

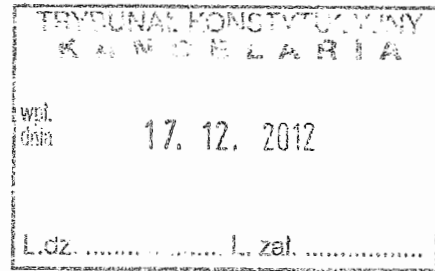


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 17 grudnia 2012 r.

Sygn. akt K 40/12

BAS-WPTK-2754/12



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ust. 1 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 4 października 2012 r. (sygn. akt K 40/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 184 ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów studiujących równocześnie na kilku kierunkach studiów do otrzymywania stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za osiągnięcia w nauce, na więcej niż jednym kierunku studiów **jest zgodny** z art. 32 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji;
- 2) art. 184 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza prawo tych studentów, którzy uprzednio nie korzystali ze stypendiów dla najlepszych studentów, do stypendium, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 32 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

Przedmiotem kontroli jest art. 184 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.; dalej: u.s.w.).

Kwestionowany art. 184 ust. 4 u.s.w. stanowi: „Student studiujący równocześnie na kilku kierunkach studiów może otrzymywać stypendium socjalne, stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych, zapomogę, stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za wybitne osiągnięcia tylko na jednym, wskazanym przez studenta kierunku studiów”. Z kolei ust. 5 art. 184 przewiduje, że: „Studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów, nie przysługują świadczenia, o których mowa w art. 173, chyba że kontynuuje on studia po ukończeniu studiów pierwszego stopnia w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, jednakże nie dłużej niż przez okres trzech lat.”

Zaskarżone przepisy określają zasady przyznawania studentom pomocy materialnej finansowanej z budżetu państwa. Po pierwsze, wskazują na formy tej pomocy. Po drugie, normują problem zbiegu tytułów do różnych rodzajów stypendiów. Po trzecie, wskazują okoliczności, w których pomoc materialna nie przysługuje.

### **II. Zarzuty wnioskodawcy**

We wniosku z dnia 4 października 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca, RPO) podnosi, że zakwestionowany art. 184 ust. 4 i ust. 5 u.s.w. narusza art. 32 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone przepisy „[O]graniczają możliwość uzyskania pomocy tylko do jednego kierunku studiów, przy czym art. 184 ust. 4 w/w ustawy ma zastosowanie do studiowania równolegle na kilku kierunkach, natomiast art. 184 ust. 5 tej ustawy odnosi się do kontynuowania nauki na drugim kierunku studiów po ukończeniu pierwszego kierunku studiów. W obu sytuacjach

doszło do pozbawienia przez ustawodawcę części studentów możliwości dalszego otrzymywania stypendiów za wyniki w nauce” (wniosek, s. 2 i 3).

W ocenie wnioskodawcy przyjęte rozwiązania budzą poważne wątpliwości konstytucyjne z punktu widzenia zasady równości wobec prawa, bowiem dokonują nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego zróżnicowania podmiotów odznaczających się relewantną cechą w takim samym stopniu. Stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za wybitne osiągnięcia (dalej: stypendium naukowe) przyznawane jest studentom osiągającym wysokie wyniki w nauce oraz wybitne osiągnięcia naukowe, artystyczne i sportowe (wniosek, s. 9 - 10, 13-14), mimo to ustawodawca dokonał zróżnicowania powyższych podmiotów w oparciu o dwa kryteria, niepozostające w zgodzie z *ratio legis* spornego świadczenia. Pierwszym kryterium jest studiowanie na więcej niż jednym kierunku (art. 184 ust. 4 u.s.w.), natomiast drugim - kontynuacja nauki na innym kierunku po ukończeniu pierwszego kierunku studiów (art. 184 ust. 5 u.s.w.).

Uzasadniając zarzut naruszenia Konstytucji przez art. 184 ust. 4 u.s.w., RPO podnosi, że „[N]ie są jasne motywy, dla których wprowadza się to zróżnicowanie sytuacji dwóch grup studentów”. Dlatego „[O]cena czy waga tego interesu pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania tych dwóch podobnych grup podmiotów, jest utrudniona. Wydaje się jednak, że w przypadku dostępu do stypendium za wyniki w nauce wprowadzone zróżnicowanie nie zdaje testu proporcjonalności. A to dlatego, że naruszenie zasady równego traktowania stanowi w tej sytuacji środek zdecydowanie nieproporcjonalny do ewentualnego celu, którym może być wskazane powyżej dostosowanie i harmonizacja systemu naszego szkolnictwa wyższego z systemem europejskim” (wniosek, s. 11).

W opinii wnioskodawcy wprowadzone przez art. 184 ust. 4 u.s.w. zróżnicowane nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Wprowadzone w tym przepisie ograniczenia pobierania stypendiów naukowych powodują, iż „[N]ie ma znaczenia nakład pracy i zasługująca na nagrodę motywacja osoby, która osiągnęła dobre wyniki na więcej niż jednym studiowanym przez nią kierunku studiów. Tymczasem podjęcie kolejnego kierunku studiów wiąże się z dodatkowymi obowiązkami, które wymagają wysiłku i czasu, które mogłyby być wykorzystane w inny sposób, np. podjęcie innego zajęcia, w szczególności

zarobkowego” (wniosek, s. 12). Zatem o uprawnieniu do analizowanego świadczenia powinny decydować wyniki w nauce (wniosek, s. 12).

Ponadto, w myśl art. 70 ust. 4 Konstytucji władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa. Z przepisu tego wynika, jak podnosi wnioskodawca, że „[S]ystem stypendialny powinien być zorganizowany w taki sposób, który uwzględniałby równe traktowanie podmiotów otrzymujących taką właśnie pomoc, skoro państwo zobowiązało się do jej przyznawania” (wniosek, s. 13). Zaskarżone przepisy nie czynią zadość temu obowiązkowi.

Tym samym art. 184 ust. 4 u.s.w. „[W] zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów studiujących równocześnie na kilku kierunkach studiów do otrzymywania stypendium rektora (naukowych) dla najlepszych studentów i stypendium ministra za osiągnięcia w nauce, na więcej niż jednym kierunku” (wniosek, s. 1) jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

Zarzut niekonstytucyjności art. 184 ust. 5 u.s.w. został uzasadniony przez RPO w następujących sposób. Przede wszystkim, zawarte w tym przepisie zróżnicowanie nie znajduje „uzasadnienia, gdyż brakuje motywów, którymi kierował się ustawodawca przy jego wprowadzeniu. Nie pozostaje ono w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisu (...) oraz nie służy realizacji tego celu i treści. Nie jest ono w sposób racjonalny uzasadnione, gdyż okoliczność, że student ukończył już jeden kierunek studiów nie może przemawiać za odebraniem mu prawa do stypendium za dobre wyniki w nauce. To rozróżnienie nie posiada również proporcjonalnego charakteru. Nie sposób wskazać wartości, dla której dopuszcza się takie zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych. W szczególności nie można odnaleźć związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi takie odmienne traktowanie tych podmiotów” (wniosek, s. 13). Zaskarżony przepis pozbawia prawa do stypendium naukowego zarówno tych studentów, którzy pobierali je na pierwszym kierunku, a także tych, którzy z takiej pomocy nie korzystali. „W efekcie ustawodawca pozbawił pomocy materialnej tę grupę studentów, która nigdy uprzednio nie korzystała z pomocy stypendialnej ze środków publicznych z tytułu uzyskiwania wysokiej średniej ocen” (wniosek, s. 15). Ponadto zaskarżony przepis jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji, bowiem

wprowadzone zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej. „Dostęp do tego stypendium uzależniony jest (...) od wyników w nauce, a nie od innych czynników. Legitymowanie się tytułem zawodowym magistra nie ma wpływu na uzyskiwane wyniki w nauce na kontynuowanym kierunku studiów. Cecha ta nie wyróżnia takiej osoby w grupie osób uprawnionych do pobierania stypendium za wyniki w nauce oraz nie uzasadnia odmiennego jej traktowania w tej samej grupie” (wniosek, s. 15). Tym samym art. 184 ust. 5 u.s.w. „[W] zakresie, w jakim wyłącza prawo tych studentów, którzy uprzednio nie korzystali ze stypendium dla najlepszych studentów do stypendium, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 Prawa o szkolnictwie wyższym” narusza wyżej wskazane wzorce konstytucyjne (wniosek, s. 1 i 2).

### III. Wzorce kontroli

1. Zasada sprawiedliwości społecznej została wyrażona w art. 2 Konstytucji. „Na pojęcie sprawiedliwości, stosowane zarówno w języku potocznym, jak i w różnych dziedzinach wiedzy (filozofii, prawie, etyce) składa się niesłychanie złożona i rozległa sieć zachodzących na siebie znaczeń, których odniesienia przemieszczają się pomiędzy wieloma sferami ludzkiej aktywności. Często towarzyszy mu uwarunkowanie subiektywną oceną zabarwienie emocjonalne i tak bogata aura skojarzeniowa, że precyzyjne zdefiniowanie tego pojęcia okazuje się niezwykle skomplikowane” (M. Augustyniak, *Sprawiedliwość w myśli Arystotelesa* [w:] *Sprawiedliwość. Wybrane koncepcje*, red. P. Polaczuk i inni, Olsztyn 2010, s. 5; por. J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004, s. 144 ). Bezpośrednim skutkiem tego stanu rzeczy jest wielość koncepcji filozoficzno-prawnych sprawiedliwości. Można je ująć w trzy zasadnicze tradycje. Pierwszą stanowią teorie sprawiedliwości odwołujące się do prawa naturalnego jako kryterium odróżnienia sprawiedliwości od niesprawiedliwości. Drugą tradycję wypełniają teorie utilitarystyczne pojmujące sprawiedliwość z punktu widzenia dobra wspólnego. Trzecią zaś stanowią teorie prawno-pozytywistyczne (zob. H. H. Steinvoth, *Sprawiedliwość* [w:] *Filozofia. Podstawowe pytania*, red. E. Martens, H. Schnadelbach, Warszawa 1995, s. 340 -341).

W znaczeniu konstytucyjnym sprawiedliwość społeczna jest celem, którego obowiązek urzeczywistniania ciąży na państwie demokratycznym. „Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, nieopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). W treść konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej wpisany jest zakaz arbitralności państwa. Zróżnicowanie poszczególnych jednostek jest możliwe natomiast wtedy, gdy pozostaje w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, uwagi do art. 2, s. 62).

W konstytucyjnej koncepcji sprawiedliwości ważną rolę pełnią zasady równości i proporcjonalności. W orzecznictwie TK ukształtował się pogląd, w myśl którego zasada sprawiedliwości społecznej pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości, gdyż obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie (zob. wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97). W wyroku z 20 października 1998 r. o sygn. akt K 7/98, Trybunał wywiódł, że zasada równości stanowi nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Natomiast w wyroku z 15 października 2001 r. o sygn. akt K 12/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie zawsze musi oznaczać dyskryminację lub uprzywilejowanie, a w konsekwencji niezgodność z art. 32 ust. 1 czy też z art. 2 Konstytucji. Niezbędna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, ponieważ każde odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować głębokie uzasadnienie. Kryterium to powinno pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych i mieć charakter proporcjonalny. Trybunał zauważył, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w tej zasadzie. W tym właśnie sensie zasady równości wobec

prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96, wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07).

Zdecydowana większość przedstawicieli nauki prawa analizuje zasadę sprawiedliwości społecznej przez nakaz zachowania sprawiedliwości dystrybucyjnej (A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2001, s. 65). Ta koncepcja znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie TK, który nakazuje jednakowo traktować wszystkich w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym – zdaniem TK – to tak samo traktować podmioty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej klasy (kategorii) ludzi. Według sprawiedliwości rozdzielczej równe traktowanie nie oznacza otrzymania identycznych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz oznacza stosowanie tej samej miary wobec wszystkich podmiotów zainteresowanych otrzymaniem dzielonych dóbr (zob. wyroki TK z: 18 stycznia 2000 r., sygn. akt K 17/99, 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01).

2. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa. Z art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowiącego: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”, wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących różnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama” (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać różnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32

Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i cech różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

3. Ostatnim wzorcem kontroli jest art. 70 ust. 4 Konstytucji, którego treść należy ustalać w kontekście normatywnym całego art. 70 Konstytucji. Przepis art. 70 Konstytucji zawiera 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).

Początkowo w orzecznictwie TK dokonywano wąskiej wykładni art. 70 ust. 4 Konstytucji, podkreślając jedynie gwarancyjną funkcję tego przepisu (wyroki TK z: 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99, 2 lipca 2002 r., sygn. akt U 7/01). Między innym podkreślano, że art. 70 ust. 4 Konstytucji formułuje zasadę powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Zasada równego dostępu do wykształcenia jest szczegółową emanacją zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W analizowanym aspekcie równość oznacza, że każdy musi mieć jednakową szansę podjęcia nauki w szkole każdego szczebla i każdego typu, a zakazane są wszelkie prawne zróżnicowania o charakterze dyskryminacyjnym. Zasada równego dostępu do wykształcenia nie ma charakteru absolutnego.

Szerszy kontekst tego przepisu zaprezentował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 kwietnia 2004 r. w sprawie o sygn. akt K 50/02. Wówczas to przyjął, że art. 70 ust. 4 Konstytucji jest źródłem normatywnym prawa podmiotowego – „[P]rawa do uzyskania pomocy finansowej ze strony władz publicznych w zakresie gwarantującym powszechność i równość dostępu do wykształcenia (zgodnie z postanowieniem art. 70 ust. 1 Konstytucji)”. Pogląd ten został potwierdzony w wyroku z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, gdzie wyraźnie zaznaczono, że „Jako podmiotowe prawo konstytucyjne jest – m.in. – regulowany «powszechny i równy dostęp do wykształcenia» (art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji)”. W tym orzeczeniu wyjaśniono, że powszechny i równy dostęp do wykształcenia nie może być rozumiany w ten sposób, iż „[K]ażdy, niezależnie od umiejętności i posiadanej wiedzy (talentu), ma gwarantowany dostęp do każdego szczebla wykształcenia. Działania wyrównawcze podejmowane przez władze publiczne powinny dotyczyć przede wszystkim nierówności i barier faktycznych, w tym finansowych, a nie samych wyników edukacyjnych, które z założenia odzwierciedlają rzeczywisty zasób wiedzy i umiejętności danej osoby. Celem i istotą tego prawa jest bowiem stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym

także z uwzględnieniem edukacji na poziomie wyższym. Chodzi tu zatem o równość szans, a nie powszechny dostęp do efektów wykształcenia”.

W świetle powyższych wyroków należy zatem uznać, że z art. 70 ust. 4 Konstytucji wynika z jednej strony norma programowa albo gwarancyjna wobec ogólnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji), zaś z drugiej strony, jest on źródłem prawa do powszechnego i równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych.

Trybunał Konstytucyjny analizując konstytucyjne prawo od nauki odniósł się również do problemu publicznej pomocy dla studentów i uczniów. Zauważył, że „[P]owszechnie stosowanymi instrumentami dostępności do studiów i wyrównywania szans różnych grup społeczeństwa są systemy pomocy socjalnej, stypendialnej, organizowanie odpowiedniej infrastruktury finansowej, poprzez tworzenie systemu pożyczek bankowych oraz rozwiązań podatkowych, a także rozmaite formy wspierania prywatnych instytucji edukacyjnych; w tym również szkół wyższych”. Dodał, że „Podstawowym dylematem współczesnych systemów edukacyjnych na całym świecie jest (...) nie tyle wybór pomiędzy formułą studiów odpłatnych i nieodpłatnych, ale wybór pomiędzy takimi systemami finansowania, które w najbardziej efektywny sposób będą urzeczywistniały zasadę powszechności” (zob. wyrok TK z 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99).

#### **IV. Analiza zgodności**

1. Problem konstytucyjny, jaki wyłania się z wniosku RPO, odnosi się do ustawowej redystrybucji konstytucyjnego prawa do powszechnego i równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych (art. 70 ust. 4 Konstytucji).

2. Przepis art. 70 ust. 4 Konstytucji składa się na konstytucyjną regulację prawa do nauki (dalej: prawo do nauki, prawo do edukacji). Prawo do nauki przejawia się w trzech podstawowych uprawnieniach człowieka. Pierwsze, polega na prawie do pobierania nauki. Drugie uprawnienie dotyczy swobodnego wyboru szkoły, zaś trzecie – wyraża się w postaci powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. W doktrynie prawa oraz orzecznictwie sądowym wskazuje się na użyteczny charakter

analizowanego uprawnienia, ponieważ powszechna edukacja jest niezbędna do realizacji praw politycznych przez obywateli i stanowi warunek wstępny do zachowania demokratycznego systemu rządów. Ma ona przygotować obywateli do udziału w sposób efektywny i świadomy w życiu społecznym i politycznym. Jest ono także niezbędne dla postępu gospodarczego państwa. Przede wszystkim jednak prawo do edukacji służy człowiekowi w jego intelektualnym rozwoju (zob. K. Beiter, *The protection of right to education by international law*, Martinus Nijhoff 2006, s. 18 i n.). O wartości i ważności prawa do edukacji może świadczyć fakt, iż zostało zagwarantowane w ponad 140 konstytucjach (zob. K. Tomasevski, *Free and compulsory education for all children: the gap between promise and performance* < <http://www.right-to-education.org/sites/r2e.gn.apc.org/files/B6f%20Primer.pdf> > [on line] dostęp 22 listopada 2012).

Prawo do powszechnego i równego dostępu do mechanizmów wyrównywania szans edukacyjnych przez państwo jest uprawnieniem o charakterze socjalnym. Jego implementacja wymaga tworzenia i wspierania przez państwo systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów (art. 70 ust. 4 zdanie drugie). Realizacja tak określonego obowiązku pociąga za sobą znaczne nakłady finansowe. A to oznacza, że poziom dochodów publicznych jest czynnikiem determinującym kształt i wielkość systemów indywidualnej pomocy dla studentów. Z tego względu ustawowa regulacja prawa do edukacji musi pozostawać w zgodzie z konstytucyjnym nakazem zachowania równowagi budżetowej, za którą odpowiedzialność ponoszą organy polityczne. Ten nakaz powinien być także, zdaniem Sejmu, uwzględniony w procesie kontroli ustawowej art. 184 ust. 4 i ust. 5 u.s.w. (por. wyrok TK z 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01).

Z prawa do powszechnego i równego dostępu do mechanizmów wyrównywania szans nie wynikają, zdaniem Sejmu, uprawnienia dla obywatela o określonej treści, bowiem w myśl art. 70 ust. 4 zdanie trzecie „Warunki udzielania pomocy określa ustawa”. Konstytucja – nie determinując ani form pomocy, ani jej zakresu – pozostawiła ustawodawcy pełną swobodę w stanowieniu prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowaniu rozwiązań prawnych najlepiej służących realizacji założeń polityki społecznej. W związku z tym systemy pomocy mogą być zróżnicowane Konstytucja nie określa bowiem ani poziomu pomocy, ani kryteriów jej udzielania (na temat różnorodności

systemów pomocy w państwach Unii Europejskiej, zob. M. Dziubińska-Michalewicz, *Formy pomocy finansowej dla uczniów i studentów w wybranych krajach UE*, Kancelaria Sejmu BSiE 2004, Informacja nr 1067). Ponadto ustawodawca „[M]oże rozmaicie określić kryteria różniące poszczególne systemy na wypadek ich wielości, różnie określić krąg osób korzystających z każdego ze stworzonych systemów, a nawet zrezygnować z objęcia systemem pomocy pewnych grup populacji. Swoboda tu jest oddana ustawodawcy i tylko jemu, a musi on realizując ten obowiązek posłużyć się ustawą” (zob. wyrok TK z 2 lipca 2002 r., sygn. akt U 7/01).

Przykładem takiej regulacji ustawowej jest art. 173 ust 1 u.s.w., w myśl którego student może ubiegać się o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa w formie: 1) stypendium socjalnego; 2) stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych; 3) stypendium rektora dla najlepszych studentów; 4) stypendium ministra za wybitne osiągnięcia. Ustawa o szkolnictwie wyższym nie zawiera legalnej definicji stypendium. Termin ten ma jednak utrwalone oraz niebudzące sporów znaczenie. Przez stypendium należy rozumieć okresową pomoc finansowaną z funduszy państwowych, społecznych lub prywatnych, głównie dla studentów, uczniów, pracowników nauki, artystów (tak *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1996, s. 564). Należy także dodać, że ten rodzaj pomocy ma na ogół charakter bezzwrotny.

Podstawą formą służącą wyrównywaniu szans edukacyjnych jest tzw. stypendium socjalne, stypendium dla osoby niepełnosprawnej oraz inne świadczenia o charakterze rzeczowym (miejsce w domu studenta, dotowane posiłki, itd.). Zgodnie z art. 179 u.s.w. stypendium socjalne ma prawo otrzymywać student znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej. Ta forma finansowej pomocy państwa jest bezpośrednio związana z poziomem dochodów osiąganych przez studenta i jego rodzinę. Ponadto każdy student niepełnosprawny ma prawo – na podstawie art. 173 u.s.w. i 180 u.s.w. – do specjalnego świadczenia pieniężnego. Prezentowane rodzaje stypendiów mają charakter kompensacyjny i socjalno-edukacyjny. Ze swojej istoty służą wyrównywaniu szans edukacyjnych osób kształcących się w szkole wyższej (zob. A. Zalesińska, *Motywować czy karać: między stypendium socjalnym a stypendium za wyniki w nauce. Rozważanie w kontekście ustawy prawo o szkolnictwie wyższym [w:] Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Kolonia Limited 2007, s. 135).

Inną formą pomocy państwa są stypendia: rektora dla najlepszych studentów oraz ministra za wybitne osiągnięcia. Zgodnie z art. 181 ust. 1 u.s.w. stypendium rektora dla najlepszych studentów może otrzymywać student, który uzyskał za rok studiów wysoką średnią ocen lub posiada osiągnięcia naukowe, artystyczne lub wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym. Natomiast stypendium ministra za wybitne osiągnięcia może być przyznane studentowi szczególnie wyróżniającemu się w nauce lub posiadającemu wybitne osiągnięcia naukowe, artystyczne lub sportowe (art. 181 ust. 2 u.s.w.). Są to świadczenia o charakterze motywacyjno-edukacyjnym (A. Zalesińska, *op. cit.*, s. 135). Realizują one funkcję stymulacyjną i będąc swoistą nagrodą, motywują studentów do starań o pozyskanie dodatkowych środków pieniężnych (tak W. Miemieć, *Instrumenty finansowoprawne determinujące prawo studenta do bezzwrotnej pomocy materialnej w uczelni publicznej [w:] Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Kolonia Limited 2007, s. 153).

3. Przed przystąpieniem do oceny zasadności zarzutów niekonstytucyjności należy ustalić, czy stypendia naukowe służą wyrównywaniu szans edukacyjnych. Innymi słowy, czy świadczenie to pozostaje w związku z art. 70 ust. 4 Konstytucji jako wzorcem kontroli.

Z jednej strony wskazuje się, że stypendium naukowe jest, co również akcentuje RPO, nagrodą i ma charakter motywacyjny. Z swojej istoty nie jest ono powiązane ze sytuacją majątkową studenta. Nie jest więc *sensu stricto* pomocą ukierunkowaną na dostarczenie niezbędnych środków utrzymania osoby podejmującej naukę w szkole wyższej. Dlatego nie powinno się utożsamiać stypendiów naukowych z pomocą materialną, której obowiązek udzielenia wynika z art. 70 ust. 4 Konstytucji (zob. A. Sosnowski, *Pomoc materialna dla studentów – ustalenia niektórych kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1, s. 88 i n.). Z drugiej jednak strony analizowane świadczenie stanowi ważny składnik budżetu studenta. Zazwyczaj przeznaczane jest na pokrycie kosztów utrzymania osoby studiującej poza miejscem zamieszkania i bez wątpienia ułatwia naukę w szkole wyższej. Dlatego też stypendiów naukowych nie można postrzegać w kategoriach czysto motywacyjnych. W aktualnych warunkach społeczno-gospodarczych nie powinno się

podważać ich funkcji kompensacyjnej, ukierunkowanej na wyrównywanie szans edukacyjnych. Stąd wynika, zdaniem Sejmu, zasadność stosowania art. 70 ust. 4 Konstytucji do analizowanych świadczeń.

4. Oceniając art. 184 ust. 4 zaskarżonej ustawy z punktu widzenia zasady równości, należy ustalić, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej nakaz równego traktowania adresatów normy prawnej oraz – ewentualnie – czy istnieją cechy odmienne, uzasadniające zróżnicowanie podmiotów (wyroki TK z: 14 lipca 2004 r., sygn. akt SK 8/03, 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05). Według linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, ustalenie to musi być dokonane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96).

W niniejszej sprawie problem konstytucyjny dotyczy sytuacji, w której student kształcący się na jednym kierunku i osiągający wysokie wyniki w nauce, pobiera jedno stypendium naukowe oraz student, kształcący się i osiągający wysokie wyniki w nauce na kilku kierunkach, pobiera także jedno stypendium naukowe. Zdaniem RPO powyższe świadczenie powinno być wypłacane za każdy kierunek studiów. W opinii wnioskodawcy istotną (relewantną) cechą, która uzasadnia równe traktowanie adresatów normy prawnej, jest „[B]ycie studentem oraz osiągnięcie wyróżniających się wyników w nauce” (wniosek, s. 8). „Studenci studiujący równocześnie na kilku kierunkach są niewątpliwie podmiotami podobnymi do studentów studiujących tylko na jednym. Jediną cechą, która faktycznie różni te dwie grupy podmiotów, stanowi studiowanie więcej niż jednego kierunku. I to właśnie w oparciu o kryterium ilości studiowanych kierunków ustawodawca wprowadził rozróżnienie (...)” (wniosek, s. 9). W opinii RPO istniejąca regulacja prawna dyskryminuje tych studentów, którzy kształcą się na więcej niż jednym kierunku, osiągając wysokie noty.

Sejm podziela stanowisko RPO, że z punktu widzenia analizowanego świadczenia istotne są dwie cechy, którymi powinien odznaczać się jego beneficjent. Pierwszą cechą jest posiadanie statusu studenta szkoły wyższej, zaś drugą osiągnięcie wysokich wyników w nauce. Sejm nie podziela jednak poglądu RPO, w myśl którego ustawodawca dokonał zróżnicowania prawa do stypendium

naukowego według kryterium studiowania na kilku kierunkach (wniosek, s. 4). Zdaniem Sejmu fakt, iż student kształci się na kilku kierunkach jest bez znaczenia z punktu widzenia nabycia uprawnień do analizowanego świadczenia.

Przepisem, który określa materialnoprawne przesłanki prawa do stypendium naukowego jest art. 181 u.s.w. Ustala on, że stypendium rektora dla najlepszych studentów może otrzymywać student, który uzyskał za rok studiów wysoką średnią ocen lub posiada osiągnięcia naukowe, artystyczne lub wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym. Następnie wskazuje, iż o jego przyznaniu student może ubiegać się nie wcześniej niż po zaliczeniu pierwszego roku studiów. Ponadto, o przyznaniu stypendium rektora może ubiegać się również student pierwszego roku studiów drugiego stopnia rozpoczętych w terminie roku od ukończenia studiów pierwszego stopnia, który na ostatnim roku studiów pierwszego stopnia osiągnął wysokie wyniki w nauce. Przepis ten stanowi także, iż można równocześnie otrzymywać stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za wybitne osiągnięcia. Otrzymanie tych świadczeń nie wyklucza też prawa studenta do innej pomocy materialnej oraz do stypendiów przyznawanych przez organy samorządu terytorialnego oraz pracodawców, a także pochodzących ze środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Stypendia ministra za wybitne osiągnięcia przyznaje studentom minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego na wniosek rektora uczelni zaopiniowany przez radę podstawowej jednostki organizacyjnej, a w przypadku uczelni nieposiadającej podstawowej jednostki organizacyjnej – przez senat uczelni (art. 178 u.s.w.). Z treści przywołanego art. 181 i art. 178 u.s.w. wynika, iż adresatem normy prawnej jest student, a więc osoba uczącą się w szkole wyższej. Uprawnionym do stypendium naukowego jest każdy student, który osiągnął wysokie wyniki w nauce po zaliczeniu pierwszego roku studiów albo odznacza się wybitnym osiągnięciem naukowym, artystycznym lub sportowym. Z przepisu tego nie wynikają inne przesłanki (negatywne albo pozytywne) niezbędne do nabycia prawa do analizowanego świadczenia. A zatem można stwierdzić, iż ustawodawca określając materialnoprawną podstawę analizowanego uprawnienia dokonał dyferencjacji studentów, a więc adresatów normy prawnej, według cechy, jaką jest zdobycie wysokiej średniej ocen lub wybitnego osiągnięcia. Nie wprowadził natomiast

zróznicowania prawa do stypendium według kryterium studiowania na jednym lub więcej kierunkach.

Ponadto, prawo o szkolnictwie wyższym nie normuje dalszych kryteriów przyznawania stypendiów oraz wysokości tych świadczeń. Zgodnie bowiem z art. 186 u.s.w. szczegółowy regulamin ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 1-3 i 8, w tym szczegółowe kryteria i tryb udzielania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, wzory wniosków o przyznanie świadczeń pomocy materialnej, wzór oświadczenia o niepobieraniu świadczeń na innym kierunku studiów oraz sposób udokumentowania sytuacji materialnej studenta ustala rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego. Z przepisu art. 186 u.s.w. wynika, iż dalsze, szczegółowe materialnoprawne podstawy prawa do stypendiów naukowych ustalane są w regulaminie przyjętym przez rektora szkoły wyższej. Między innymi regulamin określa wysokość stypendium, a także wysokość średniej ocen, od której uzależniona jest ta forma pomocy państwa.

Zaskarżony art. 184 ust. 4 u.s.w. odnosi się natomiast do zasad wypłaty pomocy materialnej. Zgodnie z treścią art. 184 ust. 4 u.s.w. „Student studiujący równocześnie na kilku kierunkach studiów może otrzymywać stypendium socjalne, stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych, zapomogę, stypendium rektora dla najlepszych studentów i stypendium ministra za wybitne osiągnięcia tylko na jednym, wskazanym przez studenta kierunku studiów”. Przepis ten normuje zbieg uprawnień do pomocy materialnej z różnych tytułów. Istota zawartego w nim mechanizmu kumulacji świadczeń polega na tym, iż studentowi, który jest uprawniony do dwóch lub więcej stypendiów naukowych, wypłaca się tylko jedno świadczenie na wybranym przez niego kierunku studiów. W praktyce o wyborze kierunku studiów, z którym wiąże się wypłata świadczenia, decyduje wysokość przyznanego studentowi stypendium.

Mając powyższe na uwadze Sejm stwierdza, że prawo do stypendium naukowego przysługuje każdemu studentowi na każdym studiowanym kierunku. Nie ma znaczenia dla nabycia uprawnień, czy student studiuje jeden kierunek, czy też więcej. Natomiast zaskarżona norma prawna wprowadza zasadę, w myśl której student może pobierać tylko jedno stypendium naukowe niezależnie od liczby



studiowanych kierunków. W przypadku zbiegu tytułów prawnych, studentowi wypłaca się świadczenie przez niego wskazane.

W opinii Sejmu ustawodawca nie dokonał dyferencjacji prawnej podmiotów podobnych ustalając materialnoprawne przesłanki prawa do stypendium. Zmienił natomiast zasady wypłaty stypendiów naukowych w przypadku zbiegu tytułów prawnych. Zamiast dotychczasowej zasady kumulacji tego rodzaju świadczeń, przyjął zasadę wyboru jednego świadczenia, najkorzystniejszego dla beneficjenta. Rzecznik Praw Obywatelskich podaje szereg argumentów mających przemawiać za tym, że wypłata stypendiów naukowych powinna być w dalszym ciągu dokonywana na zasadach korzystniejszych (kumulacja) od tych, które obowiązują w aktualnym stanie prawnym (wniosek, s. 12; tak też D. Dudek, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz* [red.] M. Pyter, Warszawa 2012, uwagi do art. 184; dostęp [on line:] Legalis). Poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego pozostaje ocena, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i najbardziej celowe rozstrzygnięcie normowanej materii (zob. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K. 14/91). Kwestia ustalania kierunków polityki społecznej państwa i sposobów jej realizacji, czego przejawem jest zaskarżona regulacja, należy do sfery objętej swobodą przysługującą organom władzy ustawodawczej, których członkowie ponoszą odpowiedzialność polityczną przed wyborcami za sposób i efekty korzystania z kompetencji prawotwórczych.

Konkludując, w ocenie Sejmu ustawodawca nie dokonał zróżnicowania podmiotowego prawa do stypendium naukowego.

5. Na wypadek, gdyby TK nie podzieli powyższego stanowiska, ustalenie, że art.184 ust. 4 u.s.w. prowadzi do zróżnicowanego potraktowania sytuacji podobnych, nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności tego przepisu. Dla uznania, że zasada wypłaty tylko jednego stypendium naukowego jest zgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest przedstawienie argumentów wskazujących na racjonalność, proporcjonalność i konstytucyjne oparcie tego zróżnicowania. Sejm jest zdania, że argumenty takie można odnaleźć.

Po pierwsze, zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych jest zgodne z Konstytucją, gdy służy urzeczywistnieniu zasady sprawiedliwości społecznej. Natomiast powinno być ono uznane za niekonstytucyjną dyskryminację

(uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W opinii TK zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie (zob. wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 16 października 2006 r., sygn. akt K 25/05).

W niniejszej sprawie zróżnicowanie prawne podmiotów znajduje uzasadnienie, wbrew temu co twierdzi RPO, w sprawiedliwości społecznej oraz w prawie do powszechnego i równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych. W opinii Sejmu system pomocy materialnej dla studentów nie może być oparty na zasadzie „absolutnej” równości, natomiast powinien realizować zasadę powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń o charakterze socjalnym i określania ich wysokości. Taki obowiązek wynika z art. 70 ust. 4 Konstytucji, który nakazuje organom władzy publicznej wyrównywanie szans edukacyjnych osób słabiej uposażonych. Niemniej ani z art. 70 ust. 4 Konstytucji, ani też z art. 2 Konstytucji nie wynika prawo do określonego rodzaju stypendium. Wybór rozwiązań, służących wyrównywaniu szans edukacyjnych, należy do ustawodawcy. Swoboda ustawodawcy nie jest przy tym nieograniczona. Stanowiąc przepisy w tym zakresie nie może on naruszać istoty prawa, o którym mowa w art. 70 ust. 4 Konstytucji. Podstawowym więc celem mechanizmu wyrównywania szans edukacyjnych jest objęcie pomocą państwa jak najszerszej grupy osób, dla których niski poziom ich dochodów stanowi poważną barierę w dostępie do edukacji w szkole wyższej. Realizacja tego obowiązku przejawia się w postaci stypendiów socjalnych i innych świadczeń o charakterze *stricte* kompensacyjnym. Z jednej strony im szerszy i realny będzie zakres pomocy państwa przyznanej w tej formie, tym w większym stopniu zostanie zrealizowany nakaz powszechności systemu pomocy materialnej. Z drugiej zaś strony spełniony zostanie nakaz sprawiedliwości wyrównawczej, nakazującej przewyciężanie różnic i barier istniejących we wspólnocie w celu osiągnięcia dobra wspólnego przy jednoczesnym rozwoju członków wspólnoty.

Na taki cel zaskarżonej regulacji wskazuje również jej projektodawca. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw wskazano między innymi,

że „W nowym systemie pomocy materialnej proponuje się zmianę dotychczasowych wielokrotnie krytykowanych również przez organizacje międzynarodowe, proporcji między środkami z dotacji przeznaczonymi na stypendia i świadczenia o charakterze socjalnym a środkami na stypendia za wyniki w nauce, z 50% do 50% na 75% do 25%. Proponowane rozwiązania pozwolą skorzystać ze stypendium socjalnego większej liczbie studentów i doktorantów o niskich dochodach w ramach tych samych środków budżetowych” (druk sejmowy nr 3391/VI kad.). Upowszechnienie i urealnienie pomocy socjalnej (wzrost wysokości świadczeń) dla najuboższych studentów, przy niezmienności poziomu dotacji państwowej na pomoc materialną, wymaga ograniczenia innych wydatków, np. stypendiów naukowych, które ze swojej istoty stanowią nagrodę za wysokie wyniki w nauce i bezpośrednio nie służą zdejmowaniu barier w drodze do osiągnięcia wykształcenia w szkole wyższej.

Po drugie, w kwestionowanej sprawie mamy do czynienia z regulacją, która swoim zakresem wykracza poza istotę prawa do powszechnego i równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych. Z konstytucyjnej regulacji praw socjalnych wynika nakaz ustawowej dystrybucji uprawnień na co najmniej minimalnym poziomie. Stypendia naukowe nie mają, co jeszcze raz warto podkreślić, charakteru świadczeń kompensacyjnych *sensu stricto*, ale stanowią, co podkreśla wnioskodawca, swoistą nagrodę. Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje wyrażoną w art. 184 ust. 4 u.s.w. zasadę wypłaty jednego świadczenia w sytuacji zbiegu stypendiów naukowych. Jego zdaniem, wysiłek naukowy studenta powinien znaleźć odzwierciedlenie w wysokości pobieranej nagrody, co jest możliwe tylko przez kumulację świadczeń. Tylko w taki sposób nagradzanie pracy studenta znajduje uzasadnienie w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Wnioskodawca pomija jednak w swych rozważaniach, że z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji nie wynika prawo do stypendium naukowego z każdego kierunku studiów. Zasadą obowiązującą w systemie pomocy materialnej studentom jest wypłata stypendium danego rodzaju (socjalnego, naukowego itd.) tylko z jednego kierunku studiów z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. Wnioskodawca nie dostrzega także, że student dysponuje swobodą wyboru tego kierunku studiów, z którym wiąże się wypłata najwyższego stypendium naukowego. Oznacza to, że w określonych warunkach stypendium naukowe może być wypłacane studentowi w kwocie przekraczającej wartość minimalnego stypendium socjalnego. Należy także

wspomnieć, że uprawnienie do stypendium naukowego nie wyłącza gratyfikacji wysiłków studenta przez inne podmioty niż państwo, np. stypendia finansowane przez pracodawców, samorząd terytorialny, fundacje i stowarzyszenia, Unię Europejską. A zatem żądanie zasady kumulacji świadczeń, zdaniem Sejmu, wykracza poza konstytucyjną istotę prawa do powszechnego i równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych.

Po trzecie, zasadę wypłaty jednego stypendium naukowego wprowadził ustawodawca, na którym spoczywa także obowiązek stabilizacji budżetu państwa, co stanowi wartość niepodważalną w dobie kryzysu. Nie można zapominać, że zakres i wysokość świadczeń socjalnych uzależniona jest od poziomu dostępnych środków finansowych. Ponadto, każdy beneficjent tych uprawnień powinien liczyć się z tym, że pozyskiwanie tych środków ma swoje ekonomiczne granice (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

Po czwarte, w opinii Sejmu, aby uznać wprowadzone zróżnicowanie podmiotów za sprzeczne z art. 2 Konstytucji nie wystarcza ogólne stwierdzenie, że „Takie ograniczenie oznacza bowiem, że nie ma znaczenia nakład pracy i zasługująca na nagrodę motywacja osoby, która osiąga dobre wyniki na więcej niż jednym kierunku” (wniosek, s. 12). W orzecznictwie TK uforułowano sobie drogę pogląd, w myśl którego w odniesieniu do zasady sprawiedliwości społecznej obowiązują szczególne kryteria stwierdzania niezgodności przepisów prawa z Konstytucją, a organ orzekający może interweniować tylko wtedy, gdy naruszenie tej zasady nie budzi wątpliwości (wyroki TK z: 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95; 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00). W świetle powyższego poglądu TK oraz dotychczasowej analizy problemu, Sejm nie znajduje podstaw do uznania, że rozpatrywane zróżnicowanie w sposób oczywisty i niebudzący wątpliwości narusza zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

6. Podsumowując, art. 184 ust. 4 u.s.w. **jest zgodny** z art. 32 w związku z art. 2 i 70 ust. 4 Konstytucji.

7. Drugi zarzut niekonstytucyjności został skierowany przez RPO wobec art. 184 ust. 5 u.s.w. W tym przypadku „[O]dstępstwo od zasady równego traktowania polega na rozróżnieniu sytuacji tych studentów, którzy już ukończyli jeden kierunek

studiów i kontynuując naukę na drugim, zostali pozbawieni” prawa do stypendium naukowego. „Różnicowanie odbywa się w stosunku do studentów, którzy nie ukończyli jeszcze żadnego innego kierunku. Również w tej sytuacji mamy zatem do czynienia z dwoma grupami podmiotów podobnych, których zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia” (wniosek, s. 13).

Zdaniem Sejmu porównanie sytuacji faktycznej i prawnej studenta, który nie zakończył nauki w szkole wyższej na przynajmniej jednym kierunku z sytuacją studenta, który ukończył naukę w szkole wyższej na przynajmniej jednym kierunku, prowadzi do wniosku, że nie występuje żadna istotna (relewantna) cecha uprawniająca do równego traktowania podmiotów znajdujących się w tych sytuacjach.

Nie ulega wątpliwości, że do cechy wspólnej można zakwalifikować posiadanie przez oba podmioty statusu studenta. Zgodnie art. 2 ust. 1 pkt 18k u.s.w. studentem jest osoba kształcąca się na studiach wyższych. Do odbywania studiów w uczelni może być dopuszczona osoba, która spełnia warunki rekrutacji ustalone przez uczelnię oraz ma: świadectwo dojrzałości – w przypadku ubiegania się o przyjęcie na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie lub tytuł magistra, licencjata, inżyniera lub równorzędny – w przypadku ubiegania się o przyjęcie na studia drugiego stopnia (art. 169 ust.1 u.s.w.).

Następną wspólną cechą jest okoliczność osiągnięcia wysokich wyników w nauce. Stanowią one podstawowe kryterium uprawniające do stypendium naukowego. Student może ubiegać się o taką pomoc nie wcześniej niż po zaliczeniu pierwszego roku studiów. Może ubiegać się o nią również student pierwszego roku studiów drugiego stopnia rozpoczętych w terminie roku od ukończenia studiów pierwszego stopnia, który osiągnął wysoką średnią ocen na ostatnim roku studiów pierwszego stopnia.

Wymienione powyżej elementy wspólne w sytuacji studenta uprawniają, jak się wydaje, do twierdzenia o pewnym podobieństwie zachodzącym między analizowanymi sytuacjami. Niemniej, w ocenie Sejmu, żadnej z wymienionych cech nie można przypisać takiej doniosłości, która skutkowałaby uznaniem jej za cechę relewantną, nakazującą równe traktowanie.

Należy bowiem stwierdzić, że – mimo wskazanych podobieństw – RPO nie określił okoliczności, która w istotny sposób różnicuje sytuację obu kategorii

podmiotów. Tą okolicznością jest, zdaniem Sejmu, ukończenie studiów wyższych przez adresata art. 184 ust. 5 u.s.w., a konkretnie – uzyskanie tytułu zawodowego magistra lub licencjata (chyba że kontynuuje on studia po ukończeniu studiów pierwszego stopnia w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, jednakże nie dłużej niż przez okres trzech lat). A to oznacza to, że skorzystał on już z przysługującego mu prawa do edukacji w stopniu zupełnym.

Ścisły związek stypendium naukowego z prawem do edukacji wynika z celu oraz istoty tego świadczenia, gdyż:

Po pierwsze, stypendium naukowe jest świadczeniem związanym z aktywnością naukową studenta, jego zdolnością zdobywania wiedzy oraz potrzebą samorealizacji. Przejawia się ona między innymi w postaci wysokiej średniej ocen, która jest obiektywnym miernikiem wykonywania obowiązków wynikających ze statusu studenta szkoły wyższej. Zakres tych obowiązków wyznacza konieczność uczestniczenia w zajęciach dydaktycznych i organizacyjnych zgodnie z regulaminem studiów; składania egzaminów, odbywania praktyk i spełniania innych wymogów przewidzianych w planie studiów; a także przestrzegania przepisów obowiązujących w uczelni.

Po drugie, stypendium naukowe jest formą pomocy materialnej udzielanej przez państwo. Władze publiczne zostały zobowiązane do wsparcia materialnego studentów przez art. 70 ust. 4 Konstytucji. Z przepisu tego wynika obowiązek zapewnienia obywatelom dostępu do wykształcenia poprzez stworzenie systemu indywidualnej pomocy studentom. Oznacza to, że analizowane świadczenie socjalne musi realizować podstawowy cel, którym jest usunięcie barier na drodze do wykształcenia.

Po trzecie, w analizowanym przypadku adresatem normy jest osoba, która ukończyła studia wyższe, skorzystała z prawa do nauki i osiągnęła już wykształcenie w stopniu możliwie najwyższym. Okoliczność ukończenia studiów wyższych powinna zwalniać władze publiczne od obowiązku niesienia dalszej pomocy materialnej osobie, która z różnych względów kontynuuje edukację na innym kierunku. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której nie zachodzi potrzeba wyrównywania szans edukacyjnych (beneficjentami stypendiów w niektórych krajach UE mogą być tylko ci studenci, którzy uczęszczają na studia prowadzące do ich pierwszej kwalifikacji lub nie ukończyli określonego wieku. Szerzej na ten temat *Pomoc materialna dla studentów*

w *Europie: stan obecny i kierunku rozwoju*, tłum. E. Kolanowska, Warszawa 2002, s. 73). A zatem dezaktualizuje się *ratio legis* świadczeń z systemu indywidualnej pomocy finansowej, o którym mowa w art. 70 ust. 4 Konstytucji.

Po czwarte, analizowane świadczenie ma na celu finansową partycypację państwa w osiągnięciu wykształcenia wyższego przez obywatela. Znajduje ona swoje uzasadnienie w zasadzie pomocniczości państwa. Zasada ta jest z jednej strony źródłem nakazu świadczenia pomocy przez państwo, zaś z drugiej strony – źródłem zakazu podejmowania interwencji, która pozbawia jednostkę samodzielności i autonomii, a także zdejmującej z niej odpowiedzialność za siebie. Pomocniczość ma za zadanie aktywizować obywateli na rzecz wypełniania ich społecznych zadań oraz aktywizować wzajemność i solidarność w życiu społecznym (Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 42 i n.). W opinii Sejmu, nie istnieją przekonujące argumenty, aby stypendium naukowe było nadal wypłacane osobie, która z uwagi na swój wiek i zdobyte wykształcenie, jest zdolna do podjęcia pracy i samotrzymania. Nie istnieją także żadne obowiązki moralne wspólnoty obywateli polegające na wynagradzaniu absolwenta wyższej uczelni za podjęcie dalszego wysiłku edukacyjnego. Przyjęcie innego punktu widzenia spowoduje, iż stypendium naukowe straci charakter świadczenia kompensacyjnego mającego na celu usuwanie barier w drodze do osiągnięcia wyższego wykształcenia.

W świetle powyższych uwag, w sytuacji podjęcia nowych studiów przez absolwenta szkoły wyższej, władze publiczne powinny być zwolnione od obowiązku zapewnienia mu pomocy materialnej. Natomiast odmienna jest sytuacja studenta, który nie zdobył jeszcze wykształcenia. W tym przypadku dopóki trwa nauka w szkole wyższej, dopóty istnieje *ratio legis* stypendium naukowego. Celem jego jest bowiem dostarczenie studentowi pomocy materialnej ułatwiającej dostęp do wykształcenia.

Porównując zatem sytuację prawną tych dwóch kategorii podmiotów należy podkreślić, że RPO nie ocenił obiektywnie kryteriów pozwalających na dyferencjację prawną studentów. Nie dostrzegł, że ukończenie wyższej uczelni przekłada się bezpośrednio na status obywatela. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z dwiema kategoriami podmiotów, które odznaczają się wspólnymi cechami, jednak nie są to cechy relewantne. RPO zestawiał ze sobą studenta, który osiągnął wyższe wykształcenie i podjął decyzję o kontynuowaniu nauki na innym kierunku studiów ze studentem, który jeszcze nie zdobył wyższego wykształcenia. Wspólną cechą jest

nauka w szkole wyższej i osiąganie wysokiej średniej ocen, jednak w analizowanym przypadku nie może ona stanowić, zdaniem Sejmu, cechy relewantnej z punktu widzenia celu i istoty pomocy materialnej państwa.

8. Zatem art. 184 ust. 5 u.s.w. **jest zgodny** z art. 32 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz