

WYROK
z dnia 2 lipca 2002 r.
Sygn. akt U 7/01*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Marian Grzybowski
Wiesław Johann – I sprawozdawca
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska – II sprawozdawca
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 czerwca 2002 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych (Dz. U. Nr 9, poz. 32 ze zm.) z art. 152 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 4 Konstytucji oraz z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności,

o r z e k a:

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych (Dz. U. Nr 9, poz. 32, Nr 112, poz. 486 oraz z 1997 r. Nr 63, poz. 396):

1) nie jest niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 lipca 2002 r. w Dz. U. Nr 104, poz. 933.

2) nie jest niezgodne z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177 oraz z 1998 r. Nr 147, poz. 962);

3) jest zgodne z art. 152 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385, z 1992 r. Nr 54, poz. 254 i Nr 63, poz. 314, z 1994 r. Nr 1, poz. 3, Nr 43, poz. 163, Nr 105, poz. 509 i Nr 121, poz. 591, z 1996 r. Nr 5, poz. 34 i Nr 24, poz. 110, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 96, poz. 590, Nr 104, poz. 661, Nr 121, poz. 770 i Nr 141, poz. 943, z 1998 r. Nr 50, poz. 310, Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1115 i 1118, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268 i Nr 122, poz. 1314 oraz z 2001 r. Nr 85, poz. 924, Nr 111, poz. 1193 i Nr 126, poz. 1383) **w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.**

UZASADNIENIE:

I

1. Wnioskiem z 7 listopada 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych (Dz. U. Nr 9, poz. 32 ze zm.; dalej: rozporządzenie stypendialne) z art. 152 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.; dalej: ustawa akademicka) w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 31 ust. 3, art. 70 ust. 4 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: konwencja europejska). Uzasadniając wniosek stwierdził, że zgodnie z art. 152 ustawy akademickiej studentowi przysługuje prawo do materialnej pomocy i stypendium socjalnego, zaś środki na ten cel pochodzą z budżetu państwa. Warunki, formy i tryb przyznawania tej pomocy określić ma Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, przy czym ustawa stanowi, że osobą uprawnioną jest student. Brak przy tym upoważnienia do ograniczania czy też pozbawiania pomocy materialnej studentów studiujących w systemie wieczorowym albo zaocznym. Rada Ministrów wykonała ustawowe upoważnienie z art. 152 ust. 3 ustawy akademickiej, wydając rozporządzenie stypendialne, którego już sam tytuł wskazuje, że pomoc materialna adresowana jest wyłącznie do studentów studiów dziennych. Nie istnieje przy tym inny akt wykonawczy, określający warunki pomocy materialnej dla studentów studiujących w innym systemie. Tymczasem ustawodawca wskazał – jako podmioty uprawnione do otrzymywania pomocy materialnej – studentów, bez względu na system podjętych studiów.

Zaskarżone rozporządzenie przekracza granice ustawowego upoważnienia, bowiem Rada Ministrów uznała system studiów za warunek uzyskania pomocy materialnej, ograniczając krąg uprawnionych wyłącznie do studentów studiów dziennych. Ograniczenie to – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – nie jest zgodne z ustawowym upoważnieniem, a pozbawienie materialnej pomocy studentów studiujących w innych systemach nie daje się pogodzić z licznymi zasadami konstytucyjnymi.

Zgodnie z art. 70 ust. 4 Konstytucji władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia, w którym to celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Oznacza to, że Ustawa Zasadnicza wskazuje jako osoby uprawnione ogół studentów, bez ich dzielenia według systemu studiów. Wzmocnieniem tej gwarancji jest wprowadzenie zasady bezpłatności nauki w szkołach publicznych – w tym również uczelniach wyższych. Materialna pomoc ma zapewnić rzeczywiście powszechny i równy dostęp do edukacji. Przez “dostęp” rozumieć należy przy tym faktyczną możliwość rozpoczęcia, kontynuowania i zakończenia nauki. Fikcją jest – zdaniem

wnioskodawcy – powszechność i równość dostępu do wykształcenia, gdy studenci studiów wieczorowych i zaocznych pozbawieni są wszelkiej pomocy w razie pogorszenia ich sytuacji finansowej.

Zdaniem wnioskodawcy pewne zróżnicowanie warunków pomocy materialnej w zależności od systemu studiów byłoby dopuszczalne w ustawie akademickiej, natomiast całkowite wyłączenie tej pomocy rozporządzeniem godzi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności konstytucyjnych dopuszczalne są jedynie w drodze ustawowej i tylko z powodów wymienionych w Konstytucji. W omawianym przypadku ograniczenie praw nastąpiło w akcie niższego niż ustawa rządu i nie są jasne przesłanki jego dokonania. Powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca stwierdził, że ustawa winna samodzielnie określać zasadnicze elementy regulacji ograniczającej prawa i wolności ekonomiczne i socjalne.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich rozporządzenia stypendialnego nie można uznać za zgodne z zasadą równości, bowiem z zasady tej wynika konieczność oceny zasadności doboru kryterium różnicowania. W opinii wnioskodawcy wspólną cechą istotną jest status studenta, zaś przyjęte w rozporządzeniu stypendialnym kryterium różnicowania ma charakter czysto formalny. Niezależnie od systemu kształcenia wszyscy podejmujący naukę w uczelni wyższej uzyskują status studentów, indeksy i podlegają tym samym prawom i obowiązkom. Dyplom ukończenia studiów ma tę samą wartość niezależnie od trybu studiów prowadzących do jego uzyskania.

Dopuszczalne jest prawne różnicowanie podmiotów różniących się między sobą, niesprawiedliwe jest jednak różnicowanie praw studentów dziennych i zaocznych, którzy znajdują się w identycznej sytuacji faktycznej (np. pod względem dochodu *per capita* w rodzinie). Nauka w systemie zaocznym albo wieczorowym podejmowana jest w ostatnich latach nie tylko przez osoby pracujące, które studia wyższe traktują jako formę podniesienia kwalifikacji, lecz także przez młodzież zmuszoną np. sytuacją materialną do podjęcia nauki w tym właśnie systemie. Powodem podejmowania studiów zaocznych czy wieczorowych jest też mała liczba oferowanych przez uczelnie miejsc na studiach dziennych. Zważywszy, że studia wieczorowe i zaoczne są płatne uznać trzeba, że kształcenie na nich bardziej obciąża studentów finansowo od kształcenia na studiach dziennych. Ograniczenie pomocy materialnej tylko do studentów studiów dziennych jest nieracjonalne i nie znajduje usprawiedliwienia, ponadto zaś pogarsza sytuację materialną studentów wieczorowych i zaocznych. Przyjęte rozwiązania stanowią naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji i art. 14 konwencji europejskiej.

Przytaczając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca wskazał, że system studiowania nie może rzutować na przysługującą studentowi pomoc materialną i stypendialną, a zasada równego traktowania wymaga, by wszyscy studenci – niezależnie od systemu podjętych studiów – korzystali z określonych uprawnień w zakresie pomocy stypendialnej i socjalnej.

2. Pismem z 15 stycznia 2002 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że rozporządzenie stypendialne jest niezgodne z art. 152 ust. 3 ustawy akademickiej w związku z art. 92 ust. 1 i art. 70 ust. 4 Konstytucji i wnosząc o umorzenie postępowania w zakresie orzekania o niezgodności tego rozporządzenia z art. 31 ust. 3 i 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 14 konwencji europejskiej.

Uzasadniając powyższe Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowane rozporządzenie przewiduje różne formy pomocy materialnej, ogranicza jednak krąg adresatów tej pomocy do studentów studiów dziennych. Rozporządzenie stypendialne nie normuje w żaden sposób sytuacji studentów studiujących w innych systemach, mimo, że ustawa akademicka w art. 4 ust. 3 przewiduje istnienie studiów wieczorowych, zaocznych i eksternistycznych.

Powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny wskazał, że rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego i szczegółowego upoważnienia ustawowego, a brak stanowiska ustawodawcy (polegający na braku precyzji upoważnienia) musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej, bowiem upoważnienie nie podlega wykładni rozszerzającej ani celowościowej. Dodatkowo rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami konstytucyjnymi i nie może regulować kwestii należących do materii ustawowej.

Analiza rozporządzenia stypendialnego prowadzi Prokuratora Generalnego do wniosku, że narusza ono warunki, o których mowa w art. 70 ust. 4 i 5 Konstytucji, a teza ta znajduje oparcie w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 18/99. Istnieje treściowy związek pomiędzy podmiotowym prawem do nauki, o którym mowa w art. 70 ust. 1 Konstytucji, a dokonaniem w ust. 4 tego artykułu wskazaniem obowiązków władzy publicznej w zakresie zapewnienia gwarancji powszechności i równości dostępu do wykształcenia, w tym poprzez odpowiednie kształtowanie zasad pomocy materialnej dla osób studiujących.

Zaskarżone rozporządzenie określa zindywidualizowane zasady przyznawania pomocy stypendialnej w stosunku do tylko jednej wyróżnionej grupy studentów – studiujących w systemie dziennym stacjonarnym. Nie spełnia ono zatem wymogu wprowadzenia kryteriów, respektujących gwarancje powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego warunki przyznawania studentom pomocy – z uwzględnieniem wszelkich aspektów sytuacji materialnej studentów i ich rodzin – winna określać ustawa.

Za wystarczające – w opinii Prokuratora Generalnego – uznać należy stwierdzenie niezgodności zaskarżonego aktu ze wzorcem zawartym w przepisie szczegółowym, z czym zbędne jest badanie zgodności rozporządzenia stypendialnego z pozostałymi wzorcami kontroli powołanymi we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

W razie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności rozporządzenia stypendialnego z powołanymi wzorcami kontroli, Prokurator Generalny wniósł o odroczenie o dwanaście miesięcy terminu utraty jego mocy obowiązującej ze względu na skutki finansowe.

3. Pismem z 22 stycznia 2002 r. stanowisko w sprawie zajął Prezes Rady Ministrów, wnosząc o orzeczenie, że rozporządzenie stypendialne nie jest niezgodne z art. 152 ust. 3 ustawy akademickiej w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także nie jest niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 70 ust. 4 i art. 32 ust. 1 Konstytucji i art. 14 konwencji europejskiej.

W uzasadnieniu powyższego wskazał, że art. 70 ust. 4 “nie daje w pełni podstaw do twierdzenia, że wszystkie kategorie studentów mają korzystać z tych samych systemów pomocy materialnej i na jednakowych zasadach”. Naruszenie tego przepisu Konstytucji następowaloby wtedy, gdyby jakiejś kategorii studentów uniemożliwiono korzystanie z jakiegokolwiek pomocy materialnej, tymczasem osoby studiujące w systemie innym niż dzienny mają możliwość uzyskania takowej na podstawie ustawy z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz. U. Nr 108, poz. 685 ze zm.). Możliwość uzyskania pomocy stwarza też rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych (Dz. U. Nr 103, poz. 472 ze zm.), z którego wynikają świadczenia takie jak zwrot kosztów podręczników i materiałów szkoleniowych, podróży i zakwaterowania czy opłat za naukę.

W opinii Prezesa Rady Ministrów dopuszczalne i uzasadnione jest różnicowanie “intensywności” pomocy materialnej dla studentów. Wymiar i tok studiów dziennych z reguły uniemożliwia podjęcie pracy zarobkowej, zaś taki “system studiów pomyślany został jako ten, w ramach którego student nie musi godzić nauki z pracą zarobkową”, zatem logiczne jest “oferowanie przez władze publiczne większej pomocy materialnej osobom studiującym w systemie dziennym”. Prezes Rady Ministrów nie zgodził się z twierdzeniem, że sam fakt bycia

studentem przesądzać musi o ujednoczeniu pomocy materialnej, której istotą jest ścisły związek z sytuacją ekonomiczną konkretnego studenta (zależną od posiadania źródła dochodu, albo od możliwości osiągania dochodów, w szczególności poprzez pracę zarobkową). Jego zdaniem możliwości zarobkowania osób studiujących wieczorowo, zaocznie albo eksternistycznie są nieporównanie większe, a uzasadnieniem takich trybów studiowania jest właśnie umożliwienie pogodzenia studiów z pracą zarobkową.

Prezes Rady Ministrów ocenił, że konstytucyjny obowiązek tworzenia systemów pomocy materialnej nie oznacza zakazu różnicowania tej pomocy w zależności od systemu studiowania, a “konsekwencją przyjęcia, że Konstytucja nie ustanawia prawa do korzystania z pomocy materialnej na równych zasadach przez wszystkie kategorie studentów jest to, iż nie można skutecznie zarzucać kwestionowanemu rozporządzeniu naruszenia art. 31 ust. 1 Konstytucji [bo] w przepisie tym formuluje się (...) rygory przeciwdziałające ograniczeniu praw, ale tylko tych, które gwarantuje akt prawny rangi konstytucyjnej”.

Ze względu na specyfikę pomocy materialnej – gdzie trzeba brać pod uwagę nie tylko fakt bycia studentem, ale i możliwość uzyskiwania środków utrzymania – zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji również uznać trzeba za nietrafny. Ustalenie to wyklucza konieczność badania kwestionowanego aktu w aspekcie art. 14 konwencji europejskiej.

Wskazując bezzasadność zarzutu niezgodności rozporządzenia stypendialnego z ustawą akademicką w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji Prezes Rady Ministrów powołał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 maja 2001 r. (sygn. akt I SA 2706/00), w którym stwierdzono, że “w upoważnieniu Rady Ministrów do określenia warunków przyznawania studentom pomocy materialnej mieści się upoważnienie do określenia przesłanek, jakie należy spełnić, aby uzyskać świadczenie (...) Rada Ministrów określając, że jedną z tych przesłanek (...) jest dzienny tryb studiów, nie wykroczyła poza zakres upoważnienia”.

II

Na rozprawie 18 czerwca 2002 r. uczestnicy postępowania podtrzymali uprzednio wyrażone poglądy. Ponadto wnioskodawca uściślił, że w zakresie zarzutu naruszenia przez zaskarżone rozporządzenie art. 14 konwencji europejskiej, dyskryminacja odnosi się do prawa do nauki sformułowanego w art. 2 pierwszego Protokołu dodatkowego do tej Konwencji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres kontroli Trybunału

1.1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, zgodnie z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskiej jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych (Dz. U. Nr 9, poz. 32, Nr 112 poz. 486 oraz z 1998 r. Nr 63, poz. 396). Podstawę rozpoznania przez TK w niniejszej sprawie określa więc art. 188 pkt 3 Konstytucji (podobnie art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK): “Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami”.

1.2. Jako przedmiot zaskarżenia wskazano konkretny akt normatywny (rozporządzenie), jednakże w wywodzie wnioskodawca zmierza do wykazania, iż zarzucane uchybienia nie dotyczą tego, co w rozporządzeniu się znajduje, lecz tego, co w nim pominięto, a to systemu

pomocy materialnej dla studentów studiów zaocznych. To samo wnioskodawca powtórzył w czasie rozprawy 18 czerwca 2002 r. W związku z tym zauważyć należy, że kontrola Trybunału Konstytucyjnego nie może dotyczyć luk normowania. W wypadku luki Trybunał może tylko, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przekazać właściwym organom swe uwagi w celu jej usunięcia niezbędnego dla zapewnienia spójności systemu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

1.3. Jako wzorzec kontroli wskazano przepisy Konstytucji (art. 70 ust. 4, art. 32 ust. 1, art. 33 ust. 3) oraz art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zwanej konwencją europejską (EKPCz).

1.4. Ponadto zarzucono niezgodność zaskarżonego rozporządzenia z upoważnieniem zawartym w art. 152 ust. 3 ustawy akademickiej, tj. ustawy macierzystej względem zaskarżonego rozporządzenia, w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a więc w zakresie, w jakim Konstytucja stawia upoważnieniom do wydania rozporządzeń wykonawczych wyższe wymagania, niż miało to miejsce pod rządem porządku konstytucyjnego obowiązującego do daty wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.

1.5. Zaskarżonemu rozporządzeniu zarzuca się uchybienia w zakresie respektowania:

- równości traktowania przez władzę publiczną, w odniesieniu do regulowanego w art. 70 ust. 4 “powszechnego i równego dostępu do wykształcenia”, realizowanego przez “tworzenie i wspieranie systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów”, co winna określać ustawa zwykła. Równości także dotyczy powołany przez skarżącego art. 14 EKPCz, odnoszący się do korzystania z praw i wolności wymienionych w Konwencji;
- nieproporcjonalności ograniczenia praw studentów zaocznych (w porównaniu do studentów studiów dziennych) w zakresie pomocy materialnej udzielanej z budżetu, ponieważ rozporządzenie stypendialne dotycząc tylko studentów studiów dziennych, pomija w ogóle studentów innych form studiów (w tym studiów zaocznych);
- naruszenia konstytucyjnych kryteriów prawidłowości upoważniania przez ustawę do wydania rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji).

1.6. Na wstępie pojawia się jednak mający ogólniejsze znaczenie problem dopuszczalności stosowania Konstytucji z 1997 r. i standardów w niej wyrażonych do oceny konstytucyjności aktów, w których upoważnienie do wydania aktu wykonawczego zostało sformułowane i zrealizowane pod rządami przepisów konstytucyjnych obowiązujących wcześniej, co ma miejsce na tle niniejszej sprawy.

W dotychczasowym orzecznictwie TK ukształtował się pogląd, iż do badania konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, zaś do oceny kompetencji prawotwórczej jest miarodajny stan uregulowań konstytucyjnych z chwili wydania przepisu (wyrok z 25 listopada 1997 r., K. 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, s. 444 i liczne orzeczenia późniejsze). Dlatego też powołanie przez wnioskodawcę wzorców konstytucyjnych zaczerpniętych z Konstytucji obecnie obowiązującej, mimo, że przedmiotem oceny jest akt sprzed 1997 r., nie budzi zastrzeżeń w granicach wskazanej wyżej stabilnej praktyki TK. Por. także niżej, pkt 5.3., 6.2.

1.7. Tak określone przedmiot zaskarżenia i zarzuty wniosku wyznaczają zakres rozpoznania wniosku przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie (art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

2. Zarzut niegodności z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

2.1. Dyskryminacja o której mowa w art. 14 EKPCz dotyczy “korzystania z praw i wolności” ujętych jako prawa podmiotowe jednostki, a nadto wymaga, aby były to prawa podmiotowe wymienione w konwencji europejskiej. Szersze ujęcie równości (nie wymagające powiązania z prawem lub wolnością regulowanymi w Konwencji) przewiduje dwunasty Protokół dodatkowy do Konwencji, otwarty w dniu 4 listopada 2000 r., który jeszcze nie wszedł w życie. Polska ani go nie ratyfikowała, ani nie podpisała. Nadal więc gdy formułuje się zarzut dyskryminacji oparty o art. 14 konwencji europejskiej, należy wskazać prawo lub wolność ujęte w samej Konwencji, które w tym wypadku naruszono.

2.2. Wnioskodawca na rozprawie 18 czerwca 2002 r. wskazał art. 2 pierwszego Protokołu dodatkowego do Konwencji – jako prawo w zakresie którego zaskarżone rozporządzenie ma mieć charakter dyskryminacyjny. Prawo to jest ujęte jako zakaz pozbawiania kogokolwiek prawa do nauki.

W znanej sprawie *Belgian Linguistic Case* rozpatrywanej przez Trybunał Praw Człowieka w 1967 r. istota i zakres ujęcia w art. 2 pierwszego Protokołu dodatkowego zostały wyrażone w następujący sposób: *“sformułowanie prawa do nauki w formie negatywnej oznacza... iż państwa strony nie uznały tego prawa w takiej formie, która wymagałaby od nich tworzenia na własny koszt lub dotowania nauczania specjalnego trybu lub na jakimś szczególnym poziomie. Wszystkie państwa – członkowie Rady Europy posiadają powszechnie dostępny system edukacji publicznej. Dlatego też nie istnieje problem wymagania od tych państw zbudowania takiego systemu. Chodzi jedynie o przyjęcie jako zasady gwarancji dla każdego, kto znajdzie się pod ich jurysdykcją, uprawnienia do dostępu do instytucji edukacyjnych istniejących w danym czasie”*.

2.3. Trybunał Konstytucyjny podziela to rozumowanie, czego konsekwencją jest wniosek, iż istnienie zaskarżonego rozporządzenia, regulującego pomoc materialną dla studentów studiów dziennych nie może być uznane za naruszenie “prawa do nauki” w rozumieniu art. 2 pierwszego Protokołu dodatkowego EKPCz. Zaskarżone rozporządzenie reguluje kwestię pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych. We wniosku brak jest wskazania w jaki sposób rozporządzenie (w zakresie tego, to co w nim jest uregulowane) może być odczytane jako działanie pozbawiające kogokolwiek prawa do nauki, także w odniesieniu do osób, które w tym rozporządzeniu nie są wymienione, tj. np. studentów studiów zaocznych. Zaznaczyć należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono już poglądy (dwa postanowienia w sprawie Ts 97/99 z 30 listopada 1999 r. i 16 lutego 2000 r. OTK ZU nr 1/2000, poz. 19 i 20), gdzie wskazano na wadliwość utożsamiania prawa do nauki (w rozumieniu konstytucyjnym) z powszechnym i równym dostępem do wykształcenia (także w rozumieniu Konstytucji) oraz z uprawnieniami do konkretnej pomocy materialnej (art. 70 ust. 4 Konstytucji). Konieczność tej dystynkcji Trybunał Konstytucyjny podziela. Tym samym wobec rozporządzenia nie można postawić zarzutu naruszenia prawa do nauki (tak w rozumieniu Konstytucji, jak w rozumieniu Konwencji), co także przesądza o niezasadności podniesienia w niniejszej sprawie zarzutu dyskryminacji z art. 14 EKPCz.

Dlatego też Trybunał przyjął, iż zaskarżone rozporządzenie nie jest niezgodne z art. 14 konwencji europejskiej.

3. Zarzut naruszenia przez zaskarżone rozporządzenie art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równego traktowania przez władze publiczne)

3.1. Zastrzeżenie Rzecznika Praw Obywatelskich wywołuje fakt objęcia pomocą materialną tylko studentów studiów dziennych (czego dokonano w zaskarżonym rozporządzeniu), przy jednoczesnym pominięciu w tym akcie studentów studiów zaocznych. Wniosek zmierza do wykazania, że jednakowość sytuacji, w jakiej znajdują się obie grupy uzasadnia wniosek o dyskryminacji drugiej grupy względem pierwszej.

3.2. Wniosek ten jest motywowany wskazaniem, iż obecnie studenci studiów zaocznych bynajmniej nie są już – jak było dawniej – populacją osób pracujących i łączących pracę zarobkową z nauką wieczorową. Po pierwsze bowiem, zmiana warunków ekonomicznych i społecznych doprowadziła do tego, że studenci studiów dziennych w poważnej liczbie wypadków pracują. Po drugie, studenci studiów zaocznych w wielu wypadkach rekrutują się z osób bezrobotnych. Po trzecie wreszcie, uczelnie są zainteresowane rozwijaniem systemów odpłatnych studiów komplementarnych wobec studiów dziennych, przynoszących uczelniom dochód, bez jednoczesnej konieczności ponoszenia kosztów pomocy studiującym. Z tej przyczyny chętnie organizują studia zaoczne, przyjmując na nie osoby zainteresowane nauką, bez względu na ich sytuację osobisto-zawodową. To wszystko powoduje radykalną zmianę proporcji w liczbie studiujących na rzecz studiów innych niż studia dzienne. Ma to ten skutek, że istnienie tylko systemu pomocy materialnej dla – znajdujących się w mniejszości – studentów studiów dziennych (do czego ogranicza się zaskarżone rozporządzenie) pozostawia większość studiujących (i to w podobnej sytuacji życiowej i społecznej z uwagi na stosunek do pracy zawodowej) – w gorszej sytuacji (pewne aspekty i konstytucyjne konsekwencje zmiany sytuacji społeczno-ekonomicznej w zakresie studiów były przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na tle sprawy SK 18/99 z 8 listopada 2000 r., OTK ZU nr 7/2000, poz. 258).

3.3. Stwierdzenia te niewątpliwie odzwierciedlają rzeczywistość. Istniejący system pomocy materialnej jest ukształtowany według założeń przyjmujących za punkt odniesienia inną rzeczywistość gospodarczą i społeczną, niż istniejąca obecnie.

Pytanie, na jakie musi odpowiedzieć Trybunał Konstytucyjny rozpatrując niniejszą sprawę zamyka się w ocenie, czy ta faktyczna nierówność ma znaczenie prawne, będąc dyskryminacją prawnie znaczącą, wyrażającą się w “odmiennym traktowaniu przez władzę publiczną”, którą to nierówność można usunąć przy pomocy środków stojących w dyspozycji Trybunału, czy też chodzi tu o nierówność gospodarczą i społeczną znajdującą się poza możliwościami usunięcia w ramach kontroli konstytucyjności prawa.

3.4. Zarzuty wnioskodawcy dotyczące dyskryminacji studentów zaocznych odnoszą się do porównania ich sytuacji względem siebie. Przyjmując istnienie nierówności w zakresie pomocy materialnej udzielanej ze środków budżetowych między studentami studiów dziennych (studenci “lepsi” wedle publicystycznego określenia) i studentów studiów zaocznych (studenci “gorsi”) nie ulega wątpliwości, że obie te populacje są nierówno traktowane – względem siebie. Po to jednak, aby można było mówić o dyskryminacji prawnie relewantnej, należy odnaleźć wzorzec, nakazujący władzy publicznej jednakowe traktowanie obu tych grup. Wówczas dopiero można byłoby mówić o naruszeniu art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.5. Wniosek powołuje art. 70 ust. 4 jako wzorzec konstytucyjny mający decydować o prawnie relewantnej nierówności traktowania studentów studiów dziennych i zaocznych przez władzę publiczną, na której ma ciążyć obowiązek jednakowego traktowania obu grup. Podkreślić należy, że chodzi tu nie o kwestię “powszechnego i równego dostępu do wykształcenia” (o której także mowa w tym przepisie), lecz o “tworzenie i wspieranie indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów”, tej bowiem

kwestii dotyczy rozpatrywany wniosek, z uwagi na przedmiot i zakres zaskarżenia (por. wyżej pkt 1.1., 1.2.).

3.6. W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego wzorca takiego nie tworzy jednak wskazany we wniosku art. 70 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten bowiem mówi o “tworzeniu i wspieraniu systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów”. Systemy te (charakterystyczna jest liczba mnoga) mogą zatem – według Konstytucji – być zróżnicowane; sama Ustawa Zasadnicza nic nie mówi ani na temat poziomu pomocy, ani kryteriów jej udzielania. Podmiotowo zaś zakres normy konstytucyjnej odnosi się nie tylko do studentów, ale i do uczniów. Artykuł 70 ust. 4 zostawia ustawodawcy zwykłemu znaczne pole manewru. Może więc on zbudować jeden czy więcej systemów pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów (sama Konstytucja mówi tu o “systemach”), systemy oddzielne dla uczniów i oddzielne dla studentów lub poszczególnych ich podgrup, może rozmaicie określić kryteria różniące poszczególne systemy na wypadek ich wielości, różnie określić krąg osób korzystających z każdego ze stworzonych systemów, a nawet zrezygnować z objęcia systemem pomocy pewnych grup populacji. Swoboda tu jest oddana ustawodawcy i tylko jemu, a musi on realizując ten obowiązek posłużyć się ustawą.

3.7. Przepisy zbliżonego typu, co art. 70 ust. 4 Konstytucji, są zawarte zwłaszcza w tym dziale Konstytucji, który reguluje wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Ustrojodawca formułuje tam nakazy podejmowania przez władzę publiczną różnych zadań, programów i normowań. Przepisy Konstytucji, o których tu mowa mają zróżnicowany charakter, gdy idzie o swobodę ustawodawcy zwykłego. I tak np. w art. 65 ust. 5, art. 68 ust. 3, 4, 5, art. 69, art. 72 ust. 1 i 2, art. 74 ust. 1, 2, 4, art. 75 ust. 1 wskazuje się w samej Konstytucji pewne założenia, kierunki czy strategie działania z których to przepisów nie płynie jednak powinność realizacji zadań poprzez wydanie ustaw. Inaczej ujęto już np. art. 66 ust. 1, art. 67 ust. 1 i 2, art. 68 ust. 2, art. 69, art. 71 ust. 2, art. 76 zd. 2, gdzie zobowiązuje się ustawodawcę zwykłego do dokonania regulacji ustawowej, bez szczegółowego wskazywania jednakowoż, jak ma być ona dokonana. Z kolei np. w art. 64 ust. 3, art. 65 ust. 1-4, art. 66 ust. 2, art. 70 ust. 1, art. 70 ust. 3, art. 75 ust. 2, wskazuje się nie tylko powinność wydania ustawy, ale także określa się w pewnej przynajmniej mierze przedmiot czy kierunek regulacji ustawy zwykłej. To, czy beneficjenci działań władzy publicznej wymienieni w podanych wyżej przykładowo grupach sytuacji są jednocześnie podmiotami prawa domagania się konkretnych działań na ich rzecz i w jakich prawnych formach – wymaga starannej analizy konkretnego wypadku.

3.8. Oceniany z tego punktu widzenia – art. 70 ust. 4 Konstytucji lokuje się w drugiej z wyżej wskazanych grup. Konstytucja nie określa tu bliżej standardu jakiemu ma odpowiadać ustawa, do której wydania ów przepis zobowiązuje. W tym zakresie ustawodawca ma znaczną swobodę, byleby tylko we wskazanym w tym przepisie zakresie wydał ustawę. Z tych też przyczyn Trybunał Konstytucyjny w wyroku SK 18/99 “nakaz konstytucyjny zawarty w ust. 4 art. 70” uznał za faktor “ustalania zasad polityki edukacyjnej”, nie zaś źródło prawa podmiotowego.

Należąc zatem do kategorii przepisów konstytucyjnych adresowanych do ustawodawcy zwykłego, które zobowiązują do wydania ustawy, lecz bez wskazania jej zakresu, art. 70 ust. 4 zd. 2 Konstytucji (i inne podobne mu unormowania Konstytucji) służy więc uporządkowaniu stosunków w zakresie podziału materii normowania w drodze Konstytucji i ustawy zwykłej. Nie jest to jednak przepis z którego wynikałoby – po pierwsze – prawo podmiotowe dla jednostek (w postaci żądania wydania przepisów kreujących system pomocy materialnej) i – po drugie – jakiegokolwiek wskazanie co do niższego szczebla podziału materii normowania: między ustawą i rozporządzeniem. W tym ostatnim zakresie oczywiście istnieją specjalne reguły konstytucyjne,

którym poddana jest relacja ustawa – rozporządzenie, i to niezależnie od tego, czy i jak szczegółowo materia macierzystej ustawy rozporządzenia jest zakotwiczona w Konstytucji.

3.9. Z podanych wyżej przyczyn dotyczących zakresu powinności nałożonej przez art. 70 ust. 4 na ustawodawcę zwykłego, temu przepisowi Konstytucji nie można przypisywać roli wzorca zobowiązującego ustawodawcę do jednakowego traktowania wszystkich potencjalnych beneficjentów systemów pomocy materialnej adresowanej do osób uczących się (uczniowie i studenci), wymienionych w tym przepisie.

Przepis ten nie może także służyć jako bezpośrednie kryterium oceny rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy wydanej jako realizacja nakazu sformułowanego dla ustawodawcy zwykłego w art. 70 ust. 4 Konstytucji.

Z art. 70 ust. 4 zd. 2 Konstytucji nie wynika ani powinność uregulowania systemu budżetowej pomocy dla określonej grupy studentów i uczniów, ani poziom, forma czy sposób tej pomocy – w razie jej uregulowania ustawowego. Wynika jedynie powinność wydania przez ustawodawcę ustawy w określonej w tym przepisie materii. Przepis ten nie kreuje prawa podmiotowego na rzecz wymienionych w nim beneficjentów dotyczącego samego wydania stosownej ustawy, ani jej określonej treści.

Dlatego brak jest podstaw do dopatrywania się we wzorcu zawartym w tym przepisie powinności równego traktowania (art. 32 ust. 1 zd. drugie) wymienionych w art. 70 ust. 4 “studentów i uczniów” w zakresie wspierania systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej w czasie nauki.

4. Zarzut nieproporcjonalnego traktowania przez władzę publiczną (art. 31 ust. 3 Konstytucji)

4.1. Jednym z zarzutów zgłoszonych we wniosku jest brak proporcjonalności (art. 31 ust. 3) ograniczenia praw studentów studiujących zaocznie, z uwagi na ich pominięcie w rozporządzeniu kreującym system pomocy budżetowej dla studentów.

4.2. Skoro jednak jak wyżej wykazano art. 70 ust. 4 zd. 2 Konstytucji nie kreuje prawa podmiotowego na rzecz studentów i uczniów, przeto samo postawienie problemu proporcjonalności ograniczeń “w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw” (o czym mówi art. 31 ust. 3 Konstytucji) ostać się nie może.

4.3. Chybiony także – z tych samych względów – jest zarzut, że ograniczenia dokonano tutaj rozporządzeniem, a nie ustawą, jeśli podstawą tego zarzutu miałyby być argument płynący z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Artykuł 152 ust. 3 ustawy akademickiej jako prawna podstawa zaskarżonego rozporządzenia.

5.1. Artykuł 152 ust. 3 ustawy akademickiej jako realizacja art. 70 ust. 4 Konstytucji. Ustawa akademicka dotyczy wskazanych w niej studiów, o czym mówi art. 4 ustawy, wymieniający studia magisterskie, studia wyższe zawodowe, uzupełniające studia magisterskie, podyplomowe, doktoranckie, studia i kursy specjalne. Ponadto ten sam przepis przewiduje prowadzenie studiów (wszelkich postaci) w czterech formach: jako studia dzienne, wieczorowe, zaoczne i eksternistyczne. Zaznaczyć należy (co dodatkowo powiększa podmiotowy zakres studiujących), że ustawa akademicka dotyczy zarówno szkół państwowych, jak i – subsydiarnie – szkół niepaństwowych. W art. 152 ust. 3 ta sama ustawa głosi, iż “studentowi przysługuje

prawo do pomocy materialnej, w tym także do stypendium socjalnego, ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa”. Ten ostatni przepis oznacza zrealizowanie przez ustawodawcę zwykłego konstytucyjnego zadania wskazanego w art. 70 ust. 4 Konstytucji. Uczynił to przyznając prawo podmiotowe do budżetowej pomocy studiującym w bardzo szerokim zakresie: nie wyłączono tu bowiem studiów w uczelniach niepaństwowych, do czego upoważniała zasada subsydiarności ustawy w odniesieniu do szkół niepaństwowych, ani nie wprowadzono żadnych ograniczeń co do tego, jakim studentom należy się pomoc i jakiego rodzaju – czego nie zakazywał, jak już powiedziano, art. 70 ust. 4 Konstytucji.

Ustawodawca zwykły dokonał w ten sposób samozwiązania, zgodnie z zasadą *pati legem quam fecisti*. Regulując w art. 152 ust. 3 ustawy akademickiej zasadę udzielania pomocy budżetowej “studentom”, ustawodawca zwykły wyznaczył sam sobie zakres podmiotowy normowania ustawowego, czego nie czynił dla niego ustrojodawca w art. 70 ust. 4 Konstytucji.

O ile więc poprzez odwołanie się do wzorca art. 70 ust. 4 Konstytucji nie można byłoby wywodzić prawa uczniów i studentów do wykreowania określonego systemu pomocy ze środków budżetowych dla uczniów czy studentów, czy też dla jakiejś z ich grup, o tyle już na tle art. 152 ust. 3 dotyczącego całego zakresu podmiotowego ustawy akademickiej sprawę tę uregulował ustawodawca zwykły. Uczynił to stwierdzając samą zasadę powszechności pomocy ze środków budżetowych i określając podmiotowy krąg uprawnionych odpowiadający całemu kręgowi studiujących, do których odnosi się ustawa.

5.2. Upoważnienie zawarte w art. 152 ust. 3 ustawy akademickiej. Jednocześnie ustawa akademicka sama w sobie nie reguluje całości systemów pomocy materialnej, operując delegacją dla Rady Ministrów, której zlecono uregulowanie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania, wysokości pomocy dla studentów. Zakres udzielonego upoważnienia jest szeroki. Może on – z tego właśnie względu – budzić zastrzeżenia z punktu widzenia standardów wyrażonych w art. 92 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przepis ten bowiem zawiera wyraźny zakaz subdelegacji, a także wymaga szczegółowego upoważnienia ustawowego, określającego nie tylko zakres spraw przekazanych do uregulowania, lecz także wytyczne dotyczące treści aktu. Ta jednak kwestia nie była objęta wnioskiem – por. niżej 5.3. Drugim problemem jest ocena prawidłowości sytuacji, jaka jest znamieną dla niniejszego wypadku, to jest braku realizacji całego zakresu wydanego rozporządzenia, które wykorzystało tylko fragment upoważnienia, regulując zasady pomocy udzielnej ze środków budżetowych dla studentów studiów dziennych (por. 5.4.)

5.3. Szeroki zakres uprawnienia do wydania aktu wykonawczego w art. 152 ust. 4 (przepis upoważniający) mógłby być przedmiotem analizy przez TK, z punktu widzenia oceny ilościowej i jakościowej, podobieństwa lub braku podobieństwa z zakazaną (choć nie *expressis verbis*, także pod rządem dawnych przepisów konstytucyjnych) subdelegacją, zakresu podziału i regulacji materii między ustawą i rozporządzeniem – gdyby ocena art. 152 ust. 2 ustawy akademickiej wchodziła w zakres kontroli, wynikającej ze sformułowania wniosku. Tymczasem jednak (por. pkt 1.1., 1.2., 1.7) wniosek jest ujęty węższej, a zarzuty są formułowane wobec rozporządzenia, nie zaś ustawy i zawartej w niej normy upoważniającej. Z tej przyczyny kwestie te muszą pozostać poza zakresem rozpoznania TK, z uwagi na art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ta sama przyczyna powoduje, że poza przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie muszą pozostać kwestie związane z oceną braku uczynienia użytku z istniejącej kompetencji ustawowej do wydania aktu wykonawczego (upoważnienie) nie w pełnym zakresie, jako niejednokowego traktowania przez ustawodawcę zwykłego.

5.4. Stanowienie w ustawie upoważnienia, które następnie zostaje tylko częściowo wykonane – jest niewątpliwie nieprawidłowością legislacyjną, narażającą na zarzut uchybienia

zasadom techniki tworzenia prawa. Jednakże sprzeczność tu występująca nie pojawia się na linii rozporządzenie wydane jako realizacja częściowa upoważnienia – przepis upoważniający. Nie zachodzi tu więc sprzeczność zaskarżonego rozporządzenia z art. 152 ust. 3 ustawy akademickiej. Nie ma bowiem konstytucyjnego obowiązku wyczerpania upoważnienia do wydania aktu wykonawczego do ustawy – *uno actu*. Obowiązek taki nie płynie też z Konstytucji, w szczególności z jej art. 70 ust. 4.

6. Konstytucyjność zaskarżonego rozporządzenia – na tle sformułowanego we wniosku przedmiotu kontroli

6.1. Jak już wskazano wyżej (pkt 1.2.) wniosek zmierza do wykazania braku konstytucyjności nie treści zaskarżonego aktu, lecz pozostawienia luki normowania, co wyraża się w niepełnym wykorzystaniu zakresu upoważnienia przewidzianego przez art. 152 ust. 3 ustawy akademickiej. Jest to więc odmienny przedmiot kontroli, niż kontrola konstytucjonalności treści istniejącej regulacji. Czym innym jest bowiem wadliwość polegająca na braku regulacji prawnej w jakimś zakresie (jeśli legislator miał powinność działania i go nie podjął) i co owocuje luką legislacyjną, a czym innym ocena ewentualnej wadliwości (brak konstytucyjności) istniejącego aktu, nawet, gdyby chodziło o akt, którego istnienie, zmniejszając zakres luki, uwidacznia lepiej kontrast między fragmentarycznym działaniem i całkowitym zaniechaniem prawodawcy.

6.2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowała się zasada, iż po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. jest dopuszczalna ocena treści rozporządzenia do macierzystej ustawy (gdy upoważnienie i jego wykonanie pochodzą z okresu przekonstytucyjnego) z punktu widzenia kryteriów konstytucyjności obowiązujących w okresie wydania upoważnienia i jego wykonania (por. wyroki TK o sygn. U. 19/97 z 25 maja 1998 r., OTK ZU nr 4/1998, poz. 47, sygn. P. 7/98, z 27 kwietnia 1999 r., OTK ZU nr 4/1999, poz. 72). Zasada ta dotyczy m.in. kontroli przez Trybunał relacji treściowej między rozporządzeniem, któremu zarzuca się niekonstytucyjność a macierzystą ustawą. Na tle niniejszej sprawy brak jest jednak podstaw do przeprowadzenia takiej analizy, ponieważ zarzut niekonstytucyjności dotyczy nie treści zaskarżonego rozporządzenia, lecz luki, jaką pozostawia nie w pełni wykonane upoważnienie z art. 152 ust. 3 ustawy akademickiej.

6.3. Wadliwości polegającej na istnieniu luki nie da się usunąć przez ewentualną eliminację z obrotu zaskarżonego rozporządzenia. Działanie takie zlikwidowałaby luki, lecz powiększając jej rozmiar (zniesienie w ogóle pomocy z budżetu dla studentów), doprowadziłaby do egalitaryzacji statusów różnych grup studentów poprzez “równanie w dół”. To zniweczyłoby oczywiście faktyczną nierówność traktowania obu grup, jednak wnioskodawcy w sprawie nie chodzi o to, aby nikt nie miał pomocy, lecz o to, aby dotychczas jej nie mający, jakąś pomoc z budżetu uzyskali. Kontrola wykonywana przez Trybunał Konstytucyjny powinna doprowadzić do tego, aby poprzez eliminację aktów niekonstytucyjnych porządek prawny stał się konstytucyjny. Eliminacja z obrotu zaskarżonego orzeczenia do tego nie może doprowadzić, jeżeli wnioskodawca przyjmuje, że zgodność z Konstytucją osiągnie się poprzez fakt uzyskania pomocy z budżetu dla studentów studiów zaocznych. Eliminacja rozporządzenia o pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych realizacji tego celu nie zapewni.

6.4. Wnioskodawca jest zresztą niekonsekwentny. Jeżeli za miernik tego, kto być powinien objęty pomocą budżetową jako osoba ucząca się lub studiująca przyjmuje krąg beneficjentów wskazany w art. 70 ust. 4 Konstytucji (uczniowie i studenci *en bloc*) to nie jest

zrozumiałe, jak i dlaczego eliminacja zaskarżonego rozporządzenia miałyby doprowadzić do polepszenia sytuacji uczniów, także wymienionych w art. 70 ust. 4 Konstytucji, a których sytuacji nie reguluje ani zaskarżone rozporządzenie, do których nie odnosi się ustawa akademicka, ani których nie wymieniono jako dyskryminowanych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

6.5. Obniżenie zakresu pomocy materialnej dla studentów przez eliminację z obrotu zaskarżonego rozporządzenia miałyby tylko taki efekt, że tworzyłaby nowe źródło społecznego nacisku na legislatora, płynące od osób, które w ten sposób pozbawiono by obecnie istniejącej pomocy i pogorszono ich sytuację. Nacisk ten miałyby doprowadzić do tego, aby legislator na nowo uregulował sytuację pomocy budżetowej – już tym razem dla wszystkich uczących się. Żadnemu z organów, których zadaniem jest instytucjonalna kontrola prawidłowości ustawodawstwa, jego zgodności z Konstytucją i zasadami państwa prawa, co wymaga kierowania się argumentacją jurydyczną i konstytucyjną, nie jest jednak wolno posługiwać się metodami i spekulacjami, należącymi do arsenału środków społecznego nacisku.

7. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Dostrzegając wadliwość istniejącego stanu prawnego, a także fakt niewykonania w całości upoważnienia przewidzianego w art. 152 ust. 3 ustawy akademickiej wyższym z 12 września 1990 r. Trybunał Konstytucyjny postanowił skierować do Sejmu i Rady Ministrów sygnalizację na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wiesława Johanna
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie U 7/01

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgłaszam zdanie odrębne od ogłoszonego w dniu dzisiejszym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Sprawy tej nie można rozpatrywać w oderwaniu od realiów społeczno-ekonomicznych w tym bez uwzględnienia kwestii dostępu do studiów wyższych w ogólności oraz faktycznej sytuacji osób pragnących zdobyć wyższe wykształcenie w szkołach publicznych, a także ogólnej sytuacji na rynku pracy.

Nie ulega wątpliwości, że w ciągu ostatniego dziesięciolecia wzrosła liczba osób pragnących zdobyć wyższe wykształcenie. Uczelnie państwowe zwiększyły limity przyjęć na studia, głównie przez rozbudowę oferty studiów wieczorowych i zaocznych.

Nie można tracić z pola widzenia, że przeważająca część studentów płaci za studia z własnej kieszeni. Jest to prosta konsekwencja tego, że limity przyjęć na studia dzienne są niskie zaś owe limity zależne są od kondycji finansowej państwa, bo budżet państwa finansuje bezpłatną naukę.

Należy dodać, że programy kształcenia na studiach dziennych, wieczorowych i zaocznych są w zasadzie takie same, a uzyskane dyplomy mają jednakową wartość.

Studia wyższe kosztują, różnica polega na tym kto owe koszty ponosi. W przypadku studiów dziennych koszty edukacji ponosi budżet państwa (szczegółowo określają to art. 23, 24 i 30 ustawy o szkolnictwie wyższym) w przypadku studiów wieczorowych, zaocznych – poszczególni studenci w formie czesnego. Istnieje więc oczywista różnica w finansowych

ciężarach ponoszonych przez poszczególne grupy studentów, przy czym ciężary te są znacząco większe w przypadku studentów studiów wieczorowych.

Sprawa, która była przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wiąże się bezpośrednio z prawem do nauki oraz równym i powszechnym dostępem do wykształcenia i w tym aspekcie Rzecznik Praw Obywatelskich, zaskarżył niezgodność rozporządzenia stypendialnego z upoważnieniem ustawowym zawartym w ustawie akademickiej.

Analiza norm konstytucyjnych prowadzi do jednoznacznego wniosku, że skoro istota zawartych w art. 70 Konstytucji uprawnień sprowadza się do jak najszerszego – w sensie podmiotowym – zagwarantowania prawa do nauki to wszystkie dalsze postanowienia tego przepisu muszą być interpretowane w sposób możliwie “najpełniej urzeczywistniający tę gwarancję konstytucyjną”. Ta norma konstytucyjna określa bowiem narzędzia zapewniające realizację prawa do nauki.

W odniesieniu do kwestii odpłatności za studia i pomocy materialnej dla studentów stwierdzić należy, że szkoły publiczne mają obowiązek podejmowania starań o tworzenie odpowiednich warunków wsparcia i pomocy dla studentów bez względu na system studiów. Owo tworzenie odpowiednich warunków wsparcia może w szczególności polegać na uruchomieniu pomocy stypendialnej i socjalnej, możliwości stosowania zwolnień i ulg w płatności czesnego czy wreszcie na pomocy organizacyjnej przy uzyskiwaniu tanich, niskoprocentowych kredytów.

Realizując normę konstytucyjną w odniesieniu do studentów, ustawodawca w ustawie akademickiej (art. 152 ust. 1 i 3) postanowił, że studentowi przysługuje prawo do pomocy materialnej, w tym także do stypendium socjalnego, ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa a warunki, formy, tryb przyznawania i wypłacania oraz wysokość pomocy określi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

Z całą pewnością – można powiedzieć – że adresatem normy konstytucyjnej są władze publiczne, na których ciąży obowiązek tworzenia i wspierania systemów pomocy, zaś odbiorcami owej pomocy są studenci. Trybunał Konstytucyjny zastanawiał się czy wyrażenie “studentowi przysługuje prawo” należy rozumieć, iż “każdy student ma prawo do pomocy materialnej”. Ustawodawca nie przewidział różnicowania studentów uprawnionych do takiej pomocy i takich, którzy tych uprawnień nie mają, tym bardziej zaś nie wprowadził różnicowania studentów uprawnionych do takiej pomocy materialnej w zależności od systemu studiów. Oznacza to, że wolą ustawodawcy było zapewnienie pomocy materialnej wszystkim studentom w formach, których ustalenie powierzył Radzie Ministrów. Rada Ministrów uczyniła to w zaskarżonym rozporządzeniu, zawiązując krąg osób uprawnionych do pomocy tylko do studentów studiów dziennych.

Badanie konstytucyjności rozporządzenia stypendialnego ściśle wiąże się z zagadnieniami źródeł prawa powszechnie obowiązującego, wyłączności ustawowej oraz wymogów stawianych w polskim systemie prawnym rozporządzeniom. Wszystkie te kwestie były wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Nie mniej należy przypomnieć pogląd wyrażony w orzeczeniu z dnia 9 listopada 1999 r. (sygn. K. 28/98) oraz w orzeczeniu z 10 lipca 2001 r. (sygn. P. 4/00): “przyznanie określonych praw i nałożenie obowiązków jest materią należącą do wyłączności ustaw. Ewentualne przekazanie ich uregulowania do aktu wykonawczego musiałyby nastąpić w sposób wyraźny i jednoznaczny w formie szczegółowego upoważnienia do unormowania wspomnianych zagadnień. W orzeczeniu z dnia 19 maja 1998 r. (sygn. U. 5/97) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że sposób korzystania z wolności i praw nie może być oderwany od unormowania konstytucyjnego.

Konstytucja wskazuje na te materie, które wymagają uregulowania ustawowego. Takich postanowień konstytucyjnych jest wiele. Określają one wolę ustrojodawcy by pewne

kwestie – mające szczególne znaczenie dla funkcjonowania państwa lub dla realizacji praw obywatelskich były przedmiotem samodzielnych uregulowań ustawowych. Ta wola ustawodawcy konstytucyjnego wyrażona została między innymi w art. 70 ust. 4 Konstytucji, który wnioskodawca wskazał jako wzorzec kontroli zaskarżonego rozporządzenia. Przepis ten nie pozostawia najmniejszych wątpliwości, że zgodnie z wolą ustrojodawcy zagadnienia materialnej pomocy studentom winny być uregulowane przez ustawę nie zaś przez rozporządzenie. Konstytucja wymaga ustawowej formy kształtowania pewnej sfery wzajemnych praw i obowiązków to jednak ustawowe “subdelegowanie uregulowania tej sfery władzy wykonawczej i oparty na nim akt wykonawczy – nie mogą być uznane za zgodne z Konstytucją”.

W związku z powyższym należy uznać, że rozporządzenie stypendialne jest niezgodne z art. 70 ust. 4 Konstytucji bowiem zawiera unormowania, których materia jest zastrzeżona dla ustaw.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Mazurkiewicza
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie U 7/01

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie U 7/01.

Moje zdanie odrębne odnosi się do motywów wyroku – do tych fragmentów jego uzasadnienia (pkt 3.8-4.2), w których Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z art. 70 ust. 4 Konstytucji nie wynika ani powinność uregulowania systemu budżetowej pomocy dla określonej grupy studentów i uczniów, ani poziom, forma czy sposób tej pomocy, a jedynie powinność wydania przez ustawodawcę zwykłego ustawy w określonej w tym przepisie materii oraz że art. 70 ust. 4 Konstytucji nie kreuje prawa podmiotowego na rzecz studentów i uczniów, przeto samo postawienie problemu proporcjonalności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, o czym mówi art. 31 ust. 3 Konstytucji, ostać się nie może.

Z poglądem tym się nie zgadzam. Przepis art. 70 ust. 4 Konstytucji brzmi następująco:

“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”.

Problem oceny zasadności czynienia z powyższego konstytucyjnego unormowania wzorca konstytucyjnej kontroli kwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów w sprawie U 7/01 powinien być wyjaśniony poprzez analizę jego normatywnej treści. Konieczne jest ustalenie czy z treści tego przepisu możliwe i uprawnione jest wyinterpretowanie konkretnych praw podmiotowych osób, w których interesie Rzecznik występuje.

Przepis art. 70 ust. 4 jest umiejscowiony w systematyce przepisów konstytucyjnych w Rozdziale II Konstytucji “Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Przepis ten nakłada na władze publiczne bezwzględny obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia oraz dla realizacji tego celu, bezwzględny obowiązek tworzenia i wspierania systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów na warunkach określonych w ustawie. Treść tego przepisu wyklucza, moim zdaniem, możliwość potraktowania go wyłącznie jako normy kompetencyjnej o charakterze deklaracji intencji, i przyjęcie, że kategoriycznie unormowanym obowiązkiem władzy publicznej

nie towarzyszą, wynikające z realizacji tych obowiązków, konkretne prawa podmiotowe osób wyraźnie wskazanych w art. 70 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji.

Art. 70 ust. 4 Konstytucji może i powinien, moim zdaniem, być uznany za normatywną podstawę dla dekodowania praw podmiotów w nim wymienionych w zakresie pomocy ze strony państwa w szczególności studentom wszystkich typów i form studiów. W jego świetle uprawniona jest też ocena przepisów ustaw i innych aktów normatywnych (rozporządzenia), które sfery tych praw dotyczą, a także zakresu i kompletności regulacji ustawowej, do której Konstytucja odsyła

Przyjęcie powyższej kwalifikacji decyduje również o dopuszczalności uznania za konstytucyjne wzorce dla kontroli zaskarżonych przepisów art. 31 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji i wyrażonych w nich zasad konstytucyjnych. Warunkiem uczynienia ich wzorcem dla kontroli prowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie U 7/01 jest bowiem skonkretyzowanie prawa podmiotowego przysługującego podmiotom, których postępowanie dotyczy. A za tego rodzaju prawo powinno być uznane "prawo do indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej" wyrażone w art. 70 ust. 4 Konstytucji w granicach i na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w zdaniu ostatnim tego przepisu. Wydaje się być oczywistym, że stosownie do różnej sytuacji faktycznej i prawnej różnych typów szkół wyższych i różnych form kształcenia zakres i formy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla studentów będą mogły być zróżnicowane we właściwych przepisach ustawowych do których art. 70 ust. 4 Konstytucji odsyła. Nie będą one jednak mogły być całkowicie pominięte z naruszeniem istoty tych praw (art. 31 ust. 3 *in fine*), co dziś ma miejsce w stosunku do studentów nie będących studentami stacjonarnymi szkół państwowych.

Zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego składam świadomy wagi treści uzasadnień Trybunału dla wykładni kontrolowanych przezeń przepisów a także mając na uwadze treść uchwalonego dziś postanowienia Trybunału Konstytucyjnego sygn. S. 1/02 sygnalizującego Sejmowi i Radzie Ministrów konieczność systemowego unormowania problematyki materialnej pomocy dla studentów kształcących się w ramach wszystkich systemów studiów.

Zdanie odrębne

sędziego Andrzeja Mączyńskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 2 lipca 2002 r., w sprawie U 7/01

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) składam zdanie odrębne do pkt. 1 wyroku z 2 lipca 2002 r. w sprawie U 7/01, ponieważ uważam, że zaskarżone rozporządzenie z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych (Dz. U. Nr 9, poz. 32 ze zm.) jest niezgodne z Konstytucją, a w szczególności z wyrażonym w art. 70 ust. 4 nakazem unormowania warunków udzielania indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów w drodze ustawy.

Powołany przepis Konstytucji powinien być interpretowany w kontekście całokształtu regulacji konstytucyjnego prawa do nauki, które można określić ściślej jako prawo do pobierania nauki, a jeszcze inaczej – prawo do kształcenia się. Jest to jedno z konstytucyjnych praw o charakterze powszechnym. Art. 70 ust. 4 Konstytucji zawiera rozbudowaną regulację mającą gwarantować korzystanie z tego prawa: w zdaniu pierwszym – nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia; w

zdaniu drugim – jako środek realizacji zamierzonego celu wskazuje tworzenie i wspieranie systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów; w zdaniu trzecim – przewiduje, iż warunki udzielania tej pomocy (a więc – nie całość problematyki ujętej w tym przepisie) określa ustawa.

Jak wiadomo, w systemie obowiązującego prawa brak ustawy regulującej ten zakres spraw. Jeżeli chodzi o ustawę z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.), to jej art. 152 ust. 1 potwierdza, że studentowi przysługuje prawo do pomocy materialnej, w tym do stypendium socjalnego, ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa. W ust. 2 przepis ten stanowi, że student może otrzymać taką pomoc także dla niepracującego małżonka i dzieci. Przepisy te w swej treści nie zawierają żadnych nowych elementów, których nie dałoby się odczytać z treści art. 70 Konstytucji. Wreszcie art. 152 ust. 3 nakazuje Radzie Ministrów określenie w drodze rozporządzenia m.in. “warunków przyznawania i wypłacania” pomocy, o której mowa w ust. 1 i 2. Nietrudno dostrzec, że chodzi tu o wycinek zakresu oznaczonego w art. 70 ust. 4 Konstytucji jako “warunki udzielania pomocy”. Tym samym warunki te zostały unormowane nie w przepisach ustawy, ale rozporządzenia, a więc aktu niższej rangi, wydanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Nawiasem mówiąc, przepis ustawy o szkolnictwie wyższym – nie zaskarżony przez wnioskodawcę, ale wskazany jako wzorzec kontroli – nie zawiera żadnych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, a zatem nie odpowiada warunkom określonym w art. 92 Konstytucji.

Na tle Konstytucji uzasadnione, a nawet konieczne, jest ustalenie sfery zagadnień stanowiących tzw. materię ustawową. Sfera ta obejmuje sprawy, “w których – jak mówi art. 89 ust. 1 pkt 5 *in fine* Konstytucji – Konstytucja wymaga ustawy”. Chodzi więc o zagadnienia, które zgodnie z Konstytucją powinny być uregulowane na poziomie ustawowym. Do pojęcia tego nawiązuje także art. 236 ust. 1 Konstytucji, mówiący o “ustawach niezbędnych do stosowania Konstytucji”. Wyrażony w tym przepisie nakaz, adresowany do Rady Ministrów, odnosi się niewątpliwie zarówno do sfery, która dotychczas nie była objęta jakąkolwiek regulacją prawną, jak i do sfery tworzącej w świetle Konstytucji materię ustawową, ale dotychczas normowanej przepisami aktów rangi podustawowej. Pojęcie materii ustawowej w świetle obu wymienionych przepisów konstytucyjnych jest pojęciem ze sfery normatywnej, a nie faktycznej, nie chodzi tu bowiem o sferę spraw, które faktycznie zostały uregulowane w przepisach obowiązujących ustaw. Pojęcie to obejmuje – mówiąc najogólniej – ogół zagadnień, które Konstytucja nakazuje unormować przepisami ustaw, a nie przepisami innych aktów normatywnych.

Rzecz jasna – nie każdy przepis konstytucyjny mówiący o ustawie wytycza zarazem granice sfery stanowiącej “materię ustawową”. Trzeba przyjąć, że zamieszczenie np. w art. 65 ust. 4 i 5, art. 69, art. 71 oraz art. 74-76 Konstytucji wzmianki o ustawie spełnia inną funkcję, a mianowicie służy ograniczeniu możliwości dochodzenia przewidzianych w tych przepisach praw bezpośrednio na podstawie Konstytucji. Potwierdza to treść art. 81 Konstytucji.

Jednakże sprawa art. 70 ust. 4 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności przedstawia się zgoła inaczej. Przepis ten nie przewiduje, że prawo do pomocy finansowej i organizacyjnej, przysługujące uczniom i studentom, może być dochodzone tylko w granicach określonych w ustawie. Nie jest więc przypadkiem pominięcie art. 70 w wyliczeniu zawartym w art. 81 Konstytucji.

Omawiany przepis – tzn. art. 70 ust. 4 Konstytucji wyraża:

po pierwsze – skierowany do ustawodawcy nakaz unormowania spraw określonych w zd. 3, czyli “warunków udzielania pomocy”, w drodze ustawy,

po drugie – adresowany do innych podmiotów mających kompetencję do stanowienia norm prawnych zakaz regulowania tych spraw w drodze aktu normatywnego innego niż ustawa. Dlatego też wzorzec w postaci art. 70 ust. 4 Konstytucji może być użyty zarówno do oceny przepisu ustawy (co pozostaje poza zakresem tej sprawy), jak i rozporządzenia. Potwierdza to

art. 188 pkt 3 Konstytucji, dopuszczający kontrolę zgodności przepisów prawa, wydanych przez centralne organy państwowe, nie tylko z ustawami, ale i z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swego wyroku (cz. III, pkt 3.8) przyjmuje, że art. 70 ust. 4 Konstytucji zobowiązuje ustawodawcę do wydania ustawy i tym samym służy “uporządkowaniu stosunków w zakresie podziału materii normowania w drodze Konstytucji i ustawy”. Jednakże podział materii na objętą regulacją konstytucyjną i pozostającą poza nią zdeterminowany jest wyłącznie tym, czy dana materia została uregulowana w przepisach Konstytucji. Jeżeli chodzi o pozostały zakres materii, to organy sprawujące władzę ustawodawczą nie potrzebują szczególnego upoważnienia do wydania ustawy regulującej sprawę nie uregulowaną albo nie w pełni uregulowaną w przepisach konstytucyjnych. Przepis konstytucyjny, mówiący o ustawie, można traktować jako “porządkujący materię” tylko w tym sensie, że odesłanie do ustawy może mieć na celu wskazanie, że adresatem tego przepisu jest ustawodawca, a nie jednostka, a tym samym ograniczenie możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny pominął całkowicie ten aspekt normy wyrażonej w art. 70 ust. 4 Konstytucji, który polega na tym, że nakaz unormowania wskazanej materii w drodze ustawy oznacza zarazem zakaz unormowania jej w akcie niższego rzędu. Trybunał Konstytucyjny, przyjmując, że art. 70 ust. 4 Konstytucji ustanawia powinność wydania ustawy (cz. III pkt 3.9 uzasadnienia oraz pkt 4 postanowienia sygnalizacyjnego), nie wyciągnął z tego konsekwencji, dotyczących możliwości obowiązywania aktu niższej rangi, normującego materię, którą powinien był unormować ustawodawca.

Podkreślam, iż podzielam stanowisko, według którego art. 70 ust. 4 Konstytucji nie zakazuje, aby ustawa regulująca kwestię warunków udzielania pomocy przewidywała wydanie rozporządzenia. Wymieniony przepis, inaczej niż np. art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji nie przewiduje, że wskazany w nim zakres zagadnień może być uregulowany “tylko w ustawie” lub “tylko w drodze ustawy”. Tym samym nie jest wyłączone jednoczesne obowiązywanie w tej materii regulacji ustawowej i podustawowej. Wykluczone jest natomiast regulowanie spraw określonych w art. 70 ust. 4 zd. 3 Konstytucji w rozporządzeniu **zamiast** w ustawie. Ze względu na to, że problem warunków udzielania pomocy, której dotyczy art. 70 ust. 4, w istocie nie został uregulowany w ustawie, został natomiast uregulowany (zresztą tylko fragmentarycznie) w rozporządzeniu, w sprawie nie mamy do czynienia z luką prawną, o której Trybunał Konstytucyjny nie mógłby orzekać, ale z zastąpieniem wymaganej przez Konstytucję regulacji ustawowej regulacją zawartą w akcie niższej rangi, a więc z zakłóceniem konstytucyjnie ustalonej hierarchii źródeł prawa.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zarówno ustawa jak samo rozporządzenie zostały wydane przed wejściem w życie Konstytucji. To prawda, ale okoliczność ta nie ma znaczenia z punktu widzenia oceny zgodności zaskarżonego rozporządzenia z Konstytucją. To samo należałoby przyjąć, gdyby zaskarżono art. 152 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym. Orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego znana jest od dawna konstrukcja tzw. następczej niekonstytucyjności, realizującej się nie w momencie wejścia w życie kwestionowanego aktu, ale w momencie wejścia w życie przepisu konstytucyjnego stanowiącego wzorzec dla oceny kwestionowanego aktu.

W rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie stan prawny wygląda następująco: Konstytucja przewiduje unormowanie określonego zakresu w drodze ustawy, natomiast ustawa **cały** ten zakres przekazuje do unormowania w drodze rozporządzenia. Nie mamy tu do czynienia z luką, ale z zastąpieniem regulacji ustawowej przez regulację zawartą w rozporządzeniu. Rozporządzenie jest zgodne z przepisem upoważniającym, ale zarówno ono jak przepis upoważniający są niezgodne z art. 70 ust. 4 Konstytucji.

Nie chodzi o to, czy Rada Ministrów wydając rozporządzenie, miała w tym zakresie upoważnienie, czy – innymi słowy – przekroczyła zakres swych kompetencji, nie chodzi więc o ocenę faktu wydania rozporządzenia, ale wyłącznie o ocenę pod względem treści relacji dwóch

jednocześnie obowiązujących norm różnej rangi, czyli normy konstytucyjnej i normy rozporządzenia.

Problem, czy jakaś materia jest regulowana przez ustawę (czyli akt normatywny wydany przez organy, którym Konstytucja powierza sprawowanie władzy ustawodawczej), czy przez rozporządzenie (czyli akt pochodzący od organu władzy wykonawczej), to nie jest kwestia formy, ale kwestia o fundamentalnym znaczeniu ustrojowym w demokratycznym państwie. W porządku prawnym takiego państwa ustawa jest aktem normatywnym zajmującym centralne miejsce w systemie źródeł prawa. Nakazując unormowanie jakiegoś zakresu zagadnień właśnie w ustawie, ustrojodawca nakazuje, aby uregulowanie tych zagadnień stało się przedmiotem rozstrzygnięć demokratycznie wybranych organów przedstawicielskich, a nie organów powołanych zasadniczo do wykonywania ustaw. Istnieją poważne racje społeczne, przemawiające za tym, aby o warunkach udzielania pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów, będącej istotną gwarancją powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, należącego do sfery praw obywatelskich, rozstrzygał akt normatywny wydany przez organy powołane do sprawowania władzy ustawodawczej.

Stwierdzenie niezgodności zakwestionowanego rozporządzenia z art. 70 ust. 4 Konstytucji nie musiałoby powodować natychmiastowej utraty mocy obowiązującej tego rozporządzenia (a ściślej – tych jego przepisów, które dotyczą warunków udzielania pomocy w rozumieniu art. 70 ust. 4 Konstytucji). Taki stan prawny byłby z pewnością niezgodny z Konstytucją, i to w stopniu wyższym, niż tylko fragmentaryczne unormowanie tej kwestii w nieodpowiedniej rangi akcie normatywnym. Sama Konstytucja wskazuje w art. 190 ust. 3 mechanizm zapobiegający nastąpieniu takiego skutku, a Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie posługiwał się tym mechanizmem w podobnego rodzaju sytuacjach. W tej sprawie, jak wynika z postanowienia o sygnalizacji, Trybunał Konstytucyjny dostrzegł także konieczność zmiany obowiązującej regulacji, wybrał jednak drogę mniej skuteczną, opartą nie na Konstytucji, ale na art. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Z tych względów uznałem złożenie zdania odrębnego za uzasadnione i konieczne.

Zdanie odrębne
sędziego Marka Safjana
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 2 lipca 2002 r., w sprawie U 7/01

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku TK z 2 lipca 2002 r., w sprawie U 7/01.

1. Nie zgadzam się przede wszystkim ze stanowiskiem zajęтым przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie uznania za zgodne z Konstytucją (z art. 70 ust. 4) zakwestionowanego we wniosku RPO rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych (Dz. U. Nr 9, poz. 32 ze zm.). Nie wydaje się przekonujący pogląd, że rozdział pomiędzy materią normatywną regulowaną w ustawie z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym oraz w rozporządzeniu stypendialnym odpowiada w pełni wymaganiom określonym w art. 70 ust. 4 Konstytucji. Oceny wymaga przede wszystkim kwestia, jakie jest znaczenie formuły zawartej w art. 70 ust. 4 Konstytucji, a następnie jaki jest

charakter relacji pomiędzy regulacjami ustawowymi i podustawowymi, które odnoszą się do kwestii indywidualnej pomocy socjalnej dla studentów.

Trzeba się wprawdzie zgodzić co do tego, że norma konstytucyjna nie zawiera wprost żadnych wyraźnych czy jednoznacznych wskazówek co do tego, w jaki sposób, na jakich zasadach ma być ukształtowany zakres pomocy socjalnej udzielanej studentom szkół wyższych. Konstytucja nie określa bezpośrednio ani tego, jakim kategoriom studentów może być przyznawana pomoc socjalna, nie ustala przesłanek tej pomocy, ani też w szczególności nie nakazuje identycznego, pozbawionego wszelkich zróżnicowań kształtowania zasad wsparcia socjalnego dla wszystkich grup studentów – bez względu na to, czy należą oni do kategorii studentów dziennych, wieczorowych czy zaocznych. Należy więc uznać, że ukształtowanie zasad odnoszących się do całej sfery indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla studentów leży w gestii ustawodawcy i nie jest wprost zdeterminowane co do swej treści i zakresu przez normę konstytucyjną. Z tego punktu widzenia odesłanie zawarte w art. 70 ust. 4 odróżnia się w istotnym stopniu od odesłań zawartych w innych normach konstytucyjnych, w których wskazywany jest jednocześnie co najmniej kierunek czy zakres koniecznej lub możliwej regulacji ustawowej, np. art. 75 ust. 2 (zakres ochrony praw lokatorów) czy art. 76 (ochrona praw konsumentów).

2. Niezależnie jednak od tej konstatacji nie można tracić z pola widzenia istotnej funkcji gwarancyjnej regulacji zawartej w art. 70 ust. 4 zd. ostatnie Konstytucji, która wszak nie tylko odsyła do ustawy, ale zarazem – nie przesądzając o treści i kierunku możliwych rozstrzygnięć – nakazuje, aby to ustawa określała bezpośrednio warunki udzielania pomocy. W ten oto sposób następuje wyznaczenie pola regulacji ustawowej przez ustawodawcę konstytucyjnego, z czego wynika nakaz pomieszczenia odpowiednich treści normatywnych wprost w samej ustawie. Z punktu widzenia formalnej struktury regulacji konstytucyjnych i ich roli gwarancyjnej szczególnie istotnym wydaje się podział na regulacje zawierające ogólne odesłanie do ustawy bez wyznaczenia zakresu materii normatywnej, która musi być objęta bezpośrednio samą ustawą (np. art. 76 odsyłający do ustawy w zakresie ochrony praw konsumentów, art. 75 ust. 2 w zakresie ochrony praw lokatorów, art. 69 w zakresie udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym, art. 71 ust. 2 w zakresie udzielania pomocy dla matek przed i po urodzeniu dziecka) oraz te, które odsyłając do ustawy zawierają jednocześnie wskazanie wyraźne tych elementów (z punktu widzenia formalnej struktury przyszłej regulacji), które w konsekwencji muszą znaleźć się wprost w ustawie (a nie w przepisach wykonawczych), choćby nawet ustawodawcy była pozostawiona swoboda co do kształtu merytorycznego tych regulacji (np. art. 63 – tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa; art. 68 ust. 2 – warunki i zakres udzielania świadczeń zdrowotnych określa ustawa; art. 65 ust. 3 – formy i charakter dopuszczalnego zatrudnienia dzieci do lat 16 określa ustawa; art. 217 – zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy).

Zasadnicza różnica pomiędzy obiema kategoriami odesłań polega więc na tym, że o ile w pierwszej grupie odesłanie do ustawy nie determinuje samego zakresu regulacji ustawowej w zestawieniu z materią pozostawioną przepisom podustawowym (relacja pomiędzy ustawą a przepisami podustawowymi jest tu bowiem ustalona przez art. 92 Konstytucji, który wyraźnie określa sposób udzielenia delegacji ustawowej przez wskazanie organu właściwego do wydania przepisów, zakresu spraw przekazanych do uregulowania oraz szczegółowych wytycznych dotyczących treści aktu), o tyle w drugiej grupie przepisów nie jest dopuszczalne przeniesienie na regulację podustawową (choćby nawet spełniającą wszystkie warunki z art. 92 Konstytucji) tych elementów, które zostały wyraźnie wskazane w samej Konstytucji jako podlegające bezpośrednio regulacji ustawowej.

Na tle takiego założenia może dopiero nastąpić ustalenie, czy obecna regulacja odnosząca się do zagadnienia indywidualnej pomocy finansowej dla studentów zawarta w ustawie o szkolnictwie wyższym i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu stypendialnym spełnia wymagania określone w art. 70 ust. 4 Konstytucji.

3. Wyrażam przekonanie, że wymagania te nie zostały spełnione. Art. 152 ustawy o szkolnictwie wyższym, ujęty nad wyraz ogólnie, nie zawiera żadnych samodzielnych elementów, które wskazywałyby na to, jakie warunki muszą być zachowane dla urzeczywistnienia prawa studenta do indywidualnej pomocy socjalnej. Wskazany przepis ustawy potwierdza jedynie to, co jest już w istocie zawarte w samej normie konstytucyjnej, że państwo może uruchomić pomoc socjalną dla studentów (krąg potencjalnych, hipotetycznych adresatów tej pomocy jest określony szeroko – tak jak w Konstytucji), jednakże ostateczne ustalenie w jakich sytuacjach może aktualizować się prawo do pomocy socjalnej zostało delegowane w ust. 3 art. 152 do regulacji poprzez rozporządzenie wykonawcze. Rzecz charakterystyczna, odesłanie zawarte w ust. 3 art. 152 ustawy o szkolnictwie wyższym określając zakres rozporządzenia wskazuje na “warunki, formę i tryb” przyznawania pomocy, a więc na wszystkie niezbędne elementy, od których zależy urzeczywistnienie prawa studenta w tym zakresie. Nie od normy ustawowej zależy kreacja odpowiedniego prawa beneficjenta oraz jego zakresu, ale od treści przepisów wykonawczych. Na tle ogólnej normy art. 152 ustawy – biorąc pod uwagę relacje pomiędzy ust. 1 i 2 a ust. 3 tego przepisu – nie sposób bowiem uznać, że prawo do pomocy socjalnej, co do samej zasady, powstaje już na podstawie normy ustawowej. Przepis ten jedynie zawiera pozbawioną rzeczywistej treści normatywnej proklamację ze strony ustawodawcy, która *per se* nie umożliwia uruchomienia żadnego żądania przez potencjalnego beneficjenta tak skonstruowanej normy. Można jednocześnie zauważyć, że sama formalna treść delegacji wskazuje już na naruszenie koniecznego zakresu regulacji ustawowej – skoro mowa jest o określeniu w rozporządzeniu “warunków” udzielania pomocy, a więc właśnie tego zakresu normatywnego, który Konstytucja deleguje w art. 70 ust. 4 wprost do regulacji ustawowej.

4. Pojęcie “warunków” nie jest konstytucyjnie czy ustawowo zdeterminowane. O ile można by spierać się co do tego, jaki powinien być stopień szczegółowości warunków, to jednak wydaje się pewne, że nie mogą się one ograniczać wyłącznie do ustalenia potencjalnego kręgu beneficjentów – bez żadnych dalszych, choćby ogólnie ujętych, przesłanek, od których zależy realizacja prawa do pomocy socjalnej. Pojęcie warunków obejmuje większy, bardziej szczegółowy zakres przedmiotowy regulacji niż np. pojęcie zasad. Nie chodzi tu o ogólne, kierunkowe rozwiązania, ale ustalenie kryteriów i przesłanek, od których zależy może powstanie prawa do pomocy socjalnej. Tych właśnie koniecznych elementów normatywnych nie zawiera art. 152 ustawy o szkolnictwie wyższym, natomiast zawiera je kwestionowane rozporządzenie wykonawcze. Regulując materię zastrzeżoną do ustawy narusza z tej właśnie racji Konstytucję (art. 70 ust. 4).

5. Uregulowania zawartego w art. 70 ust. 4 Konstytucji w żadnym wypadku nie można uznać za normę kompetencyjną, a więc upoważniającą do określenia w drodze ustawy pewnego zakresu spraw związanych z pomocą socjalną dla studentów, ponieważ takie upoważnienie nie byłoby w ogóle potrzebne, wynika ono już bowiem *per se* z ogólnych przepisów Konstytucji określających pozycję ustrojową władzy ustawodawczej. Liczne odesłania do ustawy zawarte w Konstytucji pełnią zupełnie inną rolę: albo nakładają na ustawodawcę obowiązek uregulowania pewnej materii ustawowej, albo wskazują na konieczny zakres materii ustawowej (tak jak w analizowanym przypadku) i mają z tej racji podstawowe znaczenie gwarancyjne dla adresatów regulacji, albo też sygnalizują, że w odniesieniu do pewnych kategorii praw poziom ochrony jest całkowicie uzależniony od ustawy (art. 81).

Analizując z tego punktu widzenia – a więc w płaszczyźnie odesłań konstytucyjnych – podział pomiędzy materią ustawową a materią podustawową, należy uznać, że nie ma znaczenia dla oceny badanej regulacji fakt, że delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia w przedmiocie pomocy materialnej dla studentów, jak i samo rozporządzenie zostały wydane pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych. Rzecz bowiem nie polega na tym, czy odpowiednio i czy zgodnie z ówczynie obowiązującymi regulacjami konstytucyjnymi zostały skonstruowane sama delegacja, jak i przepisy wykonawcze, ale czy pod rządami obecnie obowiązujących norm konstytucyjnych materia regulowana przez rozporządzenie może być co do zasady przedmiotem delegacji ustawowej. Jeśli bowiem chodzi o ocenę samej kompetencji do wydania określonych przepisów, to nie może ulegać wątpliwości, że – zgodnie z ustalonym orzecznictwem TK – jest ona badana zawsze z punktu widzenia przepisów konstytucyjnych obowiązujących w momencie wydania takiej regulacji. W tym jednak wypadku chodzi, powtórzmy, nie o kompetencje do wydania określonych przepisów, ale o zakres koniecznej materii ustawowej. Zakres ów powinien być zaś zawsze badany z punktu widzenia obowiązujących norm konstytucyjnych. W konsekwencji, ze względu na wejście w życie nowej Konstytucji podział na materię ustawową i podustawową w badanej dziedzinie nie może być już oceniany z punktu widzenia poprawności normy delegującej, zawartej w art. 152 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym, ale z punktu widzenia treści odesłania zawartego w art. 70 ust. 4 Konstytucji. Rozporządzenie, nawet jeśliby wcześniej, przed wejściem w życie nowej Konstytucji, mogło być uznane za poprawne, biorąc pod uwagę treść ukształtowanej w ustawie delegacji, stało się bez wątpienia wtórnie niekonstytucyjne ze względu na brzmienie art. 70 ust. 4 Konstytucji.

6. Niezależnie od sformułowanych wyżej wątpliwości dotyczących formalnej poprawności uregulowania zawartego w kwestionowanym rozporządzeniu ocenie należy poddać jego zawartość merytoryczną i odnieść się do wskazanego we wzorcu zarzutu niezgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak już wskazano wyżej art. 70 ust. 4 Konstytucji nie zawiera wprost żadnych wskazówek co do treści ewentualnych uregulowań w zakresie indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej udzielanej przez władzę publiczną. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca dysponuje w tym zakresie niczym nieograniczoną swobodą. Zasada równego traktowania ma charakter uniwersalny, a w konsekwencji prawodawca musi bez względu na to, czy w odniesieniu do danej materii normatywnej zostały sformułowane czy też nie wyraźne wymagania równego traktowania, uwzględniać zakaz rozwiązań dyskryminujących jakąkolwiek kategorię adresatów normy prawnej. Przyjmuję w tym miejscu za trafne stwierdzenie, że art. 70 ust. 4 Konstytucji, także i w tej części, w której nakazuje zapewnienie obywatelom powszechnego i równego wykształcenia, nie nakłada na władzę publiczną tworzenia jednolitego, powszechnego i równego systemu pomocy socjalnej dla wszystkich kategorii podmiotów wymienionych w tym przepisie. Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że realizacja zasady równości nie oznacza braku wszelkiego zróżnicowania czy istnienia odmienności w kształtowaniu sytuacji prawnej poszczególnych kategorii adresatów normy prawnej (tak np. w orzeczeniu TK z 4 lutego 1997 r., P. 4/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 3), a więc i samo zróżnicowanie nie musi być dowodem istnienia nierówności. Rodzaj i głębokość zróżnicowań muszą jednak zawsze znajdować usprawiedliwienie, zważywszy na cechy prawnie relewantne odnoszone do określonej kategorii adresatów, przy czym ową relewantność należy ocenić z punktu widzenia celów regulacji i innych wartości konstytucyjnie chronionych. Mówiąc inaczej: brak bezpośredniego nakazu konstytucyjnego w kwestii równego traktowania wszystkich grup studentów w zakresie pomocy socjalnej w treści samego art. 70 ust. 4 nie może być w żadnym wypadku traktowany jako podstawa akceptacji dla dowolności czy arbitralności w sferze rozwiązań przyjmowanych przez prawodawcę. Granice dla tej dowolności wyznacza bowiem zawsze ogólny zakaz dyskryminacji zawarty w art. 32 Konstytucji.

7. Ocena regulacji w płaszczyźnie zasady równego traktowania musi być zawsze dokonywana z należytą ostrożnością i z uwzględnieniem uwarunkowań odnoszących się do analizowanej sfery stosunków społecznych. Można zapewne zgodzić się z tezą, że pomiędzy poszczególnymi kategoriami studentów szkół wyższych istnieją różnice, które powinny również oddziaływać na rozwiązania prawne dotyczące badanej tu dziedziny. Uzasadnione wydaje się przede wszystkim stwierdzenie, że powinności władzy publicznej związane z tworzeniem odpowiedniego systemu wsparcia socjalnego dla studentów kształtują się inaczej w odniesieniu do studentów wyższych szkół niepaństwowych, a inaczej w stosunku do studentów publicznych szkół wyższych. W tym pierwszym przypadku chodzi o sektor edukacyjny rozwijany na zasadach rynkowych. Władza publiczna sprawując ogólny nadzór nad funkcjonowaniem tych szkół, poziomem i jakością kształcenia, nie ma bezpośredniego wpływu na wielkość i dynamikę rozwoju tego sektora edukacji i nie może tym samym tworzyć gwarancji socjalnych dla studentów, które byłyby odpowiednikiem istniejących obecnie w szkołach publicznych.

Inna jest natomiast sytuacja studentów szkół publicznych i w odniesieniu do tej przede wszystkim kategorii studentów powstaje pytanie, czy zróżnicowanie ich pozycji w zakresie praw do pomocy socjalnej z punktu widzenia kryterium trybu studiów – studia dzienne oraz wieczorowe i zaoczne znajduje dostateczne usprawiedliwienie zważywszy na cel odpowiednich regulacji oraz inne wartości konstytucyjne. Studenci tych szkół, bez względu na tryb podejmowanych studiów, należą do sfery publicznego sektora edukacyjnego, którego funkcjonowanie mieści się wprost w sferze odpowiedzialności władzy publicznej. Państwo godząc się na poszerzenie oferty edukacyjnej w wyższych szkołach publicznych poprzez uruchamianie płatnych studiów wieczorowych i zaocznych w dalszym ciągu ponosi określone koszty edukacji studentów wieczorowych i zaocznych oraz reguluje przynajmniej pośrednio liczebność tej kategorii studentów, skoro podstawowym (a więc obejmującym nie mniej niż 50% ogółu populacji studentów) trybem studiów są studia dzienne (art. 4 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym). Studenci wieczorowi i zaocznicy wyższej szkoły publicznej stanowią z pewnością inną kategorię studentów niż studenci studiów dziennych, powstaje jednak pytanie, czy to zróżnicowanie wynikające z trybu studiowania powinno oddziaływać również na inne elementy (określające pozycję studenta w szkole wyższej) niż partycypacja w kosztach kształcenia w postaci czesnego. Wydaje się bowiem, że kryterium wyróżniające tę kategorię studentów nie ma cech prawnej relewantności z punktu widzenia analizowanych tu rozwiązań, przynajmniej w takim zakresie, w jakim chodzi o odpowiedź na pytanie, czy studenci studiów wieczorowych i zaocznych powinni korzystać co do zasady z możliwości indywidualnej pomocy finansowej (bez przesądzania o jej zakresie, formach i ewentualnym zróżnicowaniu). Takiego zróżnicowania w wyższej szkole publicznej, polegającego na wyłączeniu z systemu (a nie tylko z poszczególnych rodzajów świadczeń i pomocy) całej populacji studentów szkoły publicznej należących do określonej kategorii, nie uzasadniają cel i założenia związane z funkcjonowaniem systemów pomocy indywidualnej. Systemy te operują bowiem zupełnie innymi przesłankami i kryteriami, wśród których rolę najważniejszą pełni ocena indywidualnej sytuacji beneficjenta świadczenia, a nie tryb, w którym podejmuje studia. Trzeba przy tym zważyć na to, że studia odpłatne w szkole publicznej zawsze stanowią pewną dodatkową sferę działalności, przy zachowaniu jej podstawowej misji edukacyjnej w stosunku do ogółu studentów takiej szkoły. Fakt, że w tych szkołach odpłatność tworzy zawsze pewien wyłom w stosunku do zasady ogólnej (co wynika już wprost z treści art. 70 ust. 2 Konstytucji) nakazuje poszukiwanie takich rozwiązań, które będą – poza sferą koniecznych zróżnicowań wynikających z ponoszenia odpłatności za studia – umożliwiały zachowanie w miarę jednolitej pozycji studentów w innych obszarach funkcjonowania szkoły (co wynika zresztą bardzo wyraźnie ze stanowiska przyjętego w uzasadnieniu wyroku TK z 8 listopada 2000 r, w sprawie SK18/99: “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”, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258). Trudno też dostrzec racje wyłączenia całej populacji studentów wieczorowych i zaocznych publicznej szkoły wyższej z systemu indywidualnej pomocy socjalnej w zasadach sprawiedliwości, które pełnią rolę istotnego kryterium oceny wyróżnionej cechy z punktu widzenia jej roli jako czynnika uzasadniającego zróżnicowanie pozycji prawnych adresatów analizowanego rozwiązania prawnego. Racje te nie znajdują swojego uzasadnienia w istniejących uwarunkowaniach decydujących o uruchomieniu studiów odpłatnych i w sytuacji faktycznej osób podejmujących studia w tym trybie. Na marginesie można tu jedynie zaznaczyć, że ocena relewantności cechy decydującej o zasadności zróżnicowania pozycji prawnej podmiotów nie może pomijać elementów kształtujących sytuację faktyczną, ponieważ funkcjonowanie każdego rozwiązania dokonuje się w określonej rzeczywistości społecznej. W świetle orzecznictwa TK cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33). O ile więc podstawą oceny naruszenia zasady równego traktowania nie jest faktyczne zróżnicowanie osób, ale ich sytuacja prawna, to już jednak ustalenie zasadności przyjęcia cechy różnicującej adresatów określonego rozwiązania nie może abstrahować od konkretnych uwarunkowań faktycznych, w jakich ono funkcjonuje.

8. Uwagi te prowadzą w konkluzji do stwierdzenia, że rozwiązania prawne wyłączające całą populację studentów wieczorowych i zaocznych wyższej szkoły publicznej z systemów indywidualnej pomocy finansowej mają charakter dyskryminujący z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równego traktowania. Należy jednocześnie z całą mocą podkreślić, że nakaz równego traktowania w analizowanej dziedzinie jest tu odnoszony do samego założenia wyjściowego przyjmowanych rozwiązań, a nie do oceny poszczególnych typów i rodzajów pomocy. Powtórzmy bowiem: zasada równego traktowania nie oznacza braku wszelkich zróżnicowań, inne rozumienie byłoby narażone na zarzut istotnego uproszczenia. Różna może być bowiem skala, wedle której “mierzony” jest *in casu* poziom równości. W tym wypadku zarzut kierowany jest ze względu na wyłączenie co do zasady całej populacji studentów wieczorowych i zaocznych szkoły publicznej z systemu pomocy socjalnej, co nie oznacza, że studenci ci nie mogą być traktowani inaczej, w sposób zróżnicowany i odmienny w pewnych zakresie (np. co do pewnych typów świadczeń) w stosunku do studentów dziennych. Dyskryminujący charakter ma tu bowiem samo wyłączenie studentów wieczorowych i zaocznych z jakiegokolwiek systemu pomocy indywidualnej, a nie brak identycznych regulacji w tej dziedzinie w odniesieniu do obu grup populacji.

9. Z istoty zarzutu naruszenia zasady równego traktowania wynika najczęściej, że jego przedmiotem jest brak określonej regulacji – tej samej, podobnej lub zbliżonej – w odniesieniu do pewnej kategorii podmiotów. To właśnie owo pominięcie ma charakter dyskryminujący i dopiero odpowiednia zmiana przepisów poszerzająca krąg podmiotów, które mogą być adresatami określonego rozwiązania pozwala na wyeliminowanie nierównego traktowania w analizowanej sferze stosunków prawnych. Takiego stanu rzeczy nie można jednak utożsamiać ze stwierdzeniem istnienia luki w prawie. Przedmiotem oceny jest bowiem, inaczej niż w przypadku luki, nie tyle sam brak regulacji jako takiej, ale obowiązująca regulacja, której

niekonstytucyjność polega na tworzeniu przywileju dla pewnej kategorii w zestawieniu z inną, pominiętą kategorią podmiotów (por. orzeczenie TK z 4 lutego 1997 r., w sprawie P. 4/96, w którym za niezgodne z zasadą równości TK uznał pozostawienie poza zakresem uprawnień do dodatku mieszkaniowego podmiotów nie różniących się w sposób istotny od osób uprawnionych, OTK ZU nr 1/1997, poz. 3; podobny motyw w postaci pominięcia określonej kategorii podmiotów np. w wyroku TK z 6 maja 1998 r., K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33). Nie inaczej się dzieje w odniesieniu do badanej sfery stosunków prawnych. Regulacje odnoszące się wyłącznie do populacji studentów dziennych publicznej szkoły wyższej pozostaną tak długo nieuzasadnionym uprzywilejowaniem pewnej kategorii podmiotów, dopóki ustawodawca nie włączy do systemu pomocy indywidualnej pozostałych kategorii studentów szkoły publicznej.

Z tych względów składam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Zdanie odrębne

sędziego Jerzego Stępnia

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie o sygn. akt U 7/01

w zakresie w jakim orzeka o zgodności zaskarżonego rozporządzenia, w części dotyczącej warunków udzielania pomocy o jakiej mowa w tym rozporządzeniu, z art. 70 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Z tą częścią wyroku, w której orzeczono z zgodności objętego wnioskiem rozporządzenia Rady Ministrów, w zakresie w jakim określa ono warunki udzielania indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów, nie mogę się zgodzić z następujących względów:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga formy ustawy dla regulacji niektórych aspektów wielu dziedzin życia publicznego. Tak czyni to np. w art. 31 ust. 2, w odniesieniu do ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w art. 81 w związku ze wskazanymi tam innymi przepisami konstytucyjnymi, określającymi granice dochodzenia praw szczegółowo tam wyliczonych oraz w szeregu innych konkretnych postanowieniach, o charakterze materialno-proceduralnym, jak np. w art. 61 ust. 4, czy w art. 70 ust. 4 zd. 2, który został wskazany jako wzorzec kontroli konstytucyjności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych.

Forma ustawy została zastrzeżona dla każdej z tych grup uregulowań z różnych powodów i dla różnych celów, ale nie może ulegać wątpliwości, iż w przypadku art. 70 ust. 4 celem tym było uzyskanie politycznej zgody odpowiedniej większości parlamentarnej dla “warunków udzielania pomocy” przewidzianej w ust. 4 tegoż przepisu.

Jest także poza sporem, że przedkonstytucyjna ustawa o szkolnictwie wyższym upoważniła Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia “warunków, formy, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości” pomocy, której istotę wskazał art. 152 ustawy o szkolnictwie wyższym. Tego rodzaju przekazanie do regulacji podustawowej wskazanej materii mogło mieć miejsce w poprzednim porządku konstytucyjnym, wejście natomiast w życie obecnie obowiązującej Konstytucji zmieniło zakres spraw możliwych do delegowania na poziom rozporządzenia. Delegacja ta może dziś obejmować wiele aspektów przedmiotowej pomocy,

system indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów mógłby być tworzony nawet poza powszechnie obowiązującymi aktami normatywnymi (Władze publiczne... w tym celu tworzą i wspierają...), z jednym wszakże wyjątkiem: mianowicie z wyjątkiem określenia warunków tej pomocy. Te ostatnie winny być uregulowane w drodze ustawy i w związku z tym rozporządzenie, w zakresie w jakim określa “warunki udzielania indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów”, musi być uznane za akt o randze niewłaściwej dla uregulowania tego aspektu regulowanej materii.

Z powyższych powodów zdecydowałem się na złożenie niniejszego zdania odrębnego.

Zdanie odrębne
sędziego Mariana Zdyba
od wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie U. 7/2001

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne do punktu 1 i 3 wyroku a także do odnoszącego się do niego uzasadnienia. Nie podzielam stanowiska Trybunału w tym zakresie, ponieważ w moim przekonaniu rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form i trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych (Dz. U. Nr 9, poz. 32 ze zm.) w całej rozciągłości jest niezgodne z Konstytucją. Niezgodność tą należałoby rozpatrywać w dwóch płaszczyznach i w perspektywie co najmniej dwóch wzorców konstytucyjnych, tj. art. 70 ust. 4 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pierwsza płaszczyzna niekonstytucyjności dotyczy przekroczenia władzy prawodawczej przez Radę Ministrów. Kwestionowane rozporządzenie w zakresie w jakim określa warunki udzielania pomocy materialnej studentom wkracza w materię ustawową. Powołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich wzorzec kontroli (art. 70 ust. 4 Konstytucji), wyraźnie przyjmuje, że warunki udzielania pomocy winny być określone w ustawie. I nie jest to twierdzenie o takim stopniu ogólności, który dawałby chociażby minimalne podstawy do formułowania odmiennych wniosków. W takim stanie rzeczy, przynajmniej od czasu wejścia w życie obowiązującej Konstytucji mamy w tym zakresie do czynienia ze stanem niekonstytucyjnym. Zresztą art. 236 ust. 1 Konstytucji zobowiązywał Radę Ministrów do przedstawienia w ciągu dwóch lat od wejścia w życie Konstytucji niezbędnych do jej stosowania projektów ustaw. Upłynęło prawie 5 lat i treść ustawy w tym zakresie nie została zmieniona. Nie został więc zrealizowany ciężący na ustawodawcy i Radzie Ministrów konstytucyjny obowiązek. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał niekonstytucyjność przepisów niedostosowanych do wymagań obowiązującego aktualnie porządku konstytucyjnego.

W moim przekonaniu nie znajduje żadnego konstytucyjnego uzasadnienia teza, że dla oceny konstytucyjności normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z momentu orzekania, zaś do oceny kompetencji prawotwórczej jest miarodajny stan uregulowań konstytucyjnych z chwili wydania przepisu. Teoretycznie taka teza mogła być podnoszona co najwyżej w ciągu pierwszych dwóch lat obowiązywania Konstytucji. Zadaniem ustawodawcy było dostosowanie do obowiązującej Konstytucji zakwestionowanych przepisów prawnych, zarówno w odniesieniu do merytorycznych rozstrzygnięć jak i w odniesieniu do kompetencji prawotwórczych. Jeżeli Konstytucja zobowiązuje do ustawowego uregulowania jakiejś materii, to trudno przyjąć inne rozwiązanie jak to, że materię taką powinien uregulować ustawodawca a nie Rada Ministrów. Nie jest to li tylko problem formalnych kompetencji prawodawcy ale i zagadnienie odpowiedniej materialnej legitymizacji prawa. Nieprzystosowalność

obowiązującego aktualnie prawa do rzeczywistości i okoliczność, że obowiązujące przepisy są przepisami odnoszącymi się do zupełnie innego układu odniesienia (nie z tej książki) jest między innymi konsekwencją tego, że Rada Ministrów jako organ władzy wykonawczej nie był wystarczająco legitymizowany do tworzenia rozwiązań systemowych, uwzględniających aktualny stan szkolnictwa wyższego w Polsce.

Odrębnego potraktowania wymaga niezgodność kwestionowanego rozporządzenia z drugim wzorcem konstytucyjnym. Jeżeli przyjąć, że rozporządzenie w zakresie określenia warunków udzielania pomocy materialnej studentom jest niezgodne z art. 70 ust. 4, to w pozostałej części w zakresie jakim nie uwzględnia innych studentów niż studenci dzienni jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości. Chodzi tu o te materie zawarte w rozporządzeniu, które mogą być regulowane w rozporządzeniu. Mimo istotnych wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przynajmniej części – delegacji ustawowej (w zakresie dotyczącym określenia w rozporządzeniu warunków udzielania pomocy), której jednak Rzecznik Praw Obywatelskich nie zaskarżył, z treści całego art. 152 ustawy wynika, że ustawodawca podjął próbę uregulowania problemu pomocy materialnej w odniesieniu do studentów w ogóle, a nie studentów dziennych. Stąd też w rozporządzeniu w części dotyczącej formy, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy winien kwestie te uregulować w takim zakresie jak to uczyniła ustawa. I to z kilku względów:

Po pierwsze – ani ustrojodawca, ani ustawodawca nie dokonuje różnicowania studentów w taki sposób aby istniały podstawy do odrębnego preferencyjnego traktowania studentów studiów dziennych i wyłączenia ich z ogólnej kategorii “student”.

Po drugie – w art. 152 ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie wyższym mówi się (w kontekście pomocy materialnej) o studentach w ogóle. Nie oznacza to oczywiście, że w wszystkie kategorie studentów powinny być traktowane jednakowo i, że nie jest w ogóle dopuszczalne różnicowanie w tej materii, tyle tylko, że musi być ono oparte na czytelnych normatywnych podstawach uwzględniających podstawowe standardy aksjologiczne wiązane z takim normatywnym układem odniesienia.

Po trzecie – niedopuszczalne jest tolerowanie fikcji prawnych dotyczących istnienia pewnego normatywnego systemu, o którym mówi Konstytucja RP, gdy jednocześnie ustawodawca i Rada Ministrów nie dopełnia swoich kompetencji w tym zakresie, mając pełną świadomość, że brak prawa jest w pewnym układzie odniesienia prawem, tyle tylko, że nie odpowiadającym minimalnym standardom w tej materii. Przyjęta w rozporządzeniu formuła regulowania pomocy materialnej dla studentów stanowi też faktyczne obejście prawa, niedopuszczalne nie tylko w perspektywie art. 32 ust. 1, ale i art. 2 Konstytucji.

Po czwarte – przyjęte w kwestionowanych przepisach rozwiązanie dokonuje różnicowania bez wskazania sensownego kryterium różnicującego. Nie są nim bowiem ani: a) stan zamożności studentów, b) ani wyniki osiągane w nauce; c) ani rzeczywiste potrzeby materialne; d) ani nawet fakt zatrudnienia albo nie studentów. Trudno w takim kontekście zrozumieć dlaczego np. za wyniki w nauce student studiów dziennych może otrzymać stosowną gratyfikację materialną, natomiast uczęszczający na te same często zajęcia – jak to ma miejsce w niektórych uczelniach – student studiów wieczorowych nawet przy dużo wyższej średniej wyników egzaminów, takiej możliwości nie ma. Takie rozwiązanie jest i niesprawiedliwe, i nieetyczne i niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Podobne odniesienia można byłoby wskazać mając na uwadze sytuację materialną studentów.

Po piąte – wskazać należy, że stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów nie musi prowadzić do dodatkowych obciążeń finansowych. Faktycznie bowiem oznacza jedynie systemową konstytucyjnie niedopuszczalną nieprawidłowość powiązaną z finansowymi obowiązkami państwa w tym zakresie, zresztą niezależną od autonomicznych decyzji poszczególnych uczelni, na którą tego rodzaju obowiązki nie mogą być przerzucone.

Po szóste – bezczynność Rady Ministrów tzn. brak stosownych regulacji prawnych

dotyczących innych niż dzienni kategorii studentów, faktycznie oznacza istnienie regulacji negatywnej, wyłączającej możliwość skorzystania z takiej pomocy. Do takiego twierdzenia upoważnia okoliczność, że milczenie Rady Ministrów w tym zakresie trwa już 11 lat. Istnieją więc uprawnione podstawy do twierdzenia, że taka beczynność jest zamierzona. W rzeczywistości więc mamy do czynienia nie z luką w prawie lecz z rozwiązaniem prawnym wyłączającym pozostałe kategorie studentów. Przepisy prawne i będące ich konsekwencją normy prawne należy bowiem odczytywać mając na uwadze normatywny układ odniesienia w którym funkcjonują.

Z tych względów zgłosiłem zdanie odrębne.