

Warszawa, 4 sierpnia 1999 r.

Opinia prawna
nt. skargi konstytucyjnej J. B., (sygn. akt Sk. 18/99).

I.

Skarga dotyczy zgodności z Konstytucją przepisów: ustawy z dnia 12. 09.1990 r. o szkolnictwie wyższym (UoSzW) (Dz. U. Nr 65 poz. 385 ze zm.), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17.08.1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni (RRM) (Dz. U. Nr 84 poz. 380 ze zm.) oraz zarządzenia Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego Nr 31/98 z dnia 26.05.1998 r. w sprawie opłat za zajęcia dydaktyczne (ZRUWr), a konkretnie:

1. art. 23 ust. 2 pkt 2) UoSZw jako niezgodnego - z art 31 ust. 3, 32 ust. 1, 70 ust. 1 i 2 Konstytucji;
2. § 8 pkt 2, § 9 ust. 2 w Rozdziale 3 Opłaty za zajęcia dydaktyczne w uczelniach państwowych RRM jako niezgodnych - z art. 31 ust. 3, 70 ust. 1 i 2, 92 ust. 1 Konstytucji;
3. § 1 pkt 2), § 4 ust. 3, § 6 ust.1, § 7 ust. 1 ZRUWr jako niezgodnych - z art. 31 ust. 3, 70 ust. 1 i 2, 93 ust. 2 Konstytucji, a akt normatywny - zarządzenie Rektora UW., jako całość - niezgodny z art. 7, 93 ust. 2;
4. art. 30 UoSZw jako niezgodnego - z art. 92 ust. 1 Konstytucji;
5. Art. 161 zd. 2 UoSzW jako niezgodny - z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji

na podstawie których:

- Uniwersytet Wrocławski - Prorektor ds. nauczania wydał decyzję nr DN-6212A/184/99 z 26.02.1999 r. przesądającą o obowiązku dokonania przez skarżącego opłaty na rzecz Uniwersytetu Wrocławskiego za zajęcia dydaktyczne na studiach zaocznych (§ 1 pkt 2) ZRUWr, co wynika z § 8 pkt 2) RRM w zw. z art. 23 ust. 2 pkt 2) UoSZw) w wysokości ustalonej na podstawie § 4 ust. 3 ZRUWr w zw. z § 9 ust. 2 RRM w załączniku Nr 3 w pozycji 32 Kierunek - Prawo - 1150 zł, utrzymaną następnie w mocy decyzją nr DN-6212A/184a/99 z 12.03.1999 r., uzupełnioną pouczeniem zawartym w piśmie nr DN-6212/184b/99 z 15.04.1999 r., o braku możliwości zaskarżenia decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Ostateczne rozstrzygnięcie organu administracji, doręczone skarżącemu w dniu 31.03.1999 r., z uzupełnieniem w dniu 19.04.1999 r., określa sytuację prawną skarżącego i odnosi się do jego konstytucyjnych praw i wolności w ten sposób, że:

1. wbrew konstytucyjnej zasadzie bezpłatności nauki w wyższej szkole państwowej, skutkuje dla skarżącego obowiązkiem dokonania opłaty za podstawowy kanon kształcenia - zajęcia dydaktyczne na studiach w wysokości 1150 zł, realizowane w semestrze III studiów zaocznych kierunku Prawa,
2. wbrew konstytucyjnemu zakazowi zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonego prawa o charakterze konstytucyjnym (prawo do bezpłatnej nauki w państwowej szkole wyższej), stanowi o braku możliwości dalszego postępowania przed sądem administracyjnym w przedmiotowej sprawie,
3. narusza konstytucyjną gwarancję, iż podstawą decyzji wobec obywatela ograniczającą jego prawa może być tylko ustawa, a nie zarządzenie, wydane bez upoważnienia ustawowego.

II.

Zarzut pierwszy, dotyczący niezgodności art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1990 r. o szkolnictwie wyższym z art. 31 ust. 3, 32 ust. 1 oraz z art. 70 ust. 1 i 2 Konstytucji nie jest słuszny.

Art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy, zamieszczony w rozdziale 2 regulującym finanse uczelni, upoważnia szkoły wyższe podporządkowane tej ustawie, do uzyskiwania środków finansowych, także z "opłat za zajęcia dydaktyczne, z wyłączeniem zajęć dydaktycznych na studiach dziennych w uczelniach państwowych, chyba że są powtarzane z powodu niezadowolających wyników w nauce". Zasady i tryb uzyskiwania przez uczelnie środków finansowych z tych opłat określiła Rada Ministrów w rozporządzeniu z 17 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni, wydanym na podstawie art. 30 ustawy o szkolnictwie wyższym oraz zarządzenie Rektora UW. Nr 31 z 26 maja 1998 r. w sprawie opłat za zajęcia dydaktyczne, wydane na podstawie w/w rozporządzenia Rady Ministrów.

Art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy, jak i rozporządzenie RM z sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki

finansowej uczelni są zgodne z art. 70 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji RP. Art. 70 ust. 1 Konstytucji ustanawia powszechne prawo do nauki, a ust. 2 tego artykułu stanowi, iż nauka w szkole publicznej jest bezpłatna, z jednym wyjątkiem: "ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością". Jednocześnie w ust. 4 tenże artykuł stanowi: "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...". W ust. 5 zaś stanowi: "Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie".

Konstytucja zatem, nie ogranicza się do ustanowienia powszechnego prawa do nauki i prawa do nauki bezpłatnej, z wyjątkiem niektórych usług pedagogicznych, lecz także wskazuje na władze publiczne odpowiedzialne za realizację tych praw i na środki, za pomocą których władze te winny zapewniać wykonanie w/w praw. Z zapisów tych wynika, że to nie szkoła wyższa ma gwarantować równy dostęp do bezpłatnej nauki, lecz organy władzy publicznej, do których zadań należy tworzenie i wspieranie systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej. Dlatego też nie można zarzucać niekonstytucyjności art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy, który to przepis upoważnia szkoły wyższe do pobierania opłat za zajęcia dydaktyczne, a więc pewien rodzaj usług pedagogicznych na studiach zaocznych, wieczorowych i studiach podyplomowych itp.

Z tego też powodu zarzutu tego nie można też uczynić rozporządzeniu RM w sprawie zasad gospodarowania finansami uczelni, które ustaliło, iż opłaty za zajęcia dydaktyczne mogą być pobierane na studiach zaocznych, wieczorowych i eksternistycznych, a także na studiach podyplomowych, i w związku z innymi formami kształcenia oraz które ustaliło, iż podstawą odpłatności ma być planowany przez uczelnię koszt zajęć dydaktycznych, za które są pobierane opłaty i które powierza Rektorowi ustalenie wysokości opłat.

Prawo do nauki i prawo do bezpłatnej nauki w szkole wyższej, z wyjątkiem określonym w ustawie, jest realizowane przede wszystkim poprzez otwarcie szkoły wyższej na dzienne, bezpłatne studia. Ponieważ ze względów organizacyjnych, finansowych i rzeczowych, ilość osób, które mogą w tej formie popierać naukę jest ograniczona, dostęp do tej formy studiów jest reglamentowany poprzez wprowadzenie rekrutacji, pozwalającej przyjąć na studia w danym roku osoby najlepiej przygotowane. Gdyby zrezygnować z tej zasady, odbiłoby się to niekorzystnie na nauczaniu w szkole wyższej. Wówczas, mimo ukończenia studiów obywatel także nie mógłby powiedzieć, iż zrealizował swoje prawo do nauki. Szkoła wyższa nie byłaby bowiem w stanie tej nauki mu przekazać. Nauki rzeczywiście!

III.

Zarzut drugi, według którego przepisy za warte w § 8 pkt 2 oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni są niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 70 ust. 1 i 2 oraz z art. 92 Konstytucji także jest nieuzasadniony.

Rozporządzenie Rady Ministrów zostało wydane na podstawie art. 30 ustawy z 1990 r. o szkolnictwie wyższym, który to artykuł zobowiązywał Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia między innymi zasad i trybu uzyskiwania przez uczelnie państwowe wpływów, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy, a więc w/w opłat za zajęcia dydaktyczne. Rozporządzenie to zostało wydane zgodnie z zasadami tworzenia prawa obowiązującymi w roku 1991. Jest też ono zgodne z większością wymogów, jakie art. 92 Konstytucji stawia przed rozporządzeniami Rady Ministrów. Brak w zasadzie jedynie "wytycznych dotyczących treści aktu". Ten brak jednak nie powoduje nielegalności rozporządzenia. Konstytucja z 1997 r. pozostawia dwa lata dla zweryfikowania aktów wykonawczych. Termin ten mija dopiero 17 października 1999 r.

IV.

Zarzut trzeci, według którego § 1 pkt 2, § 4 ust. 3 § 6 ust. 1 § 7 ust. 1 Zarządzenia rektora Uniwersytetu Wrocławskiego są niezgodne z art. 31 ust. 3, 70 ust. 1 i 2, 93 ust. 2 Konstytucji także nie są trafne.

Zarządzenie Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni, określające stawki i rodzaje

zajęć oraz zasady wnoszenia opłat itp. jest aktem wewnętrznym, wydanym w związku z organizacją i zarządzaniem uczelnią, która to działalność oparta jest również na konstytucyjnej normie ustanawiającej autonomię uczelni oraz jest wykonaniem ustawowej zasady prowadzenia samodzielnie gospodarki finansowej przez uczelnie. Jednak nawet, gdyby zarządzenie Rektora uznać za zarządzenie innego organu administracji rządowej, to według Konstytucji także i one winny być poddane weryfikacji stosownie do art. 241 Konstytucji, a nie uchylone jako niezgodne z art. 93 Konstytucji.

V.

Zarzut czwarty, według którego art. 30 ustawy o szkolnictwie wyższym jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest trafny, lecz z uwagi na treść art. 241 ust. 6 Konstytucji artykuł ten nie może podlegać uchyleniu jako niezgodny z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny, do czasu upływu okresu, w którym Rada Ministrów i Sejm powinny uzupełnić braki w podstawie prawnej rozporządzenia albo zmienić jego nazwę i treść.

Pogląd przeciwny, w myśl którego wszystkie niepełne rozporządzenia, wydane przed wejściem w życie Konstytucji są nieważne albo w drodze zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego powinny być uznane za niezgodne, jest trudny do przyjęcia, gdyż prowadzi do powstania w porządku prawnym obszarów wyjąłowanych z prawnej regulacji. Wbrew pozorom nie zawsze służy to ochronie praw i interesów obywateli. Takie rozwiązania trudno też uznać za racjonalne!

VI.

Zarzut ostatni, piąty, niezgodności art. 161 zd. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji jest uzasadniony. Ustawa o szkolnictwie wyższym wyliczając decyzje organów uczelni wobec których służy prawo do skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego *de iure* ograniczyła możliwość zaskarżenia tych decyzji.

Także rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni upoważniając Rektora do podejmowania decyzji o uldze i niższej opłacie za zajęcia dydaktyczne, nie określiło trybu kontroli zaskarżania tych decyzji przez ich adresatów. Mamy tu zatem do czynienia z istotnym pominięciem ważnych decyzji, wydanych przez organy szkoły na podstawie prawa i dotyczących interesów prawnych studentów.

Opracował: Jacek Lang