



Warszawa, 18 czerwca 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 1/20
BAS-WAK-153/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	10. 06. 2020
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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M K z dnia 28 września 2018 r. (sygn. akt SK 1/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku oraz na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na zbędność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Występująca ze skargą konstytucyjną M K (dalej: skarżąca) przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniła art. 184 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm. - dalej: u.p.s.w.), zgodnie z którym: „studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów, nie przysługują świadczenia, o których mowa w art. 173, chyba że kontynuuje on studia po ukończeniu studiów pierwszego stopnia w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, jednakże nie dłużej niż przez okres trzech lat”.

II. Stan faktyczny i prawny sprawy skarżącej

Treść skargi konstytucyjnej wraz z uzasadnieniem oraz dołączone do niej dokumenty pozwalają na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy skarżącej.

M K jako studentka A w S złożyła w październiku 2016 r. wniosek do Międzywydziałowej Komisji Stypendialnej ds. Studentów A w S (dalej: Komisja Stypendialna) o przyznanie stypendium rektora dla najlepszych studentów za rok akademicki 2016/2017.

Komisja Stypendialna decyzją z listopada 2016 r. (nr) odmówiła przyznania skarżącej powyższego stypendium. W uzasadnieniu powołano się na fakt ukończenia przez nią studiów oraz uzyskania tytułu magistra, co powoduje, że nie spełnia ona warunków do przyznania stypendium rektora.

Skarżąca złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Komisja Stypendialna decyzją z stycznia 2017 r. () utrzymała w mocy decyzję z listopada 2016 r. W uzasadnieniu powołano się m.in. na art. 184 ust. 5 u.p.s.w.

Skarżąca wniosła na powyższe decyzje skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S , wnosząc o ich uchylenie. Wyrokiem z września 2017 r. (sygn. akt) sąd ten skargę oddalił.

Skarżąca wniosła od tego wyroku skargę kasacyjną. Skarga ta została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z maja 2018 r. (sygn. akt).

W związku z tym, że na opisany wyżej wyrok NSA z maja 2018 r. nie przysługiwały zwyczajne środki odwoławcze, zakończyło ono ostatecznie i prawomocnie postępowanie w sprawie skarżącej.

III. Analiza formalnoprawna

1. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się konsekwentnie, że rozpoznając sprawę, na każdym etapie postępowania powinno się badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Pogląd ten ukształtował się w okresie obowiązywania ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnej (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), ale Trybunał zajął analogiczne stanowisko również pod rządami ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Trybunał Konstytucyjny podkreśla również obecnie, że „merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności” (wyrok TK z 25 września 2019 r., sygn. akt SK 31/16).

Z powołanych wcześniej orzeczeń wynika również, że składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy co do meritum nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu Trybunału o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy o TK. Potwierdza to wydany w pełnym składzie wyrok TK z 25 września 2019 r. (sygn. akt SK 31/16).

2. Pierwsza wątpliwość co do dopuszczalności skargi konstytucyjnej M K związana jest z podanymi w niej wzorcami kontroli. Skarżąca wyraźnie formułuje zarzuty naruszenia: zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz zasady wyrażonej w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, który nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (skarga s. 1).

W tym kontekście zwrócić należy uwagę, że zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 32 Konstytucji nie może być „samoistnym” wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej (zob. przede wszystkim wydane przez pełny skład postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01).

Ponadto wymaga zaakcentowania, że art. 2 Konstytucji tylko w pewnych wypadkach może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, a możliwość tę „należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną” (wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pojawia się ona w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa. Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. m.in. wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01 oraz wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06).

Pogląd ten odnosi się w literaturze również do innych zasad konstytucyjnych, stwierdza się bowiem ogólnie, że „wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną może być jedynie przepis konstytucyjny statuujący prawa i wolności jednostki. Zasady konstytucyjne mogą być w tym postępowaniu wzorcami kontroli tylko wówczas, gdy przywoływane są w powiązaniu z przepisami statuującymi prawa i wolności albo, gdy same wskazywane jako źródło praw i wolności jednostki, które nie zostały wyrażone w innych przepisach konstytucyjnych” (M. Florczak-Wątor, uw. 4 do art. 79 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 262). Wskazuje się również, że skargi

konstytucyjnej nie można oprzeć wyłącznie na naruszeniu zasad polityki państwa, naruszeniu zasady państwa prawnego czy zasady równości, jak również zasad dotyczących ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej (L. Bosek, M. Wild, uw. 94 do art. 79 [w:] *Konstytucja RP, t. I, Komentarz art. 1-68*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1845 i powołane tam orzecznictwo TK).

W petitum skargi wskazano zaś wyraźnie na naruszenie określonych zasad konstytucyjnych, nie ma tam wprost mowy o żadnym prawie podmiotowym. Z kolei w treści skargi wspomina się o prawie do świadczeń, o których mowa w art. 173 u. p.s.w. (skarga, s. 3), prawie do równego traktowania (skarga, s. 6) i prawie do stypendium (skarga, s. 9). Z tych praw pierwsze i trzecie nie mają charakteru konstytucyjnych praw podmiotowych, zaś prawo do równego traktowania nie może – zgodnie z tym co zasygnalizowano wcześniej – być wzorcem kontroli, chyba że przy odpowiednim powiązaniu z innym prawem lub wolnością rangi konstytucyjnej. Przyjąć należy, że skarżąca tego rodzaju prawa lub wolności nie wskazała.

Jak wynika z orzecznictwa TK wykazanie przez skarżącego naruszenia konstytucyjnego prawa i wolności „nie może sprowadzać się wyłącznie do wymienienia przepisów Konstytucji bez przedstawienia adekwatnych argumentów świadczących o niedozwolonym ograniczeniu konstytucyjnych praw podmiotowych”. Dla merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez TK konieczne jest nie tylko precyzyjne oznaczenie przez skarżącego wzorców konstytucyjnych, a także „ich zgodna z orzecznictwem konstytucyjnym interpretacja oraz odpowiednie przyporządkowanie do przedmiotu kontroli” (zob. postanowienie TK z 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14).

Tego wymagania skarga konstytucyjna M K nie spełnia. W szczególności zauważyć należy, że skarżąca w ogóle nie powołuje się na utrwalony w orzecznictwie sposób rozumienia art. 70 ust. 4 Konstytucji oraz prawo konstytucyjne, które w ocenie TK z niego wynika. Trybunał określa je jako „prawo do uzyskania pomocy finansowej ze strony władz publicznych w zakresie gwarantującym powszechność i równość dostępu do wykształcenia” (wyrok TK z 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02) lub „prawa do równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych” (wyrok TK z 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06).

W konkluzji przyjąć należy, że skarga konstytucyjna M. K. jest niedopuszczalna z uwagi na wskazanie takich wzorców kontroli, z których nie wynikają prawa podmiotowe o randze konstytucyjnej (zob. postanowienie TK

z 3 października 2019 r., sygn. akt Ts 50/18, postanowienie TK z 1 sierpnia 2019 r., sygn. akt Ts 45/18).

3. W tym świetle stwierdzić również należy, że skarga konstytucyjna M. K nie spełnia wymagania zawartego w art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, zgodnie z którym skarga powinna zawierać m.in. wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. Skoro – jak wykazano powyżej – skarżąca nie wskazała żadnego konkretnego prawa rangi konstytucyjnej, które zostało naruszone, a powołała się wyłącznie na zasady konstytucyjne, to tym samym nie opisała również sposobu naruszenia takiego prawa.

4. Kolejna kwestia, związana z dopuszczalnością analizowanej tu skargi konstytucyjnej, jest pochodną tego, że art. 184 ust. 5 u.p.s.w. był już przedmiotem rozstrzygnięcia TK. W wyroku z 5 listopada 2013 r. (sygn. akt K 40/12) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: „Art. 184 ust. 5 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów kontynuujących naukę na drugim kierunku po ukończeniu jednego kierunku studiów do otrzymywania stypendiów, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.”

Zauważyć należy, że przedmiot kontroli w postępowaniu zakończonym wyrokiem TK 5 listopada 2013 r. jest w istocie z tożsamy ze wskazanym przez skarżącą. Co prawda nie wynika to z petitum skargi, ale z jej uzasadnienia wyciągnąć można wniosek, że zarzuty skarżącej nie są skierowane przeciwko objęciu dyspozycją art. 184 ust. 5 u.p.s.w. wszystkich stypendiów studenckich, a tylko stypendium rektora dla najlepszych studentów (art. 173 ust. 1 pkt 3 u.p.s.w.), o które starała się skarżąca.

Dlatego analizy wymaga, czy rozpatrzenie skargi konstytucyjnej M K nie narusza zasady powagi rzeczy osądzonej. Trybunał Konstytucyjny stoi w tym zakresie na stanowisku, że: „Zasada ne bis in idem znajduje zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane przez inny podmiot w oparciu o te same zarzuty niekonstytucyjności. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że z zasadą ne bis in idem nie mamy do czynienia w wypadku wskazania nowych wzorców kontroli, gdy we wcześniejszym orzeczeniu uznano zgodność zakwestionowanego przepisu z Konstytucją (zob. postanowienie z

25 października 2011 r., sygn. K 36/09 i wskazane tam wcześniejsze orzeczenia TK). Rozwijając to stwierdzenie, TK uznał, że „co więcej, to, że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z określonymi wzorcami i zostały uznane za konstytucyjne, nie wyklucza ponownego ich badania nawet z tymi samymi wzorcami, jeżeli tylko inicjator kontroli przedstawi nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku (zob. postanowienie o sygn. K 36/09). Wskazanie nowych wzorców kontroli, zarzutów i argumentów uzasadniających niekonstytucyjność ponownie zakwestionowanej regulacji może bowiem spowodować odmienny kierunek rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że zastosowanie zasady *ne bis in idem* w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym jest w pełni uzasadnione, jeżeli istnieje wcześniejsze orzeczenie o zgodności badanego przedmiotu ze wskazanym wzorcem kontroli lub jeżeli Trybunał uznał wskazany wzorzec za nieadekwatny do badania danego przedmiotu kontroli. Zasada ta, z jednej strony, stabilizuje sytuację powstałą w wyniku ostatecznego orzeczenia jako formalnie prawomocnego (zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału mają bowiem moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne), z drugiej zaś strony, nie zamyka drogi do dalszego procedowania przed Trybunałem pod warunkiem wskazania innych, niż dotychczas badane, wzorców kontroli” (postanowienie TK z 20 listopada 2019 r. sygn. akt SK 26/18).

W tym kontekście zauważyć należy daleko idącą tożsamość wzorców kontroli (art. 70 ust. 4, art. 32, art. 2 Konstytucji). W tym zakresie skarżąca nie tyle przytacza nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody, ile polemizuje (krytykuje) ustalenia TK zawarte w uzasadnieniu wyroku z 5 listopada 2013 r.

Skarżąca wyraźnie podkreśla, że nie zgadza się z uzasadnieniem i motywami, jakimi kierował się w tamtym czasie Trybunał Konstytucyjny (skarga, s. 4), a znaczną część rozważań zawartych w uzasadnieniu opiera na stwierdzeniach, że „nie sposób zgodzić się z dotychczasowym twierdzeniem Trybunału Konstytucyjnego” (skarga s. 4, 5, 10). Nie można tego uznać za przytoczenie nowych argumentów, okoliczności czy tym bardziej dowodów.

Co do „nowego” w stosunku do postępowania zakończonego wyrokiem TK z 5 listopada 2013 r. zarzutu naruszenia art. 31 ust. 3, a konkretnie wyrażonej w nim zasady proporcjonalności, to skarżąca pomija nie tylko, że przepis ten nie może być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej, ale również to, że przepis ten dotyczy warunków ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych

wolności i praw, wymaga więc wskazania, jakie konkretnie prawo o randze konstytucyjnej podlega ograniczeniom. Prawem takim nie jest uprawnienie studentów do otrzymywania stypendium, bowiem wynika ono z ustawy zwykłej. Inaczej mówiąc, powołanie art. 31 ust. 3 nie może być potraktowane jako nowa okoliczność uzasadniająca ponowną ocenę konstytucyjności art. 184 ust. 5 u.p.s.w.

Poza tym zauważyć należy, że kwestia oceny zaskarżonego w skardze przepisu z punktu widzenia zasady proporcjonalności została pośrednio rozstrzygnięta w wyroku TK z 5 listopada 2013 r. Stwierdzono w nim, że „Rzecznik Praw Obywatelskich, uzasadniając niekonstytucyjność art. 184 ust. 5 u.p.s.w., posłużył się w istocie argumentacją wykorzystaną w kontekście zarzutu niekonstytucyjności art. 184 ust. 4 u.p.s.w. Dlatego też przytoczone powyżej argumenty, przemawiające za zgodnością art. 184 ust. 4 u.p.s.w. z Konstytucją, należało uwzględnić także przy ocenie art. 184 ust. 5 u.p.s.w., przy czym nacisk należy położyć na sposób rozumienia art. 70 ust. 4 Konstytucji” (pkt 4.2 uzasadnienia). Powyżej (a konkretnie w punkcie 3.2) uzasadnienia TK wyraźnie zaznaczył, że zróżnicowanie przyjęte w art. 184 ust. 4 u.p.s.w. „jest proporcjonalne” (pkt 3.4 uzasadnienia). W sumie oznacza to, że zagadnienie to (tj. zachowanie proporcjonalności) było uwzględnione przez Trybunał również przy ocenie art. 184 ust. 5 u.p.s.w.

Podsumowując, stwierdzić należy, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia ze zbędnością wydania wyroku, ponieważ zgodnie z orzecznictwem TK (postanowienie TK z 21 lipca 2015 r. sygn. akt P 57/15; 16 lipca 2007 r. sygn. akt SK 97/06; 28 lutego 2018 r. sygn. akt SK 28/17) taki skutek procesowy wywiera zastosowanie w danej sprawie zasady *ne bis in idem*.

6. Na zakończenie zasygnalizować należy istotne zmiany stanu prawnego, jakie nastąpiły od 2018 r. Chodzi o to, że zgodnie z art. 169 pkt 3 w związku z art. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669 ze zm.) ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym utraciła z dniem 1 października 2018 r. moc obowiązującą (z wyjątkiem art. 98, art. 100, art. 101, art. 102, art. 103, art. 103a, art. 104 i art. 106, które utraciły moc z dniem 31 grudnia 2018 r.). Derogacja dotyczyła również art. 184 u.p.s.w. Należy podkreślić, że żaden przepis ustawy Przepisy wprowadzające ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym nie wprowadza regulacji międzyczasowej, z której wynikałoby dalsze stosowanie art. 184 u.p.s.w. Powstaje zatem problem, czy

zachodzi przesłanka, o której mówi art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, zgodnie z którym Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Dodać jednak należy, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że przepis obowiązuje, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, a utrata mocy obowiązującej, jako przesłanka umorzenia postępowania, następuje wówczas, gdy kwestionowany przepis nie może być już stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99). Przy takim ujęciu pojęcia utraty mocy obowiązującej zauważyć należy, że nie można wykluczyć sytuacji, w której przed sądami administracyjnymi mogą toczyć się postępowania, w których zaskarżony w skardze konstytucyjnej przepis będzie miał zastosowanie jako podstawa kontroli decyzji w przedmiocie określonego stypendium. Tak więc stanowczy wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK uznać należałoby za przedwczesny. Wobec wskazanych wcześniej podstaw umorzenia bliższa analiza tego zagadnienia nie wydaje się konieczna.

7. Wszystkie poczynione wyżej uwagi przemawiają za przyjęciem, iż skarga konstytucyjna M. K. jest niedopuszczalna, a zatem postępowanie w sprawie powinno zostać **umorzone** ze względu na niedopuszczalność oraz zbędność wydania wyroku. Niedopuszczalność wynika ze wskazania takich wzorców kontroli konstytucyjności ustaw, które nie mogą stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej, bo nie wynikają z nich prawa i wolności rangi konstytucyjnej, po drugie z braku wskazania konkretnego prawa lub wolności, które zostały – zdaniem skarżącej naruszone – oraz sposobu tego naruszenia. Zbędność wydania wyroku wynika z zastosowania zasady *ne bis in idem*, która obowiązuje również w postępowaniu przed TK.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek