



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 11 maja 2012 r.

PG VIII TK 105/11
(K 35/11)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	11. 05. 2012
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem grupy posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie niezgodności 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.), w brzmieniu ustalonym w 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.) z art. 2 i art. 70 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

1) 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.) są zgodne z zasadami ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji, wywodzonymi z art. 2, oraz z art. 70 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 170a ust. 4 i 5 ustawy powołanej w pkt 1 jest zgodny z zasadami sprawiedliwości społecznej, o których mowa w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

3) postępowanie, w zakresie badania art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1 b, a także art. 170a ust. 1-3 oraz 6-10 ustawy wymienionej w pkt 1, z art. 2 Konstytucji w części, w jakiej wyraża on zasady sprawiedliwości społecznej, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

Grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (dalej jako „Wnioskodawca” lub „Grupa posłów”) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z art. 2 i art. 70 ust. 2 Konstytucji szeregu przepisów zawartych w art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b, a także w art. 170a ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.), dalej jako „ustawa o szkolnictwie”.

Zaskarżone przepisy zostały wprowadzone do ustawy o szkolnictwie w wyniku nowelizacji tego aktu prawnego, dokonanej ustawą 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.), dalej jako „ustawa zmieniająca”.

Wnioskodawca wskazuje, że przepisy będące przedmiotem zaskarżenia ustanawiają - w określonym zakresie - odpłatność za naukę na studiach stacjonarnych w uczelniach publicznych. W regulacji zawartej w art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b ustawy o szkolnictwie ustawodawca wprowadził możliwość pobierania przez uczelnię publiczną opłat za:

- świadczone usługi edukacyjne związane z kształceniem na drugim i kolejnym kierunku studiów stacjonarnych,
- korzystanie z zajęć na studiach stacjonarnych poza dodatkowym limitem punktów ECTS określonym w art. 170a ust. 2.

Z kolei w przepisie ust. 1b w art. 99 ustawy o szkolnictwie, przewidziano, że w przypadku podjęcia studiów równocześnie na kilku kierunkach studiów istnieje obowiązek pobierania przez uczelnię opłat za naukę na drugim i kolejnych kierunkach studiów stacjonarnych.

Odnosnie do art. 170a ustawy o szkolnictwie, Wnioskodawca wskazuje, że unormowano w nim kilka różnych sytuacji, realizując cel ustawodawcy, jakim jest ograniczenie bezpłatności studiów stacjonarnych.

W ust. 1 i 2 tego artykułu, dotyczącym studiów stacjonarnych na pierwszym kierunku, eksponuje się prawo studenta studiów stacjonarnych do bezpłatnego korzystania z zajęć w określonym zakresie, przeliczonym na punkty ECTS. Funkcją tych przepisów jest dopuszczenie odpłatności za studia stacjonarne na jednym kierunku w zakresie nieuznanym przez ustawodawcę za objęty „prawem do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat”. Wnioskodawca zauważa, że podobną funkcję pełni także przepis ust. 6 w art. 170a ustawy o szkolnictwie, z tym że dotyczy on studiów stacjonarnych na drugim kierunku.

Z kolei w art. 170a ust. 3-7 ustawy o szkolnictwie uregulowano zagadnienie odpłatności na drugim i kolejnych kierunkach studiów stacjonarnych. W przepisie ust. 3 tego artykułu jest mowa o prawie do „podjęcia” studiów na drugim kierunku studiów „bez wnoszenia opłat”, (z zastrzeżeniem przewidzianym w ust. 7, że jest to prawo „jednorazowe”). Wnioskodawca podkreśla, że wskazana regulacja jednakże nie oznacza, iż za studiowanie na drugim kierunku nie pobiera się opłat. Z ust. 5 tego artykułu wynika bowiem, że student, który na pierwszym roku studiów - mimo jego zaliczenia - nie spełnił „kryteriów, o których mowa w art. 181 ust. 1”, będzie musiał wstecznie zapłacić za pierwszy rok studiów. Stosownie zaś do art. 170a ust. 4 ustawy o szkolnictwie, kontynuowanie studiów na dalszych latach, uzależnione jest od spełnienia wspomnianych kryteriów w poprzednim roku studiów. Niespełnienie kryteriów z art. 181 ust. 1 ustawy o szkolnictwie na drugim albo dalszym roku studiów uniemożliwia bezpłatne studiowanie na następnym roku studiów, ale - inaczej niż w przypadku pierwszego roku - nie rodzi obowiązku wstecznego uiszczenia opłat za rok, w którym student nie spełnił owych kryteriów.

Z kolei w przepisach ust. 8-10 w art. 170a ustawy o szkolnictwie uregulowane zostały proceduralne aspekty stosowania przepisów ust. 1-7 tego artykułu.

Zdaniem Grupy posłów, wszystkie zaskarżone przepisy naruszają art. 70 ust. 2 Konstytucji, który ustanawia gwarancję nieodpłatności nauki w szkołach publicznych oraz wskazuje zakres dopuszczalnych wyjątków w tym zakresie. W przekonaniu Wnioskodawcy, przy konstruowaniu tych wyjątków nie można zakładać, że art. 70 ust. 2 Konstytucji gwarantuje jedynie bezpłatność uzyskania pewnego minimum wyższego wykształcenia oraz, że gwarancja bezpłatności studiów nie jest adresowana do studentów pragnących zgłębiać i poszerzać wiedzę ponad minimum niezbędne do osiągnięcia progu wyższego wykształcenia.

Wnioskodawca, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2000 r. (sygn. akt SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258), wyraża pogląd, że studia na drugim lub kolejnym kierunku, jeżeli są podejmowane w ramach studiów stacjonarnych, to stanowią integralną część podstawowej działalności szkoły wyższej, a zatem powinny być nadal bezpłatne na podstawie art. 70 ust. 2 Konstytucji, natomiast nie można ich traktować jako dodatkową usługę edukacyjną.

Grupa posłów dowodzi, że zgodnie z konstytucyjnym prawem do nauki, upoważnienie do pobierania opłat dotyczy tylko tych form działalności dydaktycznej publicznej szkoły wyższej, które znajdują się poza zakresem działalności podstawowej tej szkoły. Zalicza się do nich opłaty za: kształcenie studentów na studiach niestacjonarnych, powtarzanie określonych zajęć, studia w języku obcym, studia podyplomowe lub za studia nieobjęte planem studiów.

Wnioskodawca podkreśla, że wprowadzenie przez ustawodawcę obligatoryjnej odpłatności za studia na drugim lub kolejnym kierunku, podejmowane w ramach studiów stacjonarnych, prowadzi do zniesienia konstytucyjnych gwarancji nieodpłatności edukacji w szkołach wyższych w sferze podstawowej działalności uczelni, a zatem do praktycznej destrukcji konstytucyjnego prawa do nauki w obecnym kształcie.

Ponadto, zdaniem Grupy posłów, zarzut naruszenia art. 70 ust. 2 Konstytucji wyraża się tym, że wskazana jako wzorzec kontroli norma konstytucyjna, w zdaniu drugim, pozwala ustawodawcy najwyżej na „dopuszczenie” (na zasadzie

fakultatywności) opłat za niektóre usługi edukacyjne, lecz nie upoważnia go do wprowadzenia obligatoryjnego pobierania opłat przez uczelnie. Tymczasem w zaskarżonej nowelizacji, wbrew wskazanemu upoważnieniu konstytucyjnemu, ustanawia się obligatoryjność opłat za naukę na drugim kierunku studiów.

Ponadto, zdaniem Grupy posłów, zaskarżone przepisy naruszają wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady: poprawnej legislacji, ochrony zaufania obywatela do państwa oraz sprawiedliwości.

Wnioskodawca podkreśla, że zasady te powinny być ze szczególną starannością przestrzegane na gruncie regulacji, która w swym założeniu stanowi wyjątek od konstytucyjnej gwarancji bezpłatności nauki (art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Obywatel podejmujący studia powinien z góry wiedzieć, za jakie usługi edukacyjne publicznej uczelni będzie obowiązany zapłacić.

Zdaniem Grupy posłów, zaskarżona regulacja kryje w sobie wiele trudności interpretacyjnych i pułapki dla obywatela zainteresowanego pobieraniem nauki na studiach stacjonarnych.

Zarzut braku poprawności legislacyjnej zakwestionowanych przepisów Wnioskodawca oparł na następujących argumentach.

W art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b ustawy o szkolnictwie ustawodawca używa wyrażenia „może”, co oznacza, że zakłada fakultatywność pobierania opłat za studia w przypadkach przewidzianych w tych punktach. Tymczasem ust. 1b tego artykułu zredugowano w sposób wskazujący na obowiązek uczelni pobierania opłat za drugi kierunek studiów, o czym przesądza użycie wyrażenia „pobiera się opłaty”. Ponadto, zdaniem Grupy posłów, sprzeczność między fakultatywnością a obligatoryjnością w zakresie odpłatności za naukę występuje również między art. 99 ust. 1 pkt 1 b ustawy o szkolnictwie a art. 170a ust. 2 tej ustawy. W ocenie Wnioskodawcy, taka redakcja przepisów wprowadza adresatów w błąd.

Uzasadniając zarzuty niezgodności z art. 2 Konstytucji przepisów art. 170a ustawy o szkolnictwie wyższym, Wnioskodawca w szczególności podnosi, że zaskarżona regulacja wprowadza niejednoznaczne kryteria dostępu do bezpłatnych studiów na drugim kierunku. Wymaganie, aby student znalazł się w grupie osób uprawnionych do stypendium rektora dla najlepszych studentów, stanowiącej nie

więcej niż 10% liczby studentów danego kierunku, uzależnia sytuację prawną studenta od okoliczności przyszłych i niepewnych, na które nie ma on wpływu. Takie rozwiązanie jest niezgodne z zasadami sprawiedliwości. Szanse studenta na bezpłatne studiowanie na drugim kierunku nie zależą bowiem wyłącznie od jego własnych wyników, lecz są tym większe, im słabsze wyniki osiągną jego koledzy; jeżeli na danym kierunku grupa osób uprawnionych do stypendiów rektora dla najlepszych studentów to jednostki wybitne, to pozostali studenci, nawet jeśli osiągną bardzo dobre wyniki w nauce, zostaną w swoisty sposób ukarani pozbawieniem prawa do bezpłatnego studiowania.

Ponadto budzi zastrzeżenia Wnioskodawcy przyjęty przez ustawodawcę mechanizm pobierania opłat wstecz za pierwszy rok studiów (art. 170a ust. 5 ustawy o szkolnictwie).

Jako wzorce kontroli zaskarżonych przepisów Wnioskodawca wskazał art. 2 Konstytucji, w aspekcie zasad: prawidłowej legislacji, ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz sprawiedliwości społecznej, i art. 70 ust. 2 Konstytucji, statuujący zasadę bezpłatności nauczania w szkołach publicznych. Taki dobór wzorców kontroli, jak też argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu wniosku, wskazują, że zastrzeżenia Grupy posłów co do konstytucyjności zaskarżonych przepisów odnoszą się zarówno do ich zawartości merytorycznej, jak również dotyczą kwestii stanowienia prawa.

Przed odniesieniem się do zarzutów Wnioskodawcy, należy poczynić pewne uwagi o charakterze formalnym.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, każdy wniosek skierowany do Trybunału powinien zawierać zarówno sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, jak i uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 3 marca 2011 r. (sygn. akt K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8) stwierdził, że to oznacza, iż „do oceny przepisu konieczne jest przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Jest to warunek formalny dopuszczalności wniosku”.

W piśmiennictwie wskazuje się, że „[t]en, kto kwestionuje daną normę prawną, powinien podać co najmniej jeden argument uzasadniający pogląd o jej niezgodności z normą wskazaną jako norma odniesienia. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy z inną normą. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia wspomnianego zarzutu pociąga za sobą umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.” (K. Wojtyczek, Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2004, s. 17).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca zakwestionował zgodność z Konstytucją szeregu przepisów zawartych w ustawie o szkolnictwie. Zaskarżone przepisy zawierają szeroką treść normatywną, co także dostrzega sam Wnioskodawca w odniesieniu do art. 170a ustawy o szkolnictwie (str. 2 wniosku).

Zaznaczyć należy, że w uzasadnieniu wniosku, wobec zarzutów dotyczących niektórych przepisów, nie przedstawiono żadnej argumentacji. Taka sytuacja ma miejsce w zakresie kontroli zgodności art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1 b, a także art. 170a ust. 1-3 oraz 6-10 ustawy o szkolnictwie z art. 2 Konstytucji w części, w jakiej wyraża on zasadę sprawiedliwości społecznej. Wnioskodawca nie wyjaśnia, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają konstytucyjny nakaz urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej.

W sposób skrótowy uzasadniono jedynie naruszenie tej zasady przez art. 170a ust. 4 i 5 ustawy o szkolnictwie poprzez stwierdzenie, że niezgodne z zasadami sprawiedliwości i pozbawione racjonalnego uzasadnienia jest ustanowienie przez ustawodawcę utrudnienia w dostępie do bezpłatnego studiowania na drugim kierunku.

W związku z powyższym postępowanie z zakresie badania zgodności art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1 b, a także art. 170a ust. 1-3 oraz 6-10 ustawy o szkolnictwie z art. 2 Konstytucji w części, w jakiej wyraża on zasadę sprawiedliwości społecznej, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Grupa posłów przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie uczyniła przepisy art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b, a także art. 170a ustawy o szkolnictwie,

dotyczące mechanizmu odpłatności za korzystanie z niektórych usług edukacyjnych świadczonych przez uczelnie publiczne w formie studiów stacjonarnych.

Przepisy art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b ustawy o szkolnictwie stanowią:

„Uczelnia publiczna może pobierać opłaty za świadczone usługi edukacyjne związane z:

(.....)

1a) kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, jeżeli są to ich studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów w formie stacjonarnej;

1b) kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, w przypadku korzystania z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS określonym w art. 170a ust. 2;

(...)

1b. 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.(...)”.

Przytoczone przepisy są częścią działu II „Ustrój uczelni” ustawy o szkolnictwie i zostały zamieszczone w rozdziale 4. tej ustawy, zatytułowanym „Mienie i finanse uczelni”.

Z kolei zakwestionowany art. 170a ustawy o szkolnictwie ma następujące brzmienie:

„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 po raz 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.”*

Artykuł 170a ustawy o szkolnictwie jest częścią działu IV „Studia i studenci” ustawy o szkolnictwie i został zamieszczony w rozdziale 1., nazwanym „Organizacja studiów”.

Zaskarżone przepisy wprowadziła do systemu prawa ustawa zmieniająca. Weszła ona zasadniczo w życie w dniu 1 października 2011 r. Nie wszystkie jednak przepisy

są obecnie w pełni stosowane ze względu na treść przepisu intertemporalnego, zawartego w art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej. Według tego przepisu, studenci przyjęci na studia przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej oraz w roku akademickim 2011/2012, studiujący bez opłat za kształcenie na więcej niż jednym kierunku studiów nie wnoszą opłat, o których mowa w art. 99 ust. 1 pkt 1a ustawy o szkolnictwie, do końca okresu studiów przewidzianego w programie i planie studiów. Oznacza to, że przepisy dotyczące pobierania opłat 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, będą dopiero stosowane wobec studentów przyjętych na te studia, o ile decyzja w tej sprawie zostanie podjęta po dniu 30 września 2012 r.

Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy zmieniającej, przedłożonego Sejmowi VI kadencji w druku sejmowym nr 3391, jednym z podstawowych celów nowelizacji było podniesienie jakości studiów i efektywności systemu szkolnictwa wyższego, które jest konieczne w związku z niewątpliwym sukcesem, jakim jest prawie pięciokrotny wzrost liczby studentów w ostatnich dwudziestu latach. Realizacji założonego celu ma służyć m.in. wprowadzenie efektywnego modelu zarządzania szkolnictwem wyższym, poprzez zwiększenie jego autonomii, w tym autonomii w zakresie gospodarowania zasobami materialnymi i niematerialnymi uczelni.

Równocześnie projektodawca, wskazując, że w XXI wieku wiedza jest najcenniejszym produktem, w który inwestuje państwo, stwierdził, iż „szkolnictwo wyższe w Polsce nadal charakteryzują bariery w dostępie do edukacji szczególnie dla osób mniej zamożnych, wywodzących się z rodzin o niskim kapitale kulturowym oraz zamieszkałych daleko od aglomeracji miejskich. Problem ten dotyczy przede wszystkim studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych, w których koszt kształcenia jest pokrywany ze środków publicznych.”

Z tych względów projektodawcy uznali, że jednym ze strategicznych celów polityki rządu wobec zarządzania szkolnictwem wyższym jest zwiększenie dostępności do studiów, szczególnie dla osób mniej zamożnych, poprzez rozszerzenie dostępności do bezpłatnego systemu kształcenia. Jednocześnie w uzasadnieniu

projektu stwierdzono, że „[p]odejmowanie 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. Przez uproszczenie i zwiększenie przejrzystości systemu, większa pomoc materialna zostanie skierowana do najuboższej młodzieży.”

Ustosunkowując się do zarzutów niekonstytucyjności sformułowanych wobec art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b, a także art. 170a ustawy o szkolnictwie, na wstępie należy podnieść, że z uzasadnienia wniosku wynika, iż Grupa posłów zmierza przede wszystkim do podważenia zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą bezpłatności nauczania w szkołach publicznych (art. 70 ust. 2 Konstytucji). Jednocześnie Wnioskodawca pod adresem wszystkich zaskarżonych przepisów uczynił ogólny zarzut, że wywołują one trudności interpretacyjne oraz kryją pułapki dla obywatela zainteresowanego pobieraniem nauki na studiach stacjonarnych. Ponadto, w stosunku do konkretnych przepisów, przedstawił szczegółowe zarzuty, które sprowadzają się do twierdzenia, że przepisy te nie spełniają konstytucyjnych wymagań prawidłowej legislacji, w szczególności uchybiają wymaganiom określoności przepisów prawa, a tym samym kolidują z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W kontekście tak sformułowanych zarzutów, należy przyjąć, że punktem wyjściowym przy ocenie konstytucyjności art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b, a także art. 170a ustawy o szkolnictwie jest dokonanie konfrontacji tych przepisów z zasadami ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadami prawidłowej legislacji, a zwłaszcza zasadą określoności prawa (art. 2 Konstytucji). Tylko bowiem ustalenie, że treść przepisu jest jasna, zrozumiała i pozwala na egzekwowanie przyznaných praw i obowiązków, umożliwia dalszą kontrolę pod kątem naruszenia innych norm Konstytucji (por. wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153).

Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa jest nadrzędnym i najbardziej pojemnym elementem pojęcia państwa prawnego. Istotą tej zasady jest to, by prawo nie zastawiało „pułapki” na obywatela, który podejmując działania zgodne z aktualnie obowiązującymi przepisami – byłby następnie narażony na niekorzystne konsekwencje ich nagłej zmiany (T. Załasiński, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 37).

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, omawiana zasada opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK ZU z 2000 r. Nr 5, poz. 138).

Należy podkreślić, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa nie wyklucza jednocześnie możliwości wprowadzenia przez ustawodawcę nowych rozwiązań prawnych, a jednostka musi liczyć się z tym, że w związku ze zmianą stosunków społecznych czy gospodarczych mogą nastąpić zmiany obowiązującego prawa. Dlatego też, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. (sygn. akt K 27/00, OTK ZU z 2001 r. Nr 2, poz. 29), badając zgodność aktów normatywnych z wymienioną zasadą, należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione, wzięwszy pod uwagę treść wcześniejszych regulacji oraz specyfikę dziedziny życia, do której regulacje te się odnoszą.

Z omawianej zasady wynikają dyrektywy dotyczące stanowienia prawa, które w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nazwano łącznie zasadami poprawnej legislacji. Zalicza się do nich m.in. zasadę określoności przepisów prawa.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęcie określoności prawa było przywoływane wielokrotnie. W wyroku z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138), Trybunał zrekapitulował swoje dotychczasowe wypowiedzi, systematyzując wykorzystywane pojęcia oraz występujące między nimi zależności i stwierdził, że „na oba wymiary określoności prawa (dotyczące treści i formy przepisu prawa – przyp. wł.) składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (...) Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych.

Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (...). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi

na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (...).

Stosunkowo najłatwiej jest zdiagnozować kryteria poprawności przepisów prawa. Poprawność oznacza bowiem zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są Zasady techniki prawodawczej. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłownienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność. Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. K 24/00), Zasady techniki prawodawczej stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. (...)

Stosowanie zasady określoności prawa w procesie kontroli konstytucyjności prawa (test określoności prawa).

(...) Na test określoności prawa składają się opisane wyżej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteria odniesione do oceny danego przepisu, aczkolwiek żadne z nich samoistnie nie przesądza o konstytucyjności badanej regulacji. Rola poszczególnych kryteriów w ocenie konstytucyjności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, a nade wszystko stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa.

W celu uznania niekonstytucyjności regulacji, której wnioskodawca stawia zarzut niedookreślonej, nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie nieokreśloności tekstu prawa. Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału. Zdaniem Trybunału, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że 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 czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny,

stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające (...).

Ocena konstytucyjności aktu normatywnego zawsze musi mieć charakter złożony. W wypadku określoności, złożoność tego procesu dostrzegana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane wyżej aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie). Tym samym naruszenie wymogu określoności nie może być automatycznie identyfikowane jako forma niekonstytucyjności przepisu. Jak zauważa się w piśmiennictwie, nieosiągnięcie wymaganego poziomu określoności nie może być uznane za warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności przepisu (...).

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że nie każdy nieprecyzyjny, niejasny lub nielogiczny pod względem językowym przepis lub grupa przepisów może być automatycznie uznany za niekonstytucyjny.”

Przechodząc do oceny art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b ustawy o szkolnictwie pod kątem przedstawionych wyżej wymagań, stwierdzić należy, że pierwszy z zaskarżonych przepisów, stanowi, iż 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) oraz 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, zgodnie z art. 99 ust. 1b ustawy o szkolnictwie, 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.

Wnioskodawca twierdzi, że zachodzi sprzeczność między przepisem art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b a przepisem ust. 1b w tym artykule, gdyż w pierwszej regulacji ustawodawca użył wyrazu „może”, zaś do drugiej wprowadził wyrażenie „pobiera się opłaty”. Na skutek tej wady nie można odczytać, czy w zaskarżonych przepisach ustawodawca przewidział fakultatywne czy obligatoryjne pobieranie przez uczelnie publiczne opłat za studia stacjonarne. W ocenie Wnioskodawcy, taka sprzeczność zachodzi także między art. 99 ust. 1b ustawy o szkolnictwie a art. 170a ust. 2 tej ustawy. Grupa posłów argumentuje, że obywatel, który podejmuje studia, powinien wiedzieć, za jakie usługi edukacyjne świadczone przez uczelnie publiczną będzie obowiązany zapłacić.

Analizując art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b ustawy o szkolnictwie należy dojść do wniosku, że zarzuty Wnioskodawcy nie zasługują na uwzględnienie. Opierają się one na nieporozumieniu wynikającym z dosłownego odczytania treści zaskarżonych przepisów, bez analizy kontekstu normatywnego.

Zamieszczenie w wyniku nowelizacji pkt 1a i 1b w ust. 1 art. 99 ustawy o szkolnictwie istotnie sugeruje, że przepisy te odnoszą się także do fakultatywnego, a nie obligatoryjnego, pobierania opłat przez uczelnie publiczne. Przepisy te należy jednak interpretować przez pryzmat pozostałych przepisów ustawy o szkolnictwie odnoszących się do zasad i form pobierania opłat, a zwłaszcza przez odwołanie się do treści art. 99 ust. 1b i art. 170a tej ustawy. Wynika z nich, że opłaty za świadczenie usług edukacyjnych związanych z:

a) kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, jeżeli są to ich studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów w formie stacjonarnej,

b) kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, w przypadku korzystania z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS określonym w art. 170a ust. 2 tej ustawy

- mają charakter obligatoryjny, a więc wyłączający uznaniowość uczelni publicznej.

Od powyższej regulacji ustawodawca przewidział wyjątki w art. 170a ustawy o szkolnictwie, o czym będzie mowa poniżej.

Z kolei z art. 99 ust. 1b ustawy o szkolnictwie wynika, że student, który równocześnie podjął w uczelni publicznej studia stacjonarne na kilku kierunkach jest uprawniony do nieodpłatnego pobierania nauki na pierwszym kierunku studiów, natomiast ciąży na nim obowiązek uiszczania opłat za drugi wskazany przez niego kierunek studiów - chyba że posiada on uprawnienia do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat, o których mowa w art. 170a ust. 3 i 4 ustawy o szkolnictwie - a nadto za każdy kolejny kierunek studiów.

Nadmienić należy, że wysokość opłat za świadczone usługi edukacyjne ustala rektor uczelni publicznej, kierując się wskazówkami zawartymi w art. 99 ust. 2 ustawy o szkolnictwie, zaś senat uczelni określa zasady pobierania opłat, wiążące rektora przy zawieraniu umów ze studentami, oraz tryb i warunki zwalniania - w całości lub w części - z tych opłat studentów lub doktorantów, w szczególności osiągających wybitne wyniki w nauce, a także tych, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji materialnej (art. 99 ust. 3 ustawy o szkolnictwie).

Reasumując, należy stwierdzić, że zastrzeżenia Wnioskodawcy w odniesieniu do art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b ustawy o szkolnictwie są nieuzasadnione. Jak wyżej wykazano, zakwestionowane przepisy dają się w istocie rzeczy wyjaśnić, a to oznacza, że można je uznać za poprawne, precyzyjne i jasne.

Uprawniony jest zatem pogląd, że art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b ustawy o szkolnictwie nie kolidują z wynikającymi z art. 2 Konstytucji wymogami poprawnej legislacji, w szczególności zasadą określoności przepisów. Tym samym zaskarżone przepisy nie naruszają wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Odnosząc się do zarzutów Grupy posłów, dotyczących naruszenia wskazanych zasad przez art. 170a ustawy o szkolnictwie należy stwierdzić, że w przepisach wchodzących w skład tego artykułu ustawodawca uregulował szereg zagadnień szczegółowych, związanych z wprowadzonym ustawą zmieniającą mechanizmem

odpłatności za usługi edukacyjne świadczone przez uczelnie publiczne studentom kształcącym się w formie studiów stacjonarnych.

Przepisy art. 170a ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie dotyczą ustalenia limitu punktów ECTS, który uprawnia studenta studiów stacjonarnych w uczelni publicznej do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat. Z pierwszego przepisu wynika, że student studiów stacjonarnych w uczelni publicznej otrzymuje podstawowy limit punktów ECTS, określony w art. 164a ustawy o szkolnictwie, w ramach których ma prawo bez wnoszenia opłat do korzystania z zajęć. Zgodnie z regulacją zamieszczoną w art. 164a tej ustawy, zajęciom zaliczonym przez studenta, wynikającym z planu studiów i programu kształcenia, przypisuje się punkty ECTS (ust. 1). Stosownie do ust. 2 tego artykułu, „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”. Ponadto ust. 3 w art. 164a ustawy o szkolnictwie stanowi, że „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”.

Z kolei z art. 170a ust. 2 ustawy wynika, że oprócz podstawowego limitu punktów ECTS, student 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 - nie więcej niż 90 punktów ECTS.

Warto zauważyć, że przed wejściem w życie ustawy zmieniającej odpłatność za studia z reguły była powiązana z charakterem szkoły (publiczna lub niepubliczna), bądź formą pobierania nauki (studia stacjonarne lub studia niestacjonarne). W wyniku nowelizacji ustawy o szkolnictwie zmienione zostały zasady odpłatności za studia wyższe prowadzone przez uczelnie publiczne w formie studiów stacjonarnych. Zasadniczym *novum* jest wprowadzenie mechanizmu pobierania opłat za te studia w oparciu o metodę limitowania. Ustawodawca uznał, że dostęp do dóbr finansowanych

ze środków publicznych, jakimi są bezpłatne studia w uczelni publicznej w formie stacjonarnej, powinien być limitowany. Metoda limitowania odbywa się przez punkty ECTS, którymi - zgodnie ze słowniczkiem wyrażeń ustawowych, zawartym w art. 2 ust. 1 pkt 18d ustawy o szkolnictwie - są „punkty zdefiniowane w europejskim systemie akumulacji i transferu punktów zaliczeniowych jako miara średniego nakładu pracy osoby uczącej się, niezbędnego do uzyskania zakładanych efektów kształcenia”.

Zaznaczyć należy, że kluczowe znaczenie dla tej metody mają właśnie przepisy art. 170a ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie, ponieważ określają limit punktów ECTS uprawniających do korzystania z usług edukacyjnych bez wnoszenia opłat. Wymaga podkreślenia, że poza limitem punktów ECTS rozciąga się już sfera usług edukacyjnych potencjalnie płatnych. Jak już bowiem była o tym mowa, w art. 99 ust. 1 pkt 1b ustawy o szkolnictwie ustawodawca przesądził, że uczelnia publiczna jest uprawniona do pobierania opłat za 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 tej ustawy.

Wnioskodawca, podważając zgodność art. 170a ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), argumentację na poparcie tego zarzutu ograniczył do uwagi ogólnej (zgłoszonej wobec wszystkich zaskarżonych przepisów), dotyczącej istnienia trudności interpretacyjnych i pułapki dla obywatela zainteresowanego pobieraniem nauki na studiach stacjonarnych, a nadto do stwierdzenia, że „przepisy 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”.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dla wyniku kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, podstawowe znaczenie ma uwzględnienie reguły, „zgodnie z którą punktem wyjścia orzeczeń Trybunału jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją, a także wzgląd na konstytucyjną rolę władzy ustawodawczej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt P 44/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 97). Trybunał Konstytucyjny interweniuje natomiast w tych wszystkich

wypadkach, w których prawodawca przekroczył zakres swojej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych wynikających z art. 2 Konstytucji stanie się ewidentne (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 134). Trybunał uwzględnia przy tym, że „wynikająca z art. 10 Konstytucji zasada podziału władz wyklucza jego udział w wykonywaniu władzy ustawodawczej - co nakazuje mu powściągliwość w ocenie wniosków i skarg kwestionujących przyjęte rozwiązania normatywne, ponieważ związany jest zarówno domniemaniem racjonalności ustawodawcy, jak i domniemaniem konstytucyjności badanych przepisów (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30).

Ponadto należy zaznaczyć, „że organy władzy publicznej powinny nadawać przepisom takie znaczenie, żeby nie były one sprzeczne z ustawą zasadniczą i aby najlepiej realizowały normy konstytucyjne (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52). Ze względu na wyżej wskazane założenia możliwość przyjęcia takiej wykładni danego przepisu, która jest zgodna z Konstytucją, w dużej mierze ogranicza dopuszczalność obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanej przed Trybunałem regulacji prawnej.

Zarzuty Grupy posłów są niezasadne.

Zaznaczyć należy, że analizując treść art. 170a ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie nie można dopatrzyć się sformułowań, które wywoływałyby wątpliwości interpretacyjne. Zakwestionowane przepisy stanowią podstawę do ustalenia limitu punktów ECTS (zarówno podstawowych jak i dodatkowych), uprawniających studenta studiów stacjonarnych w uczelni publicznej do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat. Przepisy te należy odczytywać z uwzględnieniem aktów wewnętrznych uczelni publicznej regulujących prawa i obowiązki studenta, a więc regulaminu studiów i planu studiów, a także programu kształcenia, w którym uczelnia ma ustalać liczbę punktów ECTS konieczną do uzyskania kwalifikacji odpowiadających poziomowi studiów (por. § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego

z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz. U. Nr 243, poz. 1445).

W świetle powyższego, należy stwierdzić, że przepisy art. 170a ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie są zgodne z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Ustosunkowując się do zarzutów Wnioskodawcy, które dotyczą naruszenia wskazanych zasad przez art. 170a ust. 3-5 ustawy o szkolnictwie, stwierdzić należy, co następuje.

W art. 170a ust. 3 ustawy o szkolnictwie ustawodawca przyznaje studentowi lub absolwentowi pierwszego kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej prawo do podjęcia studiów na drugim kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej bez wnoszenia opłat. Uprawnienie to jest jednorazowe (ust. 3 w art. 170a ustawy o szkolnictwie). Student ma jednak prawo do kontynuowania studiów na drugim kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej bez wnoszenia opłat, w sytuacji, gdy w poprzednim roku studiów spełnił kryteria do otrzymania stypendium rektora dla najlepszych studentów. Takie ograniczenie uprawnienia wynikającego z ust. 3 w art. 170a ustawy o szkolnictwie zostało ustanowione w ust. 4 tego artykułu. Zgodnie bowiem z tym przepisem, 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. W pierwszym przepisie odesłania, tj. art. 181 ust. 1 ustawy o szkolnictwie, są zawarte ustawowe przesłanki uzyskania stypendium rektora dla najlepszych studentów. Przepis ten stanowi, że „Stypendium rektora dla najlepszych studentów może otrzymywać student, który uzyskał za rok studiów wysoką średnią ocen lub posiada osiągnięcia naukowe, artystyczne lub wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym”. Zaznaczyć należy, że szczegółowe kryteria do uzyskania stypendium rektora dla najlepszych studentów są regulowane w regulaminie ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, wydawanym na podstawie art. 186 ustawy o szkolnictwie. W art. 174 ust. 4 ustawy o

szkolnictwie, będącym kolejnym przepisem odesłania, określono limit możliwych do przyznania stypendiów rektora dla najlepszych studentów („w liczbie nie większej niż 10% liczby studentów każdego roku studiów prowadzonego w uczelni”).

W art. 170a ust. 5 ustawy o szkolnictwie nakazuje się studentowi, który na pierwszym roku nauki na drugim kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej nie spełnił kryteriów do uzyskania stypendium rektora dla najlepszych studentów, uiszczenie opłaty za pierwszy rok studiów. Stosownie bowiem do art. 170a ust. 5 ustawy o szkolnictwie, „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”.

Wnioskodawca twierdzi, że rozstrzygnięcia legislacyjne ukształtowane w tych przepisach mają charakter pozorny. W art. 170a ust. 3 i 4 ustawy o szkolnictwie gwarantuje się prawo do nieodpłatnego podjęcia studiów stacjonarnych na drugim kierunku, natomiast przepisy ust. 4 i 5 tego artykułu, gwarancji tej zaprzeczają. Przepisy te zobowiązują studenta do wstecznego uiszczenia opłaty za pierwszy rok (ust. 5) oraz do uiszczania opłat za drugi i dalsze lata studiów (ust. 4), jeżeli nie spełni on kryteriów, o których mowa w art. 181 ust. 1, z uwzględnieniem art. 174 ust. 4 ustawy.

Ponadto, Grupa posłów dowodzi, że przepisy ust. 4 i 5 art. 170a ustawy o szkolnictwie nie pozwalają na jednoznaczne ustalenie kryteriów decydujących o istnieniu bądź nieistnieniu obowiązku uiszczania opłat za studia na drugim kierunku, przez to, że ustawodawca w zakwestionowanych przepisach wprowadził odesłanie do art. 181 ust. 1 w związku z art. 174 ust. 4. Tymczasem wskazane przepisy odesłania nie określają „kryteriów”, lecz pozwalają na ich sprecyzowanie w wewnętrznych przepisach uczelni, o ile dana uczelnia decyduje się na skorzystanie z fakultatywnego upoważnienia do udzielania stypendiów rektora dla najlepszych studentów.

Wnioskodawca podkreśla, że osoba 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, skoro okoliczność ta zależy od zdarzeń przyszłych i

niepewnych, w tym od zdarzeń, na które osoba zainteresowana nie ma wpływu (np. przyszłe kryteria przyznawania stypendiów rektorskich).

Ponadto, w przekonaniu Grupy posłów, wymaganie, aby student znalazł się w grupie osób uprawnionych do stypendium rektora dla najlepszych studentów, stanowiącej stosownie do art. 174 ust. 4 ustawy o szkolnictwie, nie więcej niż 10% liczby studentów danego kierunku, stawia studenta w niepewności, a wręcz stanowi swoistą pułapkę, uzależniając jego sytuację prawną – tj. prawo do bezpłatnego studiowania albo jego brak - od okoliczności przyszłych i niepewnych.

Przedstawionej argumentacji, mającej przemawiać na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, nie można podzielić.

Wnioskodawca, analizując treść ust. 3 i 4 w art. 170a ustawy o szkolnictwie, abstrahuje bowiem od innych regulacji zawartych w tej ustawie. Przed wszystkim pomija przewidziane w ustawie o szkolnictwie zasady odpłatności za studia. Tymczasem, jak już była o tym mowa, ustawodawca mocą przepisów art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b przesądził, że:

- 1) bezpłatne są studia na pierwszym kierunku, które nie przekraczają dodatkowego limitu punktów ECTS określonego w art. 170a ust. 2,
- 2) płatne są studia na drugim kierunku, chyba że student jest uprawniony do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat, o których mowa w art. 170a ust. 3 i 4,
- 3) płatne są studia za każdy kolejny kierunek studiów (a więc także za trzeci).

W przypadku podjęcia studiów równocześnie na kilku kierunkach studiów stacjonarnych uczelni publicznej, ustawodawca w art. 99 ust. 1b przyjął, że:

- 1) bezpłatne są studia na pierwszym kierunku, które nie przekraczają dodatkowego limitu punktów ECTS określonego w art. 170a ust. 2,
- 2) płatne są studia na drugim kierunku, który wskaże sam student, chyba że jest on uprawniony do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat, o których mowa w art. 170a ust. 3 i 4,
- 3) płatne są studia za każdy kolejny kierunek studiów.

W kontekście powyższego, regulację zawartą w art. 170a ust. 3-5 ustawy o szkolnictwie, należy postrzegać jako wyjątek od reguł odpłatności ustanowionych w art. 99 ustawy o szkolnictwie. Dotyczy ona, co trzeba podkreślić, wyłącznie

uprawnienia do studiowania bez wnoszenia opłat na drugim kierunku studiów stacjonarnych uczelni publicznej, natomiast nie trzeciego bądź kolejnych kierunków, gdyż studia na nich będą zawsze odpłatne.

Zaznaczyć należy, że wyjątek, przewidziany w art. 170a ust. 3-5 ustawy o szkolnictwie, ustawodawca ukształtował przyjmując szczególną konstrukcję normatywną. Jak już wyżej przedstawiono, w przypadku podjęcia przez studenta lub absolwenta pierwszego kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej kształcenia na drugim kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej, obowiązek odpłatności został odroczone. Można powiedzieć, że w tym zakresie ustawodawca wprowadził swoiste moratorium. Do kontynuowania nieodpłatnie nauki w kolejnym roku studiów rozstrzygające znaczenie mają osiągnięcia studenta. W przypadku spełnienia przez studenta kryteriów do uzyskania stypendium rektora dla najlepszych studentów, obowiązek odpłatności zostaje zniesiony.

Wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy, uprawnienia, wynikającego z omawianej regulacji, nie można uznać za mające charakter pozorny przez to, że jego realizacja, została przez ustawodawcę uzależniona od spełnienia kryteriów wymaganych przy uzyskaniu stypendium rektora dla najlepszych studentów.

Konstrukcja przyjęta w tej regulacji polega na tym, że studiować jeden raz na drugim kierunku bez wnoszenia opłat może każdy, jeśli uzyskuje wyniki kwalifikujące go jako najlepszego studenta. Jeżeli nie jest takim studentem, a ma wolę kształcenia się na drugim kierunku studiów, to może kształcić się, ale będzie wnosił opłaty.

Należy zauważyć, że także na etapie rekrutacji kandydatów na studia ustawodawca przewidział podobne rozwiązanie, gdyż bezpłatnie na studiach stacjonarnych studiują tylko najlepsi maturzyści.

Analizując art. 170a ust. 3 i 4 ustawy o szkolnictwie, można dojść do wniosku, że wynikające z nich uprawnienie pełni funkcję motywującą i trzeba je potraktować jako rodzaj nagrody, przyznawanej studentowi za uzyskiwane przez niego osiągnięcia.

Warto także zaakcentować, że ze studentami pierwszego i drugiego kierunku studiów będą zawierane umowy na podstawie art. 160 ust. 3 ustawy o szkolnictwie. W umowie zostanie określony sposób uiszczania opłat za drugi kierunek, zgodnie z zasadami określonymi w statucie przez senat (art. 99 ust. 3 ustawy o szkolnictwie).

Nie można zgodzić się z argumentacją Wnioskodawcy, że przepisy art. 170a ust. 3-5 ustawy o szkolnictwie uchylają zasadzie określoności dlatego, że uzależniają „prawo do bezpłatnego studiowania albo jego brak - od okoliczności przyszłych i niepewnych” oraz przez to, iż odsyłają do kryteriów, które będą precyzowane w aktach wewnętrznych uczelni publicznej.

Zaznaczyć należy, że kwestionowane uregulowanie znajduje uzasadnienie w art. 70 ust. 5 Konstytucji, wyrażającym zasadę autonomii szkół wyższych. W wyroku sygn. akt SK 18/99 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „ustawy określające zasady działania publicznych szkół wyższych muszą - w myśl art. 70 ust. 5 konstytucji, respektować ich autonomię, tzn. nie mogą znosić istoty tej autonomii, poprzez zupełne i wyczerpujące unormowanie wszystkich spraw, które określają pozycję studenta w państwowej szkole wyższej. W przeciwnym przypadku rola państwowych szkół wyższych sprowadzałaby się jedynie do wykonywania ustaw, zaś organy tych szkół stałyby się organami państwa, co równałoby się zniesieniu ich autonomii.” Trybunał w tym wyroku także zaakcentował, że „konstytucja zakłada istnienie aktów wewnętrznych tych uczelni i że uczelnie regulują tymi aktami zakładowymi, zgodnymi z prawem - prawa i obowiązki studentów. (...) Prawo do takich regulacji wewnętrznych przysługuje wszystkim szkołom wyższym po to, by mogły one realizować cel publiczny, jakim jest kształcenie studentów i prowadzenie badań naukowych (twórczej pracy artystycznej)”.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, należy stwierdzić, że przepisy art. 170a ust. 3-5 ustawy o szkolnictwie nie kolidują z wynikającymi z art. 2 Konstytucji wymogami poprawnej legislacji, w szczególności zasadą określoności przepisów. Tym samym zaskarżone przepisy nie naruszają wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Kolejną kwestią, jaką należy rozważyć jest zarzut niejasności sformułowany pod adresem art. 170a ust. 6 ustawy o szkolnictwie, zgodnie z którym „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”. Zarzut ten jest niezasadny.

Na wstępie należy zauważyć, że kwestionowany przepis jest funkcjonalnie związany z omówioną wyżej regulacją, dotyczącą realizacji jednorazowego uprawnienia do studiów na drugim kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej bez wnoszenia opłat, a także ich kontynuowania bez wnoszenia opłat przez najlepszych studentów.

Zgodnie z regułą ogólną, wskazaną w art. 99 ust. 1 pkt 1b ustawy o szkolnictwie, student ma obowiązek uiszczać na rzecz uczelni publicznej opłaty za świadczone usługi edukacyjne związane z kształceniem na studiach stacjonarnych, w przypadku korzystania z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS określonym w art. 170a ust. 2 tej ustawy. Zakwestionowany art. 170a ust. 6 ustawy o szkolnictwie wprowadza wyjątek od tego obowiązku. Dotyczy on sytuacji, w której student realizuje jednorazowe uprawnienie do studiów na drugim kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej bez wnoszenia opłat. Z zakwestionowanego przepisu wynika, że student ten, po spełnieniu kryteriów, o których mowa w art. 181 ust. 1 ustawy o szkolnictwie (a więc kryterium do uzyskania stypendium rektora dla najlepszych studentów), może po raz drugi otrzymać podstawowy limit punktów ECTS, uprawniający go do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat.

Treść art. 170a ust. 6 ustawy o szkolnictwie można zatem wyjaśnić i uzasadnić przy zastosowaniu przyjętych technik interpretacyjnych. W tym stadium jego stosowania brak jest dowodów pozwalających obalić domniemanie konstytucyjności, a zarazem poddać w wątpliwość racjonalność działania ustawodawcy.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że art. 170a ust. 6 ustawy o szkolnictwie nie narusza wynikających z art. 2 Konstytucji wymagań poprawnej legislacji, w szczególności zasady określoności przepisów. Tym samym zaskarżony przepis jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Pod adresem art. 170a ust. 7 ustawy o szkolnictwie, który stanowi, że „uprawnienie, o którym mowa w ust. 3, jest jednorazowe”, Wnioskodawca sformułował zarzut dotyczący niedostatecznej określoności użytego w tym przepisie pojęcia „jednorazowość”. Zdaniem Grupy posłów, wskazany brak powoduje, że nie

jest wiadomo, czy uprawnienie do podjęcia studiów na drugim kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej bez wnoszenia opłat przez studenta lub absolwenta pierwszego kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej ulega „skonsumowaniu” już w momencie formalnego przyjęcia na drugi kierunek studiów, nawet jeśli nie dojdzie do zrealizowania przez studenta żadnego z elementów programu (np. z powodów losowych), czy też dopiero po zaliczeniu pewnej części programu.

Przyznać trzeba, że ustawa wprost nie określa, ani nie definiuje co rozumie przez jednorazowe uprawnienie studenta lub absolwenta pierwszego kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej do podjęcia studiów na drugim kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej bez wnoszenia opłat. Fakt ten nie oznacza jednak, że zarzut Wnioskodawcy jest zasadny. Należy bowiem poszukiwać możliwości ustalenia treści normatywnej zakwestionowanej regulacji w drodze wykładni.

Na wstępie wyjaśnić trzeba znaczenie użytego w art. 170a ust. 7 ustawy o szkolnictwie pojęcia „jednorazowy”. Przyjmuje się, że wyraz „jednorazowy” rozumiany jest jako: „raz jeden dany, uczyniony, zachodzący, jednokrotny” (por. „Słownik Języka Polskiego” pod red. M. Szymczaka, PWN 1978, tom I, s. 835). Należy także wyjaśnić znaczenie wyrazu „podjąć, podejmować”, zamieszczonego w przepisie odesłania, tj. w ust. 3 tego artykułu. Wyraz ten jest rozumiany jako „przedsięwziąć jakieś działanie, wziąć coś na siebie, rozpocząć coś ponownie” (por. „Słownik Języka Polskiego” pod red. M. Szymczaka, PWN 1979, tom II, s. 732).

Należy także odwołać się do przepisów zawartych w ustawie o szkolnictwie. W pierwszej kolejności do art. 170 tej ustawy, zgodnie z którym „osoba przyjęta na studia nabywa prawa studenta z chwilą immatrykulacji i złożenia ślubowania, którego treść określa statut uczelni”. Przepis art. 2 ust. 1 pkt 19 ustawy o szkolnictwie stanowi, że immatrykulacja to akt przyjęcia w poczet studentów uczelni. Trzeba również uwzględnić art. 189 ustawy o szkolnictwie. Przepis ten, który został zamieszczony w rozdziale 2. działu IV, dotyczącym praw i obowiązków studentów, stanowi, że „Student jest obowiązany postępować zgodnie z treścią ślubowania i regulaminem studiów” (ust. 1), zaś ust. 2 tego artykułu wymienia „w szczególności” obowiązki studenta zaliczając do nich: uczestniczenie w zajęciach dydaktycznych i

organizacyjnych zgodnie z regulaminem studiów (pkt 1), składanie egzaminów, odbywanie praktyk i spełnianie innych wymogów przewidzianych w planie studiów (pkt 2) oraz przestrzeganie przepisów obowiązujących w uczelni (3). Trzeba także wziąć pod uwagę przepisy art. 160 ustawy o szkolnictwie, zgodnie z którym „organizację i tok studiów oraz związane z nimi prawa i obowiązki studenta określa regulamin studiów” (ust. 1), oraz „Studia w uczelni są prowadzone według planów studiów i programów kształcenia” (ust. 2).

Warto także wskazać, że zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie warunków, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów w uczelniach (Dz. U. Nr 160, poz. 958), postanowienia regulaminu studiów w uczelniach określają:

- czas trwania oraz organizację roku akademickiego, w tym terminy rozpoczęcia i zakończenia zajęć (pkt 1),

- termin i sposób podawania do wiadomości studentów planów studiów i programów kształcenia (pkt 2).

Ponadto, stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz. U. Nr 243, poz. 1445), program studiów dla kierunku studiów, poziomu i profilu kształcenia określa m.in. plan studiów prowadzonych w formie stacjonarnej (pkt 5).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że uprawnieniem do jednorazowego podjęcia studiów, o którym mowa w art. 170a ust. 3 ustawy o szkolnictwie, objęty jest każdy stan faktyczny, z którego wynika, że osoba będąca studentem w rozumieniu art. 170 tej ustawy rozpoczęła studia na drugim kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej bez wnoszenia opłat, a więc zajęcia, zgodne z planem studiów i w terminie określonym w regulaminie studiów. Zdarzenie to, stosownie do treści art. 170a ust. 7 ustawy o szkolnictwie, może nastąpić tylko jeden raz.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „[p]osługiwanie się zwrotami niedookreślonymi jest tradycyjną techniką ustawodawczą, niebudzącą zastrzeżeń z punktu widzenia dookreśloności przepisów, które takimi zwrotami się posługują, jeżeli tylko zachowane są gwarancje proceduralne dotyczące wypełniania

tych zwrotów realną treścią. Orzeczenia sądowe (podjęte w ramach prawidłowo prowadzonego postępowania i prawidłowo uzasadnione) zapewniają istnienie tych gwarancji. Oczywiście w takiej sytuacji przyjęty mechanizm regulacyjny zwiększa ryzyko sporów i wątpliwości interpretacyjnych. Jest to kwestia stosowania prawa, a sam zakres konstytucyjnej swobody regulacyjnej ustawodawcy nie zostaje przekroczony (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05, OTK ZU nr 5/A /2006, poz. 53).

Należy zaznaczyć, że w przypadku kwestionowanego przepisu zostały zapewnione gwarancje proceduralne umożliwiające objęcie jego stosowania kontrolą sądów administracyjnych. W art. 170a ust. 8 ustawy o szkolnictwie ustawodawca przewidział możliwość wydawania przez rektora, na wniosek studenta, decyzji w sprawie „prawa studenta do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat”. Do tych decyzji stosuje się art. 207 ust. 1 ustawy o szkolnictwie. Z przepisu tego wynika, że m.in. do decyzji podjętych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studentów, „stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego”.

Reasumując, należy stwierdzić, że art. 170a ust. 7 ustawy o szkolnictwie da się wyjaśnić, a nadto stosowanie tego przepisu jest objęte gwarancjami proceduralnymi umożliwiającymi kontrolę sądu administracyjnego.

Uprawniony jest zatem pogląd, że art. 170a ust. 7 ustawy o szkolnictwie nie narusza zasady prawidłowej legislacji oraz zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Należy stwierdzić, że także przepisy art. 170a ust. 8 i 9 ustawy o szkolnictwie nie kolidują z tymi zasadami. Wnioskodawca, argumentację na poparcie zarzutów niekonstytucyjności, ograniczył jedynie do stwierdzenia, że „w art. 170a niejasny jest też wzajemny stosunek ust. 8 i 9”.

Jak już wspomniano, pierwszy z zakwestionowanych przepisów, tj. art. 170a ust. 8 ustawy o szkolnictwie, stanowi, że decyzje dotyczące prawa studenta do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat podejmuje rektor, na wniosek studenta

zaopiniowany przez kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni. Przepis ten służy realizacji uprawnienia studenta do nieodpłatnego kształcenia. Zaznaczyć należy, że w ust. 4 art. 170a ustawy o szkolnictwie ustawodawca nie uwarunkował prawa do „kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat na kolejnym roku studiów” od uzyskania stypendium rektora dla najlepszych studentów, lecz od „spełnienia kryteriów” jego uzyskania. Takie rozwiązanie niewątpliwie wymaga wprowadzenia regulacji zawartej w ust. 8 art. 170a ustawy o szkolnictwie.

Z kolei zgodnie z art. 170a ust. 9 ustawy o szkolnictwie, kandydat na studia stacjonarne w uczelni publicznej jest obowiązany do złożenia oświadczenia o spełnianiu warunków do podjęcia i kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat. Oświadczenie będzie stanowić podstawę weryfikacji, czy osoba ta po przyjęciu na studia będzie miała uprawnienie do podjęcia lub kontynuowania tych studiów bez wnoszenia opłaty za zajęcia dydaktyczne. Wprowadzenie tego przepisu do ustawy było niezbędne, ponieważ kandydata na studia stacjonarne nie wiążą jeszcze akty wewnętrzne uczelni.

Należy zatem stwierdzić, że przedstawione we wniosku zarzuty nie przesądzają o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu w aspekcie zasady określoności przepisów prawa.

Wnioskodawca nie przeprowadził również skutecznego dowodu pozwalającego Trybunałowi Konstytucyjnemu na przełamanie domniemania konstytucyjności zakwestionowanego art. 170a ust. 10 ustawy o szkolnictwie, zawierającego przepis upoważniający do określenia wzoru oświadczenia studenta o spełnianiu warunków do podjęcia i kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat. Nie można bowiem uznać za dostateczne uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności tego przepisu stwierdzenia, że „[w]obec 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 psw upoważnienia do określenia wzoru takiego oświadczenia w drodze rozporządzenia ministra”.

W tych okolicznościach, uprawniony jest pogląd, że art. 170a ust. 10 ustawy o szkolnictwie jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Odnosząc się do zarzutu, dotyczącego naruszenia przez art. 170a ust. 4 i 5 ustawy o szkolnictwie zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, należy stwierdzić, co następuje.

Z treści uzasadnienia wniosku wynika, że regulacja, którą kwestionuje Grupa posłów, dotyczy uprawnienia studenta lub absolwenta pierwszego kierunku studiów do rozpoczęcia studiów na drugim kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej bez wnoszenia opłat, a także kontynuowania ich, bez wnoszenia opłat, przez studentów spełniających kryteria do uzyskania stypendium rektora dla najlepszych studentów.

Należy zaznaczyć, że sformułowany przez Wnioskodawcę zarzut niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów nie został poparty przekonującym uzasadnieniem. Wnioskodawca argumentuje, że „[u]stawodawca 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. Szansę studenta na bezpłatne studiowanie nie zależą bowiem wyłącznie od jego własnych wyników, lecz są tym większe, im słabsze wyniki osiągną jego koledzy; jeżeli na danym kierunku grupa osób uprawnionych do stypendiów rektora dla najlepszych studentów to jednostki wybitne, to pozostali studenci, nawet jeśli osiągną bardzo dobre wyniki w nauce, zostaną w swoisty sposób ukarani pozbawieniem prawa do bezpłatnego studiowania”.

Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiedział się na temat znaczenia konstytucyjnego nakazu urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. W wyroku z dnia 5 września 2006 r. (sygn. akt K 51/05, OTK-A 2006/8/100) Trybunał stwierdził, że „na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. W katalogu wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną mieści się

m.in. tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, a także prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (zob. orzeczenie z dnia 25 lutego 1997 r., sygn. akt K. 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7, s. 56), równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli (zob. wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, s. 539). Trybunał Konstytucyjny przypominał również, że ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości (sygn. K. 5/99, jw., s. 539).”

Uwzględniając przedstawione wyżej znaczenie zasady sprawiedliwości społecznej, przedstawionemu we wniosku zarzutowi odwołującemu się do tej zasady, trzeba odmówić trafności.

Grupa posłów kwestionuje regulację stanowiącą część mechanizmu odpłatności za korzystanie z niektórych usług edukacyjnych świadczonych przez uczelnie publiczne w formie studiów stacjonarnych wprowadzonego ustawą zmieniającą. Istotą i celem wprowadzonych zmian jest zwiększenie dostępności do studiów, szczególnie dla osób mniej zamożnych oraz osób ze środowisk o niższym kapitale kulturowym, którzy dotychczas płacili za studia. Kwestionowane uregulowanie dla 10 % najlepszych studentów gwarantuje naukę na drugim kierunku studiów bez wnoszenia opłat.

Przy obecnych możliwościach budżetowych państwa można postawić pytanie, czy urzeczywistnieniem zasad sprawiedliwości jest utrzymywanie nadal nieodpłatności za pobieranie nauki przez uczelnie wyższe w formule obowiązującej przed nowelizacją, a więc bezpłatności za studia stacjonarne niezależnie od tego na ilu kierunkach odbywa się kształcenie studenta, kosztem tych, którzy nie mogą podjąć studiów bez odpłatności nawet na jednym kierunku.

Wydaje się, że rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie, przewidujące z jednej strony tylko nagradzanie najlepszych studentów studiujących na drugim

kierunku, a z drugiej – stworzenie dostępności dla osób studiujących po raz pierwszy jest konstytucyjnie umotywowane.

W tych okolicznościach należy stwierdzić, że art. 170a ust. 4 i 5 ustawy o szkolnictwie nie narusza zasad sprawiedliwości społecznej wyrażonych w art. 2 Konstytucji.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b, a także art. 170a ustawy o szkolnictwie, z zasadą bezpłatności nauki w szkołach publicznych wyrażoną w art. 70 ust. 2 Konstytucji, należy stwierdzić, co następuje.

Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność modelu ustanawiającego odpłatność za świadczenie „niektórych usług edukacyjnych” w publicznych szkołach wyższych, który dotyczy:

- kształcenia studentów na drugim kierunku studiów w formie stacjonarnej (z możliwością zwolnienia z opłat przewidzianą w art. 170a ust. 4 ustawy o szkolnictwie) lub kolejnych kierunków studiów,

- kształcenia studentów na studiach stacjonarnych w przypadku korzystania z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS.

Grupa posłów uważa, że w przypadku wymienionych usług edukacyjnych ustrojodawca w art. 70 ust. 2 Konstytucji gwarantuje bezpłatne prawo do nauki. Zatem ustawodawca, wprowadzając zakwestionowane przepisy, wykroczył poza granice określone w tym przepisie konstytucyjnym.

Wskazany przez Wnioskodawcę wzorzec kontroli wchodzi w skład art. 70 Konstytucji, statuującego prawo do nauki, który ma następującą treść:

„1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.

2. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.

3. Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i

działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.

4. Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

5. Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.”

Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się w wyroku z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182), do przytoczonej regulacji konstytucyjnej, wskazał, iż „[r]ozbudowany pod względem redakcyjnym i bogaty z punktu widzenia zawartości normatywnej art. 70 Konstytucji dotyczy prawa do nauki, nie tylko przez jego ustanowienie (ust. 1), ale również wskazanie podstawowych gwarancji jego realizacji, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim: wolność wyboru rodzaju szkoły (ust. 3 zdanie 1), wolność zakładania szkół różnych typów (ust. 3 zdanie 2-3), a także określenie pewnych elementów ustroju szkolnictwa, takich jak: zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych (ust. 2), zasada powszechnego i równego dostępu obywateli do wykształcenia (ust. 4 zdanie 1), zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów (ust. 4 zdanie 2), zasada trójszczeblowości ustroju szkolnictwa (ust. 3 zdanie 2), zasada dwusektorowości szkolnictwa, mogącego przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego (ust. 3) oraz zasada autonomii szkół wyższych (ust. 5).”

W piśmiennictwie, w oparciu o regulację zawartą w art. 70 Konstytucji, skonstruowano formułę określającą treść prawa do nauki, wskazując, że jest nią „możliwość zdobywania wiedzy, kształcenia prowadzonego w zorganizowanych formach, w sposób regularny i ciągły, obejmującego najpierw pewien kanon podstawowy wiadomości ogólnych, a następnie umożliwiającego uzyskiwanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej, kończonego uzyskaniem dokumentów, jednolicie w skali kraju dających szanse kontynuowania nauki bądź wykonywania określonego zawodu”. Wskazano także, że Konstytucja przesądza tylko niektóre, najbardziej

podstawowe elementy prawa do nauki, a szczegółowe jego ukształtowanie pozostawia ustawodawcy zwykłemu. Ustawodawca może nakładać różnego rodzaju ograniczenia na prawo do nauki, byle tylko dochowane były ogólne wymagania z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podkreślono także, iż prawo do nauki, mimo że jest w Konstytucji unormowane szerzej i dokładniej niż inne prawa o socjalnym charakterze, nie ma charakteru absolutnego (zob. komentarz do art. 70, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. III, Warszawa 2003, str. 3).

Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny, w wyroku w sprawie o sygn. akt SK 18/99, uznał za zgodny min. z art. 70 ust. 2 Konstytucji model ustanawiający odpłatność za „świadczenie niektórych usług edukacyjnych” w publicznych szkołach wyższych mający postać równoległego tworzenia studiów dziennych (nieodpłatnych) oraz studiów wieczorowych (odpłatnych).

W wyroku tym w pierwszej kolejności Trybunał rozważył zagadnienie prawa do nauki oraz prawa do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia w konfrontacji z „ogólnie ujętym nakazem nieodpłatnego nauczania w publicznych szkołach wyższych”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do nauki, należące do podstawowych praw jednostki we współczesnym społeczeństwie, „musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ale stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym.” Trybunał podkreślił, że „[p]rawo do nauki, którego korelatem są odpowiednie powinności władzy publicznej, stanowi w swej istocie gwarancję dostępności i powszechności, a nie nieodpłatności kształcenia. Celem i istotą tego prawa jest bowiem stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym także z uwzględnieniem edukacji na poziomie wyższym.”

W omawianym wyroku odniesiono się także do kwestii umiejscowienia zasady bezpłatności nauki w szkołach publicznych (art. 70 ust. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny ustalił, że:

- „po pierwsze, zasada bezpłatności nauczania w szkołach publicznych stanowi tylko jeden z elementów składających się na gwarantowane konstytucyjnie prawo do nauki. Wśród pozostałych elementów należy wskazać przede wszystkim gwarancję powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, udzielaną przez władzę publiczną (art. 70 ust. 4), autonomię szkół wyższych (art. 70 ust. 5), prawo obywateli i instytucji do tworzenia niepublicznych zakładów oświatowych wszystkich szczebli do szkół wyższych włącznie (art. 70 ust. 3),

- po drugie, istnieje ścisły, nierozzerwalny związek pomiędzy poszczególnymi gwarancjami konstytucyjnymi składającymi się na prawo do nauki.

(...)

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 ustępu 1 art. 70. W taki też sposób musi być rozumiana zasada wyrażona w art. 70 ust. 2 konstytucji, dotycząca bezpłatnej nauki w szkołach wyższych”.

Dokonując w omawianym wyroku analizy wzorca zawartego w art. 70 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że dopuszczony w tym przepisie konstytucyjnym wyjątkowy charakter odpłatności za niektóre usługi edukacyjne „przejawiać się może 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 w omawianym wyroku zaznaczono, że „[g]warancja bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej ustanowiona przez omawiany przepis konstytucyjny nie może być rozumiana jako absolutna i nieograniczona. Interpretacja art. 70 ust. 2 konstytucji nie może więc 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). Tego rodzaju podejście opierałoby się na całkowicie fikcyjnym i niemożliwym do realizacji założeniu (nawet w krajach o znacznie wyższym poziomie dochodu narodowego), które musiałoby 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). Wykładnia analizowanej normy konstytucyjnej nie może więc abstrahować od ochrony innych zasad i wartości wskazanych bezpośrednio przez samą konstytucję. Dostęp do bezpłatnych studiów w publicznej szkole wyższej musi być więc z natury rzeczy limitowany i uwzględniać realne możliwości determinowane stanem finansów publicznych państwa.”

Kierując się przedstawionym rozumieniem treści art. 70 ust. 2 Konstytucji, należy dojść do wniosku, że zarzut Grupy posłów, dotyczący kolizji zaskarżonych przepisów z tym wzorcem kontroli, nie został poparty przekonującymi argumentami. Wnioskodawca stwierdził, że ustawodawca, rozszerzając „odpłatność za studia w uczelniach publicznych ponad to, co ustawa dopuszczała przed nowelizacją z 18 marca 2011 r. i co Trybunał uznał za „jeszcze konstytucyjne” w wyroku z 8 listopada 2000 r.” naruszył art. 70 ust. 2 Konstytucji. Takie stwierdzenie sugeruje, że w powołanym wyroku wyznaczono sztywne granice dopuszczalnych opłat za studia.

Tymczasem ani w tym wyroku, ani w żadnym innym, Trybunał Konstytucyjny nie wyznaczył sztywnej granicy odpłatności za studia w szkołach wyższych. W powołanym przez Wnioskodawcę wyroku (wydanym w sprawie o sygn. akt SK 8/99) Trybunał Konstytucyjny określił te granice w formie opisowej. Nadmienić należy, że formę tę uznano za mającą „głębokie uzasadnienie”, ponieważ jest ona wyrazem podwójnego kompromisu: między misją szkoły publicznej a wzrastającą wartością rynkową usługi edukacyjnej oraz między zasadą powszechnej dostępności nauki i autonomią szkół wyższych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 1704).

Głównym argumentem Wnioskodawcy jest to, że „studia na drugim kierunku studiów w ramach studiów stacjonarnych nie należą do domeny dodatkowych usług edukacyjnych. Z pewnością stanowią integralną część podstawowej działalności szkoły wyższej i jako takie powinny być bezpłatne na mocy art. 70 ust. 2 Konstytucji”. Trudno takie stwierdzenia uznać za dowód, że zaskarżone przepisy są sprzeczne z art. 70 ust. 2 Konstytucji. Nie zostały wprowadzone z przekroczeniem granic konstytucyjnych gwarancji bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej - w aspekcie ilościowym lub przedmiotowym - wskazanych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt 18/99.

Uwzględniając motywy, jakimi kierowano się przy wprowadzaniu zaskarżonych przepisów do ustawy o szkolnictwie, należy dojść do wniosku, że przepisy te przyczynią się do realizacji prawa do nauki (art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Należy także zauważyć, że w obecnej sytuacji - powszechnie znanych trudności budżetowych - ustawodawca przyjął rozwiązanie, które w efektywny sposób może urzeczywistniać zasadę powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji).

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, należy stwierdzić, że art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b, a także art. 170a ustawy o szkolnictwie nie naruszają art. 70 ust. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego 38