

K 35/11

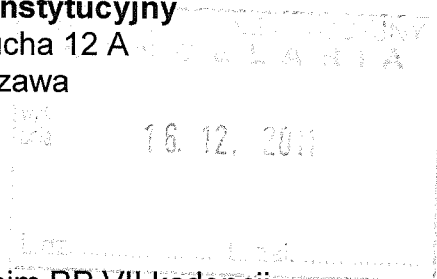


Klub Parlamentarny „Prawo i Sprawiedliwość”

Warszawa, dnia 16 grudnia 2011 r.

Trybunał Konstytucyjny

al. J. Ch. Szucha 12 A
00-918 Warszawa



Wnioskodawca: Grupa posłów na Sejm RP VII kadencji
według załączonej listy, reprezentowanych
przez posła Kazimierza M. Ujazdowskiego

Uczestnicy postępowania:

- 1) Sejm RP
- 2) Prokurator Generalny

WNIOSEK

na podstawie art. 188 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP

Wnosimy o orzeczenie, 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 (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 ustaw, Dz. U. Nr 84, poz. 455) są niezgodne z art. 2 i art. 70 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jako naszego przedstawiciela w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy posła Kazimierza Michała Ujazdowskiego.

UZASADNIENIE

1. Przedmiot zaskarżenia

Wnioskodawca zaskarża kilka nowych przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym (dalej: psw), dodanych przez ustawę zmieniającą z 18 marca 2011 r. Wspólnym mianownikiem ich treści jest odpłatność za naukę (studia) w uczelniach publicznych w określonym zakresie. Przepisy te wprowadzają odpłatność za studia w uczelniach publicznych także w sferze studiów stacjonarnych, która przed ich wejściem w życie oparta była na zasadzie nieodpłatności studiowania.

Zaskarżone przepisy obowiązują od 1 października 2011 r.

W art. 99 ust. 1 pkt 1a psw ustawodawca dopuszcza (fakultatywnie) pobieranie przez uczelnię opłat na drugim i kolejnych kierunkach studiów stacjonarnych.

W art. 99 ust. 1 pkt 1a psw ustawodawca dopuszcza (fakultatywnie) pobieranie przez uczelnię opłat za korzystanie z zajęć na studiach stacjonarnych poza dodatkowym limitem punktów ECTS określonym w art. 170a ust. 2.

Z kolei w art. 99 ust. 1b psw ustawodawca ustanawia obowiązek pobierania przez uczelnię opłat za studia stacjonarne na drugim i kolejnych kierunkach studiów. W zakresie studiów na drugim kierunku ustawodawca ogranicza zakres tego obowiązku za pomocą odesłania do art. 170a ust. 3 i 4. Stosunek między art. 99 ust. 1b i art. 170 ust. 3 i 4 nie jest jednak jasny, o czym będzie mowa niżej.

W art. 170a psw mamy do czynienia z unormowaniem kilku różnych sytuacji.

Ustępy 1 i 2 tego artykułu dotyczą studiów stacjonarnych na pierwszym kierunku. Ich funkcją jest dopuszczenie opłat za korzystanie z zajęć poza określonym limitem punktów ECTS. Wbrew redakcji tych przepisów, eksponującej prawo studenta studiów stacjonarnych do bezpłatnego korzystania z zajęć w określonym, przeliczonym na punkty ECTS zakresie, nowość normatywna tej regulacji nie polega na zagwarantowaniu takiego prawa, jako że wynika ono wprost z art. 70 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji. Polega natomiast na dopuszczeniu – *a contrario* – odpłatności za studia stacjonarne na jednym kierunku w zakresie nieuznanym przez ustawodawcę za objęty „prawem do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat”.

W istocie podobną funkcję pełni w art. 170a psw jego ust. 6, z tym że dotyczy on studiów na drugim kierunku. Przedmiotowy zakres tego przepisu nie jest jasny, o czym będzie mowa niżej.

Ustępy 3–7 w art. 170a psw regulują zagadnienie odpłatności na drugim i kolejnych kierunkach studiów stacjonarnych.

W ust. 3 mowa jest o prawie do „podjęcia” studiów na drugim kierunku studiów „bez wnoszenia opłat”, a ust. 7 zastrzega, że prawo to jest „jednorazowe”. Nie jest jasne, dlaczego ustawodawca dokonał rozłączenia obu przepisów, zamiast połączyć je w jednym ustępie, skoro łącznie stanowią one normatywną całość, której funkcją nie jest potwierdzenie prawa do bezpłatnego pobierania nauki, lecz jego ograniczenie.

Prawo do podjęcia studiów na drugim kierunku „bez wnoszenia opłat”, o którym mowa w art. 170a ust. 3, nie oznacza dla ustawodawcy tego samego, co może rozumieć przeciętny rozsądny użytkownik polszczyzny – mianowicie tego, że studia te są bezpłatne *tout court*, czyli że za studiowanie na drugim kierunku nie pobiera się opłat. Z ust. 5 tego samego 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. Kontynuowanie studiów na dalszych latach uzależnione jest zaś, według art. 170a ust. 4, od spełnienia wspomnianych kryteriów w poprzednim roku studiów. Niespełnienie kryteriów z art. 181 ust. 1 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.

Wreszcie ustępy 8–10 w art. 170a psw dotyczą proceduralnych aspektów stosowania przepisów ust. 1–7 tego samego artykułu i jako takie realizują ustawodawczy zamysł ograniczenia bezpłatności studiów stacjonarnych.

2. Zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 70 ust. 2 Konstytucji

W przekonaniu wnioskodawcy podstawowy wzorzec oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów stanowi art. 70 ust. 2 Konstytucji. W zdaniu pierwszym ustanawia on gwarancję nauki w szkołach publicznych, a w zdaniu drugim wskazuje zakres dopuszczalnych wyjątków. W wykładni zdania drugiego należy kierować się maksymą

exceptiones non sunt extendendae. Wyjątki nie mogą przy tym prowadzić do wypłakania gwarancji bezpłatności studiów z jej istotnej treści. Ich konstrukcja nie może też zakładać, 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. Szkoły wyższe to z natury rzeczy miejsce dla ludzi aktywnych, głodnych wiedzy, niezadowolających się jej minimum niezbędnym do zdobycia dyplomu. Ustawodawca powinien premiować takie postawy, a nie wiązać z nimi ciężary finansowe.

W uzasadnieniu wyroku z 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, Trybunał Konstytucyjny przyjął maksymalnie szeroką interpretację pojęcia „niektóre usługi edukacyjne” w art. 70 ust. 2 Konstytucji, obejmując nim studia wieczorowe i zaoczne jako takie. Tym samym Trybunał dopuścił różnicowanie dostępu do studiów bezpłatnych według kryterium kompetencji kandydatów. Jednocześnie podkreślił, że „prawo do nauki należy do podstawowych praw jednostki we współczesnym społeczeństwie. Prawo to 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”.

Pogłębianie i poszerzanie wiedzy i umiejętności przez uzdolnione i aktywne jednostki to nie tylko ich indywidualna korzyść, ale inwestycja w rozwój całego społeczeństwa, z którego owoców będą korzystać wszyscy. Tymczasem zaskarżone przepisy realizują zasadę reglamentacji studiów nieodpłatnych według kryterium „nikomu nie za dużo” w dziedzinie wiedzy, tj. w sferze, w której stosowanie czysto mechanicznych rozwiązań może prowadzić tylko do cywilizacyjnego i kulturowego zacofania. To tak, jakby ustanowiono dodatkowe obciążenie finansowe osób nabywających książki, jeśli osoby te już posiadają księgozbiór uznany przez państwo za wystarczające minimum.

Podjęcie studiów na dwóch kierunkach, w miarę zdolności i chęci osoby zainteresowanej, stanowi realizację prawa do nauki w jego najbardziej wartościowym znaczeniu. Służy bowiem powiększaniu narodowego potencjału cywilizacyjnego i edukacyjnego poprzez rozwój wszechstronnych kompetencji absolwentów szkół wyż-

szych. Społeczna wartość jednostki wszechstronnie wykształconej, niebędącej tylko specjalistą w wąskiej dziedzinie, rośnie i będzie rosnąć w dającej się przewidzieć przyszłości.

W uzasadnieniu wyroku z 8 listopada 2000 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, iż konstytucyjne upoważnienie do pobierania opłat za zajęcia dydaktyczne może dotyczyć tylko tych form działalności dydaktycznej szkoły (rodzaju zajęć, systemu studiów), które znajdują się poza zakresem działalności podstawowej publicznej szkoły wyższej. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na to, że: „Upoważnienie do pobierania opłat za zajęcia dydaktyczne dotyczy tych form działalności dydaktycznej szkoły (rodzaju zajęć, systemu studiów), które znajdują się poza wyżej określonym zakresem działalności podstawowej publicznej szkoły wyższej” (SK 18/99 . Wyrok z dnia 8. 11.2000r.). Stąd racjonalne i zgodne z konstytucyjnym prawem do nauki jest prawo uczelni do pobierania opłat za takie usługi jak kształcenie studentów na studiach niestacjonarnych, powtarzanie określonych zajęć, studia w języku obcym, studia podyplomowe czy za studia nie objęte planem studiów. Jednakże, 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.

Trzeba zwrócić uwagę na to, że zgoda na wprowadzenie przez ustawodawcę obligatoryjnej odpłatności za ten typ studiów prowadziłyby 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.

Trzeba też zauważyć, że naruszenie art. 70 ust. 2 Konstytucji polega dodatkowo 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. Dlatego też art. 99 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji dawał uczelni publicznej prawo do pobierania opłat za świadczenie niektórych usług edukacyjnych. Tymczasem za skarżoną nowelizacją poza zakresem upoważnienia konstytucyjnego ustanawia obligatoryjność odpłat za studia na drugim kierunku.

Wszystkie zaskarżone przepisy realizują rozszerzenie odpłatności 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. Dlatego podlegają one ocenie przede wszystkim z punktu widzenia art. 70 ust. 2 Konstytucji.

3. Zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji

Dodatkowym wzorcem kontroli zaskarżonych przepisów jest art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim ustanawia *implicite* zasady poprawnej legislacji, ochrony zaufania obywatela do państwa i sprawiedliwości. 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. Tymczasem zaskarżona regulacja kryje w sobie wiele trudności interpretacyjnych i pułapki dla obywatela zainteresowanego pobieraniem nauki na studiach stacjonarnych.

Art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b psw zakłada fakultatywność opłat za studia w przypadkach przewidzianych w tych punktach, skoro w ust. 1 *in princ.* ustawodawca używa czasownika „może”. Ale już ust. 1b tego samego artykułu, stanowiący dopełnienie ust. 1 pkt 1a, zredagowany jest w sposób wskazujący na obowiązek uczelni pobierania opłat za drugi kierunek studiów (wyrażenie „pobiera się opłaty”). Sprzeczność między fakultatywnością a obligatoryjnością odpłatności występuje również w unormowaniu zawartym w art. 99 ust. 1 pkt 1b z jednej strony i w art. 170a ust. 2 z drugiej strony.

W art. 170a ust. 3 psw ustawodawca pozornie gwarantuje prawo do podjęcia studiów stacjonarnych na drugim kierunku „bez wnoszenia opłat”, ale treść ust. 4 i 5 zaprzecza tej gwarancji, ponieważ ustawodawca zobowiązuje studenta do wstecznego uiszczenia opłat za pierwszy rok (ust. 5) oraz do uiszczania opłat za drugi i dalsze lata studiów (ust. 4) w razie niespełnienia kryteriów, o których mowa w art. 181 ust. 1. Dwukrotne odesłanie do tego ostatniego przepisu jest bardzo niefortunne, ponieważ

nie pozwala na jednoznaczne ustalenie kryteriów decydujących o istnieniu bądź nieistnieniu obowiązku uiszczania opłat za studia. Przepis art. 181 ust. 1 brzmi: „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”. Przepis ten nie precyzuje „kryteriów”, lecz jedynie pozwala 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. Należy podkreślić, 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. Niezależnie od niejasności co do interpretacji ustawy, 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).

Odesłanie w art. 170a ust. 4 i 5 do art. 181 ust. 1 w związku z art. 174 ust. 4 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. Szanse 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.

W art. 99 ust. 1b mamy do czynienia z odesłaniem, w zakresie drugiego kierunku studiów, do art. 170a ust. 3 i 4. Tymczasem pierwszy z przepisów dotyczy *expressis verbis* jedynie podjęcia studiów „równocześnie na kilku kierunkach”. Natomiast art. 170a ust. 3 – i związany z nim ust. 4 tego samego artykułu – odnosi się wprost 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. Rodzi to istotne trudności interpretacyjne.

Na tle art. 99 ust. 1b i art. 170a ust. 3–5 możliwe są *prima facie* różne, wzajemnie przeciwne kierunki wykładni co do kwestii odpłatności za studia na trzecim kierunku (odpowiednio także na dalszych kierunkach), jeżeli studia na tym kierunku nie są podejmowane równocześnie ze studiami na pierwszym kierunkiem. Z jednej strony art. 99 ust. 1b dotyczy wszak *expressis verbis* równoczesnego podjęcia studiów na dwóch lub kilku kierunkach, z drugiej strony art. 170a ust. 3–5 odnosi się do podjęcia studiów na drugim kierunku przez osobę, która podjęła studia na pierwszym kierunku wcześniej.

Niejasna jest treść art. 170 ust. 6. Mowa jest w nim o uzyskaniu limitu punktów ECTS, o którym mowa w art. 164a, „po raz drugi”. Czy chodzi o ponowne wykorzystanie („przepisanie”) w ramach drugiego kierunku, bez obowiązku wniesienia opłat, punktów uzyskanych na pierwszym kierunku (w przypadku wspólnych zakresów programowych), czy o możliwość ponownego bezpłatnego uczestniczenia na te same zajęcia, czy też o uczęszczanie na dowolne zajęcia objęte drugim kierunkiem studiów w ramach limitu punktów, o którym mowa?

W art. 170a ust. 7 niejasne jest pojęcie „jednorazowości” uprawnienia, o którym mowa w ust. 3. 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.

O tym, 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, świadczy treść art. 170a ust. 8: do tego, aby student mógł korzystać z zajęć „bez wnoszenia opłat”, potrzebna jest indywidualna decyzja rektora wydawana na wniosek studenta po zaopiniowaniu przez kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni. Notabene sama kon-

strukcja „nadawania” prawa do bezpłatnego korzystania z zajęć decyzją rektora musi budzić zastrzeżenia na gruncie art. 70 ust. 2 Konstytucji.

Wobec przedstawionego wyżej chaosu legislacyjnego ustawowe zobowiązanie kandydata na studia do złożenia „oświadczenia o spełnianiu warunków do podjęcia i kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat” (art. 170 ust. 9) 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.

W art. 170a niejasny jest też wzajemny stosunek ust. 8 i ust. 9.

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 psw upoważnienia do określenia wzoru takiego oświadczenia w drodze rozporządzenia ministra.