

WYROK*

z dnia 8 listopada 2000 r.

Sygn. SK 18/99**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień
Janusz Trzcíński
Marian Zdyb

Lidia Banaszkiewicz – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 8 listopada 2000 r., sprawy Jacka B. ze skarg konstytucyjnych z 21 maja 1999 r. i z 20 marca 2000 r., co do których zarządzono łączne rozpoznanie pod wspólną sygnaturą SK 18/99, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: skarżącego, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Ministrów, Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego i Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 70 ust. 1 i 2 konstytucji,
- art. 30 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 92 ust. 1 konstytucji,
- art. 144 ust. 1 oraz art. 148 zd. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 65 ust. 1, art. 70 ust. 1 i 2, art. 92 ust. 1 w zw. z art. 93 ust. 2 konstytucji,
- art. 161 zd. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 konstytucji,
- § 8 pkt 2, § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni (Dz.U. Nr 84, poz. 380 ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 70 ust. 1 i 2, art. 92 ust. 1 konstytucji,

* Tekst sentencji został opublikowany w Dz.U. Nr 101, poz. 1091.

- § 1 pkt 2, § 4 ust. 3, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1 zarządzenia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego Nr 31/98 z 26 maja 1998 r. z art. 31 ust. 3, art. 70 ust. 1 i 2, art. 93 ust. 2 konstytucji,
- § 6 w zw. z § 1 pkt 2 i § 4 ust. 3 zarządzenia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego w związku z § 5 regulaminu studiów w Uniwersytecie Wrocławskim i art. 143 ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 31 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 70 ust. 2 konstytucji.
- zarządzenia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego – jako całości z art. 7 i art. 93 ust. 2 konstytucji,
- § 46 pkt b w zw. z § 37 ust. 2 regulaminu studiów w Uniwersytecie Wrocławskim i § 6 w zw. z § 1 pkt 2 i § 4 pkt 3 oraz § 7 pkt 6 zarządzenia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego Nr 31/98 z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 70 ust. 1 i 2, art. 93 ust. 2 konstytucji.

o r z e k a:

1. Artykuł 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385; zm.: z 1992 r. Nr 54, poz. 254, Nr 63, poz. 314; z 1994 r. Nr 1, poz. 3, Nr 43, poz. 163, Nr 105, poz. 509, Nr 121, poz. 591; z 1996 r. Nr 5, poz. 34, Nr 24, poz. 110; z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 96, poz. 590, Nr 104, poz. 661, Nr 121, poz. 770, Nr 141, poz. 943; z 1998 r. Nr 50, poz. 310, Nr 106, poz. 668, Nr 162, poz. 1115 i poz. 1118), rozumiany jako upoważniający do wprowadzania – dla zapewnienia dostępu do nauki, obok podstawowych w publicznej szkole wyższej studiów bezpłatnych – opłat za studia w zakresie i w wysokości, w jakich niezbędny koszt tych studiów nie znajduje pokrycia w środkach publicznych, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 70 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 konstytucji,

2. Artykuł 144 ust. 1 oraz artykuł 148 zdanie pierwsze ustawy, o której mowa w pkt. 1, są zgodne z art. 2, art. 70 ust. 1 i 2 konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 65 ust. 1 konstytucji,

3. Paragraf 8 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni (Dz.U. Nr 84, poz. 380; zm.: Nr 112, poz. 485) jest zgodny z art. 70 ust. 1 i 2 konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 konstytucji,

4. Paragraf 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów, o którym mowa w pkt. 3 jest zgodny z art. 70 ust. 1 i 2 konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 konstytucji,

ponadto

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643; zm.: z 2000 r. Nr 48, poz. 552, Nr 53, poz. 638) w zakresie badania zgodności:

1. Artykułu 30 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385; zm.: z 1992 r. Nr 54, poz. 254, Nr 63, poz. 314; z 1994 r. Nr 1, poz. 3, Nr

43, poz. 163, Nr 105, poz. 509, Nr 121, poz. 591; z 1996 r. Nr 5, poz. 34, Nr 24, poz. 110; z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 96, poz. 590, Nr 104, poz. 661, Nr 121, poz. 770, Nr 141, poz. 943; z 1998 r. Nr 50, poz. 310, Nr 106, poz. 668, Nr 162, poz. 1115 i poz. 118) **oraz paragrafu 8 pkt 2 i paragrafu 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni (Dz.U. Nr 84, poz. 380; zm.: Nr 112, poz. 485) z art. 92 ust. 1 konstytucji,**

2. Artykułu 144 ust. 1 oraz artykułu 148 zdanie pierwsze ustawy, o której mowa w pkt. 1 z art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 2 konstytucji,

3. Artykułu 161 zdanie drugie ustawy, o której mowa w pkt. 1 z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji,

4. Paragrafu 1 pkt 2, paragrafu 4 ust. 3, paragrafu 6 ust. 1 i paragrafu 7 ust. 1 zarządzenia Nr 31/98 Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego z 26 maja 1998 r. z art. 31 ust. 3, art. 70 ust. 1 i 2 i art. 93 ust. 2 konstytucji,

5. Zarządzenia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego, o którym mowa w pkt. 4 z art. 7 i art. 93 ust. 2 konstytucji,

6. Paragrafu 5 Regulaminu studiów w Uniwersytecie Wrocławskim z 25 marca 1992 r. ze zmianami z 26 kwietnia 1995 r. z art. 31 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 2 konstytucji,

7. Paragrafu 46 pkt b) w związku z paragrafem 37 ust. 2 Regulaminu studiów w Uniwersytecie Wrocławskim, o którym mowa w pkt. 6 i paragrafu 6 w związku z paragrafem 1 pkt 2 i paragrafem 4 ust. 3 oraz paragrafem 7 ust. 6 zarządzenia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego, o którym mowa w pkt. 4 z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 70 ust. 1 i 2 i art. 93 ust. 2 konstytucji,

8. Paragrafu 6 w związku z paragrafem 1 pkt 2 i paragrafem 4 ust. 3 zarządzenia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego, o którym mowa w pkt. 4, w związku z paragrafem 5 Regulaminu studiów w Uniwersytecie Wrocławskim, o którym mowa w pkt. 6 z art. 31 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 2 konstytucji,

ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Uzasadnienie:

I

1. Jacek B. skierował do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną datowaną na 21 maja 1999 r., żądając zbadania zgodności:

– art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 70 ust. 1 i 2 konstytucji,

– § 8 pkt 2, § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni (Dz.U. Nr 84, poz. 380 ze zm.) z art.

31 ust. 3, art. 70 ust. 1 i 2, art. 92 ust. 1 konstytucji,

– § 1 pkt 2, § 4 ust. 3, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1 zarządzenia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego Nr 31/98 z dnia 26 maja 1998 r. z art. 31 ust. 3, art. 70 ust. 1 i 2, art. 93 ust. 2 konstytucji oraz zarządzenie Rektora w całości z art. 7 i art. 93 ust. 2 konstytucji,

– art. 30 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 92 ust. 1 konstytucji,

– art. 161 zd. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji

Skarżący wskazał, iż ostatecznym rozstrzygnięciem organu administracji, odnoszącym się do jego konstytucyjnych praw i wolności, a wydanym na podstawie zaskarżonych przepisów jest decyzja nr DN-6212A/184/99 z 26 lutego 1999 r., przesądzająca o obowiązku dokonania przez skarżącego opłaty na rzecz Uniwersytetu Wrocławskiego za zajęcia dydaktyczne na studiach zaocznych, w wysokości 1150 zł – ustalonej na podstawie § 4 ust. 3 zarządzenia Rektora w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów.

Decyzja ta utrzymana została następnie w mocy – zdaniem skarżącego – decyzją nr DN-6212A/184a/99 z 12 marca 1999 r., uzupełnioną pouczeniem zawartym w piśmie nr DN-6212/184b/99 z 15 kwietnia 1999 r. o braku możliwości zaskarżenia tej decyzji do NSA.

Do skargi dołączone zostały materiały w kolejności określającej sytuację skarżącego w sposób znaczący dla skargi konstytucyjnej. Są to:

– wniosek skarżącego z 19 lutego 1999 r. o zwolnienie w całości z opłaty za studia zaoczne za semestr III, w roku akademickim 1998/1999,

– pismo Prorektora ds. Nauczania z 26 lutego 1999 r. o nr DN-6212A/184/99, odmawiające udzielania zniżki ze względu na złożenie podania po terminie – (określone przez skarżącego jako “ostateczna decyzja”),

– prośba skarżącego z 10 marca 1999 r. skierowana do Prorektora Uniwersytetu Wrocławskiego o ponowne rozpatrzenie wniosku oraz o uzupełnienie rozstrzygnięcia władz uczelni co do prawa odwołania się, wniesienia w stosunku do odmowy skargi do sądu administracyjnego, lub innych trybów zmiany niekorzystnego rozstrzygnięcia,

– pismo Prorektora Uniwersytetu Wrocławskiego skierowane do skarżącego, w którym stwierdza on, iż podtrzymuje swą decyzję z 26 lutego 1999 r., dotyczącą nieudzielenia zniżki w opłacie. W piśmie tym zawarte jest wyjaśnienie, iż wniosek o zwolnienie od opłaty wpłynął po terminie, tj. po 10 lutego roku, w którym następuje wpis na semestr – zgodnie z § 7 ust. 4 Zarządzenia nr 31/98 Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego. Na końcu pisma zawarto stwierdzenie: “Decyzja powyższa jest ostateczna i nie podlega zaskarżeniu”.

– pismo skarżącego z 13 kwietnia 1999 r. do Prorektora Uniwersytetu Wrocławskiego, zawierające żądanie pouczenia, czy i w jakim trybie służy mu skarga do NSA na rozstrzygnięcie zawarte w piśmie nr 6212A/184a/99 oraz czy decyzja ta posiada walor ostateczności w rozumieniu art. 79 ust. 1 konstytucji. Pouczenie to jest niezbędne z uwagi na obowiązek organów administracji państwowej udzielania stronie informacji faktycznej i prawnej tak, by nie poniosła ona szkody z powodu nieznamości prawa,

– pismo Prorektora Uniwersytetu Wrocławskiego z 15 kwietnia 1999 r. zawierające informację, iż Jacek B. otrzymał już jednoznaczną odpowiedź co do braku możliwości zaskarżenia decyzji do NSA.

Mimo takiej informacji, skarżący skierował skargę do NSA – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu.

12 stycznia 2000 r. wydano postanowienie Sądu (*sygn. akt II SA/Wr 499/99*) o

odrzućeniu tej skargi. W uzasadnieniu tego postanowienia NSA wskazał, iż rozstrzygnięcie Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego w sprawie odmowy zwolnienia skarżącego z opłaty za zajęcia dydaktyczne za semestr letni roku akademickiego 1998/1999 jest decyzją administracyjną w rozumieniu kpa. Z artykułu 161 ustawy o szkolnictwie wyższym nie wynika – zdaniem Sądu – nie tylko żadne generalne wyłączenie spraw szkolnictwa wyższego spod kognicji NSA, lecz nawet wzmocnienie ogólnych przepisów postępowania, poprzez rozciągnięcie prawa do skargi nawet na te sprawy szkół wyższych, które ze względu na ich autonomię mają pewne odrębne tryby procedowania.

Jednak ze względu na wynikającą z art. 15 kpa w zw. z art. 78 konstytucji – zasadę dwuinstancyjności postępowania – Sąd uznał, iż nie został wyczerpany tok instancji. W świetle art. 17 pkt 3 kpa organem wyższej instancji w sprawie rozstrzygniętej w decyzji rektora, jest Minister Edukacji Narodowej.

Skarżący nie skorzystał z możliwości odwołania się od decyzji rektora do Ministra Edukacji Narodowej. W rezultacie przyjął zatem, po podjęciu tych wszystkich kroków – tak, jak na początku, w złożonej skardze, iż charakter ostatecznego rozstrzygnięcia ma pismo rektora Nr DN-6212A/184/99.

Artykułowi 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym (dalej: ustawa), zarzuca, iż w pierwszym rzędzie narusza on art. 70 ust. 2 zd. 2 konstytucji, jako że statuuje zasadę odpłatnego kształcenia w systemie studiów innym niż dzienne. W ten sposób studia płatne stają się zasadą, zaś studia bezpłatne – wyjątkiem. Ogranicza tym samym prawo do nauki i dostępność do szkolnictwa wyższego w systemie studiów zaocznych. Nadto poprzez dopuszczenie możliwości odpłatności za wszystkie zajęcia dydaktyczne w pełnej wysokości ich kosztów, a nawet powyżej nich, pozwala na przekształcenie działalności dydaktycznej uczelni w działalność zarobkową. Skarżący zauważa, iż odpłatność dotyczy podstawowych dla szkół wyższych zajęć dydaktycznych, tj. takich które zmierzają do kształcenia studentów w danej gałęzi wiedzy oraz przygotowania do wykonywania określonych zawodów. Narusza to wyrażoną w art. 70 ust. 2 konstytucji zasadę odpłatności tylko za niektóre usługi edukacyjne.

W związku z blankietowym i ogólnym upoważnieniem, zawartym w przedmiotowym art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy, dochodzi do naruszenia innych jeszcze norm konstytucyjnych. Odpłatność za studia jest niewątpliwie ograniczeniem prawa do nauki i jako takie wymaga, zgodnie z art. 31 ust. 3 konstytucji, formy ustawy. Obowiązkiem ustawodawcy jest zatem precyzyjnie wyznaczyć w ustawie dopuszczalny zakres usług edukacyjnych świadczonych za odpłatnością. Artykuł ten nadto narusza istotę prawa do nauki w sposób znoszący to prawo.

Jednocześnie – ponieważ efektem braku określenia w tym przepisie zakresu i rodzaju zajęć dydaktycznych, za które mogą być pobierane opłaty, jest możliwość przewagi systemu studiów odpłatnych nad nieodpłatnymi – dochodzi do naruszenia zasady równości.

Zdaniem skarżącego, art. 30 ustawy pozostawia aktowi podustawowemu swobodę regulacji materii, która należy wyłącznie do unormowań ustawowych. Taki stan rzeczy narusza art. 92 ust. 1 konstytucji oraz konstytucyjny system źródeł prawa, jeśli chodzi o zaskarżone przepisy rozporządzenia Rady Ministrów i zarządzenie rektora wydane na podstawie takiego upoważnienia. Przepisy te faktycznie uzupełniają treść materialną ustawy ze względu na ogólną (“blankietową”) delegację ustawy. Brak jest w tym upoważnieniu kierunku unormowań, mających nastąpić w rozporządzeniu.

Skarżący zarzuca, iż zarządzenie rektora jako akt normatywny zostało wydane z naruszeniem systemu źródeł prawa, ponieważ bez upoważnienia ustawowego nakłada na niego obowiązki finansowe w zakresie, który zastrzeżony jest dla formy ustawowej.

Innego rodzaju zarzuty formułuje skarżący wobec art. 161 zd. 2 ustawy. Zamyka on,

jego zdaniem, drogę do sądu administracyjnego w sprawach innych, niż określone w art. 141 ust. 5, art. 148 i art. 159 ust. 2 i 5 ustawy. Dowodem, iż takie rozumienie art. 161 jest przyjęte, jest fakt pouczenia skarżącego przez rektora, że nie przysługuje mu prawo skargi do NSA.

Skarżący zauważył nadto ogólnie w stosunku do wszystkich zaskarżonych przepisów, że kształcenie studentów, w ramach danej gałęzi wiedzy oraz ich przygotowanie do wykonywania określonych zawodów, jest zadaniem pierwszoplanowym uczelni, realizowanym jako świadczenie o charakterze publicznoprawnym na rzecz obywateli, podczas gdy opłaty za studia są traktowane jako działalność usługowa o charakterze umownym. W sprawach tych nie jest właściwy sąd administracyjny (art. 20 ust. 3 ustawy o NSA), co podkreślał już w swym orzecznictwie Sąd Najwyższy. Obywatele nie mają bezpośredniego obowiązku finansowania kształcenia studentów, a studenci nie mogą być zmuszani do świadczenia na rzecz uczelni pozaustawowych danin publicznych, w oparciu o akty wewnętrzzakładowe. Za finansowanie realizacji prawa do nauki odpowiedzialne jest państwo i służą temu finanse publiczne (art. 216 ust. 1 konstytucji). Przedmiotem zatem skargi konstytucyjnej w istocie jest nie zwalnianie od opłat za studia, lecz samo istnienie obowiązku wnoszenia tych opłat w świetle konstytucji.

Zarządzeniem z 30 czerwca 1999 r. Trybunał Konstytucyjny postanowił nadać bieg skardze, oznaczonej sygn. SK 18/99.

Z kolei pismem z 20 marca 2000 r. Jacek B. wniósł następną skargę konstytucyjną, żądając zbadania zgodności:

- art. 144 ust. 1 i art. 148 zd. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 65 ust. 1, art. 70 ust. 1 i 2 i art. 92 ust. 1 w zw. z art. 93 ust. 2 konstytucji,
- art. 143 ust. 1 i 2 ustawy oraz § 6 w zw. z § 1 pkt 2 i § 4 ust. 3 w zw. z § 5 regulaminu studiów Uniwersytetu Wrocławskiego uchwalonego przez Senat Uniwersytetu Wrocławskiego 25 marca 1992 r. wraz ze zmianami z 26 kwietnia 1995 r. z art. 31 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 70 ust. 2 konstytucji,
- § 46 pkt b w zw. z § 37 ust. 2 regulaminu studiów i § 6 w zw. z § 1 pkt 2 i § 4 pkt 3 oraz § 7 pkt 6 zarządzenia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego nr 31/98 z 26 maja 1998 r. z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 70 ust. 1 i 2, art. 93 ust. 2 konstytucji.

Ostatecznym rozstrzygnięciem w tej sprawie – zdaniem skarżącego – jest decyzja Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego z 2 czerwca 1999 r. nr DN-537/25/99, utrzymująca w mocy decyzję dziekana o skreśleniu z listy studentów, wydana na podstawie art. 143 ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie wyższym, § 4.1 pkt 2 Zarządzenia nr 8/99 Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego z 27 stycznia 1999 r., określającego sprawy zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Rektora oraz ustalające zasady działania Prorektorów, a także § 5, § 38 ust. 1, § 46 Regulaminu Studiów Uniwersytetu Wrocławskiego.

Decyzja ta została zaskarżona do NSA. Wyrokiem z 12 stycznia 2000 r. (*sygn. akt II SA/Wr 981/99*), NSA – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu oddalił skargę na tę decyzję.

W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, iż materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia w badanej sprawie stanowią przepisy ustawy o szkolnictwie wyższym; a zwłaszcza art. 148 oraz regulamin studiów Uniwersytetu Wrocławskiego (powołanej wyżej).

Skoro skreślenie z listy studentów przez dziekana może nastąpić w przypadkach określonych w regulaminie, to zgodne z prawem jest skreślenie z powodu niedokonania wpisu na następny semestr (§ 46 pkt b Regulaminu) w terminie określonym także w tym Regulaminie (§ 37 ust. 2).

Skarżący zarzuca art. 144 ust. 1 i art. 148 zd. 1 ustawy przede wszystkim to, iż pozbawiają go prawa do pobierania bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej, przez co dochodzi do naruszenia art. 70 ust. 1 i 2 konstytucji. Jednocześnie wielokrotnie

podkreśla, iż tego rodzaju odesłanie do regulaminu studiów w materii skreślenia z listy studentów stwarza możliwość przesądzania – w akcie innym niż ustawa, wydanym na podstawie prawotwórczych kompetencji organu uczelni – o prawach i wolnościach człowieka. Tymczasem konstytucja zakazuje normowania ograniczeń sfery praw człowieka przez akty inne, niż ustawa (art. 31 ust. 3).

Zasada wyłączności ustawowej w tej sferze połączona być musi z wymaganiami, o których mowa w art. 92 ust. 1 konstytucji. Upoważnienie do wydawania aktów prawnych musi mieć charakter szczegółowy, tzn. określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści tego aktu. Tymczasem kwestie tak istotne dla realizacji praw obywatelskich (przyczyny skreślenia z listy studentów) zostały przekazane do całkowicie dowolnego unormowania w regulaminie studiów, co nie ma miejsca w przypadkach innych korporacji zawodowych (radców prawnych, adwokatów).

Jednocześnie skarżący zauważa, iż pozbawienie go prawa do nauki było sprzeczne z kryteriami zawartymi w art. 31 ust. 3 konstytucji. Nie tylko bowiem nastąpiło w akcie podustawowym, lecz także bez uzasadnienia ważnym interesem publicznym oraz w sposób znoszący istotę prawa do nauki.

Decyzje w sprawie zostały wydane m.in. na podstawie zarządzenia rektora, gdy tymczasem art. 93 ust. 2 konstytucji zakazuje władzom publicznym opierania decyzji wobec obywateli na zarządzeniach. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, władcza ingerencja w konstytucyjne prawa nie może następować w taki sposób, by zasadnicze elementy regulacji prawnej były zawarte w akcie podustawowym (por. *wyrok K. 25/97*). Regulacja tej materii przez ustawę musi zachować cechę zupełności (*wyrok z 19 maja 1998 r., U. 5/97*). Konstytucyjnie zabronione jest więc zasadnicze kształtowanie i normowanie praw i obowiązków studenta, związanych z tokiem studiów w akcie podustawowym. Tymczasem treścią § 6 pkt 1 i § 7 pkt 6 w zw. z § 5 regulaminu studiów jest obowiązek ponoszenia przez studenta odpłatności w wysokości 2.300 zł rocznie. Niewniesienie do 5 marca 1999 r. połowy tej kwoty wywołało stan naruszenia regulaminu studiów i przepisów regulujących życie uczelni. Student zalegający z opłatami dydaktycznymi nie może uzyskać wpisu na następny semestr. To zaś w konsekwencji doprowadziło do skreślenia z listy studentów (§ 7 pkt 6 zarządzenia rektora i § 37 regulaminu studiów). Zarówno obowiązek wniesienia opłaty przez studenta, jak i jej wysokość i termin dokonania zostały ustalone w akcie pozaustawowym – zarządzeniu organu administracji. Stanowi to niedopuszczalne naruszenie prawa do nauki oraz kreuje inne formy kształcenia, niż oparte na zasadzie nieodpłatności, za pomocą aktu pozaustawowego, w sposób znoszący definitywnie istotę tego prawa, skoro doszło do skreślenia skarżącego z listy studentów.

Zarazem zaskarżona konstrukcja prawna stwarza obowiązek wniesienia opłaty po stronie studenta, tj. obowiązek dokonania czynności, których prawo nie tylko nie nakazuje, ale wyraźnie zabrania, gwarantując bezpłatność nauczania. W ten sposób został naruszony art. 31 ust. 2 zd. 2 konstytucji.

Decyzja o skreśleniu z listy studentów, wydana na podstawie zaskarżonych przepisów, rzutuje na wolność wyboru i wykonywania zawodu w przyszłości (art. 65 ust. 1 konstytucji) i uzyskanie kwalifikacji zawodowych.

Przepisy § 46 pkt b w zw. z § 37 ust. 2 regulaminu studiów i § 6 w zw. z § 1 pkt 2 i § 4 pkt 3 oraz § 7 pkt 6 zarządzenia rektora, naruszają konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnej i pewności prawa (art. 2 i 7 konstytucji), a także zasadę równości wobec prawa przez to, że za pomocą nieokreślonej w systemie prawa instytucji “wpisu na semestr”, diametralnie różnie kształtuje sytuację prawną studenta studiów zaocznych w porównaniu z sytuacją studenta studiów dziennych. Do studenta studiów dziennych nie ma przecież zastosowania instytucja dokonania wpisu na semestr po wpłaceniu opłaty za

zajęcia dydaktyczne (art. 32 ust. 1 konstytucji).

Uregulowania zawarte w zarządzeniu Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego, dotyczące toku studiów – jako samoistne i wydane bez podstawy prawnej, a także z przekroczeniem delegacji ustawowej – stanowią naruszenie art. 2 i art. 7 konstytucji.

Zarządzeniem z 4 kwietnia 2000 r. Trybunał Konstytucyjny nadał bieg skardze konstytucyjnej pod sygn. SK 6/00.

Z kolei zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2000 r. nastąpiło połączenie obydwu skarg konstytucyjnych pod wspólną sygn. SK 18/99.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 24 września 1999 r. wyraził stanowisko, iż postępowanie w przedmiotowej sprawie ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ponieważ pierwsza skarga konstytucyjna Jacka B. nie spełnia wymagań określonych w art. 46 ust. 1 tejże ustawy. Zgodnie z treścią tego artykułu, skarga konstytucyjna może być wniesiona dopiero po wyczerpaniu toku instancji.

Prokurator Generalny wskazuje, iż wprowadzie skarżący został poinformowany w piśmie z 12 marca 1999 r. DN-6212A/14a/00 o tym, że decyzja rektora jest ostateczna i nie podlega zaskarżeniu, to jednak, jego zdaniem, poglądu tego nie można podzielić. W art. 19 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym zostały enumeratywnie wymienione sprawy nie podlegające kognicji NSA. W katalogu tym nie zostały wymienione sprawy z zakresu ustawy o szkolnictwie wyższym. Wynika stąd, iż we wszystkich pozostałych sprawach o charakterze administracyjnym, właściwym do rozpoznania sporu jest NSA.

Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym uchyliła w całości przepisy kpa, w części dotyczącej zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego, regulując te kwestie w sposób wyczerpujący. W związku z tym – zdaniem Prokuratora Generalnego – uznać należy, iż przepisy art. 159 ust. 2 i 5 oraz art. 161, ograniczające możliwość zaskarżenia decyzji wydawanych w sprawach w nich określonych, utraciły moc zgodnie z zasadą *lex posterior derogat legi priori*. Mylne pouczenie Jacka B. przez Prorektora Uniwersytetu Wrocławskiego o braku możliwości zaskarżenia przedmiotowej decyzji do NSA, nie może przesądzać o tym, że decyzja ta stała się ostateczną w rozumieniu art. 79 ust. 1 konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a tym samym, że przysługuje na nią skarga konstytucyjna. Błędy stosowania prawa nie mogą być bowiem przedmiotem badania konstytucyjności i legalności aktów normatywnych przez Trybunał Konstytucyjny.

Prokurator Generalny stwierdził ponadto, iż nieuprawnione jest twierdzenie skarżącego o niezgodności pobierania opłat za zajęcia dydaktyczne na studiach zaocznych z konstytucyjną zasadą bezpłatności nauki w szkołach wyższych. Art. 70 ust. 2 konstytucji, powołany w skardze jako wzorzec kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów stwierdza, iż wprowadzie nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna, to jednak ustawa może dopuścić odpłatność niektórych usług edukacyjnych świadczonych przez publiczne szkoły wyższe. Nie budzi zatem – zdaniem Prokuratora Generalnego – zastrzeżeń treść art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym. Przepis ten nie wprowadzając generalnej zasady odpłatności za studia wyższe, dopuszcza jedynie pobieranie opłat za określonego rodzaju zajęcia dydaktyczne. Zastrzega przy tym, że nie mogą one dotyczyć studiów dziennych, z wyjątkiem powtarzania z powodu niezadowolających wyników w nauce. Taka regulacja nie może być uznana za sprzeczną z zasadą sformułowaną w art. 70 ust. 2 konstytucji także dlatego, iż zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym, podstawowym sposobem studiowania są bezpłatne studia dzienne. Z przepisu tego wynika, że podstawowa działalność szkoły wyższej realizowana jest w systemie dziennym, a zajęcia zaoczne, wieczorowe i eksternistyczne powinny mieć

charakter jedynie uzupełniający.

Prokurator Generalny podkreślił, iż wybór systemu studiów należy do osoby podejmującej naukę. Każdy ma prawo ubiegać się – na jednakowych zasadach – o przyjęcie na studia dzienne. Dlatego nie można zgodzić się z zarzutem naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 konstytucji. Również – zdaniem Prokuratora Generalnego – nieuzasadniony jest zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3), a podnoszona przez skarżącego wadliwa gospodarka finansowa Uniwersytetu Wrocławskiego nie podlega badaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 31 marca 2000 r. przedstawiając swoje stanowisko w sprawie ze skargi Jacka B. z 21 maja 1999 r., wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na jego niedopuszczalność.

Przedmiotem skargi jest bowiem decyzja Prorektora do spraw nauczania Uniwersytetu Wrocławskiego, odmawiająca rozpatrzenia wniosku studenta o zwolnienie od opłat za semestr letni, z uwagi na to, że wniosek wpłynął po terminie. Tylko orzeczenie organu administracji publicznej może być przedmiotem skargi do TK. Prorektor jako organ uczelni nie może być uznany za organ administracji publicznej.

Marszałek ustosunkował się nadto merytorycznie do zarzutów skargi. Analiza zaskarżonych aktów normatywnych w świetle zarzutów postawionych przez skarżącego nie pozwala na stwierdzenie, że są one niezgodne z konstytucją. Nieuprawnione – jego zdaniem – jest twierdzenie Jacka B., co do niezgodności art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 70 ust. 1 i 2 konstytucji. W tym zakresie przytoczył argumenty prawne analogiczne do zawartych w stanowisku Prokuratora Generalnego RP.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 30 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 92 ust. 1 konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, iż treść art. 30 była uchwalona w 1990 r., a więc w starym porządku prawnym, przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. Zaskarżenie do TK wszystkich rozporządzeń, wydanych przed wejściem w życie nowej konstytucji, prowadziłoby do powstania sfer życia prawnie nieuregulowanych.

Marszałek Sejmu wskazał ponadto, iż wśród wielu zróżnicowanych opinii, co do poprawności redakcji norm blankietowych, część z nich stoi na stanowisku, że aktualna treść art. 30 ustawy o szkolnictwie wyższym jest poprawna i wystarczająca. W związku z powyższym zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Marszałka Sejmu, również nie znajduje uzasadnienia zarzut niezgodności art. 161 zd. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 konstytucji, który – zdaniem skarżącego – zamyka drogę sądową od decyzji dotyczącej opłat ponoszonych przez studenta za zajęcia dydaktyczne. Ustawodawca uznał za zasadne umożliwienie wnoszenia skargi do NSA na decyzje organów uczelni dotyczące egzaminu wstępnego na studia i przyjęcia na studia, skreślenia z listy studentów przez dziekana oraz w sprawach rejestracji i rozwiązania uczelnianych organizacji studenckich. Nie można zatem temu przepisowi postawić zarzutu niezgodności z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji, skoro zgodnie z jego treścią otwarta jest droga do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd. Zaskarżone zdanie drugie art. 161 mówi o możliwości wniesienia skargi do NSA w trybie i na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Marszałek Sejmu podniósł ponadto, iż w aktualnym stanie prawnym kwestie zaskarżenia decyzji do NSA reguluje ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Wprawdzie nie uchyliła ona zaskarżonego przepisu, ale – jego zdaniem – oczywistym jest, że zastosowanie w sprawie znajdzie ta właśnie ustawa. Taki

stan prawny nie może zatem stanowić przeszkody do złożenia przez skarżącego skargi na decyzję administracyjną organu uczelni.

Z kolei, ustosunkowując się do skargi z 20 marca 2000 r., Marszałek Sejmu stwierdził, iż zarzuty skarżącego nie mogą być uznane za zasadne. W pierwszym rzędzie odniósł się do zarzutu niezgodności art. 143 ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 31 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 2 konstytucji, uznając że jest on całkowicie bezzasadny. Nie można bowiem uznać, że art. 143 ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie wyższym jest sprzeczny z obowiązkiem poszanowania wolności i praw, o których mowa w art. 31 ust. 2 konstytucji, jak również, że przepis ten wprowadza dyskryminację społeczności studenckiej. Wskazał ponadto, że treść art. 143 ust. 1 i 2 ustawy powinna być rozpatrywana łącznie z art. 144 ust. 1 i 2 w zw. z art. 46 ust. 1, art. 47 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 oraz art. 54 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym przy uwzględnieniu art. 70 ust. 5 konstytucji. Interpretacja łączna tych przepisów, z uwzględnieniem wcześniejszych uwag, dotyczących art. 70 ust. 2 konstytucji, nie pozwala – zdaniem Marszałka Sejmu – na uznanie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Nie zasługuje także na uwzględnienie zarzut niezgodności art. 144 ust. 1 i art. 148 zd. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 65 ust. 1, art. 70 ust. 1 i 2, art. 92 ust. 1 w zw. z art. 93 ust. 2 konstytucji.

Regulamin studiów Uniwersytetu Wrocławskiego określa m.in. prawa i obowiązki studenta zgodnie z art. 143 ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie wyższym i został przyjęty zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 144 ust. 1 i 2 ustawy. W świetle powyższego art. 148 nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 93 ust. 2 konstytucji. Regulamin studiów nie może bowiem być uznany za zarządzenie lub rozporządzenie.

Również nietrafny – zdaniem Marszałka Sejmu – jest zarzut niezgodności art. 144 i 148 zd. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 65 ust. 1 konstytucji. Wywód przedstawiony przez skarżącego, wskazujący na związek przyczynowo– skutkowy pomiędzy skreśleniem z listy studentów a wolnością wyboru i wykonywania zawodu jest wykładnią rozszerzającą, zbyt daleko idącą.

4. Prezes Rady Ministrów, przedstawiając swoje stanowisko w sprawie ze skargi konstytucyjnej Jacka B. z 21 maja 1999 r., w piśmie z 15 września 1999 r. stwierdził, iż w pierwszej kolejności należy rozważyć kwestię dopuszczalności wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego, podnosząc te same zastrzeżenia, na które wskazywał już w swym stanowisku Prokurator Generalny.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów, nietrafny jest zarzut niezgodności art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 70 ust. 1 i 2 konstytucji. Przepisy art. 70 konstytucji należy analizować jako całość, ponieważ regulują one pełny zakres praw do kształcenia. W przedmiotowej sprawie rozważyć trzeba nie tylko przepisy ust. 1 i 2 ale także i ust. 4 art. 70 konstytucji.

W myśl art. 4 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym, studia dzienne są podstawowym systemem studiów. Ustawa wprowadza daje uczelniom możliwość prowadzenia innego systemu studiów – zaocznych lub wieczorowych, jednakże określony sposób organizowania nauki przez szkoły wyższe nie może mieć wpływu na ocenę niekonstytucyjności przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym. Art. 70 stanowi o dopuszczalności świadczenia niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością, a art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy stwierdza, że nieodpłatne są zajęcia na studiach dziennych w uczelniach państwowych. Wybór systemu studiów należy do kandydata na studia.

Prezes Rady Ministrów, powołując się na wskaźniki skolaryzacji podkreślił, iż odpłatność za studia nie ogranicza dostępności kształcenia. W roku 1990 bowiem, kiedy

studia były nieodpłatne, wskaźnik skolaryzacji wynosił 12,8%, natomiast w 1998 r. kształtował się on na poziomie 33,6%, co znacznie zbliżyło Polskę do standardów europejskich w tym zakresie. W związku z powyższym stwierdził, iż odpłatność za studia wieczorowe i zaoczne nie stanowi bariery w dostępie do studiów, lecz przeciwnie – pozwala uczelniom państwowym na uruchomienie tych studiów w szerokim zakresie.

Ustanowienie opłat za zajęcia dydaktyczne nie stanowi bariery dla realizacji konstytucyjnej zasady dostępności do kształcenia, pod warunkiem równoczesnego realizowania art. 70 ust. 4 konstytucji, tj. zapewnienia studentom pomocy materialnej.

Z powyższego wynika, iż możliwość ustalania opłat za zajęcia dydaktyczne na studiach wieczorowych lub zaocznych wynika wprost z ustawy o szkolnictwie wyższym, nie zaś z aktu prawnego niższego rzędu. Ustawa określa zasady odpłatności, a rodzaje zajęć dydaktycznych – rozporządzenie Rady Ministrów.

Następnie, Prezes Rady Ministrów, przedstawiając swoje stanowisko w piśmie z 29 maja 2000 r. w sprawie skargi Jacka B. z 20 marca 2000 r. stwierdził, iż zarzuty te należy uznać za nieuzasadnione. Podkreślił przy tym, iż regulamin studiów uchwalany przez senat uczelni na podstawie art. 144 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym nie zawiera norm prawa powszechnie obowiązującego. Jest aktem normatywnym zaliczanym do grupy aktów zakładowych o charakterze wewnętrznym. Adresatem norm zawartych w regulaminie studiów nie są bowiem wszyscy obywatele, ale tylko wszyscy członkowie społeczności akademickiej. Podobny charakter ma również statut szkoły wyższej uchwalany przez senat.

Regulamin studiów nie określa zatem praw i obowiązków studenta jako obywatela, ale wyłącznie, zgodnie z art. 143 ust. 1 ustawy, prawa i obowiązki studenta związane z tokiem studiów. Nie można zatem stwierdzić, iż przepis art. 144 ust. 1 ustawy jest przepisem blankietowym.

Prezes Rady Ministrów nie zgodził się również z zarzutem, że przepis art. 144 ust. 1 ustawy narusza art. 92 ust. 1 konstytucji, gdyż ten dotyczy jedynie aktów wykonawczych o charakterze powszechnie obowiązującym – rozporządzeń. Podniósł także, że regulamin studiów jako akt wewnętrzny, jest poddany w zakresie jego legalności kontroli organu nadzorującego uczelnię – Ministra Edukacji Narodowej.

Biorąc pod uwagę charakter regulacji zawartych w regulaminie studiów za niezasadny uznał zarzut niezgodności z konstytucją art. 143 ust. 1 i 2 ustawy. Nie można zatem uznać, że zobowiązanie studentów do stosowania postanowień regulaminu studiów stanowi ograniczenie ich praw i wolności obywatelskich, gdyż dotyczą one tylko toku studiów.

Z kolei, odnosząc się do zarzutu niezgodności z konstytucją art. 148 zd. 1, Prezes Rady Ministrów zauważył, że konstrukcja w nim przyjęta, polegająca na ustaleniu w ustawie jedynie normy kompetencyjnej, określającej uprawnienie wskazanego organu do podejmowania decyzji w przedmiocie wykluczenia studenta z uczelni, przy jednoczesnym odesłaniu w zakresie określenia przypadków, w jakich jest to możliwe – do wewnętrznego aktu prawa – jest dopuszczalna.

Oceniając zasadność zarzutów, nie można nie uwzględnić szczególnej pozycji szkół wyższych, nadanej im poprzez zagwarantowanie w art. 70 ust. 5 konstytucji autonomii. W związku z tym przepisy ustawy o szkolnictwie wyższym, jak i przepisy wydawane przez organy uczelni należy oceniać przy uwzględnieniu autonomii szkół wyższych. Przepisy regulaminu ani zarządzenia nie pozostają w sprzeczności z odpowiednimi przepisami konstytucji.

5. Rektor Uniwersytetu Wrocławskiego przedstawił pisemne stanowiska w stosunku do obydwu skarg w formie wyjaśnień. W wyjaśnieniach tych ograniczył się do

stwierdzenia, iż art. 23 ust. 2 pkt 2 oraz art. 30 ustawy o szkolnictwie wyższym dają rektorowi uczelni prawo do określania rodzajów zajęć, za które pobierane są wpłaty oraz ich wysokości. Zaskarżone zarządzenie Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego granic tego upoważnienia nie przekracza.

Również zaskarżony w drugiej skardze regulamin studiów, uchwalony przez Senat Uniwersytetu Wrocławskiego w zakresie, w jakim przewiduje skreślenie z listy studentów z powodu niedokonania wpisu, jest zgodny z porządkiem prawnym. Uchwały senatu oraz zarządzenia rektora nie są aktami wykonawczymi, o których mowa w art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 2 konstytucji.

6. Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiając swoje stanowisko w piśmie z 11 maja 2000 r., podzielił poglądy skarżącego, że:

- art. 30 ustawy o szkolnictwie wyższym, w zakresie, w jakim upoważnia Radę Ministrów do określenia rodzajów usług dydaktycznych udzielanych przez szkoły wyższe za odpłatnością jest niezgodny z art. 70 ust. 2 konstytucji,

- przepisy § 8 pkt 2 i § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni są niezgodne z art. 70 ust. 2 konstytucji,

- przepis § 1 pkt 2 zarządzenia nr 31/98 Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego z 26 maja 1998 r. w sprawie opłat za zajęcia dydaktyczne jest niezgodny z art. 70 ust. 2 konstytucji.

Przepisom tym łącznie Rzecznik zarzucił to, iż umożliwiają ustalenie rodzaju zajęć, za które pobierane są opłaty w drodze zarządzenia Rektora, zaś § 8 pkt 2 i § 9 ust. 2 rozporządzenia regulują sprawy opłat w taki sposób, iż wiążą je nie z określonymi świadczeniami edukacyjnymi, ale z określonym tokiem studiów.

Pismem z 13 lipca 2000 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, iż zrezygnował z popierania skargi konstytucyjnej Jacka B.

II

Na rozprawie 8 listopada 2000 r. skarżący podtrzymał zarzuty zawarte w skargach, jednocześnie podnosząc szereg uzupełniających argumentów. Najpierw ustosunkował się do stanowiska Prokuratora Generalnego RP, iż sprawa wynikająca z pierwszej skargi winna zostać umorzona z powodu niewyczerpania drogi prawnej. Zdaniem skarżącego, sprawa wnoszenia opłat za studia nie jest sprawą administracyjną, rozstrzyganą w drodze decyzji ze względu na cywilny przedmiot sporu. O cywilno-prawnym charakterze opłat za studia zdaje się przesądzać art. 70 ust. 2 zd. 2 konstytucji, posługujący się typowymi dla stosunków umownych terminami: “usługi”, “świadczenie usług”. Również odpłatność tych usług ma cechy cywilno–prawne. Bez podstawy prawnej zatem uznano w postanowieniu NSA – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z 12 stycznia 2000 r., iż sprawa opłat za studia jest sprawą administracyjną i że winien zostać wyczerpany tok instancji. Postanowienie to jest sprzeczne z przeważającą opinią doktryny i stanowi przełom w dotychczasowej linii orzeczniczej NSA oraz SN.

Następnie odniósł się do faktycznego kształtowania wysokości opłat na tle praktyki poszczególnych państwowych szkół wyższych, wskazując na ich nadmierną wysokość, a także zjawisko przewagi liczby studentów studiów prawniczych wieczorowych i zaocznych. Zjawiska te dowodzą wprost, że wymagania art. 70 ust. 2 konstytucji nie są w praktyce – zarówno jeżeli chodzi o samą zaskarżoną ustawę, jak i jej stosowanie – przestrzegane.

Wreszcie wskazał, iż akty prawa wewnętrznego stanowione przez senat i rektora

uczelni, a zwłaszcza zarządzenia, są aktami, o których mowa w art. 93 ust. 2 konstytucji. Stąd Trybunał Konstytucyjny obowiązany jest do ich badania. Inaczej student pozbawiony byłby prawa zaskarżenia do Trybunału regulaminu studiów, na podstawie którego został skreślony, choćby zawarte w tym regulaminie przesłanki skreślenia były całkowicie dowolne i niezgodne z porządkiem prawnym.

Przedstawiciel Sejmu RP podtrzymał stanowisko zawarte w piśmie Marszałka Sejmu, wyjaśniając uzupełniając, iż zdaniem Sejmu art. 70 ust. 2 konstytucji charakteryzuje się mniejszym stopniem znormatywizowania na poziomie konstytucyjnym, niż inne przepisy konstytucji, odnoszące się do praw ekonomicznych i socjalnych obywateli. Nie zostało bowiem na poziomie konstytucyjnym w żaden sposób zdefiniowane pojęcie niektórych usług edukacyjnych. Tak więc konstytucja, zdaniem Sejmu RP, wyklucza jedynie dopuszczalność wprowadzania przez ustawę opłat za studia dzienne.

Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów podtrzymał uprzednio zajęte stanowisko. Uzupełniając wyjaśnił, iż odpłatność za studia inne, niż dzienne, oznacza w istocie współodpłatność, a nie całkowite ponoszenie kosztów przez studentów, bowiem algorytm rozdziału dotacji budżetowej uwzględnia współczynnik 0,3 kosztów kształcenia studenta na studiach odpłatnych.

Przedstawiciel Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego podtrzymał uprzednio zajęte stanowisko.

Prokurator Generalny RP podtrzymał zajęte stanowisko na piśmie, skupiając się w swym wystąpieniu na kwestii charakteru prawnego aktów władztwa zakładowego takich, jak uchwała senatu w sprawie regulaminu studiów, czy zarządzenia rektora w sprawie wysokości opłat za studia. Stwierdzając, iż akty te nie mogą być uznane za akty normatywne w rozumieniu art. 79 w związku z art. 188 ust. 1-3 konstytucji wnioskował, by Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania z powodu braku kognicji.

Zaproszony na rozprawę Minister Edukacji Narodowej wyjaśnił, iż jego stanowisko jest zbieżne z przedstawionym już stanowiskiem Rady Ministrów.

Z kolei zaproszony przedstawiciel Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich stwierdził, iż na tle rosnącego wciąż w świecie wskaźnika skolaryzacji w szkolnictwie wyższym, niezbędne jest poszukiwanie takich mechanizmów, które pozwalałyby w Polsce osiągać większą powszechność i równość w dostępności do studiów. Niezbędne jest także zróżnicowanie standardu działania poszczególnych uczelni, ponieważ spotyka się ono ze zróżnicowaniem samych kandydatów na studia. Zróżnicowanie ofert tych uczelni nie może naruszać istoty kształcenia na poziomie wyższym, ani też służyć innym celom niż wyrównywanie szans edukacyjnych.

Przedstawiciel Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego wyjaśnił, że równość i powszechność dostępu do kształcenia w oparciu o środki publiczne realizowana jest poprzez oferowanie miejsca na studiach dziennych najlepszym kandydatom wyłonionym w postępowaniu konkursowym, dostępnym dla każdego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ze względu na sformułowane w stanowiskach Sejmu RP oraz Prokuratora Generalnego wnioski co do umorzenia postępowania z powodu niedopuszczalności orzekania w sprawie, w której nie wyczerpano drogi prawnej – Trybunał Konstytucyjny w pierwszym rzędzie rozważył właśnie te kwestie.

Z punktu widzenia połączonych skarg konstytucyjnych Jacka B., istotne jest stwierdzenie, że w skargach tych chodziło o dopuszczalność istnienia opłat, nie zaś o kwestię przewidzianych w prawie terminów wnoszenia opłat, czy też przesłanek zwalniania od nich w całości lub części. Dopiero bowiem niedokonanie takiej opłaty stwarzało skarżącemu możliwość wyczerpania drogi prawnej, co do zaskarżonej kwestii – samej zasadności wprowadzania opłat.

Charakter kompetencji publicznej szkoły wyższej do wprowadzania i pobierania opłat za studia, wiązać należy z jednej strony z autonomią wszystkich szkół wyższych, o której mowa w art. 70 ust. 5 konstytucji, z drugiej zaś z pozycją, jaką wyznacza publicznym szkołom wyższym cały artykuł 70 konstytucji, a w szczególności ust. 2 zd. 2 tego artykułu.

Zgodnie z art. 70 ust. 5 konstytucji zapewnia się szkołom wyższym autonomię na zasadach określonych w ustawie.

Przez autonomię szkół wyższych rozumieć należy konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia, w ramach obowiązującego porządku prawnego. Oznacza to, iż konstytucja zakłada istnienie aktów wewnętrznych tych uczelni i że uczelnie regulują tymi aktami zakładowymi, zgodnymi z prawem – prawa i obowiązki studentów. Tym samym mają one prawo skreślania z listy studentów osób, które nie spełniają wymagań określonych w tych aktach. 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).

Ten wspólny cel publiczny nie powoduje jednak zatarcia różnic między wyższymi szkołami publicznymi i prywatnymi, na które wskazuje konstytucja (art. 70 ust. 2 zd. 2).

Skoro konstytucyjne prawo do kształtowania aktami wewnętrznymi sytuacji studentów dotyczy każdej szkoły wyższej; zarówno niepublicznej jak i publicznej – to 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. Nie jest zatem możliwe, w świetle konstytucji, nadanie organom publicznej szkoły wyższej – w sprawach, dotyczących istoty działania tej szkoły – charakteru organów władzy publicznej, w tym organów administracji państwowej.

Poważne względy konstytucyjne przemawiają natomiast za nadaniem tym stosunkom charakteru zbliżonego do stosunku administracyjno– prawnego. Konstytucja zakłada bowiem, iż państwowe szkoły wyższe realizują cel publiczny, o którym mowa w art. 70 konstytucji, w znacznie szerszym i odmiennym treściowo zakresie, niż szkoły prywatne. Analogia do stosunków administracyjnoprawnych nie może prowadzić do uczynienia wprost z rektora, lub innego organu uczelni – organu administracji państwowej.

Ustawodawca prawidłowo przyjął, w art. 161 ustawy o szkolnictwie wyższym, że do decyzji podjętych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studenckich, przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.

Rozstrzygnięcie kwestii, jak rozumieć należy nakaz odpowiedniego stosowania kpa ma znaczenie dla stwierdzenia, w jakich indywidualnych sprawach studenckich przysługuje skarga do NSA, a zatem, czy w badanych sprawach został wyczerpany tok instancji w taki sposób, że mamy do czynienia z ostatecznymi rozstrzygnięciami w rozumieniu art. 79 konstytucji.

W obydwu badanych sprawach NSA zajął jednoznaczne stanowisko, iż

rozstrzygnięcia indywidualne sytuacji studentów przez organy uczelni następują za pomocą decyzji administracyjnych oraz, że w związku z tym zawsze służy na nie skarga do sądu administracyjnego po wyczerpaniu toku instancji. W sprawie skreślenia z listy studentów, tj. wynikającej z art. 148 ustawy nie budzi to żadnych wątpliwości. W ustawie przewidziano bowiem wprost możliwość odwołania się od decyzji dziekana do rektora oraz prawo wniesienia skargi do NSA.

Natomiast w sprawie wynikającej z pierwszej skargi NSA uznał wprowadzić swą właściwość, ale stwierdził, że „...nie został wyczerpany tok instancji” i tylko z tego powodu odrzucił skargę. Minister Edukacji Narodowej potraktowany został w stosunku do rektora jako organ drugoinstancyjny. Sąd przyjął zatem, że rektor działa jako organ administracji publicznej pierwszej instancji w sprawach wewnętrznych uczelni. Nie znajdując odpowiedniego przepisu w ustawie o szkolnictwie wyższym, Sąd powołał się na art. 15 kpa w związku z art. 78 konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż nie należy do jego właściwości rozstrzyganie sporów interpretacyjnych, dotyczących wzajemnego stosunku ustaw – w zakresie szerszym, niż jest to niezbędne dla zbadania dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej. Z tego zaś punktu widzenia istotne są w sprawie konstatacje, że ustawodawca w ustawie o szkolnictwie wyższym poprzez art. 161 wprowadził zasadę, że do wszelkich „decyzji podjętych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studenckich” stosuje się odpowiednio przepisy kpa.

Zważywszy na autonomię szkół wyższych, „decyzja organów uczelni” to nie w pełni to samo, co decyzja organu administracji. Ustawodawca świadomie przyjął model zbliżony do administracyjnoprawnego, zarówno jeśli chodzi o charakter tych „decyzji”, jak i realizację prawa studenta do sądu. Model taki pozostaje w pełni w zgodzie z całością regulacji przyjętej w art. 70 konstytucji.

Nakaz odpowiedniego stosowania kpa należy rozumieć w ten sposób, iż wszystkie gwarancje, jakie przysługują adresatowi decyzji administracyjnej na podstawie kpa, winny mieć także zastosowanie do adresata „decyzji” rektora, chyba że szczególne cechy sprawy wprost to uniemożliwiają.

Jeśli zatem odmowę rektora zwolnienia od opłaty za studia należy traktować tak, jak decyzję administracyjną, to istotne jest w sprawie to, czy pouczenie zawarte w „decyzji” rektora może być uznane za taki składnik tego rozstrzygnięcia, który nadał mu cechy ostateczności tak, że w sposób prawnie znaczący utwierdził skarżącego w przekonaniu, że nie przysługuje mu już żaden środek wzruszenia tej „decyzji” w toku instancji lub przed sądem. Ustalenie tej okoliczności prawnej nastąpić musi niezależnie od tego, czy skarżący następnie zaskarżył odmowę udzielenia zwolnienia w opłacie za studia do NSA, czy nie.

O ostatecznym charakterze rozstrzygnięcia i jego cechach prawnych, w rozumieniu art. 79 konstytucji, decydują kryteria analogiczne do tych, jakie przyjmuje się dla oceny załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej w drodze decyzji.

Zgodnie z art. 107 § 1 kpa, decyzja powinna zawierać m.in. pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, jeśli zaś w stosunku do niej może być wniesiona skarga do sądu administracyjnego – powinna ona zawierać pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi.

Pouczenia te stanowią elementy nieodzowne decyzji w świetle konstytucyjnych zasad państwa prawa oraz działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa (art. 7 konstytucji). Rozwija te zasady art. 9 kpa, który stanowi, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. W myśl art. 9 kpa organy obowiązane są czuwać nadto nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące

w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Stanowisko takie jest przyjęte powszechnie w orzecznictwie NSA. Sąd administracyjny stwierdził np., że niepouczenie strony w decyzji ostatecznej o terminie i trybie zaskarżenia tej decyzji do sądu administracyjnego powoduje, że 30-dniowy termin do wniesienia skargi na tę decyzję nie biegnie (*wyrok NSA z 4 września 1981 r., II SA 505/81, OSPiKA Nr 9-10/1982, poz. 170*).

Jeśli zatem rozstrzygnięcie rektora o odmowie udzielenia zniżki w opłacie za studia jest aktem indywidualnym, traktowanym przez ustawodawcę tak, jak decyzja administracyjna, to nie można przyjąć, iż brak pouczenia lub błędne pouczenie o środkach odwołania lub zaskarżenia tego rozstrzygnięcia nie wywiera skutków prawnych dla adresata. Przeciwnie stanowisko naruszałoby zasadę zaufania obywatela do państwa.

Stąd też uznać należało, iż rozstrzygnięcie rektora wykazuje cechy ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 79 ust. 1 konstytucji.

Odrębną kwestią jest zarzut niewyczerpania drogi prawnej w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o TK przez to, że skarżący nie odwołał się do Ministra Edukacji Narodowej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż nieuprawnione jest takie interpretowanie *a contrario* art. 161 ustawy o szkolnictwie wyższym. Zważyć trzeba bowiem, iż wprowadzanie i ustalanie opłat za studia, w rozumieniu art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy, traktowane jest dwojako: jako sprawa wewnętrzna uczelni, mieszcząca się w zakresie jej gospodarki finansowej (por. tytuł rozdziału 2, w którym znajduje się zaskarżony przepis – “Mienie i finanse uczelni” oraz użycie zwrotu: “uzyskiwanie środków finansowych z opłat” w tymże artykule), a zarazem sprawa mająca znaczenie dla praw i obowiązków studentów. Oznacza to, iż nieuprawnione jest domniemywanie kompetencji Ministra Edukacji Narodowej, jako organu odwoławczego od decyzji rektora w sprawie opłat. Nie znajduje ono bowiem żadnych podstaw w ustawie.

Zgodnie z ustawą wysokość opłat i sprawa zwolnienia od nich to te elementy gospodarki finansowej uczelni, za które odpowiada ona jako samodzielny podmiot prawa. Ministrowi Edukacji Narodowej przysługuje, zgodnie z art. 31 ustawy prawo nadzoru nad działalnością uczelni, w tym nad uchwałami dotyczącymi jej gospodarki finansowej. Nie może on natomiast bezpośrednio ingerować w rozstrzygnięcia organów uczelni skierowane do studentów w sprawach, w których organy te winny się kierować nie tylko obowiązującymi je przepisami, lecz także możliwościami finansowymi uczelni.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, iż ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie, w rozumieniu art. 79 konstytucji, było wskazane wyżej rozstrzygnięcie rektora.

2. Przechodząc do merytorycznego rozpoznania skarg, w pierwszym rzędzie Trybunał Konstytucyjny rozważył najważniejszy zarzut skarżącego, tj. odnoszący się do niezgodności art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym z art. 70 ust. 1 i 2 konstytucji.

Centralnym bowiem problemem w rozważanej sprawie jest zagadnienie prawa do nauki oraz powszechnego i równego dostępu do wykształcenia w konfrontacji z ogólnie ujętym nakazem nieodpłatnego nauczania w publicznych szkołach wyższych. Rozstrzygnięcie tak postawionego zagadnienia stwarzać będzie dopiero możliwość określenia treści i znaczenia zasady wyrażonej w art. 70 ust. 2 konstytucji, a tym samym umożliwi ocenę kwestionowanego przepisu ustawy o szkolnictwie wyższym, przewidującego odpłatność za pewne rodzaje studiów w publicznych szkołach wyższych.

Nie może ulegać wątpliwości, 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. Powszechne kształcenie stało się najważniejszym motorem rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego we współczesnym świecie. Do największych osiągnięć drugiej połowy dwudziestego wieku zalicza się w Europie powszechność kształcenia na poziomie średnim i wyższym, wyrażającą się stale rosnącym stopniem skolaryzacji.

Począwszy od co najmniej XVIII wieku i wielkich tradycji oświeceniowych kształcenie – jego organizacja, dostępność, powszechność stają się jednym z najważniejszych zadań państwa i władzy publicznej. Odpowiedzialność władzy publicznej za kształcenie przybierała w ujęciu historycznym bardzo zróżnicowane formy. Ewoluowała ona znacząco w ciągu ostatnich dwustu lat od wspierania rozmaitych postaci kształcenia w instytucjach prywatnych, religijnych i wojskowych do przejmowania przez państwo podstawowego ciężaru i zakresu obowiązków z tym związanych – co nastąpiło przede wszystkim w drugiej połowie XX wieku.

Prawo do nauki zostało uznane za podstawowe prawo jednostki w wielu aktach i konwencjach międzynarodowych. Wśród nich można wymienić Powszechną Deklarację Praw Człowieka (art. 26), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (art. 13), protokół nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 2).

Prawo 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. Formy urzeczywistniania tego prawa z reguły przybierają bardzo złożoną postać i nigdy, ani też nigdzie nie wyczerpują się w instrumentach i rozwiązaniach należących do tej samej, jednej tylko kategorii środków. Obok wspierania, czy rozwijania systemu szkół publicznych, dotowanych bezpośrednio ze źródeł budżetowych, powszechnie stosowanymi instrumentami dostępności do studiów i wyrównywania szans różnych grup społeczeństwa są systemy pomocy socjalnej, stypendialnej, organizowanie odpowiedniej infrastruktury finansowej, poprzez tworzenie systemu pożyczek bankowych oraz rozwiązań podatkowych, a także rozmaite formy wspierania prywatnych instytucji edukacyjnych; w tym również szkół wyższych.

Doświadczenia ostatnich kilkudziesięciu lat wielu krajów europejskich wskazują na to, że nie istnieje prosta zależność pomiędzy powszechnością kształcenia na poziomie wyższym, równością szans oraz dostępnością studiów a określoną formą finansowania systemu edukacji. O ile bowiem można uznać za powszechne w skali międzynarodowej, a na pewno we wszystkich rozwiniętych krajach świata, znaczące zwiększenie wydatków publicznych na rzecz systemu edukacji, to już formy partycypacji państwa w tych wydatkach mają bardzo niejednorodny charakter.

Obserwacje dotyczące wielu krajów europejskich zdają się też w konsekwencji potwierdzać tezę, że nie istnieje prosta zależność pomiędzy deklarowaną w ramach systemu edukacji zasadą nieodpłatności za studia, a powszechnością i dostępnością studiów. Jest bowiem faktem notorycznie znanym, że nie istnieją studia bezpłatne jako takie, ponieważ nie istnieje możliwość tworzenia jakiegokolwiek systemu edukacyjnego bez niezbędnych zasobów finansowych. Dotyczy to wszystkich typów szkół (oczywiście również szkół publicznych) i wszystkich poziomów oraz rodzajów kształcenia. Nieodpłatność odnoszona do określonej grupy czy kategorii osób może być jedynie rozumiana jako pewna określona formuła finansowania kształcenia z zasobów publicznych. Podstawowym dylematem współczesnych systemów edukacyjnych na całym świecie jest więc nie tyle wybór pomiędzy formułą studiów odpłatnych i nieodpłatnych,

ale wybór pomiędzy takimi systemami finansowania, które w najbardziej efektywny sposób będą urzeczywistniały zasadę powszechnego i równego dostępu do studiów.

Potwierdzają tę tezę, w sposób niezwykle wyraźny, doświadczenia polskie z poprzedniego okresu tzw. socjalistycznej gospodarki. Deklarowana i w praktyce realizowana zasada nieodpłatności za studia wyższe zdecydowanie rozbiegała się z postulatem powszechności i dostępności studiów. Polska, w okresie ostatnich dwudziestu lat poprzedzających transformację ustrojową, należała do krajów o najniższym stopniu skolaryzacji w Europie na poziomie kształcenia wyższego. Stwarzała nikłe możliwości wyrównania szans, zważywszy m.in. na bardzo niewielki odsetek młodych ludzi pochodzących z małych miasteczek i wsi. Uczelnie pomimo, a może właśnie w wyniku dogmatycznie i bardzo formalnie rozumianej zasady nieodpłatności studiów, zmuszone były do szczelnego zamykania drzwi przed kolejnymi rocznikami młodych Polaków, tracących w ten sposób definitywnie szansę na uzyskanie wyższego wykształcenia (stopień skolaryzacji do 1989 r. należał do wyjątkowo niskich, kształtując się na poziomie 12,8%). Rzeczywiste otwarcie wyższych uczelni nastąpiło dopiero po 1989 r. Stopień skolaryzacji wzrósł w okresie ostatnich 10 lat do około 33,6%. Dokonywało się to przede wszystkim poprzez poszerzanie formuły studiów odpłatnych – wieczorowych, zaocznych i eksternistycznych oraz stworzenie warunków formalnoprawnych powstawania nowych, prywatnych szkół wyższych.

3. Powyższe uwagi mają pierwszorzędne znaczenie dla umiejscowienia zasady bezpłatności nauki w szkołach publicznych, wyrażonej w art. 70 ust. 2 konstytucji i stanowiącej wzorzec konstytucyjny w niniejszej sprawie:

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 łącznie (art. 70 ust. 3),

– po drugie, istnieje ścisły, nierozzerwalny związek pomiędzy poszczególnymi gwarancjami konstytucyjnymi składającymi się na prawo do nauki. Oznacza to, że – zgodnie z postulatami prawidłowej wykładni, zakładającymi spójność i niesprzeczność regulacji – należy dążyć do poszukiwania takiego sensu postanowień konstytucyjnych, wyrażających prawo do nauki, który pozwoli na wzajemne (niesprzeczne) uzgodnienie poszczególnych gwarancji ustanowionych w art. 70. 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.

Po tych ustaleniach, należy już przejść bezpośrednio do analizy wzorca konstytucyjnego zawartego w art. 70 ust. 2 konstytucji.

Pierwsza i zasadnicza uwaga, która nasuwa się na tle tego przepisu dotyczy roli szkół publicznych, w tym przede wszystkim szkół wyższych, w urzeczywistnieniu konstytucyjnie gwarantowanego prawa do nauki. Nie może podlegać wątpliwości, że związanie z funkcją publicznej szkoły wyższej zasady bezpłatnego nauczania jest wyrazem

określonej koncepcji partycypacji państwa (władzy publicznej) w realizacji zadań określonych przez samą konstytucję, a związanych z kształtowaniem takiego systemu edukacji, który zapewnić będzie w najpełniejszy sposób powszechny i równy dostęp do studiów. Nie ma przy tym znaczenia fakt, że ustrojodawca dokonał wyboru jednej z możliwych koncepcji, określających sposób partycypacji państwa w realizacji prawa do nauki, choć inne, alternatywne modele rozważane były na etapie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (np. powszechnej odpłatności powiązanej z powszechnym systemem stypendialnym). Ma natomiast znaczenie fakt, że bezpłatność nauki przyjęta jako zasada w publicznej szkole wyższej nie wyczerpuje wszystkich środków, które pozostają w dyspozycji państwa i które wynikają z konstytucyjnych obowiązków władzy publicznej w związku z realizacją prawa do nauki (w tym przede wszystkim prawa do równego i powszechnego dostępu do wykształcenia). Na tle całości regulacji zawartych w art. 70 konstytucji w pełni uzasadnione jest twierdzenie, że powinności władzy publicznej związane z urzeczywistnieniem prawa do nauki są znacznie szersze i wykraczają w istotny sposób poza granice określone w ust. 2 art. 70. Inaczej mówiąc, realizacja zadań władzy publicznej związanych z konstytucyjnymi gwarancjami prawa do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia nie może być uzależniona wyłącznie od wielkości środków przekazywanych przez państwo na funkcjonowanie szkół publicznych. Stwierdzenia te pozwalają na wyraźniejsze określenie granic konstytucyjnej gwarancji bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej.

Konieczne staje się przede wszystkim ustalenie, co oznacza prawo do bezpłatnej nauki w szkole publicznej ustanowione w art. 70 ust. 2 konstytucji w konfrontacji z wyraźnie określonym w tym przepisie wyjątkiem w odniesieniu do wyższych szkół publicznych, dopuszczającym wprowadzenie w drodze ustawowej możliwości odpłatności za świadczenie niektórych usług edukacyjnych.

Wstępna ocena, która nasuwa się na tle analizowanej formuły konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że 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.

Gwarancja 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. Określenie konkretnych zasad i kryteriów rekrutacji na studia należy – jak to wskazano wyżej – do sfery kompetencji organów szkoły wyższej, co wynika z konstytucyjnie potwierdzonej zasady autonomii szkoły wyższej (art. 70 ust. 5).

Autonomicznie podejmowane decyzje szkoły wyższej co do ilości przyjmowanych studentów na studia prowadzone w trybie podstawowym i innym muszą jednak uwzględniać funkcje oraz cele szkoły, jako instytucji publicznej, określone bezpośrednio w samej konstytucji; a zwłaszcza w zakresie ustanowionej przez konstytucję gwarancji bezpłatnej nauki. Zadania szkoły wyższej w tym zakresie są determinowane przede wszystkim wielkością środków publicznych pozostających w dyspozycji szkoły, tzn. środkami majątkowymi, w które szkoła została nieodpłatnie wyposażona przez państwo oraz istniejącymi możliwościami prowadzenia zajęć dydaktycznych przez kadre naukowo-dydaktyczną, wykształconą dla potrzeb tej uczelni. Wyznacza ona więc również podstawowe funkcje publicznej szkoły wyższej związane z zapewnieniem bezpłatnej nauki. Odpłatność za niektóre świadczenia (usługi) edukacyjne nie może w żadnym wypadku obejmować tej sfery działalności dydaktycznej publicznej szkoły wyższej, która znajduje pełne pokrycie w udostępnionych szkole środkach publicznych. Stwierdzenia te prowadzą do wniosku, że szkoła wyższa, określając zasady rekrutacji i liczbę przyjmowanych studentów, nie może dowolnie kształtować proporcji pomiędzy studiującymi w trybie nieodpłatnym i odpłatnym. Jest więc również oczywiste, że publiczna szkoła wyższa nie może kształtować liczby studiujących w trybie nieodpłatnym poniżej poziomu wyznaczonego przez wielkość udostępnionych szkole środków publicznych.

Poczynione ustalenia, dotyczące treści art. 70 ust. 2 konstytucji prowadzą do wniosku, że zasada bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej nie może być interpretowana jako zamykająca definitywnie możliwość prowadzenia studiów w innym trybie (za odpłatnością). Zasada ta, jak wskazano wyżej, określa bowiem tryb podstawowy studiów w szkole wyższej, proporcje studiujących z uwzględnieniem tych obowiązków szkoły wyższej, które są determinowane wielkością środków publicznych. Przyjęcie innej interpretacji, uniemożliwiającej uruchomienie studiów w trybie odpłatnym, pomimo istniejących możliwości organizacyjnych i kadrowych szkoły, a przede wszystkim pomimo występowania ogromnych nadal niezaspokojonych potrzeb w dziedzinie dostępu do wykształcenia na poziomie wyższym, musiałoby prowadzić do kolizji z innymi gwarancjami konstytucyjnymi, które nakładają na władze publiczne obowiązek tworzenia odpowiednich warunków zaspokojenia tych potrzeb. Naruszałoby w konsekwencji gwarantowane w konstytucji prawo do nauki (art. 70 ust. 1), jak również konstytucyjny nakaz zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia wyrażony w art. 70 ust. 4.

Nie może też budzić żadnych wątpliwości – zważywszy na szczególny status szkół publicznych, że to przede wszystkim za ich pośrednictwem władza publiczna powinna urzeczywistniać wskazane zasady równości i powszechności w dostępie do studiów. Publiczne szkoły wyższe mają w konsekwencji nie tylko kompetencje, ale i obowiązek realizacji zasady powszechności dostępu do wyższego wykształcenia poprzez wszelkie formy studiów, zarówno za pośrednictwem podstawowych studiów nieodpłatnych, jak poprzez inne rodzaje studiów. Studia odpłatne w państwowych szkołach wyższych są więc

również wyrazem realizacji przez te szkoły obowiązku władzy publicznej zapewnienia dostępu do wykształcenia wyższego.

4. Przedstawione wnioski, odnoszące się do treści art. 70 ust. 2 konstytucji, rozważanej na tle innych zasad konstytucyjnych – prawa do nauki oraz równego i powszechnego dostępu do wykształcenia, stwarzają podstawę do oceny konstytucyjności zakwestionowanego w skardze przepisu art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym.

Zaskarżony przepis ustawy o szkolnictwie wyższym przewiduje, że jednym ze źródeł uzyskiwania środków finansowych uczelni są opłaty za zajęcia dydaktyczne, z wyłączeniem zajęć dydaktycznych na studiach dziennych w uczelniach państwowych. Treść tego przepisu wskazuje na to, że wyższe szkoły publiczne są upoważnione m.in. do pobierania opłat za studia wieczorowe, zaoczne i eksternistyczne.

Analizowana norma ustawowa musiałaby być uznana za niezgodną z wzorcem konstytucyjnym zawartym w art. 70 ust. 2 konstytucji, jeśli by przyjąć, że skonstruowane w niej upoważnienie dla szkoły wyższej do kształtowania opłat za zajęcia dydaktyczne pozostawia w określonym obszarze kompetencyjnym (ustalenie opłat za wszystkie typy zajęć dydaktycznych za wyjątkiem studiów dziennych) niczym nie ograniczoną swobodę co do skali samego zjawiska (a więc, co do dowolnego ustalania liczby studentów przyjmowanych na studia inne, niż podstawowe), a także co do wysokości ustalanych opłat. Oznaczałoby to bowiem, że ustalenie zakresu zadań dydaktycznych szkół realizowanych w trybie studiów bezpłatnych albo odpłatnych pozostaje w sferze pełnej arbitralności organów szkoły. Mogłoby też w konsekwencji prowadzić do marginalizowania zakresu dydaktyki świadczonej bezpłatnie, a tym samym do odwrócenia relacji pomiędzy tymi zadaniami szkoły, które powinny być realizowane w zgodzie z zasadą bezpłatności a tymi, które stanowić mogą jedynie dodatkową sferę świadczeń dydaktycznych szkoły wyższej (zajęcia za odpłatnością). Taki kierunek interpretacyjny art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym musiałby w konsekwencji prowadzić do wniosku, że przepis ten narusza konstytucyjną zasadę bezpłatnej nauki w szkołach publicznych.

Trafność takiego kierunku wykładni musi być jednak podważona. Przedmiotem kontroli konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny jest bowiem norma prawna, której treść i znaczenie zostało zrekonstruowane i ustalone w drodze zastosowania odpowiednich reguł inferencyjnych, a w tym przede wszystkim podstawowej dyrektywy wykładni, mającej ogólne znaczenie systemowe, tj. wykładni przepisu w zgodzie z konstytucją. Dyrektywa ta oznacza w pierwszym rzędzie, że spośród kilku możliwych znaczeń przepisu ustalonych za pośrednictwem reguł wykładni, poszukiwany powinien być zawsze taki sens normatywny, który pozwala na uzgodnienie przepisu z konstytucją. Stanowisko takie w pełni harmonizuje z przyjmowanym powszechnie w orzecznictwie konstytucyjnym domniemaniem zgodności normy ustawowej z konstytucją.

Ustalone wyżej elementy normatywne zawarte w normie konstytucyjnej art. 70 ust. 2, stanowiącej wzorzec kontroli, mogą i muszą być uwzględnione przy poszukiwaniu właściwej, zgodnej z konstytucją treści kwestionowanego przepisu:

– po pierwsze, przepis ten nie może być rozumiany jako pozostawiający swobodę wyższej szkole publicznej ustanawiania opłat za zajęcia dydaktyczne (bez względu na ich tryb: dzienny, zaoczny czy wieczorowy) w zakresie, w jakim zadania dydaktyczne szkoły są pokrywane przez pozostające w dyspozycji szkoły środki publiczne. W takim bowiem zakresie musi być w pełni respektowana zasada bezpłatności nauki w szkole publicznej, określona w ust. 2 art. 70 konstytucji;

– po drugie, należy podkreślić, że ta sfera działalności wyższej szkoły publicznej, która jest realizowana w ramach udostępnionych środków publicznych, musi być traktowana jako działalność podstawowa, której podporządkowane są inne formy aktywności, mające wobec niej charakter subsydiarny;

– po trzecie, upoważnienie do pobierania opłat za zajęcia dydaktyczne zawarte w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym dotyczy więc tych form działalności dydaktycznej szkoły (rodzaju zajęć, systemu studiów), które znajdują się poza wyżej określonym zakresem działalności podstawowej publicznej szkoły wyższej;

– po czwarte wreszcie, kształtowanie opłat za zajęcia dydaktyczne w ramach studiów innych niż dzienne, nie może mieć charakteru arbitralnego.

Należy z całą mocą podkreślić, że publiczna szkoła wyższa prowadząca dodatkową działalność dydaktyczną w zakresie tzw. studiów odpłatnych nadal pełni funkcje i zadania, związane z umożliwieniem realizacji prawa jednostki do nauki, a zarazem stanowiące wypełnienie konstytucyjnie określonych powinności władzy publicznej, jeśli chodzi o zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Tak określona pozycja, tzn. szczególny status publicznej szkoły wyższej musi wywierać daleko idące konsekwencje w obszarze działalności dydaktycznej prowadzonej za odpłatnością.

Publiczna szkoła wyższa, wyposażona w majątek publiczny, nie może przekształcić się w zakresie związanym z dydaktyką świadczoną odpłatnie w instytucję komercyjną, a więc w podmiot prowadzący działalność gospodarczą na zasadach konkurencji z niepublicznymi szkołami wyższymi, w pełni podporządkowany prawom rynku i nastawiony na zysk. Odpłatna oferta dydaktyczna szkoły stanowić ma bowiem w pierwszym rzędzie formę zaspokojenia rzeczywistych potrzeb społecznych związanych z dostępem do studiów osób spełniających formalne wymagania w tym zakresie, nie zaś sposób na prowadzenie dochodowej działalności gospodarczej. Ponadto, w kształtowaniu wielkości opłat za działalność dydaktyczną podstawową rolę musi odgrywać czynnik niezbędnych kosztów kształcenia na określonej uczelni lub określonym kierunku studiów, zważywszy, iż uczelnia ta jest obowiązana zapewnić tym studentom taki poziom zajęć dydaktycznych, aby kształcenie w ramach studiów innych, niż dzienne dawało równorzędny poziom oraz zapewniało równorzędność dyplomów. Ten właśnie czynnik z uwzględnieniem wykorzystywanych, również w ramach tej formy działalności dydaktycznej szkoły, środków publicznych (zarówno, gdy chodzi o bazę materialną, jak i pracowników dydaktycznych) powinien w pierwszym rzędzie determinować wysokość pobieranych opłat za zajęcia.

Czesne pobierane od studentów tzw. studiów płatnych nie może więc przekraczać kosztów ponoszonych przez uczelnię w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia tej działalności dydaktycznej. Dla określenia poziomu tych kosztów istotne znaczenie ma fakt, że w dyspozycji uczelni publicznych znajdują się określone części mienia państwowego (przydzielone uczelni z momentem jej utworzenia, a następnie w drodze dotacji na inwestycje szkoły), a ponadto, że uczelnie państwowe otrzymują, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy, dotacje z budżetu państwa na działalność dydaktyczną, na kształcenie kadr, na badania własne, na utrzymanie uczelni, na inwestycje budowlane.

Należy podkreślić, że prawo uczelni publicznej do dotacji nie jest związane jedynie z dydaktyką prowadzoną na studiach dziennych. Koszty kształcenia studentów studiów innych, niż dzienne są bowiem również podstawą kształtowania (oczywiście w znacznie mniejszym zakresie) dotacji na działalność naukowo-dydaktyczną. Nie jest również wyłącznie związane z dydaktyką prowadzoną na studiach bezpłatnych pierwotne wyposażenie uczelni państwowych w majątek. Uczelnie publiczne zostały powołane, wyposażone w majątek, prawo do dotacji, a także w mechanizmy prawne stabilizujące pozycję kadry naukowo-dydaktycznej w celu realizacji prawa do nauki i powszechnej

dostępności do wykształcenia. Urzeczywistnieniu tego prawa służą, jak wskazano wyżej, także studia prowadzone w systemie odpłatnym. Kryterium “niezbędności” – jeśli chodzi o koszty studiów – zakłada ponadto, że dla minimalizacji kosztów kształcenia na studiach płatnych uczelnia powinna korzystać w pierwszym rzędzie z majątku własnego oraz własnej kadry naukowo-dydaktycznej. Przy ustalaniu wielkości czesnego (w granicach określonych niezbędnością) muszą być brane pod uwagę różnorodne uwarunkowania związane z rodzajem zajęć czy typem uczelni (np. uniwersytet czy wyższa szkoła zawodowa). Tak więc uznać należy, iż pojęcie “niezbędnych kosztów studiów” zostało, przez wskazane wyżej czynniki, zobiektywizowane.

Trzeba jednocześnie zauważyć, że dopuszczalność wprowadzenia systemu odpłatności nie zdejmuje ze szkoły publicznej obowiązku podejmowania starań o tworzenie odpowiednich warunków wsparcia i pomocy dla studentów uiszczających czesne np. poprzez uruchamianie pomocy stypendialnej i socjalnej, ustalenie możliwości zwalniania i ulg w płatności czesnego w szczególnie uzasadnionych sytuacjach czy wreszcie pomocy organizacyjnej przy uzyskiwaniu tanich, niskoprocentowanych kredytów bankowych przez studentów. Ta sfera działań szkoły publicznej musi być w konsekwencji brana pod uwagę przy ustalaniu zasad polityki edukacyjnej państwa, które odpowiada za tworzenie i wspieranie systemów pomocy dla studentów, zgodnie z nakazem konstytucyjnym zawartym w ust. 4 art. 70.

Innym czynnikiem, niż kryterium “niezbędnych kosztów kształcenia” przy zapewnieniu równorzędności dyplomów, zapewniającym dostępność do studiów jest kształtowanie wysokości opłat za studia inne niż podstawowe w taki sposób, by wysokość tych opłat nie stanowiła “zapory ekonomicznej” dla tej kategorii osób, które wykazały się zdolnością studiowania na danej uczelni. Do tej kategorii należą wszyscy, którzy wykazali się zdolnością sprostania wymaganiom kwalifikacyjnym, jakie dana uczelnia stawiała kandydatom na studentów w ramach studiów innych, niż dzienne.

Z punktu widzenia tych, którzy wykazali się zdolnością do studiowania, niezbędne jest zagwarantowanie, że wysokość opłat nie tylko nie przekroczy tej części kosztów, która nie jest refundowana ze środków publicznych, lecz nadto, że nie będzie w sposób ewidentny i rażący odbiegała od możliwości ekonomicznych tej kategorii osób, co do których uczelnia sama przyjęła, iż nadają się do studiowania. Jeśli zatem uczelnia określiła merytoryczne kryteria dostępności oraz liczbę studentów – to tym samym wyznaczyła niejako cechy tej kategorii osób – jako jej potencjalnych studentów.

Przedstawiona argumentacja zdecydowała o posłużeniu się przez TK techniką orzeczenia interpretacyjnego i o orzeczeniu w pkt. 1 sentencji wyroku o zgodności art. 23 ust. 2 pkt 2 z konstytucją pod warunkiem wszakże takiego rozumienia tego przepisu, które uwzględnia treści normatywne zrekonstruowane na podstawie art. 70 ust. 2 konstytucji.

Kończąc rozważania w tym punkcie należy zauważyć, że zasada bezpłatnego nauczania w wyższej szkole publicznej nie jest dobrem samym w sobie, ale wymaga konfrontacji z innymi wartościami konstytucyjnymi, takimi jak prawo do nauki czy powszechna dostępność do wykształcenia. W sferze objętych analizą regulacji normatywnych pojawia się z całą ostrością konieczność wzajemnego zrównoważenia i uzgodnienia zasad ustanowionych i wyrażanych przez normy konstytucyjne. Gwarancja bezpłatnego nauczania w publicznej szkole wyższej nie może być w konsekwencji rozumiana w sposób, który prowadziłby do zasadniczej kolizji z podstawową wartością konstytucyjną, jaką jest prawo do nauki, którego urzeczywistnienie może, ale i musi w istniejących warunkach społecznych i gospodarczych, przybierać różnorodne formy prawne, również i te, które przyjmują postać odpłatności za świadczenia edukacyjne.

5. Obecnie należy się odnieść do innego zarzutu podniesionego przez skarżącego, a mianowicie sprzeczności art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym z konstytucyjną zasadą równego traktowania wyrażoną w art. 32 konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym w tym zakresie orzecnictwem konstytucyjnym, trzeba przede wszystkim zauważyć, że zasada równości może być odnoszona jedynie do tych podmiotów, które należą do wspólnej kategorii osób wyróżnionej według pewnej prawnie relewantnej cechy, istotnej ze względu na badany typ stosunków prawnych lub charakter prawa poddawanego ocenie w konkretnym przypadku.

Dokonane wyżej ustalenia na tle art. 70 ust. 2 konstytucji wskazują, że dostęp do bezpłatnych studiów w publicznej szkole wyższej nie jest nieograniczony, a wręcz przeciwnie – podlega limitowaniu ze względu na ograniczony zasób środków publicznych pozostających w dyspozycji szkoły, który jest niewystarczający dla zaspokojenia potrzeb edukacyjnych wszystkich osób spełniających formalne wymagania dla podjęcia studiów w postaci świadectwa ukończenia szkoły średniej. Z tych właśnie powodów należy uznać, że w świetle ogólnej formuły konstytucyjnej z art. 70 ust. 2 beneficjentem prawa do nieodpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej są jedynie te osoby, które spełniły dodatkowe, obiektywne i jednoznacznie określone wymagania przyjęte w procedurze rekrutacyjnej stosowanej przez poszczególne uczelnie. Stosowanie tych procedur, koniecznych ze względu na ograniczoną pulę środków publicznych, pozostających w dyspozycji uczelni, nie może być uznane za przejaw nierównego traktowania lub dyskryminacji.

Zasada równego traktowania nie może więc z istoty swej znajdować zastosowania do oceny predyspozycji i kwalifikacji kandydatów w trakcie konkursowej procedury rekrutacyjnej, w takim samym sensie, jak niemożliwe byłoby identyczne (równe) traktowanie osób zdających egzaminy czy ubiegających się o stypendia naukowe z tytułu dobrych wyników w nauce. Zasada równego traktowania w dostępie do bezpłatnej nauki w wyższej szkole publicznej musi natomiast przede wszystkim znajdować wyraz na etapie poprzedzającym decyzję o przyjęciu do szkoły wyższej poprzez tworzenie wszystkim przystępującym do procedur kwalifikacyjnych równych szans uczestnictwa w tym postępowaniu. Temu służą publicznie ogłaszane zasady przyjęć na studia w szkole wyższej, jednoznacznie określone wymagania i limity ustanawiane na poszczególnych kierunkach nauczania. Tak ukształtowany system rekrutacji do publicznych szkół wyższych stwarzać powinien warunki równego startu dla wszystkich kandydatów uczestniczących w tym postępowaniu kwalifikacyjnym.

Samo więc zróżnicowanie sytuacji prawnej osób studiujących w trybie studiów odpłatnych i nieodpłatnych, stanowiące konsekwencję zastosowania art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym, nie narusza konstytucyjnej zasady równego traktowania wyrażonej w art. 32 konstytucji pod warunkiem, iż wprowadzanie opłat za studia następuje w celu zapewnienia dostępu do nauki jak największej liczbie studentów.

Ten właśnie wzgląd na obowiązek realizacji przez publiczną szkołę wyższą zasady powszechnego dostępu do wykształcenia sprawia, że akceptacja dla różnicowania sytuacji studentów studiów odpłatnych i nieodpłatnych nie może oznaczać pełnej dowolności czy arbitralności szkoły wyższej w kształtowaniu wysokości opłat za studia. Owo zróżnicowanie sytuacji studentów tylko wtedy bowiem nie będzie naruszało konstytucyjnej zasady równego traktowania, jeśli opłaty za studia nie będą wykraczały poza – wyżej określone – granice niezbędności. Pozostawałoby natomiast w sprzeczności z zasadą równego traktowania (i to nie tylko z punktu widzenia relacji pomiędzy studentami studiów płatnych i nieodpłatnych, ale także w ramach grupy osób kandydujących na studia odpłatne) ustalanie czesnego na poziomie tworzącym “zaporę ekonomiczną” nieprzekraczalną dla większości kandydatów na studia. Tego rodzaju dyferencjacja

sytuacji kandydatów na studia, dokonywana w oparciu o kryterium ekonomiczne maksymalizacji dochodów publicznej szkoły wyższej, a więc bez uwzględnienia nakazu zapewnienia możliwie największej dostępności studiów w istniejących warunkach organizacyjnych i finansowych, wykraczałaby wyraźnie poza granice, które zakreśla zasada równego traktowania wyrażona w art. 32 konstytucji. Z przedstawioną tu oceną w pełni harmonizuje przyjęta w pkt. 1 sentencji wyroku interpretacja art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy, zgodnie z którą wprowadzenie opłat za studia jest dopuszczalne konstytucyjnie jedynie dla zapewnienia dostępu do nauki jak największej liczbie studentów i przy uwzględnieniu niezbędnych kosztów studiów nie znajdujących pokrycia w środkach publicznych. W konsekwencji, dla oceny zgodności art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z art. 32 konstytucji ma również istotne znaczenie takie ukształtowanie wysokości opłat za studia, które ma wystarczająco określony i zobiektywizowany charakter. W świetle przyjętej w sentencji interpretacji wymaganie to można uznać za spełnione.

Nie można w konsekwencji zapominać o tym, że przyjęte rozwiązania, cechujące się niezbędną w tych warunkach elastycznością, uwzględniające zróżnicowane warunki organizacyjne i kadrowe poszczególnych szkół wyższych, stwarzać powinny dodatkowe możliwości studiowania tym, którzy nie osiągnęli wymaganych wyników postępowania kwalifikacyjnego, od których zależy podjęcie studiów nieodpłatnych. Alternatywą byłoby pozbawienie możliwości nauki wielu młodych ludzi, wykazujących wystarczające predyspozycje do kontynuacji studiów i powrót do najniższych w Europie wskaźników skolaryzacji w zakresie kształcenia na poziomie wyższym, które cechowały system edukacji w Polsce jeszcze w latach osiemdziesiątych. Ten stan rzeczy musiałby z całą pewnością prowadzić do naruszenia konstytucyjnie gwarantowanego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 konstytucji), a jednocześnie przeczyłby zasadzie powszechnego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4 konstytucji).

Konsekwentna realizacja prawa do nauki i dopuszczalność wprowadzania w określonym wyżej zakresie odpłatnych form nauczania w wyższej szkole publicznej w żadnym wypadku nie może jednak usprawiedliwiać różnicowania jakości świadczeń edukacyjnych oferowanych przez szkołę w ramach różnych systemów kształcenia. Zasada równego traktowania wymaga, aby studenci wyższej szkoły publicznej, bez względu na to, w jakim systemie odbywają studia, mieli zapewnioną możliwość korzystania z określonych uprawnień w zakresie pomocy stypendialnej i socjalnej, a także przede wszystkim z tego samego poziomu nauczania, gwarantowanego poprzez odpowiednią organizację i obsadę kadrową zajęć dydaktycznych. Istniejąca praktyka nie zawsze odpowiada tym wymaganiom, co potwierdza fakt, że w niektórych uczelniach warunki i jakość kształcenia oferowanego w ramach studiów odpłatnych zasadniczo odbiegają na niekorzyść od tych, które szkoła zapewnia w ramach studiów bezpłatnych. Ten stan rzeczy w żaden sposób nie może być jednak uznawany za naturalną i konieczną konsekwencję dopuszczalności systemu studiów odpłatnych, powinien natomiast wywołać odpowiednią reakcję ze strony organów sprawujących nadzór nad szkołami wyższymi.

6. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie ustawy o szkolnictwie wyższym nie narusza również zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że wskazany przez skarżącego wzorzec konstytucyjny nie znajduje zastosowania dla oceny analizowanego przepisu. Odwołanie się do kryteriów ustanowionych w art. 31 ust. 3 konstytucji znajdować może bowiem jedynie wtedy uzasadnienie, gdy określona regulacja prawna wprowadza wyjątek (ograniczenie) w stosunku do konstytucyjnie gwarantowanego prawa lub wolności. Przedstawione wyżej wywody i argumentacja w nich zawarta wskazują natomiast, że

regulacja zawarta w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym nie wprowadza ograniczenia zasady bezpłatnego nauczania w publicznej szkole wyższej, jeśli zostanie jej nadany sens normatywny uwzględniający kryteria ustalone na podstawie wykładni zgodnej z konstytucją, a więc odpowiadający wprost znaczeniu innego wzorca konstytucyjnego, tj. zawartego w art. 70 ust. 2 konstytucji.

Z tych też względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionowana regulacja nie podlega ocenie z punktu widzenia przesłanek sformułowanych w art. 31 ust. 3 konstytucji, ponieważ ograniczenie prawa do bezpłatnej nauki wynika wprost z innego przepisu konstytucji.

7. Z kolei artykułowi 144 ust. 1 oraz art. 148 zd. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym skarżący zarzuca niezgodność: z art. 2 konstytucji przez blankietowość unormowań oraz arbitralne określanie przypadków skreślenia z listy studentów; z art. 31 ust. 3 przez ograniczanie praw i wolności aktem podustawowym w nieuzasadnionym wymiarze; z art. 32 ust. 1 przez różne kształtowanie sytuacji studentów studiów zaocznych i dziennych; z art. 70 ust. 1 i 2 przez naruszanie prawa do bezpłatnej nauki z przyczyn, o których mowa była przy rozpatrywaniu zgodności z tymże artykułem konstytucji art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Trybunał Konstytucyjny zważył, iż znaczna część zarzutów skargi w tym zakresie stanowi powtórzenie lub uzupełnienie zarzutów w stosunku do art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Art. 144 ust. 1 stanowi, iż regulamin studiów uchwała senat uczelni co najmniej na 5 miesięcy przed początkiem roku akademickiego, zaś art. 148 zd. 1 stanowi, że dziekan może skreślić studenta z listy studentów w przypadkach określonych w regulaminie.

Z przyczyn podanych przy badaniu zgodności z konstytucją art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy stwierdzić należy, iż także i te zaskarżone przepisy są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 1 i 2 oraz nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Odrębnego rozważenia wymaga natomiast zarzut naruszenia przez te przepisy wymagań państwa prawnego (art. 2 konstytucji) poprzez nadmierną blankietowość normy statuującej regulamin studiów, która prowadzi do całkowitej dowolności władz uczelni, jeśli chodzi o przesłanki skreślenia z listy studentów.

Zarzuty te rozpatrywane być muszą ściśle w granicach skargi konstytucyjnej, a więc w powiązaniu ze sprawami, w których ostatecznie rozstrzygnięto o prawie skarżącego do nauki.

Z tego punktu widzenia zaskarżone normy nie mogą być rozpatrywane samoistnie, lecz w zw. z art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy w wyżej określonym rozumieniu tego przepisu, zgodnym z art. 70 ust. 2 konstytucji. W świetle przyjętej wykładni, przepisy te nie stwarzają możliwości dowolnego i arbitralnego wprowadzania przesłanek skreślenia z listy studentów. Dla formułowanej tu oceny ma też znaczenie fakt, iż rozstrzygnięcia władz uczelni o skreśleniu poddane zostały, w najszerszym możliwym zakresie, kontroli. Od „decyzji” dziekana służy bowiem odwołanie do rektora, a następnie skarga do NSA. Zaskarżone przepisy są więc zgodne z art. 2 konstytucji.

Tym samym przepisom, tzn. art. 144 ust. 1 i art. 148 zd. 1 ustawy skarżący zarzuca niezgodność z art. 65 ust. 1 konstytucji, jako że prowadzą one – jego zdaniem – do naruszenia wolności wyboru i wykonywania zawodu w przyszłości oraz uzyskiwania odpowiednich kwalifikacji zawodowych. Skarżący nie wykazał jednak, jaki związek zachodzi pomiędzy przepisami dotyczącymi regulaminu studiów i jego roli w zakresie skreślenia z listy studentów, a wolnością wyboru zawodu.

Stąd też uznać należało, że art. 144 ust. 1 i art. 148 zd. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym nie są niezgodne z art. 65 ust. 1 konstytucji.

8. Skarżący zarzuca następnie § 8 pkt 2 i § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni, niezgodność z art. 31 ust. 3 i art. 70 ust. 1 i 2 konstytucji.

Paragraf 8 pkt 2 rozporządzenia stanowi, że opłaty za zajęcia dydaktyczne, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy, mogą być pobierane za studia zaoczne, wieczorowe i eksternistyczne. Przepis ten nie zawiera zatem żadnych nowości normatywnych w stosunku do tego o czym mówi art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 4 ust. 3 tejże ustawy. Wyraża on jedynie za pomocą innych zwrotów językowych to, co wynika już z brzmienia samej ustawy. Z tego względu nie może być on uznany za niezgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Inne kwestie należy wziąć pod uwagę przy badaniu zgodności § 9 ust. 2 rozporządzenia z art. 31 ust. 3 i art. 70 ust. 2 konstytucji. Stanowi on, że rodzaje zajęć, za które są pobierane opłaty oraz ich wysokość ustala rektor. Znaczenie tego przepisu rozporządzenia odczytywać należy nie tylko w kontekście art. 30 ustawy, który zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia, lecz także ustalonego w pkt. 1 sentencji wyroku znaczenia art. 23 ust. 2 pkt. 2 ustawy.

Choć § 9 ust. 2 rozporządzenia charakteryzuje się dużym stopniem ogólności co do określania kompetencji rektora, to zważyć należy, iż w świetle art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy, kompetencje rektora do ustalania wysokości opłat rozumiane być mogą tylko jako prawo organów autonomicznej uczelni do określania opłat w ramach obowiązującego porządku prawnego.

Przedstawiona wyżej argumentacja wskazuje jednoznacznie, że wysokość tych opłat nie może być ustalana przez rektora dowolnie, tzn. w oderwaniu od kryteriów zawartych w ustawie o szkolnictwie wyższym, interpretowanej w zgodzie z konstytucją. Tak więc „ustalanie” przez rektora wysokości opłat nie może być rozumiane jako kształtowanie zasad odpłatności za studia w danej szkole wyższej. Kształtowanie wysokości konkretnych opłat na dany okres ma więc charakter wykonawczy, a nadto podlega kontroli sądowej (w przypadku uczelni państwowych przez NSA), co do zgodności tej wysokości z obowiązującym prawem.

Nowością normatywną zawartą w § 9 ust. 2 rozporządzenia jest natomiast powierzenie rektorowi – a nie innemu organowi uczelni – kompetencji do ustalania rodzajów zajęć dydaktycznych, za które są pobierane opłaty oraz ustalania ich wysokości.

Ustalanie przez rektora rodzajów zajęć dydaktycznych, za które pobierane mają być opłaty, nie może być rozumiane jako generalna kompetencja do ustalania zasad odpłatności w systemie studiowania, innym, niż studia dzienne.

Oceniając ten przepis zauważyć należy, iż zgodnie z art. 49 ust. 3 pkt 1 ustawy, rektor podejmuje decyzje dotyczące mienia i gospodarki uczelni. Natomiast senat uchwała plan rzeczowo- finansowy uczelni oraz dokonuje oceny działalności rektora i zatwierdza roczne sprawozdania z działalności uczelni (art. 48 ustawy). Do senatu należy także przesądzanie w drodze uchwał o ogólnych kierunkach działalności uczelni; w tym polityki uzyskiwania wpływów z tytułu opłat za zajęcia dydaktyczne.

Powierzenie rektorowi zadania ustalania wysokości opłat na dany okres jest zgodne z określonymi w ustawie o szkolnictwie wyższym kompetencjami poszczególnych organów szkół wyższych i stanowi jedynie ich bardziej szczegółowe rozwinięcie.

Prawo wydawania aktów wewnętrznych przez uczelnie wynika z konstytucyjnie gwarantowanej autonomii tych szkół. W konsekwencji przekazanie przez rozporządzenie Rady Ministrów kompetencji na rzecz rektora do ustalania wysokości opłat za określone zajęcia dydaktyczne w konkretnym roku, nie może zostać uznane za naruszające art. 70 ust. 2 konstytucji w zakresie, w jakim wynika zeń, iż to ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.

Z punktu widzenia zakresu skargi jest natomiast pozbawiony znaczenia prawnego fakt, któremu z organów uczelni powierzono kompetencje w drodze rozporządzenia. Istota i granice realizacji prawa do nauki zostały bowiem przesądzone w samej konstytucji, zaś ograniczenia realizacji tego prawa – w ustawie o szkolnictwie wyższym. Z tych względów, zaskarżony przepis nie zawiera treści, które art. 70 ust. 2 konstytucji zastrzega jedynie dla ustawy.

Następnie przejść należało do zbadania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 31 ust. 3 konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten wymaga, by ograniczanie praw i wolności obywatelskich następowało tylko w ustawie. Wprawdzie upoważnienie do wydania rozporządzenia, zawarte w art. 30 ustawy jest ogólne i nie zawiera wprost żadnych wytycznych dla Rady Ministrów, co do treści aktu, jednak wytyczne te – w zakresie, odnoszącym się do żądania skargi – wynikają z art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Z powodów wskazanych niżej nastąpiło umorzenie postępowania w zakresie żądania zbadania zgodności art. 30 ustawy z art. 92 ust. 1 konstytucji – w trybie skargi konstytucyjnej. Nie zwalnia to wszakże Trybunału od oceny zgodności § 9 ust. 2 rozporządzenia z art. 31 ust. 3 konstytucji co do tego, czy ograniczenia w dostępności do studiów wynikają z rozporządzenia, czy też z ustawy, na podstawie której je wydano.

Zauważyć należy, iż to ustawa, interpretowana w zgodzie z konstytucją, przesądza o zasadach kształtowania odpłatności za studia, a zarazem stanowi gwarancję, iż odpłatność ta może być wprowadzona wyłącznie w celu zapewnienia dostępu do nauki oraz w zakresie i wysokości, w jakich niezbędny koszt studiów nie znajduje pokrycia w środkach publicznych.

W świetle tej argumentacji, kompetencja do ustalania rodzajów zajęć dydaktycznych oraz wysokości opłat za te zajęcia ma charakter wyłącznie konkretyzujący. Ustawa bowiem pozostawia bardzo wąski zakres spraw, które mają być uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów. Ustalenie kompetencji rektora do określania rodzajów zajęć dydaktycznych oraz przyznane mu prawo do ustalania poszczególnych rodzajów zajęć, nie może być uznane za materię, która odnosi się bezpośrednio do realizacji prawa do nauki w zakresie będącym przedmiotem skargi. O istocie realizacji prawa do nauki w badanym zakresie przesądza bowiem art. 70 konstytucji, zaś o ograniczeniach w realizacji tego prawa art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy, rozumiany jak w pkt. 1 sentencji wyroku.

Paragraf 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów jest zatem zgodny z art. 70 ust. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 konstytucji.

9. Następnie Trybunał Konstytucyjny przeszedł do zbadania dopuszczalności orzekania w zakresie żądań skarg oceny zgodności art. 30, art. 144 ust. 1 oraz art. 148 zd. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 2 konstytucji oraz § 8 pkt 2 i § 9 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni z art. 92 ust. 1 konstytucji.

Skarżący w uzasadnieniu swych skarg podnosi, iż art. 144 ust. 1 i art. 148 zd. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, poprzez konstrukcje w nich przyjęte prowadzą do wydawania decyzji wobec obywateli, w zakresie dotyczącym praw konstytucyjnie gwarantowanych, w oparciu o regulaminy i zarządzenia władz uczelni, a więc przez podstawowe akty normatywne o charakterze prawotwórczym. Konstytucja zakazuje tymczasem, zdaniem skarżącego, normowania sfery praw i wolności konstytucyjnie gwarantowanych przez akty prawne wydawane na podstawie upoważnień ustawowych, nie spełniających wymagań szczegółowości, o których mowa w art. 92 ust. 1 konstytucji. Zarzut ten należy tym bardziej odnieść do zarządzeń w rozumieniu art. 93 ust. 2 konstytucji.

Jak wynika zatem z tych wywodów, skarżący uznaje, iż sam fakt, że ustawa o

szkolnictwie wyższym upoważnia uczelnie do wydawania regulaminów, narusza jego prawa i wolności konstytucyjnie chronione.

Podobny w istocie charakter ma zarzut skarżącego, iż art. 30 ustawy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 konstytucji. Skarżący zarzuca temu przepisowi, iż upoważnienie do wydania rozporządzenia w nim zawarte ma charakter ogólny, a nie szczegółowy. W wyniku tego, zasady i tryb uzyskiwania przez uczelnie wpływów z opłat za zajęcia dydaktyczne zostało w całości przekazane do regulacji podustawowej. Jest to, zdaniem skarżącego, niedopuszczalne regulowanie materii dotyczącej praw i wolności człowieka za pomocą aktów podustawowych.

Skarżący w odniesieniu do obydwu zaskarżonych norm, tzn. art. 30, a następnie art. 144 ust. 1 i art. 148 zd. 1 ustawy nie wykazał jednak, w jaki sposób ogólne upoważnienie do uchwalania regulaminu studiów przez organy uczelni oraz do uregulowania zasad pobierania opłat za studia przez akt podustawowy narusza bezpośrednio jego konstytucyjne wolności i prawa i jakie konkretnie jego prawo lub wolność zostały naruszone.

Stwierdzenia te dotyczą odpowiednio zarzutów niezgodności § 8 pkt 2 i § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni z art. 92 ust. 1 konstytucji.

Jak wielokrotnie podnoszono w orzecznictwie Trybunału, przedmiotem skargi, o której mowa w art. 79 konstytucji, mogą być wyłącznie prawa i wolności konstytucyjnie chronione. Niedopuszczalne zatem jest badanie wewnętrznej i hierarchicznej zgodności źródeł prawa w zakresie, w jakim nie odnosi się ono bezpośrednio do konstytucyjnych wolności i praw skarżącego.

Z tego powodu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

10. Następnie Trybunał przeszedł do zbadania dalszych zarzutów skarg, które odnosiły się do przepisów budzących także zastrzeżenia co do dopuszczalności orzekania.

Skarżący zarzuca art. 161 zd. 2 ustawy niezgodność z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji, ponieważ pozbawia go on prawa do sądu, zamykając mu drogę sądową w sprawach innych, niż wynikające z decyzji ostatecznych, o których mowa w art. 141 ust. 5, art. 148 i art. 159 ust. 2 i 5 ustawy o szkolnictwie wyższym. Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania, iż do naruszenia jego prawa do sądu i zamknięcia drogi sądowej doszło w dotyczących go, ostatecznych rozstrzygnięciach sądu lub organu administracji publicznej, z powodu niekonstytucyjności przepisu, na podstawie którego zapadło to rozstrzygnięcie. Nie może być zaś przedmiotem skargi konstytucyjnej – co do zasady – błędne zastosowanie przepisu, nawet jeśli prowadzi do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności.

W obydwu badanych sprawach; zarówno odmowy zwolnienia od opłaty za studia jak i skreślenia z listy studentów, NSA zinterpretował art. 161 zd. 2 w taki sposób, iż uznał swoją właściwość.

Jak to już wskazano wyżej Sąd administracyjny słusznie przyjął, iż art. 161 zd. 2 ustawy nie może być rozumiany jako “ustawa wyraźnie wyłączająca” właściwość NSA. Nie można bowiem przyjąć, iż wymienienie w art. 161 zd. 2 ustawy tylko czterech rodzajów spraw, w których przysługuje skarga do NSA, oznacza zarazem brak prawa do takiej skargi w sprawach nie wymienionych w tym przepisie. Chodzi nie tylko o to, iż ustawa z 11 maja 1995 r. o NSA jest aktem późniejszym w stosunku do ustawy o szkolnictwie wyższym, lecz także o generalną zasadę istnienia drogi sądowej oraz prawa

do sądu – w tym co najmniej do sądu administracyjnego – wynikające z konstytucji.

Z punktu widzenia kognicji TK istotne jest stwierdzenie, iż zarzut skarżącego dotyczy w istocie błędnego zastosowania przez Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego art. 161 zd. 2 ustawy w sprawie pobierania opłat za studia, nie zaś samego jego brzmienia. Brzmienie tego przepisu nie ogranicza i de facto nie ograniczyło prawa skarżącego do sądu, ani też nie zamknęło mu drogi sądowej. Należy zauważyć, iż błędne zinterpretowanie i zastosowanie art. 161 zd. 2 ustawy skutkowało zawarciem błędnej informacji o braku prawa wniesienia skargi do NSA. Nie odnosiło się natomiast do podstawy samego rozstrzygnięcia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego o odmowie zwolnienia od opłaty.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej, zgodnie z art. 79 konstytucji, może być norma prawna naruszająca konstytucyjne wolności lub prawa, nie zaś jej błędne stosowanie.

Z tego względu Trybunał uznał, iż orzekanie co do zgodności przepisu art. 161 zd. 2 ustawy z art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 konstytucji jest niedopuszczalne, skarga nie spełnia bowiem w tym zakresie wymagań art. 79 konstytucji.

11. Rozpatrując żądanie skarżącego zbadania konstytucyjności aktów organów Uniwersytetu Wrocławskiego, tj. zarządzenia Rektora tej Uczelni Nr 31/98 z 26 maja 1998 r. oraz regulaminu studiów w Uniwersytecie Wrocławskim uchwalonego przez Senat Uniwersytetu Wrocławskiego 25 marca 1992 r. Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W samej konstrukcji skargi konstytucyjnej istotną rolę odgrywa funkcjonalny związek dwu rodzajów aktów: aktu normatywnego (ustawa lub inny akt normatywny) i aktu stosowania prawa (wyrok sądu, decyzja administracyjna lub inne rozstrzygnięcie). Rozróżnienie tych aktów w ich funkcjonalnym związku niejednokrotnie nastrocza w praktyce wiele trudności. Dla rozstrzygnięcia opisanych wyżej zarzutów skargi konstytucyjnej, konieczne jest w pierwszym rzędzie zajęcie stanowiska co do charakteru wspomnianych aktów uczelnianych. Jak już zaznaczono, akty tego typu jak regulamin studiów, także zarządzenia rektora, zalicza się do tzw. aktów władztwa zakładowego publicznych zakładów. Ocena, czy można im przypisać normatywny charakter zależy od treści poszczególnych postanowień takiego aktu. Normatywny charakter będą miały postanowienia nadające moc obowiązującą normom wyznaczającym określonym adresatom (podmiotom) określone postępowanie, ilekroć powstaną wskazane w tych normach okoliczności (*Encyklopedia Prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, s. 23-24; autor hasła – W. Gromski). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwaliła się materialna definicja aktu normatywnego, rozumianego jako każda wypowiedź centralnego organu państwowego, wprowadzająca jakąkolwiek nowość normatywną do systemu obowiązującego prawa (zob. *orzeczenie TK z 21 stycznia 1997 r.*, K. 18/96, OTK ZU Nr 2/1997 oraz *postanowienie TK z 24 marca 1998 r.*, U. 22/97, OTK Nr 2/1998, poz. 16). Istotny wyróżnik stanowi więc odpowiedź na pytanie, czy kontrolowany akt (jego postanowienia) zawiera taką nowość normatywną. Akty władztwa wewnętrznego na ogół określają wewnętrzną organizację danej instytucji, niejednokrotnie też konkretyzują i aktualizują akty normatywne powszechnie lub wewnętrznie obowiązujące. Nie ulega wątpliwości, że zarówno uchwały senatu, jak i zarządzenia rektora można sklasyfikować jako akty wewnętrznego władztwa zakładowego. Bardziej złożona jest natomiast odpowiedź, czy zakwestionowane przez skarżącego przepisy tych aktów mają normatywny charakter, a w szczególności czy zawierają one nowości normatywne. Odpowiedź na to pytanie wynika już z wcześniejszych wywodów. Powtórzyć dlatego należy raz jeszcze, że istotne kwestie dotyczące zarówno rodzajów zajęć dydaktycznych, jak i opłat za te zajęcia, reguluje ustawa z 1990 r. o szkolnictwie wyższym, której art. 23 ust. 2 pkt 2 został w

wyroku TK zinterpretowany w zgodzie z konstytucją. Ustawa ta odsyła do uregulowania w drodze rozporządzenia Rady Ministrów niektóre bardziej szczegółowe kwestie. W tej sytuacji, zawarte w zakwestionowanych aktach uczelnianych postanowienia, nie mają samoistnego charakteru, stanowią jedynie pewną aktualizację, względnie konkretyzację przepisów ustawy i wydanego na jej podstawie aktu wykonawczego. Z ich treścią mogą wiązać się pewne skutki prawne, jednakże to nie one, lecz wspomniane akty normatywne powszechnie obowiązujące wyznaczają sytuację prawną studentów. Nie można więc przypisać im normatywnego charakteru, co w konsekwencji wyłącza kognicję Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast jako akty stosowania prawa podlegają one kontroli sądowo-administracyjnej, o czym także była już mowa.

Mając na uwadze, że brak normatywnego charakteru zakwestionowanych aktów (regulaminu i zarządzenia rektora) sam przez się wyłącza właściwość Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał nie rozważał kolejnej, spornej doktrynalnie kwestii, czy akty wewnętrznego władztwa zakładowego można byłoby zaliczyć do „innych aktów normatywnych” w rozumieniu art. 79 ust. 1 konstytucji.

Z tych przeto powodów, ze względu na niedopuszczalność orzekania, Trybunał na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzył postępowanie w zakresie żądania zbadania konstytucyjności:

- § 1 pkt 2, § 4 ust. 3, § 6 ust. 1 i § 7 ust. 1 zarządzenia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego Nr 31/98 z 26 maja 1998 r. z art. 31 ust. 3, art. 70 ust. 1 i 2 i art. 93 ust. 2 konstytucji,
- Zarządzenia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego, o którym mowa w pkt. 4 postanowienia z art. 7 i art. 93 ust. 2 konstytucji,
- § 5 Regulaminu studiów w Uniwersytecie Wrocławskim z 25 marca 1992 r. ze zmianami z 26 kwietnia 1995 r. z art. 31 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 2 konstytucji,
- § 46 pkt b w związku z § 37 ust. 2 regulaminu studiów w Uniwersytecie Wrocławskim, o którym mowa w pkt. 6 postanowienia i § 6 w związku z § 1 pkt 2 i § 4 pkt 3 oraz § 7 ust. 6 zarządzenia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego, o którym mowa w pkt. 4 postanowienia z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 70 ust. 1 i 2 i art. 93 ust. 2 konstytucji,
- § 6 w związku z § 1 pkt 2 i § 4 ust. 3 zarządzenia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego, o którym mowa w pkt. 4, postanowienia w związku z § 5 Regulaminu studiów w Uniwersytecie Wrocławskim, o którym mowa w pkt. 6 postanowienia z art. 31 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 2 konstytucji.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak wyżej.