



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

BL-112-189-TK/14

Warszawa, 3 października 2014 r.

**INFORMACJA PRAWNA
O WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z 5 CZERWCA 2014 R. (SYGN. AKT K 35/11) DOTYCZĄCYM
USTAWY Z DNIA 27 LIPCA 2005 R. - PRAWO O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM**

I. METRYKA ORZECZENIA

Wyrok TK z dnia 5 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 35/11) dotyczy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.). Jego sentencja została ogłoszona 24 czerwca 2014 r. w Dz. U. poz. 821, a pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU Nr 6A, poz. 61.

II. ROZSTRZYGNĘCIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Treść sentencji

TK orzekł, że art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b, a także art. 170a ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym są niezgodne z art. 70 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2. Stan faktyczny i prawny

W wyniku nowelizacji z 2011 r. z dniem 1 października 2012 r. wprowadzono do ustawy regulacje przewidujące, że uczelnia publiczna pobiera opłaty za świadczone usługi edukacyjne związane z kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, jeżeli są to ich studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów w formie stacjonarnej, a także z kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, w przypadku korzystania z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS określonym w przepisach. Ustawa przewidywała jednocześnie, że bez wnoszenia opłat, do drugich studiów stacjonarnych ma prawo student, który spełnia kryteria do otrzymania stypendium rektora dla najlepszych studentów, z uwzględnieniem tego, że przyznawane mogą być one w liczbie nie większej niż 10% liczby studentów każdego kierunku studiów prowadzonego w uczelni. Ze względu na obszerność kwestionowanej regulacji, nie będzie ona przytaczana *in extenso*.

3. Istota problemu konstytucyjnego

3.1. TK skonfrontował kwestionowaną regulację z trzema przepisami Konstytucji. Pierwszy to art. 70 ust. 2 zapewniający, że nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna, choć ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością. Drugi - art. 31 ust. 3 - pozwala na ustanawianie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, przy czym 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, a ograniczenia te nie naruszają istoty wolności i praw. Trzeci to art. 2 i wynikająca z niego zasada poprawnej legislacji.

3.2. Odnosząc się do zagadnień techniki prawodawczej TK zwrócił uwagę, że przepisy prawa publicznego, regulujące kwestię korzystania z praw konstytucyjnych (prawo do bezpłatnej nauki) powinny być formułowane z dużą precyzją. Tymczasem choć nakaz pobierania opłat za drugie lub kolejne studia daje się odczytać z kwestionowanych przepisów, to „nie został wyrażony (...) w sposób komunikatywny”; pewne fragmenty ustawy sugerują bowiem, że uczelnie mogą, ale nie muszą pobierać tych opłat. Ponadto - jeśli chodzi o inne szczegóły - zdaniem TK:

1) nie jest jasne, w jaki sposób rozliczyć odpłatność za zajęcia w sytuacji, gdy liczba punktów ECTS, pozostała określonego studentowi do wykorzystania, pokrywa jedynie częściowo liczbę punktów ECTS przypisanych do zajęć, z których zamierza on skorzystać,

2) nie wiadomo, czy interpretacja ustawy, przedstawiona przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, zgodnie z którą - w ramach uprawnienia do studiowania na pierwszym kierunku - ponowne podjęcie studiów oraz zmiana kierunku studiów są dopuszczalne, nie prowadzi niekiedy do wypaczenia sensu rozpatrywanej regulacji, skoro taka możliwość musiałaby istnieć nawet wówczas, gdy studentowi pozostało do wykorzystania zaledwie kilka punktów ECTS; w rozważanym kontekście istotne jest również, czy w takim wypadku pozostałe do wykorzystania punkty mają pochodzić jedynie z puli podstawowej czy też mogą pochodzić również z puli dodatkowej,

3) trudno przesądzić, czy w razie, gdy student - w ramach uprawnienia do studiowania na pierwszym kierunku - ponownie podejmie studia lub zmieni kierunek studiów, a następnie wyczerpie podstawowy i dodatkowy limit punktów ECTS, pomniejszony o punkty

wykorzystane na przerwanych wcześniej studiach, może wnioskować o zakwalifikowanie pozostałej części studiów jako warunkowo bezpłatnego drugiego kierunku,

4) żaden przepis ustawy nie wskazuje, w jaki sposób rozliczyć limit podstawowych i dodatkowych punktów ECTS w sytuacji, gdy student - w ramach uprawnienia do studiowania na pierwszym kierunku - ponownie podejmuje studia lub zmienia kierunek studiów, a podstawowy limit punktów przypisany do pierwotnego i następnego kierunku są różne,

5) istnieje wątpliwość, czy w sytuacji, gdy osoba, która równocześnie albo stopniowo rozpoczęła studia na dwóch albo więcej kierunkach, może skorzystać - w ramach uprawnienia do studiowania na pierwszym kierunku - z prawa do ponownego podjęcia studiów lub do zmiany kierunku studiów w ten sposób, że realizowane przez nią studia na drugim lub kolejnym kierunku - na jej wniosek - zostaną od pewnego momentu uznane za studia na pierwszym kierunku, co oznaczałoby możliwość uczestniczenia w ich toku w bezpłatnych zajęciach w ramach podstawowego i dodatkowego limitu punktów ECTS, pomniejszonego o punkty wykorzystane na przerwanych wcześniej pierwotnych studiach na pierwszym kierunku,

6) wyjątkowo nieprecyzyjnie uregulowane zostało zagadnienie uzyskania zwolnienia z opłat za studiowanie na drugim kierunku; wątpliwości przy ustalaniu zakresu zwolnienia z opłat na drugim kierunku budzi ograniczenie wynikające z art. 174 ust. 4; zgodnie z art. 170a ust. 4 do kontynuowania studiów bez wnoszenia opłat w kolejnym roku studiów na drugim kierunku ma prawo student, który w poprzednim roku studiów spełnił kryteria, o których mowa w art. 181 ust. 1, z uwzględnieniem art. 174 ust. 4; przywołanie w art. 170a ust. 4 regulacji zawartej w art. 174 ust. 4 stanowi poważny błąd legislacyjny, gdyż w rzeczywistości zastosowaniu - w odniesieniu do zagadnienia zwolnienia z opłat na drugim kierunku studiów - nie może podlegać cała treść normatywna art. 174 ust. 4, lecz jedynie niewielki jej fragment; mając na uwadze, że spełnienie kryteriów, o których mowa w art. 181 ust. 1, w zakresie ustawowego zwolnienia z opłat za drugi kierunek następuje bez powiązania z kwestią możliwości otrzymania stypendium rektora dla najlepszych studentów, uwzględnić należy wyłącznie fragment dotyczący nie większej niż 10% liczby studentów danego kierunku studiów,

8) kolejne zastrzeżenie, dotyczy niezdefiniowanego pojęcia „podjęcie studiów”,

9) art. 170a ust. 8, przewidujący, iż decyzje dotyczące prawa studenta do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat podejmuje rektor, na wniosek studenta, jest wyjątkowo niejasny,

ponieważ gdyby odczytać jego sens literalnie okazałoby się, że decyzja rektora konieczna jest w każdym wypadku korzystania przez studentów z praw do bezpłatnego studiowania.

W opinii TK, analiza przepisów „wskazuje, że regulacja wprowadzająca dodatkowe opłaty na studiach stacjonarnych w uczelniach publicznych - pomijając elementarne błędy legislacyjne - jest obciążona poważnymi wadami dotyczącymi jej treści i konstrukcji, przy czym szczególne trudności powstają przy próbie powiązania kwestionowanych przepisów oraz pozostałych przepisów p.s.w. w spójną całość. Ustanawiając daleko idące ograniczenia konstytucyjnego prawa do bezpłatnej nauki w szkołach wyższych, ustawodawca unormował je nieprecyzyjnie i niejednoznacznie (...). Podstawowy zarzut, jaki trzeba postawić skarżonym przepisom, dotyczy wyjątkowo niejasnego ukształtowania prawa do korzystania z zajęć bez ponoszenia opłat, w tym przede wszystkim zakresu omawianego prawa, wymagań koniecznych do jego uzyskania oraz trybu, w jakim następuje ustalenie ich spełnienia.

Niewiele tłumaczy w tym kontekście upoważnienie uczelni publicznych do uregulowania określonych zagadnień w aktach wewnętrznych, gdyż nie są jasne ani zasady, na jakich w tym względzie należałoby się oprzeć, ani tryb, w jakim miałyby to nastąpić. (...) [P]rzepisy dotyczące nowych opłat zostały sformułowane w sposób szczegółowy, a wręcz kazuistyczny, wykluczając co do zasady swobodę regulacyjną organów uczelni (...). Tym samym ustawodawca powinien, zachowując konsekwencję, jednoznacznie unormować omawiane sprawy. Trzeba bowiem odróżnić konkretyzację ustawy przez uczelnie publiczne od przesądzania przez nie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących jej postanowień (...).

Jakkolwiek większość z wątpliwości (...) można (...) rozstrzygnąć w oparciu o (...) reguły wykładni, to jednak konieczność posługiwania się w tym zakresie, w przeważającej mierze, regułami systemowymi i funkcjonalnymi prowadzi do wniosku, że trudności w usunięciu istniejących niejasności, szczególnie z punktu widzenia adresatów regulacji, są rażąco nadmierne (...). Niewątpliwie stanowi to wystarczający argument za tezą o naruszeniu zasady poprawnej legislacji, chociaż założyć należy, że rozważane wątpliwości będą również skutkować podejmowaniem wobec studentów decyzji w istocie arbitralnych, co jednoznacznie przesądza o uchybieniu przez ustawodawcę wskazanej zasadzie. (...) [O]mawiane niejasności ujawniły się już w praktyce”.

3.3. Jeśli chodzi o meritum kwestionowanych przepisów TK zaznaczył, że „[g]warancja bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej (...) 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 (...) dysponuje świadectwem maturalnym (...) Dostęp do bezpłatnych studiów w publicznej szkole wyższej musi być więc z natury rzeczy limitowany i uwzględniać realne możliwości wyznaczone stanem finansów publicznych państwa”.

„Powołany przepis ustawy zasadniczej, stanowi: «Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością». Konieczne w tym kontekście było jednak przypomnienie, że możliwe wyjątki od zasady bezpłatności nauki w wypadku uczelni publicznych wynikają z dwóch postanowień konstytucyjnych: art. 70 ust. 2 zdania drugiego Konstytucji, który wprost dopuszcza pobieranie opłat za niektóre usługi edukacyjne, oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyrażającego zasadę proporcjonalności odnośnie do ograniczeń w zakresie korzystania z wszelkich konstytucyjnych praw i wolności. W razie stwierdzenia, że określone świadczenia, za które wprowadzono opłaty na uczelniach publicznych:

1) mieszczą się w pojęciu «niektórych usług edukacyjnych», art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej okazuje się nieadekwatnym wzorcem kontroli, skoro ustanowienie odpłatności nastąpiło na podstawie przepisu szczególnego, jakim jest art. 70 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji; (...)

2) nie mieszczą się w pojęciu «niektórych usług edukacyjnych», art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej staje się (...) uzupełniającym wzorcem kontroli (...); wszystkie wolności i prawa konstytucyjne mogą podlegać ograniczeniom, jeżeli takie ograniczenia zostały ustanowione w ustawie i są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, pod warunkiem, że nie naruszają istoty danej wolności lub prawa”.

TK zauważył, że formuła konstytucyjna dopuszczająca odpłatność „za niektóre usługi edukacyjne przejawiać się może w dwóch aspektach:

1) (...) ilościowym - bezpłatne nauczanie (...) musi (...) pozostawać w publicznej szkole wyższej podstawową (dominującą) formą kształcenia studentów (...),

2) (...) przedmiotowym - wyjątkowość odpłatności za niektóre świadczenia edukacyjne wymaga, by znajdowała ona zastosowanie jedynie w odniesieniu do niektórych rodzajów kształcenia (...) (określonych zajęć lub typów studiów), nie może więc polegać na

wprowadzeniu odpłatności w ramach wszystkich istniejących typów studiów (...), choćby kwotowo zminimalizowanej i równo rozłożonej na wszystkie kategorie studentów”.

Zdaniem TK, „zasada bezpłatności nauki (...) dotyczy studiowania na uczelniach publicznych niezależnie od tego, czy w danym wypadku jest to pierwszy, drugi czy kolejny kierunek (...). Z tego względu konieczne stało się ustalenie, czy: zajęcia na pierwszym kierunku studiów stacjonarnych prowadzonych przez uczelnie publiczne, odbywane poza podstawowym i dodatkowym limitem punktów ECTS, oraz studia stacjonarne prowadzone przez uczelnie publiczne w odniesieniu do osób, dla których są one drugim lub kolejnym kierunkiem, mogą zostać uznane za niektóre usługi edukacyjne w rozumieniu art. 70 ust. 2 zdania drugiego ustawy zasadniczej. W obu wypadkach odpowiedź na postawione pytania musi być negatywna, (...) wykluczenie możliwości pobierania opłat za studia dzienne, określane obecnie jako studia stacjonarne, pozostaje poza sporem. Studia stacjonarne należą bowiem niewątpliwie do zakresu podstawowej działalności uczelni publicznych, która - zgodnie z Konstytucją - powinna być finansowana przez państwo”.

„[G]ranicą swobody ustawodawcy w zakresie wprowadzania opłat za rozważane świadczenia są w świetle omawianego przepisu Konstytucji studia stacjonarne, z zastrzeżeniem: 1) usług o charakterze ponadstandardowym czy nadzwyczajnym (np. studia prowadzone w języku obcym (...)), 2) usług uzupełniających w stosunku do danego kierunku studiów, z których skorzystanie nie ma wpływu na spełnienie warunków ukończenia studiów lub uzyskane przez studenta wyniki (np. zajęcia nieobjęte planem studiów (...)), oraz 3) sytuacji zawinionych przez studentów (np. powtarzanie określonych zajęć z powodu niezadowolających wyników w nauce (...)). W wypadku usług edukacyjnych innych niż studia stacjonarne (studiów niestacjonarnych, studiów podyplomowych, kursów dokształcających oraz szkoleń) ustawodawca zachowuje znacznie większe uprawnienia w zakresie wprowadzania opłat”.

W świetle powyższych ustaleń TK uznał, iż nie powinno budzić wątpliwości, że „zajęcia realizowane przez studenta pierwszego kierunku studiów stacjonarnych poza przyznanym mu limitem punktów ECTS oraz zajęcia realizowane przez studenta drugiego albo kolejnych kierunków studiów stacjonarnych nie stanowią usług w tym znaczeniu. Przedmiotem świadczeń są tu przecież zajęcia organizowane w ramach studiów stacjonarnych, na które równocześnie uczęszczają wszyscy studenci stacjonarni, niezależnie od tego, czy wyczerpali limit punktów ECTS, oraz niezależnie od tego, czy studiuje pierwszy,

drugi czy też kolejne kierunki. Te same świadczenia nie mogą jednocześnie być i nie być niektórymi usługami edukacyjnymi w rozumieniu ustawy zasadniczej w zależności od charakteru podmiotu będącego ich beneficjentem”. „[P]rzez niektóre usługi edukacyjne (...) można rozumieć jedynie świadczenia wyróżnione ze względu na ich przedmiot, a nie ze względu na korzystający z nich podmiot”.

„Dopiero po ustaleniu, że kwestionowane regulacje nie znajdują uzasadnienia w art. 70 ust. 2 zdaniu drugim Konstytucji, nieodzowne stało się rozstrzygnięcie, czy spełniają wymogi wynikające z zasady proporcjonalności”, a w tym: zasady przydatności, zasady konieczności, zasady proporcjonalności *sensu stricto* (zakaz nadmiernej ingerencji).

TK przyjął, że „wprowadzenie opłat (...) miało w intencji ustawodawcy służyć maksymalizacji dostępności studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych, a tym samym zapewnić studiowanie na bezpłatnych studiach (...) większej liczbie osób”.

Jeśli chodzi o przydatność kwestionowanej regulacji TK stawia trzy zarzuty. Po pierwsze ustawodawca nie sprecyzował, w którym momencie następuje podjęcie studiów, co oznacza, że osoby przyjęte na studia mogą blokować miejsce innym osobom, jeśli w rzeczywistości nie mają zamiaru do nich przystąpić. Po drugie, „liczba studentów biorących udział w danych zajęciach - konwersatoriach, czy tym bardziej wykładach - ma niewielki wpływ na ponoszone przez uczelnię koszty, z zastrzeżeniem zajęć o charakterze laboratoryjnym, technicznym czy eksperymentalnym. Pomijając wskazane wyjątki, uczestniczenie w zajęciach większej grupy osób wiąże się przede wszystkim z koniecznością zapewnienia odpowiednio pojemnych pomieszczeń”. TK zastrzegł, iż „nie wyklucza dopuszczalności pobierania opłat za zajęcia organizowane dla studentów stacjonarnych zgodnie z planem studiów i programem kształcenia, jednak poza przewidzianymi w nich wymogami, co dotyczy wyłącznie przedmiotów ubocznych z punktu widzenia danego kierunku. Przykładowo, jeżeli z planu studiów i programu kształcenia wynika, że student powinien zaliczyć jeden z pozostałych do wyboru lektoratów z języków obcych, uczelnia jest uprawniona stworzyć mu możliwość uczestniczenia w innych lektoratach za odpłatnością”. 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. Oznacza to, że w rozważanym wypadku nie mamy do czynienia z deklarowanym zwiększeniem dostępności do bezpłatnych studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych, ale wręcz z jego

zmniejszeniem. Student drugiego kierunku, który nie zrealizował wymagań pozwalających na zwolnienie go z opłat, korzysta z zajęć na zasadach odpłatności, blokując jednocześnie miejsce dla osoby mogącej podjąć studia nieodpłatnie”. „[D]ostęp do studiów stacjonarnych nie zostaje wówczas ułatwiony osobom uboższym, ponieważ na ponoszenie opłat za studia na drugim kierunku mogą sobie pozwolić jedynie zamożniejsi studenci”. Zadaniem TK, „należałoby wykluczyć możliwość studiowania na drugim kierunku przez osoby, które w poprzednim roku studiów nie spełniły ustalonych kryteriów, oraz całkowicie wyłączyć możliwość studiowania na kolejnych kierunkach”.

Tym bardziej - zdaniem TK - „kwestionowane regulacje nie spełniają (...) kryterium konieczności. Z jednej bowiem strony należy zgodzić się, że państwo nie jest w stanie zagwarantować realizacji konstytucyjnych praw (...) na poziomie wyższym niż wynikający z możliwości budżetowych, jednak z drugiej strony za niedopuszczalne trzeba uznać usprawiedliwianie wszelkich ograniczeń tych praw (...) z powołaniem się na argumenty finansowe, gdyż w ten sposób dałoby się ograniczyć niemal wszystkie gwarancje przyznane (...) przez ustawę zasadniczą. Poza tym ustawodawca w ogóle nie rozważył innych, mniej restrykcyjnych rozwiązań, prowadzących do zwiększenia dostępności studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych, które to rozwiązania można by uznać za dopuszczalne w świetle (...) Konstytucji”.

W końcu „kwestionowane regulacje nie spełniają kryterium proporcjonalności *sensu stricto*. Z jednej strony, ograniczenie prawa do korzystania z zajęć bez ponoszenia opłat do ściśle ograniczonych limitów punktów ECTS sprowadza uprawnienie do bezpłatnego studiowania do pewnego minimum, uniemożliwiając szczególnie aktywnym studentom rozwijanie swojej wiedzy i umiejętności, a z drugiej strony, zwolnienie z opłat za drugi kierunek jedynie najwybitniejszych studentów - jako nagroda za szczególne osiągnięcia - czy tym bardziej wykluczenie zwolnień z opłat za kolejny kierunek narusza istotę uprawnienia do bezpłatnego studiowania”.

III. TERMIN WYKONANIA ORZECZENIA

TK orzekł, że zakwestionowane przepisy w zakresie, w jakim dotyczą studiowania w latach akademickich do roku akademickiego 2014/2015 włącznie, tracą moc obowiązującą z upływem 30 września 2015 r. Tego rodzaju odroczenie skutków wyroku ma umożliwić uczelniom niezakłócone funkcjonowanie.

IV. WSKAZÓWKI DLA USTAWODAWCY WYRAŻONE PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY W UZASADNIENIU (POSTULATY *DE LEGE FERENDA*)

Poza przedstawionymi wcześniej wskazówkami, TK podkreślił, że korzystanie z prawa do bezpłatnej nauki - w kontekście ograniczonych możliwości budżetowych - wymaga od beneficjentów tego prawa poważnego podejścia. Nie można zaakceptować postawy roszczeniowej, w świetle której uczelnia publiczna powinna zagwarantować studentom maksimum świadczeń w najbardziej dogodnej dla nich formie, nawet w sytuacji niewystarczającej aktywności i niewielkiego wysiłku z ich strony lub wręcz nierealizowania przez nich podstawowych obowiązków związanych ze studiowaniem. „Takie podejście nie zasługuje na ochronę (...) - nie ulega wszak wątpliwości, że student lekceważący obowiązek uczestniczenia w zajęciach dydaktycznych lub czynienia wymaganych postępów w nauce nadużywa uprawnień wynikającego z ustawy zasadniczej, a brak właściwej reakcji na taką sytuację prowadzi do naruszenia praw innych podmiotów. Z jednej strony, skutkuje to zablokowaniem miejsca na studiach dla osób rzeczywiście zainteresowanych kształceniem (...), a z drugiej, powoduje marnotrawienie środków finansowych, uzyskiwanych przez państwo przede wszystkim z danin uiszczanych przez obywateli. Nie ulega również wątpliwości, że w wypadku podejmowania studiów na kolejnych kierunkach można oczekiwać od studentów przemyślanych decyzji oraz uzyskiwania wyższych wyników niż od osób studiujących po raz pierwszy”.

Ponadto TK zauważył, „że wykłady w uczelniach publicznych są otwarte, a w konsekwencji osoby zainteresowane rozwojem naukowym - w zakresie wykraczającym poza pierwszy kierunek studiów - mogą realizować swoje plany, nie podejmując studiów na drugim czy kolejnych kierunkach. Miał przy tym jednocześnie świadomość, iż najczęściej takie osoby - niezależnie od nabycia określonej wiedzy - chcą również uzyskać formalne potwierdzenie uzyskanego dodatkowo wykształcenia w postaci dyplomu ukończenia studiów, który może okazać się przydatny w znalezieniu pracy czy wręcz konieczny do uzyskania uprawnień zawodowych. W tym kontekście dziwi jednak okoliczność, że bardzo wielu spośród studentów rozpoczynających drugi lub kolejne kierunki nie kończy ich, nierzadko rezygnując z nauki już w trakcie pierwszego roku”.

Uznał także za pożądane wprowadzenie pewnych rozwiązań. Można byłoby ograniczyć, zdaniem TK, liczbę „podejść” do studiów w ramach uprawnienia do studiowania na pierwszym kierunku; nie jest bowiem niezbędne, by student mógł wielokrotnie podejmować studia na pierwszym kierunku, gdy nieukończenie takich studiów nastąpiło z przyczyn od

nego zależnych. Ponadto, można byłoby ustanowić wyższe niż w wypadku innych osób wymagania dla studentów kształcących się w ramach uprawnienia do studiowania na drugim (kolejnym) kierunku, z zastrzeżeniem, że omawiane wymagania nie prowadziłyby do zakwalifikowania studiów na drugim kierunku jako nagrody za takie czy inne osiągnięcia; w szczególności możliwe byłoby ustalenie, że student drugiego kierunku, chyba że z przyczyn od niego niezależnych nie będzie to możliwe, powinien uzyskać na każdym roku studiów określoną średnią ocen oraz - alternatywnie albo łącznie - powinien pomyślnie ukończyć wybrany kierunek studiów; w razie naruszenia przyjętych zobowiązań student uiszcząby opłatę za ostatni rok studiów albo za wszystkie lata studiów oraz traciłby prawo do ich kontynuowania w formie stacjonarnej.

V. INFORMACJA O WYKONANIU ORZECZENIA PRZEZ INNY PODMIOT

Przed wydaniem orzeczenia przez TK do Sejmu wpłynął rządowy projekt nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym. Obejmowała ona również powierzchowną zmianę kwestionowanych przepisów. Sprawozdania podkomisji i komisji sejmowej (z 28 maja i 5 czerwca 2014 r.) w istotniejszy już sposób zmieniały te regulacje. Ostatecznie jednak w trakcie II i III czytania (9 i 11 lipca 2014 r.) przyjęto poprawki usuwające z ustawy w całości kwestionowane przepisy, przywracające - w zakresie odpłatności za studia - stan prawny sprzed reformy z 2011 r. Ponieważ poprawki w trakcie II czytania zgłaszane były już po zaznajomieniu się co najmniej z sentencją wyroku TK, prawdopodobnie traktowano je jako jego wykonanie. Ustawa weszła w życie 1 października 2014 r.

VI. WYKONANIE ORZECZENIA

Kwestionowane przepisy wprowadzające odpłatność za drugi i kolejne kierunki studiów zostały usunięte z ustawy. Przywrócono w tym zakresie stan prawny sprzed 1 października 2012 r. Wyrok w tym zakresie nie wymaga wykonania.

Należy jednak zwrócić uwagę na okoliczności wprowadzenia zakwestionowanej regulacji oraz z uzasadnienie wyroku. TK nie zanegował całkowicie odpłatności za studia stacjonarne w uczelniach publicznych. Od dawna odpłatne jest m.in. powtarzanie zajęć na studiach stacjonarnych z powodu niezadowalających wyników w nauce. TK dopuścił w uzasadnieniu także możliwość wprowadzenia opłat za kilkukrotne wznawianie studiów lub kilkukrotne podejmowanie - co rok - nowych studiów, bez ukończenia poprzednich. W uczelniach „studiuje” pewna grupa osób w ten sposób, że co rok zapisuje się na studia, choć nie zamierza do nich przystępować. Po skreśleniu ich po roku z listy studentów z powodu

niezadowolających wyników w nauce (nie podeszli do żadnego egzaminu), mogą oni zapisać się na kolejne studia, itd. W ten sposób mogą oni przez kilka lat korzystać z przywilejów studenckich, np. takich jak ulgi w komunikacji publicznej, ulgi w korzystaniu niektórych usług (np. muzea), darmowe ubezpieczenie zdrowotne (ważne dla osób pracujących nielegalnie, ale także dla pracodawców zatrudniających te osoby), możliwość pobierania renty rodzinnej, możliwość ulgowego lub bezpłatnego korzystania z niektórych usług i urządzeń uczelnianych (akademiki, stołówki, biblioteki, baseny itd.). Co istotne, sytuacja taka nie zawsze jest niekorzystna dla uczelni. Gdy środki idące za liczbą studentów z budżetu państwa do uczelni, przeważają nad ewentualnymi kosztami, uczelnie nie są skłonne przeciwdziałać takim praktykom.

Zatem, choć z punktu widzenia zgodności ustawy z Konstytucją, wyrok nie wymaga wykonania, to jednak w sensie społeczno-ekonomicznym powyższe okoliczności wymagają interwencji. Gdyby nie całkowite uchylenie zakwestionowanych przepisów, logika sposobu wykonywania wyroków przez Senat podpowiadałaby raczej tylko ich zmianę w kierunku proponowanym przez TK. Jeszcze zanim wyrokiem zająć się mógł Senat, przyjęto rozwiązanie dalej idące - uchylono całkowicie przepisy. Obecny stan prawny nie służy jednak rozwiązaniu problemu. Problem ma jednak naturę bardziej polityczną niż prawną. Prawo może być co najwyżej instrumentem jego rozwiązania.

Można rozważyć zwrócenie się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z pytaniem czy przed rokiem akademickim 2015/2016 ma zamiar zaproponować nowelizację ustawy w powyższym zakresie, a dopiero po uzyskaniu odpowiedzi, podjęcie decyzji co do senackiej inicjatywy.

Opracował: Marek Jarentowski