SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 22/19
BAS-WAKU-1046/19

Warszawa, 17 października 2019 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 17. 10. 2019
Nr wg EZD .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej I K z 5 grudnia 2018 r. (sygn. akt SK 22/19), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 99 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) w brzmieniu zmienionym przez ustawę z dnia 18 marca 2011 r. 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 (Dz.U. nr 84, poz. 455), uchylony ustawą z 3 lipca 2018 r., Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.) rozumiany w ten sposób, że uchwała senatu uczelni publicznej w odniesieniu do studiów niestacjonarnych może wskazać wysokość odpłatności za poszczególne usługi edukacyjne niewymienione w ustawie, **jest zgodny** z art. 70 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli zainicjowanej skargą konstytucyjną I K (dalej: skarżący) z 5 grudnia 2018 r., której Trybunał Konstytucyjny nadał bieg postanowieniem z 9 kwietnia 2019 r. (sygn. akt Ts 176/19), są przepisy: art. 365 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1360, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie w jakim prawomocne orzeczenie wiąże inne sądy tylko odnośnie sentencji tego orzeczenia, a nie wiąże innych sądów w zakresie motywów zawartych w uzasadnieniu orzeczenia w tych granicach, jakie stanowią konieczne uzupełnienie rozstrzygnięcia oraz art. 190 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 99 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.; dalej: p.s.w.) w brzmieniu obowiązującym w dniu 10 czerwca 2014 r. w zakresie, w jakim podstawą skreślenia studenta z listy studentów z powodu niewniesienia opłat związanych z odbywaniem studiów jest ich niewniesienie, w sytuacji gdy żądanie przez uczelnię uiszczenia tych opłat przez studenta jest oparte wyłącznie na uchwale senatu uczelni publicznej wydanej na podstawie art. 99 ust. 3 p.s.w. i adresowanej wyłącznie do rektora uczelni publicznej.

2. Artykuł 365 § 1 k.p.c. stanowi: „Jeżeli strona nie dokonała w terminie czynności procesowej bez swojej winy, sąd na jej wniosek postanowi przywrócenie terminu".

Artykuł 190 ust. 2 pkt 3 p.s.w. w brzmieniu obowiązującym w dniu czerwca 2014 r. stanowił: „Kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej może skreślić studenta z listy studentów, w przypadku: [...] 3) niewniesienia opłat związanych z odbywaniem studiów."

Z kolei według art. 99 ust. 3 p.s.w. w brzmieniu obowiązującym czerwca 2014 r. stanowił: „Senat uczelni publicznej określa zasady pobierania opłat, wiążące rektora przy zawieraniu umów ze studentem, o których mowa w art. 160 ust. 3, oraz tryb i warunki zwalniania – w całości lub części – z tych opłat studentów lub doktorantów, w szczególności osiągających wybitne wyniki w nauce, a także tych, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji materialnej".

Skarżący kwestionuje zgodność art. 365 § 1 k.p.c. w zakresie wskazanym w skardze z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz zgodność art. 190 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 99 ust. 3 p.s.w. w brzmieniu obowiązującym czerwca 2014 r. w zakresie wskazanym w skardze z art. 70 ust. 2 Konstytucji.

II. Stan faktyczny

1. Dziekan Wydziału (dalej: U) decyzją nr z kwietnia 2014 r. skreślił skarżącego z listy studentów roku na kierunku niestacjonarne w związku z niewniesieniem opłat związanych z Prawną podstawą rozstrzygnięcia był art. 190 ust 2 p.s.w. Jako źródło zobowiązania do wniesienia opłat za została wskazana uchwała Senatu U z dnia czerwca 2013 r. w sprawie zasad pobierania opłat za usługi edukacyjne na U Od decyzji nr skarżący wniósł odwołanie do Rektora U domagając się uchylenia decyzji w całości. Decyzją z nr z czerwca 2014 r. Rektor U utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Dziekana Wydziału Ostateczna decyzja Rektora U została następnie zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K , który wyrokiem z grudnia 2015 r. (sygn. akt) skargę oddalił. Skarżący został pozwany przez U przed Sądem Rejonowym w K o zapłatę kwoty zł z tytułu nieuiszczonej opłaty za wraz z odsetkami ustawowymi od października 2013 r. z tytułu opóźnienia we wniesieniu tej opłaty. Wyrokiem z września 2016 r. (sygn. akt) sąd oddalił w całości powództwo U W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał na dwie przyczyny oddalenia powództwa. Po pierwsze, sąd wskazał, że skarżący rozpoczął studnia w 1999 r., a zatem jeszcze przed wejściem w życie p.s.w. W związku z tym na podstawie art. 257 ust. 2 p.s.w. do studiów rozpoczętych przed dniem wejścia w życie p.s.w. stosuje się co do zasady przepisy dotychczasowe, a zgodnie z art. 269 ust. 1 p.s.w. studenci przyjęci na studia przed dniem wejścia w życie p.s.w. wnoszą opłaty za zajęcia dydaktyczne na dotychczasowych zasadach do końca okresu studiów przewidzianego w programie studiów. Na tej podstawie sąd przyjął, że uchwała Senatu U przyjęta na podstawie art. 99 ust. 2 p.s.w. nie mogła być źródłem obowiązku skarżącego do dochodzenia kwot objętych żądaniem pozwu. Po drugie, sąd stwierdził, że nawet

w razie istnienia roszczeń objętych pozwem zarzut przedawnienia podniesiony przez skarżącego należy uznać za skuteczny. Od wyroku sądu pierwszej instancji apelację złożył U Sąd Okręgowy w K oddalił apelację w całości wyrokiem z marca 2017 r. (sygn. akt).

2. Równolegle w stosunku do postępowania przed sądami powszechnymi w sprawie skarżącego toczyło się postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z grudnia 2015 r. został zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z marca 2018 r. (sygn. akt) skargę kasacyjną oddalił. Zarzuty kasacyjne skarżącego odnosiły się m.in. do kwestii naruszenia prawa materialnego. Skarżący wskazywał, że U nie miał podstaw prawnych do żądania opłaty za , która została na niego nałożona i której nieuiszczenie było podstawą wydania kwestionowanej decyzji. Naczelny Sąd Administracyjny uzasadniając oddalenie skargi kasacyjnej podkreślił, że źle postawione zarzuty skargi kasacyjnej uniemożliwiły kontrolę legalności zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K Konkluzja ta dotyczy także zarzutów naruszenia art. 190 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 99 ust. 1 pkt 1-9 p.s.w. w związku z § 32 Regulaminu studiów pierwszego stopnia, drugiego stopnia i jednolitych studiów magisterskich (Uchwała Senatu U z czerwca 2010 r. nr ze zm.) w związku z § 2 punkt 1 uchwały Senatu U nr z czerwca 2013 r. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.). Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że skarżący nie sformułował prawidłowo ani zarzutu błędnej wykładni wskazanych przepisów, ani zarzutu ich niewłaściwego zastosowania. Tymczasem, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżący formułuje zarzut naruszenia prawa materialnego w oparciu o próbę zwalczania ustaleń faktycznych. Tak skonstruowany zarzut kasacyjny nie jest dopuszczalny na gruncie podstawy kasacyjnej wskazanej w art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), a w związku z tym skarga kasacyjna złożona przez skarżącego nie miała właściwej podstawy kasacyjnej. Naczelny Sad Administracyjny na marginesie właściwego uzasadniania rozstrzygnięcia zauważył, że wskazane przez skarżącego wyroki w sprawach cywilnych nie mogłyby mieć znaczenia dla

oceny prawidłowości wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K Decydować miały o tym dwa powody. Po pierwsze, rozstrzygnięcie w przedmiocie stosunku cywilnoprawnego nie determinuje w jakikolwiek sposób oceny dotyczącej stosunku o charakterze administracyjnoprawnym. Po drugie, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przyczyną oddalenia powództwa skarżącego było uwzględnienie zarzutu przedawnienia. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z marca 2018 r. (sygn. akt) ma charakter ostateczny. Skarżący wniósł wobec tego grudnia 2018 r. skargę konstytucyjną, której Trybunał Konstytucyjny nadał bieg postanowieniem z 9 kwietnia 2019 r. (sygn. akt Ts 176/19).

III. Zarzuty skarżącego

1. Skarżący wskazuje na powszechną wykładnię art. 365 § 1 k.p.c., zgodnie z którą istota mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia sądu wyraża się w tym, że także inne sądy, inne organy państwowe i organy administracji publicznej muszą brać pod uwagę istnienie i treść prawomocnego orzeczenia sądu, przy czym stan związania ograniczony jest co do zasady tylko do rozstrzygnięcia zawartego w sentencji wyroku w granicach, które stanowią konieczne uzupełnienie rozstrzygnięcia. Skarżący podkreśla, że treść prawomocnego orzeczenia, a więc treść wyrażonej w nim indywidualnej i konkretnej normy prawnej, w tym zwłaszcza zakres jej obowiązywania, często nie może być w pełni wysłowiona w sentencji orzeczenia. Zdaniem skarżącego, wobec wąskiej wykładni art. 365 § 1 k.p.c. zawężającej zakres związania prawomocnym wyrokiem wyłącznie do treści rozstrzygnięcia wskazanego w jego sentencji, został on pozbawiony możliwości powołania się na ustalenia sądów powszechnych stanowiących podstawę rozstrzygnięcia o oddaleniu powództwa U o zapłatę zaległej odpłatności za powtarzanie przedmiotów. W konsekwencji zdaniem skarżącego normę wynikającą z art. 365 § 1 k.p.c. należy zakwalifikować jako instytucję fasadową. Przepis ten rozumiany w sposób wskazany w orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych nie pozwala skutecznie odwołać się do treści prawomocnego orzeczenia w sytuacjach, w których istotnego znaczenia prawomocnego rozstrzygnięcia nie można wyabstrahować od ustaleń dokonanych przez sąd i zawartych w uzasadnieniu. Stanowi to, zdaniem skarżącego, naruszenie zakazu tworzenia uprawnień pozornych wynikającego z art. 2 Konstytucji. Skarżący zarzuca

także, że art. 365 § 1 k.p.c. narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji. Skarżący podnosi, że rozumienie zaskarżonego przepisu zawężające związanie prawomocnym wyrokiem tylko do jego sentencji czyni prawo do sądu iluzorycznym. Tylko orzeczenie rzeczywiście wiążące realizuje prawo do sądu i efektywność udzielonej ochrony prawnej czego skarżący miał zostać pozbawiony.

2. Skarżący podnosi, że zgodnie z art. 70 ust. 2 Konstytucji ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością. Podstawą do żądania od studenta wniesienia opłat nie może być w tym kontekście uchwała senatu uczelni publicznej. Pobieranie opłat przez uczelnie publiczne za niektóre usługi edukacyjne jest dopuszczalne, ale tylko w przypadku określonym w ustawie. Ustawa wymienia jako źródło takiego zobowiązania umowę zawartą pomiędzy rektorem publicznej uczelni wyższej, a studentem. Skarżący podkreśla wyjątkowy charakter prawa uczelni do pobierania opłat, co uzasadnia wąską wykładnię art. 70 ust. 2 zd. 2 Konstytucji. Ma to, zdaniem skarżącego, potwierdzać tezę o sprzeczności zaskarżonego przepisu z art. 70 ust. 2 Konstytucji.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej zależy od spełnienia przesłanek wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zdaniem Sejmu, skarga konstytucyjna rozpoznawana pod sygn. akt SK 22/19 nie realizuje w pełni tych przesłanek.

Po pierwsze, skarżący nie wykazał, że zastosowanie zaskarżonych przepisów doprowadziło do naruszenia jego konstytucyjnych wolności i praw. Zdaniem Sejmu, oddalenie skargi kasacyjnej przez NSA, określające w sposób ostateczny sytuację prawną skarżącego, nie wynikało z zastosowania art. 365 § 1 k.p.c. ale z wadliwego sformułowania przez skarżącego podstaw i zarzutów kasacyjnych. W odniesieniu do naruszenia prawa materialnego podstawy i zarzuty kasacyjne nie odnosiły się mianowicie ani do jego błędnej wykładni, ani do niewłaściwego zastosowania rzekomo naruszonych przepisów. W konsekwencji podstawą oddalenia skargi kasacyjnej był art. 184 w związku z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. Po drugie, Sejm wyraża

wątpliwość, czy norma której kontroli domaga się skarżący rzeczywiście wynika z art. 365 § 1 k.p.c. i czy znajduje ona potwierdzenie w powszechnej i ustalonej linii orzeczniczej sądów powszechnych i administracyjnych. Zdaniem Sejmu zawarte we wnioskach skargi konstytucyjnej twierdzenie, że zgodnie z art. 365 § 1 k.p.c. prawomocne orzeczenie „nie wiąże innych sądów w zakresie motywów zawartych w uzasadnieniu orzeczenia w tych granicach, jakie stanowią konieczne uzupełnienie rozstrzygnięcia" pozostaje w sprzeczności ze sposobem zastosowania tego przepisu w wielu wyrokach sądów powszechnych i administracyjnych. W związku z tym należy uznać, ze skarżący domaga się kontroli normy ustawowej, która nie obowiązuje w polskim porządku prawnym, co czyni wydanie wyroku w tym zakresie niedopuszczalnym.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Wynikająca stąd zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem podjętym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych w przywołanym przepisie – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez TK w postanowieniu z 19 października 2004 r. (sygn. akt SK 13/03) przedmiotem skargi konstytucyjnej „mogą być wyłącznie unormowania wykazujące złożoną (podwójną) kwalifikację. Będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, winny one stanowić jednocześnie bezpośrednie źródło naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Innymi słowy, to w normatywnej treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy przyczyny niedozwolonej – w świetle unormowań konstytucyjnych – ingerencji w sferę gwarantowanych praw podmiotowych skarżącego". Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02; 17 grudnia 2013 r., sygn. akt SK 59/12; 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12; 7 lutego 2018 r., sygn. akt

SK 20/15). Ponadto, przepisy wskazane przez inicjatora postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. np. TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). Zgodnie z wielokrotnie wyrażanym przez TK poglądem w tym trybie skargi konstytucyjnej zaskarżyć można tylko taki przepis, który wpłynął na rozstrzygnięcie sądu lub innego organu, zdeterminował w sensie prawnym treść tego rozstrzygnięcia (zob. postanowienia TK z: 4 lipca 2001 r., sygn. akt Ts 101/00; 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/03; 14 października 2009 r., sygn. akt Ts 54/08; 7 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 221/07).

Przedmiotem zaskarżenia w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji może być zatem wyłącznie przepis, którego brak w systemie prawa prowadziłby – lub mógłby doprowadzić – do tego, że rozstrzygnięcie sprawy skarżącego byłoby inne (zob. np. postanowienia TK z: 9 listopada 1999 r., sygn. akt Ts 19/99; 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 139/00; 20 czerwca 2001 r., sygn. akt Ts 97/00; 17 kwietnia 2002 r., sygn. akt Ts 80/01; 28 kwietnia 2005 r., sygn. akt Ts 187/04; 10 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 232/11; 16 października 2013 r., sygn. akt Ts 50/13; 28 lutego 2018 r., sygn. akt Ts 34/17 oraz wyrok TK z 21 września 2011 r., sygn. akt SK 6/10). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Skarżący powinien to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia", które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej. Powyższe przesłanki dopuszczalności wydania wyroku w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną wynikają z charakteru i celu tego środka prawnego. Jego celem nie jest abstrakcyjna kontrola prawidłowości norm powszechnie obowiązujących w polskim systemie prawa ale usunięcie konkretnych skutków jakie dla jednostki wywiera zastosowania wadliwej konstytucyjnie normy w konkretnej, jednostkowej sprawie skarżącego.

Z założenia skarżący nie występuje ze skargą w celu obrony interesu publicznego (zgodności hierarchicznej norm obowiązujących w systemie prawa), lecz ze względu na własny interes prywatny – licząc na to, że sukces przed TK przełoży się następnie na możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczenia (innego rozstrzygnięcia), które skarżący uznaje za oparte na przepisie niezgodnym z konstytucją (J. Trzciński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz.* red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, s. 906-907). W konsekwencji, wydanie wyroku w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie jest dopuszczalne w sytuacji, w której stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu nie może mieć wpływu na pozycję prawną skarżącego, ponieważ nawet w razie wydania wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu ani treść orzeczenia sądu lub rozstrzygnięcia organu administracji publicznej nie uległaby zmianie, ani nie istniałby adekwatny związek przyczynowy między obowiązywaniem niekonstytucyjnego przepisu a szkodą poniesioną przez skarżącego.

3. Zdaniem Sejmu, niniejsza skarga konstytucyjna nie spełnia opisanej wyżej przesłanki formalnej w zakresie w jakim odnosi się do zgodności art. 365 § 1 k.p.c. z art. 2 w związku art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podstawą oddalenia skargi kasacyjnej w sprawie o sygn. akt w części dotyczącej naruszenia przepisów prawa materialnego było wadliwe sformułowanie podstaw kasacyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z marca 2018 r. wskazał wyraźnie, że „autor skargi kasacyjnej twierdzi, że zarzucane naruszenie wymienionych powyżej przepisów prawa materialnego polega «na skreśleniu z listy studentów z powodu niewniesienia opłat w sytuacji, gdy żaden przepis prawa materialnego nie umożliwia uczelni pobierania opłat za , które w rzeczywistości się nie odbyły oraz nie umożliwia uczelni pobierania opłat za ponowny udział w zajęciach po urlopie studenckim lub dziekańskim». Oznacza to, że podniesiony przez skarżącego kasacyjnie zarzut naruszenia tychże przepisów nie jest podstawą kasacyjną w rozumieniu art. 174 pkt 2 p.p.s.a., a zatem nie ma on usprawiedliwionych podstaw" (wyrok NSA z marca 2018 r., sygn. akt , s.). Należy zatem stwierdzić, że NSA nie rozpoznał merytorycznie zarzutów dotyczących naruszenia prawa materialnego ze względu na wadliwe sformułowanie zarzutu kasacyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził to wyraźnie wskazując, że „(ź)le postawione

zarzuty skargi kasacyjnej uniemożliwiają Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu związanemu granicami skargi kasacyjnej kontrolę legalności zaskarżonego wyroku Sądu I instancji w odniesieniu do większości postawionych zarzutów" (wyrok NSA z marca 2018 r., sygn. akt , s.). Rozstrzygnięcie takie jest zgodne z powszechnie przyjętą interpretacją art. 184 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw podlega ona oddaleniu. Oznacza to m.in., że sformułowanie zarzutów w sposób nieodnoszący się do dopuszczalnych podstaw kasacyjnych jest wystarczającą przesłanką oddalenia skargi kasacyjnej (por. np. B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz,* Warszawa 2019, komentarz do art. 184 uw. 2, H. Knysiak-Sudyka [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz,* red. T. Woś, Warszawa 2016, komentarz do art. 184 uw. 1, J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz,* Warszawa 2011, komentarz do art. 184 uw. 3 oraz wyroki NSA z: 1 czerwca 2004 r., sygn. akt GSK 78/04; 10 lutego 2006 r., sygn. akt II FSK 240/05; 24 stycznia 2008 r., sygn. akt I OSK 1990/06 oraz 13 czerwca 2008 r., sygn. akt II FSK 595/07). Brak kontroli merytorycznej zarzutu naruszenia prawa materialnego wyklucza jakiekolwiek znaczenie kwestii związania Naczelnego Sądu Administracyjnego wcześniej uprawomocnionym wyrokiem sądu powszechnego. Zastosowanie art. 365 § 1 k.p.c. nie mogło być wobec tego podstawą rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie skarżącego. Sąd wyraził wprawdzie opinię na temat prawidłowości powołania się przez skarżącego na ten przepis (wyrok NSA z marca 2018 r., sygn. akt , s.). Uczynił to jednak wyraźnie „na marginesie" przesłanek rozstrzygnięcia zaznaczając jednoznacznie, że kwestia związania wyrokiem sądu powszechnego nie ma wpływu na treść wydanego wyroku. Należy także podkreślić, że art. 365 § 1 k.p.c. nie został także zastosowany na wcześniejszych etapach postępowania ani przez organy pierwszej i drugiej instancji ani przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w K W chwili podejmowania rozstrzygnięć zapadłych na etapach postępowania poprzedzających postępowania przed Naczelnym Sadem Administracyjnym nie było jeszcze prawomocnego wyroku sądu powszechnego, którego skutki mogłyby być przedmiotem zastosowania art. 365 § 1 k.p.c. Skarżący domaga się zatem kontroli konstytucyjnej przepisu, który nie został zastosowany w jego sprawie, a w związku z tym w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK wydanie wyroku

w zakresie, w jakim skarżący domaga się kontroli art. 365 § 1 k.p.c., jest niedopuszczalne, a postępowanie w tym zakresie powinno zostać **umorzone**.

4. Sejm wskazuje także, że jakkolwiek orzeczenie TK sformułowane jest zawsze w odniesieniu do konkretnego przepisu jako jednostki redakcyjnej, to zgodnie z ustalonym stanowiskiem TK przedmiotem kontroli konstytucyjnej jest zawsze norma prawna, która z tego przepisu wynika (zob. np. wyrok TK z 15 grudnia 2006 r., sygn. akt P 57/07 oraz postanowienia TK z: 3 lutego 1999 r., sygn. akt U 2/98; 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 3/15). Treść normy należy co do zasady wywodzić z określonego przepisu, przy zachowaniu zasady wykładni zgodnej z Konstytucją (zob. np. wyroki TK z: 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11; 23 lipca 2013 r., sygn. akt P 36/12; 12 lutego 2015 r., sygn. akt SK 70/13; 10 maja 2018 r., sygn. akt U 1/16 oraz postanowienia TK z: 12 lutego 2008 r., sygn. akt P 62/07; 27 lutego 2008 r., sygn. akt P 31/06; 10 września 2014 r., sygn. akt P 36/13). Treść normy jest wynikiem interpretacji przepisu. Interpretacja powinna co do zasady uwzględniać dyrektywę interpretacji przepisów zapewniającą ich zgodność z normami konstytucyjnymi (wykładania „prokonstytucyjna", por. np. wyrok TK z 7 listopada 2016 r., sygn. akt K 44/16). Oceniając treść normy wynikającej z zaskarżonego przepisu TK powinien jednak ocenić, czy realnie z przepisu tego wynika norma naruszająca konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Oznacza to, że Trybunał nie zawsze może korzystać z możliwości wykładni zaskarżonego przepisu zgodnej z Konstytucją. Realna ocena naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego wymaga uwzględniania znaczenia, jakie zaskarżonemu przepisowi nadaje praktyka orzecznicza. Rozstrzyganie o zasadności skargi konstytucyjnej powinno uwzględnić istnienie zależności między sferą stanowienia i stosowania prawa. Powołanie się na obowiązywanie określonej normy wynikającej z zaskarżonego przepisu wymaga „każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z [...] powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania)." (wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08). Brak takiego stwierdzenia nie pozwalałby na poddanie zaskarżonych przepisów kontroli konstytucyjności (zob. np. wyroki TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; 7 marca 2011 r., sygn. akt P 3/09; 28 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 20/16; 6 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 20/17). Doprowadzenie do utrwalenia się prawidłowej i jednolitej wykładni przepisów nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego.

Działanie takie jest domeną kontroli instancyjnej sądów powszechnych oraz kontroli kasacyjnej sprawowanej przez Sąd Najwyższy. Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga o prawidłowości jednego z wielu sposobów wykładni zaskarżonego przepisu przyjmowanego przez sądy lub akademicką literaturę przedmiotu (zob. np. wyroki TK z: 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04; 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07; 28 lutego 2008 r., sygn. akt K 43/07; 28 października 2015 r., sygn. akt SK 9/14). Kontrola w trybie skargi konstytucyjnej odnosi się do realnie obowiązującej normy, o której istnieniu przesądza powszechność, powtarzalność i ciągłość jej zastosowania w praktyce funkcjonowania sądów lub organów administracji. W sytuacji, w której skarżący domaga się kontroli normy ustawowej, która w istocie nie jest została zastosowana przez sądy i organy administracji oraz która jest sprzeczna z powszechnie przyjętą interpretacją zaskarżonego przepisu wydanie wyroku przez TK jest niedopuszczalne.

5. Zdaniem Sejmu norma, której kontroli domaga się skarżący, nie spełnia przedstawionych wyżej kryteriów. Nie jest ona przedmiotem jednoznacznej, powtarzalnej i stałej linii orzeczniczej. Można nawet sformułować wątpliwości, czy norma wskazana w pismach skarżącego w ogóle została zastosowana w rozstrzygnięciach zapadłych w sprawie skarżącego. Podnosi on mianowicie, że sądy powszechnie interpretują art. 365 § 1 k.p.c. w ten sposób, że „prawomocne orzeczenie wiąże inne sądy tylko odnośnie sentencji tego orzeczenia, a nie wiąże innych sądów w zakresie motywów zawartych w uzasadnieniu orzeczenia w tych granicach, jakie stanowią konieczne uzupełnienie rozstrzygnięcia". Sejm podnosi, że interpretacja zaskarżonego przepisu przyjmowana powszechnie w orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych odbiega od sposobu interpretacji art. 365 § 1 k.p.c. wskazanego przez skarżącego. Sądy jednoznacznie przyjmują, że z powagi rzeczy osądzonej korzysta nie tylko sentencja wyroku, ale także jego motywy w granicach, w jakich stanowią konieczne uzupełnienie rozstrzygnięcia, niezbędne do wyjaśnienia jego zakresu (por. np. uchwała 7 sędziów NSA z 15 lutego 2010 r., sygn. akt II FPS 8/09 oraz wyroki NSA z: 17 września 2015 r., sygn. akt II GSK 1217/14; 14 października 2015 r., sygn. akt II FSK 1733/13; 20 października 2016 r., sygn. akt I GSK 1934/14; 24 listopada 2017 r., sygn. akt II FSK 3094/15; 30 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2163/16 oraz z 7 marca 2019 r., sygn. akt 1085/18 a także wyroki SN z: 13 stycznia 2000 r., sygn. akt II CKN 655/98; 27 maja

2002 r., sygn. akt IV CKN 1073/00; 8 czerwca 2005 r., sygn. akt V CSK 702/04; 15 lutego 2007 r., sygn. akt II CSK 452/06; 21 czerwca 2007 r., sygn. akt. IV CSK 63/07; 15 listopada 2007 r., sygn. akt II CSK 347/07; 13 marca 2008 r., sygn. akt III CSK 284/07; 4 grudnia 2009 r., sygn. akt III CZP 97/09; 11 lutego 2011 r., sygn. akt I CSK 249/10; 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV CSK 610/13 oraz 18 października 2017 r., sygn. akt II CSK 53/17). Taka sama interpretacja art. 365 § 1 k.p.c. przyjęta została także w literaturze (por. np.: I. Kunicki [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz.* red. K. Pasecki, t. I, Warszawa 2016, komentarz do art. 365 nb 10; A. Góra- Błaszczykowska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz.* red. A. Góra- Błaszczykowska, Warszawa 2016, komentarz do art. 365 nb 6).

Sejm podnosi, że między treścią wniosku sformułowanego przez skarżącego, w którym wnosi o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 365 § 1 k.p.c. rozumianego w ten sposób, że „prawomocne orzeczenie wiąże inne sądy tylko odnośnie sentencji tego orzeczenia, a nie wiąże innych sądów w zakresie motywów zawartych w uzasadnieniu orzeczenia w tych granicach, jakie stanowią konieczne uzupełnienie rozstrzygnięcia", a powszechnie przyjętą praktyką wykładni zaskarżonego przepisu istnieje zasadnicza różnica. W konsekwencji należy przyjąć, że skarżący domaga się kontroli konstytucyjnej normy, która nie obowiązuje w polskim porządku prawnym, a w związku z tym wydanie wyroku w tym zakresie jest niedopuszczalne.

6. Dopuszczalność wydania orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną zależy także od spełnienia wymogów wskazanych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Zdaniem Sejmu, w skardze z 5 grudnia 2018 r. (sygn. akt SK 22/19) nie zrealizowany został w pełni wymóg uzasadnienia zarzutów niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tych zarzutów, w zakresie w jakim kwestionuje konstytucyjność art. 365 § 1 k.p.c.

Wymóg uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności wynika *de lege lata* z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Treść tego wymogu, jak i jego znaczenie proceduralne zostały szczegółowo wyjaśnione w orzecznictwie TK. W tym zakresie aktualność zachowują m.in. poglądy Trybunału zawarte w uzasadnieniach orzeczeń dotyczących art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia

1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), art. 65 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.) oraz art. 48 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157, ze zm.). Trybunał niejednokrotnie wskazywał, że wymóg uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności przepisu przez skarżącego jest niezbędnym wymogiem dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej. Jest to wymóg odrębny od wymogu sformułowania zarzutu. Uzasadnienie skargi nie może polegać na powtórzeniu treści zarzutów. Trybunał podkreślił także, że poprzestanie na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu nie pozwala na przyjęcie, że zostały spełnione ustawowe wymogi dotyczące treści skargi konstytucyjnej, co powinno skutkować odmową nadania jej dalszego biegu. Zdaniem Trybunału: „niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów" (por. postanowienia TK z: 4 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 256/08; 4 marca 2015 r., sygn. akt Ts 155/13 oraz wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. akt SK 25/15). Prawidłowo sformułowane uzasadnienie winno zawierać argumentację, która przez porównanie treści zakwestionowanej regulacji ustawy z treścią będących wzorcami kontroli norm konstytucyjnych określałaby i uprawdopodabniałaby ich wzajemną niezgodność (zob. postanowienie TK z 14 marca 2016 r., sygn. akt Ts 355/15). Wymaga to zrekonstruowania wzorca konstytucyjnego, a także szczegółowego opisu zakwestionowanego przepisu. Nie jest wystarczającym uzasadnieniem samo powołanie wcześniejszych orzeczeń TK dotyczących danego wzorca (zob. postanowienie TK z 14 marca 2016 r., sygn. akt Ts 355/15), ani tym bardziej zdawkowe powtórzenie treści sformułowanych zarzutów. Wymogi dotyczące szczegółowego uzasadnienia skargi są proporcjonalnie wyższe w sprawach, w których za siłą domniemania konstytucyjności przemawia fakt, że zaskarżony przepis należy do powszechnie i od dawna uznanych instytucji systemu prawnego (por. postanowienie TK z 15 grudnia 1999 r., sygn. akt Ts 111/99).

8. Zdaniem Sejmu uzasadnienie zarzutów dotyczących art. 365 § 1 k.p.c. wykazuje szereg niekonsekwencji logicznych, a także w istotnych fragmentach pozostaje w sprzeczności z treścią sformułowanego zarzutu. Skarżący w uzasadnieniu nie wskazuje w jakikolwiek sposób, że sformułowany we wnioskach

skargi sposób rozumienia art. 365 § 1 k.p.c. znajduje rzeczywiście zastosowanie w polskiej praktyce orzeczniczej. Przeciwnie powołuje szereg rozstrzygnięć, z których wynika, że uzasadnienie prawomocnego orzeczenia powinno być istotną przesłanką interpretacji treści sentencji, która pozwala na ustalenie zakresu związania tym orzeczeniem (np. wyroki SN z: 4 lutego 2011 r., sygn. akt III CSK 161/10; 16 lipca 2009 r., sygn. akt I CSK 456/08 oraz postanowienie SN z 3 lutego 2010 r., sygn. II CSK 414/09; skarga s. 4-5). Przytoczone przez skarżącego stanowisko judykatury nie jest logicznie zgodne z treścią normy, która zdaniem skarżącego wynika z art. 365 § 1 k.p.c. oraz z zarzutem, że zaskarżony przepis jedynie pozornie pozwala na powołanie się w innym postępowaniu na wiążącą moc uprawomocnionego wcześniej orzeczenia (skarga, s. 5-6). Skarżący w uzasadnieniu skargi stwierdza także, że został on pozbawiony możliwości powołania się na istnienie prawomocnego wyroku oddalającego powództwo U o zapłatę „wskutek błędnej wykładni". Z tak sformułowanego uzasadnienia nie wynika, czy skarżący kwestionuje konstytucyjność przepisu, czy prawidłowość jego wykładni dokonanej przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z marca 2018 r. (sygn. akt).

9. W konkluzji Sejm wskazuje, że skarga rozpoznawana pod sygn. akt SK 22/19 w zakresie, w którym skarżący domaga się kontroli konstytucyjności art. 365 § 1 k.p.c. rozumianego w ten sposób, że prawomocne orzeczenie wiąże inne sądy tylko odnośnie sentencji tego orzeczenia, a nie wiąże innych sądów w zakresie motywów zawartych w uzasadnieniu orzeczenia w tych granicach, jakie stanowią konieczne uzupełnienie rozstrzygnięcia nie spełnia przesłanek pozwalających na wydanie wyroku, a w związku z tym postępowanie w tym zakresie powinno zostać w całości **umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

10. Istotnych wątpliwości formalnych nie budzi zarzut niekonstytucyjności art. 190 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 99 ust. 3 p.s.w. w brzmieniu obowiązującym w dniu czerwca 2014 r. w zakresie, w jakim podstawą skreślenia studenta z listy studentów z powodu niewniesienia opłat związanych z odbywaniem studiów jest ich niewniesienie, w sytuacji gdy żądanie przez uczelnię uiszczenia tych opłat przez studenta jest oparte wyłącznie na uchwale senatu uczelni publicznej wydanej na

podstawie art. 99 ust. 3 p.s.w. i adresowanej wyłącznie do rektora uczelni publicznej. Przepisy te nie obowiązują już wprawdzie w polskim porządku prawnym. Zostały one jednak rzeczywiście zastosowane w sprawie skarżącego. Zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy o TK akt normatywny, który w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez TK, może być przedmiotem rozstrzygnięcia, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Warunkiem uzasadniającym kontrolę konstytucyjności przepisu, który utracił moc obowiązującą jest zatem ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją, a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. W orzecznictwie TK wskazuje się, że „związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki: – po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych; – po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą; – po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej" (zob. postanowienia TK z: 4 maja 2010 r., sygn. SK 4/08; 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03; 17 września 2012 r., sygn. akt SK 12/10 oraz 10 lipca 2018 r., sygn. akt SK 5/17, por. też m.in. wyrok TK z 12 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 9/00).

Zdaniem Sejmu przesłanki te zostały spełnione w odniesieniu do zarzutów sprzeczności art. 190 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 99 ust. 3 p.s.w. z art. 70 ust. 2 Konstytucji. Sejm zauważa jednak, że sprecyzowania wymaga przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu. Zdaniem Sejmu skarżący przyporządkował w sposób niepełny i nieprecyzyjny jednostki redakcyjne p.s.w. do sformułowanego przez siebie problemu konstytucyjnego. Uzasadnia to posłużenie się regułą *falsa demonstratio non nocet* (zob. np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyroki TK z: 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01; 31 stycznia 2005 r., sygn. akt P 9/04; 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08; 29 lipca 2013 r., sygn. akt SK 12/12; 12 lipca 2016 r., sygn. akt SK 40/14; 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt

SK 3/16). Skarżący zarzuca, że konstytucyjne prawo do bezpłatnej nauki w szkole publicznej zostało naruszone przez przepisy, które zezwalają na nałożenie na niego obowiązku wniesienia opłaty wyłącznie na podstawie uchwały Senatu, o której mowa w art. 99 ust. 3 p.s.w. Skarżący nie kwestionuje zatem normy, zgodnie z którą kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej mógł skreślić studenta z listy studentów, w przypadku niewniesienia opłat związanych z odbywaniem studiów. Kwestionuje natomiast możliwość nakładania takich opłat na podstawie uchwały Senatu uczelni. Właściwym przedmiotem zarzutów skargi jest w związku z tym art. 99 ust. 3 w związku z art. 99 ust. 1 pkt 1 p.s.w. Z przepisów tych wynikało, że publiczna uczelnia wyższa mogła pobierać opłaty związane z kształceniem studentów na studiach niestacjonarnych (art. 99 ust. 1 pkt 1 p.s.w.) oraz że Senat uczelni w drodze uchwały mógł określić zasady pobierania opłat, w tym wysokość opłat i inne usługi (art. 99 ust. 3 p.s.w.).

Sejm podnosi także, że sformułowanie określające zakres, w jakim zostały zaskarżone art. 190 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 99 ust. 3 p.s.w. nie jest precyzyjne i nie oddaje istoty problemu konstytucyjnego sformułowanego przez skarżącego. Skarżący twierdzi, że zgodnie z art. 190 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 93 ust. 3 p.s.w. „podstawą skreślenia studenta z listy studentów z powodu niewniesienia opłat związanych z odbywaniem studiów jest ich niewniesienie, w sytuacji gdy żądanie przez uczelnię uiszczenia tych opłat przez studenta jest oparte wyłącznie na uchwale senatu uczelni publicznej wydanej na podstawie art. 99 ust. 3 p.s.w. i adresowanej wyłącznie do rektora uczelni publicznej". Jak podniesiono wyżej, istotą problemu konstytucyjnego jest możliwość określenia w uchwale senatu publicznej szkoły wyższej wysokości opłat za określone usługi edukacyjne świadczone przez tą uczelnię. Skarżący uważa, że art. 99 ust. 3 p.s.w. upoważnił senat do ustalania odpłatności za usługi edukacyjne świadczone przez publiczną uczelnię wyższą, w sytuacji w której brak jest ustawowej podstawy do pobierania odpłatności za określonego rodzaju usługi. W istocie w sprawie skarżącego Wojewódzki Sąd Administracyjny w K stwierdził wyraźnie, że ustawową podstawą pobierania wynagrodzenia za wszelkie usługi edukacyjne świadczone przez wyższą uczelnię publiczną na studiach niestacjonarnych był art. 99 ust. 1 pkt 1 p.s.w. (por. wyrok z grudnia 2015 r., sygn. akt i cytowane w nim orzecznictwo). Zdaniem Sejmu istotą problemu konstytucyjnego sformułowanego przez skarżącego jest odpowiedź na pytanie, o konstytucyjność art. 99 ust. 3 p.s.w. rozumianego w ten

sposób, że uchwała senatu w odniesieniu do studiów niestacjonarnych może wskazać wysokość odpłatności za poszczególne usługi edukacyjne niewymienione w ustawie. Skarżący kwestionuje fakt, że w stosunku do niego naliczona została opłata za na danym roku akademickim, w sytuacji w której p.s.w. ani jakakolwiek inna ustawa nie zezwoliły, aby tego typu usługa edukacyjna mogła być świadczona przez państwową uczelnię wyższą odpłatnie. Skarżący przyjmuje zatem, że na gruncie art. 99 ust. 1 pkt 1 p.s.w. istniała podstawa do pobierania opłaty za uczestnictwo w studiach niestacjonarnych, brak jednak było ustawowej podstawy do pobierania opłaty za odrębne, niewymienione w ustawie usługi, takie jak Skarżący zarzuca, że art. 99 ust. 3 p.s.w. w zakresie w jakim upoważniał senat uczelni publicznej do określenia odpłatności, którą studenci studiów niestacjonarnych zobowiązani byli uiścić za określone usługi niewskazane wprost w ustawie pozostaje w sprzeczności z art. 70 ust. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym, zdaniem Sejmu, skarga konstytucyjna w sprawie SK 22/19 może być rozpoznana wyłącznie w zakresie oceny zgodności art. 99 ust. 3 p.s.w. rozumianego w ten sposób, że uchwała senatu w odniesieniu do studiów niestacjonarnych może określić wysokość odpłatności za poszczególne usługi edukacyjne niewymienione w ustawie, z art. 70 ust. 2 Konstytucji.

IV. Wzorzec kontroli

1. Zgodnie z art. 70 ust. 2 Konstytucji nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może jednak dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością. Konstytucyjna zasada bezpłatności nauki dotyczy zatem wyłącznie szkół publicznych. Prawo do bezpłatnej nauki może doznawać ustawowych ograniczeń w publicznych szkołach wyższych. Z redakcji drugiego zdania art. 70 ust. 2 Konstytucji wynika, że podstawą dla określenia przypadków, w których nauka w publicznej szkole wyższej może być odpłatna powinno być kryterium przedmiotowe, tzn. wyznaczenie zakresu „niektórych usług edukacyjnych" (zob. np. L. Garlicki, M. Derlatka [w:] *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz.* red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, s. 752). Tym niemniej ugruntowanym w praktyce polskiej organizacji publicznego szkolnictwa wyższego jest rozwiązanie, w którym odpłatność odniesiono nie tylko do

prowadzenia odpłatnych określonych zajęć lub innych wskazanych usług edukacyjnych, ale do całego procesu nauczania określonej grupy studentów (kryterium podmiotowe). Kolejne ustawy regulujące funkcjonowanie publicznych szkół wyższych zezwoliły na równoległe tworzenie studiów dziennych (nieodpłatnych) i studiów niestacjonarnych (odpłatnych). Dostępność studiów nieodpłatnych wyznaczana jest wynikami egzaminów (wstępnych, a następnie maturalnych).

Konstytucyjność takiego modelu odpłatności została potwierdzona przez TK (por. wyroki TK z: 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99 oraz 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11). Możliwość wprowadzenia odpłatności za usługi edukacyjne zależy jednak, zdaniem TK od spełnienia, szeregu przesłanek. Należą do nich: 1) „w aspekcie ilościowym – bezpłatne nauczanie musi jako takie pozostawać w publicznej szkole wyższej podstawową (dominującą) formą kształcenia" (studentów „stacjonarnych" w danej uczelni musi więc być więcej niż studentów niestacjonarnych, przy czym porównanie dokonywane jest na poziomie uczelni, a nie jej jednostek organizacyjnych prowadzących określone kierunki studiów); 2) „w aspekcie przedmiotowym – odpłatność może znajdować zastosowanie jedynie w odniesieniu do niektórych rodzajów kształcenia (określonych zajęć lub typów studiów), a nie może polegać na wprowadzeniu odpłatności w ramach wszystkich istniejących typów studiów [...], choćby kwotowo zminimalizowanej i równo rozłożonej na wszystkie kategorie studentów"; 3) szkoła wyższa „nie może kształtować liczby studiujących w trybie nieodpłatnym poniżej poziomu wyznaczonego przez wielkość udostępnionych szkole środków publicznych"; 4) wysokość opłat „nie może przekraczać kosztów ponoszonych przez uczelnie w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia [studiów płatnych]". Tak więc „publiczna szkoła wyższa, wyposażona w majątek publiczny nie może przekształcać się w zakresie związanym z dydaktyką świadczoną odpłatnie w instytucję komercyjną" 5) „po czwarte wreszcie, kształtowanie opłat za zajęcia dydaktyczne w ramach studiów innych niż dzienne, nie może mieć charakteru arbitralnego", a zatem odpłatność studiów musi opierać się na racjonalnych kryteriach różnicowania studentów, więc przede wszystkim na kryterium kwalifikacji i talentów (por. np. L. Garlicki, M. Derlatka, *op.cit.*, s. 753, W. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki [w:] *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz.* t. I Komentarz do art. 1-86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 70, nb 24).

W wyroku z 8 listopada 2000 r., (sygn. akt SK 18/99) Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że „zasada bezpłatnego nauczania w wyższej szkole publicznej nie jest dobrem samym w sobie, ale wymaga konfrontacji z innymi wartościami konstytucyjnymi, takimi jak prawo do nauki czy powszechna dostępność do wykształcenia. W sferze objętych analizą regulacji normatywnych pojawia się z całą ostrością konieczność wzajemnego zrównoważenia i uzgodnienia zasad ustanowionych i wyrażanych przez normy konstytucyjne. Gwarancja bezpłatnego nauczania w publicznej szkole wyższej nie może być w konsekwencji rozumiana w sposób, który prowadziłby do zasadniczej kolizji z podstawową wartością konstytucyjną, jaką jest prawo do nauki, którego urzeczywistnienie może, ale i musi w istniejących warunkach społecznych i gospodarczych, przybierać różnorodne formy prawne, również i te, które przyjmują postać odpłatności za świadczenia edukacyjne".

Stanowisko to znalazło ostatnio potwierdzenie w wyroku TK z 5 czerwca 2014 r., (sygn. akt K 35/11), w którym wyraźnie zaznaczono, iż „Trybunał [...] w pełni zaakceptował" przytoczone tam wywody wyroku z 2000 r. Zarazem jednak Trybunał zastosował nowe, niejako dwustopniowe podejście (tamże). Za punkt wyjścia uznano pojęcie „niektórych usług edukacyjnych", wskazując, że jeżeli określone świadczenia edukacyjne mieszczą się w tym pojęciu, to stanowi to wystarczającą podstawę dla ustalenia odpłatności. Nawet jednak w odniesieniu do świadczeń, które nie mieszczą się w tym pojęciu, nie można automatycznie przyjąć nakazu bezpłatności, bo uzupełniającym wzorcem kontroli staje się wówczas art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznacza to, że o tyle ograniczenia zasady bezpłatności stają się dopuszczalne, o ile spełniają przesłanki z art. 31 ust. 3, więc – w szczególności – czynią zadość zasadzie proporcjonalności. Wskazano też, że „gwarancja bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej nie może być rozumiana jako absolutna i nieograniczona [...] Dostęp do bezpłatnych studiów [...] musi być z natury rzeczy limitowany i uwzględniać relacje możliwości wyznaczane stanem finansów państwa".

V. Ocena zgodności

1. W pierwszej kolejności Sejm podnosi, że dopuszczalność odpłatności za usługi edukacyjne świadczone przez uczelnie publiczne w ramach studiów niestacjonarnych nie budzi wątpliwości w świetle przywołanego wyżej rozstrzygnięcia

Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2000 r. (sygn. akt SK 18/99). W wyroku tym Trybunał w sposób generalny rozstrzygnął kwestię dopuszczalności wnoszenia opłat. Stwierdził przy tym, że przesądzenie konstytucyjności istnienia opłat jest odrębną kwestią od zagadnienia przewidzianych w prawie terminów wnoszenia opłat, czy też przesłanek zwalniania od nich w całości lub części. Wyrok w sprawie sygn. akt SK 18/99 dotyczył m.in. art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385, ze zm.; dalej: u.s.w.). Przepis ten wskazywał w sposób ogólny, że uczelnia może pobierać opłaty za zajęcia dydaktyczne, z wyłączeniem zajęć dydaktycznych na studiach dziennych w uczelniach państwowych, chyba że są powtarzane z powodu niezadowalających wyników w nauce. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął w ten sposób, że konstytucyjny wymóg ustawowego określenia usług edukacyjnych, które mogą być świadczone odpłatnie przez uczelnię publiczną zostaje spełniony w sytuacji, w której ustawa w sposób ogólny wskazuje na dopuszczalność pobierania wynagrodzenia za usługi świadczone w ramach studiów zaocznych lub niestacjonarnych. Przedmiotem rozstrzygnięcia nie była natomiast bezpośrednio kwestia sposobu skonstruowania odpłatności. Trybunał nie wypowiadał się co do tego, czy wobec ogólnej klauzuli ustawowej o możliwości pobierania wynagrodzenia za zajęcia dydaktyczne także opłata powinna być ogólnym wynagrodzeniem za uczestnictwo w takich zajęciach, czy też dopuszczalne jest wprowadzenie przez władze uczelni odrębnie kalkulowanych opłat za poszczególne czynności wykonywane w ramach procesu dydaktycznego. Trybunał Konstytucyjny uzasadniając zgodność art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. z art. 70 ust. 2 Konstytucji sformułował ogólne dyrektywy dopuszczalności wprowadzania opłat za świadczenia edukacyjne publicznych uczelni wyższych w sposób pozwalający na pozytywną odpowiedź na pytanie o zgodność art. 93 ust. 3 p.s.w. z art. 70 ust. 2 Konstytucji.

Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że konstytucyjne normy dotyczące kształtowania odpłatności za usługi edukacyjne świadczone przez uczelnie publiczne powinny uwzględniać konstytucyjną zasadę autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji). Zasada autonomii zakłada też istnienie „aktów wewnętrznych uczelni [wyższych], którymi uczelnie regulują prawa i obowiązki studentów" (por. np. wyroki TK z: 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07). Elementem autonomii wyższych uczelni jest także prawo podejmowania decyzji w sferze własnej polityki finansowej. Trybunał Konstytucyjny

w wyroku z 8 listopada 2000 r. (sygn. akt SK 18/99) stwierdził m.in., że ponieważ „konstytucyjne prawo do kształtowania aktami wewnętrznymi sytuacji studentów dotyczy każdej szkoły wyższej; zarówno niepublicznej jak i publicznej – to ustawy określające zasady działania publicznych szkół wyższych muszą – w myśl art. 70 ust. 5 konstytucji, respektować ich autonomię, tzn. nie mogą znosić istoty tej autonomii, poprzez zupełne i wyczerpujące unormowanie wszystkich spraw, które określają pozycję studenta w państwowej szkole wyższej. W przeciwnym przypadku rola państwowych szkół wyższych sprowadzałaby się jedynie do wykonywania ustaw, zaś organy tych szkół stałyby się organami państwa, co równałoby się zniesieniu ich autonomii". Konieczność interpretacji art. 70 ust. 2 oraz art. 70 ust. 5 Konstytucji w sposób pozwalający na łączne poszanowanie obu określonych w tych przepisach wartości każe przyjąć, że z ustawy wynikać musi dopuszczalność odpłatnego świadczenia określonego rodzaju usług wyższej uczelni publicznej, natomiast sposób, w jaki odpłatność ta zostanie skonstruowana oraz określenie jej wysokości pozostaje w gestii władz uczelni. Z tego względu nie można uznać, że powierzenie w tym zakresie kompetencji senatowi uczelni pozostaje w sprzeczności z art. 70 ust. 2 Konstytucji. Nie można także uznać, że z art. 70 ust. 2 Konstytucji sprzeczna jest możliwość określenia przez senat uczelni publicznej zasad odpłatności za usługi edukacyjne w ten sposób, że poszczególne kategorie opłat pobierane są za określone usługi w ramach procesu dydaktycznego na studiach niestacjonarnych, takie jak np. powtarzanie przedmiotów, zwłaszcza jeżeli usługi te wykraczają poza zwykły (planowy) tok studiów.

Po drugie, należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny określając przesłanki dopuszczalności odpłatnego świadczenia usług wskazał, że opłaty te nie mogą być określane w sposób arbitralny, ale muszą pozostawać proporcjonalne do kosztów świadczenia usług (wyrok TK z 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99). Racjonalnie można założyć, że konieczność powtarzania niektórych elementów procesu dydaktycznego oraz przeprowadzanie powtórnych egzaminów powodują po stronie uczelni dodatkowe koszty. Z tego względu nadanie senatowi uczelni kompetencji do określania zasad odpłatności za studia niestacjonarne obejmuje także wskazanie wysokości opłat za powtarzanie przedmiotów przez studentów, którzy nie zdali określonych egzaminów objętych programem nauczania na poprzednich latach studiów.

2. Wobec powyższych argumentów Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 99 ust. 3 p.s.w. w brzmieniu obowiązującym w dniu 10 czerwca 2014 r. rozumiany w ten sposób, że uchwała senatu uczelni publicznej w odniesieniu do studiów niestacjonarnych może wskazać wysokość odpłatności za poszczególne usługi edukacyjne niewymienione w ustawie, **jest zgodny** z art. 70 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek