



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO – 686330 – I/11/MSW

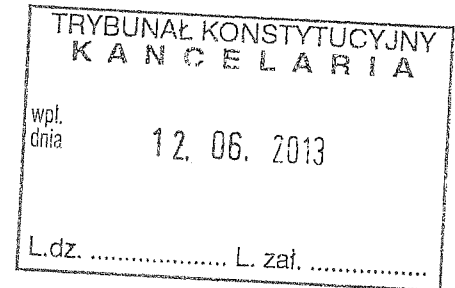
00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 11.06.2013 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



Sygn. akt K 40/12

Pismo procesowe

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) **wnoszę** również o stwierdzenie niezgodności art. 184 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów do stypendium, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 4 Prawa o szkolnictwie wyższym - z art. 32 w zw. z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto przedstawiam odpowiedź na argumentację zawartą w stanowiskach Prokuratora Generalnego i Sejmu.

Uzasadnienie

I. W pkt 2 wniosku z dnia 4 października 2012 r. Rzecznik wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 184 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.; dalej jako: Prawo o szkolnictwie wyższym) 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 - z art. 32 w zw. z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji RP. Jak wynika z kierowanych do Rzecznika skarg oraz przeprowadzonej w związku z tym analizy, argumentacja tego zarzutu w pełni odnosi się nie tylko do studentów ubiegających się o stypendium rektora dla najlepszych studentów, lecz również do studentów ubiegających się o stypendium ministra za wybitne osiągnięcia. Z tego względu zasadne jest poddanie pod ocenę zgodności z wskazanymi przepisami Konstytucji RP regulacji art. 184 ust. 5 Prawa o szkolnictwie wyższym **również w zakresie**, w jakim wyłącza prawo tych studentów do stypendium, o którym mowa **w art. 173 ust. 1 pkt 4 Prawa o szkolnictwie wyższym**.

II. Ponadto, odnosząc się do argumentów zawartych w pismach Sejmu z dnia 17 grudnia 2012 r. i Prokuratora Generalnego z dnia 1 marca 2013 r., Rzecznik podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko, wyrażone we wniosku z dnia 4 października 2012 r. W szczególności w dalszym ciągu Rzecznik stoi na stanowisku, że ustawodawca dokonał nieuzasadnionego różnicowania podmiotowego prawa do stypendium naukowego według kryterium studiowania na kilku kierunkach. Wprawdzie, jak zauważył Sejm w pkt IV. 4 pisma z dnia 17 grudnia 2012 r., ustawodawca określając materialnoprawną podstawę analizowanego uprawnienia nie wysłowił wyraźnie różnicowania prawa do stypendium według kryterium studiowania na jednym lub więcej kierunkach. Należy jednak zauważyć, że taki jest sens tej regulacji, po zmianie wprowadzonej ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455).

Ponadto, wbrew stanowisku Sejmu, Rzecznik Praw Obywatelskich nie postuluje zniesienia jakichkolwiek ograniczeń kumulacji wypłacanych stypendiów. Należy zauważyć, że Prawo o szkolnictwie wyższym normuje kwestię wysokości stypendiów, czyniąc to

w art. 184 ust. 6, który wprowadza w odniesieniu do stypendium rektora dla najlepszych studentów, górną granicę jego wysokości. Przepis ten jest przy tym jedyną regulacją ustawową dotyczącą wysokości stypendiów i określa, że łączna miesięczna wysokość stypendium socjalnego i stypendium rektora dla najlepszych studentów nie może być większa niż 90% najniższego wynagrodzenia zasadniczego asystenta ustalonego w przepisach o wynagradzaniu nauczycieli akademickich. Stawka minimalnego wynagrodzenia zasadniczego asystenta jest określona w rozporządzeniu w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej. Rozporządzenie to przewiduje coroczny (do 2015 r.) systematyczny wzrost minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego asystenta, w związku z powyższym wynagrodzenie to w poszczególnych latach wynosi: w 2012 r. - 1885 zł, w 2013 r. - 2055 zł, w 2014 r. - 2245 zł, a od 2015 r. - 2450 zł. Opisana regulacja stanowi, w ocenie Rzecznika, odpowiednie i wystarczające zabezpieczenie przed nieograniczoną kumulacją stypendiów przez osoby, które chciałyby uczynić sobie z nich jedynie źródło dochodu, rezygnując z podjęcia pracy. Zabezpiecza również przed wykorzystywaniem stypendiów naukowych w sposób sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej.

III. Art. 184 ust. 4 Prawa o szkolnictwie wyższym

W odniesieniu do zaskarżonego art. 184 ust. 4 Prawa o szkolnictwie wyższym Sejm oraz Prokurator Generalny stwierdzili, że prawo do stypendium naukowego przysługuje każdemu studentowi na każdym studiowanym kierunku. Zaskarżona norma prawna wprowadza zasadę, w myśl której student może pobierać tylko jedno stypendium naukowe niezależnie od liczby studiowanych kierunków, gdyż w przypadku zbiegu tytułów prawnych, wypłaca mu się świadczenie przez niego wskazane.

W ocenie Rzecznika, brak możliwości łącznej realizacji uprawnień do stypendium na każdym ze studiowanych kierunków, co na gruncie poprzedniego stanu prawnego było standardem, jest niezgodny z Konstytucją. Istotą wniosku Rzecznika jest twierdzenie o niekonstytucyjności aktualnych zasad wypłaty stypendiów naukowych w przypadku zbiegu tytułów prawnych, czyli zasady wyboru jednego świadczenia, najkorzystniejszego

dla beneficjenta. Te właśnie zasady - w ocenie Rzecznika – naruszają zasadę równości wobec tych studentów, którzy pobierają naukę na kilku kierunkach, osiągając na co najmniej dwóch z nich wyniki w nauce uprawniające do stypendium naukowego. Sama możliwość wyboru stypendium dla nich najkorzystniejszego nie stanowi o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją. Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego (s. 22 pisma z dnia 1 marca 2013 r.) konstytucyjnie nieuzasadnione jest rozdzielenie pomiędzy prawem do ubiegania się o stypendium, a prawem do otrzymania i wypłaty stypendium. W ocenie Rzecznika zgodność z Konstytucją zapewnić może tylko rozwiązanie, w którym student ma możliwość nie tylko ubiegania się, ale i otrzymania stypendium tego typu na każdym kierunku, na którym spełnia przesłanki w postaci wyników w nauce na odpowiednim poziomie.

Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem Sejmu, że takie zróżnicowanie prawne podmiotów znajduje uzasadnienie w zasadzie sprawiedliwości społecznej oraz w prawie do powszechnego i równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych. Dalsza argumentacja Sejmu w tym zakresie odnosiła się do kryteriów przyznawania świadczeń o charakterze socjalnym i określania ich wysokości, podczas gdy w ocenie Rzecznika stypendia naukowe takiego charakteru nie posiadają. Stypendium rektora dla najlepszych studentów oraz stypendium ministra za osiągnięcia w nauce, na co wskazano we wniosku, są związane z „byciem najlepszym studentem”, czy „osiągnięciami w nauce”, na które student ma samodzielny wpływ, m.in. poprzez odpowiedni nakład własnej pracy oraz przez własną motywację, a nie są one od niego niezależne, jak np. niepełnosprawność. Stypendia te są pewną formą wyróżnienia za wysiłek włożony w osiągnięcie wysokiego poziomu studiowania. Rzecznik pragnie w tym miejscu przypomnieć, że świadomie przeciwstawił sobie charakter tych świadczeń świadczeniom socjalnym, nie kwestionował przy tym zasad przyznawania tych ostatnich.

Z kolei Prokurator Generalny wskazał, że ograniczenie możliwości otrzymywania każdej formy pomocy materialnej do jednego, wskazanego przez studenta, kierunku studiów ma służyć realizacji celów określonych w uzasadnieniu do projektu. Przy niezmienionej wysokości dotacji państwowej na pomoc materialną ograniczenie wypłat stypendiów dla najlepszych studentów kształcących się równocześnie na kilku kierunkach spowoduje zwiększenie liczby studentów objętych tą pomocą. W ocenie Rzecznika w ten sposób

dochodzi jednak do naruszenia zasady równości oraz zasady sprawiedliwości społecznej. Odbierając studentom, którzy osiągają dobre wyniki w nauce na więcej niż jednym kierunku wsparcie i nagrodę w postaci stypendiów na każdym z tych kierunków, premiuje się jednocześnie studentów osiągających niższe wyniki w nauce, którzy ograniczają się tylko do jednego kierunku i na nim osiągają wyniki, które w innych warunkach nie uprawniałyby ich do stypendium.

Również argumentu, że wprowadzone ograniczenia skutkują sprawiedliwym rozdziałem limitowanych środków budżetowych na większą liczbę beneficjentów, nie można uznać za trafny w sytuacji, w której w świetle oficjalnych danych o połowę spadła liczba wypłacanych świadczeń za osiągnięcia na studiach („RPO: stypendia rektora powinny być dostępne na każdym kierunku”, *Dziennik Gazeta Prawna* z dnia 16 kwietnia 2013 r., str. 8). A zatem 50% przeznaczonych na stypendia środków nie zostało wydanych na stypendia, tylko stanowiło oszczędność w budżecie państwa, której nie przeznaczono w ogóle na pomoc materialną dla studentów. W szczególności stypendium rektora, które zastąpiło dotychczasowe stypendium za wyniki w nauce, otrzymało w roku akademickim 2011/2012 104.000 studentów, co oznacza spadek o blisko połowę w stosunku do stanu jego wprowadzeniem, gdyż w 2011 r., kiedy obowiązywały jeszcze stare zasady przyznawania stypendiów, wypłacono ich blisko 200.000 („RPO: liczba stypendiów spadła prawie o połowę”, *Dziennik Gazeta Prawna* z dnia 18 kwietnia 2013 r.). Można zatem stwierdzić, że dokonując nowego rozdziału środków, ustawodawca realizował nie tyle założone cele polityki państwa w zakresie zwiększenia dostępności do szkolnictwa wyższego dla uboższych studentów, ile w zakresie oszczędności budżetowych.

Przywołane przez Prokuratora Generalnego stanowisko Trybunału Konstytucyjnego na temat sprawiedliwości społecznej, zawarte w orzeczeniu z dnia 25 lutego 1997 r., sygn. K. 21/95 (OTK ZU nr 1/1997, poz. 7), odnosi się, jak to wprost wynika z zacytowanego fragmentu, do świadczeń socjalnych. Tym samym nie znajduje ono zastosowania na gruncie sprawy niniejszej, której przedmiotem są świadczenia o charakterze motywacyjnym i nagrodowym.

Zaskarżony przepis art. 184 ust. 4 Prawa o szkolnictwie wyższym zapewnia każdemu studentowi, studiującemu równocześnie na kilku kierunkach studiów i osiągającemu wyróżniające się wyniki na co najmniej dwóch kierunkach, taką samą możliwość

otrzymania stypendium rektora i ministra, jak pozostałym studentom osiągającym takie rezultaty, lecz właśnie ograniczenie jego wypłaty do jednego, wskazanego przez studenta, kierunku narusza zasadę sprawiedliwości społecznej. Jakkolwiek, na co wskazują w swoich stanowiskach Prokurator Generalny i Sejm, termin „sprawiedliwość” ma wiele definicji, istotne jest, że konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej odnosi się do stosunków między grupami społecznymi a państwem. W tym ujęciu zasada ta oddziałuje na wyznaczenie treści innych norm konstytucyjnych i implikuje konieczność prowadzenia przez państwo polityki gospodarczej zgodnej z interesem społecznym, a nie tylko ograniczenie się do osłony socjalnej innych grup społecznych. Zasada ta wpływa również na treść norm dotyczących praw i wolności jednostki, nie powinna jednak stanowić podstawy do rozszerzenia świadczeń socjalnych, jak to miało miejsce w okresie realnego socjalizmu, co miało negatywny wpływ na efektywność gospodarki oraz procesów społecznych.

Trybunał Konstytucyjny „pojęciu sprawiedliwości poświęcał wielokrotnie uwagę (...) przyjmując w ślad za nauką, iż występuje wiele możliwych znaczeń pojęcia sprawiedliwości i opowiadając się za dystrybutywnym (rozdzielczym) jej pojęciem. Łączył też TK pojęcie sprawiedliwości z pojęciem równości stwierdzając, że <<jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym podziale ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność>>. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi” (orzeczenie z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 5, s. 53 – 54). Trybunał wskazywał też, że sprawiedliwość społeczna „zapewnia równowagę obciążeń i korzyści” (orzeczenie z dnia 26 października 1993 r., sygn.. U 15/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 36, s. 343 – 344). Mimo że łączy się ona z konstytucyjną zasadą równości, to „nie oznacza konieczności przyznania wszystkim kategoriom obywateli (grup podmiotów) jednakowych praw i obowiązków. Poszczególne kategorie podmiotów powinny być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących, tylko wówczas, gdy u podłoża określonych regulacji prawnych leży jednakowa sytuacja faktyczna tych kategorii podmiotów” (orzeczenie z dnia 11 grudnia 1996 r., sygn. K 11/96, OTK 1996, Nr 6, poz. 54, s. 411). Trybunał dokonał również połączenia zasady sprawiedliwości społecznej z formułą proporcjonalności, która „zakłada istnienie proporcji między istotnymi cechami

poszczególnych kategorii, a należnym ich traktowaniem” (orzeczenie z dnia 20 listopada 1996 r., sygn.. K 27/95, OTK 1996, Nr 6, poz. 50, str. 318).

Wprawdzie z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, ani też z art. 2 Konstytucji RP nie wynika prawo do określonego rodzaju stypendium, to jednak prawo takie na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego zostało już ustawowo przyznane i było realizowane. Stanowisko odmawiające uznania, że z przepisu tego wynikają prawa podmiotowe spotyka się z krytyką. Warto chociażby wspomnieć zgłoszone do wyroku w sprawie U 7/01 z dnia 2 lipca 2002 r. (opubl. w: OTK-A 2002, Nr 4, poz. 48), zdania odrębne, w których sędziowie TK prezentowali pogląd przeciwny. Ponadto art. 81 Konstytucji nie wymienia prawa określonego w art. 70 ust. 4 Konstytucji jako tego, którego można dochodzić wyłącznie w granicach określonych w ustawie (tak B. Banaszak w: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009 r., s. 363). W ocenie Rzecznika, wbrew pogładowi Prokuratora Generalnego, ograniczenie otrzymywania tylko na jednym kierunku studiów stypendiów, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 i 4 Prawa o szkolnictwie wyższym, narusza konstytucyjny wymóg zapewnienia przez władze publiczne powszechnego i równego dostępu do wykształcenia.

Ustalanie kierunków polityki społecznej państwa i sposobów jej realizacji należy do sfery objętej swobodą przysługującą organom władzy ustawodawczej. Nie oznacza to jednak, że organy te mogą w sposób całkowicie dowolny i niezgodny z Konstytucją wprowadzać zasady rozdziału pomocy materialnej.

IV Art. 184 ust. 5 Prawa o szkolnictwie wyższym

Odnosząc się do zaskarżonego art. 184 ust. 5 Prawa o szkolnictwie wyższym, Rzecznik pragnie przypomnieć, że przepis ten, odnoszący się do kontynuowania nauki na drugim kierunku studiów po ukończeniu pierwszego kierunku, również ogranicza możliwość uzyskania pomocy materialnej tylko do jednego i to pierwszego studiowanego kierunku. Zatem również i w tej sytuacji doszło do pozbawienia przez ustawodawcę części studentów możliwości dalszego otrzymywania stypendium za wyniki w nauce. W tym przypadku odstępstwo od zasady równego traktowania polega na różnicowaniu sytuacji tych studentów, którzy już ukończyli jeden kierunek studiów i, kontynuując naukę na drugim,

zostali pozbawieni świadczeń, o których mowa w art. 173 ustawy. W rezultacie wprowadzonych zmian student, który po ukończeniu studiów kontynuuje naukę na innym kierunku studiów, jeśli uzyskał za rok studiów wysoką średnią ocen, nie ma prawa do stypendium dla najlepszych studentów. Ustawodawca pozbawił w ten sposób prawa do otrzymania stypendium tę grupę studentów, która nie korzystała uprzednio z pomocy stypendialnej ze środków publicznych z tytułu uzyskiwania wysokiej średniej ocen. Regulacja ta nie służy realizacji celów i treści świadczenia, jakim jest stypendium dla najlepszych studentów. Prowadzi bowiem w efekcie końcowym do tego, że osoby uzyskujące na studiach wysoką średnią ocen, pomimo że wcześniej nie korzystały ze świadczenia, nie mają żadnej szansy na jego uzyskanie rozpoczynając nowy kierunek studiów.

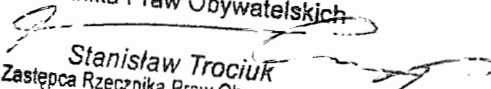
Rzecznik nie podziela stanowiska Sejmu, zgodnie z którym cechom wspólnym w postaci posiadania przez oba podmioty statusu studenta oraz okoliczności osiągnięcia wysokich wyników w nauce, nie można przypisać takiej doniosłości, która skutkowałaby uznaniem ich za cechę relewantną, nakazującą równe traktowanie. Przedstawione przez Rzecznika okoliczności w postaci tych cech różnicują w istotny sposób sytuacje obu kategorii podmiotów. Prezentowane przez Sejm stanowisko, że uzyskanie tytułu zawodowego magistra lub licencjata oznacza wykorzystanie przysługującego prawa do edukacji w stopniu zupełnym, wydaje się być w dzisiejszych czasach anachroniczne.

Z kolei Prokurator Generalny przywołał cel polityki państwa, który przyświecać miał ustawodawcy dokonującemu w 2011 r. nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym, a którym było umożliwienie podjęcia studiów, zwłaszcza bezpłatnych, przez jak najszerszą grupę osób ze środowisk o niższym kapitale kulturowym. Ukończenie studiów przez obywatela prowadzi do osiągnięcia celu, jakim było umożliwienie zdobycia wykształcenia, i do wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP. Okoliczność ta – zdaniem Prokuratora Generalnego - zwalnia władze publiczne z obowiązku dalszego wspierania lub nagradzania za wyróżniające się wyniki w nauce osób, które zdecydowały się kontynuować edukację na kolejnym kierunku studiów. Jednakże to właśnie szybkość zachodzących przemian ekonomicznych i procesów technologicznych pociąga za sobą skutek w postaci konieczności przekwalifikowywania się osób, które posiadają już ukończony kierunek studiów w swojej dotychczasowej specjalności. Warto w tym miejscu

przypomnieć, że jednym z założeń procesu bolońskiego jest promocja kształcenia ustawicznego, tj. kształcenia przez całe życie. Polega ono na stałym odnawianiu, doskonaleniu i rozwijaniu kwalifikacji ogólnych i zawodowych jednostki, trwającym w ciągu całego jej życia (ang. *lifelong learning*). Jest to oferta skierowana do osób dorosłych, rozumiana jako całość aktywności poznawczych podejmowanych w trakcie życia z myślą o pogłębieniu wiedzy, umiejętności lub kwalifikacji (z przyczyn osobistych, społecznych lub zawodowych).

W tym właśnie kontekście należy wyklądać przepisy konstytucyjne odnoszące się do obowiązków państwa względem osób studiujących. Ograniczenie się do zapewnienia świadczeń o charakterze motywacyjnym tylko dla osób, które studiują na swoim pierwszym kierunku, z pominięciem studentów, kontynuujących naukę na kolejnym kierunku, jest sprzeczne z zasadą równości i nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia.

W opinii Rzecznika okoliczność, że stypendium naukowe byłoby nadal wypłacane osobie, która z uwagi na swój wiek i zdobyte wykształcenie, jest zdolna do podjęcia pracy i samoutrzymania, nie powoduje, że tracą aktualność wzorce konstytucyjne, którym Rzecznik przeciwstawił zaskarżoną regulację.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich