraz inne koszty kształcenia podlegają w całości lub w części zwrotowi, z zastrzeżeniem art. 8 pkt 2. Decyzję w tych sprawach podejmuje Prezes Rady Ministrów”.

Z kolei § 7 rozporządzenia z 1999 r. określa, że:

„Do kosztów kształcenia słuchacza, oprócz stypendium, zalicza się składki na ubezpieczenie społeczne słuchaczy oraz inne koszty poniesione przez Szkołę na działalność dydaktyczną i na bieżące funkcjonowanie Szkoły”.

Przepis § 9 rozporządzenia 1999 r. określa sposób wyliczenia kosztów kształcenia:

„1. Koszt kształcenia słuchacza w roku kształcenia stanowi iloraz kosztów określonych w § 7, pomniejszonych o kwoty wpłacone przez słuchaczy z tytułu odpłatnych świadczeń Szkoły na ich rzecz, i średniej liczby słuchaczy w roku kształcenia.

2. Koszt kształcenia słuchacza, ustalony zgodnie z ust. 1, dla danego roku kształcenia podlega przeliczeniu przy zastosowaniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski», obowiązującego w miesiącu, w którym wydano decyzję o zwrocie kosztów kształcenia”.

1.2. Kwestionowany w niniejszej sprawie art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP został uchwalony przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji, tj. przed 17 października 1997 r. Trybunał Konstytucyjny orzekał już o zgodności przepisów ustawowych pochodzących sprzed 17 października 1997 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji (zob. przykładowo wyroki z: 25 listopada 1997 r., sygn. U 6/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 65; 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 17 października 2000 r., sygn. K 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253; 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67; 28 listopada 2005 r., sygn. K 22/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 118; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11). Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że dla oceny zgodności z Konstytucją treści normy prawnej miarodajny jest stan prawny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i

trybu jego ustanowienia – stan z dnia wydania przepisu (zob. wyroki z 25 listopada 1997 r., sygn. U 6/97 oraz z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, i przywołane tam orzecznictwo).

Zarzut sformułowany przez WSA dotyczy treści art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP, a nie procedury uchwalenia przepisu lub kompetencji do jego wydania. Z tego względu Trybunał uznaje, że art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności kwestionowanego przepisu ustawy o KSAP.

2. Przeprowadzenie kontroli zgodności z Konstytucją dopuszczalne jest jedynie w sytuacji, gdy zostały spełnione przesłanki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niespełnienie którejkolwiek z dodatnich przesłanek postępowania lub wystąpienie jednej z przesłanek ujemnych oznacza konieczność umorzenia postępowania (por. art. 39 ust. 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Dla dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech szczególnych przesłanek postępowania przewidzianych przez Konstytucję i ustawę o TK jedynie dla tego środka prawnego, tj. przesłanki podmiotowej, przedmiotowej oraz funkcjonalnej. Przesłanka podmiotowa oznacza, że z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego sąd. Z przesłanki przedmiotowej wynika natomiast wymaganie, aby pytanie prawne kwestionowało zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Z kolei przesłanka funkcjonalna jest spełniona, gdy przedmiot pytania prawnego stanowi przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne (por. art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK).

Pytanie prawne niewątpliwie spełnia przesłankę podmiotową oraz przedmiotową. Należy natomiast rozważyć spełnienie przesłanki funkcjonalnej. Ze stanu faktycznego sprawy wynika, że ewentualne uznanie niezgodności z Konstytucją § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1999 r. mogłoby mieć wpływ na rozstrzygnięcie przez WSA o zasadności skargi Krzysztofa R. Wątpliwości może natomiast wywoływać kwestia spełnienia przesłanki funkcjonalnej przez kwestionowany art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP, który zawiera upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w niniejszej sprawie, podtrzymuje wcześniejszy pogląd, zgodnie z którym: „upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego nie może być samo w sobie podstawą orzeczenia sądowego, niemniej jednak jego poprawność (lub wadliwość) konstytucyjna może w pewnych sytuacjach mieć znaczenie dla sądu orzekającego w konkretnej sprawie” (wyrok z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82). Jak bowiem wskazywano już we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału, uznanie niezgodności z Konstytucją delegacji ustawowej powoduje „konsekwencje – co zrozumiałe – także w stosunku do ściśle powiązanego z nią rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Nie może bowiem funkcjonować w obrocie prawnym rozporządzenie wykonawcze do ustawy niemające «punktu zaczepienia» w ustawie” (wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104).

Ewentualne uznanie niezgodności z Konstytucją § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1999 r. będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, na tle której WSA dostrzegł wątpliwość konstytucyjną. Jednakże również ewentualne orzeczenie Trybunału o niezgodności z Konstytucją art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP zawierającego upoważnienie ustawowe ma znaczenie dla kierunku jej rozstrzygnięcia, skoro spowoduje odpadnięcie podstawy obowiązywania wskazanego przepisu rozporządzenia.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że pytanie prawne spełnia wymaganie występowania przesłanki funkcjonalnej zarówno co do zarzutu dotyczącego art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP jak i § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1999 r.

3.1. Art. 92 ust. 1 Konstytucji dopuszcza stanowienie rozporządzeń jedynie na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Zgodnie z tym przepisem upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (musi wskazywać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (musi zawierać „wytyczne dotyczące treści aktu”) – (por. wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120).

Z uwagi na treść zarzutu sformułowanego przez WSA, w niniejszej sprawie konieczne jest przywołanie linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej wymagania szczegółowości treściowej upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia.

Upoważnienie ustawowe nie może mieć charakteru blankietowego (zob. wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99). Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że w systemie prawnym, w którym obowiązuje zasada podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa powszechnie obowiązującego, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Przede wszystkim organy władzy wykonawczej, upoważnione do wydawania aktów wykonawczych, nie mogą mieć możliwości kształtowania zasadniczych elementów regulacji prawnej. Zdaniem Trybunału: „Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii” (zob. przykładowo wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3).

Wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego mogą być sformułowane w różny sposób. Nie jest konieczne, aby były zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Dopuszczalne jest ich zmieszczenie także w innych przepisach ustawy, pod warunkiem że będzie możliwe precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. W przypadku gdy rekonstrukcja okazałaby się niemożliwa, przepis zawierający upoważnienie będzie uznany za niezgodny z wymaganiami konstytucyjnymi (zob. wyroki z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99; 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32; 16 lipca 2009 r., sygn. K 36/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 111).

Stopień szczegółowości regulacji ustawowej zależy od charakteru materii (spraw), które rozporządzenie ma 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” (zob. wyroki z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99; 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02).

Ocena przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe pod względem zgodności z wymaganiem zamieszczenia wytycznych określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji sprowadza się do dwóch kwestii. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny musi ustalić, czy w ustawie zawarto w ogóle jakiekolwiek wytyczne. Całkowity brak wytycznych przesądza o niezgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli w ustawie zawarto wytyczne, konieczne jest ustalenie, czy sposób ich zredagowania pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii (por. wyroki z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99; z 10 września 2001 r., sygn. K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164; 23 listopada 2010 r., sygn. P 23/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 107).

3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarówno art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP jak i pozostałe przepisy tej ustawy nie zawierają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

Przepisy te nie wskazują kierunków rozwiązań, kryteriów czy celów, którymi 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. 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.

Ze wskazanych względów art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3.3. 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 (por. wyroki z: 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 55; 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16; 31 sierpnia 2006 r., sygn. K 25/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 96). W uzasadnieniu wyroku z 12 września 2006 r. o sygn. K 55/05 Trybunał zauważył, że „Rozporządzenie oparte na niekonstytucyjnym przepisie prawnym (niekonstytucyjnej delegacji ustawowej), niezależnie od treści tego aktu, jest również niezgodne z Konstytucją. Dzieli więc los ustawowego przepisu upoważniającego” (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza w niniejszej sprawie, że orzeczenie o niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego zawartego w art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP, powoduje zatem także niezgodność zaskarżonego § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1999 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. WSA wskazał, że § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1999 r. jest niezgodny także z art. 2 Konstytucji.

Trybunał zauważa, że przewidziany w kwestionowanym przepisie rozporządzenia z 1999 r. mechanizm, zgodnie z którym osoba skreślona z listy słuchaczy KSAP po pierwszych ośmiu miesiącach kształcenia jest zobowiązana do zwrotu kosztów kształcenia odpowiadających podwójnej wysokości należnego słuchaczowi stypendium, nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych. Nie jest bowiem niezbędne, aby sposób określenia części kosztów kształcenia, która miałaby podlegać zwrotowi, był wyznaczony przez odniesienie

się do składników tych kosztów, określonych w § 7 i § 9 rozporządzenia z 1999 r. Wymagane jest jedynie to, aby kwota podwójnej wysokości stypendium podlegająca obowiązkowi zwrotu stanowiła rzeczywiście część kosztów kształcenia, czyli nie przekraczała pełnych kosztów kształcenia słuchacza w żadnym przypadku.

Z pisma Dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej z 28 stycznia 2011 r. wynika, że w ostatnim zakończonym roku kształcenia 2009/2010 koszt kształcenia słuchacza KSAP obliczony zgodnie z § 9 rozporządzenia z 1999 r. wyniósł 107 899,66 zł. Z kolei, od 3 października 2006 r. (zob. § 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 października 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie stypendiów i innych kosztów kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Dz. U. Nr 179, poz. 1322), zgodnie z § 3 rozporządzenia z 1999 r. stypendium słuchacza wynosi 2400 zł. To znaczy, że koszty kształcenia słuchacza w KSAP w ostatnim zakończonym roku kształcenia 2009/2010 są ponaddwukrotnie wyższe niż kwota w wysokości podwójnego stypendium podlegająca zwrotowi za dany rok na podstawie § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1999 r.

Gdyby hipotetycznie w danym roku kwota podwójnej wysokości stypendium, podlegająca zwrotowi stosownie do § 11 rozporządzenia z 1999 r., przewyższała kwotę rocznego kosztu kształcenia obliczoną zgodnie z § 9 rozporządzenia, byłaby to sytuacja niezgodna z ustawą. W takim konkretnym stanie rzeczy, sąd administracyjny badający zgodność z prawem decyzji administracyjnej nakładającej obowiązek zwrotu kwoty, która przewyższałaby wysokość kosztów kształcenia słuchacza, miałby kompetencję do odmowy zastosowania § 11 rozporządzenia z 1999 r. Zgodnie z utrwalonym poglądem judykatury i doktryny, sądy mają kompetencję do odmowy zastosowania przepisów rozporządzenia w konkretnej sprawie, które uznają za niezgodne z aktem normatywnym wyższego rzędu (por. wyroki TK z: 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12; 7 września 2010 r., sygn. P 94/08, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 67; postanowienia TK z: 16 października 1996 r., sygn. P 5/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 46, 4 grudnia 1996 r., sygn. P 7/96, OTK ZU nr 6/1996, poz. 57; wyrok SN z 7 marca 2002 r., sygn. akt III RN 50/01, OSNP nr 20/2002, poz. 476; uchwała NSA z: 19 stycznia 1998 r., sygn. akt OPS 8/97, ONSA nr 2/1998, poz. 39, 21 lutego 2000 r., sygn. akt OPS 10/99, ONSA nr 3/2000, poz. 90, postanowienie NSA z 12 marca 2009 r., sygn. akt I GPS 1/08, Lex nr 509710, wyrok WSA w Rzeszowie z 17 lutego 2005 r., sygn. akt I SA/Rz 56/04; a także T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. J. Gudowski, Warszawa 2010, s. 23-24; L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” nr 2/1986, s. 10).

Treść kwestionowanego przepisu spełnia zatem wymagania konstytucyjne. Ze wskazanych względów, § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1999 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

5. Jakkolwiek przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego był jeden przepis rozporządzenia, to jednak orzeczenie o niezgodności z Konstytucją przepisu ustawowego stanowiącego upoważnienie do wydania rozporządzenia powoduje utratę mocy obowiązującej całego rozporządzenia. Eliminacja przepisów rozporządzenia z 1999 r. dotyczących stypendiów i innych kosztów kształcenia w KSAP już z dniem ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw spowodowałaby powstanie luki w prawie. Z tej przyczyny Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji – zdecydował, że przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją utracą moc obowiązującą po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw. Krótki termin odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej z jednej strony wynika z

konieczności szybkiego przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją, z drugiej zaś wiąże się z informacją zawartą w piśmie Prezesa Rady Ministrów o podjęciu prac zmierzających do zmian przepisów ustawy o KSAP i rozporządzeń wydanych w celu jej wykonania (w tym rozporządzenia z 1999 r.).

Jeśli chodzi o skutki niniejszego wyroku poza sprawą, w związku z którą zostało przedstawione pytanie prawne WSA, dla postępowań zakończonych już wcześniej ostatecznymi decyzjami Prezesa Rady Ministrów o obowiązku zwrotu kosztów kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w wyroku z 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11). Ze względu na to, że przedmiotem orzekania był przepis ustawowy 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 z 1999 r.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.