

Wyrok z 8 listopada 2000 r., SK 18/99  
**ODPŁATNOŚĆ ZA STUDIA**

<b>Rodzaj postępowania:</b> skarga konstytucyjna <b>Inicjator:</b> osoba fizyczna	<b>Skład orzekający:</b> pełny skład	<b>Zdania odrębne:</b> 0
--	---	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Upoważnienie uczelni państwowych do pobierania opłat za zajęcia dydaktyczne, z wyjątkiem zajęć dydaktycznych na studiach dziennych [Ustawa z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym: art. 23 ust. 2 pkt 2]	Zasada państwa prawnego Zasada proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw Wymaganie ustawy dla takich ograniczeń Zakaz ograniczeń naruszających istotę wolności lub prawa Zasada równości Prawo do nauki Nieodpłatny (co do zasady) charakter nauki w szkołach publicznych [Konstytucja: art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 70 ust. 1 i 2]
Kompetencja senatu uczelni do uchwalenia regulaminu studiów (co najmniej na 5 miesięcy przed początkiem roku akademickiego) [Ustawa jw.: art. 144 ust. 1]	
Kompetencja dziekana do skreślenia studenta z listy studentów w przypadkach określonych w regulaminie studiów [Ustawa jw.: art. 148]	
Upoważnienie uczelni państwowych do pobierania opłat za studia zaoczne, wieczorowe i eksternistyczne [Rozporządzenia Rady Ministrów z 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni: § 8 pkt 2]	
Upoważnienie rektora do określenia rodzajów zajęć, za które są pobierane opłaty, oraz wysokości tych opłat [Rozporządzenia jw.: § 9 ust. 2]	

Konstytucja w art. 70 ust. 2 stanowi, że nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna oraz że ustawa może dopuścić świadczenie „niektórych usług edukacyjnych” przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością. Interpretacja tego przepisu budziła wątpliwości na tle zapoczątkowanej w latach 90. praktyki otwierania przez uczelnie państwowe – obok studiów bezpłatnych, do których nabór, przy ograniczonej ilości miejsc, odbywa na zasadach konkursowego egzaminu wstępnego – studiów odpłatnych (najczęściej o programie takim samym jak na studiach bezpłatnych). Studia odpłatne organizowane są jako studia wieczorowe lub studia zaoczne (w tym drugim wypadku typową praktyką jest odbywanie zajęć w dłuższych, dwutygodniowych odstępach czasu, w soboty i niedziele).

Prowadzenie, w szerokim zakresie, studiów odpłatnych uczelnie uzasadniają głównie tym, że otrzymywane przez nie dotacje państwowe nie pozwalają na należyłą realizację wszystkich funkcji uczelni.

Do wyjaśnienia niektórych problemów związanych z interpretacją art. 70 ust. 2 Konstytucji

przyczyniły się, rozpoznane łącznie w niniejszej sprawie, dwie skargi konstytucyjne pana J. B., byłego studenta studiów zaocznych na Uniwersytecie Wrocławskim.

Skargi zostały wniesione na tle rozstrzygnięć organów uczelni w indywidualnych sprawach skarżącego. Najpierw decyzją rektora panu J. B. odmówiono zwolnienia z opłaty za studia. Sąd administracyjny odrzucił skargę na tę decyzję, uznając, że nie została wyczerpana droga administracyjna – możliwość odwołania do Ministra Edukacji Narodowej. Następnie decyzją dziekana pan B. został skreślony z listy studentów. Po rozpatrzeniu odwołania zainteresowanego rektor utrzymał tę decyzję w mocy. Sąd administracyjny oddalił skargę na decyzję rektora, uznając ją za zgodną z prawem.

W skardze konstytucyjnej zakwestionowano – wskazane w sentencji – przepisy ustawy, rozporządzenia oraz aktów wewnętrznych organów uczelni, które stanowiły podstawę prawną niekorzystnych dla skarżącego rozstrzygnięć w jego sprawach indywidualnych.

Skarżący zarzucił, że kwestionowana regulacja odpłatności za studia statuuje, wbrew art. 70 ust. 2 Konstytucji, zasadę odpłatnego kształcenia w systemie studiów innym niż dzienne. W rezultacie to właśnie studia płatne stają się w uczelniach wyższych regułą, zaś studia bezpłatne – wyjątkiem. Zakres odpłatności za studia w uczelniach publicznych wykracza przy tym poza „niektóre usługi edukacyjne” w rozumieniu art. 70 ust. 2 Konstytucji.

Skarżący upatruje w tym również naruszenie konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1), a także naruszenie prawa do nauki (art. 70 ust. 1), związane z niedochowaniem przez ustawodawcę konstytucyjnych warunków ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3), które powinny być stosowane przy wprowadzaniu opłat za studia w uczelniach państwowych. Decydując się na takie ograniczenie konstytucyjnego prawa do nauki, ustawodawca jest obowiązany precyzyjnie wyznaczyć w ustawie dopuszczalny zakres usług edukacyjnych świadczonych za odpłatnością.

Podobne zarzuty dotyczyły przepisów regulujących skreślenie z listy studentów, w tym z powodu nieuiszczenia opłaty za studia. Zdaniem skarżącego, pozbawienie go prawa do nauki było sprzeczne z kryteriami zawartymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nastąpiło na podstawie aktu podustawowego, bez uzasadnienia ważnym interesem publicznym oraz w sposób znoszący istotę prawa do nauki. Decyzje w tej sprawie zostały wydane, między innymi, na podstawie zarządzenia rektora, gdy tymczasem art. 93 ust. 2 Konstytucji zakazuje władzom publicznym opierania decyzji wobec obywateli na zarządzeniach.

Skarżący odwołał się także do zasad pewności prawa i określoności przepisów prawnych, wywodzonych z konstytucyjnej klauzuli państwa prawnego (art. 2). Kwestionował ponadto zgodność zaskarżonych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z art. 92 ust. 1 Konstytucji, określającym warunki wydawania rozporządzeń.

## ROZSTRZYGNIĘCIE

1. Art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, 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 oraz **nie jest niezgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Art. 144 ust. 1 i art. 148 zdanie pierwsze ww. ustawy 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. § 8 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni jest zgodny z art. 70 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia Rady Ministrów jest zgodny z art. 70 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

*Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o TK, postanowił umorzyć postępowanie – ze względu na niedopuszczalność orzekania – w zakresie badania zgodności:*

*1) art. 30 ww. ustawy (upoważnienie Rady Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni) oraz ww. przepisów rozporządzenia RM z art. 92 ust. 1 Konstytucji,*

*2) art. 144 ust. 1 oraz art. 148 zdanie pierwsze ww. ustawy z art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 2 Konstytucji,*

*3) art. 161 zdanie drugie ww. ustawy (zaskarżanie określonych decyzji administracyjnych w sprawach studenckich do sądu administracyjnego) z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,*

*4)-8) zaskarżonych postanowień aktów organów Uniwersytetu Wrocławskiego regulujących regulamin studiów i odpłatność za studia ze wskazanymi przez skarżącego przepisami Konstytucji.*

## GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Zagwarantowane w art. 70 Konstytucji prawo do nauki, którego korelatem są odpowiednie powinności władzy publicznej, stanowi w swej istocie gwarancję dostępności i powszechności, a nie nieodpłatności kształcenia. Zasada bezpłatności nauczania w szkołach publicznych (art. 70 ust. 2) stanowi tylko jeden z elementów składających się na to prawo. W interpretacji przepisów art. 70 ust. 2-5 Konstytucji należy uwzględniać ich wtórny, instrumentalny charakter w stosunku do zasady wyrażonej w pierwszym zdaniu tego artykułu oraz dążyć do poszukiwania takiego sensu poszczególnych gwarancji, który pozwoli na ich wzajemne uzgodnienie.
2. Gwarancja bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej nie jest absolutna i nieograniczona. Interpretacja art. 70 ust. 2 Konstytucji nie może prowadzić do wniosku, że zapewniona jest możliwość bezpłatnej nauki każdej osobie, która spełnia formalne warunki do studiowania w szkole wyższej. Beneficjentami 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.

3. Publiczne szkoły wyższe mają nie tylko kompetencję, ale i obowiązek realizacji zasady powszechności dostępu do wyższego wykształcenia poprzez wszelkie formy studiów – zarówno studia nieodpłatne jako formę podstawową, jak i inne rodzaje studiów.
4. Podejmując dodatkową działalność dydaktyczną w zakresie studiów odpłatnych, publiczna szkoła wyższa, wyposażona w majątek publiczny, powinna nadal pełnić funkcje i zadania związane z realizacją konstytucyjnego prawa jednostki do nauki i związanych z nim powinności władzy publicznej dotyczące zapewnienia powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Nie może ona przekształcić się w tym zakresie w instytucję komercyjną, prowadzącą działalność gospodarczą na zasadach konkurencji z niepublicznymi szkołami wyższymi, w pełni podporządkowaną prawom rynku i nastawioną na zysk. W kształtowaniu wielkości opłat za działalność dydaktyczną podstawową rolę musi odgrywać czynnik niezbędnych kosztów kształcenia na określonej uczelni lub określonym kierunku studiów, zapewniających studentom na studiach odpłatnych równorzędny poziom i równorzędność dyplomów w porównaniu ze studiami dziennymi. Odpłatność nie może przy tym w żadnym wypadku obejmować tej sfery działalności dydaktycznej publicznej szkoły wyższej, która znajduje pełne pokrycie w udostępnionych szkole środkach publicznych.
5. Zróżnicowanie sytuacji prawnej osób studiujących w trybie studiów odpłatnych i nieodpłatnych, stanowiące konsekwencję stosowania art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, nie narusza zasady równego traktowania (art. 32 Konstytucji) pod warunkiem, że wprowadzanie opłat za studia następuje w celu zapewnienia dostępu do nauki jak największej liczbie studentów.
6. Konstytucyjna 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 przez odpowiednią organizację i obsadę kadrową zajęć dydaktycznych.
7. Przez autonomię szkół wyższych, o której mowa w art. 70 ust. 5 Konstytucji, należy rozumieć konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia w ramach obowiązującego porządku prawnego. Oznacza to w szczególności, że Konstytucja zakłada istnienie aktów wewnętrznych tych uczelni (zarówno publicznych, jak i prywatnych) i że uczelnie mogą regulować zgodnymi z prawem aktami zakładowymi prawa i obowiązki studentów; w szczególności uczelnie mają prawo skreślania z listy studentów osób, które nie spełniają wymagań określonych w tych aktach.
8. Ze względu na konstytucyjnie gwarantowaną autonomię szkół wyższych (art. 70 ust. 5) przekazanie na rzecz rektora, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, kompetencji do ustalania wysokości opłat za określone zajęcia dydaktyczne w konkretnym roku nie może zostać uznane za niezgodne z art. 70 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.
9. Jeżeli postanowienia zawarte w aktach wewnętrznego władztwa zakładowego szkoły wyższej (jak uchwały senatu, zarządzenia rektora) stanowią jedynie aktualizację lub konkretyzację przepisów ustawy i wydanego na jej podstawie aktu wykonawczego, to nie owe akty władztwa wewnętrznego, lecz wspomniane akty normatywne powszechnie obowiązujące wyznaczają sytuację prawną studentów. W takim wypadku tym pierwszym nie można przypisać charakteru normatywnego, co w konsekwencji wyłącza kognicję Trybu-

nału Konstytucyjnego (por. końcową część sentencji).

10. Konstytucyjna gwarancja autonomii szkół wyższych uniemożliwia nadanie organom publicznej szkoły wyższej – w sprawach dotyczących istoty jej działania – charakteru organów władzy publicznej. Poważne względy konstytucyjne przemawiają natomiast za nadaniem tym stosunkom charakteru zbliżonego do stosunku administracyjnoprawnego.
11. Ze względu na konstytucyjną ochronę zaufania obywatela do państwa należy przyjąć, że brak pouczenia lub błędne pouczenie o środkach odwołania lub zaskarżenia rozstrzygnięcia rektora w indywidualnej sprawie studenta (por. art. 107 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego) wywiera skutki prawne dla adresata. W szczególności takie rozstrzygnięcie rektora wykazuje cechy ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.
12. Według art. 79 Konstytucji niedopuszczalne jest badanie w trybie skargi konstytucyjnej wewnętrznej i hierarchicznej zgodności źródeł prawa w zakresie, w jakim nie odnosi się ono bezpośrednio do konstytucyjnych wolności i praw skarżącego.
13. Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być norma prawna naruszająca konstytucyjne wolności lub prawa, nie zaś jej błędne stosowanie.

#### Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

##### Konstytucja

**Art. 2.** Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

**Art. 31.** [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

**Art. 32.** 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.  
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

**Art. 45.** 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

**Art. 65.** 1. Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.

**Art. 70.** 1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.

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

3. Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.

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

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

**Art. 77.** [...] 2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

**Art. 79.** 1. Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

**Art. 92.** 1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

**Art. 93.** [...] 2. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

**Ustawa o TK**

**Art. 39.** 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

2. Jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1, ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.