



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

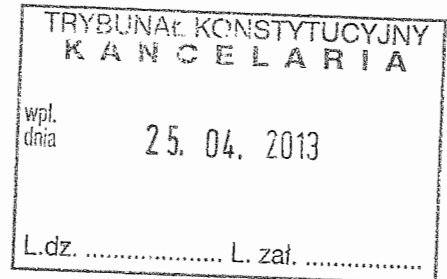
RPO – 688759 - I/12/NC

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 24. IV. 2013_v

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



Wniosek

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 z późn. 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 z późn. zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności

- 1) art. 94 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.) w części zawierającej słowa „spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1”,
- 2) art. 95 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1

- z art. 70 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

I

Skargi podmiotów prowadzących niepubliczne szkoły wyższe zwróciły moją uwagę na brak regulacji ustawowych normujących kwestię udziału władz publicznych w finansowaniu niepublicznych szkół wyższych. Opisana materia obecnie uregulowana jest częściowo w aktach normatywnych rangi podustawowej wydanych na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm, zwanej dalej ustawą). W pozostałym zakresie zaś, ze względu na niewydanie przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego rozporządzenia na podstawie art. 95 ust. 1 ustawy, nie jest uregulowana w żadnym akcie normatywnym.

Tymczasem, zgodnie z art. 70 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ten zakres spraw należy do materii zarezerwowanej wyłącznie dla ustawy. Przekazanie zasadniczych elementów konstrukcji systemu wsparcia niepublicznych uczelni do uregulowania w rozporządzeniu jest zatem sprzeczne z Konstytucją.

Obecnie obowiązujące rozwiązanie jest niezgodne z art. 70 ust. 3 Konstytucji oraz, ze względu na naruszenie zasady, zgodnie z którą rozporządzenia wydawane są na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II

Zgodnie z art. 94 ust. 5 ustawy, uczelnia niepubliczna spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1 może otrzymać 1) dotację przeznaczoną na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich 2) dotacje na dofinansowanie kosztów realizacji zadań wymienionych w ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 oraz 8-10 (zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy, uczelnia otrzymuje dotacje na pkt 1) zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, w tym studentów, o których mowa w art. 99 ust. 1a, z wyłączeniem kształcenia, o którym mowa w art. 99 ust. 1 pkt 1a, kształceniem uczestników

stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty; pkt 2) zadania uczelni wojskowej związane z obroną narodową; pkt 4) zadania uczelni artystycznej związane z działalnością kulturalną w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej; pkt 5) zadania uczelni morskiej związane z utrzymaniem statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych dla kadr morskich; pkt 8) zadania związane ze świadczeniami zdrowotnymi, wykonywanymi w ramach kształcenia studentów studiów stacjonarnych w podstawowej jednostce organizacyjnej uczelni medycznej lub innej uczelni publicznej, w której prowadzone jest kształcenie na kierunkach medycznych pod bezpośrednim nadzorem nauczycieli akademickich posiadających kwalifikacje do wykonywania zawodu medycznego właściwego ze względu na treści kształcenia; pkt 9) zadania związane z prowadzeniem podyplomowego kształcenia w celu zdobywania specjalizacji przez lekarzy, lekarzy dentystów, lekarzy weterynarii, farmaceutów, pielęgniarzy i położne oraz przez diagnostów laboratoryjnych; pkt 10) dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji, w tym służących kształceniu studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi - realizowanych w szczególności z udziałem z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego ma określić, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje, o których mowa w art. 94, oraz sposób kontroli ich wykorzystania, uwzględniając jakość kształcenia w uczelni, liczbę nauczycieli akademickich, dla których uczelnia jest podstawowym miejscem pracy, liczbę kształconych w uczelni studentów studiów stacjonarnych i uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, zaangażowanie własnych środków w rozwój bazy materialnej uczelni oraz osiągnięcia uczelni w dotychczasowym kształceniu.

W niniejszym wniosku jako przedmiot kontroli zostały wskazane łącznie art. 94 ust. 5 ustawy w części, w jakiej uzależnia przyznanie dotacji od warunków określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1 oraz art. 95 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Przepisy te, chociaż zostały umieszczone w odrębnych jednostkach

redakcyjnych, stanowią jedną normę. Przepisy odwołują się nawzajem do swoich treści w taki sposób, że ich oddzielne stosowanie nie jest możliwe. Art. 95 ust. 1 powołuje się co prawda na art. 94 (jako całość, a nie jedynie art. 94 ust. 5) ustawy, z kontekstu wynika jednak jednoznacznie, że odesłanie dotyczy wyłącznie przepisów odnoszących się do uprawnień szkół niepublicznych. Należy także podkreślić, że przepisy te odnoszą się do dokładnie tego samego uprawnienia (pozyskiwania i otrzymywania tych samych dotacji). Rekonstrukcja treści uprawnienia wymaga zatem odwołania się do obu jednostek redakcyjnych.

Przedmiotem kontroli w opisywanej sprawie jest także zgodność z Konstytucją upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, elementami upoważnienia są: wskazanie organu upoważnionego do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania i wytyczne dotyczące treści aktu. Art. 95 ust. 1 ustawy określa podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia (ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego) oraz wskazuje wytyczne. W kwestii przedmiotu regulacji (czyli wskazania dotacji, o które mogą ubiegać się szkoły niepubliczne) art. 95 ust. 1 odsyła jednak do art. 94 ustawy. Przepisy te stanowią zatem pełne upoważnienie ustawowe tylko jeżeli są rozpatrywane łącznie.

Z tego powodu, mając na względzie przywołany wzorzec kontroli oraz treść zarzutów, należy uznać, że oddzielne rozpatrywanie obu zaskarżonych przepisów byłoby niecelowe. Prowadziłoby bowiem do nieuzasadnionego rozbicia jednej normy na dwie niesamodzielne jednostki.

Wyjaśnienia wymaga także kwestia wyboru zaskarżonych przepisów oraz zakresu zaskarżenia. Art. 94 ust. 5 ustawy został zaskarżony w części, w jakiej uzależnia przyznanie dotacji od spełnienia warunków określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1 ustawy (a więc w części obejmującej wyrazy „spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1”). Należy zauważyć, że w pozostałym zakresie przepis ten nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Dotacje określone w art. 94 ust. 5 pkt 1 i 2 nie wydają się być sprzeczne z Konstytucją, ocena ich racjonalności i celowości powinna zaś należeć do ustawodawcy. To do władzy ustawodawczej, a więc przedstawicieli suwerena, należy ewentualna zmiana kryteriów przyznawania dotacji szkołom

niepublicznym jeżeli, z jakichkolwiek względów, nie odpowiadają one potrzebom społecznym czy też wymogom rynku.

Kwestia dotacji udzielanych szkołom niepublicznym regulowana jest również przez art. 94 ust. 4 i 4a Prawa o szkolnictwie wyższym, przepisy te nie zostały jednak objęte zakresem zaskarżenia. Art. 94 ust. 4 i 4a określa, podobnie jak art. 94 ust. 5 ustawy, dotacje, które mogą otrzymać niepubliczne uczelnie. Przepisy te nie zawierają jednak warunku podobnego do tego zawartego w zaskarżonym art. 94 ust. 5 ustawy. Tymczasem, jak już wskazano, zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją budzi wyłącznie uzależnienie przyznania dotacji od spełnienia warunków zawartych w przepisach podustawowych wydanych na podstawie art. 95 ust. 1. Po ewentualnym stwierdzeniu niekonstytucyjności art. 94 ust. 5 ustawy w zaskarżonym zakresie, zyska on brzmienie zbliżone do obecnej treści art. 94 ust. 4 i 4a ustawy i, podobnie jak one, będzie mógł obowiązywać pomimo braku art. 95 ust. 1 ustawy. Obecnie, jak już wskazywano, związek z art. 95 ust. 5 i art. 95 ust. 1 ustawy jest na tyle ścisły, że uniemożliwia oddzielne rozpatrywanie tych przepisów. Art. 94 ust. 4 i 4a są jednak wolne od tej wady i z tego powodu nie zostały objęte zakresem zaskarżenia.

III

Zgodnie z art. 70 ust. 3 Konstytucji, rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.

Art. 70 ust. 3 wprowadza tzw. zasadę dwusektorowości systemu oświaty, zgodnie z którą obok systemu szkolnictwa publicznego (utworzonego i utrzymywanego przez władze publiczne) może (i powinien) istnieć sektor niepubliczny (L. Garlicki, *Komentarz do art. 70 Konstytucji* [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. II, Warszawa 2001 r. s. 11). Zasada ta wiąże się zarówno ze sferą praw i wolności podmiotów prowadzących działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług edukacyjnych, jak

i z uprawnieniami samych uczniów i ich rodziców (opiekunów prawnych). Konstytucja gwarantuje zatem prawo zakładania szkół, a uczniom i ich rodzicom (opiekunom prawnym) zapewnia możliwość wyboru placówki, w której uczniowie będą realizowali swoje prawo do nauki. Nie ulega także wątpliwości, że istnienie niepublicznych szkół służy realizacji zasady powszechności i równości w dostępie do edukacji. Znaczenie niepublicznych placówek jest widoczne w szczególności w przypadku szkół wyższych. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, w okresie tzw. socjalistycznej gospodarki, „uczelnie w wyniku dogmatycznie i bardzo formalnie rozumianej zasady nieodpłatności studiów zmuszone były do szczelnego zamykania drzwi przed kolejnymi rocznikami młodych Polaków (...). Stopień skolaryzacji wzrósł w okresie ostatnich 10 lat do około 33, 6%. Dokonywało się to przede wszystkim przez poszerzanie formuły studiów odpłatnych – wieczorowych, zaocznych i eksternistycznych oraz stworzenie warunków formalnoprawnych powstania nowych, prywatnych szkół wyższych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2000 r. sygn. akt SK 18/99).

Zgodnie z Konstytucją, korelatem prawa do nauki jest zatem nie tylko zobowiązanie państwa do zapewnienia odpowiedniej sieci publicznych placówek oświatowych, ale także obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej powstawaniu i utrzymaniu się na rynku edukacyjnym szkół i uczelni niepublicznych. Państwo jest także zobowiązane do takiego skonstruowania przepisów prawa, aby dawały one niepublicznym placówkom faktyczną możliwość konkurencji ze szkołami publicznymi (oznacza to np. że wydawane przez nie świadectwa i dyplomy powinny móc być uznane za równoważne tym wydanym przez szkoły publiczne).

Art. 70 ust. 3 Konstytucji niewątpliwie nie nakazuje władzom publicznym finansowania działania szkół niepublicznych na takich samych zasadach, na jakich utrzymywane są placówki publiczne. Zakres i zasady przyznawania finansowego wsparcia dla obu sektorów oświaty mogą być zatem różne. Art. 70 ust. 3 Konstytucji wyraźnie wskazuje jednak, że warunki udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych powinny zostać określone w ustawie. Ustrojodawca zdecydował zatem o uznaniu tego zakresu spraw za materię zarezerwowaną do wyłączności ustawy. Oznacza to, że żaden kluczowy element decydujący o warunkach przyznania szkołom niepublicznym

finansowego wsparcia ze strony państwa nie może zostać przeniesiony do aktów normatywnych rangi podustawowej.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji wyraźnie wskazuje właściwą relację pomiędzy ustawą a rozporządzeniem. Rozporządzenie nie jest aktem samoistnym, nie może samodzielnie regulować żadnego zakresu spraw. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, „obecnie nie ma potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo, bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu” (wyrok z dnia 9 listopada 1999 r. sygn. akt K 28/98).

Wybór materii, która może znaleźć się w akcie rangi podustawowej może zostać dokonany jedynie z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy. To, czy dany zakres spraw musi zostać uregulowany w ustawie, czy też może zostać przekazany do unormowania w rozporządzeniu, zależy od wielu czynników, w tym w szczególności od wpływu danej materii na sferę praw i wolności człowieka i obywatela. Zasadą jest bowiem to, że im bardziej dana materia wpływa na sytuację prawną jednostki, tym mniejszy jest zakres dopuszczalności regulowania danej kwestii w akcie rangi podustawowej (tak wynika np. z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r. sygn. akt K 12/99). Nie jest zatem możliwe stworzenie uniwersalnego testu pozwalającego na precyzyjne zdefiniowanie zakresu spraw, który może zostać unormowany w rozporządzeniu. Niewątpliwie jednak kwestią decydującą o uznaniu konkretnej materii za materię ustawową są przede wszystkim przepisy Konstytucji wskazujące zakresy spraw, które powinny zostać uregulowane w ustawie. Należą do nich przykładowo, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, zgodnie z art. 217 Konstytucji, nakładanie podatków i innych danin publicznych, a zgodnie z przytoczonym już art. 70 ust. 3 Konstytucji także określanie warunków udziału władz publicznych w

finansowaniu szkół niepublicznych. Oznacza to, że w odniesieniu do niektórych materii, kryteria oceny dopuszczalności przekazywania kwestii istotnych dla danego uprawnienia do uregulowania w rozporządzeniu, zgodnie z wolą ustawodawcy konstytucyjnego, zostały zastrzone.

Należy także zauważyć, że nawet w przypadku materii, która może być regulowana przez akty normatywne rangi podustawowej, upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia oraz samo rozporządzenie muszą spełniać wymogi przewidziane w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie nie może być aktem samoistnym, realizującym inne cele niż wykonywanie ustawy. Może służyć zatem jedynie konkretyzowaniu (a nie np. uzupełnianiu) ustawy. Jak wskazuje w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, materia przekazana do uregulowania w rozporządzeniu powinna być określona poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy (tak np. wyrok z dnia 22 kwietnia 1987 r. sygn. akt K 1/87).

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, „rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Taki charakter rozporządzenia determinuje i ogranicza ich treść w przynajmniej trzech płaszczyznach. Po pierwsze, w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej. Po drugie, upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie do regulacji ustawowej. Po trzecie, wydane na podstawie delegacji ustawowej przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny wynikać z treści dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2010 r. sygn. akt U 5/07).

IV

Analiza zgodności art. 94 ust. 5 i 95 ust. 1 ustawy ze wskazanymi wzorcami kontroli powinna zostać poprzedzona wyjaśnieniem wątpliwości co do interpretacji jej przepisów.

Zgodnie z wykładnią przedstawioną i stosowaną przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (tak np. pismo Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 18 czerwca 2012 r. znak MNiSW-DBF-ZFD-174-4120-1/ASZ/12), dotacje przewidziane w art. 94 ust. 5 nie są przyznawane obligatoryjnie. Minister, mając na względzie konieczność gospodarnego zarządzania środkami finansowymi, którymi dysponuje, ale także kierując się przyjętą przez siebie polityką (np. wspierania uczelni oferujących nauczanie na kierunkach najbardziej wartościowych z punktu widzenia potrzeb rynku pracy) może samodzielnie określić, które z przewidzianych w ustawie dotacji i na jakich warunkach będą przyznawane. Oznacza to, że art. 94 ust. 5 wskazuje jedynie górną granicę dopuszczalnego wsparcia państwa dla niepublicznych uczelni. Nie pełni jednak żadnej funkcji gwarancyjnej wobec niepublicznych uczelni czy studentów. Konkretnie, a więc możliwe do wyegzekwowania, uprawnienia szkoły mogą bowiem wynikać wyłącznie z aktów prawnych rangi podustawowej. Jeżeli zatem minister nie zdecyduje o wydaniu rozporządzenia na podstawie art. 95 ust. 1 ustawy, niepubliczne uczelnie nie mają prawa występowania o dotacje określone w art. 94 ust. 5 ustawy.

Za taką interpretacją może przemawiać sposób sformułowania przepisów. Zgodnie z art. 94 ust. 5 ustawy, uczelnia niepubliczna spełniająca warunki określone w rozporządzeniu, może (a więc nie musi) otrzymać dotację. Przepisy odnoszące się do dotacji dla uczelni publicznych (art. 94 ust. 1 ustawy) i inne przepisy odnoszące się do dotacji dla niepublicznych uczelni (art. 94 ust. 4 i 4a ustawy) używają tymczasem określenia „otrzymuje” (nie „może otrzymać”). Użycie przez ustawodawcę dwóch różnych określeń, zgodnie z przyjętymi zasadami wykładni, powinno oznaczać, że każdemu z pojęć należy przypisać odmienne znaczenie. O ile zatem dotacje dla szkół publicznych niewątpliwie przyznawane są obligatoryjnie, o tyle podobne wsparcie dla szkół niepublicznych, ze względu na brzmienie ustawy, może być traktowane jako fakultatywne. Należy także zauważyć, że art. 95 ust. 1 ustawy przewiduje, że wydane na jego podstawie rozporządzenie określi warunki i tryb występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje. Także ten przepis, po zastosowaniu jedynie wykładni językowej, nie musi oznaczać obowiązku uwzględnienia wniosków o dotację, o które uczelnia występuje w przewidzianym w rozporządzeniu trybie.

Przyjęcie opisanej interpretacji oznaczałoby jednak, że art. 94 ust. 5 oraz 95 ust. 1 ustawy pozostają w rażącej sprzeczności z art. 70 ust. 3 oraz 92 ust. 1 Konstytucji. Zawarte w nich upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia byłoby bowiem całkowicie blankietowe.

Przyjmując opisaną wykładnię należałoby uznać, że przepisy ustawy wskazują co prawda podmiot upoważniony do wydania aktu wykonawczego, przedmiot rozporządzenia a nawet wytyczne co do jego treści, jednak najbardziej kluczową kwestię, a więc to, czy któreś z przewidzianych w upoważnieniu uprawnień w ogóle zostanie przyznane, ustawa pozostawia do uznania ministra. Dochodzi zatem do sytuacji, w której organ władzy wykonawczej, kierując się założeniami prowadzonej przez siebie polityki, wybiera z ustawy te przepisy, które zostaną zrealizowane. Każdy wybór organu władzy wykonawczej (od pełnego finansowania po brak jakichkolwiek dotacji dla niepublicznych uczelni) byłby zaś zgodny z ustawą. Takie rozumienie przepisów oznacza jednak, że ustawa jedynie pozornie stanowi podstawę wydania rozporządzenia. Nie ogranicza ona w żadnym stopniu swobody kreowania polityki ministra, a jedynie zapewnia formalną podstawę obowiązywania każdej podjętej przez organ wykonawczy decyzji.

Należy podkreślić, że podobna konstrukcja upoważnienia ustawowego nie mogłaby zostać uznana za dopuszczalną w przypadku żadnych przepisów regulujących prawa i obowiązki w relacji pomiędzy obywatelem (podmiotem prywatnym) a państwem. Rozporządzenie wydane na podstawie tak sformułowanego upoważnienia, o ile w ogóle by powstało, byłoby aktem samoistnym, niesłużącym wykonaniu ustawy, ale jedynie realizacji założeń polityki ministra. Ustawa byłaby zaś jedynie blankietową podstawą prawną, która w żaden sposób nie ograniczałaby swobody ministra.

Tymczasem Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na fakt, że konstytucyjnie niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek. Przepisy upoważnienia do wydania rozporządzenia powinny bowiem wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny kierunek unormowań, jakie mają nastąpić w drodze rozporządzenia (tak np. powołany już wyrok w sprawie o sygn. akt K 12/99).

Tym bardziej zatem niedopuszczalne jest pozostawienie podobnego zakresu swobody normodawczej ministrowi w sytuacji, w której art. 70 ust. 3 Konstytucji zalicza wskazany zakres spraw do materii ustawowej.

Przyjęcie przywołanej interpretacji jako jedynej dopuszczalnej oznaczałoby zatem, że art. 94 ust. 5 i 95 ust. 1 są sprzeczne z art. 70 ust. 3 oraz z 92 ust. 1 Konstytucji.

W mojej ocenie wyżej opisana wykładnia jest jednak obarczona błędem. Należy bowiem podkreślić, że rekonstrukcja znaczenia normy powinna polegać na zastosowaniu odpowiednich reguł inferencyjnych, w tym zasady wykładni przepisu w zgodzie z Konstytucją. Oznacza to, że w przypadku przepisów, które zostały sformułowane w sposób uniemożliwiający jednoznaczną wykładnię, spośród kilku możliwych znaczeń, powinno zostać wybrane to, które jest zgodne z Konstytucją. Taka interpretacja nie tylko jest elementem wykładni systemowej, ale jest także zgodna z przyjętym w orzecznictwie konstytucyjnym domniemaniem zgodności normy ustawowej z Konstytucją.

W przypadku art. 94 ust. 5 i 95 ust. 1 ustawy możliwa jest taka interpretacja przepisów, zgodnie z którą ustawa pozostawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego znacznie węższy margines swobody w kreowaniu polityki wspierania niepublicznych uczelni. Możliwa jest bowiem wykładnia uznająca obligatoryjność ustanowienia wszystkich przewidzianych w ustawie dotacji oraz ustawowy obowiązek wydania rozporządzenia na podstawie art. 95 ust. 1 ustawy. W akcie podustawowym znalazłyby się zatem tylko warunki ubiegania się o określone w ustawie dotacje.

Jednak nawet przyjęcie takiego rozumienia treści art. 94 ust. 5 i 95 ust. 1 ustawy nie usuwa wątpliwości co do zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją. Jak już wskazano, art. 70 ust. 3 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek określenia warunków udziału władz publicznych w finansowaniu niepublicznych uczelni w ustawie. Upoważnienie ustawowe, które przekazuje określenie warunków udzielania finansowego wsparcia niepublicznych szkół wyższych do uregulowania w rozporządzeniu jest zatem niezgodne z art. 70 ust. 3 Konstytucji oraz, ze względu na przekazanie prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej, jest niezgodne z art. 92 ust. 1 (ponieważ prowadzi do zerwania związku pomiędzy ustawą a rozporządzeniem, w rezultacie rozporządzenie zastępuje regulację ustawową zamiast ją wykonywać).

Nie ulega wątpliwości, że art. 70 ust. 3 Konstytucji pełni wobec podmiotów niepublicznych prowadzących szkoły wyższe funkcję gwarancyjną. Konstytucja nie nakazuje objęcia szkół niepublicznych pełnym finansowaniem, nie określa też żadnego minimum udziału państwa w dotowaniu placówek. Funkcja gwarancyjna służy zatem przede wszystkim zapewnieniu przewidywalności, a więc pewności i stałości, systemu wsparcia ze strony państwa. Szkoły powinny mieć możliwość planowania swojej działalności z uwzględnieniem dotacji, które będą mogły otrzymać na podstawie warunków określonych w ustawie.

Tymczasem zgodnie z obecnym brzmieniem Prawa o szkolnictwie wyższym, nawet po przyjęciu wykładni, zgodnie z którą minister jest zobowiązany do wydania rozporządzeń w sprawie dotacji przewidzianych w art. 94 ust. 5 ustawy, to do niego należy decyzja o procedurze i wszystkich kryteriach przyznawania dotacji, ich wysokości i trybie kontroli wykorzystywania. Ustawa pozostawia także ministrowi swobodę regulowania kwestii związanych z procedurą przyznawania dotacji w aktach prawa wewnętrznego obowiązującego. Upoważnienie ustawowe zawiera co prawda wytyczne, odnoszą się one jednak równocześnie do wszystkich dotacji dla szkół niepublicznych przewidzianych w art. 94 ustawy, pozostają one zatem na wysokim stopniu ogólności. „Jakość kształcenia” i „osiągnięcia uczelni w dotychczasowym kształceniu” są pojęciami ocennymi, a ich konkretyzacja wymaga wyboru i zastosowania kryteriów, których ustawa nie wskazuje. Należy także zauważyć, że wymogi związane wyłącznie z poziomem kształcenia w szkole wyższej nie mogą być uznane za kryterium relewantne w odniesieniu do wszystkich przewidzianych w ustawie dotacji (np. do przewidzianych w art. 94 ust. 4 w związku z art. 173 ust. 1 dotacji na stypendia socjalne lub stypendia specjalne przeznaczone dla niepełnosprawnych studentów). Ustawa wskazuje także, że minister wydając rozporządzenie regulujące warunki i tryb występowania przez publiczne uczelnie o dotacje powinien uwzględnić liczbę nauczycieli akademickich, dla których uczelnia jest podstawowym miejscem pracy, liczbę kształconych w uczelni studentów studiów stacjonarnych i uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich oraz zaangażowanie własnych środków w rozwój bazy materialnej uczelni. Opisane wymogi niewątpliwie wskazują ogólne zasady, jakimi powinien kierować się minister podczas tworzenia polityki

finansowego wsparcia dla uczelni niepublicznej. Przywołane wartości mogą zatem pełnić rolę wytycznych w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Należy jednak zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na fakt, że kontrola zgodności upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia z Konstytucją wymaga nie tylko zbadania, czy w ustawie w ogóle zostały przewidziane wytyczne, ale także czy pozostają one w zgodzie z zasadą wyłączności ustawy i konstytucyjnym wymogiem, by pewne kwestie były uregulowane w całości w ustawie (tak np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. akt K 16/99, K 36/08, K 28/08). Fakt, że przewidziane w ustawie kryteria mają cechy wytycznych nie oznacza zatem, że upoważnienie, jako całość, jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Do oceny zgodności z Konstytucją przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym niezbędne jest zatem zdefiniowanie konstytucyjnego pojęcia „warunki” (w kontekście art. 70 ust. 3 Konstytucji) oraz zbadanie, czy którykolwiek z jego elementów został przekazany do uregulowania w akcie rangi podustawowej w sposób naruszający art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ocena, czy w opisywanym przypadku doszło do naruszenia Konstytucji niewątpliwie zależy od interpretacji konstytucyjnego pojęcia „warunki udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych” oraz użytego w art. 94 ust. 5 Prawa o szkolnictwie wyższym pojęcia „warunków i trybu występowania przez uczelnie publiczne o dotacje” (zgodnie z art. 94 ust. 5 ustawy, „uczelnie niepubliczne spełniające warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1 ustawy). Nie ulega wątpliwości, że sama zbieżność użytych określeń (i Konstytucja, i ustawa posługują się pojęciem „warunki”) nie przesądza o tym, że doszło do naruszenia Konstytucji. Ze względu na hierarchię źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie jest możliwe interpretowanie pojęć konstytucyjnych wyłącznie na podstawie pojęć ustawowych (dyrektywa autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych). Użycie tego samego słowa w Konstytucji i ustawie, nawet w podobnym kontekście, niekoniecznie oznacza zatem, że obu pojęciom należy przypisać to samo znaczenie.

Mając na względzie treść oraz cel art. 70 ust. 3, a także art. 92 ust. 1 Konstytucji należy stwierdzić, że pod pojęciem „warunków” powinny być rozumiane konkretne,

samodzielne i możliwe do wyegzekwowania zasady udzielania dotacji niepublicznym szkołom wyższym.

Odmienna interpretacja konstytucyjnego pojęcia „warunki” byłaby sprzeczna z jedną z podstawowych dyrektyw wykładni językowej, zgodnie z którą w przypadku braku definicji legalnej, słowom użytym w akcie normatywnym powinno się przypisywać znaczenie, jakie dane określenie ma w języku naturalnym. W języku polskim pod pojęciem „warunki” rozumiane jest „wymaganie, wymóg, to, od czego coś jest uzależnione” (tak np. Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN). Odnosi się ono zatem do okoliczności bezpośrednio ze sobą związanych. W związku z powyższym, wydaje się, że zgodnie z art. 70 ust. 3 Konstytucji, w ustawie powinna się znaleźć podstawa prawna do udzielenia dotacji, a nie jedynie podstawa do uregulowania tej kwestii w aktach normatywnych rangi podustawowej. W takim przypadku bowiem wymogi, od których spełnienia uzależnione byłoby przyznanie dotacji znalazłyby się w rozporządzeniu. Warunki udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych zostałyby zatem określone w akcie wykonawczym.

Należy także zauważyć, że taka interpretacja jest zgodna z celem art. 70 ust. 3 Konstytucji. Rozporządzenia niewątpliwie zapewniają większą elastyczność regulacji, ułatwiają dostosowywanie przepisów do dynamicznie zmieniających się warunków. Jednak to, co w przypadku norm odnoszących się do technicznych szczegółów regulacji jest zaletą, w odniesieniu do norm mających wpływ na sytuację jednostki jest sytuacją niepożądaną. Obywatel (podmiot prywatny) ma bowiem prawo do pewności co do swojej sytuacji prawnej, musi mieć możliwość przewidywania skutków swoich zachowań i nie może być zaskakiwany arbitralnymi zmianami stanu prawnego. Zapewnienie, że kluczowe elementy materii związanej ze sferą praw i wolności człowieka i obywatela zostaną uregulowane w ustawie pełni zatem istotne funkcje gwarancyjne. Ustawodawca nie może zaś zrezygnować z realizacji tego prawa nawet w sytuacji, w której przemawiają za tym względy praktyczne (np. dynamiczne zmiany na rynku). Ustawodawca konstytucyjny zdecydował zatem o umieszczeniu warunków finansowania szkół wyższych w ustawie właśnie ze względu na większą pewność i stabilność regulacji ustawowych. Przekazanie tego zakresu spraw do uregulowania w rozporządzeniu byłoby zatem sprzeczne z celem regulacji.

Należy również podkreślić, że przyjęcie innej interpretacji oznaczałoby, że art. 70 ust. 3 stanowi w istocie powtórzenie art. 92 ust. 1 i nie wnosi żadnej dodatkowej treści normatywnej. Gdyby bowiem wolą ustawodawcy konstytucyjnego było jedynie zapewnienie, że przepisy odnoszące się do finansowania niepublicznych szkół wyższych będą miały podstawę ustawową, nie zdecydowałby się on na zamieszczenie art. 70 ust. 3 Konstytucji. Do kwestii dotacji odnosiłyby się w takiej sytuacji ogólne zasady konstrukcji upoważnień ustawowych, a więc art. 92 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu nie można uznać, że funkcję „warunków” w rozumieniu art. 70 ust. 3 Konstytucji pełnią „wytyczne” w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Nie ulega wątpliwości, że określenie „warunki udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych” jest nieostre. Jednoznaczne wskazanie wszystkich elementów, które muszą się znaleźć w ustawie oraz tych, które mogą zostać przekazane do uregulowania w rozporządzeniu może być zatem dyskusyjne. W opisanym przypadku, w ustawie znalazło się jednak wyłącznie ogólne wskazanie celów, na które mają być przeznaczone dotacje. Ustawa nie określa, w żadnym nawet najbardziej ogólnym stopniu, ani zasad naliczania dotacji (a więc tego, czy i w jakim zakresie zależą one od liczby studentów, liczby wykładowców, kierunków nauczania etc.), ani ich wysokości czy procedury ich przyznawania. Niezależnie zatem od tego, jaka szczegółowa definicja „warunków” miałaby zostać przyjęta, należy stwierdzić, że ustawa przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu kwestię warunków udziału władz publicznych w finansowaniu niepublicznych szkół. Ustawa nie zawiera bowiem żadnych konkretnych, samodzielnych i możliwych do wyegzekwowania wymogów przyznawania dotacji.

Należy zauważyć, że w odniesieniu do szkół innych niż szkoły wyższe, ustawodawca zdecydował się na bardzo szczegółowe unormowanie kwestii dotacji. Art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), dokładnie wskazuje podmioty, które mają prawo do otrzymania dotacji oraz te, które są zobowiązane do ich udzielania oraz kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Ustawa określa kryteria przyznawania dotacji (zarówno formalne, jak i merytoryczne) oraz wskazuje zadania, na które mogą być przeznaczone środki z dotacji. Ustawa określa także wysokość dotacji (jako odpowiedni procent dotacji przeznaczanej przez organ prowadzący na ucznia w szkole publicznej). Nie ulega wątpliwości, że różnica pomiędzy szkołami i

placówkami oświatowymi działającymi na podstawie ustawy o systemie oświaty oraz szkołami wyższymi uzasadnia istnienie odmienności w systemie udziału władz publicznych w finansowaniu tych placówek. Różnice te powinny jednak dotyczyć kwestii merytorycznych, a nie zakresu, w jakim ta materia zostanie przekazana do uregulowania w aktach normatywnych rangi podustawowej. W tej kwestii wymogi konstytucyjne dotyczą bowiem w równej mierze szkół i wyższych uczelni.

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

