

RCL.DPiO-5604-65/14

ANALIZA  
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
Z DNIA 5 CZERWCA 2014 R., SYGN. AKT K 35/11

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 24 czerwca 2014 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 821.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b, a także art. 170a ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.) są niezgodne z art. 70 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepisy wymienione w sentencji orzeczenia w zakresie, w jakim dotyczą studiowania w latach akademickich do roku akademickiego 2014/2015 włącznie, tracą moc obowiązującą z upływem 30 września 2015 r. Jednakże w zakresie, w jakim dotyczą studiowania w latach 2015/2016 i latach następnych, utraciły moc obowiązującą wraz z wejściem orzeczenia w życie, tj. 24 czerwca 2014 r.

**4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Zakwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (dalej: u.p.s.w.) zostały do niej dodane na mocy ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455, z późn. zm.; dalej: ustawa nowelizująca).

Pierwsza z zakwestionowanych zmian dotyczyła wprowadzenia pkt 1a i 1b do zawartego w art. 99 ust. 1 u.p.s.w. katalogu usług edukacyjnych, za które uczelnia publiczna może pobierać opłaty. Przed nowelizacją możliwość pobierania opłat za świadczone usługi edukacyjne dotyczyła: 1) kształcenia studentów na studiach niestacjonarnych oraz uczestników niestacjonarnych studiów doktoranckich, 2) powtarzania określonych zajęć na studiach stacjonarnych oraz stacjonarnych studiach doktoranckich z powodu niezadowalających wyników w nauce, 3) prowadzenia studiów w języku obcym, 4) prowadzenia zajęć nieobjętych planem studiów, 5) prowadzenia studiów podyplomowych oraz kursów dokształcających. Ustawa nowelizująca uzupełniła ten katalog o kształcenie studentów na studiach stacjonarnych, jeżeli są to ich studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów w formie stacjonarnej (art. 99 ust. 1 pkt 1a) oraz kształcenie studentów na studiach stacjonarnych, w wypadku korzystania z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS określonym w art. 170a ust. 2 u.p.s.w. (art. 99 ust. 1 pkt 1b).

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

Ostatnią z badanych przez Trybunał regulacji był art. 170a, wprowadzony ustawą nowelizującą do rozdziału u.p.s.w. poświęconego organizacji studiów. Rolą tego przepisu było określenie szczegółowych zasad dotyczących odpłatności za studia: zakresu prawa do studiowania bez wnoszenia opłat (w tym limitów punktów ECTS możliwych do bezpłatnego wykorzystania) oraz zakresu prawa do nieodpłatnego podjęcia i kontynuowania studiów na drugim kierunku, a także aspektów proceduralnych związanych z ww. uprawnieniami.

Zgodnie z art. 170a ust. 4, odpłatność za studia stacjonarne na drugim kierunku może być uzależniona od (nie)spełnienia dodatkowych kryteriów, o których mowa art. 181 ust. 1, z uwzględnieniem art. 174 ust. 4. Według pierwszego z tych przepisów stypendium rektora dla najlepszych studentów może otrzymywać student, który uzyskał za rok studiów wysoką średnią ocen lub posiada osiągnięcia naukowe, artystyczne lub wysokie wyniki sportowe - we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym. Drugi stanowi, że środki przeznaczone na stypendia rektora dla najlepszych studentów przyznawane w liczbie nie większej niż 10% liczby studentów każdego kierunku studiów prowadzonego w uczelni stanowią nie więcej niż 40% środków przeznaczonych łącznie na stypendia rektora dla najlepszych studentów, stypendia socjalne oraz zapomogi.

Kwestionowane regulacje odwołują się również do pojęcia punktów ECTS. Według zamieszczonego w art. 2 u.p.s.w. słowniczka punkty ECTS to punkty zdefiniowane w europejskim systemie akumulacji i transferu punktów zaliczeniowych jako miara średniego nakładu pracy osoby uczącej się, niezbędnego do uzyskania zakładanych efektów kształcenia. Zgodnie z art. 164a punkty ECTS przypisuje się zaliczonym przez studenta zajęciom wynikającym z planu studiów i programu kształcenia. W celu uzyskania dyplomu ukończenia studiów pierwszego stopnia student jest obowiązany uzyskać co najmniej 180 punktów ECTS, studiów drugiego stopnia – co najmniej 90 punktów ECTS, zaś jednolitych studiów magisterskich - co najmniej 300 punktów ECTS w systemie studiów pięcioletnich oraz 360 punktów ECTS w systemie studiów sześcioletnich.

Podsumowując, badane przez Trybunał Konstytucyjny przepisy u.p.s.w. stanowią zasadniczą część regulacji dotyczącej odpłatności drugiego i kolejnych kierunków studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych. Regulacja ta stanowi *novum* legislacyjne – przed wejściem w życie ustawy nowelizującej studia stacjonarne w uczelniach publicznych były nieodpłatne (za wyjątkiem niektórych usług edukacyjnych, za które uczelnie mogły pobierać opłaty).

#### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Pierwszym z wzorców kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie była zasada poprawnej (przyzwoitej) legislacji wywodzona z art. 2 Konstytucji. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy ogólne założenia. Po pierwsze, każdy przepis powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega danej regulacji. Po drugie, przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie wreszcie, przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (zob. zwłaszcza wyrok TK z 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07).

Trybunał Konstytucyjny przypomniał w analizowanej sprawie, że tylko kwalifikowana niejednoznaczność czy nieprecyzyjność regulacji skutkuje jej niezgodnością z ustawą zasadniczą. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy: 1) wątpliwości interpretacyjnych nie da się rozstrzygnąć za pomocą reguł egzegezy prawniczej, 2) mimo zastosowania ww. reguł jedynym sposobem rozstrzygnięcia wątpliwości jest podjęcie przez organ władzy publicznej decyzji w istocie arbitralnej, 3) trudności interpretacyjne są niewspółmierne do złożoności normowanej materii.

Trybunał podkreślił zarazem, że granica pomiędzy zwykłą i kwalifikowaną niejasnością stanu prawnego zależy od gałęzi prawa i regulowanej materii. Wątpliwości interpretacyjne mogą być tolerowane w większym stopniu w prawie prywatnym (prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo handlowe), a w mniejszym stopniu w prawie publicznym, przy czym w tym ostatnim wypadku należy wyróżnić prawo administracyjne, prawo podatkowe i prawo karne, gdyż poziom wymaganej precyzji powinien wzrastać w każdej z kolejno wymienionych dziedzin prawa.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, regulacja wprowadzająca odpłatność za drugi i kolejne kierunki studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych jest obciążona poważnymi wadami legislacyjnymi. Dotyczą one treści i konstrukcji „nowych” przepisów, szczególnie w zakresie spójności z pozostałymi unormowaniami u.p.s.w. Ustanawiając daleko idące ograniczenia konstytucyjnego prawa do bezpłatnej nauki w szkołach wyższych, ustawodawca unormował je nieprecyzyjnie i niejednoznacznie, nie dostrzegając wielu istotnych kwestii, wymagających rozstrzygnięcia. Przede wszystkim wyjątkowo niejasno ukształtowane zostało prawo do korzystania z zajęć bez ponoszenia opłat, jego zakres, wymagania konieczne do jego uzyskania oraz tryb, w jakim następuje ustalenie ich spełnienia.

Trybunał uznał, że naruszenia zasady poprawnej legislacji w niniejszej sprawie mają charakter kwalifikowany. Co prawda większość z wątpliwości co do interpretacji przepisów u.p.s.w. można rozstrzygnąć w oparciu o dostępne reguły wykładni (przede wszystkim systemowej i funkcjonalnej), niemniej jednak trudności w usunięciu istniejących niejasności, szczególnie z punktu widzenia adresatów regulacji, są rażąco nadmierne, czego nie można usprawiedliwić złożonością normowanej materii. Co więcej, rozważane wątpliwości mogą skutkować (i w praktyce skutkują) podejmowaniem wobec studentów decyzji w istocie arbitralnych, co jednoznacznie przesądza o uchybieniu przez ustawodawcę wskazanej zasadzie.

Drugim wzorcem kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów u.p.s.w. był art. 70 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 70 ust. 2 („Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością”) statuuje zasadę bezpłatności nauki w uczelniach publicznych. Zasada ta była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego przede wszystkim w wyroku z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99.

Trybunał ustalił w ww. wyroku, co oznacza prawo do bezpłatnej nauki w szkole publicznej w zestawieniu z wyraźnie określonym w tym przepisie wyjątkiem pozwalającym na wprowadzenie – w drodze ustawowej – możliwości odpłatności za świadczenie niektórych usług edukacyjnych. Zdaniem Trybunału wyjątkowy charakter odpłatności za niektóre usługi edukacyjne przejawiać się może w dwóch aspektach:

1) w aspekcie ilościowym – bezpłatne nauczanie, stanowiąc zasadę konstytucyjnie gwarantowaną, musi pozostawać w publicznej szkole wyższej podstawową (dominującą) formą kształcenia studentów,

2) 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).

W analizowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada bezpłatności nauki dotyczy studiowania na uczelniach publicznych niezależnie od tego, czy w danym wypadku jest to pierwszy, drugi czy kolejny kierunek podjęty przez studenta. Wyklucza ona możliwość pobierania opłat za studia stacjonarne, bowiem studia takie nie mieszczą się w pojęciu „niektórych usług edukacyjnych”. Przeciwnie, studia dzienne należą niewątpliwie do zakresu podstawowej działalności uczelni publicznych, która – zgodnie z Konstytucją – powinna być finansowana przez państwo.

Wobec przesądzenia, że kwestionowane regulacje nie znajdują uzasadnienia w art. 70 ust. 2 zdaniu drugim Konstytucji, Trybunał uznał za konieczne rozstrzygnięcie, czy spełniają one wymogi wynikające z zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej). Zgodnie z jednolitym orzecnictwem Trybunału wskazana zasada powinna być rozumiana jako suma trzech zasad składowych:

1) zasady przydatności (czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków?),

2) zasady konieczności (czy badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 oraz czy spośród środków skutecznie je chroniących wybrano środki najmniej uciążliwe?),

3) zasady proporcjonalności *sensu stricto* (czy efekty skarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do nakładanych przez nią ciężarów?).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzenie opłat za studia na drugim i kolejnych kierunkach miało w intencji ustawodawcy służyć zwiększeniu dostępności studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych. Wprowadzone regulacje nie są jednak poprawne, co w konsekwencji podważa zadeklarowany cel.

Po pierwsze, ustawodawca nie sprecyzował, w jakim momencie następuje podjęcie studiów, co pozostawia możliwość nieuprawnionego blokowania miejsc na studiach stacjonarnych. Po drugie, wprowadzenie limitów punktów ECTS na pierwszym i na drugim kierunku wydaje się mieć ograniczone znaczenie praktyczne z punktu widzenia założonych celów. Po trzecie, poważne zastrzeżenia budzi rozwiązanie, zgodnie z którym student drugiego kierunku, który nie

spełnił ustalonych kryteriów, może nadal studiować na tym kierunku, chociaż obowiązany jest do uiszczenia określonych opłat. W praktyce może to oznaczać, że dojdzie do zmniejszenia, a nie zwiększenia dostępności do bezpłatnych studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowane regulacje nie spełniają tym bardziej kryterium konieczności. Ustawodawca w ogóle nie rozważył innych, mniej restrykcyjnych rozwiązań, prowadzących do zwiększenia dostępności studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych. Nie wziął również pod uwagę okoliczności, że do ograniczenia liczebności studentów w kolejnych latach przyczynią się niewątpliwie czynniki demograficzne.

Trybunał nie miał również wątpliwości, że wprowadzone do u.p.s.w. regulacje nie spełniają kryterium proporcjonalności *sensu stricto*. Ograniczając prawo do korzystania z zajęć bez ponoszenia opłat do ściśle ograniczonych limitów punktów ECTS, ustawodawca sprowadził uprawnienie do bezpłatnego studiowania do swoistego minimum, co uniemożliwia szczególnie aktywnym studentom rozwijanie swojej wiedzy i umiejętności. Co więcej, dopuszczając zwolnienie z opłat za drugi kierunek jedynie najwybitniejszych studentów oraz całkowicie wykluczając takie zwolnienia w przypadku kolejnych kierunków, prawodawca naruszył istotę uprawnienia do bezpłatnego studiowania.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Skutkiem wejścia orzeczenia w życie jest pozbawienie mocy obowiązującej art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b, a także art. 170a u.p.s.w. w zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie do studiowania od roku akademickiego 2015/2016. Jednocześnie w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą studiowania w latach akademickich do roku akademickiego 2014/2015 włącznie, Trybunał odroczył termin utraty przez nie mocy obowiązującej do 30 września 2015 r. Oznacza to w praktyce, że niezgodne z Konstytucją przepisy u.p.s.w. powinny być w stosowane do roku akademickiego 2014/2015, do dnia 30 września 2015 r. (chyba że wcześniej zostaną uchylone lub zmienione przed ustawodawcą), zaś nie znajdują zastosowania do rekrutacji na rok akademicki 2015/2016 i w latach późniejszych.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Uzasadnienie wyroku nie zawiera szczegółowych wskazówek natury legislacyjnej. Zarazem zdaniem Trybunału możliwe jest dostosowanie niekonstytucyjnych regulacji do wymogów art. 70 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Taką zmianę cechować musi jednak jednoznaczność i precyzja oraz odpowiednie ukształtowanie *vacatio legis* i przepisów międzyczasowych.

#### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

##### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Zgodnie z rozstrzygnięciem Trybunału, zakwestionowane regulacje częściowo utraciły moc obowiązującą wraz z publikacją orzeczenia w Dzienniku Ustaw, zaś w zakresie w jakim dotyczą studiowania w latach akademickich do roku akademickiego 2014/2015 włącznie, przestaną obowiązywać z upływem 30 września 2015 r. Jednocześnie w okresie odroczenia utraty mocy niekonstytucyjnej regulacji, Trybunał zobowiązał prawodawcę do rozważenia, czy podtrzymuje zamiar wprowadzenia pewnych ograniczeń w zakresie studiowania na kilku kierunkach, służących zwiększeniu liczby osób korzystających z bezpłatnych studiów stacjonarnych w uczelniach. W przypadku podjęcia decyzji pozytywnej, wprowadzane rozwiązania musiałyby odpowiadać wymogom wynikającym z art. 70 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym konieczne byłoby odpowiednie ukształtowanie regulacji intertemporalnych dotyczących osób, które rozpoczęły studia stacjonarne na drugim lub na kolejnych kierunkach na podstawie niekonstytucyjnych przepisów.

##### **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Ze względu na tematykę wyroku podmiotem właściwym jest Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

##### **3. Etap prac nad projektem:**

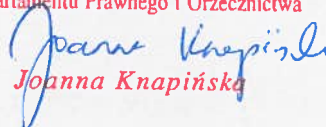
Z dniem 11 lipca 2014 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw, która 13 sierpnia 2014 r. została podpisana przez Prezydenta RP, i obecnie oczekuje ona na publikację w Dzienniku Ustaw. Zgodnie z przepisem końcowym ustawy (art. 57) zasadnicza część jej przepisów wejdzie w życie z dniem 1 października 2014 r. Przedmiotowa nowelizacja co do zasady wykonuje analizowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca zdecydował się uchylić przepisy dotyczące odpłatności za studia stacjonarne na drugim i kolejnych kierunkach studiów w uczelniach publicznych. Z dniem 1 października 2014 r. tracą moc obowiązującą art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1a i 1b, a także art. 170a i 170b u.p.s.w.

Dodatkowo ustawa reguluje sytuację prawną studentów, do których miały zastosowanie dotychczasowe przepisy o odpłatności za studia. Zgodnie z art. 24 nowelizacji studenci przyjęci na studia po dniu 30 września 2012 r. ponoszą opłaty za studia na więcej niż jednym kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej odbyte w roku akademickim 2012/2013 lub 2013/2014

na zasadach dotychczasowych, z tym zastrzeżeniem, że studenci przyjęci na studia stacjonarne w uczelni publicznej na rok akademicki 2013/2014, którzy nie spełnili warunków uprawniających do zwolnienia z odpłatności za studia na drugim kierunku, nie ponoszą opłat za studia na tym kierunku.

W kontekście wprowadzanego przepisu przejściowego, należy zauważyć, że regulacja ta może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej, przede wszystkim, w kontekście możliwości nierównego traktowania studentów, którzy odbyli studia na więcej niż jednym kierunku w roku akademickim 2013/2014, przez zobowiązanie ich do poniesienia opłat za studia na drugim kierunku albo zwolnienie ich z tych opłat w zależności od roku przyjęcia ich na studia (na rok akademicki 2012/2013 bądź 2013/2014).

WICEDYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

  
Joanna Knapieńska

Sporządził:  
A. Piotrowski

3.09.2014r. Jolanta