

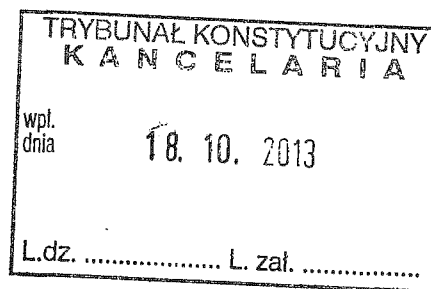


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 18 października 2013 r.

Sygn. akt K 16/13

BAS-WPTK-1060/13



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 24 kwietnia 2013 r. (sygn. akt. K 16/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 94 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.), w części zawierającej zwrot: „spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1”, **jest niezgodny** z art. 70 ust. 3 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 95 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje, o których mowa w art. 94 tej ustawy, **jest niezgodny** z art. 70 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniu 2 maja 2013 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: Trybunał, TK) w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO, wnioskodawca) z 24 kwietnia 2013 r. (sygn. akt K 16/13).

Przedmiotem kontroli jest art. 94 ust. 5 i art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.; dalej: prawo o szkolnictwie wyższym, p.s.w.). Zdaniem RPO, art. 94 ust. 5 p.s.w. „w części zawierającej słowa «spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1»” oraz art. 95 ust. 1 p.s.w. są niezgodne z art. 70 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Kwestionowany art. 94 ust. 5 p.s.w. stanowi: „Uczelnia niepubliczna spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1 może otrzymać: 1) dotację przeznaczoną na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich; 2) dotacje na dofinansowanie kosztów realizacji zadań wymienionych w ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 oraz 8-10”. Z kolei art. 95 ust. 1 p.s.w. przewiduje, iż: „Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje, o których mowa w art. 94, oraz sposób kontroli ich wykorzystania, uwzględniając jakość kształcenia w uczelni, liczbę nauczycieli akademickich, dla których uczelnia jest podstawowym miejscem pracy, liczbę kształconych w uczelni studentów studiów stacjonarnych i uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, zaangażowanie własnych środków w rozwój bazy materialnej uczelni oraz osiągnięcia uczelni w dotychczasowym kształceniu”.

Sejm pragnie zwrócić uwagę, że Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: MNiSW; minister) do dnia sporządzenia niniejszego pisma nie wydał rozporządzenia, o którym mowa w zaskarżonym art. 95 ust. 1 p.s.w.

II. Analiza formalnoprawna

1. We wniosku RPO jako przedmiot kontroli zostały wskazane dwa, ujęte odrębnie (nie związkowo) przepisy prawa o szkolnictwie wyższym: art. 94 ust. 5 p.s.w. w części, w jakiej uzależnia przyznanie dotacji uczelniom niepublicznym od spełnienia warunków określonych w przepisach podustawowych, oraz art. 95 ust. 1 p.s.w. w pełnym zakresie normowania

Według wnioskodawcy, oba zaskarżone przepisy, choć stanowią osobne jednostki redakcyjne, składają się na jedną normę prawną. „[O]dwołują się nawzajem do swoich treści w taki sposób, że ich oddzielne stosowanie nie jest możliwe. Art. 95 ust. 1 powołuje się co prawda na art. 94 (jako całość, a nie jedynie art. 94 ust. 5) ustawy, z kontekstu wynika jednak jednoznacznie, że odesłanie dotyczy wyłącznie przepisów odnoszących się do uprawnień szkół niepublicznych. Należy także podkreślić, że przepisy te odnoszą się do dokładnie tego samego uprawnienia (pozyskiwania i otrzymywania tych samych dotacji). Rekonstrukcja treści uprawnienia wymaga zatem odwołania się do obu jednostek redakcyjnych” (wniosek, s. 4). W związku z tym „Art. 94 ust. 5 ustawy został zaskarżony w części, w jakiej uzależnia przyznanie dotacji od spełnienia warunków określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1 ustawy (a więc w części obejmującej wyrazy «spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1»). Należy zauważyć, że w pozostałym zakresie przepis ten nie budzi wątpliwości konstytucyjnych” (wniosek, s. 4). „Zastrzeżenia konstytucyjne budzi wyłącznie uzależnienie przyznania dotacji od spełnienia warunków zawartych w przepisach podustawowych wydanych na podstawie art. 95 ust. 1” (wniosek, s. 5).

Zdaniem wnioskodawcy, art. 92 ust. 1 Konstytucji (przywołany wzorzec kontroli) oraz treść zarzutów skłaniają do uznania, że „oddzielne rozpatrywanie obu zaskarżonych przepisów byłoby niecelowe. Prowadziłoby bowiem do nieuzasadnionego rozbicia jednej normy [upoważniającej do wydania rozporządzenia – uwaga własna] na dwie niesamodzielne jednostki” (wniosek, s. 4).

2. Przyjęty w *petitum* wniosku sposób ujęcia przedmiotu kontroli (dwa odrębne przepisy prawa o szkolnictwie wyższym) nie koresponduje z intencjami wyrażonymi

w jego uzasadnieniu (łączone wskazanie dwóch przepisów prawa o szkolnictwie wyższym, wniosek, s. 3 i n.).

Analiza zakwestionowanych przepisów oraz adekwatnego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że oddzielne rozpatrywanie konstytucyjności art. 94 ust. 5 oraz art. 95 ust. 1 p.s.w. należy uznać – wbrew stanowisku RPO – za trafne. Stwierdzenie to nie stoi w sprzeczności z uznaniem, że w procesie ustalania sensu normatywnego każdego z zakwestionowanych przepisów należy uwzględnić (już choćby z uwagi na odesłanie, jakie każdy z nich *expressis verbis* formułuje) treść drugiego z nich. Z punktu widzenia zasad rządzących procesem kontroli konstytucyjności (m.in. zasady wstrzemięźliwości sędziowskiej), determinujących również sposób formułowania sentencji wyroków przez TK, dla prawidłowego określenia przedmiotu kontroli jest jednak istotne nie przywołanie wszystkich jednostek redakcyjnych ustawy, służących za budulec danej normy prawnej, lecz wskazanie tej jednostki redakcyjnej, albo wręcz jej części, która decyduje o niekonstytucyjności danej normy. Nie można wprawdzie wykluczyć, że *a casu* niekonstytucyjność danego przepisu będzie efektem kumulacji jego treści i treści innego przepisu (innych przepisów). W sytuacji, gdy łączne uwzględnienie kilku jednostek redakcyjnych aktu normatywnego jest konieczne dla odtworzenia tego elementu normy, który odpowiada istocie problemu konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny stosuje dwie alternatywne techniki. Po pierwsze, w *petitum* wyroku stwierdza (nie)konstytucyjność danej jednostki redakcyjnej aktu normatywnego w zakresie, który konstruuje, stosując odesłanie do innej jednostki redakcyjnej tego bądź innego aktu normatywnego (por. m.in. wyroki TK z: 25 stycznia 2005 r., sygn. akt K 25/04; 22 marca 2007 r., sygn. akt U 1/07; 15 listopada 2011 r., sygn. akt P 29/10). Po drugie, w *petitum* wyroku stwierdza (nie)konstytucyjność danej jednostki redakcyjnej aktu normatywnego w związku z inną jednostką redakcyjną tego bądź innego aktu normatywnego (przykładowo wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08).

W niniejszej sprawie RPO, wskazując dwa przepisy łącznie jako przedmiot kontroli, nie zastosował żadnej z wymienionych wyżej technik. Artykuł 94 ust. 5 p.s.w. zakwestionował on zakresowo, tzn. w części wyodrębnionej poprzez wskazanie stosownej frazy, w której upatruje niekonstytucyjnego elementu normy odtwarzanej ze wspomnianego artykułu. W tych okolicznościach trudno ustalić, w czym miałyby się wyrażać konieczność „łączonego rozpatrywania” art. 94 ust. 5 i art. 95 ust. 1 p.s.w.

Podobną wątpliwość należy zgłosić, gdy idzie o art. 95 ust. 1 p.s.w. Przepis ten wyraża upoważnienie do uregulowania w rozporządzeniu materii, która zdaniem RPO jest konstytucyjnie zastrzeżona dla ustawy, podczas gdy ustawa nawet zrębowo jej nie reguluje. Materię tę stanowią „dotacje dla uczelni niepublicznych”, o czym wprost mowa w art. 95 ust. 1 p.s.w. Zawarte w tym artykule odesłanie do art. 94 ust. 5 p.s.w. służy doprecyzowaniu, o jaki rodzaj dotacji chodzi, co z punktu widzenia problemu konstytucyjnego (i przywołanych wzorców kontroli) nie jest okolicznością istotną. W tej sytuacji przedmiot kontroli powinien, w ocenie Sejmu, stanowić samodzielnie ujmowany art. 95 ust. 1 p.s.w. Należy przy tym zauważyć, że łączne rozpatrywanie konstytucyjności art. 95 ust. 1 oraz art. 94 ust. 1 p.s.w. we wskazanym przez RPO zakresie (czyli jedynie w części zawierającej słowa „spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1”) nie mogłoby służyć uszczegółowieniu ani żadnej modyfikacji normy, którą można wywieść z samodzielnie interpretowanego art. 95 ust. 1 p.s.w.

W konkluzji tej części rozważań Sejm stwierdza, że przedmiot kontroli w niniejszej sprawie stanowią – zgodnie z konstrukcją *petitum* wniosku RPO – odrębnie ujmowane: art. 94 ust. 5 oraz art. 95 ust. 1 p.s.w.

3. W ramach przedmiotu kontroli dalszego doprecyzowania wymaga art. 95 ust. 1 p.s.w. Zgodnie z jego treścią, materia przekazana do unormowania w rozporządzeniu obejmować ma trzy obszary: 1) warunki występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje, 2) tryb występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje oraz 3) sposób kontroli wykorzystania tych dotacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie wykazał, że wszystkie te trzy, ustawowo wyróżnione aspekty udzielania dotacji stanowią składowe „warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych”, które Konstytucja zastrzega w art. 70 ust. 3 dla regulacji ustawowej. Wnioskodawca poprzestaje na stwierdzeniu, że konstytucyjne odesłanie do ustawy jest nieostre, więc jednoznaczne wskazanie wszystkich elementów, które muszą być unormowane na tym szczeblu może być dyskusyjne (wniosek, s. 15).

W związku z powyższym trzeba zauważyć, że nawet jeśli ustawowe „warunki występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje”, nie są ekwiwalentne względem konstytucyjnych „warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych”, to niewątpliwie w nich się zawierają (pozostają w stosunku do nich

w relacji podrzędności). Tego samego nie można natomiast powiedzieć w odniesieniu do pozostałych członów materii przekazanej w art. 95 ust. 1 p.s.w. do rozporządzenia, czyli „trybu występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje” oraz „sposobu kontroli wykorzystania tych dotacji”.

Warto w tym kontekście przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim orzecznictwie, iż tryb przyznawania świadczeń może być określony w rozporządzeniu wykonawczym, jeżeli dotyczy zagadnień technicznych (zob. m.in. wyrok z 20 maja 2003 r., sygn. akt K 56/02). Co więcej, w wyroku z 26 kwietnia 2004 r. (sygn. akt K 50/02) TK, odnosząc się do kwestii analogicznej jak rozważana w niniejszym postępowaniu (tj. przekazanych przez art. 70 ust. 4 Konstytucji do uregulowania w ustawie warunków udzielania pomocy uczniom i studentom w dostępie do wykształcenia), uznał, że: „[...] nie zachodzą przesłanki do uznania kwestionowanego przepisu ustawy o systemie oświaty za niezgodny z art. 70 ust. 4 Konstytucji, w zakresie form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej przysługującej uczniom. Delegacja ustawowa w tym zakresie [...] mogłaby zostać wykonana w drodze rozporządzenia. Jednakże «warunki» udzielania takiej pomocy powinny być uregulowane w przepisach rangi ustawowej, a nie w drodze aktu wykonawczego”.

Wziąwszy pod uwagę przywołane judykaty, przede wszystkim zaś uwzględniając, że wnioskodawca nie przedstawił argumentów, które miałyby potwierdzić, iż „tryb występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje” oraz „sposób kontroli wykorzystania tych dotacji” stanowią materię zastrzeżoną w art. 70 ust. 3 Konstytucji dla ustawy, należy uznać, że zarzuty RPO w tej części pozostają bez uzasadnienia wymaganego przez art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej ustawa o TK). W następstwie tych ustaleń Sejm wnosi o ograniczenie kontroli konstytucyjności art. 95 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym do zakresu, w jakim przepis ten upoważnia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje, o których mowa w art. 94 tej ustawy, w pozostałym zaś zakresie o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

III. Materia konstytucyjnie zastrzeżona dla ustawy

1. Zarzuty wnioskodawcy

Zarzucając art. 94 ust. 5 i art. 95 ust. 1 p.s.w. niezgodność z art. 70 ust. 3 Konstytucji, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że przywołany przepis ustawy zasadniczej wprowadza tzw. zasadę dwusektorowości systemu oświaty, zgodnie z którą obok systemu szkolnictwa publicznego może istnieć sektor niepubliczny. Konstytucja gwarantuje bowiem uprawnienie do zakładania niepublicznych szkół wyższych, w których można realizować prawo do nauki. Korelatem prawa do nauki „jest obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej powstawaniu i utrzymaniu się na rynku edukacji szkół i uczelni niepublicznych. Państwo jest zobowiązane do takiego skonstruowania przepisów prawa, aby dawały one niepublicznym placówkom faktyczną możliwość konkurencji ze szkołami publicznymi” (wniosek, s. 6). „Przepis art. 70 ust. 3 Konstytucji pełni wobec podmiotów niepublicznych prowadzących szkoły wyższe funkcję gwarancyjną. Konstytucja nie nakazuje objęcia szkół niepublicznych pełnym finansowaniem, nie określa też żadnego minimum udziału państwa w dotowaniu placówek. Funkcja gwarancyjna służy [...] zapewnieniu przewidywalności, a więc pewności i stałości, systemu wsparcia ze strony państwa. Szkoły powinny mieć możliwość planowania swojej działalności z uwzględnieniem dotacji, które będą mogły otrzymać na podstawie warunków określonych w ustawie” (wniosek, s. 12).

Wnioskodawca przyznaje, że art. 70 ust. 3 Konstytucji nie nakazuje władzom publicznym finansowania działania szkół niepublicznych na takich samych zasadach jak szkół publicznych. „Zakres i zasady przyznawania finansowego wsparcia dla obu sektorów oświaty mogą być różne. Art. 70 ust. 3 Konstytucji wyraźnie wskazuje jednak, że warunki udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych powinny zostać określone w ustawie. Ustrojodawca zdecydował zatem o uznaniu tego zakresu spraw za materię zarezerwowaną do wyłączności ustawy. Oznacza to, że żaden kluczowy element decydujący o warunkach przyznania szkołom niepublicznym finansowego wsparcia ze strony państwa nie może zostać przeniesiony do aktów normatywnych rangi podustawowej” (wniosek, s. 7).

Zdaniem RPO, przez „warunki”, o których mowa w art. 70 ust. 3 Konstytucji należy rozumieć „konkretne, samodzielne i możliwe do wyegzekwowania zasady

udzielania dotacji niepublicznym szkołom wyższym” (wniosek, s. 14). „W ustawie powinna znaleźć się podstawa prawna do udzielenia dotacji, a nie jedynie podstawa do uregulowania tej kwestii w aktach normatywnych rangi podustawowej” (wniosek, s. 14). Tej przesłanki nie spełniają zaskarżone przepisy, które przekazują do regulacji w drodze rozporządzenia określenie warunków udzielania finansowego wsparcia niepublicznym szkołom wyższym. Tym samym akt podustawowy wkracza w materię konstytucyjnie zastrzeżoną dla ustawy (wniosek, s. 11).

2. Wzorzec kontroli

Adekwatnym – względem zarzutów RPO – wzorcem kontroli jest zdanie trzecie art. 70 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego „Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa”. Treść tego przepisu należy jednak ustalać w kontekście normatywnym całego art. 70 Konstytucji, na który składają się dwa kompleksy norm. „Przepis ten statuuje rozliczne zadania państwa w zakresie oświaty i nauki, z którymi nie wiąże się jednak możliwość skierowania roszczenia o ich wyegzekwowanie na rzecz jednostki. Realizacja tych zadań stanowi natomiast gwarancję instytucjonalną dla podmiotowego prawa do nauki, mającego konstytucyjną genezę i konstytucyjnie regulowane fragmenty reżimu normatywnego, co jest objęte drugim kompleksem norm zawartych w art. 70 Konstytucji” (zob. wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

Na konstytucyjne prawo do nauki składa się między innymi: prawo do bezpłatnego nauczania w szkołach publicznych (art. 70 ust. 2 Konstytucji), prawo obywateli i instytucji do tworzenia niepublicznych zakładów oświatowych wszystkich szczebli do szkół wyższych włącznie (art. 70 ust. 3 Konstytucji), gwarancja powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, udzielana przez władzę publiczną (art. 70 ust. 4 Konstytucji), autonomia szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji) (zob. wyrok TK z 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99). W doktrynie konstytucyjnej wskazuje się, że analizowane uprawnienie jest samoistnym, klasycznym prawem socjalnym, o charakterze podmiotowym, tworzącym po stronie jednostki roszczenie wobec aparatu państwowego o dostęp do narzędzi umożliwiających pobieranie nauki (tak: S. Bułajewski, M. Dąbrowski [w:] *Wolności*

i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polski, red. M. Chmaj, Warszawa 2006, s. 177; por. O. Rudak [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 494-495).

Konstytucja gwarantuje prawo zakładania szkół niepublicznych, w tym szkół wyższych. Uprawnienie to stanowi środek samorealizacji jednostki, gwarancję wolności rozpowszechniania poglądów i przekonań oraz gwarancję pluralizmu światopoglądowego społeczeństwa. Pełni ono istotną funkcję społeczną, ponieważ umożliwia wielu osobom realizację prawa do nauki. „Uczelnie niepubliczne nie stanowią jednolitej kategorii obejmującej podmioty o podobnej pozycji faktycznej. Różnią się pod względem rodzaju i ilości prowadzonych kierunków studiów, ilości i pozycji pracowników naukowo-dydaktycznych, ilości i poziomu studentów, uprawnień do nadawania stopni naukowych, jakości dydaktyki oraz wyników prowadzonych badań naukowych” (wyrok TK z 14 grudnia 2009 r., sygn. akt K 55/07). Uczelnie mogą ponadto różnić się znaczeniem dla realizacji innych praw konstytucyjnych, bowiem poza zadaniami edukacyjnymi, niepubliczne szkoły wyższe pełnią jeszcze inne ważne funkcje społeczne. „Odgrywają coraz to większą rolę jako placówki kulturotwórcze, przyczyniają się do ożywienia społeczności lokalnych, oddziałują na lokalne elity, szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze, popularyzują wiedzę, a także stały się pracodawcami i wywołały powstanie lub ożywienie rozmaitych usług na lokalnych rynkach, stwarzają tysiącom nauczycieli akademickich szanse nie tylko na wypełnianie edukacyjnej misji, ale również na podniesienie standardu własnego życia” (T. Lewowicki, *Niepubliczne szkoły wyższe w Polsce* [w:] *Dwudziestolecie funkcjonowania niepublicznych szkół wyższych w Polsce*, red. H. Moroz, Kraków 2010, s. 36).

Konstytucja nie gwarantuje „prawa wszelkich uczelni niepublicznych do pomocy państwa”. Na gruncie obowiązującej regulacji konstytucyjnej udział władz publicznych w ich finansowaniu ma określić ustawa. W tym stanie rzeczy „państwo może określać rodzaje uczelni niepublicznych, które uznaje za ważne z określonych powodów i którym udziela pomocy finansowej, stosownie do założeń prowadzonej polityki edukacyjnej” (wyrok TK z 14 grudnia 2009 r., sygn. akt K 55/07). Konstytucja wymaga jednak zachowania formy ustawy dla określenia form tej pomocy. W związku z tym musi istnieć regulacja ustawowa zawierająca obiektywne i racjonalne kryteria, jakie muszą spełniać uczelnie niepubliczne przy ubieganiu się o dotacje. Ponadto z regulacji konstytucyjnej nie wynika, iż pomoc państwa obejmuje

pełne finansowanie szkolnictwa niepublicznego. Trafny jest więc pogląd, w myśl którego „Szkoly niepubliczne mogą być częściowo finansowane przez władze publiczne” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2002, komentarz do art. 70, s. 11 i n.).

3. Kontekst normatywny kwestionowanej regulacji

1. Analiza zarzutów wnioskodawcy musi być, zdaniem Sejmu, poprzedzona przedstawieniem otoczenia normatywnego, w którym obowiązuje art. 94 ust. 5 i art. 95 ust. 1 p.s.w.

Szkolnictwo wyższe w Polsce ma tradycję sięgającą XIV wieku. Zręby współczesnego modelu szkolnictwa wyższego zostały jednakże zbudowane w okresie dwudziestolecia międzywojennego, ponieważ odzyskanie niepodległości w 1918 r. zainicjowało proces odradzania się polskich uczelni. W tym okresie, obok uczelni państwowych funkcjonowały prywatne szkoły wyższe (np. Katolicki Uniwersytet Lubelski (dalej: KUL), Szkoła Główna Handlowa, Akademia Sztuk Pięknych w Krakowie). Proces ten został przerwany wybuchem II wojny światowej. Po zakończeniu działań wojennych przystąpiono do odbudowy szkolnictwa wyższego, opartego tylko wyłącznie na państwowych uczelniach (wyjątek KUL). Zmiany w systemie politycznym u schyłku lat dziewięćdziesiątych XX wieku przełożyły się bezpośrednio na strukturę własnościową szkolnictwa wyższego. Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) pozwoliła na tworzenie uczelni niepublicznych. Ten stan nie uległ zmianie pod rządami prawa o szkolnictwie wyższym, czego wymiernym skutkiem jest wzrost liczby szkół wyższych w Polsce. W roku 1989 r. funkcjonowały tylko publiczne uczelnie i było ich 97, natomiast w 2013 r. działa 143 uczelnie publicznych i 312 niepublicznych. Poziom skolaryzacji w Polsce w 1990 r. wynosił 9,8%, zaś w 2013 r. – 40,6%. Aktualnie, 1269 tys. studentów kształci się w publicznych szkołach wyższych, natomiast 495 tys. – w niepublicznych (zob. *Szkolnictwo wyższe w Polsce 2013*. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego [on line] http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_07/0695136d37bd577c8ab03acc5c59a1f6.pdf; dostęp: 18 września 2013 r.).

Uczelnie publiczne i niepubliczne (dalej: publiczne i niepubliczne szkoły wyższe) różnią się przede wszystkim pod względem zaplecza organizacyjno-

technicznego, a także liczbą kierunków i studentów. Średnio na uczelni publicznej kształci się około 9,7 tys. studentów (około 29 tys. studiuje na uniwersytetach), zaś na niepublicznej – 2 tys. studentów. Należy podkreślić, iż publiczne uczelnie posiadają ustabilizowaną kadrę naukową oraz proponują szerszą ofertę edukacyjną. Niepubliczne szkoły wyższe nie mają rozbudowanej struktury i prowadzą kształcenie średnio na czterech kierunkach. W dużej mierze „bazują na outsourcingu zasobów – kadry, treści nauczania, bazy materialnej” (zob. *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. – drugi wariant* [on line] < http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/59579f9e6efaec82014d6d5be081ca23.pdf > dostęp: 18 września 2013 r.).

2. Uczelnie publiczne są tworzone przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej (art. 2 ust. 1 pkt 2 p.s.w.), natomiast uczelnie Niepubliczne – przez osobę fizyczną albo osobę prawną niebędącą państwową ani samorządową osobą prawną (art. 2 ust. 1 pkt 3 p.s.w.). Publiczne uczelnie akademickie tworzy się i znosi w drodze ustawy, zaś publiczne uczelnie zawodowe – w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego (art. 18 p.s.w.). Inaczej przedstawia się tryb tworzenia i znoszenia niepublicznych szkół wyższych. Utworzenie uczelni niepublicznej oraz uzyskanie przez nią uprawnień do prowadzenia studiów wyższych na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia wymaga pozwolenia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Z wnioskiem o pozwolenie na utworzenie uczelni omawianego rodzaju może wystąpić osoba fizyczna albo osoba prawna niebędąca państwową ani samorządową osobą prawną (założyciel). Warunkiem niezbędnym do utworzenia takiej szkoły wyższej jest między innymi posiadanie przez założyciela środków finansowych w wysokości co najmniej 500 tysięcy złotych. Po uzyskaniu pozwolenia założyciel składa w formie aktu notarialnego oświadczenie woli o założeniu uczelni niepublicznej. Akt założycielski określa w szczególności założyciela, nazwę, siedzibę i szczegółowy zakres działalności uczelni, wielkość środków majątkowych przeznaczonych na utworzenie uczelni, w tym wartość rzeczy przekazanych jej na własność, termin ich przekazania oraz sposób dalszego finansowania uczelni (art. 23 p.s.w.).

3. System finansowania szkolnictwa polskiego jest zróżnicowany. Zgodnie z art. 15 p.s.w. „Władze publiczne, na zasadach określonych w ustawie, zapewniają uczelniom publicznym środki finansowe niezbędne do wykonywania ich zadań oraz udzielają pomocy uczelniom niepublicznym w zakresie i formach określonych w ustawie”. Badania naukowe i kształcenie na poziomie wyższym w szkołach publicznych są w Polsce finansowane ze środków publicznych za pomocą dotacji i subwencji, a także z przychodów własnych uczelni. Szkoły niepubliczne, w których studiuje około 30% ogółu studentów, nie są finansowane ze środków publicznych (zob. J. Wilkin, *Finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce. Wybrane problemy i postulowane kierunki reform*, „Studia BAS” 2013, nr 3, s. 51 i n.; M. Grzybowski, *Finansowanie szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce* [w:] *Międzynarodowy wymiar i kierunki rozwoju szkolnictwa wyższego – zagadnienia prawne i systemowe*, red. M. Skinder, Bydgoszcz 2011, s. 115 i n.). Mogą jednakże ubiegać się o pomoc państwa w formie dotacji.

W aktualnym stanie prawnym, uczelnie mogą ubiegać się o środki publiczne przeznaczone na finansowanie badań naukowych. Zasady i tryb przekazywania środków określa ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 615 ze zm.). Uczelniom przyznawane są między innymi środki na: działalność statutową, badania naukowe i prace rozwojowe zarządzane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz inne zadania realizowane przez Centrum, projekty badawcze, projekty rozwojowe i projekty celowe finansowane przez ministra właściwego do spraw nauki, inwestycje służące badaniom naukowym i pracom rozwojowym, współpracę naukową z zagranicą. Ustawa o zasadach finansowania nauki nie ogranicza pomocy państwa do uczelni publicznych. W podziale środków finansowych na badania naukowe uczestniczą także podmioty niepubliczne.

W budżecie państwa zastrzega się środki na dotacje podmiotowe związane z dofinansowaniem zadań projakościowych, ściśle określonych w art. 94b p.s.w. Są one ukierunkowane na wynagradzanie uczelni za jakość badań i poziom kształcenia. Beneficjentami tej pomocy mogą być także uczelnie niepubliczne. Sposób podziału oraz tryb przekazywania wskazanej dotacji określa MNiSW w drodze rozporządzenia (zob. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 października 2011 r. w sprawie sposobu podziału i trybu przekazywania podmiotowej dotacji na dofinansowanie zadań projakościowych z budżetu państwa; Dz. U. Nr 251, poz. 1508).

Ponadto dotacje z budżetu państwa dla uczelni niepublicznych są przeznaczone na wypłatę studentom stypendiów naukowych i socjalnych oraz na zadania związane ze zabezpieczeniem studentom i doktorantom z niepełnosprawnością warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia (art. 94 ust. 4 i ust 4a p.s.w.). Dotowanie z budżetu państwa powyższych celów ma charakter obligatoryjny (M. Duda [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, uwagi do art. 94, Warszawa 2012; dostęp: Legalis).

Nadto uczelnia niepubliczna ma prawo ubiegać się także o inne dotacje podmiotowe i celowe. W myśl zaskarżonego art. 94 ust. 5 p.s.w. uczelnia niepubliczna, spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1 p.s.w., może otrzymać:

1) dotację przeznaczoną na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich;

2) dotacje na dofinansowanie kosztów realizacji:

– zadań związanych z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, w tym studentów, o których mowa w art. 99 ust. 1a, z wyłączeniem kształcenia, o którym mowa w art. 99 ust. 1 pkt 1a, kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty (art. 94 ust. 1 pkt 1 p.s.w.);

– zadań uczelni wojskowej związanych z obroną narodową (art. 94 ust. 1 pkt 2 p.s.w.);

– zadań uczelni artystycznej związanych z działalnością kulturalną w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 94 ust. 1 pkt 4 p.s.w.);

– zadań uczelni morskiej związanych z utrzymaniem statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych dla kadr morskich (art. 94 ust. 1 pkt 5 p.s.w.);

– zadań związanych ze świadczeniami zdrowotnymi, wykonywanymi w ramach kształcenia studentów studiów stacjonarnych w podstawowej jednostce organizacyjnej uczelni medycznej lub innej uczelni publicznej, w której prowadzone jest kształcenie na kierunkach medycznych pod bezpośrednim nadzorem nauczycieli akademickich posiadających kwalifikacje do wykonywania zawodu medycznego właściwego ze względu na treści kształcenia (art. 94 ust. 1 pkt 8 p.s.w.);

– zadań związanych z prowadzeniem podyplomowego kształcenia w celu zdobywania specjalizacji przez lekarzy, lekarzy dentyków, lekarzy weterynarii, farmaceutów, pielęgniarki i położne oraz przez diagnostów laboratoryjnych (art. 94 ust. 1 pkt 9 p.s.w.);

– inwestycji, w tym służących kształceniu studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi – realizowanych w szczególności z udziałem z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2011 r. Nr 279, poz. 1644) (art. 94 ust. 1 pkt 10 p.s.w.).

Dofinansowanie przez państwo działalności uczelni niepublicznych w powyżej wskazanym zakresie ma charakter fakultatywny. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może przyznać dotacje, o których mowa w art. 94 ust. 5 p.s.w. po rozpoznaniu wniosków uczelni (art. 95 ust. 2 p.s.w.). Organ, oceniając, czy podmiot ubiegający się o dotację spełnia określone warunki, działa na zasadzie luzu decyzyjnego. Rozstrzygnięcie organu winno natomiast nastąpić w formie decyzji administracyjnej (wyrok NSA z 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II GSK 386/11).

4. Reasumując, udział państwa w finansowaniu uczelni niepublicznych przybiera postać dotacji podmiotowych i celowych. Przede wszystkim, dotacje przeznacza się na stypendia dla studentów i na przystosowanie uczelni do potrzeb studentów z niepełnosprawnością. Tego rodzaju pomoc państwa – w świetle prawa o szkolnictwie wyższym – ma charakter obligatoryjny. Ponadto uczelnie mogą ubiegać się o dotacje projakościowe i dotacje na badania naukowe. Pozostałe dotacje na dofinansowanie określonych ustawowo zadań, o których mowa w art. 94 ust. 5 p.s.w., mają charakter fakultatywny i mogą być przyznane uczelniom niepublicznym po spełnieniu warunków określonych w rozporządzeniu.

4. Analiza zgodności

1. Istotę rozpatrywanego w tym punkcie problemu konstytucyjnego stanowi treść ustawowego upoważnienia przekazująca do uregulowania w drodze rozporządzenia materie, które są – w świetle art. 70 ust. 3 Konstytucji – zastrzeżone

dla ustawodawcy. W opinii RPO, warunki przyznawania niepublicznym szkołom wyższym dotacji, o których mowa w art. 94 ust. 5 p.s.w. powinny być określone w ustawie. Tym samym art. 94 ust. 5 „w części zawierającej słowa «spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1»” i art. 95 ust. 1 p.s.w. naruszają art. 70 ust. 3 Konstytucji.

2. Nie ulega wątpliwości, że Konstytucja gwarantuje prawo tworzenia niepublicznego szkolnictwa, w tym szkolnictwa wyższego, a także pozwala na częściowe jego finansowanie ze środków publicznych. W opinii Sejmu, art. 70 ust. 3 Konstytucji nie daje jednak podstaw do konstruowania poziomu udziału państwa w finansowaniu uczelni niepublicznych. Nie jest on także normatywnym źródłem prawa podmiotowego do żądania określonej pomocy materialnej ze strony państwa. Z przepisu tego nie można również wyprowadzać obowiązku państwa do pokrywania kosztów kształcenia studentów przez uczelnie niepubliczne, ponieważ obowiązek szkolny, w świetle Konstytucji, nie obejmuje edukacji wyższej. W rezultacie, decyzja o finansowaniu niepublicznego szkolnictwa wyższego jest, zdaniem Sejmu, rozstrzygnięciem politycznym zarezerwowanym dla organów przedstawicielskich i powinno się ją oceniać w kategoriach realizacji określonej polityki państwa.

Na gruncie Konstytucji nie jest możliwe precyzyjne określenie rodzajów bądź kategorii świadczeń mieszczących się w zakresie „udziału państwa w finansowaniu” prywatnych szkół wyższych. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera wymóg ustawowego określenia warunków udziału państwa w finansowaniu uczelni niepublicznych. Na gruncie języka polskiego „warunek” lub „warunki” oznacza „wymagania”, „czynniki”, „okoliczności”, „zastrzeżenia” bądź też „cechy”, jakie muszą być spełnione przez podmiot, aby uzyskać określone uprawnienie bądź „wymagania”, „czynniki”, „okoliczności”, „zastrzeżenia” jakie jedna osoba stawia wobec drugiej (zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. III, Warszawa 1983, s. 660-661). Przenosząc te ustalenia na grunt analizowanej sprawy, należałoby stwierdzić, iż obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie normatywnego układu odniesienia (systemu prawnego), który pozwoli określić udział państwa w finansowaniu uczelni niepublicznych. Obowiązek ustawodawcy w tym zakresie polega na precyzyjnym skonstruowaniu systemu finansowania podmiotów prywatnych z budżetu państwa. Wiąże się to ściśle z jednoznacznym określeniem przesłanek podziału środków publicznych i nadzorowaniem ich wydatkowania przez prywatnych beneficjentów, co

przekreśla dowolność i uznaniowość władzy, a także pozwala finansować tylko cele istotne dla nauki i szkolnictwa wyższego. Ustrojodawca nie przesądza jednak, jaki model normatywny ustawodawca powinien przyjąć w tym zakresie. Dokonując wyboru określonego modelu normatywnego, ustawodawca bierze na siebie odpowiedzialność za spójność, jasność i zupełność instrumentów, które go wyrażają.

3. *De lege lata*, formą partycypacji państwa w finansowaniu prywatnego szkolnictwa wyższego są dotacje, a więc środki pochodzące z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustaw na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych, podlegające szczególnym zasadom rozliczania. Zgodnie z przepisami prawa o szkolnictwie wyższym, uczelnie niepubliczne mogą ubiegać się o dotacje, których cel został sprecyzowany w ustawie. Ustawodawca sformułował więc w sposób pozytywny katalog świadczeń publicznych, natomiast warunki ich przyznania ma – w myśl art. 94 ust.5 i art. 95 ust. 1 p.s.w. – określić rozporządzenie. A zatem kwestię materialnoprawnych przesłanek dotacji podmiotowych i celowych pozostawiono do uregulowania Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego w akcie podustawowym.

W opinii Sejmu, konstytucyjność tego rozwiązania nasuwa uzasadnione wątpliwości. Po pierwsze, uczelnie niepubliczne z jednej strony mogą ubiegać się o określone w ustawie dotacje, z drugiej strony nie wiedzą, na jakich zasadach pomoc ta może być im udzielana, bowiem prawo o szkolnictwie wyższym tej kwestii nie normuje. Ustawa nie określa także sposobu ustalania rocznej kwoty dotacji podmiotowych i celowych, nie ustala zakresu czasowego, w którym uczelnia niepubliczna jest uprawniona do dotacji, ani też nie zawiera żadnych rozstrzygnięć dotyczących nadzoru nad ich wydatkowaniem. Innymi słowy, udzielenie uczelniom dotacji, o których mowa w art. 94 ust. 5 prawa o szkolnictwie wyższym, nie jest uzależnione od spełnienia ustawowych przesłanek.

Po drugie, z art. 70 ust. 3 Konstytucji wynika nakaz zamieszczenia w ustawie zasad finansowania uczelni niepublicznych przez państwo, a więc określenia form tego finansowania (np. dotacja), a przede wszystkim materialnoprawnych podstaw przyznawania środków publicznych. Celem regulacji ustawowej nie jest przecież ogólne i abstrakcyjne ustalenie zakresu partycypacji państwa w finansowaniu szkolnictwa niepublicznego, lecz unormowanie jej konkretnych form i przesłanek

otrzymania pomocy publicznej. Mimo obowiązku konstytucyjnego, ustawodawca nie określił warunków udziału państwa w finansowaniu działalności uczelni niepublicznych. Materię tę przekazał do regulacji w drodze rozporządzenia.

Po trzecie, konstytucyjny nakaz zachowania formy ustawy pełni funkcję gwarancyjną, bowiem przekreśla swobodę regulacyjną organów władzy wykonawczej. W założeniach ma zapewniać pewność, przejrzystość i zupełność instrumentów służących finansowaniu sektora prywatnego. W istniejącym jednak stanie prawnym MNiSW posiada dwie związane ze sobą kompetencje. Z jednej strony, w świetle zaskarżonych przepisów, minister jest uprawniony do określenia warunków, jakie powinna spełniać uczelnia niepubliczna, aby otrzymać dotacje, o których mowa w art. 94 ust. 5 p.s.w. Z drugiej zaś strony, przyznaje dotacje, których źródłem jest art. 94 ust. 5 p.s.w. (art. 95 ust. 2 p.s.w.). Rozpoznając wnioski uczelni niepublicznych, organ działa na zasadzie luzu decyzyjnego, ponieważ spełnienie przez uczelnie określonych warunków nie rodzi obowiązku udzielenia wnioskowanej pomocy finansowej (dotacja fakultatywna). W rezultacie, MNiSW skupia wyłączną kompetencje prawodawczą i wykonawczą, co przekreśla funkcję gwarancyjną ustawy.

4. W świetle powyższych uwag Sejm uznaje, że art. 94 ust. 5 p.s.w., w części zawierającej zwrot: „spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1” oraz art. 95 ust. 1 p.s.w. w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje, o których mowa w art. 94 tej ustawy, **są niezgodne** z art. 70 ust. 3 Konstytucji

IV. Wykonawczy charakter rozporządzenia

1. Zarzuty wnioskodawcy

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 94 ust. 5 w części zawierającej słowa „spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1” i art. 95 ust. 1 p.s.w. są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Swoje stanowisko wnioskodawca motywuje następująco.

Po pierwsze, rozporządzenie nie może być aktem samoistnym, który samodzielnie normuje określoną materię. Jego podstawowym celem jest wykonanie ustawy. „Materia przekazana do uregulowania w rozporządzeniu powinna być określona poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy” (wniosek, s. 7-8).

Po drugie, prawo o szkolnictwie wyższym nie określa ani warunków, ani też trybu przyznawania dotacji szkołom niepublicznym (wniosek, s. 12). „W ustawie znalazło się [...] wyłącznie ogólne wskazanie celów, na które mają być przeznaczone dotacje. Ustawa nie określa, w żadnym wypadku najbardziej ogólnym stopniu ani zasad naliczania dotacji [...], ani ich wysokości czy procedury przyznawania” (wniosek, s. 15). Innymi słowy, „ustawa nie zawiera [...] żadnych konkretnych, samodzielnych i możliwych do wyegzekwowania wymogów przyznawania dotacji” (wniosek, s. 15). Oznacza to, że do „ministra należy decyzja o procedurze i wszystkich kryteriach przyznawania dotacji, ich wysokości i trybie kontroli wykorzystywania” (wniosek, s. 12).

Po trzecie, rozporządzenie wydane na podstawie art. 95 ust. 1 p.s.w. nie służy wykonaniu ustawy, „ale jedynie realizacji założeń polityki ministra” (wniosek, s. 10). Ustawa „nie ogranicza w żadnym stopniu swobody kreowania polityki ministra, a jedynie zapewnia formalną podstawę obowiązywania każdej podjętej przez organ wykonawczy decyzji” (wniosek, s. 10). Ostatecznie, upoważnienie ustawowe „jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ prowadzi do zerwania związku pomiędzy ustawą a rozporządzeniem, w rezultacie rozporządzenie zastępuje regulację ustawową zamiast ją wykonywać” (wniosek, s. 11).

2. Wzorzec kontroli

Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji określa standardy wydawania rozporządzeń. Zgodnie z tym przepisem: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Przepis ten: „[O]kreśla z jednej strony wymogi, jakie muszą zostać spełnione przez ustawodawcę przy udzielaniu upoważnień do wydawania

rozporządzeń, a z drugiej strony – wymogi, jakie muszą spełniać rozporządzenia wydawane na podstawie tych upoważnień” (wyrok TK z 14 lutego 2006 r., sygn. akt P 22/05). Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenia muszą mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego, a ponadto powinny realizować wytyczne i cele określone przez ustawę. Rozporządzenie jest bowiem formą prawodawstwa delegowanego (zob. B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 223 i n.) i może być uchwalane tylko na podstawie szczegółowej dyspozycji zawartej w ustawie. Z kolei przepis upoważniający musi określać: organ uprawniony do wydania rozporządzenia (szczegółowość podmiotowa), zakres spraw przekazanych do uregulowania (szczegółowość przedmiotowa) oraz wytyczne (szczegółowość treściowa).

Cechą rozporządzenia jest powiązanie treściowe jego przepisów z przepisami ustawy, wyznaczającymi podstawowe regulacje w danej dziedzinie. W rozporządzeniu mogą być unormowane wyłącznie materie wyraźnie przekazane do uregulowania przez przepis upoważniający, zaś przepisy rozporządzenia mają służyć realizacji i konkretyzacji postanowień zawartych w ustawie. Rozporządzeniodawca nie może tym samym nadawać dowolnej treści regulacjom przyjętym w akcie wykonawczym, muszą one pozostawać spójne („wykonawcze”) względem postanowień ustawowych. Ten drugi aspekt jest realizowany przez obowiązek zawarcia w upoważnieniu wytycznych wskazujących merytoryczny kierunek regulacji.

Zakres rozporządzenia wyznaczają sprawy, które ustawodawca może przekazać do uregulowania w rozporządzeniu. Po pierwsze, nie mogą to być zagadnienia nieuregulowane na poziomie ustawowym. Stopień koniecznej regulacji ustawowej nie jest przy tym stały i zależy od normowanej materii. Minimalnym wymogiem jest, by ustawa zawierała „merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć” (wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99). W judykatach Trybunału Konstytucyjnego powszechny jest pogląd, że im bardziej dana materia dotyczy sfery praw i wolności jednostki, tym bardziej zawężeniu ulega przedmiot rozporządzenia, co odnosi się zarówno do zagadnień prawa materialnego, jak również procedury (por. wyroki TK z: 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07; 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07). Po drugie, nie mogą to być sprawy mające istotne znaczenie dla konstrukcji normowanej instytucji (por.

wyrok TK z 10 września 2010 r., sygn. akt 44/09). Po trzecie, nie mogą to być sprawy, które ustrojodawca objął dyrektywą zupełności regulacji ustawowej. Możliwość przekazania ich do unormowania w rozporządzeniu jest, co do zasady, niedopuszczalna (tak L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 59).

3. Analiza zgodności

1. Istota problemu konstytucyjnego, jaki wyłania się z zarzutów podniesionych we wniosku na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji, dotyczy wykonawczego charakteru rozporządzenia. Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje konstytucyjność zakresu upoważnienia ustawowego, albowiem przenosi ono na ministra obowiązek unormowania w rozporządzeniu spraw nie pozostających w treściowym związku z ustawą. Zakres spraw przekazanych do regulacji w drodze rozporządzenia ma na celu, jak podnosi wnioskodawca, uzupełnienie ustawy, nie zaś jej wykonanie. Tym samym – w ocenie RPO – zaskarżony zakresowo art. 94 ust. 5 oraz art. 95 ust. 1 p.s.w. naruszają art. 92 ust.1 Konstytucji.

2. Pomiedzy rozporządzeniem a ustawą istnieje funkcjonalno-materialny związek (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 72 i n.), którego istota polega na tym, iż rozporządzenie ma konkretyzować przepisy ustawy i z natury rzeczy nie może jej uzupełniać w sposób samoistny, czyli regulować zagadnień pominiętych przez ustawodawcę (zob. wyroki TK z: 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07; 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07). Zatem kluczowe dla relacji ustawa-rozporządzenie jest, aby w ustawie zostały określone zasadnicze rozstrzygnięcia, ustanawiające zręby normowanej instytucji. Dopóki ustawodawca wyznacza cele i zasady danej regulacji, decydując w ten sposób o kształcie instytucji prawnej, dopóty zachowuje standardy konstytucyjne. W tym sensie – jak wskazuje się w piśmiennictwie – ustawa nie musi być *actus completus* (K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110 i n.), ważne natomiast, aby zawierała zasadnicze rozwiązania prawne (por. wyroki TK z: 20 maja 2003 r.,

sygn. akt K 56/02; 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07).

Innymi słowy, ustawa nie musi być aktem zupełnym, ani tym bardziej kazuistycznym i obejmującym całość normowanej materii. Powinna natomiast ustanawiać podstawowe rozwiązania, konstytuujące i organizujące normowaną instytucję prawną. W tym znaczeniu rozporządzenie służy uszczegółowieniu materii ustawowej i osiągnięciu celów ustawy.

3. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 95 ust. 1 p.s.w. z art. 92 ust. 1 Konstytucji należy przyznać, iż ustawodawca, przekazując do regulacji w drodze rozporządzenia warunki występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje (o których mowa w art. 94) naruszył związek funkcjonalno-materialny ustawy i rozporządzenia. Na rzecz takiego stanowiska przemawia, co następuje.

Zasady udziału państwa w finansowaniu szkolnictwa wyższego są uregulowane na dwóch poziomach: ustawowym (ustawa o finansowaniu nauki oraz prawo o szkolnictwie wyższym) i aktów wykonawczych. Zakwestionowana regulacja zawarta jest w prawie o szkolnictwie wyższym i odnosi się do dotacji podmiotowych i celowych. Ustawodawca określił: katalog dotacji, które otrzymują uczelnie niepubliczne i wiąże je z obowiązkiem wypłaty studentom stypendiów i z obowiązkiem dostosowania infrastruktury do potrzeb studentów z niepełnosprawnością oraz katalog dotacji podmiotowych i celowych, o które uczelnie mogą się ubiegać, tzw. dotacje fakultatywne.

Prawo o szkolnictwie wyższym nie normuje warunków ubiegania się o tzw. dotacje fakultatywne przez uczelnie niepubliczne – ustawodawca nie określił przesłanek materialnoprawnych, jakie musi spełnić beneficjent pomocy państwa. W konsekwencji, nie została spełniona podstawowa przesłanka wydania rozporządzenia, jaką jest wykonanie odpowiednich postanowień ustawy. A to oznacza, że rozporządzeniodawca otrzymał, na podstawie upoważnienia ustawowego, pierwotną kompetencję prawodawczą, co przekreśla niesamoistny i wykonawczy charakter rozporządzenia. Taki stan rzeczy narusza konstytucyjne standardy wydawania rozporządzeń, gdyż nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione przepisy podustawowe o charakterze powszechnie obowiązującym, bez uprzedniego ich unormowania w ustawie.

W ślad za ustalonym orzecznictwem TK trzeba uznać, że deficyty regulacji ustawowej nie mogą być sanowane przez rozbudowane wytyczne, które ograniczają swobodę rozporządzeniodawcy (zob. m.in. wyrok TK z 17 maja 2012 r., sygn. akt K 10/11, w którym Trybunał uznał, iż: „w przypadku przekazania materii ustawowej do uregulowania w formie rozporządzenia nawet bardzo szczegółowe wytyczne nie konwalidują wadliwości takiego upoważnienia”). W wypadku art. 95 ust. 1 p.s.w. wytyczne te nakazują uwzględnić przy wydawaniu rozporządzenia takie okoliczności, jak: (a) jakość kształcenia w uczelni, (b) liczbę nauczycieli akademickich, dla których uczelnia jest podstawowym miejscem pracy, (c) liczbę kształconych w uczelni studentów studiów stacjonarnych i uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, (d) zaangażowanie własnych środków w rozwój bazy materialnej uczelni oraz (e) osiągnięcia uczelni w dotychczasowym kształceniu. W tym przypadku, wysoki stopień szczegółowości wytycznych nie może zastąpić obowiązku unormowania w ustawie kryteriów przyznawania dotacji (warunków jakie spełnić mają uczelnie, aby uczestniczyć w podziale środków publicznych).

W rezultacie należy uznać za niedopuszczalne, z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, przesunięcie do rozporządzenia materii, która została „symbolicznie” unormowana w ustawie (katalog dotacji). W tym przypadku, akt wykonawczy ministra nie będzie uszczegóławiać i funkcjonalnie uzupełniać regulacji ustawowej, ale będzie normować przekazaną mu materię w sposób samoistny.

W konkluzji uznać należy, że art. 95 ust. 1 p.s.w. w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje, o których mowa w art. 94 p.s.w., **jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Odmiennie trzeba ocenić relację występującą między art. 94 ust. 5 p.s.w. a art. 92 ust. 1 Konstytucji. Stosownie do poczynionych wcześniej uwag, Sejm przyjmuje, że wspomniany przepis prawa o szkolnictwie wyższym nie może zostać uznany (niezależnie od odesłania zawartego w art. 95 ust. 1 p.s.w.) za przepis upoważniający do wydania rozporządzenia (co jest jeszcze bardziej ewidentne, gdy pod uwagę weźmie się zakres zakwestionowany przez RPO).

Tymczasem zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 92 ust. 1 Konstytucji zawiera treści czyniące go wzorcem kontroli właściwym dla ustawowych

przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia oraz rozporządzeń. Jak wskazał TK w wyroku z 31 sierpnia 2006 r. (sygn. akt P 6/06), art. 92 ust. 1 Konstytucji zawiera „z jednej strony dyrektywy adresowane do ustawodawcy, który udziela upoważnień do wydawania rozporządzeń, a z drugiej strony dyrektywy adresowane do organu wydającego rozporządzenie na podstawie upoważnienia ustawowego”. Z kolei w wyroku z 17 maja 2012 r. (sygn. akt K 10/11) Trybunał Konstytucyjny podjął wątek adekwatności art. 92 ust. 1 Konstytucji względem przepisu ustawy, który zawierał odesłanie do rozporządzenia wydanego z naruszeniem materii ustawowej. W orzeczeniu tym znalazło się stwierdzenie, że: „Wzorzec kontroli konstytucyjności wynikający z art. 92 ust. 1 Konstytucji odnosi się wyłącznie do przepisów ustawowych, które kreują upoważnienia do wydania aktów wykonawczych. Kwestionowany przepis prawa łowieckiego jest przepisem odsyłającym. Przepis odsyłający zamieszczany jest w materii ustawy w celu uniknięcia powtórzeń oraz dla zachowania jednolitości systemu prawa. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie nie kwestionował zasadności użycia w treści ustawy przepisów odsyłających. Sam przepis odsyłający nie kreuje żadnych praw ani obowiązków, nie wprowadza zasad, dlatego zarzuty naruszenia Konstytucji będą w głównej mierze dotyczyć przepisów, do których odsyła. Ewentualna niezgodność z Konstytucją przepisu odsyłającego może wynikać z jego wadliwej konstrukcji, np. zbyt ogólnego lub nieprawidłowego odesłania, co czyni go przepisem blankietowym lub niezrozumiałym i prowadzi do naruszenia zasady poprawnej legislacji dekodowanej z art. 2 Konstytucji” (podobnie, na gruncie przepisu przejściowego, utrzymującego w mocy wadliwy konstytucyjnie akt wykonawczy, wyrok TK z 31 sierpnia 2006 r., sygn. akt K 25/06).

Niezależnie od odmówienia art. 94 ust. 5 p.s.w. charakteru przepisu upoważniającego, który umożliwiłby poddanie go ocenie z punktu widzenia zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji, warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność, wspierającą tezę o nieadekwatności wspomnianego wzorca względem przedmiotu kontroli. Jakkolwiek bowiem art. 94 ust. 5 p.s.w. pośrednio daje wyraz woli ustawodawcy, by warunki przyznawania dotacji uczelniom niepublicznym (a więc kwestia nie znajdująca umocowania w ustawie) były określone w akcie podustawowym (*verba legis*: w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1 p.s.w.), to jednak nie przesądza, że chodzi tu o rozporządzenie. Zważywszy, że na podstawie ustaw wydawane są również akty prawa wewnętrznie obowiązujące

(w tym zarządzenia), nie można przyjąć, że treść art. 94 ust. 5 p.s.w. rozstrzyga o takiej formie regulacji, która mogłaby być oceniana przez pryzmat art. 92 Konstytucji, odnoszącego się jedynie do rozporządzeń.

Z uwagi na wymienione okoliczności, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 94 ust. 5 p.s.w., w części zawierającej zwrot: „spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1”, **nie jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz