

UZASADNIENIE

Przedmiotowy projekt ustawy stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt P 15/10 (Dz. U. Nr 61, poz. 315). W wyroku tym Trybunał orzekł o niezgodności 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.), zwanej dalej „ustawą o KSAP” oraz przepisu § 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.), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie stypendium”, z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność przepisów ustawy o KSAP z Konstytucją ze względu na fakt, że przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, jak i pozostałe przepisy ustawy o KSAP nie zawierają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Przepisy te nie wskazywały 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 spowodował niezgodność art. 8 pkt 2 ustawy o KSAP z Konstytucją.

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.

Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej powołanego wyżej przepisu na 6 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedkładany projekt ustawy nie wprowadza co do zasady nowych rozwiązań merytorycznych, a jedynie dokonuje podziału materii między ustawę a akt wykonawczy wydany na jej podstawie, w myśl wytycznych Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którymi „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” oraz porządkuje przepisy dotyczące słuchaczy oraz pracowników Szkoły.

Jednocześnie, mając na uwadze spójność systemu prawa, projektowana ustawa proponuje również nadanie nowego brzmienia upoważnieniu zawartemu obecnie w art. 8 ustawy o KSAP w zakresie pkt 1, na podstawie którego Prezes Rady Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, zasady wynagradzania pracowników Szkoły i przyznawania im innych świadczeń oraz wymagane kwalifikacje. Powyższe uzasadnione jest faktem, że upoważnienie to również nie posiada stosownych wytycznych w zakresie kryteriów, którymi miałby się kierować Prezes Rady Ministrów przy określaniu materii, o której mowa w upoważnieniu. Ponadto rozporządzenie to również w sposób samodzielny reguluje zakres spraw przy milczeniu w tym zakresie ustawy.

W przedkładanym projekcie ustawy zostały określone zasady przyznawania stypendium, które przysługuje słuchaczowi w okresie kształcenia w Szkole. W dotychczasowych regulacjach wszystkie rodzaje świadczeń, jakie otrzymywał słuchacz nazwane były „stypendium”, co prowadziło do niejasności, w jakiej sytuacji i które stypendium przysługuje słuchaczowi. Wobec powyższego przedkładany projekt ustawy rozróżnia dwa rodzaje stypendium, „stypendium krajowe”, które jest przyznawane słuchaczowi Szkoły w okresie kształcenia w kraju oraz „stypendium zagraniczne”, które jest przyznawane słuchaczowi Szkoły w okresie przebywania poza granicami kraju w związku z odbywaniem stażu administracyjnego lub innych zajęć wynikających z toku kształcenia. Projekt wskazuje również, że stypendium zagraniczne obejmuje jedną czwartą stypendium krajowego, które w przypadku słuchacza Szkoły posiadającego na utrzymaniu członków rodziny zwiększa się o 50 % oraz obejmuje pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem za granicą.

Przedkładany projekt ustawy dookreśla również katalog członków rodziny, wskazując, iż za członków rodziny słuchacza uważa się małżonka, dzieci własne, dzieci przysposobione oraz inne osoby pozostające ze słuchaczem we wspólnym gospodarstwie domowym. Zaproponowany katalog członków rodziny ma na celu zapewnienia racjonalności w przyznawaniu świadczeń słuchaczom Szkoły.

W projekcie ustawy określono również przypadki, w których słuchacz albo absolwent Szkoły zwraca koszty kształcenia oraz przypadki, kiedy słuchacz zwraca stypendium, a także przypadki, w których słuchacz albo absolwent nie zwraca kosztów kształcenia. Zaproponowane rozwiązanie w tym zakresie nie wprowadza nowych rozwiązań

merytorycznych, a jedynie precyzuje dotychczasowe przepisy w celu zapewnienia ich lepszej czytelności.

Przedkładany projekt ustawy zakłada również, że zwrot stypendium krajowego i kosztów kształcenia następuje na podstawie decyzji dyrektora Szkoły i stanowi przychód Szkoły. W decyzji dyrektor określa wysokość i termin zwrotu nie krótszy niż 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Od decyzji dyrektora Szkoły słuchaczowi będzie przysługiwało odwołanie do Prezesa Rady Ministrów. Tym samym projekt ustawy znosi obowiązek podejmowania decyzji w sprawie wysokości zwrotu kosztów kształcenia przez Prezesa Rady Ministrów.

Dyrektorowi Szkoły zostało również przyznane wprost uprawnienie polegające na możliwości umorzenia w całości lub w części słuchaczowi Szkoły należności z tytułu zwrotu stypendium krajowego i kosztów kształcenia w szczególnych przypadkach uzasadnionych względami ekonomicznymi lub społecznymi.

Powyższe rozwiązanie uzasadnione jest faktem, że na Prezesa Rady Ministrów nie powinny być nakładane obowiązki orzecznicze, które mogą być realizowane przez inne podmioty, wskazane w ustawie.

Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, iż większość projektowanych rozwiązań została przeniesiona z rozporządzenia do ustawy, zasadne było uchylenie dotychczasowego przepisu stanowiącego delegację ustawową do wydania rozporządzenia i skonstruowanie nowego upoważnienia ustawowego zakładającego, że Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wysokość stypendium krajowego słuchacza, sposób obliczania stypendium krajowego w przypadku nieobecności słuchacza na zajęciach w Szkole, szczegółowy sposób obliczania i dokumentowania kosztów utrzymania za granicą, o których mowa w art. 6a ust. 1 pkt 3, sposób obliczania kosztów kształcenia słuchacza, sposób i tryb wypłacania stypendium krajowego oraz stypendium zagranicznego – kierując się potrzebą zapewnienia możliwie szerokiego dostępu do kształcenia w Szkole, a także efektywnością i racjonalnością świadczeń przyznawanych słuchaczom Szkoły, oraz uwzględniając, aby stypendium zagraniczne pokrywało koszty noclegu, przejazdów, ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków i leczenia szpitalnego podczas pobytu za granicą, opłat wizowych, oraz uzasadnionych kosztów związanych z realizacją programu określonego przez Szkołę dla stażu administracyjnego lub innych zajęć wynikających z toku kształcenia.

Jednocześnie, mając na uwadze spójność regulacji, uchylone zostało również drugie upoważnienie dla Prezesa Rady Ministrów do określenia zasad wynagradzania pracowników

Szkoły. Zamiast niego zostało dodane nowe upoważnienie, które zobowiązuje Prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, w którym określi wykaz stanowisk oraz wymagania kwalifikacyjne pracowników Szkoły niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach, a także grupy zaszeregowania pracowników Szkoły, stawki miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego pracowników Szkoły, wysokość dodatku funkcyjnego przysługującego z tytułu zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji, wysokość oraz sposób obliczania dodatku służbowego, sposób obliczania i wypłacania dodatku za wysługę lat oraz nagrody jubileuszowej, a także sposób zaliczania okresów pracy uprawniających do dodatku za wysługę lat oraz nagrody jubileuszowej, a także warunki ich dokumentowania – uwzględniając rodzaj zadań i charakter czynności wykonywanych przez pracowników Szkoły na poszczególnych stanowiskach oraz potrzebę posiadania przez nich odpowiednich umiejętności i doświadczenia, a także mając na uwadze potrzebę zapewnienia prawidłowej organizacji pracy w Szkole.

W zakresie przysługującego pracownikowi Szkoły dodatku za wysługę lat pracy, nagrody jubileuszowej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego projekt ustawy przewiduje odesłanie do regulacji zawartych w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 i Nr 219, poz. 1706 oraz z 2011 r. Nr 82, poz. 451). Wobec powyższego warunki przyznawania prawa do ww. świadczeń zostały określone w ustawie. Natomiast w delegacji ustawowej wskazane zostały do uregulowania, w drodze rozporządzenia, jedynie sposób obliczania i wypłacania dodatku za wysługę lat oraz nagrody jubileuszowej, a także sposób zaliczania okresów pracy uprawniających do dodatku za wysługę lat oraz nagrody jubileuszowej, a także warunki ich dokumentowania. W obecnie obowiązującym stanie prawnym powyższe kwestie w całości stanowią materię aktu wykonawczego.

Projektowana regulacja przewiduje również inne przepisy materialne dotyczące zasad wynagradzania pracowników Szkoły, w szczególności w zakresie określenia innych świadczeń związanych z pracą, tj. prawo do dodatku funkcyjnego, prawo do dodatku służbowego, prawo do premii czy nagrody.

Przedkładany projekt wprowadza także jeden przepis przejściowy, który wskazuje, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy dotyczących zwrotu przez słuchacza albo absolwenta Szkoły kosztów kształcenia oraz umorzenia w całości lub w części należności z tytułu zwrotu stypendium krajowego i innych kosztów kształcenia stosuje się przepisy dotychczasowe. Zaproponowany przepis przejściowy jest konieczny z uwagi na fakt, iż nastąpiła zmiana podmiotu wydającego decyzję w sprawie

zwrotu stypendium i kosztów kształcenia. Natomiast wprowadzenie przepisów przejściowych w pozostałym zakresie należy uznać za zbędne z uwagi na fakt, iż przedmiotowy projekt dokonuje podziału materii między ustawą a rozporządzeniem, nie wprowadzając przy tym co do zasady nowych rozwiązań prawnych.

Zaproponowany termin wejścia w życie projektowanej regulacji jest powiązany ściśle z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał odroczył wejście w życie ww. wyroku na 6 miesięcy, tj. do dnia 23 września 2011 r. Stąd też termin wejścia w życie projektowanej regulacji ustalony został przez wskazanie konkretnej daty.

Reasumując, przedkładany projekt ustawy wykonuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego, przez przeniesienie materii o randze ustawowej do ustawy o KSAP oraz przez skonstruowanie upoważnień ustawy w sposób zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Nie jest wymagane dołączenie opinii, o której mowa w § 12a uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337), projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny. Do projektu nie zgłoszono uwag w trybie przewidzianym w ww. ustawie.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I. Cel projektowanej ustawy

Projekt ustawy stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt P 15/10 (Dz. U. Nr 61, poz. 315). W wyroku tym Trybunał orzekł o niezgodności 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.) oraz przepisu § 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.), z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ze względu na brak prawidłowo skonstruowanej normy upoważniającej do wydania rozporządzenia, zgodnie z zasadami konstytucyjnymi.

II. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Projektowana ustawa nie zmienia co do istoty regulacji dotyczących problematyki określania zasad wynagradzania pracowników Szkoły i przyznawania im innych świadczeń oraz wymaganych kwalifikacji, jak również regulacji w zakresie wysokości, szczegółowych zasad i trybu ustalania, wypłacania oraz zwrotu stypendium i kosztów kształcenia, a także przypadków, w których stypendium i inne koszty nie podlegają zwrotowi lub podlegają zwrotowi w części. Przenosi ona jedynie część regulacji zawartej w rozporządzeniach do ustawy oraz na nowo formułuje upoważnienia ustawowe, w sposób zapewniający ich zgodność z normami konstytucyjnymi.

Zatem podmioty, na które będzie oddziaływała projektowana regulacja to pracownicy Szkoły oraz jej słuchacze.

III. Wyniki konsultacji społecznych

Projekt ustawy został przekazany do konsultacji społecznych następującym podmiotom: Prezesowi Zarządu Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Dyrektorowi Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Przewodniczącemu Rady Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Szefowi Służby Cywilnej oraz Przewodniczącemu Rady Służby Cywilnej.

Do projektu ustawy uwagi zgłosił Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Prezes Zarządu Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz Szef Służby Cywilnej.

Uwagi Dyrektora Szkoły zostały szczegółowo omówione na spotkaniu w dniu 23 maja 2011 r. w siedzibie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i zostały uwzględnione w treści omawianego projektu.

Uwagi Prezesa Zarządu Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w zakresie zmiany brzmienia projektowanego art. 7a ust. 2 pkt 2 ustawy przez zmianę wyrazów „w części proporcjonalnej do liczby dni nieprzepracowanych w urzędach” na wyrazy „w części proporcjonalnej do liczby miesięcy nieprzepracowanych w urzędach” nie zostały uwzględnione, bowiem wypowiedzenie umowy o pracę nie zawsze skutkuje na koniec miesiąca. Nie została uwzględniona również uwaga dotycząca wskazania, że stypendium krajowe otrzymywane przez słuchacza Szkoły nie może być niższe niż 1,5 mnożnika kwoty bazowej służącej do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej, z uwagi na fakt, iż rozwiązanie to generowałoby dodatkowe koszty dla budżetu państwa, natomiast przedkładany projekt ma na celu wykonanie wyroku Trybunału.

Natomiast uwaga Szefa Służby Cywilnej w zakresie pominięcia w projekcie kompetencji Prezesa Rady Ministrów do wydawania decyzji w sprawie zwrotu kosztów kształcenia nie została uwzględniona z uwagi na fakt, że obowiązek wydawania decyzji w powyższej sprawie został przeniesiony na dyrektora Szkoły, zgodnie z projektowanym art. 7b ustawy. Przedkładany projekt nie uwzględnia również uwagi Szefa Służby Cywilnej w zakresie rezygnacji z odesłania w przepisach projektu do norm zawartych w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Powyższy zabieg legislacyjny został zastosowany z uwagi na konieczność zachowania skrótowości projektu, a ponadto jest zgodny z zasadami techniki prawodawczej (§ 4 ust. 3 ZTP). Jednocześnie zauważenia wymaga, że pozostałe uwagi zostały uwzględnione przez zmianę redakcyjną poszczególnych przepisów odnoszących się do zwrotu kosztów kształcenia wskutek skreślenia słuchacza z listy słuchaczy.

Pozostałe podmioty nie zgłosiły uwag w ramach konsultacji społecznych.

IV. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie projektowanych rozwiązań nie będzie miało wpływu na sektor finansów publicznych, gdyż projektowane zmiany mają jedynie charakter porządkujący, bowiem polegają na przeniesieniu materii ustawowej z rozporządzeń do ustawy oraz na prawidłowym skonstruowaniu upoważnień ustawowych.

V. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na rynek pracy.

VI. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

VII. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.