



SEJMN
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 35/11

BAS-WPTK-520/11

Warszawa, dnia 20 marca 2012 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCLARIA	
wpl. dnia	20. 03. 2012
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z 16 grudnia 2011 r. (sygn. akt K 35/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.) **jest zgodny** z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z art. 70 ust. 2 Konstytucji;
- 2) art. 170a ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 70 ust. 2 Konstytucji;
- 3) art. 170a ust. 1-5 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji;
- 4) art. 170a ust. 3-5 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji;
- 5) art. 170a ust. 4-5 ustawy powołanej w pkt 1 **jest zgodny** z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji;
- 6) art. 170a ust. 6-7 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest niezgodny** z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zainicjowane wnioskiem grupy posłów na Sejm (dalej: wnioskodawca) z 16 grudnia 2011 r. Zdaniem wnioskodawcy, art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b, a także art. 170a 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 ustalonym art. 1 ustawy 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 ze zm.), są niezgodne z art. 2 i art. 70 ust. 2 Konstytucji.

2. Zgodnie z art. 99 ust. 1 p.s.w., uczelnia publiczna może pobierać opłaty za świadczone usługi edukacyjne związane z „kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, jeżeli są to ich studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów w formie stacjonarnej” (pkt 1a), a także „kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, w przypadku korzystania z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS określonym w art. 170a ust. 2” (pkt 1b).

Z kolei art. 99 ust. 1b p.s.w. stanowi, że: „W przypadku podjęcia studiów równocześnie na kilku kierunkach studiów stacjonarnych uczelni publicznej pobiera się opłaty za drugi wskazany przez studenta kierunek studiów, jeżeli nie posiada uprawnień do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat, o których mowa w art. 170a ust. 3 i 4 oraz za każdy kolejny kierunek studiów”.

Ostatni z zaskarżonych artykułów – art. 170a p.s.w. brzmi:

„1. Student studiów stacjonarnych w uczelni publicznej ma prawo bez wnoszenia opłat do korzystania z zajęć, za które może uzyskać liczbę punktów ECTS, o których mowa w art. 164a.

2. Poza limitem punktów ECTS, o którym mowa w art. 164a, student, o którym mowa w ust. 1, ma prawo bez wnoszenia opłat do korzystania z zajęć na określonym poziomie studiów, za które może uzyskać dodatkowo nie więcej niż 30 punktów ECTS, a student realizujący kształcenie w ramach indywidualnych

studiów międzyobszarowych, o których mowa w art. 8 ust. 2 - nie więcej niż 90 punktów ECTS.

3. Student lub absolwent pierwszego kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej ma prawo podjąć studia na drugim kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej bez wnoszenia opłat.

4. Do kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat w kolejnym roku studiów, o których mowa w ust. 3, ma prawo student, który w poprzednim roku studiów spełnił kryteria, o których mowa w art. 181 ust. 1, z uwzględnieniem art. 174 ust. 4.

5. Student, który na pierwszym roku studiów, o których mowa w ust. 3, nie spełnił kryteriów, o których mowa w art. 181 ust. 1, obowiązany jest wnieść opłaty za pierwszy rok studiów, zgodnie z umową, o której mowa w art. 160 ust. 3, i na zasadach określonych przez senat, o których mowa w art. 99 ust. 3.

6. Student, o którym mowa w ust. 3 i 4, ma prawo bez wnoszenia opłat do korzystania z zajęć, za które może uzyskać poraz drugi limit punktów ECTS, o których mowa w art. 164a.

7. Uprawnienie, o którym mowa w ust. 3, jest jednorazowe.

8. Decyzje dotyczące prawa studenta do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat podejmuje rektor, na wniosek studenta zaopiniowany przez kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni.

9. Kandydat na studia stacjonarne w uczelni publicznej jest obowiązany do złożenia oświadczenia o spełnianiu warunków do podjęcia i kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat.

10. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, wzór oświadczenia studenta o spełnianiu warunków do podjęcia i kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat, mając na uwadze zakres i sposób wykorzystania punktów ECTS, o których mowa w art. 164a oraz uprawnienie do studiowania bez wnoszenia opłat drugiego kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej”.

3. Wprowadzenie odpłatności za studiowanie na drugim i kolejnych kierunkach w ramach studiów stacjonarnych w zamyśle prawodawcy ma służyć zwiększeniu dostępności do bezpłatnego systemu kształcenia. Z kolei stosownie do wyjaśnień zawartych w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz

o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3391/VI kad.): „Podejmowanie jednocześnie studiów na więcej niż jednym kierunku powodujące blokowanie miejsc na bezpłatnych studiach stacjonarnych innym studentom, zmuszonym tym samym do podejmowania studiów płatnych, zostanie zarezerwowane dla 10% najlepszych studentów. Zwolnione w ten sposób miejsca przeznaczone będą dla tych studentów, szczególnie ze środowisk o niższym kapitale kulturowym, którzy dotychczas płacili za studia” (uzasadnienie, s. 12).

Omawiane regulacje mają na celu przeciwdziałanie sytuacji, w której jedynie niewielka część studentów studiujących na więcej niż jednym kierunku w pełni wykorzystuje wynikające z tego możliwości, blokując jednocześnie miejsce innym. Jak zauważa się w innym dokumencie opracowanym przez agendy administracji rządowej: „Wprowadzony więc zostaje model stosowany już na etapie rekrutacji kandydatów na studia – bezpłatnie studiują tylko najlepsi maturzyści (obecnie ok. 40% spośród blisko 2 mln studentów). Ta zmiana sprawi, że decyzja o rozpoczęciu kolejnego kierunku studiów nie będzie podejmowana pochopnie. Jednocześnie najlepsi studenci zachowają możliwość bezpłatnego rozwijania swoich zdolności” (*Reforma szkolnictwa wyższego*, publikacja Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2011, s. 5; tekst dostępny pod adresem: http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/szkolnictwo/Reforma/20110628_MNISW_broszura_200x200.pdf).

II. Analiza formalnoprawna i zarzuty wnioskodawcy

1. W pierwszej kolejności należy odnieść się do możliwości merytorycznego rozpatrzenia wszystkich zarzutów sformułowanych we wniosku.

Wnioskodawca uznaje za niezgodne z art. 2 Konstytucji odesłanie zawarte w art. 170a ust. 4 i 5 p.s.w., dotyczące możliwości kontynuowania studiów na drugim kierunku na warunkach bezpłatnych. Jego zdaniem: „Odesłanie (...) wprowadza nieokreślone jednoznacznie z góry, niepewne kryteria dostępu do studiów na drugim kierunku na warunkach bezpłatnych. Wymaganie, aby student znalazł się w grupie osób uprawnionych do stypendium rektora dla najlepszych studentów, stanowiącej nie więcej niż 10% liczby studentów danego kierunku (por. art. 174 ust. 4), stawia studenta wobec niepewności czy wręcz swoistej pułapki, uzależniając jego sytuację

prawną – prawo do bezpłatnego studiowania albo jego brak – od okoliczności przyszłych i niepewnych, na które nie ma on wpływu. Ustawodawca ustanawia przy tym niezgodne z zasadami sprawiedliwości, pozbawione racjonalnego uzasadnienia utrudnienie dostępu do bezpłatnego studiowania na drugim kierunku: utrudnienie to jest tym większe, im lepsze są wyniki w nauce na danym kierunku”. W ocenie Sejmu, powyższe zarzuty (odnoszące się do uzależnienia sytuacji prawnej studenta od zdarzeń przyszłych i niepewnych, takich jak liczba studentów spełniających określone kryteria) należy skonfrontować z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Natomiast w odniesieniu do naruszenia zasady sprawiedliwości należy podkreślić, że wnioskodawca nie precyzuje jej treści, a jedynie wskazuje, że została ona zawarta *implicite* w art. 2 Konstytucji. Wobec braku jednoznacznego omówienia przez wnioskodawcę treści tej zasady, Sejm uznaje, że w tym wypadku intencją wnioskodawcy było zbadanie zgodności art. 170a ust. 4 i 5 p.s.w. z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Następnie należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), wniosek albo pytanie prawne powinny zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (...) Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). W innym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją

i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontradiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. np. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07).

Jak wskazuje się z kolei w literaturze przedmiotu, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17). Przyjmuje się, że brak uzasadnienia zarzutu przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowi przesłankę umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 399). Potwierdza to praktyka orzecznicza Trybunału (zob. m.in. przywoływany wyżej wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Wobec powyższego, za pozbawione dostatecznego uzasadnienia należy uznać zarzuty niezgodności z art. 2 Konstytucji, jakie wnioskodawca kieruje pod adresem art. 170a ust. 8 p.s.w. Wnioskodawca podnosi, że przepis ten świadczy jedynie o tym, że „art. 170a ust. 1-7 nie rozgraniczają jednoznacznie sytuacji odpłatności i nieodpłatności stacjonarnego studiowania w uczelniach publicznych, lecz pozostawiają organom uczelni luz interpretacyjny i decyzyjny”, nie wskazuje zaś w jaki sposób omawiana regulacja narusza art. 2 Konstytucji czy którąkolwiek z zasad szczegółowych wywodzonych z jego treści.

Podobnie bez wymaganego uzasadnienia pozostaje zarzut wobec art. 170a ust. 9 p.s.w. W tym wypadku wnioskodawca zaznacza jedynie, że „niejasny jest też stosunek ust. 8 i ust. 9 [art. 170a p.s.w. – uwaga własna]”, a także art. 170a ust. 10 p.s.w., co do którego stwierdza się, że „wobec absurdalności wymagania od kandydata na studia, aby złożył oświadczenie o treści określonej w art. 170a ust. 9 psw, za niedopuszczalne w świetle art. 2 Konstytucji należy uznać także zawarte

w art. 170a ust. 10 psu upoważnienie do określenia wzoru takiego oświadczenia w drodze rozporządzenia ministra” (wniosek, s. 9).

Wobec powyższego Sejm wnosi o **umorzenia postępowania** w zakresie zgodności art. 170a ust. 8-10 p.s.w. z art. 2 Konstytucji, na podstawie 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Na marginesie głównych wywodów wnioskodawca przywołał dodatkowo wartości konstytucyjne, które jednak ostatecznie nie znalazły wyraźnego odzwierciedlenia we wskazanych wzorcach kontroli. W uzasadnieniu dostrzeżono między innymi, że zawarte w art. 170a ust. 9 p.s.w. zobowiązanie kandydata na studia do złożenia oświadczenia o spełnieniu warunków do podjęcia i kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat jest „nałożeniem na zainteresowanego obowiązku ponad jego możliwości. Ustawodawca wymaga od kandydata, a więc osoby niebędącej jeszcze studentem, oświadczenia o «spełnieniu warunków» w momencie podjęcia studiów i w dalszej przyszłości, nie zaś o faktach znanych kandydatowi w chwili składania oświadczenia. Tymczasem konkluzja o spełnieniu warunków wymaganych do bezpłatnego studiowania jest wynikiem operacji intelektualnej opartej na zestawieniu (subsumcji) stanu faktycznego z normami prawnymi (zarówno ustawowymi, jak wewnętrznymi normami uczelni). Ustawodawca nie może tego wymagać od kandydata na studia zwłaszcza wobec istnienia wielu luzów interpretacyjnych i decyzyjnych”. *Prima facie* wydaje się, że wnioskodawca – podnosząc nałożenie obowiązku „ponad możliwości” kandydata na studia – zarzuca art. 170a ust. 9 p.s.w. sprzeczność z zasadą proporcjonalności. W ocenie Sejmu lakoniczność wyводу uniemożliwia jednak skorygowanie *petitum* wniosku w oparciu o dyrektywę *falsa demonstratio non nocet*.

3. Zarzut naruszenia art. 70 ust. 2 Konstytucji opiera się na tezie, że wprowadzenie odpłatności za studiowanie na drugim lub kolejnym kierunku studiów w formie stacjonarnej narusza zasadę bezpłatnej nauki w szkołach publicznych, a zawarty w zdaniu 2 tego przepisu wyjątek w postaci dopuszczalności świadczenia niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością, nie stosuje się do drugiego kierunku studiów, którego nie można uznać za „usługę edukacyjną”. Wnioskodawca zauważa, że przy wykładni art. 70 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji należy kierować się dyrektywą interpretacyjną *exceptiones non sunt*

extendendae. Konstrukcja tego wyjątku nie może więc przewidywać, że „art. 70 ust. 2 Konstytucji gwarantuje jedynie bezpłatność uzyskania pewnego minimum wyższego wykształcenia i że gwarancja bezpłatności studiów nie jest adresowana do studentów pragnących zgłębiać i poszerzać wiedzę ponad minimum niezbędne do osiągnięcia progu wyższego wykształcenia”.

Wnioskodawca stwierdza również, że studia na drugim kierunku, podejmowane w ramach studiów stacjonarnych, wchodzą w zakres podstawowej działalności szkoły wyższej i jako takie powinny być bezpłatne, a zgoda na wprowadzenie przez ustawodawcę obligatoryjnej odpłatności za ten typ studiów prowadziłaby do zniesienia konstytucyjnych gwarancji nieodpłatności edukacji w szkołach wyższych w sferze podstawowej działalności uczelni. Ponadto wnioskodawca zauważa, że: „[P]odejmowanie studiów na dwóch kierunkach, w miarę zdolności i chęci osoby zainteresowanej, stanowi realizację prawa do nauki w jego najbardziej wartościowym znaczeniu”.

Naruszenie art. 70 ust. 2 Konstytucji polega również – według wnioskodawcy – na tym, że „przepis ten w zdaniu drugim pozwala ustawodawcy najwyżej na «dopuszczenie» (na zasadzie fakultatywności) opłat za niektóre usługi edukacyjne, ale nie upoważnia go do wprowadzenia obligatoryjnego pobierania opłat przez uczelnie”.

Wnioskodawca odnosi zarzut naruszenia art. 70 ust. 2 Konstytucji do wszystkich zaskarżonych regulacji, wskazując, że realizują one rozszerzenie odpłatności za studia w uczelniach publicznych.

4. Stwierdzając sprzeczność zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji, wnioskodawca przywołuje zasady konstytucyjne wywodzone z wysłownej w tym przepisie zasady demokratycznego państwa prawnego: poprawnej legislacji, ochrony zaufania obywatela do państwa oraz zasadę sprawiedliwości.

Jak podnosi w odniesieniu do zasady poprawnej legislacji, skoro w art. 99 ust. 1 *in princ.* p.s.w. ustawodawca używa czasownika „może”, to art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b p.s.w. zakładają fakultatywność opłat za studia w przypadkach przewidzianych w tych punktach. Jednakże art. 99 ust. 1b p.s.w., stanowiący dopełnienie art. 99 ust. 1 pkt 1a p.s.w., zredagowany jest w sposób wskazujący na obowiązek uczelni pobierania opłat za drugi kierunek studiów (wyrażenie „pobiera się opłaty”). Podobna sprzeczności zachodzi – zdaniem wnioskodawcy – pomiędzy art. 99 ust. 1 pkt b

i art. 170a ust. 2 p.s.w.

Wydaje się, że analogiczny zarzut należy odnieść do art. 170a ust. 1 p.s.w., albowiem wnioskodawca stwierdza, iż: „[P]rzepisy art. 170a ust. 1-7 nie rozgraniczają jednoznacznie sytuacji odpłatności i nieodpłatności stacjonarnego studiowania w uczelniach publicznych, lecz pozostawiają organom uczelni luz interpretacyjny i decyzyjny” (wniosek, s. 8).

Za sprzeczną z zasadą poprawnej legislacji została również uznana redakcja art. 99 ust. 1b p.s.w. Według wnioskodawcy, art. 99 ust. 1b p.s.w. dotyczy podjęcia studiów „równocześnie na kilku kierunkach”, natomiast art. 170a ust. 3 i 4 p.s.w. do których odsyła wspomniany przepis, odnoszą się do sytuacji podjęcia studiów na drugim kierunku przez osobę, która już studiuje, to znaczy podjęła studia na pierwszym kierunku wcześniej albo, która już ukończyła studia.

Do niezgodności z zasadą poprawnej legislacji – w ocenie Sejmu – odnoszą się także uwagi wnioskodawcy dotyczące redakcji art. 170a ust. 3-5 p.s.w. Jak zauważa wnioskodawca, ustawodawca w art. 170a ust. 3 p.s.w. pozornie gwarantuje prawo do podjęcia studiów stacjonarnych na drugim kierunku „bez wnoszenia opłat”, jednakże tej gwarancji zaprzecza brzmienie art. 170a ust. 4 p.s.w., w którym mowa o warunkach dopuszczalności kontynuowania nauki w kolejnym roku studiów bez wnoszenia opłat oraz art. 170a ust. 5 p.s.w., który zobowiązuje studenta do wstecznego wniesienia opłaty za podjęte bez wnoszenia opłat studia, w przypadku niespełnienia określonych w ustawie warunków. Ponadto – dowodzi wnioskodawca – z naruszeniem zasady poprawnej legislacji wiąże się odesłanie do art. 181 ust. 1 p.s.w., którego treść nie pozwala na jednoznaczne ustalenie kryteriów decydujących o istnieniu bądź nieistnieniu obowiązku uiszczenia opłat.

Wnioskodawca wskazuje również na niejasność art. 170a ust. 6 p.s.w. Twierdzi, że z powyższego przepisu nie wynika, czy wspomniana w nim możliwość korzystania bez wnoszenia opłat z zajęć, za które można uzyskać po raz drugi limit punktów ECTS, dotyczy ponownego wykorzystania („przepisania”) w ramach drugiego kierunku punktów uzyskanych na pierwszym kierunku (w przypadku wspólnych zakresów programowych), czy też ponownego bezpłatnego uczestniczenia w tych samych zajęciach, czy też wreszcie uczęszczania na dowolne zajęcia objęte drugim kierunkiem studiów w ramach limitu punktów.

Odnośnie do art. 170a ust. 7 p.s.w. wnioskodawca podnosi, że niejasne jest użyte w nim pojęcie „jednorazowości” uprawnienia, o którym mowa w art. 170a ust. 3

p.s.w. Argumentuje, że: „Można się spierać, czy uprawnienie to ulega «skonsumowaniu» już w momencie formalnego przyjęcia na drugi kierunek studiów, nawet jeśli np. z powodów losowych nie dojdzie do zrealizowania przez studenta żadnego z elementów programu, czy też dopiero wraz z zaliczeniem przezeń pewnej (jakiej?) części programu”.

Za niezgodne z art. 2 Konstytucji wnioskodawca uznaje również odesłanie zawarte w art. 170a ust. 4 i 5 p.s.w., dotyczące możliwości kontynuowania studiów na drugim kierunku na warunkach bezpłatnych. Jak podnosi: „Odesłanie (...) wprowadza nie określone jednoznacznie z góry, niepewne kryteria dostępu do studiów na drugim kierunku na warunkach bezpłatnych. Wymaganie, aby student znalazł się w grupie osób uprawnionych do stypendium rektora dla najlepszych studentów, stanowiącej nie więcej niż 10% liczby studentów danego kierunku (por. art. 174 ust. 4), stawia studenta wobec niepewności czy wręcz swoistej pułapki, uzależniając jego sytuację prawną – prawo do bezpłatnego studiowania albo jego brak – od okoliczności przyszłych i niepewnych, na które nie ma on wpływu. Ustawodawca ustanawia przy tym niezgodne z zasadami sprawiedliwości, pozbawione racjonalnego uzasadnienia utrudnienie dostępu do bezpłatnego studiowania na drugim kierunku: utrudnienie to jest tym większe, im lepsze są wyniki w nauce na danym kierunku”. W ocenie Sejmu – czym już wspomniano – powyższe zarzuty należy skonfrontować z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Analogicznie zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa można odnieść do art. 170a ust. 3 p.s.w., który uprawnia do podjęcia studiów na warunkach bezpłatnych, albowiem – jak zauważa wnioskodawca – „[O]soba decydująca się na podjęcie studiów na drugim kierunku nie jest w stanie z góry przewidzieć, czy i w jakim zakresie będzie musiała zapłacić za studia (...) okoliczność ta zależy bowiem od zdarzeń przyszłych i niepewnych, w tym od zdarzeń na które osoba zainteresowana nie ma wpływu (np. przyszłe kryteria przyznawania stypendiów rektorskich)” (wniosek, s. 7).

5. Rekapitulując powyższe uwagi, w dalszej części stanowiska Sejm ustosunkuje się do zarzutów konstytucyjnych odnoszących się do zgodności:

– art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1 b, a także art. 170a p.s.w. z art. 70

ust. 2 Konstytucji;

– art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1 b, a także art. 170a ust. 1-7 p.s.w. z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;

– art. 170a ust. 3-5 p.s.w. z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;

– art. 170a ust. 4-5 p.s.w. z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

III. Wzorce konstytucyjne

1. Zasada zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji)

Zasada zaufania do państwa i prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych (Trybunał, rozważając zakres stosowania omawianej zasady, stanął na stanowisku, że z uwagi na jej odnoszenie do ochrony także innych, niż tylko obywatele, podmiotów, np. jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielni, adekwatnym terminem na jej określenie jest „zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa”, zob. wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Wyraża się ona w obowiązku stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, „wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne – umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć” (wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04). Tak rozumiana

pewność prawa daje zarazem jego przewidywalność, a tym samym pozwala obywatelom decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą. Zasada ta wymaga, ażeby osoba miała możliwość określania konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego oraz mogła zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Trybunał wskazywał jednocześnie, że zasadę pewności prawa prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, w szczególności zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zdecydowałaby o swoich sprawach. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa bazuje więc na założeniu przewidywalności postępowania organów państwa. Jej istota sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by adresat danej normy prawnej mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na negatywne skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania określonej decyzji (por. wyrok TK z 6 lipca 2004 r., sygn. akt P 14/03). Jednocześnie Trybunał przypominał, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa może znajdować się w kolizji z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, dla których realizacji w pewnych sytuacjach konieczne jest wprowadzenie zmian na niekorzyść jednostki. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, lecz także niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych (por. wyroki TK z: 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02 i 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09), a badając zgodność aktów normatywnych z wymienioną zasadą „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

2. Zasada poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji)

Wnioskodawca podnosząc zarzut naruszenia zasady prawidłowej legislacji (w treści wniosku użyto określenia „standard poprawnej legislacji”; na temat możliwych konwencji terminologicznych stosowanych w odniesieniu do powyższej zasady zob. np. T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 41-43) nie wskazuje naruszenia konkretnych elementów, jakie ją konstytuują. Z jednej strony naruszeniem zasady prawidłowej legislacji jest – zdaniem wnioskodawcy – redakcja przepisów, polegająca na wprowadzeniu do systemu prawa instytucji o charakterze obligatoryjnym, przez zmianę przepisu, którego brzmienie sugeruje fakultatywny charakter określonych w nim regulacji, z drugiej zaś wprowadzenie nieokreślonych i nieprecyzyjnych kryteriów dostępu do studiów na drugim kierunku na warunkach bezpłatnych.

W doktrynie prawa oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada prawidłowej legislacji uznawana jest za konstytucyjną zasadę prawa stanowiącą formalny składnik zasady państwa prawnego, wywiedzioną z zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa (zob. *ibidem*, s. 48 wraz z przywoływanym tam orzecznictwem i piśmiennictwem). Jednocześnie brak jednoznacznego i taksatywnego katalogu elementów, które można uznać za składniki zasady prawidłowej legislacji. Dokonywana przez przedstawicieli doktryny prawa, na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, rekonstrukcja komponentów zasady prawidłowej legislacji pozwala na wyodrębnienie szeregu bardziej szczegółowych postulatów, które ją dookreślają. Przykładowo T. Zalasieński zauważa, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wskazywano następujące elementy zasady prawidłowej legislacji: zasada niedziałania prawa wstecz, zasada ochrony praw nabytych, zasada *pacta sunt servanda*, zasada poszanowania interesów w toku, zasada nakazująca stosowanie przepisów przejściowych, zasada odpowiedniego *vacatio legis*, zasada zakazująca zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, zasada określoności przepisów prawa, zasada proporcjonalności oraz nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej (*ibidem*, s. 51).

Należy zatem uznać, że w świetle zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę, naruszenie zasady prawidłowej legislacji wiąże się

z niezachowaniem standardu dostatecznej określoności przepisów prawa (dalej: zasada określoności).

Jednym z pierwszych orzeczeń, w którym Trybunał rozważał zasadę określoności był wyrok z 27 listopada 1997 r. (sygn. akt U 11/97). Sąd konstytucyjny, badając przepisy z dziedziny ubezpieczeń społecznych, podkreślił, że: „Adresatem norm tej gałęzi prawa są często osoby starsze, o ograniczonych możliwościach życiowych, dla których świadczenia emerytalno – rentowe stanowią jedyną podstawę egzystencji. Określanie uprawnień tych osób w sposób niejasny, przy pomocy wielokrotnych i nieprecyzyjnych odesłań, uniemożliwiających samodzielną orientację w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, a tym samym w znacznym stopniu wykluczającą kontrolę działań organów ubezpieczeń społecznych, stanowi drastyczne naruszenie zasady dostatecznej określoności regulacji prawnych kształtujących sferę praw i wolności obywatelskich”. Należy zatem przyjąć, że istotnym wyznacznikiem dochowania wymogów wynikających z omawianej zasady jest stanowienie przepisów w sposób na tyle jasny i precyzyjny, aby umożliwiał adresatom samodzielną orientację w treści przepisów prawa.

Natomiast w wyroku z 10 listopada 1998 r. (sygn. akt K 39/97) Trybunał wskazał na następujące elementy podlegające rozważeniu w kontekście zasady określoności: należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisu. Jak zauważył: „Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne”.

W wyroku z 17 października 2000 r. (sygn. akt SK 5/99) Trybunał skonstatował, że: „[N]akaz określoności przepisów prawnych, rozumiany jako wymaganie sformułowania tych przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych, traktować należy jako jeden z elementów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, wynikający z art. 2 konstytucji”.

Z kolei w wydanym w pełnym składzie wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. akt K 24/00), sąd konstytucyjny wskazał, że: „Z tak ujętej [nakładającej wymóg formułowania przepisu w sposób poprawny, precyzyjny i jasny – uwaga własna] zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla

ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”.

Założenia dotyczące stosowania zasady prawidłowej legislacji w odniesieniu do przepisów ograniczających konstytucyjne prawa i wolności zostały omówione w wyroku z 30 października 2001 r. (sygn. akt K 33/00). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału: „Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są (...) trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw”.

Obszernego zestawienia zaprezentowanych wyżej uwag, wraz z licznie przytoczonym orzecnictwem, Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z 13 marca 2010 r. (sygn. akt K 8/08). Sąd konstytucyjny wskazał tam, że: „Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę [określoności przepisów – uwaga własna]. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu”.

W swym orzecnictwie Trybunał Konstytucyjny wychodzi również poza zaprezentowany powyżej kanon interpretacji zasady prawidłowej legislacji, rozszerzając jej stosowanie do oceny przepisów prawa z punktu widzenia celu, jaki przyświecał ustawodawcy przy ich wprowadzaniu. Przykładowo w wyroku z 24 lutego 2003 r. (sygn. akt K 28/02) Trybunał skonstatował, że: „Zasady poprawnej legislacji

obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu”. W przywołanym już wyroku z 17 maja 2005 r. (sygn. akt P 6/04) Trybunał, wychodząc w swych rozważaniach od domniemania racjonalnego ustawodawcy, uznał, że racjonalizm stanowionego prawa (implikowany przez powyższe założenie) musi zostać uznany za „składową przyzwoitej legislacji”. Jak zauważył: „[L]egislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia)”.

Przytoczyć trzeba również pogląd Trybunału, wyrażony w wyroku z 18 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 19/07), zgodnie z którym: „[Trybunał – uwaga własna] nie widzi jednak możliwości wywiedzenia z zasady prawidłowej legislacji nakazu formułowania przepisów wyłącznie w taki sposób, aby przy ustalaniu ich konsekwencji prawnych całkowicie wykluczona była konieczność liczenia się z tym, że na ostateczny rezultat wpływ będą miały czynniki lub parametry, które ze względu na swą zmienność w czasie nie dają się z góry (czyli prospektywnie) jednoznacznie określić”.

3. Zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)

Na wstępie należy podkreślić, że pojęcie sprawiedliwości jako kategorii języka prawnego jest trudno definiowalne, ze względu na konieczność zobiektywizowania czegoś, co ze swej natury jest raczej subiektywne (por. J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004, s. 144). Oceny, co jest zgodne lub nie z zasadami sprawiedliwości społecznej, noszą bowiem w sobie zazwyczaj elementy subiektywne, wynikające z naszego światopoglądu, odnoszące się do opinii kształtujących w naszym otoczeniu oraz wiedzy na temat różnych, często rozbieżnych koncepcji sprawiedliwości (T. Dybowski, *Zasada sprawiedliwości społecznej jako problem konstytucyjny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Studia i materiały*, t. II: *Sądownictwo Konstytucyjne*, z. 1,

Warszawa 1996, s. 76-77).

Sprawiedliwość społeczna jest jedną z form zastosowań sprawiedliwości *tout court*. Większość przedstawicieli doktryny widzi w sprawiedliwości społecznej zastosowanie sprawiedliwości dystrybucyjnej (A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2001, s. 65). Sprawiedliwość społeczną wyróżnia: 1) odniesienie do świadomości społecznej; 2) zastosowanie do relacji między grupami (warstwami, klasami społecznymi); 3) związki z pewną grupą wolności i praw jednostki określonych konwencjonalnie jako ekonomiczne, socjalne i kulturalne (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 65). W zależności od obiektywnego zhierarchizowania grup społecznych, wedle ich miejsca w społeczeństwie, sprawiedliwość społeczna będzie występować jako sprawiedliwość prawna, odnosząca się do grup społecznych, sprawiedliwość rozdzielcza, między grupami o pozycji względnie równej albo sprawiedliwość komunitarna, dotycząca relacji niezwiązanych z żadnym stosunkiem hierarchicznym (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 66; A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości...*, s. 34-35).

W art. 2 Konstytucji z pojęciem sprawiedliwości społecznej wiąże się nakaz urzeczywistniania jej zasad przez państwo. Adresatem tego nakazu są wszystkie organy państwowe bez względu na ich konstytucyjną lub doktrynalną klasyfikację, w tym przede wszystkim legislatura (Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 52-54).

Urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej obejmuje działania państwa, których „celem (...) jest stworzenie dla obywateli w miarę równych szans do zajmowania przez nich i utrzymywania właściwego i stosownego do ich predyspozycji miejsca w życiu społecznym, niezależnie od czasem niesprawiedliwych i nieobiektywnych warunków, którym mogliby podlegać” (P. Sarnecki [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999, s. 32). Zadania te powinny być realizowane w zgodności z konstytucyjnie ustaloną hierarchią zadań państwa, zajmując w niej odpowiednie wysokie miejsce (por. Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna...*, s. 59).

W literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powszechny jest pogląd, że zasada sprawiedliwości społecznej nie tworzy praw podmiotowych obywateli (por. wyrok TK z 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98). Norma ją

wyrażająca ma charakter programowy (kierunkowy) i najczęściej stosowana jest subsydiarnie, jako kryterium oceny konstytucyjności aktu normatywnego (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 72, postanowienie TK z 21 marca 2006 r., sygn. akt Ts 125/05). Zasada sprawiedliwości społecznej nigdy nie może zatem stanowić samoistnego wzorca kontroli przepisów w skardze konstytucyjnej (por. postanowienie TK z 3 listopada 2004 r., sygn. akt SK 24/01), natomiast we wniosku uprawnionego podmiotu, tylko wtedy, kiedy jej naruszenie jest oczywiste (W. Sokolewicz, *op. cit.*).

Zasada sprawiedliwości społecznej jest rodzajem konstytucyjnej klauzuli generalnej i jako taka nie wyznacza samodzielnie kierunku i treści rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, „nie zawiera bowiem dostatecznie precyzyjnych przesłanek do formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności, czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). W cytowanym powyżej orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny zastrzegł, że sąd nie może „poprzez odwołanie się do zasady sprawiedliwości społecznej zastępować ustawodawcy i określać samodzielnie zakresu, treści i sposobu rozwiązywania konkretnych problemów związanych z zabezpieczeniem socjalnym, ponieważ stanowiłoby to wkraczanie w sferę suwerennych kompetencji władzy ustawodawczej”.

Jak już wcześniej wskazano, zasada sprawiedliwości społecznej nie funkcjonuje w oderwaniu od innych wartości konstytucyjnych, ale dopiero łącznie z nimi, bądź przez odesłanie do nich, znajduje pełne uzasadnienie (por. wyrok TK z 24 kwietnia 2002 r., sygn. akt P 5/01). Nakaz urzeczywistniania zasad sprawiedliwości wiąże się z pojmowaniem państwa jako dobra wspólnego oraz obowiązkiem solidarności jednostki z innymi (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 58).

W wyroku z 12 grudnia 2001 r. (sygn. akt SK 26/01) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „[Z]asada sprawiedliwości społecznej nie stanowi jedynie ogólnej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej czy też swoistej «dyrektywy programowej». W uznaniu Trybunału na gruncie tego przepisu można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Dotyczy to zarówno etapu

stanowienia, jak i stosowania prawa. Należy zauważyć, że ukształtowane już od dawna orzecznictwo Trybunału odnajdywało w zasadzie wyrażonej obecnie w art. 2 Konstytucji podstawę dla ochrony dostatecznie skonkretyzowanych praw podmiotowych, np. prawa do ochrony interesów w toku, ochronę praw nabytych, ochronę przed arbitralnym kreowaniem prawa ze skutkiem wstecznym etc. Wszystkie te utrwalone w orzecznictwie i spotykające się z powszechną akceptacją doktrynalną prawa podmiotowe znajdują swoje oparcie w zasadzie sprawiedliwości ściśle sprzężonej z zasadą demokratycznego państwa prawa. (...) zasada ta określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę przy regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki. I w tym też sensie, a więc w zakresie w jakim zasada ta tworzy gwarancję ochrony interesów jednostki poprzez ustanowienie wymogu sprawiedliwego traktowania, można dostrzegać w art. 2 podstawę do kreowania prawa podmiotowego jednostki. Kryteria sprawiedliwego traktowania nie mogą być jednak formułowane arbitralnie i nie mogą narzucać (...) jakiejś wizji stosunków społecznych, powinny być więc odnoszone do innych wartości i zasad wyrażonych w samej Konstytucji (np. związanych z ochroną dobra wspólnego, z zasadą solidaryzmu społecznego, godności osoby). Muszą być stosowane z ostrożnością i powściągliwością”.

Z kolei w wyroku z 10 marca 2009 r. (sygn. akt P 80/08) Trybunał wyraził pogląd że: „[N]iezależnie od oceny konkretnego rozwiązania prawnego pod kątem «standardowych» przesłanek dopuszczalności ograniczenia ochrony prawnej innych niż własność praw majątkowych (niegodzenie w istotę danego prawa podmiotowego, szeroko rozumiana proporcjonalność ograniczenia) – wprowadza element oceny słusznościowej (sprawiedliwościowej). Jest ona związana nie tyle z konstrukcją prawną konkretnego prawa podmiotowego i rozwiązań ograniczających zakres jego ochrony prawnej, co z analizą skutków funkcjonowania zakwestionowanej regulacji (bądź ich braku) w perspektywie ogólnie postrzeganych funkcji prawa, jako «sztuki tego, co dobre i sprawiedliwe» (...) prawo – jeżeli nie ma być tzw. ustawowym bezprawiem – musi odpowiadać ogólnie formułowanym przez art. 2 Konstytucji zasadom słuszności i sprawiedliwości”.

4. Zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych (art. 70 ust. 2 Konstytucji)

1. W pierwszej kolejności należy wskazać rolę i umiejscowienie zasady bezpłatności nauki w szkołach publicznych w ramach ogólnie pojętego prawa do nauki, wyrażonego przez ustrojodawcę w art. 70 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

Wysłowione w Konstytucji prawo do nauki stanowi nie tylko samoistne (odrębne) prawo podmiotowe, ale też postrzegane być musi jako przesłanka dla należytej realizacji większości pozostałych praw i wolności jednostki (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 70, s. 3). Treścią prawa do nauki jest możliwość zdobywania wiedzy (kształcenia), prowadzonego w zorganizowanych formach w sposób regularny i ciągły, obejmującego najpierw pewien kanon podstawowych wiadomości ogólnych, a następnie umożliwiającego uzyskiwanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej, kończącego uzyskaniem dokumentów, jednolicie w skali kraju, dających szansę kontynuowania nauki bądź wykonywania określonego zawodu (*ibidem*).

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na niejednoznaczny charakter prawa do nauki. Jak wskazuje O.M. Rudak, powszechny jest pogląd – utwierdzony brzmieniem tytułu podrozdziału Konstytucji „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” – że mowa o klasycznym prawie socjalnym, tworzącym po stronie jednostki roszczenie wobec aparatu państwowego o dostęp do narzędzi umożliwiających pobieranie nauki (utrzymywanie bezpłatnych szkół, organizowanie dojazdu do szkół, dotowanie podręczników itp.). Jednocześnie ten sam autor wskazuje, że możliwe jest rozumienie prawa do nauki jako wolności człowieka pozwalającej na realizację aktu jego woli, której treścią jest zakaz podejmowania przez władze państwowe kroków godzących w swobodę wyboru (zob. O.M. Rudak [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 494-495).

Na socjalny charakter prawa do nauki wskazują m.in. S. Bułajewski i M. Dąbrowski: „Przez prawo do nauki należy rozumieć samoistne, klasyczne prawo socjalne, o charakterze podmiotowym, tworzącym po stronie jednostki roszczenie wobec aparatu państwowego o dostęp do narzędzi umożliwiających pobieranie

nauki” (S. Bułajewski, M. Dąbrowski [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polski*, red. M. Chmaj, Warszawa 2006, s. 177).

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wydanym w pełnym składzie wyroku z 8 listopada 2000 r. (sygn. akt SK 18/99) prawo do nauki musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. Celem i istotą tego prawa jest stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych. Prawo do nauki – konstatuje Trybunał – stanowi w swej istocie gwarancję dostępności i powszechności, a nie nieodpłatności kształcenia, zaś jego korelatem są odpowiednie powinności władzy publicznej (por. też L. Garlicki, *Konstytucja...*, s. 4). Urzeczywistnianie prawa do nauki następuje za pomocą szeregu instrumentów i rozwiązań prawnych, takich jak system finansowanych z budżetu państwa szkół publicznych, system pomocy socjalnej, stypendialnej, odpowiednia infrastruktura finansowa polegająca na tworzeniu instytucji pożyczek czy rozwiązań podatkowych. Wobec powyższego zasadę bezpłatności nauczania w szkołach publicznych należy traktować jako jeden z elementów składających się na konstytucyjne prawo do nauki, obok wyrażonych w Konstytucji: gwarancji powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4 Konstytucji), autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji), prawa obywateli i instytucji do tworzenia niepublicznych zakładów oświatowych wszystkich szczebli do szkół wyższych włącznie (art. 70 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że istnieje ścisły, nierozzerwalny związek pomiędzy poszczególnymi gwarancjami konstytucyjnymi składającymi się na prawo do nauki. Powyższa konstatacja pociąga za sobą istotne konsekwencje, albowiem „zgodnie z postulatami prawidłowej wykładni, zakładającymi spójność i niesprzeczność regulacji – należy dążyć do poszukiwania takiego sensu postanowień konstytucyjnych, wyrażających prawo do nauki, który pozwoli na wzajemne (niesprzeczne) uzgodnienie poszczególnych gwarancji ustanowionych w art. 70 [Konstytucji – uwaga własna]. Jeśli więc istota rozwiązań konstytucyjnych w art. 70 sprowadza się do najszerszego w sensie podmiotowym zagwarantowania prawa do nauki – to wszystkie inne postanowienia tego artykułu muszą być interpretowane w sposób, który w możliwie najpełniejszym zakresie urzeczywistniać będzie tę gwarancję konstytucyjną. Wszystkie dalsze ustępy art. 70 określają w konsekwencji narzędzia zapewniające realizację prawa do nauki. W tym sensie są one wtórne, instrumentalne w stosunku do podstawowej zasady wyrażonej w zdaniu

pierwszym ustępie 1 art. 70. W taki też sposób musi być rozumiana zasada wyrażona w art. 70 ust. 2 konstytucji, dotycząca bezpłatnej nauki w szkołach wyższych” (sygn. akt SK 18/99).

2. Artykuł 70 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością”.

Pierwszą konsekwencją wynikającą z powyższego ujęcia konstytucyjnej zasady bezpłatności nauki jest ograniczenie jej zakresu tylko do szkół publicznych. Szkoły publiczne, które nie mają statusu szkół wyższych, obowiązane są świadczyć naukę bezpłatnie, co oznacza, że ich funkcjonowanie musi być w całości finansowane ze środków publicznych. Zasada bezpłatności dotyczy realizacji obowiązkowego (podstawowego) programu nauczania, tak jak jest on przez przepisy prawa ustalony dla danego szczebla i rodzaju szkoły (zob. L. Garlicki, *Konstytucja...*, s. 5). Wątpliwości może nasuwać charakter dopuszczenia w drodze ustawy pobierania opłat za niektóre usługi edukacyjne świadczone przez publiczne szkoły wyższe. Jak zauważa P. Winczorek, to właśnie regulacja ustawowa decyduje o tym, co należy do kategorii pojęciowej „niektóre usługi edukacyjne” (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 167). Szerzej na temat upoważnienia do uregulowania wskazanej kwestii w ustawie wypowiada się J. Borkowski, który stwierdza, że: „Konstytucja w odniesieniu do tej kwestii nie wprowadza uregulowań, które będą stosowane bezpośrednio, ponieważ to ustawa ma określić rodzaj i zakres usług edukacyjnych prowadzonych za odpłatnością. Przy takim brzmieniu przepisu ani senat lub rektor publicznej szkoły wyższej, ani też rada wydziału (instytutu) lub dziekan nie będą właściwi do ustalenia rodzaju usług edukacyjnych oraz odpłatności za nie, lecz mają to uczynić Sejm i Senat, uchwalając ustawę. W ustawie powinny być wskazane publiczne szkoły wyższe oraz rodzaj ich usług edukacyjnych, za które można lub trzeba pobierać opłaty, a także wysokość i forma owych opłat” (J. Borkowski, *Współpłatność za studia – zagadnienia konstytucyjnoprawne* [w:] *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Woźnicki, M. Wyrzykowski, Warszawa 1998, s. 37). W świetle powyższej wypowiedzi należy zwrócić uwagę na wynikającą z art. 70 ust. 2 Konstytucji kompetencję ustawodawcy do określenia usług edukacyjnych podlegających

obligatoryjnej odpłatności, a nie tylko do wskazywania uczelniom, za które usługi mogą one pobierać opłaty w ramach przyznanej im autonomii.

Poszerzonej wykładni art. 70 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji dokonał Trybunał Konstytucyjny w przywołanym już kilkakrotnie wyroku z 8 listopada 2000 r. (sygn. akt SK 18/99). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, wyjątkowy charakter odpłatności za niektóre usługi edukacyjne może się przejawiać w dwóch aspektach:

„– po pierwsze, w aspekcie ilościowym – bezpłatne nauczanie, stanowiąc zasadę konstytucyjnie gwarantowaną, musi jako takie pozostawać w publicznej szkole wyższej podstawową (dominującą) formą kształcenia studentów (nie można wszak sensownie mówić o zasadzie, jeśli naruszone byłyby w istotnym stopniu proporcje pomiędzy studiującymi w formule nieodpłatnej i odpłatności, na niekorzyść tych pierwszych);

– po drugie, w aspekcie przedmiotowym – wyjątkowość odpłatności za niektóre świadczenia edukacyjne wymaga, by znajdowała ona zastosowanie jedynie w odniesieniu do niektórych rodzajów kształcenia w szkole wyższej (określonych zajęć lub typów studiów), nie może więc polegać na wprowadzeniu odpłatności w ramach wszystkich istniejących typów studiów w szkole wyższej, choćby kwotowo zminimalizowanej i równo rozłożonej na wszystkie kategorie studentów”.

Jednocześnie Trybunał podkreślił, że gwarancja bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej nie może być rozumiana jako absolutna i nieograniczona, a interpretacja art. 70 ust. 2 Konstytucji nie może prowadzić do wniosku, że stwarza on „swoiste przyrzeczenie ustrojodawcy zapewnienia możliwości bezpłatnej nauki każdej osobie, która spełnia formalne warunki do studiowania w szkole wyższej (dysponuje świadectwem maturalnym i wyraża zamiar podjęcia studiów)”. Sąd konstytucyjny wskazał inne zasady i wartości wyrażone w Konstytucji, które uniemożliwiają powyższą wykładnię, a których *ratio* stanowi ochrona finansów publicznych państwa. Zaprezentowane stanowisko implikuje potrzebę uznania, że dostęp do bezpłatnych studiów w publicznej szkole wyższej musi być z natury rzeczy limitowany i uwzględniać realne możliwości determinowane systemem finansów publicznych państwa (praktycznym rezultatem tej sytuacji jest wynikająca z przyznanej szkołom wyższym autonomii, kompetencja do samodzielnego określania zasad i kryteriów rekrutacji dla kandydatów na studia wyższe). Stanowisko Trybunału w powyższej kwestii jest powszechnie podzielane przez sądy administracyjne (por. m.in. wyroki: NSA z 13 maja 2008 r., sygn. akt I OSK 798/07;

NSA z 25 lipca 2007 r., sygn. akt I OSK 1524/06; WSA w Warszawie z 17 października 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 812/07; WSA w Poznaniu z 30 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Po 1026/05). Na temat regulacji zawartej w art. 70 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który stwierdził, że odpłatność za niektóre świadczenia edukacyjne ma charakter wyjątku od zasady, co oznacza, iż wyjątku tego nie można interpretować rozszerzająco (wyrok WSA w Krakowie z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 41/10).

Ustalenia dokonane przez Trybunał prowadzą do konkluzji, że zasada bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej nie może być interpretowana jako zamykająca definitywnie możliwość prowadzenia studiów w innym trybie (za odpłatnością), a jedynie jako określająca tryb podstawowy studiów w szkole wyższej. Jak stwierdza Trybunał: „Przyjęcie innej interpretacji, uniemożliwiającej uruchomienie studiów w trybie odpłatnym, pomimo istniejących możliwości organizacyjnych i kadrowych szkoły, a przede wszystkim pomimo występowania ogromnych nadal niezaspokojonych potrzeb w dziedzinie dostępu do wykształcenia na poziomie wyższym, musiałoby prowadzić do kolizji z innymi gwarancjami konstytucyjnymi, które nakładają na władze publiczne obowiązek tworzenia odpowiednich warunków zaspokojenia tych potrzeb. Naruszałoby w konsekwencji gwarantowane w konstytucji prawo do nauki (art. 70 ust. 1), jak również konstytucyjny nakaz zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia wyrażony w art. 70 ust. 4” (sygn. akt SK 18/99).

Podsumowując, należy raz jeszcze zaakcentować charakter normy wywodzonej z art. 70 ust. 2 Konstytucji, która stanowi element podmiotowego prawa do nauki. Według Trybunału: „[P]owinności władzy publicznej związane z urzeczywistnieniem prawa do nauki są znacznie szersze i wykraczają w istotny sposób poza granice określone w ust. 2 art. 70. Inaczej mówiąc, realizacja zadań władzy publicznej związanych z konstytucyjnymi gwarancjami prawa do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia nie może być uzależniona wyłącznie od wielkości środków przekazywanych przez państwo na funkcjonowanie szkół publicznych”. Innymi słowy: „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” (sygn. akt SK 18/99).

Na kwestię nieodpłatności studiów w uczelniach publicznych Trybunał zwrócił uwagę również w wydanym w pełnym składzie wyroku z 5 października 2005 r. (sygn. akt SK 39/05) stwierdzając, że: „[A]rt. 70 ust. 2 Konstytucji w sposób generalny wiąże odpłatność za naukę z poziomem kształcenia (szkoły wyższe), a nie – z rodzajem studiów. Nie oznacza to, że obecny system pobierania opłat od studentów niestacjonarnych jest sprzeczny z powołanym przepisem Konstytucji. Oznacza natomiast, że może być rozważana w ramach istniejących regulacji konstytucyjnych pewna postać opłat o charakterze powszechnym za korzystanie z określonych usług świadczonych przez uczelnie publiczne”.

IV. Analiza zgodności

1. Zasada zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji)

1. W art. 170a ust. 3-5 p.s.w. ustawodawca uzależnia możliwość kontynuowania studiów na drugim i kolejnym kierunku na warunkach bezpłatnych od spełnienia przez studenta kryteriów przyznawania stypendium rektora dla najlepszych studentów. Jak wskazuje wnioskodawca: „[O]soba decydująca się na podjęcie studiów na drugim kierunku nie jest w stanie z góry przewidzieć czy i w jakim zakresie będzie musiała zapłacić za studia” (wniosek, s. 7).

Odnosząc się do tak postawionego problemu konstytucyjnego, należy zauważyć, że wnioskodawca zdaje się nie uwzględniać celu kwestionowanych regulacji i ich umiejscowienia w systemie przepisów przewidujących odpłatność za studia.

Po pierwsze, zasadą jest ustanowienie przez ustawodawcę odpłatności za studiowanie na drugim lub kolejnym kierunku studiów. W ramach tak ukształtowanego systemu ustawodawca dodał elementy, które mają poprawić sytuację studenta (np. zwolnienie z opłaty). Niewątpliwie w podobny sposób należy odczytywać zawarte w art. 170a ust. 3-5 p.s.w. uprawnienie do podjęcia i kontynuowania studiów na drugim lub kolejnym kierunku bez wnoszenia opłat. Rozwiązanie takie należy rozumieć jako dające możliwość co najmniej odroczenia opłaty w czasie, a być może również, przy spełnieniu określonych kryteriów,

zwolnienia z obowiązku jej ponoszenia. Zatem, student lub absolwent otrzymuje jedynie uprawnienie do bezpłatnego podjęcia studiów, co może dla niego wiązać się z obowiązkiem późniejszego wniesienia opłaty, nie zaś przyrzeczenie, że nie będzie jej ponosił w ogóle.

Po drugie, zawarte w zaskarżonych przepisach odesłania (poza omawianym już art. 181 ust. 1 p.s.w.) precyzują jedynie zasady uiszczenia opłaty. Artykuł 160 ust. 3 p.s.w. statuuje dyrektywę, że „warunki odpłatności za studia lub usługi edukacyjne, o których mowa w art. 99 ust. 1, określa umowa zawarta między uczelnią a studentem w formie pisemnej”. Artykuł 99 ust. 3 p.s.w. przyznaje senatowi uczelni publicznej kompetencję do określenia zasad pobierania opłat wiążących rektora przy zawieraniu umów ze studentem, trybu i warunków 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. Wskazane odesłania nakazują zatem, ażeby pobieranie opłaty od studenta, który na pierwszym roku studiów nie spełnił kryteriów do objęcia zwolnieniem, nastąpiło zgodnie z postanowieniami właściwej umowy, zawartej pomiędzy studentem a uczelnią.

Wobec powyższego należy uznać, że zaskarżone regulacje nie naruszają wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 lutego 2005 r. (sygn. akt K 48/04) wskazał, że zasada zaufania obywatela do państwa i prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne – umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie działania te mogą za sobą pociągnąć. Zdaniem Sejmu, zaskarżone regulacje w sposób dostatecznie pewny formułują zasady pobierania opłaty za studiowanie na drugim lub kolejnym kierunku studiów, przede wszystkim zaś nie wprowadzają adresata w błąd co do możliwych konsekwencji skorzystania z uprawnienia do bezpłatnego rozpoczęcia studiów oraz warunków ich kontynuowania. Zasady i przesłanki pobierania opłat pozwalają adresatowi na właściwe rozeznanie w jego sytuacji prawnej i podjęcie decyzji o ewentualnym rozpoczęciu studiów bez wnoszenia opłaty.

Jednocześnie nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych oparcie możliwości zwolnienia z opłaty o kryteria, których efekt nie jest możliwy do przewidzenia

w momencie bezpłatnego podejmowania studiów. W sytuacji, w której zasadą jest obligatoryjna odpłatność za studiowanie na drugim lub kolejnym kierunku studiów, na akceptację zasługuje powiązanie systemu zwalniania z opłat z systemem przyznawania stypendiów dla najlepszych studentów. Student, który zawierając z uczelnią umowę, zobowiązuje się do wniesienia opłaty, może podjąć starania o zwolnienie z opłaty przez osiągnięcie jak najwyższych wyników w nauce (innych ustawowo wskazanych osiągnięć). W tym kontekście należy w pełni zgodzić się z poglądem Trybunału, który w wyroku z 18 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 19/07) stwierdził, że nie widzi możliwości „wywiedzenia z zasady prawidłowej legislacji nakazu formułowania przepisów wyłącznie w taki sposób, aby przy ustalaniu ich konsekwencji prawnych całkowicie wykluczona była konieczność liczenia się z tym, że na ostateczny rezultat wpływ będą miały czynniki lub parametry, które ze względu na swą zmienność w czasie nie dają się z góry (czyli prospektywnie) jednoznacznie określić”. Związek normatywny pomiędzy zasadą prawidłowej legislacji a zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa (zob. wcześniej pkt III.2 stanowiska) pozwala na odniesienie przywołanego poglądu sądu konstytucyjnego do realiów przedmiotowej sprawy.

2. W świetle poczynionych ustaleń należy stwierdzić, że art. 170a ust. 3-5 p.s.w. **jest zgodny** z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2. Zasada poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji)

1. Podnoszony przez wnioskodawcę zarzut naruszenia zasady prawidłowej legislacji w pierwszej kolejności dotyczy art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b, a także art. 99 ust. 1b p.s.w. Należy przypomnieć, że argumenty wnioskodawcy opierają się na porównaniu treści wspomnianych przepisów z brzmieniem art. 99 ust. 1 p.s.w., który mówi o usługach edukacyjnych, za które uczelnia publiczna „może” pobierać opłaty. Zdaniem wnioskodawcy redakcja art. 99 ust. 1b p.s.w. świadczy o obligatoryjności opłat, albowiem w powyższym przepisie mowa o tym, że: „W przypadku podjęcia studiów równocześnie na kilku kierunkach studiów stacjonarnych uczelni publicznej pobiera się opłaty (...)”.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że w oparciu o brzmienie tylko art. 99

ust. 1b p.s.w. nie da się wywieść obligatoryjnego charakteru opłaty za studiowanie na drugim lub kolejnym kierunku w odniesieniu do wszystkich kategorii osób. Przepis ten mówi jedynie o równoczesnym podjęciu studiów na kilku kierunkach, pomijając tym samym sytuację absolwentów, chcących podjąć studia na kolejnym kierunku. Na rzecz obligatoryjności pobierania opłat również od absolwentów przemawia jednak art. 170a ust. 3 i 4 p.s.w., w których mowa o prawie do podjęcia przez studenta lub absolwenta pierwszego kierunku studiów stacjonarnych na drugim kierunku w uczelni publicznej i warunkach ich kontynuowania bez wnoszenia opłat. Wobec powyższego należy zgodzić się z tezą wnioskodawcy o obligatoryjnym charakterze pobieranych opłat i tym samym potwierdzić zasadność wątpliwości dotyczących prawidłowości umieszczenia generalnej zasady statuującej pobieranie opłat za studia na drugim lub kolejnym kierunku w przepisie dotyczącym usług, za które opłaty jedynie mogą być pobierane.

Rozważenia wymaga zatem, czy technika legislacyjna zastosowana *in casu* przez ustawodawcę uchybia zasadzie prawidłowej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Przypomnieć należy, że Sejm podziela zaprezentowane wcześniej stanowisko doktryny prawa, zgodnie z którym ustawodawca ma prawo wskazać w ustawie usługi, za które można lub trzeba pobierać opłaty (zob. J. Borkowski, *Współpłatność...*, s. 37). Jak wskazano w pkt III.2 niniejszego pisma, podstawowymi elementami, jakie należy zbadać w kontekście zasady prawidłowej legislacji, jest poprawność, precyzyjność i jasność przepisu. Poprawność oznacza zgodność z punktu widzenia językowego i logicznego, jasność zaś i związana z nią precyzja nakazują tworzenie przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, aby treść przyznawanych w nich praw i nakładanych obowiązków była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (por. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00). W przypadku rozbieżności co do rzeczywistej treści przepisu, w pierwszej kolejności należy odwołać się do uznanych metod wykładni, mając na uwadze dyrektywę zakazującą interpretacji przepisów w sposób prowadzący do ich sprzeczności z innymi przepisami (zob. np. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 129-130).

Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu ze względu na naruszenie zasady prawidłowej legislacji wymaga, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, spełnienia określonych wymogów. Jak wskazał Trybunał w postanowieniu z 27 kwietnia 2004 r. (sygn. akt P 16/03): „Nie każda więc, ale jedynie kwalifikowana

– tj. nie dająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności”. Z kolei w wyroku z 3 grudnia 2002 r. (sygn. akt P 13/02) sąd konstytucyjny szeroko argumentował, że: „[N]iejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednołitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu” (zob. też wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. akt P 33/09).

Treść art. 99 ust. 1 p.s.w. koresponduje z art. 70 ust. 2 Konstytucji, który mówi o możliwości dopuszczenia do pobierania opłat przez publiczne szkoły wyższe, co – jak zaznaczono – może odnosić się do opłat o charakterze fakultatywnym, ale i obligatoryjnym. Wobec powyższego można argumentować, że art. 99 ust. 1 p.s.w. nie pełni jedynie roli przepisu przyznającego kompetencje uczelniom wyższym do nakładania opłat, ale stanowi konkretyzację konstytucyjnego wyjątku od zasady bezpłatności. W takim ujęciu o charakterze opłat decyduje całość regulacji ustawowej dotycząca odpłatności za studia na drugim lub kolejnym kierunku w uczelni publicznej.

Należy zatem uznać, że ustawodawca może na podstawie dyspozycji zawartej w art. 70 ust. 2 Konstytucji wprowadzać instytucje lub określać stany

faktyczne, z którymi wiąże się obligatoryjna odpłatność. Przepisem precyzującym charakter opłaty (fakultatywna czy obligatoryjna) jest właśnie art. 99 ust. 1b oraz art. 170a ust. 3-5 p.s.w. Innymi słowy art. 99 ust. 1 p.s.w. stanowi element wykonania upoważnienia wynikającego z art. 70 ust. 2 Konstytucji, zaś art. 99 ust. 1b, a także art. 170a ust. 3-5 p.s.w. przesadzają o charakterze opłaty w przypadku podjęcia studiów równocześnie na kilku kierunkach studiów stacjonarnych w uczelni publicznej (należy zauważyć, że art. 99 ust. 1b p.s.w. wspomina ponadto o pobieraniu opłat „za każdy kolejny kierunek studiów”) oraz w sytuacji rozpoczęcia studiów po ukończeniu wcześniej wybranego kierunku.

Reasumując, całość regulacji dotycząca opłat za studia na drugim lub kolejnym kierunku nie budzi wątpliwości co do obligatoryjnego charakteru opłaty. Zarówno art. 99 ust. 1b, jak i art. 170a ust. 3-5 p.s.w. jednoznacznie definiują system odpłatności za studia (na drugim lub kolejnym kierunku).

Wnioskodawca wskazuje ponadto, że sprzeczność pomiędzy fakultatywnością a obligatoryjnością odpłatności występuje również w unormowaniu zawartym w art. 99 ust. 1 pkt 1b oraz 170a ust. 2 p.s.w. Artykuł 99 ust. 1 pkt 1b p.s.w. stanowi, że uczelnia publiczna może pobierać opłaty za świadczone usługi edukacyjne związane z kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, w przypadku korzystania z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS określonym w art. 170a ust. 2 p.s.w. Artykuł 170a ust. 2 p.s.w. wyznacza zatem „dodatkowy limit punktów ECTS”. Dla pełnego zaprezentowania analizowanej regulacji należy przytoczyć brzmienie art. 170a ust. 1 p.s.w., który wyznacza „podstawowy” poziom punktów ECTS, w ramach którego korzystanie z zajęć jest możliwe bez wnoszenia opłat. W tym zakresie art. 170a ust. 1 p.s.w. odsyła do art. 164a p.s.w., który stanowi: „1. Wynikającym z planu studiów i programu kształcenia zajęciom zaliczonym przez studenta przypisuje się punkty ECTS. 2. W celu uzyskania dyplomu ukończenia studiów pierwszego stopnia student jest obowiązany uzyskać co najmniej 180 punktów ECTS, studiów drugiego stopnia – co najmniej 90 punktów ECTS, jednolitych studiów magisterskich – co najmniej 300 punktów ECTS w systemie studiów pięcioletnich oraz 360 punktów ECTS w systemie studiów sześcioletnich. 3. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może określić, w drodze rozporządzenia, wyższą liczbę punktów ECTS konieczną do uzyskania dyplomu ukończenia studiów uwzględniając obszary kształcenia, kierunki studiów i poziomy kształcenia”.

W świetle powyższego obligatoryjne będą opłaty za zajęcia objęte punktami ECTS ponad dodatkowy limit przyznany w art. 170a ust. 2 p.s.w., to jest: 30 punktów ECTS na określonym poziomie studiów oraz 90 punktów ECTS w przypadku studentów realizujących kształcenie w ramach indywidualnych studiów międzyobszarowych, o których mowa w art. 8 ust. 2 p.s.w. W tym kontekście adekwatne pozostają zatem uwagi dotyczące możliwości określenia obligatoryjnego charakteru opłaty odnoszące się do regulacji art. 99 ust. 1 pkt a, art. 99 ust. 1b oraz art. 170a ust. 3-5 p.s.w.

Wobec powyższego podnoszony przez wnioskodawcę zarzut naruszenia zasady prawidłowej legislacji nie zasługuje na aprobatę. Regulacja dotycząca pobierania opłat za studiowanie na drugim kierunku studiów – zdaniem Sejmu – nie nasuwa niedających się usunąć niejasności dotyczących charakteru opłaty. Należy podkreślić, że – co do zasady – ustawodawca może wskazać także usługi edukacyjne świadczone za obligatoryjną opłatą, a wątpliwości co do charakteru opłaty dają się rozstrzygnąć w oparciu o systemową wykładnię ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym. Raz jeszcze należy przypomnieć, że zgodnie z oceną Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności przepisu z Konstytucją przesądzają niejasności o charakterze „kwalifikowanym”, a pozbawienie mocy obowiązującej przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny.

2. Odnośnie do przepisów art. 170a ust. 3-5 p.s.w. wnioskodawca podnosi zarzut wprowadzenia nieokreślonych, nieprecyzyjnych kryteriów podejmowania i kontynuowania studiów na warunkach bezpłatnych. Jak wskazuje wnioskodawca, dwukrotne odesłanie do art. 181 ust. 1 p.s.w. jest niefortunne, ponieważ nie pozwala na jednoznaczne ustalenie kryteriów decydujących o istnieniu bądź nieistnieniu obowiązku uiszczania opłat za studia.

Jeżeli chodzi o zawarte w art. 170a ust. 4 p.s.w. odesłanie do art. 174 ust. 4 p.s.w., istotną – z punktu widzenia przedmiotowej sprawy – jest zawarta tam regulacja, że stypendia rektora przyznawane są nie więcej niż 10% studentów: „Środki (...) przeznaczane na stypendia rektora dla najlepszych studentów przyznawane w liczbie nie większej niż 10% liczby studentów każdego kierunku studiów (...)”. Natomiast art. 181 ust. 1 p.s.w. wprowadza katalog podmiotowy osób upoważnionych do otrzymywania stypendium rektora dla najlepszych studentów, wskazując, że może je otrzymać student, który uzyskał za rok studiów wysoką

średnią ocen lub posiada osiągnięcia naukowe, artystyczne, lub wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym. Odczytując zatem normę zawartą w art. 170a ust. 4 p.s.w., należy wskazać, że do kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat uprawniona jest osoba spełniająca kryteria przyznawania stypendium rektora dla najlepszych studentów (dziesięcioprocentowy limit studentów wyznaczy faktyczną liczbę uprawnionych do niewnoszenia opłaty). Zgodnie z art. 186 ust. 1 p.s.w.: „Szczegółowy regulamin wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 1-3 i 8 [art. 173 ust. 1 pkt 3 p.s.w. mówi o stypendium rektora dla najlepszych studentów – uwaga własna] w tym szczegółowe kryteria i tryb udzielania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, wzory wniosków o przyznanie świadczeń pomocy materialnej (...) ustala rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego”.

Przy założeniu, że zrębowym elementem systemu szkolnictwa wyższego jest odpłatność za studiowanie na drugim lub kolejnym kierunku, możliwość zwolnienia z obowiązku ponoszenia opłaty należy uznać za rodzaj pomocy, nagrody przyznawanej studentowi, którego osiągnięcia zasługują na szczególne uznanie. Podkreślić należy, że w zakresie wyrażonego w art. 70 ust. 4 Konstytucji „tworzenia i wspierania systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów” ustawodawcy zwykłemu przysługuje znaczna swoboda. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku pełnego składu z 2 lipca 2002 r. (sygn. akt U 7/01): „Może więc on [ustawodawca – uwaga własna] zbudować jeden czy więcej systemów pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów (sama Konstytucja mówi tu o «systemach»), systemy oddzielne dla uczniów i oddzielne dla studentów lub poszczególnych ich podgrup, może rozmaicie określić kryteria różniące poszczególne systemy na wypadek ich wielości, różnie określić krąg osób korzystających z każdego ze stworzonych systemów, a nawet zrezygnować z objęcia systemem pomocy pewnych grup populacji. Swoboda tu jest oddana ustawodawcy i tylko jemu, a musi on realizując ten obowiązek posłużyć się ustawą”. Z tego punktu widzenia nietrafny jest zarzut wnioskodawcy, że art. 181 ust. 1 p.s.w. nie precyzuje „kryteriów”, lecz jedynie pozwala na ich sprecyzowanie w wewnętrznych przepisach uczelni. Ustawodawca w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej zdecydował o przyznaniu organom uczelni kompetencji do samodzielnego ustalenia szczegółowych kryteriów udzielania świadczeń pomocy materialnej dla studentów,

normując na poziomie ustawowym instytucję stypendium rektora dla najlepszych studentów. Na marginesie podkreślić wypada, że zgodnie z art. 186 ust. 1 p.s.w. szczegółowy regulamin ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów jest opracowywany w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego.

Uwzględniając powiązany z systemem stypendiów charakter zwolnienia z opłaty, nie można zaakceptować poglądu, że wprowadzone przez ustawodawcę kryteria naruszają zasadę prawidłowej legislacji. Zaskarżone regulacje odpowiadają także przesłankom celowości i racjonalności, jakie w odniesieniu do zasady prawidłowej legislacji sformułował Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04). Powiązanie instytucji zwolnienia z opłaty z systemem stypendiów dla najlepszych studentów odpowiada charakterowi tej instytucji, jako wyrazowi szczególnego uznania dla najwybitniejszych, najbardziej pracowitych spośród nich.

3. Wnioskodawca wskazuje także, że istotne trudności interpretacyjne wynikają z zawartego w art. 99 ust. 1b p.s.w. odesłania do art. 170a ust. 3 i 4 p.s.w.

Artykuł 99 ust. 1b p.s.w. implikuje dwie istotne konsekwencje – po pierwsze przesądza o obligatoryjności opłat za studiowanie na drugim i kolejnym kierunku, po drugie zaś – dozwala studentowi na wybór kierunku, za który chce ponosić opłaty. Z przyznaniem studentowi prawa wyboru „płatnego” kierunku wiąże się zatem użycie przez ustawodawcę zwrotu: „w przypadku podjęcia studiów równocześnie na kilku kierunkach”.

Jak zauważa wnioskodawca, art. 170a ust. 3 i 4 p.s.w. odnoszą się do sytuacji podjęcia studiów na drugim kierunku przez osobę, która już studiuje, to znaczy podjęła studia na pierwszym kierunku wcześniej, albo która już ukończyła studia. W opinii wnioskodawcy, z powyższym stanem prawnym wiążą się możliwe, przeciwnie kierunki wykładni co do odpłatności za studia na trzecim kierunku (odpowiednio także na dalszych kierunkach).

Użycie w art. 99 ust. 1b p.s.w. zwrotu „w przypadku podjęcia studiów równocześnie na kilku kierunkach” wynika z przekazania studentowi wyboru faktycznie opłacanego kierunku. Jednocześnie w art. 99 ust. 1b *in fine* p.s.w. mowa „każdym kolejnym kierunku studiów”. Zatem zgodnie z art. 99 ust. 1b ps.w. oraz art. 170a ust. 3 i 4 p.s.w. każda osoba podejmująca studia studiuje bezpłatnie na

jednym kierunku (o wyborze kierunku można mówić w przypadku jednoczesnego podjęcia studiów na kilku kierunkach równolegle – w takiej sytuacji należy wskazać, za który kierunek student będzie ponosił opłaty, chyba że zgodnie z art. 170a ust. 3 p.s.w. podjął studia bez wnoszenia opłat, a następnie uzyskał prawo do kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat).

Niezależnie od powyższego tylko jeden dodatkowy kierunek („drugi”) może być bezpłatnie podejmowany i podlegać kontynuowaniu zgodnie z art. 170a ust. 3 i 4 p.s.w. Dotyczy to zarówno drugiego kierunku podejmowanego równocześnie lub w trakcie trwania studiów na innym kierunku, jak i po ukończeniu studiów (art. 170a ust. p.s.w. mówi również o absolwencie). Wobec powyższego każdy kierunek uznawany za „trzeci” będzie płatny na normalnych zasadach, tj. nie będą mogły znaleźć do niego zastosowania mechanizmy bezpłatnego podejmowania i kontynuowania nauki bez wnoszenia opłat. Na marginesie należy przypomnieć, że ogólna regulacja art. 99 ust. 1 pkt 1a p.s.w. wspomina o pobieraniu opłat za studia na drugim lub kolejnym kierunku.

Zatem podnoszone przez wnioskodawcę niejasności mają charakter pozorny a ustawa w sposób dostatecznie jasny (niebudzący wątpliwości konstytucyjnych o charakterze kwalifikowanym) przesądza o zakresie odpłatności za studia wyższe w uczelni publicznej.

4. Wnioskodawca wskazuje, że niezgodny z zasadą poprawnej legislacji jest również art. 170a ust. 6 p.s.w. Zgodnie z tym przepisem: „Student, o którym mowa w ust. 3 i 4, ma prawo bez wnoszenia opłat do korzystania z zajęć, za które może uzyskać po raz drugi limit punktów ECTS, o których mowa w art. 164a”. Jak się wydaje, art. 170a ust. 6 p.s.w. ma charakter limitacyjny, tj. wskazuje liczbę punktów ECTS możliwą do uzyskania przez studenta studiującego na drugim lub kolejnym kierunku studiów na warunkach bezpłatnych. Odesłanie jedynie do art. 164a p.s.w. przesądza, że przy założeniu, iż student zyskuje prawo do studiowania na drugim lub kolejnym kierunku bez wnoszenia opłat (wyniki jego nauki zostają w każdym kolejnym roku zweryfikowane w świetle kryteriów uprawniających do kontynuowania nauki bez wnoszenia opłat), może on bezpłatnie uczęszczać tylko na zajęcia, które łącznie wyczerpują limity punktów wskazane w art. 164a p.s.w. (ten przepis wyznacza minimalne limity punktów ECTS, jakie należy uzyskać by ukończyć studia). Tym samym osoba studiująca na drugim lub kolejnym kierunku nie zostanie objęta

uprawnieniem, o którym mowa w art. 170a ust. 2 p.s.w., czyli możliwością korzystania, bez wnoszenia opłat, z zajęć objętych dodatkowym limitem 30 punktów ECTS.

Zgodnie z art. 165 p.s.w.: „Regulamin studiów uwzględnia przenoszenie i uznawanie zajęć zaliczonych przez studenta w jednostce organizacyjnej uczelni macierzystej lub w innej uczelni, w tym zagranicznej, zgodnie z zasadami systemu przenoszenia osiągnięć” (ust. 1), a „[s]tudentowi przenoszącemu zajęcia zaliczone w uczelni innej niż macierzysta, w tym zagranicznej, z przypisanymi punktami ECTS, zajęcia te zalicza się do osiągnięć wyrażonych w punktach ECTS w uczelni macierzystej” (ust. 2). Z kolei w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 września 2011 r. w sprawie warunków i trybu przenoszenia zajęć zaliczonych przez studenta (Dz. U. Nr 201, poz. 1187) wskazano, że „student otrzymuje w jednostce przyjmującej taką liczbę punktów ECTS, jaka jest przypisana efektom kształcenia uzyskiwanym w wyniku realizacji odpowiednich zajęć i praktyk w tej jednostce” (§ 2 pkt 4).

Zasadna pozostaje jednak wątpliwość wnioskodawcy, czy art. 170a ust. 6 p.s.w, w którym mowa o „korzystaniu z zajęć”, pociąga za sobą wykorzystanie w ramach limitu punktów ECTS, o którym mowa w art. 164a p.s.w., za przedmioty zrealizowane na pierwszym kierunku, które student chce przenieść na drugi kierunek, a więc zajęcia z których *de facto* na drugim kierunku nie będzie „korzystał”. Innymi słowy, czy punkty ECTS przeniesione z innego kierunku naruszają pulę punktów za zajęcia, z których można korzystać bezpłatnie na drugim lub kolejnym kierunku (wyznaczoną przez odesłanie do art. 164a p.s.w.), czy też z uwagi na prawo do „korzystania z zajęć” powyższa pula wyczerpuje się tylko przez realne korzystanie z zajęć (uczęszczanie na nie), a nie przeniesienie punktów.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że redakcja art. 170a ust. 6 p.s.w. uniemożliwia jednoznaczne rozstrzygnięcie omawianej kwestii i w tym zakresie uchybia konstytucyjnym wymogom jasności i precyzji. Należy przypomnieć, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego: „Adresat normy prawnej musi wiedzieć jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne” (wyrok TK z 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97). Jak wskazano, redakcja art. 170a ust. 6 p.s.w. nie daje podstaw do jednoznacznej interpretacji, a zastosowane w tym wypadku różnorodne techniki wykładnicze pozostawiają trudne do usunięcia wątpliwości.

5. Odnośnie do art. 170a ust. 7 p.s.w, wnioskodawca podnosi niejednoznaczność sformułowania „jednorazowe” oraz brak wyraźnego wskazania w omawianym przepisie, kiedy uprawnienie do podjęcia studiów bez wnoszenia opłat ulega skonsumowaniu.

Kwestionowany przepis wprowadza zasadę, zgodnie z którą uprawnienie studenta lub absolwenta pierwszego kierunku studiów stacjonarnych do podjęcia studiów na drugim kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej bez wnoszenia opłat (zawarte w art. 170a ust 3 p.s.w.) jest jednorazowe. Użycie przez ustawodawcę zwrotu „jednorazowe” nie nasuwa *per se*, w ocenie Sejmu, wątpliwości konstytucyjnych. W tym zakresie potencjalne rozbieżności interpretacyjne zostają w pełni usunięte przy zastosowaniu wykładni językowej. Słowo jednorazowy oznacza „raz jeden dany, uczyniony, zachodzący; jednokrotny” (*Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1995, s. 281), a „coś co jest jednorazowe, zdarza się jeden raz lub jest przeznaczone do użycia jeden raz” (*Inny słownik języka polskiego PWN*. A...Ó., Warszawa 2000). Jednorazowość uprawnienia oznacza zatem, że „konsumuje” się ono po pierwszym skorzystaniu z niego i nie przysługuje w innym czasie i okolicznościach.

Należy jednakże podzielić wątpliwości wnioskodawcy związane z niemożnością jednoznacznego wskazania momentu ostatecznego zrealizowania powyższego uprawnienia. Zgodnie z art. 170 p.s.w., osoba przyjęta na studia nabywa prawa studenta z chwilą immatrykulacji i złożenia ślubowania, którego treść określa statut uczelni. Wobec powyższego zasadne wydaje się twierdzenie, że za podjęcie studiów nie może być uważane formalne wydanie decyzji o przyjęciu na studia. Ustawodawca wprowadza kategorię „osoby przyjętej na studia”, która dopiero z chwilą immatrykulacji i złożenia ślubowania nabywa prawa studenta. Sformułowanie „podjęcie studiów”, jakim posłużył się ustawodawca w art. 170a ust. 3 p.s.w. (do którego odnosi się art. 170a ust. 7 p.s.w.), występuje również w innych przepisach ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym. Przykładowo art. 187 pkt 5 p.s.w. przewiduje, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i tryb przyznawania oraz wypłacania stypendiów ministra, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 4 i 5 p.s.w., maksymalną wysokość tego stypendium oraz wzór wniosku o przyznanie stypendium ministra, uwzględniając sposób wypłacania stypendium ministra, w tym w przypadku

wcześniejszego ukończenia studiów, a także podjęcia studiów w innej uczelni. Natomiast art. 190 ust. 1 pkt 1 p.s.w. stanowi, że kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej skreśla studenta z listy studentów, w przypadku niepodjęcia studiów.

Zgodnie z art. 160 ust. 1 p.s.w., organizację i tok studiów oraz związane z nimi prawa i obowiązki studenta określa regulamin studiów. Zatem w celu ustalenia momentu wyznaczającego „podjęcie studiów” można odwołać się do aktów stanowionych przez organy poszczególnych uczelni publicznych.

Ilustrację powyższego stanowi uzasadnienie przykładowej decyzji administracyjnej o skreśleniu z listy studentów z powodu niepodjęcia studiów zamieszczonej na stronie Biura Spraw Studenckich Uniwersytetu Warszawskiego: (http://www.bss.uw.edu.pl/nowa/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=55), w którym wskazano, że o niepodjęciu studiów (pomimo faktu immatrykulowania przez uczelnię) świadczy nieodebranie indeksu i legitymacji studenckiej oraz niepodpisanie tekstu ślubowania. Zatem można domniemywać, że to te czynności należy uznać za rzeczywiste podjęcie studiów. Natomiast zgodnie z § 8 ust. 2 Regulaminu Studiów na Uniwersytecie Warszawskim (stanowiącym załącznik do uchwały nr 142 Senatu UW z dnia 18 października 2006 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Studiów na Uniwersytecie Warszawskim): „Osoba przyjęta na studia nabywa prawa studenta z chwilą immatrykulacji i złożenia ślubowania. Złożenie ślubowania osoba przyjęta na studia potwierdza na piśmie”.

Z kolei w myśl § 32 ust. 4 regulaminu studiów pierwszego stopnia, drugiego stopnia oraz jednolitych studiów magisterskich Uniwersytetu Jagiellońskiego (uchwalonego przez Senat Uniwersytetu Jagiellońskiego uchwałami z dnia 31 maja 2006 roku, z dnia 25 kwietnia 2007 roku, z dnia 7 maja 2008 roku oraz z dnia 25 marca 2009 roku) przez niepodjęcie studiów (obligujące kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej do skreślenia studenta z listy studentów) rozumie się przypadek, o którym mowa w § 4 ust. 5a oraz § 30a regulaminu. Paragraf 4 ust. 5a regulaminu stanowi zaś, że: „W przypadku, o którym mowa w ust. 5 *in fine* student ma obowiązek zadeklarować co najmniej 60 punktów zaliczeniowych, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w § 11. Nieusprawiedliwione niezłożenie deklaracji w wyznaczonym terminie lub zadeklarowanie mniejszej liczby punktów zaliczeniowych uważa się za niepodjęcie studiów i stanowi podstawę do skreślenia z listy studentów” (§ 5 mówi o obowiązku składania przez studentów w wyznaczonym terminie deklaracji dotyczących wyboru przedmiotów realizowanych w danym roku

studiów). Natomiast zgodnie z § 30a regulaminu: „Niezgłoszenie się studenta do wpisu na kolejny rok studiów po powrocie z urlopu od zajęć w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia zajęć w danym semestrze uważa się za niepodjęcie studiów i stanowi podstawę do skreślenia z listy studentów”.

Wydaje się zatem, że aby ustalić *in casu*, czy doszło do faktycznego podjęcia studiów bez wnoszenia opłat (i tym samym wykluczyć możliwość podjęcia studiów w innym czasie lub na innej uczelni) należy odwołać się do przepisów regulujących studia na wybranej uczelni publicznej.

Wspomnieć także trzeba, że za moment „skonsumowania” omawianego uprawnienia podaje się również dopiero moment korzystania z zajęć (zob. M. Chałupka, O „bezpłatności” i „najlepszości”, „Forum akademickie” 2011, nr 07-08, tekst dostępny pod adresem: <http://forumakademickie.pl/fa/2011/07-08/o-bezpлатnosci-i-najlepszosci/>).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że regulacja ustawowa nie daje podstaw do jednoznacznej wykładni i usunięcia wątpliwości związanych z wyznaczeniem momentu, w którym dochodzi do ostatecznego zrealizowania przez studenta uprawnienia, o którym mowa w art. 170a ust. 3 p.s.w. Wymaga przy tym podkreślenia, że w świetle całości regulacji związanych z odpłatnością za studia na drugim i kolejnym kierunku możliwość podjęcia studiów bez wnoszenia opłat stanowi istotny element systemu odpłatności. Jak już wspomniano, skorzystanie przez osobę podejmującą studia z uprawnienia wskazanego w art. 170a ust. 3 p.s.w. (i tym samym utrata takiej możliwości w późniejszym czasie) w wymierny sposób rzutuje na sytuację ekonomiczną studenta (osoby podejmującej studia). Wobec powyższego szczególny nacisk należy położyć na możliwie pełne uregulowanie omawianej kwestii na poziomie ustawowym. Innymi słowy, skoro ustawodawca ograniczył uprawnienie do podjęcia studiów bez wnoszenia opłat, powinien był skonstruować przedmiotową regulację w taki sposób, aby adresat przepisu mógł w oparciu o brzmienie samej ustawy w sposób dostatecznie pewny i jasny ustalić zakres przyznanych mu praw i nałożonych na niego obowiązków. Co równie istotne, w zamyśle prawodawcy regulacja art. 170a ust. 7 p.s.w. miała kształtować sytuację prawną adresata przepisu w sposób uniwersalny, a więc jednakowo w odniesieniu do wszystkich uczelni publicznych i pobierających na nich naukę studentów (osób podejmujących studia).

6. Rekapitułując powyższe rozważania, należy podzielić zarzuty wnioskodawcy dotyczące naruszenia zasady poprawnej legislacji w odniesieniu do art. 170a ust. 6 i 7 p.s.w. Pozostałe zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy nie budzą natomiast wątpliwości związanych z ich określonością, które można uznać za kwalifikowane. Wobec powyższego Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b, a także art. 170a ust. 1-5 p.s.w. **są zgodne** z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, natomiast art. 170a ust. 6-7 p.s.w. **jest niezgodny** z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

3. Zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)

1. W pierwszej kolejności należy podkreślić lakoniczność wyводу wnioskodawcy w odniesieniu do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej. Jego zdaniem, wspomnianą zasadę naruszają regulacje przewidujące możliwość kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat, oparte o spełnienie przez studenta kryteriów przyznawania stypendium rektora dla najlepszych studentów i jednocześnie znalezienie się w grupie 10% studentów danego kierunku spełniających wspomniane wymogi. Na rzecz naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej przemawia – w opinii wnioskodawcy – uzależnienie możliwości kontynuowania studiów od wyników innych studiujących (w taki sposób, że szanse studenta na spełnienie ustawowych wymogów niezbędnych do kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat są tym mniejsze, im lepsze wyniki osiągają inni studenci).

2. Jak wskazano w pkt IV.2.2 niniejszego pisma, ustawodawcy przysługuje swoboda w konstruowaniu pomocy finansowej i organizacyjnej dla studentów. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego: „[M]oże więc on zbudować jeden czy więcej systemów pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów (...) rozmaicie określić kryteria różniące poszczególne systemy na wypadek ich wielości, różnie określić krąg osób korzystających z każdego ze stworzonych systemów, a nawet zrezygnować z objęcia systemem pomocy pewnych grup populacji” (wyrok pełnego składu TK z 2 lipca 2002 r., sygn. akt U 7/01). Uzależnienie gratyfikacji przyznawanych studentowi od osiągniętych przez niego wyników w nauce wydaje się być rozwiązaniem racjonalnym i sprawiedliwym.

Jednocześnie przy uznaniu za konstytucyjnie dopuszczalne wprowadzenia odpłatności za studia na drugim i kolejnych kierunkach zgodzić należy się z możliwością limitowania zwolnień z obowiązku ponoszenia opłat. Wobec zarzutów wnioskodawcy, za spełniający wymogi zasady sprawiedliwości społecznej system premiowania studentów należałoby uznać wyznaczenie określonego minimum, którego spełnienie gwarantowałoby potencjalnie nieograniczonej liczbie studentów zwolnienie z obowiązku ponoszenia opłat. Wobec powyższego należy raz jeszcze podkreślić następujące kwestie.

Po pierwsze, jak już przypomniano, ustawodawcy przysługuje swoboda w określaniu form i kryteriów przyznawania pomocy socjalnej i organizacyjnej dla studentów.

Po drugie, w odniesieniu do zasady sprawiedliwości społecznej obowiązują szczególne kryteria stwierdzania niezgodności przepisów prawa z Konstytucją. Trudno osiągalny konsensus społeczny w kwestiach sprawiedliwości winien skutkować wstrzeźliwością organów orzekających w formułowaniu ocen i ich czynną interwencją tylko wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości (wyroki TK z: 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95; 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00). Ponadto zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 26 stycznia 2010 r. (sygn. akt K 9/08): „[Z]asada sprawiedliwości społecznej w większości spraw rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny jest wskazywana jako wzorzec kontroli równocześnie z zasadą równości (szeroko na temat relacji między tymi przepisami por. wyrok z 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183). W sprawach, w których była ona przywołana samodzielnie, Trybunał Konstytucyjny stale przypominał, że «stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty» (wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119; teza wyrażona po raz pierwszy w orzeczeniu z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7). Wynika to przede wszystkim z tego, że – jako konstytucyjna klauzula generalna – nie zawiera ona «dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych

reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające», a tylko «określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę przy regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki» (wyrok z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258)».

W świetle zaprezentowanych wypowiedzi sądu konstytucyjnego Sejm nie znajduje podstaw do uznania, że przepisy zaskarżone przez wnioskodawcę w sposób oczywisty i niebudzący wątpliwości naruszają zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Wobec powyższego należy wniesć o uznanie, że art. 170a ust. 4-5 p.s.w. **jest zgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.**

4. Zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych (art. 70 ust. 2 Konstytucji)

1. Zaskarżone przez wnioskodawcę przepisy prowadzą do zasadniczej zmiany dotychczasowego modelu kształcenia studentów przez publiczne szkoły wyższe. Stanowią one przejaw woli ustawodawcy ukształtowania polityki oświatowej zgodnie z przyjętymi przezeń celami społeczno-ekonomicznymi, realizowanymi w ramach przynależnej mu swobody regulacyjnej. W wydanym w pełnym składzie wyroku z 20 stycznia 2010 r. (sygn. akt Kp 6/09) Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że: „[U]stawodawca jest upoważniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowania takich rozwiązań prawnych, które – jego zdaniem – będą najlepiej służyły realizacji tych celów [...]”. Artykuł 70 ust. 2 Konstytucji wprost wyraża kompetencję ustawodawcy do określenia katalogu „niektórych usług edukacyjnych” świadczonych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością. Granicą tak określonej swobody są odpowiednie postanowienia Konstytucji, a w przedmiotowej sprawie – w szczególności – deklarowana w art. 70 ust. 2 Konstytucji zasada nieodpłatności nauki.

2. W pierwszej kolejności należy rozważyć, czy dla oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów wystarczająca jest wykładnia art. 70 ust. 2 zdanie 1 Konstytucji *per se*, czy też niezbędne jest odwołanie się do wprowadzonego przez

ustrojodawcę pojęcia „niektórych usług edukacyjnych”.

Pierwszy z zasygnalizowanych kierunków rozumowania opiera się na założeniu, że wyrażona w art. 70 ust. 2 zdanie 1 Konstytucji gwarancja bezpłatnej nauki w szkołach publicznych (szkołach wyższych) dotyczy jedynie jednego kierunku studiów. Wykładnia ta może zostać uznana za korespondującą z treścią prawa do nauki, jako możliwości kształcenia się, którego celem jest uzyskanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej, kończącego uzyskaniem dokumentów dających szansę wykonywania określonego zawodu (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, s. 3). W ocenie Sejmu, powyższe rozumowanie należy odrzucić. Na poparcie zasługuje natomiast teza, że Konstytucja nie limituje możliwości bezpłatnego kształcenia w taki sposób, że dozwala pobierać bezpłatną naukę wyłącznie na jednym kierunku studiów, mimo tego że dana osoba spełnia wymagane kryteria i wyraża wolę studiowania na dwóch lub więcej kierunkach (zob. np. P. Radzewicz, *Opinia prawna z 7 października 2004 r. na temat zgodności art. 92 projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym (druk 2720) z art. 70 Konstytucji*, s. 5, opinia dostępna na stronie internetowej Sejmu). Tym samym – w ocenie Sejmu – konstytucyjny standard ma szeroki zakres przedmiotowy i pełni przede wszystkim funkcję gwarancyjną. Ustawa zasadnicza statuuje prawo podmiotowe do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych (w tym szkołach wyższych), które nie może być traktowane jako absolutne, a jego realizacja musi uwzględniać szereg innych wartości konstytucyjnych. Wynika z niego również powinność optymalizacyjna – obowiązek urzeczywistniania wspomnianego prawa przez władze publiczne (także ustawodawcę) w jak najpełniejszym stopniu. Wszelkie ograniczenia powinny być natomiast uzasadnione i racjonalne, w szczególności spełniać kryteria, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto (o czym także dalej) w odniesieniu do publicznych szkół wyższych Konstytucja *explicite* przewiduje dodatkowy wyjątek od zasady nieodpłatności, wprowadzając kategorię odpłatnych „usług edukacyjnych”, co modyfikuje dyrektywę zawartą w art. 70 ust. 2 zdanie 1 Konstytucji.

Wobec powyższego niezbędne jest zbadanie, czy pobieranie opłat za studiowanie na drugim lub kolejnym kierunku studiów może zostać uznane za odpłatne świadczenie przez publiczne szkoły wyższe „niektórych usług edukacyjnych”.

3. Jak już wspomniano, wyrażona w art. 70 ust. 2 Konstytucji zasada

nieodpłatności studiów stanowi „narzędzie” realizacji podmiotowego prawa do nauki. Na ustawodawcy ciąży obowiązek ustawowego rozwinięcia i sprecyzowania elementów prawa do nauki, które w sposób ogólny zostały zagwarantowane w ustawie zasadniczej.

Dopuszczenie świadczenia niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością stanowi istotne odstępstwo (wyjątek) od generalnej zasady bezpłatności nauki. Wykładni i zakresienia skali możliwej ingerencji ustawodawcy we wspomnianą zasadę Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z 8 listopada 2000 r. (sygn. akt SK 18/99). Zgodnie ze stanowiskiem sądu konstytucyjnego (powoływanym już wcześniej), wyjątkowy charakter odpłatności za niektóre usługi edukacyjne może się przejawiać w dwóch aspektach: ilościowym i jakościowym.

W aspekcie ilościowym, dla zgodności z Konstytucją musi zostać zachowana proporcja pomiędzy studiującymi w formule nieodpłatnej i odpłatnej, na korzyść tych pierwszych. W przypadku zaskarżonych regulacji wprowadzających odpłatność za studiowanie na drugim lub kolejnym kierunku (z możliwością zwolnienia z opłat części studentów) wyznaczony przez Trybunał standard zostaje dochowany. Wydaje się, że uzasadniony jest pogląd, iż liczba osób studiujących bezpłatnie na jednym kierunku jest z natury rzeczy wyższa aniżeli liczba studentów zobowiązanych do ponoszenia opłat za naukę na drugim lub kolejnym kierunku studiów.

Z kolei aspekt przedmiotowy (jakościowy) odpłatności za niektóre usługi edukacyjne wiąże się z zakazem odnoszenia odpłatności do wszystkich istniejących typów studiów w szkole wyższej, choćby kwotowo zminimalizowanej i równo rozłożonej na wszystkie kategorie studentów. Także w tym kontekście zaskarżone regulacje pozostają zgodne ze standardem wskazanym przez Trybunał. Wprowadzenie odpłatności za naukę w publicznych szkołach wyższych nie ma charakteru powszechnego, a oparte jest na kryterium przedmiotowym w postaci charakteru kierunku studiów. Wymaga szczególnego podkreślenia, że każdy kierunek studiów, realizowany jako pierwszy lub jedyny, pozostaje w całości nieodpłatny (z uwzględnieniem art. 99 ust. 1 pkt 1b p.s.w.). Istnieje zatem przeważająca liczbowo kategoria studentów, którzy nie ponoszą kosztów związanych ze studiowaniem. Wypada również przypomnieć, że nawet w odniesieniu do, co do zasady, odpłatnych usług związanych z pobieraniem nauki na drugim lub kolejnym kierunku studiów, ustawodawca przewidział system zwolnień z obowiązku wnoszenia

opłat. Model przyjęty przez ustawodawcę koresponduje z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym: „[D]opuszczalność wprowadzenia systemu odpłatności nie zdejmuje ze szkoły publicznej obowiązku podejmowania starań o tworzenie odpowiednich warunków wsparcia i pomocy dla studentów uiszczających czesne np. poprzez uruchamianie pomocy stypendialnej i socjalnej, ustalenie możliwości zwalniania i ulg w płatności czesnego w szczególnie uzasadnionych sytuacjach czy wreszcie pomocy organizacyjnej przy uzyskiwaniu tanich, niskooprocentowanych kredytów bankowych przez studentów” (wyrok TK z 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99). Wykonanie powyższego postulatu stanowi przewidziane w art. 170a ust. 4 p.s.w. prawo do kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat. Jednocześnie należy wskazać, że zgodnie z art. 99 ust. 3 p.s.w. Senat uczelni publicznej określa zasady pobierania opłat, wiążące rektora przy zawieraniu umów ze studentem, o których mowa w art. 160 ust. 3 p.s.w., oraz tryb i warunki zwalniania – w całości lub części – z tych opłat studentów lub doktorantów, w szczególności osiagających wybitne wyniki w nauce, a także tych, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji materialnej. Zatem dopuszczenie przez ustawodawcę zwolnienia od obowiązku ponoszenia opłat przez studentów, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji materialnej, stanowi kolejny przejaw realizacji postulatu sądu konstytucyjnego.

W ramach tak określonych kryteriów Trybunał Konstytucyjny uznał, że konstytucyjnie dopuszczalne jest pobieranie przez publiczne szkoły wyższe opłat za usługi świadczone w ramach odrębnych kategorii studiów. Istotną konsekwencją powyższego poglądu jest możliwość uznania za „niektóre usługi edukacyjne” całego toku studiów (a więc realizacja wszystkich przedmiotów objętych programem nauczania), a nie tylko poszczególnych rodzajów świadczeń dokonywanych przez uczelnię.

Trzeba także nadmienić, że ustawodawca wprowadził kryteria, jakim powinna odpowiadać wysokość opłat. Zgodnie z art. 99 ust. 2 p.s.w., wysokość opłat ustala rektor uczelni publicznej, z tym że ich wysokość nie może przekraczać kosztów ponoszonych w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia studiów w danej uczelni, z uwzględnieniem kosztów przygotowania i wdrażania strategii rozwoju uczelni, w szczególności rozwoju kadr naukowych i infrastruktury dydaktyczno-naukowej, w tym amortyzacji i remontów.

Na marginesie należy także odnotować wcześniejsze inicjatywy

ustawodawcze, zmierzające do dopuszczenia pobierania opłat za naukę w ramach drugiego lub kolejnego kierunku studiów. W art. 92 ust. 1 pkt 5 projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym z 23 marca 2004 r. (druk sejmowy 2720/IV kad., projekt przedłożony przez Prezydenta RP) zawarto regulację, zgodnie z którą uczelnia publiczna mogła pobierać opłaty za usługi związane z kształceniem na drugim i kolejnym kierunku studiów na studiach stacjonarnych. W uzasadnieniu, projektodawcy podkreślili, że wprowadzenie, w proponowanym kształcie, odpłatności za studia – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – nie pozostaje w kolizji z przepisami Konstytucji. Z kolei w projekcie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym z 31 marca 2004 r. (druk sejmowy 2931/IV kad., projekt przedłożony przez grupę posłów) dopuszczono pobieranie przez uczelnie od studentów zakwalifikowanych na studia bezpłatne opłat za zajęcia na dodatkowym kierunku studiów, ustalonych przez senat uczelni (art. 84 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy).

4. Nie bez znaczenia w przedmiotowej sprawie pozostaje również kwestia wzajemnych relacji, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi elementami prawa do nauki. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 listopada 2000 r. (sygn. akt SK 18/99) zwrócił uwagę, 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. To właśnie zwiększenie dostępności do wykształcenia stanowi podstawowe *ratio legis* wprowadzanych zmian. Jak wskazano w cytowanym już wcześniej uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, redukcja liczby osób studiujących więcej niż na jednym kierunku, będąca prawdopodobnym efektem wprowadzenia odpłatności, sprawi, że poszerzy się dostęp do studiów wyższych dla osób, które dotychczas musiały korzystać z odpłatnego trybu studiowania. Według projektodawcy, miało to poszerzyć zwłaszcza dostęp do studiów bezpłatnych dla osób pochodzących ze środowisk o niższym kapitale kulturowym (szerzej na temat potrzeby oraz korzyści z wyrównywania szans edukacyjnych zob. m.in.: L. Dziewięcka-Bokun, *Polska szkoła wyższa wobec szans i wyzwań europejskiej przestrzeni edukacyjnej* [w:] *Edukacja w Polsce wobec wyzwań konkurencyjności Unii Europejskiej*, red. W. Bokajło, A. Wiktorska-Świąćka, Wrocław 2008;

A. Pacześniak, *Przewyciężenie społeczno-kulturowych nierówności w dostępie do edukacji jako czynnik rozwoju kapitału ludzkiego w Unii Europejskiej* [w:] *Edukacja w Polsce wobec wyzwań konkurencyjności Unii Europejskiej*, red. W. Bokajło, A. Wiktorska-Święcka, Wrocław 2008).

5. Przywołana przez wnioskodawcę (wniosek, s. 5), jako argument uzasadniający niekonstytucyjność zaskarżonych regulacji, wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, że: „[U]poważnienie do pobierania opłat za zajęcia dydaktyczne zawarte w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym dotyczy więc tych form działalności dydaktycznej szkoły (rodzaju zajęć, systemu studiów), które znajdują się poza wyżej określonym zakresem działalności podstawowej publicznej szkoły wyższej” (zob. wyrok TK z 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99), nie wydaje się adekwatna w przedmiotowej sprawie. Wskazany przez Trybunał „wyżej określony zakres działalności podstawowej publicznej szkoły wyższej” odnosi się bowiem do poglądu Trybunału, zgodnie z którym: „[T]a sfera działalności wyższej szkoły publicznej, która jest realizowana w ramach udostępnionych środków publicznych, musi być traktowana jako działalność podstawowa, której podporządkowane są inne formy aktywności, mające wobec niej charakter subsydiarny”. Uprawniona wydaje się zaś teza, że zakres świadczenia przez uczelnie publiczne nauki w ramach przekazywanych środków publicznych pozostanie w istocie na zbliżonym poziomie. Uczelnie, w ramach funkcjonujących kierunków studiów, mogą prowadzić normalną rekrutację, w której szanse będą mieli kandydaci, którzy traktują je priorytetowo, a także ci, których dostęp do studiów wyższych należy wspierać (np. pochodzący z obszarów o niższym kapitale kulturowym). Wobec tego można przypuszczać, że wyznaczenie przez Trybunał podstawowej sfery działalności publicznej szkoły wyższej wiązało się nie tylko z samym wprowadzeniem odpłatności za niektóre usługi edukacyjne, ale w sprawie będącej przedmiotem rozważań sądu konstytucyjnego było powiązane z ryzykiem dowolnego kształtowania przez szkoły wyższe, w granicach przyznanego im prawa do pobierania opłat, stosunku pomiędzy liczbą studentów, którzy mieliby być objęci kształceniem za opłatą, a tymi których bezpłatna edukacja powinna być realizowana w ramach przyznaných uczelniom środków publicznych. Innym słowy chodziło o przeciwdziałanie potencjalnemu zjawisku polegającemu na tym, że szkoły publiczne w sposób znaczący ograniczą rekrutację na studia bezpłatne, kosztem zwiększenia zakresu kształcenia w ramach tych

rodzajów zajęć lub systemów studiów, które są prowadzone za odpłatnością. Podkreślić zatem należy, że w świetle przywołanego przez wnioskodawcę stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, kluczowym zagadnieniem jest sposób realizowania przez uczelnie przyznanych im uprawnień, a nie sam fakt ustawowego dopuszczenia do świadczenia określonych usług za odpłatnością. Jak bowiem wskazał Trybunał w dalszej części cytowanej wypowiedzi: „Publiczna szkoła wyższa, wyposażona w majątek publiczny, nie może przekształcić się w zakresie związanym z dydaktyką świadczoną odpłatnie w instytucję komercyjną, a więc w podmiot prowadzący działalność gospodarczą na zasadach konkurencji z niepublicznymi szkołami wyższymi, w pełni podporządkowany prawom rynku i nastawiony na zysk. Odpłatna oferta dydaktyczna szkoły stanowić ma bowiem w pierwszym rzędzie formę zaspokojenia rzeczywistych potrzeb społecznych związanych z dostępem do studiów osób spełniających formalne wymagania w tym zakresie, nie zaś sposób na prowadzenie dochodowej działalności gospodarczej”.

6. Jak już wspomniano, nie można zgodzić się z takim rozumieniem art. 70 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym gwarancja bezpłatności dotyczy tylko jednego kierunku studiów w publicznej szkole wyższej. Niemniej należy także rozważyć, czy uznanie drugiego lub kolejnego kierunku za usługę edukacyjną mogącą podlegać odpłatności znajduje uzasadnienie w świetle celów, jakie mają być realizowane przez konstytucyjne prawo do nauki. W szczególności za wątpliwe należy uznać przypuszczenie, że ustrojodawca – statuując omawiane prawo w Konstytucji – dążył do wprowadzenia regulacji, która gwarantowałaby możliwość bezpłatnego studiowania na jak największej liczbie kierunków osobom uzyskującym najwyższe wyniki w procesie rekrutacji, kosztem zapewnienia możliwie pełnej dostępności do studiów wyższych. Jak wskazują przedstawiciele doktryny prawa: „Biernym adresatem art. 70 [Konstytucji – uwaga własna] jest państwo, a szczegółowo rzecz ujmując władze publiczne, gdyż są one zobowiązane do zorganizowania, prowadzenia i utrzymania systemu szkół publicznych i kontroli funkcjonowania szkół prywatnych – skutkiem czego możliwa staje się realizacja uprawnień zawartych w art. 70 Konstytucji w praktyce” (S. Bułajewski, M. Dąbrowski [w:] *Wolności...*, s. 176). Wydaje się zatem, że podstawowym postulatem skierowanym do władz publicznych, jaki wynika z konstytucyjnego prawa do nauki, jest stworzenie możliwie najszerszego podmiotowo dostępu do bezpłatnych studiów wyższych. Konstytucyjne

prawo do bezpłatnej nauki gwarantowane jest „każdemu”. W tym świetle za dopuszczalne konstytucyjnie można uznać rozwiązanie, które zmierza do zwiększenia dostępu do studiowania w ramach jednego kierunku (co jest zjawiskiem powszechnym), a wprowadzającego odpłatność (z uwzględnieniem systemu zwolnień od opłat) za drugi lub kolejny kierunek studiów. *Nota bene* nawet w ramach studiów na jednym kierunku student ma prawo realizować przedmioty nim nie objęte, kształtując interdyscyplinarny toku studiów. Za znamienne należy uznać, że na etapie prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw uwagi krytyczne kierowane były nie do wprowadzanej odpłatności za studiowanie na drugim kierunku, a do systemu opłat za dodatkowe zajęcia w ramach jednego tylko kierunku studiów (zob. W. Wróbel, *Opinia z 8 grudnia 2010 r. w sprawie rządowego projektu 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. Druk Sejmowy Nr 3391*, s. 8, opinia dostępna na stronie internetowej Sejmu). Proponowane w projekcie ustawy nowelizującej kierunki zmian zostały uznane za uzasadnione, a całość projektu oceniono zasadniczo pozytywnie (*ibidem*, s. 1).

7. W świetle powyższej argumentacji za konstytucyjnie dopuszczalne należy uznać również pobieranie opłat za korzystanie z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS, określonym w art. 170a ust. 2 p.s.w. (art. 99 ust. 1 pkt 1b p.s.w.). W szczególności należy powołać się na podlegający ograniczeniom charakter zasady bezpłatności nauki. W tym kontekście należy przypomnieć, że ocena zakwestionowanych przez wnioskodawcę regulacji nie może prowadzić do zakwestionowania innych podstawowych norm konstytucyjnych, mających na celu ochronę finansów publicznych państwa, a określających sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych, dopuszczalne granice długu publicznego (art. 216 ust. 1 i ust. 4 i 5 Konstytucji) czy zasady samodzielnego kształtowania wydatków budżetu państwa (art. 219 ust. 1 konstytucji) – zob. wyrok TK z 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99.

8. Na marginesie głównego wyводу i niezależnie od zaprezentowanej przez

Sejm wykładni art. 70 ust. 2 Konstytucji można przytoczyć – jak się wydaje, odosobniony – pogląd uzasadniający wprowadzenie do systemu prawa elementów odpłatności za studia w świetle obowiązujących unormowań konstytucyjnych. Zdaniem M. Pietrzaka, uprawniona jest nawet taka interpretacja Konstytucji, zgodnie z którą bezpłatność stanowi korelat obowiązkowego nauczania, co pozwala na konstatację, że nauka niemająca obowiązkowego charakteru nie musi być bezpłatna (zob. głos w dyskusji: M. Pietrzak [w:] *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Woźnicki, M. Wyrzykowski, Warszawa 1998, s. 41). Jakkolwiek nie jest przedmiotem rozważań Sejmu, czy powyższe stanowisko uprawnia do uznania za zgodne z Konstytucją wprowadzenia powszechnej (rozłożonej, bez wyjątku, na wszystkich studentów) odpłatności za studia, tym niemniej nieobowiązkowy charakter studiów wyższych może rzutować na odpowiednią wykładnię (kierunek wykładni) art. 70 ust. 2 Konstytucji.

9. Należy wreszcie przypomnieć, że jedną z podstawowych zasad obowiązujących w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zasada domniemania konstytucyjności ustawy (hierarchicznej zgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli). Konsekwencją powyższego jest rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym. To na wnioskodawcy spoczywa obowiązek jednoznacznego wykazania naruszenia przez zaskarżane przepisy postanowień Konstytucji. W orzeczeniu z 24 lutego 1997 r. Trybunał stwierdził, że: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją [...]. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontradiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (sygn. akt K 19/96; zob. też: wyrok TK z 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; wyrok z 24 października 2000 r., sygn. akt K 12/00; postanowienie z 29 listopada 2001 r., sygn. akt P 8/01; wyrok z 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01; wyrok z 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01; wyrok z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02; wyrok z 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02; wyrok z 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02; wyrok z 27 maja

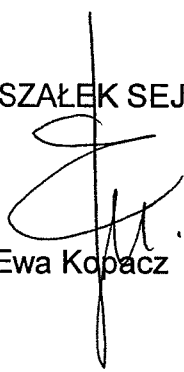
2003 r., sygn. akt K 11/03; wyrok z 5 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03; wyrok z 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04; wyrok z 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04; wyrok z 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05; wyrok z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04; wyrok z 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05; wyrok z 20 marca 2007 r., sygn. akt K 35/05).

W ocenie Sejmu, możliwa jest taka wykładnia art. 70 ust. 2 Konstytucji, która dopuszcza pobieranie opłat za studiowanie na drugim i kolejnym kierunku studiów. W świetle powyższego należy uznać, że domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów nie zostało przez wnioskodawcę wzruszone.

10. Podsumowując, wprowadzenie opłaty za studiowanie na drugim lub kolejnym kierunku studiów – w ocenie Sejmu – nie narusza Konstytucji. W świetle zaprezentowanych poglądów doktryny prawa i orzecznictwa prawny charakter „niektórych usług edukacyjnych”, dookreślony przez treść podmiotowego prawa do nauki, pozwala przyjąć, że znajduje on odniesienie do studiowania na drugim lub kolejnym kierunku. Postulat zapewnienia szerokiego dostępu do studiów bezpłatnych, stanowiący *ratio* zaskarżonych przepisów, a także przewidziany tryb zwalniania z obowiązku ponoszenia opłat, pozwalają uznać, że zaskarżone regulacje nie naruszają konstytucyjnej zasady bezpłatności nauki w szkołach publicznych.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b, a także art. 170a ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, są zgodne z art. 70 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz