

99/9/A/2005

WYROK

z dnia 5 października 2005 r.

Sygn. akt SK 39/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – sprawozdawca
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień
Mirosław Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 października 2005 r., skargi konstytucyjnej Jacka Bąbki o zbadanie zgodności:

art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 70 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 października 2005 r. w Dz. U. Nr 205, poz. 1704.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 5 października 2004 r. Jacek Bąbka zarzucił, że art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385; dalej: u.s.w.) jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 70 ust. 2 Konstytucji.

Jak wynika z uzasadnienia skargi konstytucyjnej i akt sprawy, w październiku 1997 r. skarżący został przyjęty na I rok studiów zaocznych na Wydziale Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego. W tym czasie opłaty za studia w tej uczelni były określone zarządzeniem nr 32/97 Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego z 20 maja 1997 r. Opłata za I rok studiów prawniczych wynosiła 2200 zł, przy czym student był zobowiązany uiścić połowę opłaty przed rozpoczęciem każdego semestru. Skarżący kwestionował uzależnienie przez uczelnię przyjęcia na studia od uiszczenia opłaty przez osobę niebędącą jeszcze użytkownikiem zakładu, jednak ostatecznie wniósł opłatę w wysokości 1100 zł za zajęcia dydaktyczne i został studentem. Na drugim roku studiów, pismem z 22 lutego 1999 r. skarżący zwrócił się do Rektora o zwolnienie z opłaty za letni semestr. Ponieważ pismo zostało złożone po terminie określonym w załączniku do zarządzenia nr 31/98 Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego w przedmiocie opłat za zajęcia dydaktyczne, pozostawiono je bez rozpoznania. W skardze wniesionej do NSA Jacek Bąbka zakwestionował to zarządzenie Rektora, ale NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu postanowieniem z 20 września 1999 r. odrzucił skargę, gdyż zarządzenie Rektora Uniwersytetu nie mieści się w katalogu aktów i czynności podlegających kontroli sądu administracyjnego.

W dniu 11 marca 1999 r. skarżący wpłacił na konto Uniwersytetu Wrocławskiego kwotę 200 zł tytułem opłaty za zajęcia dydaktyczne w czwartym semestrze studiów prawniczych. Jednak 1 kwietnia 1999 r. skarżący został skreślony z listy studentów z powodu niezyskania w terminie wymaganych zaliczeń. Zgodnie bowiem z § 37 ust. 2 Regulaminu Studiów Uniwersytetu Wrocławskiego, wpisu na letni semestr należy dokonać do 5 marca. Tymczasem skarżący złożył indeks wraz z wymaganymi zaliczeniami 10 marca 1999 r. Pismem z 10 maja 1999 r. skarżący zwrócił się do Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego o zwrot całości pobranych od niego opłat za studia zaoczne w wysokości 3550 zł, żądanie swe uzasadniając niezgodnością tychże opłat z Konstytucją. Następnie, wobec milczenia Rektora, pismem z 28 czerwca 1999 r., wezwał do usunięcia bezczynności. Odpowiadając, w piśmie z 7 lipca 1999 r., Rektor wskazał podstawy prawne pobierania opłat za studia i podkreślił, że tylko Trybunał Konstytucyjny jest władny uznać powołane przepisy za niekonstytucyjne. Ostatecznie, 4 kwietnia 2001 r., Rektor odmówił zwrotu opłat, wskazując, że Trybunał Konstytucyjny nie uznał ich pobierania za sprzeczne z Konstytucją.

W skierowanym do Sądu Rejonowego we Wrocławiu pozwie z 12 marca 2001 r. Jacek Bąbka, występując w roli powoda, domagał się zasądzenia na jego rzecz od Uniwersytetu Wrocławskiego kwoty 200 zł wraz z odsetkami ustawowymi od 11 marca 1999 r. W uzasadnieniu wskazał, że kwotę tę wniósł na konto Uniwersytetu jako opłatę za IV semestr studiów. Nauki w tym semestrze jednak nie rozpoczął, gdyż został skreślony z listy studentów. W konsekwencji, zdaniem powoda, Uniwersytet, zatrzymując tę opłatę, jest bezpodstawnie wzbogacony. Pozwany Uniwersytet Wrocławski 4 maja 2001 r. zwrócił powodowi żadaną kwotę wraz z odsetkami. W odpowiedzi na ten krok Jacek Bąbka, pismem z 8 maja 2001 r., rozszerzył powództwo, domagając się „dalszego zasądzenia kwoty 808,53 zł” oraz odsetek ustawowych od 1100 zł za okres od 11 marca 1999 r. do 26 kwietnia 2001 r. i od kwoty 808,53 zł za okres od 11 marca 1999 r. do dnia zapłaty. W

uzasadnieniu powództwa wyjaśnił, że 1100 zł uiścił za zajęcia dydaktyczne I semestru, gdyż od tej opłaty uczelnia uzależniła dostęp do studiów. Jednak, jego zdaniem, koszt usług dydaktycznych świadczonych na jego rzecz został pokryty z naddatkiem ze środków publicznych, które uczelnia otrzymała od Ministra Edukacji Narodowej. Wyraził też zapatrywanie, że – ponieważ opłata żądana przez uczelnię nie miała oparcia w kosztach usług dydaktycznych – w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2000 r. (sygn. SK 18/99) pozwana uczelnia zainkasowała od niego 1100 zł w sposób bezprawny, z pogwałceniem art. 2 i art. 70 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ze względu na fakt, że pozwana uczelnia, po wniesieniu pozwu, zwróciła powodowi 291,47 zł, powód zaliczył tę kwotę na poczet „najdawniejszego” długu pozwanej, co spowodowało zmniejszenie żądanej kwoty. Mimo że pozwany Uniwersytet w piśmie z 23 maja 2001 r. zwrócił uwagę na fakt całkowitego zaspokojenia roszczeń zawartych w pozwie, sąd rozpoznawał sprawę w zakresie wynikającym z pisma „rozszerzającego” powództwo. Sąd I instancji przyjął, że powód zawarł z pozwanym Uniwersytetem umowę, na podstawie której Uniwersytet, w zamian za określoną opłatę, świadczył usługi w zakresie kształcenia. Sąd poddał analizie dokumenty finansowe uczelni, dążąc do ustalenia kosztów prowadzenia przez nią działalności dydaktycznej. Badanie to doprowadziło Sąd do wniosku, że nie nastąpiło bezpodstawne wzbogacenie Uniwersytetu kosztem powoda. W konsekwencji Sąd Rejonowy oddalił powództwo. Sąd Okręgowy, rozpatrując apelację powoda, nie podzielił zapatrywania Sądu Rejonowego co do cywilnoprawnego charakteru więzi łączącej powoda z pozwaną uczelnią; tego rodzaju więź – zdaniem Sądu – istnieje tylko w relacjach między uczelniami niepaństwowymi i ich studentami. W tym też zakresie sąd powszechny jest władny kontrolować prawidłowość ustalania opłat. Natomiast kontrola zgodności z obowiązującym prawem opłat ustalanych przez rektorów uczelni państwowych może być dokonana tylko przez NSA. W następstwie tych ustaleń Sąd Okręgowy, wyrokiem z 6 kwietnia 2004 r., oddalił apelację. Wyrok Sądu Okręgowego ma charakter ostateczny, gdyż nie przysługuje od niego żaden środek zaskarżenia.

W ocenie skarżącego wyrok ten świadczy o niezgodności z Konstytucją art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w., przewidującego możliwość pobierania przez uczelnie opłat za usługi edukacyjne. Uzasadniając skargę do Trybunału Konstytucyjnego, skarżący powtórzył argumenty dotyczące opłat za studia pobieranych przez wyższe uczelnie, powołane w uzasadnieniu pisma rozszerzającego pozew. Podkreślił więc, że koszty jego edukacji zostały pokryte z naddatkiem ze środków publicznych uzyskiwanych przez uczelnię od Ministerstwa Edukacji Narodowej. Ponadto stwierdził, że wysokość pobieranej od niego opłaty była dowolna i arbitralna, a czerpane z niej zyski uczelnia przeznaczała na inwestycje budowlane. Motywując zarzuty naruszenia poszczególnych przepisów Konstytucji, skarżący wskazał, że naruszenie jej art. 32 ust. 1, przewidującego równość obywateli wobec prawa, polega na zróżnicowaniu sytuacji studentów uczelni państwowych i niepaństwowych; w pierwszym przypadku chodzi o stosunek administracyjnoprawny, w drugim cywilnoprawny. Konsekwencją tego dualizmu jest gorsze traktowanie studentów uczelni państwowych przez pozbawienie ich ochrony sądowej na drodze postępowania cywilnego. Zdaniem skarżącego uznanie, że sądy cywilne nie są kompetentne w sprawie kontroli wysokości opłat za studia w uczelniach państwowych, oznacza naruszenie prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Skarżący dodaje, że ponieważ uczelnia nie wydaje decyzji indywidualnych w sprawie ustalenia opłat za studia poszczególnych studentów, brak jest możliwości kontrolowania ich wysokości na drodze administracyjnoprawnej. W konsekwencji, zdaniem skarżącego, powstaje swoisty „klincz”; droga sądowa ma charakter pozorny: sądy cywilne odsyłają kontrolę opłat na drogę administracyjną, która jednak nie istnieje.

Z różnego traktowania studentów uczelni państwowych i niepaństwowych wynika też, w ocenie skarżącego, naruszenie art. 70 ust. 2 w powiązaniu z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem skarżącego, pierwszy z przepisów pozwala uznać usługi edukacyjne za usługi użyteczności publicznej; w związku z tym ich świadczenie osobom fizycznym, w szczególności pobieranie za nie opłat, powinno podlegać zasadom prawa cywilnego, w tym przepisom o ochronie konsumentów. Na tle art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. zasada ta nie jest jednak stosowana. Z kolei art. 64 ust. 2 Konstytucji przewiduje równą dla wszystkich ochronę własności i innych praw majątkowych. Tymczasem na tle art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. dochodzi do zróżnicowania ochrony; z lepszej, bo cywilnej ochrony prawnej, korzystają tylko studenci szkół niepaństwowych. W konsekwencji, uzasadnione są – w ocenie skarżącego – zarzuty niezgodności z Konstytucją formułowane pod adresem art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w.

Do skargi skarżący dołączył informację o wynikach kontroli organizacji i finansowania działalności dydaktycznej w państwowych wyższych szkołach, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli.

2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 20 września 2005 r. wniósł o umorzenie sprawy ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W uzasadnieniu zakwestionował tezę skarżącego, że przyjęty w art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. administracyjny charakter odpłatności za studia w uczelniach publicznych pozbawia studentów ochrony sądowej. Zdaniem Marszałka, podstawę badania legalności działania organów uczelni stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Trudności w ocenie, czy opłaty zostały prawidłowo ustalone, nie mogą być przyczyną odrzucenia sądownoadministracyjnej kontroli tychże opłat.

Przede wszystkim jednak Marszałek Sejmu przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 listopada 2000 r. (sygn. SK 18/99) dokonał już oceny zgodności z Konstytucją art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. W rozpatrywanej obecnie sprawie skarżący wykorzystał interpretacyjny charakter wyroku o sygn. SK 18/99 jako pretekst do ponownego zakwestionowania tego samego przepisu. Błędne jest przekonanie skarżącego, zgodnie z którym wyrok interpretacyjny nie wyłącza ponownej możliwości zaskarżenia przepisu ocenionego już przez Trybunał. Dopuszczenie powtórnej kontroli byłoby – w ocenie Marszałka – niezgodne z dyspozycją art. 190 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 6 lipca 2005 r. (sygn. SK 27/04) potwierdził takie właśnie stanowisko.

W konsekwencji, zdaniem Marszałka, należy uznać, że fakt wcześniejszego zbadania konstytucyjności art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. uzasadnia umorzenie postępowania w sprawie.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 28 września 2005 r. przedstawił stanowisko, że art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie, zdaniem Prokuratora, postępowanie podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny, przeciwstawiając się zapatrywaniu skarżącego o wynikającym z art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. zamknięciu drogi sądowej, podkreślił, że w przepisie tym nie można się doszukać zakazu występowania z roszczeniem a ponadto skarżący skorzystał z drogi sądowej i zasadność jego roszczeń o zwrot opłat była przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Treść wyroków sądowych nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej; Trybunał nie może więc ustosunkowywać się do zapatrywań sądów wyrażonych w orzeczeniach. Prokurator nie

podzielił też zapatrywania skarżącego co do niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Ocena zaskarżonego przepisu z punktu widzenia pozostałych, powołanych w skardze wzorców kontroli, zdaniem Prokuratora Generalnego nie może być prowadzona, ponieważ Trybunał Konstytucyjny dokonał jej już w sprawie o sygn. SK 18/99. W konsekwencji, postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

4. W dniu rozprawy, tj. 5 października 2005 r., skarżący złożył w Trybunale Konstytucyjnym kilka pism procesowych.

W dwóch spośród nich skarżący przeciwstawił się zapatrywaniu, wyrażonemu przede wszystkim przez Prokuratora Generalnego, że postępowanie w sprawie podlega umorzeniu z powodu wcześniejszej kontroli konstytucyjności, dokonanej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 18/99. W wyroku tym bowiem Trybunał nie dokonywał oceny art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. z punktu widzenia art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wówczas w skargach chodziło o dopuszczalność istnienia opłat, teraz zaś chodzi o zwrot pobranych opłat. Ponadto, od wydania wyroku w 2000 r. wystąpiły nowe okoliczności, a mianowicie – niesłuszne okazało się założenie przyjęte wówczas przez Trybunał o sądowej kontroli wysokości opłat pobieranych przez uczelnie. Dla teoretycznego podbudowania swego poglądu, skarżący zacytował komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w którym autorzy wyjaśniają, że wyrok interpretacyjny jest wyrokiem warunkowym. Jeśli okaże się, że w praktyce warunek konstytucyjności przepisu nie jest stosowany, tj. sądy nadają przepisowi inne rozumienie, niż założone przez Trybunał, to nie ma przeszkód do ponownego badania konstytucyjności przepisu.

Zdaniem skarżącego, dla oceny jego skargi nie ma znaczenia postanowienie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 27/04.

W innym piśmie skarżący zakwestionował stanowisko Marszałka Sejmu, jakoby legalność decyzji władz uczelni dotyczących opłat za usługi edukacyjne podlegała kontroli sądowej. Do pisma dołączył kilka orzeczeń NSA odrzucających skargi na bezczynność Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego w przedmiocie zwrotu opłat za zajęcia dydaktyczne.

Skarżący złożył też wniosek o przyznanie mu zwrotu kosztów postępowania w wysokości 540 zł.

II

W rozprawie 5 października 2005 r. nie wziął udziału przedstawiciel Sejmu RP. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swe stanowiska wyrażone na piśmie. Skarżący dodatkowo wyraził pogląd, że skarga zmierza do zakwestionowania braku przejrzystości kryteriów, jakimi kierują się szkoły wyższe przy ustalaniu opłat za studia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. W dniu 1 września 2005 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365). Jednocześnie, z mocy jej art. 276 pkt 2, utraciła moc obowiązującą ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385; dalej: u.s.w.), której przepis – art. 23 ust. 2 pkt 2 – jest przedmiotem skargi. W takiej sytuacji – co do zasady – Trybunał umarza postępowanie stosownie do art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepisu o

umorzeniu nie stosuje się jednak, „jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw” (art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Przed merytorycznym rozpoznaniem skargi trzeba rozstrzygnąć, czy w sprawie zachodzi wyjątek umożliwiający jej rozpoznanie, mimo uchylenia kwestionowanego przepisu. Trybunał musi zatem ustalić, czy uznanie nieobowiązującego już art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. za niezgodny z Konstytucją mogłoby korzystnie zmienić sytuację prawną skarżącego. Odpowiedź na to pytanie wypada pozytywnie. W ocenie Trybunału, uchylenie kwestionowanego przepisu w zasadzie nie zmieniło sytuacji skarżącego, natomiast uznanie go za niekonstytucyjny, bez względu na wzorzec kontroli, oznaczałoby bezpodstawność pobierania opłat w szkołach wyższych i – w konsekwencji – otwierałoby drogę sądową do żądania zwrotu bezpodstawnego wzbogacenia, co – zdaniem skarżącego – byłoby równoznaczne z materialnoprawną gwarancją prawa do sądu. Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że orzeczenia sądowe w sprawie skarżącego zapadły na tle art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. w kształcie nadanym temu przepisowi przez wyrok interpretacyjny Trybunału z 8 listopada 2000 r. (sygn. SK 18/99), a art. 99 obecnie obowiązującej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym zawiera treść uchylonego przepisu wzbogaconą treścią wyroku Trybunału. W konsekwencji, mimo utraty mocy obowiązującej art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w., norma o tej samej treści nadal obowiązuje.

W tej sytuacji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, utrata mocy obowiązującej nie stanowi podstawy umorzenia postępowania. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że – mimo obowiązywania nowej ustawy – przedmiotem kontroli jest wyłącznie art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym z 12 września 1990 r., oceniany w otoczeniu prawnym, na tle którego obowiązywał.

2. Gdy chodzi o dopuszczalność orzekania w rozpoznawanej sprawie, Trybunał Konstytucyjny dostrzega jednak jeszcze jedną przyczynę wątpliwości. Rozpatrywana skarga konstytucyjna jest kolejną skargą zarzucającą niezgodność z Konstytucją art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w., a zatem przepisu statuującego możliwość pobierania przez uczelnie wyższe opłat za studia. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w powołanym wyżej wyroku z 8 listopada 2000 r. (sygn. SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258) orzekł, że przepis ten – rozumiany jako upoważniający do wprowadzania opłat za studia w zakresie i w wysokości, w jakich niezbędny koszt tych studiów nie znajduje pokrycia w środkach publicznych – jest zgodny, między innymi, z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 1 i 2 Konstytucji. W postanowieniu z 6 lipca 2005 r. (sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, iż tzw. interpretacyjny charakter wyroku z 8 listopada 2000 r. nie oznacza jakiegoś szczególnego, osłabionego skutku tegoż wyroku; powtórna kontrola konstytucyjna art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. z punktu widzenia wzorców kontroli analizowanych w wyroku z 8 listopada 2000 r. jest więc w zasadzie wyłączona. Kontrola zainicjowana niniejszą skargą może więc dotyczyć badania zgodności art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. z pozostałymi dwoma, powołanymi w skardze wzorcami kontroli, tj. art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Trzeba jednak odnotować, że w rozpatrywanej obecnie sprawie osiã zarzutów zgłaszanych przez skarżącego jest pogwałcenie zasady równości, tym razem w aspekcie porównania statusu studentów państwowych i niepaństwowych szkół wyższych. Skarżący nie kwestionuje dopuszczalności pobierania opłat za studia, nawet w uczelniach państwowych, ani powiązania tychże opłat z samym trybem studiów (dienne bezpłatne – wieczorowe, zaoczne odpłatne), co było zasadniczym przedmiotem wcześniejszych skarg. Tym razem centralnym punktem skargi jest zróżnicowanie relacji prawnych student – uczelnia państwowa oraz student – uczelnia niepaństwowa. Zdaniem skarżącego, student

uczelnii niepaństwowej jest w znacznie lepszej sytuacji prawnej, gdyż korzysta z pełnej ochrony sądowej, w tym – na drodze procesu cywilnego – może doprowadzić do kontroli opłat za studia. Natomiast ochrona prawna studenta uczelni państwowej, zdaniem skarżącego, jest pozorna. W konsekwencji, ponieważ chodzi o kontrolę wysokości opłat wnoszonych przez studenta kosztem jego majątku, oznacza to także zróżnicowanie poziomu ochrony własności i innych praw majątkowych.

W świetle uzasadnienia skargi nie da się precyzyjnie oddzielić zarzutów naruszenia zasady równości wobec prawa (wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji) od zarzutu naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i równej ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Stąd, mimo wcześniejszego rozstrzygnięcia konstytucyjnego co do zgodności art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, w niniejszej sprawie nie można całkowicie wyeliminować rozważań dotyczących zasady równości.

3. Trybunał Konstytucyjny nie widzi natomiast możliwości ani potrzeby ponownego analizowania art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. przez pryzmat art. 70 ust. 2 Konstytucji. Kwestia ta została rozstrzygnięta w powołanym wyroku z 8 listopada 2000 r. (sygn. SK 18/99) i brak podstaw do ponownego jej rozpatrywania. W tym zakresie sprawa podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności orzekania. Trybunał zwraca zresztą uwagę, że w skardze – zarówno w jej pierwotnym brzmieniu, jak i jej uzupełnieniu dokonany po wezwaniu przez Sędziego Trybunału – brak argumentów uzasadniających ten zarzut.

IV

1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, analiza zarzutów zawartych w skardze, zwłaszcza ze względu na ich „porównawczy” charakter, w pierwszej kolejności wymaga refleksji nad statusem prawnym uczelni państwowych i niepaństwowych oraz nad sytuacją ich studentów.

Przede wszystkim na podkreślenie zasługuje fakt, że funkcjonowanie wszystkich uczelni, zarówno państwowych jak i niepaństwowych, opierało się na postanowieniach ustawy o szkolnictwie wyższym. Także wyższe szkolnictwo zawodowe posiadało wspólną regulację (ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych; Dz. U. Nr 96, poz. 590 ze zm.). Obecnie, po wejściu w życie nowej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, status wszystkich uczelni unormowany jest w jednym akcie prawnym. Ustawa z 1990 r. o szkolnictwie wyższym nie różnicuje zadań uczelni państwowych i niepaństwowych; wszystkie mają do spełnienia te same cele i zadania. Zgodnie z art. 3 u.s.w., uczelnie są częścią systemu nauki polskiej i systemu edukacji narodowej.

W państwach europejskich standardem jest zapewnienie szkołom wyższym pewnej autonomii. W prawie francuskim szkoła wyższa jest zakładem publicznym w rozumieniu art. 34 Konstytucji Republiki Francuskiej, zakładem o celach naukowych, kulturowych i zawodowych. Jest to wspólnota grupująca użytkowników świadczeń publicznych (studentów) oraz personel, który zapewnia funkcjonowanie zakładu i uczestniczy w wypełnianiu jego misji. Szkoła wyższa korzysta z autonomii w zakresie pedagogiki, nauki, administracji i finansów (art. 20 ustawy z 26 stycznia 1984 r. o szkolnictwie wyższym, J.O. 27 stycznia 1984 r., s. 431); administruje nią prezydent wybierany przez radę uczelni. Nadzór nad funkcjonowaniem uczelni sprawuje minister edukacji, reprezentowany na poziomie uczelni przez rektora (por. G. Dupuis, M.-J. Gudron, P. Chrétien, *Droit administratif*, Paryż 1996, s. 254, 255). Także w dawniejszym prawie niemieckim uniwersytety traktowane były jako zakłady publicznie. Natomiast obecnie obowiązująca niemiecka ustawa ramowa o szkołach wyższych z 26 stycznia 1976 r. traktuje je jako

korporacje prawa publicznego, będące jednocześnie „urządzeniami państwowymi” (*staatliche Einrichtung*). Sformułowania ustawy stanowią podstawę panującego poglądu traktującego uniwersytety jako korporacje, czyli związki osób, tj. pracowników uczelni, nauczycieli i innych, oraz immatrykulowanych studentów. Stanowisko nieco łagodniejsze przyjmuje, że uczelnie są osobami prawnymi o dualistycznej naturze, tj. łączą cechy korporacji prawa publicznego i zakładu (por. E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 457, 458, i tam cytowana literatura niemiecka). Niezależnie od ostatecznej kwalifikacji prawnej należy stwierdzić, że uczelnie niemieckie korzystają z szerokiej autonomii i wykonują swe zadania na własną odpowiedzialność; nie są organami administracji publicznej podporządkowanymi ministerstwu, choć wyposażono je we władztwo administracyjne (*tamże*).

Trybunał uważa też za celowe zwrócenie uwagi na Wielką Kartę Uniwersytetów Europejskich, przyjętą 18 września 1988 r. w Bolonii. Choć nie jest ona obowiązującym prawem i tylko niektóre uniwersytety polskie są jej sygnatariuszami, karta niewątpliwie wyznacza kierunki rozwoju ustawodawstw w zakresie nadawania statusu prawnego uczelniom. Dokument ten traktuje autonomię uniwersytetu jako jedną z zasad fundamentalnych; „jego działalność naukowa i dydaktyczna musi być moralnie i intelektualnie niezależna od władzy politycznej i ekonomicznej”.

Przechodząc na grunt prawa polskiego, wypada zacząć od stwierdzenia, że Konstytucja tylko w wypadku dwóch rodzajów osób prawnych przewiduje ich autonomię. Chodzi mianowicie o kościoły i inne związki wyznaniowe (art. 25 ust. 3 Konstytucji) i właśnie szkoły wyższe (art. 70 ust. 5 Konstytucji). Oczywiście, autonomia obu tych instytucji nie jest taka sama, co wynika już z przepisów Konstytucji o niej stanowiących. W szczególności art. 70 ust. 5 Konstytucji zapewnia szkołom wyższym autonomię „na zasadach określonych w ustawie”, sygnalizując w ten sposób dopuszczalność ustawowych ograniczeń. Warto podkreślić w tym miejscu, że już w okresie międzywojennym, w oparciu o przepisy polskiej ustawy z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich (Dz. U. Nr 72, poz. 494), przyznawano im szeroki zakres samorządności, dostrzegając jednocześnie korporacyjny element „instytucji samorządowej”, jaką stanowi szkoła akademicka. Podkreślano, że szkoły akademickie kierują się uchwalonym przez siebie statutem, posiadają własne organy, administrują przydzielonym im majątkiem państwowym oraz majątkiem własnym, uchwalają własny budżet. Naczelny Trybunał Administracyjny w wyroku z 9 listopada 1926 r. potwierdził szeroki zakres „samorządowego” charakteru szkół akademickich. Uznawano, że – poza wynikającą z posiadania osobowości prawnej sferą organizacji i zarządzania majątkiem – uczelniom przysługuje tzw. wolność akademicka, która idzie w trzech kierunkach i obejmuje wolność nauki, nauczania i wolność życia studenckiego (por. oprac. hasła Szkolnictwo akademickie [w:] Z. Cybichowski, *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego*, t. II, Warszawa 1930, s. 1010).

Punktem wyjścia do rozważań nad autonomią jest jej określenie jako „samostanowienie, prawo do samodzielnego rozstrzygnięcia spraw wewnętrznych danej zbiorowości, dotyczące narodu, miasta, instytucji itp.” (*Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980, s. 60). W sensie normatywnym autonomia określonej społeczności oznacza, że rządzi się ona swoim własnym prawem. W przypadku szkół wyższych jest to ustawa regulująca ich funkcjonowanie, rozporządzenia wykonawcze do niej oraz statuty uchwalane przez senaty uczelni. Prawo tworzenia statutów stanowi jeden z fundamentów autonomii, która znajduje podstawę w wielu przepisach ustawy o szkolnictwie wyższym. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na podstawowe z nich. Najpierw art. 2 ust. 1 głosi, że uczelnie „są organizowane i działają na zasadzie wolności badań naukowych, wolności twórczości artystycznej i wolności nauczania”. Z punktu widzenia koncepcji osobowości

prawnej uczelni większe znaczenie ma treść art. 6 ust. 1, zgodnie z którym „Nauczyciele akademicy, studenci i pracownicy uczelni nie będący nauczycielami akademickimi tworzą samorządną społeczność akademicką”. Ingerencja organów administracji rządowej i samorządowej w sprawy uczelni jest ograniczona tylko do przypadków wskazanych w ustawach (art. 7). Wśród szczegółowych atrybutów autonomii szkół wyższych wskazuje się, między innymi, na prawo do ustalania przez władze szkoły treści i form nauczania, tematyki i metod badań naukowych oraz regulaminów studiów, które decydują o ich toku, a także prawo do wybierania – przez nauczycieli akademickich, studentów i pracowników niebędących nauczycielami – władz stanowiących (np. senat, rady wydziału) i wykonawczych (np. rektor, dziekan) szkoły. Ponadto szkole przysługuje uprawnienie do podejmowania i prowadzenia działalności zarobkowej, której celem jest pokrywanie jej wydatków. Szkoły wyższe, nauczyciele akademicy i studenci mogą powoływać instytucje oraz organizacje reprezentujące ich interesy wobec władz publicznych. Istnienie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników i studentów przed organami własnej szkoły stanowi także przejaw autonomii szkół wyższych.

Mimo że wskazane wyżej przejawy autonomii dotyczą – co do zasady – także uczelni niepaństwowych, istnieje zasadnicza różnica statusu prawnego tychże uczelni i uczelni państwowych. Już sama ich nazwa wskazuje podstawową przyczynę odmienności: założycielem (fundatorem) szkół państwowych jest państwo, natomiast założycielami pozostałych szkół mogą być osoby fizyczne i prawne (art. 15 u.s.w.). Państwo, erygując mocą ustawy uczelnię, realizuje jedno z ciążących na nim zadań publicznych. Konsekwencją tego jest, że państwo – w zasadzie – bierze na siebie ciężar finansowy utrzymania szkoły wyższej. Znajduje to wyraz w przepisach ustawy, zwłaszcza w jej art. 24, który wylicza rodzaje dotacji, jakie uczelnia „otrzymuje” z budżetu państwa. Konsekwencją tego jest możliwość nieodpłatnego świadczenia usług edukacyjnych, zaś pobieranie opłat za studia przez uczelnie państwowe zostało dopuszczone w granicach kwestionowanego w niniejszej sprawie art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. Prowadzenie studiów odpłatnych nie zmienia charakteru prawnego państwowej szkoły wyższej; pozostaje ona niewątpliwie organizacją *non profit*. Zupełnie inaczej wygląda finansowanie działalności uczelni niepaństwowych. Teoretycznie – zgodnie z art. 25 u.s.w. – „przepisy art. 24”, a zatem unormowanie dotacji z budżetu państwa, „mogą być stosowane odpowiednio do uczelni niepaństwowej”. W praktyce jednak – ze względu na szczupłość środków budżetowych – uczelnie niepaństwowe muszą się same finansować. Odpowiednio do tego, ani Konstytucja, ani ustawa nie nakładają na nie obowiązku nieodpłatnego świadczenia usług edukacyjnych. Przeciwnie, uczelnie niepaństwowe kształcą odpłatnie. Sposób finansowania uczelni ma niewątpliwie zasadnicze znaczenie dla ich statusu prawnego.

2. W literaturze polskiej i orzecznictwie dominuje przekonanie, że uczelnie państwowe są tzw. zakładami publicznymi (administracyjnymi), tj. podmiotami niebędącymi organami państwa ani samorządu terytorialnego, jednak powołanymi do realizacji zadań publicznych i uprawnionymi do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Wprawdzie, zdaniem E. Ochendowskiego, wiele przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym z 1990 r. pozwalało podjąć na nowo refleksję nad charakterem prawnym podmiotu, jakim jest uniwersytet, a w szczególności – wzorem doktryny niemieckiej, gdzie tradycyjne pojęcie zakładu administracyjnego doznaje współcześnie uzupełnienia ideami partycypacji – zastanowić się, czy państwowe uczelnie wyższe nie wypełniają przesłanek, jakie teoria prawa administracyjnego przewiduje co do korporacji prawa publicznego (jak wyżej, s. 461). Przyjmując pogląd tradycyjny, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zakład jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej; nie podlega hierarchicznemu podporządkowaniu władzy, sprawuje swe funkcje samodzielnie i dysponuje tzw. władztwem

zakładowym wobec grupy społecznej, jaką stanowią jego użytkownicy (destynatariusze). Jak wyjaśnił NSA w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów z 13 października 2003 r. (sygn. akt OPS 5/03, ONSA 1/2004, poz. 9), władztwo to, przysługujące także uczelni państwowej, polega na upoważnieniu organów zakładu do wydawania, w ramach ustaw, abstrakcyjnych i konkretnych aktów prawnych, w tym w szczególności do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu (którzy jednak posiadają pewien wpływ na funkcjonowanie zakładu) oraz z osobami, które znalazły się na terenie zakładu w innym charakterze (np. korzystający z biblioteki uniwersyteckiej niestudenci). Uznanie uczelni państwowych za zakłady publiczne pociąga za sobą doniosłe konsekwencje w zakresie kształtowania stosunków uczelnia – student.

Akty władztwa zakładowego o charakterze abstrakcyjnym to, przykładowo, regulamin studiów, zarządzenie rektora uczelni. Użytkownicy zakładu, a zatem w przypadku uczelni – studenci, mają obowiązek podporządkowania się tym aktom już z tego powodu, że są użytkownikami; nie jest tu konieczne wydawanie aktów konkretnych stwierdzających obowiązek zastosowania się do regulaminu czy zarządzenia. Warto podkreślić, że warunkiem immatrykulacji studenta jest złożenie przez niego ślubowania, w którym kandydat na studenta między innymi zobowiązuje się „przestrzegać przepisów obowiązujących w Uczelni”. W powoływanej wyżej uchwale NSA wyjaśnił, że „Użytkownika, który dobrowolnie przystąpił do zakładu administracyjnego (np. studenta), wiążą przepisy zawarte w aktach normatywnych wewnątrzzakładowych, ponieważ jego wniosek o przyjęcie jest równocześnie wyrażeniem zgody na poddanie się reżimowi prawnemu obowiązującemu w danym zakładzie”. Jak dalej stwierdza NSA, „Konsekwentnie zatem należy przyjąć, że również kontrola tych aktów nie może przebiegać na drodze postępowania cywilnego”. Tę niewątpliwie słuszną tezę trzeba, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uzupełnić od razu spostrzeżeniem, że użytkownik zakładu, akceptując jego wewnętrzne akty normatywne, ma ograniczone możliwości wszczęcia kontroli administracyjnoprawnej, przynajmniej w sposób bezpośredni. Wynika to z przepisów określających zakres sądowej kontroli administracyjnej, dawniej z art. 16 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 386 ze zm.), a obecnie z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), który w sposób pozytywny określa właściwość sądów administracyjnych. Wśród aktów, na które przysługuje skarga, ustawa wylicza przede wszystkim decyzje administracyjne, postanowienia, akty prawa miejscowego, akty jednostek samorządu terytorialnego. Akty władztwa zakładowego mogłyby być kontrolowane ewentualnie w ramach „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” (art. 3 § 2 pkt 4 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Przyznać jednak trzeba, że sądownictwo administracyjne z tej możliwości korzysta niezbyt chętnie. Pewnym uzasadnieniem tej praktyki może być treść art. 5 pkt 2 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w którym ustawodawca wyraźnie stwierdził, że sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z podległości służbowej między przełożonymi a podwładnymi. Przepis ten zdaje się wskazywać na wyłączenie sądowej kontroli w odniesieniu do obowiązku podporządkowania się aktom wewnątrzzakładowym.

Decyzje administracyjne to wprawdzie nie jedyne, ale przecież podstawowe akty, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 161 ustawy o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którym do decyzji podjętych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studenckich stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego i przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega istnienie pewnych wątpliwości co do zakresu sytuacji wymagających wydania przez władze uczelni aktu konkretnego, podlegającego kontroli sądowej; treść art. 161 ustawy wątpliwości tych nie usuwa. Doktryna i orzecznictwo sądów administracyjnych wypracowały jednak zasadę ogólną, w myśl której indywidualnej decyzji wymagają akty władztwa rozstrzygające o powstaniu, przekształceniu, trwaniu i wygaśnięciu samego stosunku zakładowego (tzw. akty zakładowe zewnętrzne). W odniesieniu do zakładów, jakimi są uczelnie państwowe, oznacza to, że indywidualnej decyzji władz uczelni wymagają takie akty władztwa zakładowego jak rozstrzygnięcie stwierdzające złożenie egzaminu magisterskiego i postanawiające o nadaniu tytułu magistra (postanowienie NSA z 12 czerwca 1992 r., sygn. akt SAB/Po 41/91, OSP nr 4/1994, poz. 69, z aprobowaną glosą J. Homplewicza), decyzja wydana po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją o nadaniu tytułu zawodowego magistra (wyrok NSA z 10 listopada 1999 r., sygn. akt I SA 625/99, z glosą P. Kucharskiego, PiP z 2/2002, s. 115), decyzja odmawiająca przyjęcia na studia wyższe (wyrok NSA z 29 czerwca 1982 r., sygn. akt. II SA 532/82, z aprobowaną glosą J. Homplewicza, OSP nr 1/1983, poz. 20), decyzja o skreśleniu z listy studentów (wyrok NSA z 19 grudnia 1985 r., sygn. akt SA/Gd 577/85, „Gazeta Prawnicza” nr 15/1986). W ostatnim okresie NSA uznał, że decyzji wymaga też odmowa zwolnienia lub zwolnienie od uiszczenia opłaty za zajęcia dydaktyczne na studiach zaocznych (postanowienie NSA z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt. II SA/Wr 499/99, OSP z. 12/2000, poz. 182). Natomiast, nie wymagają wydania indywidualnej decyzji jednostronne działania prawne organów zakładu skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych w ramach stosunku zakładowego, które nie wpływają na sam byt tego stosunku (tzw. akty wewnętrzne). Odnosząc tę zasadę do uczelni, wypada wskazać, że nie wydaje się indywidualnej decyzji w sprawie odmowy zgody na podjęcie studiów na dodatkowym kierunku czy odmowy udzielenia urlopu dziekańskiego, nie stanowi decyzji ocena dokonana przez egzaminatora. Indywidualnej decyzji nie wymaga też stwierdzenie, że na studencie ciąży obowiązek wnoszenia opłaty za zajęcia dydaktyczne. Sam fakt ubiegania się o przyjęcie na studia płatne oznacza akceptację tego obowiązku.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że dotychczasowe ustalenia pozwalają wskazać w sposób dość jasny uprawnienia kontrolne sądu administracyjnego w sprawach opłat za studia. Po pierwsze, nie ma bezpośredniej sądowej kontroli wewnątrzuczelnianego aktu abstrakcyjnego, jakim jest zarządzenie rektora ustalające zasady i wysokość opłat za studia. Student, który ubiegał się o przyjęcie na uczelnię, w której obowiązują znane mu opłaty, nie może więc kwestionować przed sądem zarządzenia rektora w sprawie opłat. Po drugie, niewątpliwie drogę do sądu administracyjnego otwiera fakt wydania indywidualnej decyzji. Jedną z decyzji podlegających kontroli sądowej jest skreślenie z listy studentów spowodowane nieuiszczeniem opłaty. Analizując taką decyzję, sąd administracyjny bada także zgodność z prawem aktu wewnątrzzakładowego, na podstawie którego została ona podjęta.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że przedstawiając funkcjonowanie uczelni państwowej jako zakładu administracyjnego, nie sposób przemilczeć pewnych możliwości kontrolnych, przypadających ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego. Wprawdzie, jak słusznie uznał NSA w wyroku z 20 lutego 2001 r. (sygn. akt I SA 2599/00, lex 55318), Minister Edukacji Narodowej nie jest organem odwoławczym od decyzji rektora uczelni w sprawie opłat za studia, nie oznacza to jednak całkowitego braku wpływu tegoż ministra na kształtowanie wysokości i zasad pobierania czesnego. Zaprezentowana wyżej autonomia uczelni nie jest nieograniczona; pewien nadzór administracji państwowej musi być zachowany właśnie z tego powodu, że to państwo jest założycielem szkoły wyższej i zasadniczo finansuje jej funkcjonowanie. Tak więc, zgodnie z art. 31 ust. 1 u.s.w., minister „sprawuje nadzór nad uczelnią w zakresie zgodności działania

jej organów z przepisami ustawowymi i statutem uczelni oraz może żądać od tych organów informacji i wyjaśnień”. W ramach ogólnych uprawnień nadzorczych minister może kontrolować także sposób ustalania opłat. Ich wysokość, zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni (Dz. U. Nr 84, poz. 380 ze zm.; dalej: rozporządzenie), ustala rektor. Następnie opłaty, jako jedno ze źródeł przychodów uczelni, są uwzględniane w planie finansowym uczelni uchwalanym przez senat (art. 48 u.s.w.). Minister, nadzorując zgodność z prawem aktów podejmowanych zarówno przez rektora, jak i senat, może interweniować w przypadkach rażących odstępstw od zasad ustalania opłat, wynikających z art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. i § 9 ust. 1 rozporządzenia, a zatem – gdy wysokość opłat wyraźnie odbiega od kosztów planowanych zajęć dydaktycznych. W takim wypadku powinien on wziąć pod uwagę kryteria określone w wyroku TK w sprawie o sygn. SK 18/99. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w raporcie NIK, złożonym po przeprowadzeniu kontroli funkcjonowania kilku uczelni państwowych, zwrócono uwagę na brak należytego nadzoru ministra. Być może, odnotowane przez NIK nieprawidłowości występujące w praktyce ustalania opłat za studia powinny być eliminowane w trybie nadzoru ministerialnego. W tym miejscu warto też wspomnieć, iż w okresie międzywojennym, gdy ingerencja ministra w funkcjonowanie szkoły akademickiej musiała mieć swe oparcie w przepisie szczególnym, jednym z obszarów, w których kompetencję tę ustawodawca przewidział, było ustanawianie wysokości opłat studenckich (por. Z. Cybichowski, *op.cit.*, s. 1010).

Kończąc prezentację uczelni państwowej jako zakładu publicznego i konsekwencji płynących z tej kwalifikacji, Trybunał Konstytucyjny uważa za celowe przypomnienie fragmentu uzasadnienia wielokrotnie już powoływanego wyroku z 8 listopada 2000 r. (sygn. SK 18/99). Trybunał stwierdził wówczas, że „Publiczna szkoła wyższa, wyposażona w majątek publiczny, nie może przekształcić się w zakresie związanym z dydaktyką świadczoną odpłatnie w instytucję komercyjną, a więc podmiot prowadzący działalność gospodarczą na zasadach konkurencji z niepublicznymi szkołami wyższymi, w pełni podporządkowany prawom rynku i nastawiony na zysk”. Ta swego rodzaju przestroga stanowi dobry punkt wyjścia do zarysowania sytuacji prawnej uczelni niepaństwowych.

3. Ich status prawny niewątpliwie jest inny niż status uczelni państwowych i – w konsekwencji – inna jest sytuacja prawna ich studentów. Niepaństwowe szkoły wyższe nie są zakładami administracyjnymi w rozumieniu, o którym wyżej była mowa. Fakt, że nie korzystają one ze środków publicznych, pociąga za sobą konieczność samofinansowania. Uczelnie te oferują więc na rynku odpłatne kształcenie. Wydaje się oczywiste, że jeśli działalność szkoły wyższej ma realizować cele i zadania wskazane w ustawie, to nigdy nie powinna być nastawiona wyłącznie, czy nawet – przede wszystkim, na osiągnięcie i maksymalizację zysku, co zdawałoby się wykluczać kwalifikowanie jej jako przedsiębiorcy. Uczelnia niepaństwowa może jednak osiągać zyski i w praktyce na pewno często je osiąga. Dlatego trudno uznać te uczelnie za instytucje *non profit*. Trybunał Konstytucyjny zwraca jednak uwagę, że definicja przedsiębiorcy w obowiązującym prawie jest szeroka i abstrahuje od kategorii zysku. Zarówno kodeks cywilny, jak i ustawa z dnia 2 sierpnia 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.) do kręgu „przedsiębiorców” zaliczają wszystkie podmioty, które we własnym imieniu prowadzą działalność gospodarczą lub zawodową (art. 47 k.c., art. 4 w zw. z art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). W tak szerokim pojęciu można, jak się wydaje, pomieścić także uczelnie niepaństwowe. Nie sposób bowiem zaprzeczyć, że prowadzą one wysoko kwalifikowaną działalność zawodową. Sąd Najwyższy, w powołanym przez skarżącego wyroku z 7 kwietnia 2004 r., przyjął, że niepaństwowe szkoły wyższe są jednostkami, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie

konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804); zaliczył je do kategorii podmiotów, które „organizują lub świadczą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej” (art. 4 pkt 1 lit. a ustawy).

Pozostawiając na razie na marginesie rozważań stosowanie tej ustawy do uczelni niepaństwowych, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że stosunek łączący studenta z taką uczelnią ma swe źródło w szczególnego rodzaju umowie o świadczenie usług edukacyjnych, jaką strony ze sobą zawierają. Trybunał Konstytucyjny podziela powszechnie panujące przekonanie, że powstająca na skutek tego relacja ma przede wszystkim charakter cywilnoprawny, choć można się zastanawiać, czy – przykładowo – obowiązek podporządkowania się przyjętemu w uczelni regulaminowi studiów i terminom egzaminów nie zbliża się swą naturą raczej do obowiązków wynikających z relacji zakład i jego użytkownik. Akty wewnętrzne uczelni można oczywiście traktować jako regulaminy wiążące stronę na podstawie art. 384 § 1 k.c., trudno jednak wyobrazić sobie proces edukacyjny bez pewnego podporządkowania, uznania hierarchii i autorytetu uczących. Nie analizując bliżej tych relacji, Trybunał Konstytucyjny uznaje za niewątpliwie, że gdy chodzi o świadczenia główne każdej ze stron, podlegają one zasadom prawa cywilnego i – w konsekwencji – spór powstający w razie niewykonania czy nienależytego wykonania zobowiązania należy do właściwości sądów powszechnych (art. 471 i nast. k.c.). Oznacza to, że zawierając umowę, student zobowiązuje się zapłacić określone wynagrodzenie w zamian za ściśle określone (ilościowo, jakościowo) świadczenie. Rzecz jasna, jeśli student nie płaci – uczelnia ma roszczenie cywilnoprawne o zapłatę. Gdyby jednak okazało się, że to uczelnia nie wykonuje swego świadczenia w sposób należyty (np. nie odbywają się zajęcia, brak wyposażenia technicznego, o którego posiadaniu uczelnia zapewniła, niezgodny z umową poziom naukowy kadry), studentowi służy roszczenie o odszkodowanie za nienależyte wykonanie umowy. Mogłoby też powstać roszczenie z bezpodstawnego wzbogacenia, gdyby – przykładowo – student zapłacił za zajęcia, które zniesiono. Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednak, że poddanie stosunków prawu cywilnemu – wbrew wyobrażeniom skarżącego – nie oznacza możliwości sądowego ustalania czy weryfikowania wysokości świadczeń. Cywilnoprawny charakter relacji student – uczelnia niepaństwowa nie oznacza więc, że wysokość czesnego podlega kontroli sądowej. Czesne jest bowiem ceną usługi, jednym z elementów uzasadniających decyzję o wyborze usługodawcy. Można sobie wyobrazić, że przed zawarciem umowy strony negocjują jego wysokość, termin i sposób zapłaty. Jednak raz ustalone podlega generalnej zasadzie prawa cywilnego: *pacta sunt servanda*. Strony muszą dotrzymać umowy, gdyż to ona tworzy prawo między nimi. Prawo kreowane przez strony mocą ich woli, a więc w umowie, nie może być kwestionowane na drodze sądowej. Sąd może interweniować tylko w razie wystąpienia nieprawidłowości w toku podejmowania i wyrażania woli (tzw. wady oświadczenia woli), w przypadku naruszenia bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy (np. co do formy oświadczenia woli), w szczególnych sytuacjach tzw. nadzwyczajnej zmiany stosunków (art. 357¹ k.c.) albo – o czym była mowa wyżej – w sytuacji, gdy umowa nie jest wykonywana zgodnie z jej treścią.

4. Jest prawdą, że przedstawiona zasada prawa umów, doznaje pewnych ograniczeń w stosunkach określanych ogólnie jako konsumenckie, a więc – w największym uproszczeniu ujmując – wiążące podmioty profesjonalnie świadczące usługi, dostarczające towary, z osobami fizycznymi, dokonującymi czynności prawnych niezwiązanych bezpośrednio z ich działalnością gospodarczą lub zawodową (por. art. 22¹ k.c.). Trybunał Konstytucyjny zwraca jednak uwagę, że – inaczej, niż to zakłada skarżący – nawet stosowanie tych szczególnych przepisów nie daje możliwości podważania na drodze

sądowej ceny usługi, jaką zgodził się zapłacić konsument. Dla uzasadnienia tej tezy konieczne jest sięgnięcie do podstawowych regulacji, które mogłyby mieć zastosowanie do uczelni wyższych. Chodzi tu o przepisy kodeksu cywilnego dotyczące tzw. klauzul niedozwolonych oraz o odpowiednie przepisy ustawy z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Przepisy chroniące przed narzucaniem klauzul niedozwolonych w obecnym kształcie zostały wprowadzone do kodeksu cywilnego w 2000 r. Ich uchwalenie stanowi implementację dyrektywy Rady 93/13/EWG z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. U. UE. L 95 z 21.04.1993, s. 29) dotyczącej ochrony przed tzw. *clauses abusives*. Art. 385³ k.c., w 23 punktach, powtarza w ślad za aneksem do dyrektywy najbardziej typowe klauzule niekorzystne dla konsumentów, a narzucane im w proponowanych wzorcach umownych. Okoliczność, iż klauzula narzucona konsumentowi mieści się w katalogu albo „w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami rażąco narusza jego interesy” (art. 385¹ § 1 k.c.) w zasadzie powoduje brak związania nią konsumenta. Jednak od razu trzeba podkreślić, że „Nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny” (art. 385¹ § 1 k.c.). Kwestionowanie wysokości czesnego w uczelni niepublicznej nie jest więc możliwe przy wykorzystaniu instytucji kontroli klauzul abuzywnych. Tym bardziej niedopuszczalne byłoby żądanie przez studenta, by sąd zweryfikował sposób ustalania opłat przez uczelnię. W procesie cywilnym nie można na żądanie klienta kwestionować ceny usługi. Sąd nie może też zażądać od pozwanego zestawienia jego kosztów i nie może oceniać wysokości zysku. O ile bowiem ustawodawca chroni konsumenta przed różnorodnymi dodatkowymi, niekorzystnymi dla niego postanowieniami „zatopionymi” w treści umowy, o tyle jednak zdecydowanie wymaga rozważenia przy podejmowaniu decyzji co do świadczeń podstawowych dla danej umowy i w tym zakresie – w ślad za prawem europejskim – uznaje zasadę poszanowania zawartej umowy. Ochrona konsumencka nie zwalnia bowiem konsumentów od osobistej odpowiedzialności za lekkomyślne zawieranie umów dla nich niekorzystnych.

Mylne jest też wyobrażenie skarżącego, że ocenę tę zmienia odwołanie się do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przewiduje ona dwie drogi ochrony konsumentów. W art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przewiduje ochronę przed nadużywaniem przez przedsiębiorców pozycji dominującej, która może polegać – między innymi – na narzucaniu nadmiernie wygórowanych cen (ust. 1 pkt 1) albo uciążliwych warunków umów (ust. 1 pkt 6). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ta droga ewentualnej ochrony studentów-konsumentów nie wchodzi w grę, gdyż – ze względu na mnogość szkół wyższych i swobodę ich wyboru – trudno byłoby mówić o dominującej pozycji określonej szkoły. Ponadto ustawa przewiduje ochronę przed „praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów” (art. 23a i nast.). Ewentualne zastosowanie tego unormowania do studentów-konsumentów także nie otwiera możliwości modyfikowania czesnego przez sąd. Po pierwsze bowiem, sam ustawodawca wyjaśnia, że „nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów”, a naruszenie interesów zbiorowych polega w szczególności na stosowaniu wzorców umownych zawierających postanowienia uznane za klauzule niedozwolone. Ustawodawca odsyła więc przede wszystkim do kodeksu cywilnego, z czego wynika, że także na tle ustawy konsumenckiej atakowanie świadczeń podstawowych, w tym wysokości ceny, jest wątpliwe. Gdyby jednak dopuścić nawet taką możliwość, to – Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę – legitymację do wszczęcia postępowania w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów posiadają tylko podmioty enumeratywnie wskazane w art. 100a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. Rzecznik Praw Obywatelskich, rzecznik konsumentów, rzecznik ubezpieczonych i organizacja konsumencka. Legitymacji takiej nie ma natomiast indywidualnie pokrzywdzona jednostka. Postępowanie toczy się przed Prezesem Urzędu

Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ma charakter administracyjno-prawny. Dopiero ewentualne odwołanie od decyzji Prezesa wnosi się do sądu ochrony konkurencji i konsumentów, którym jest wyznaczony sąd powszechny – wydział cywilny. Podmiot uprawniony, który zarzuca przedsiębiorcy – szkole wyższej stosowanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, musi udowodnić, że działanie szkoły nosi znamiona zakazanej praktyki (por. wyrok sądu antymonopolowego z 2 grudnia 2002 r., sygn. akt XVII Ama 27/02, Dz. Urz. UOKiK nr 2/2003, poz. 259), a więc – zgodnie z treścią art. 23a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – przede wszystkim bezprawność działania szkoły. Takiej bezprawności nie można dopatrywać się w propozycji szkoły wyższej oferującej usługę edukacyjną w zamian za czesne określonej wysokości.

Inaczej niż to przyjmuje skarżący – nawet stosowanie przepisów prokonsumenckich nie daje możliwości kontroli przez sądy wysokości świadczenia głównego. Jak wykazała analiza przepisów chroniących konsumentów, błędne jest wyobrażenie skarżącego, że w razie poddania stosunków student – uczelnia państwowa regulacji „konsumenckiej”, studenci uzyskaliby prawo żądania modyfikacji wysokości czesnego przez sąd cywilny. Takiego prawa nie posiadają na pewno studenci szkół niepaństwowych, mimo (a może właśnie dlatego) że ich relacja ze szkołą ma charakter cywilnoprawny i w związku z tym wchodzi ewentualnie w grę stosowanie do tego stosunku prawnego przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że także w tym przypadku student nie otrzymuje legitymacji prawnej do kwestionowania przed sądem wysokości opłaty za studia, jaką zgodził się ponieść, zawierając umowę na określonych warunkach. Brak jest zatem podstaw do zarzutu, jakoby w zakresie możliwości sądowej kontroli czesnego sytuacja studenta w szkole państwowej i niepaństwowej kształtowała się niejednolicie.

Uchwycenie podobieństwa i różnic statusu prawnego uczelni państwowych i niepaństwowych pozwala przejść do rozważenia zarzutów sformułowanych pod adresem art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w.

V

1. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny analizował zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. W tej części uzasadnienia Trybunał skupił się na tezie skarżącego, iż ochrona sądowa studentów uczelni państwowych przeciwko opłatom za studia jest pozorna. Jak pisze skarżący, występuje tu swoisty kliniec: „sądownictwo powszechne odsyła skarżącego z kontrolą wysokości opłat za zajęcia dydaktyczne na drogę administracyjną, zaś droga administracyjna jest niedopuszczalna”.

W świetle wyżej dokonanych ustaleń należy stwierdzić, że – w istocie – sądy powszechne nie mają kompetencji do kontrolowania aktów wewnętrznych wydawanych przez zakłady administracyjne, w tym – uczelnie państwowe. Dotyczy to zarówno aktów abstrakcyjnych (np. zarządzenie rektora w sprawie opłat), jak i decyzji indywidualnych wydawanych na ich podstawie (np. skreślenie z listy studentów na skutek nieuiszczenia opłaty). Trybunał Konstytucyjny dostrzega tylko jedną możliwość „włączenia” sądu powszechnego w mechanizm ustalania i pobierania opłat za studia w uczelniach państwowych. Chodzi o sytuację, gdy student uiścił opłatę nienależną, pozbawioną podstawy prawnej, tak jak to – przykładowo – miało miejsce w przypadku skarżącego, który wpłacił część kwoty za semestr, w którym już nie studiował z powodu skreślenia go z listy studentów.

W sytuacji skarżącego nastąpił zbieg dwóch okoliczności: z jednej strony, ponieważ podmiot przestał być użytkownikiem zakładu, ustały wszelkie atrybuty władztwa

zakładowego i więzi administracyjnoprawne; z drugiej strony – mamy do czynienia z klasycznym przypadkiem bezpodstawnego wzbogacenia jednego podmiotu (uczelni) kosztem innego (byłego studenta), a ściślej z jednym z przypadków tzw. nienależnego świadczenia poprzez spełnienie świadczenia, którego podstawa prawna odpadła (art. 410 k.c.). Żądanie zwrotu „przeplaconej” kwoty było więc uzasadnione i niewątpliwie miało charakter roszczenia cywilnoprawnego. Jednak w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, instytucja bezpodstawnego wzbogacenia, choć regulowana w kodeksie cywilnym (art. 405 i nast. k.c.), ma charakter uniwersalny w tym sensie, że w sposób generalny zapobiega bezpodstawnym przesunięciom majątkowym, niezależnie od tego, na tle jakich stosunków prawnych te przesunięcia nastąpiły. Trybunał zwraca uwagę, że do bezpodstawnego wzbogacenia może dojść nawet przy całkowitym braku relacji prawnych między potencjalnym wzbogaconym i zubożonym, a także – bez najmniejszego udziału człowieka (np. przesunięcie ziemi na skutek intensywnych opadów). Roszczenie z bezpodstawnego wzbogacenia, w oderwaniu od jakichkolwiek ocen zachowań wzbogaconego i zubożonego, ma po prostu przywrócić zakłóconą równowagę, stan odpowiadający prawu. Wobec uniwersalnego, a jednocześnie neutralnego, charakteru roszczenia z bezpodstawnego wzbogacenia, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, może ono mieć zastosowanie w stosunku uczelnia państwowa – student także w czasie trwania więzi administracyjnej, wynikającej ze statusu użytkownika zakładu. Dotyczy to jednak wyłącznie sytuacji, gdyby student – przykładowo – zapłacił więcej, niż wynosi ustalona przez rektora opłata, czy też uiszczył opłatę dwukrotnie. Mógłby wówczas wystąpić przeciwko uczelni państwowej z roszczeniem cywilnoprawnym o zwrot bezpodstawnego wzbogacenia. Błędne jest więc zapatrywanie, jakoby użytkownik zakładu (szkoły wyższej) nie mógł skutecznie dochodzić roszczeń z tytułu nadpłaconego czesnego w postępowaniu cywilnym. Pogląd ten jednak, zawarty w orzeczeniu Sądu Okręgowego z 6 kwietnia 2004 r., jako wyrażony w akcie stosowania prawa nie może być weryfikowany w ramach skargi konstytucyjnej. Roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia nie istnieje natomiast w sytuacji, gdy student zapłacił sumę odpowiadającą przepisom wewnętrznym uczelni, choćby twierdził – jak uczynił to skarżący, wytaczając powództwo przeciwko Uniwersytetowi Wrocławskiemu – że wysokość opłat jest ustalona wbrew przepisom. Sąd cywilny nie jest bowiem władny oceniać, czy wewnątrzzakładowe akty normatywne uczelni państwowej odpowiadają prawu.

2. Trybunał Konstytucyjny zdecydowanie nie podziela twierdzenia skarżącego, jakoby droga administracyjna kontrolowania opłat za zajęcia dydaktyczne była niedopuszczalna. Jak wynika z wyżej dokonanych ustaleń dotyczących sądowoprawnej kontroli działań administracji, jej ramy są ściśle określone. Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne podkreślenie w tym momencie, że wraz z uzyskaniem statusu studenta użytkownicy zakładu, jakim jest uczelnia państwowa, otrzymują też możliwość uczestniczenia, poprzez udział w organach wybieralnych, w stanowieniu obowiązującego w niej prawa. Nie mogą jednak kwestionować na drodze sądowej obowiązujących aktów o charakterze abstrakcyjnym.

Drogę sądową otwiera wydanie indywidualnej decyzji w ich sprawie. W przypadku przepisów dotyczących opłat może to być decyzja o całkowitym lub częściowym zwolnieniu lub odmowie zwolnienia z obowiązku uiszczenia opłaty oraz decyzja o skreśleniu z listy studentów z powodu jej nieuiszczenia. Sąd administracyjny, rozpoznając skargę na decyzję, bada też zgodność z prawem przepisów wewnątrzuczelnianych, na podstawie których decyzja została wydana, a zatem także zgodność zarządzenia rektora uczelni z art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. w rozumieniu, jakie nadał temu przepisowi Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 listopada 2000 r. Prawdą jest, że sąd nie ma kompetencji do pozbawienia tego aktu mocy wiążącej. Jeśli jednak orzeknie o nieważności decyzji ze

względem na niezgodność zarządzenia rektora z powszechnie obowiązującymi przepisami (tj. ustawą o szkolnictwie wyższym i rozporządzeniem wykonawczym), praktyczne znaczenie takiego rozstrzygnięcia znacznie wykracza poza formalnoprawne jego granice (por. J. P. Tarno, *op.cit.*, s. 173 i nast., gdzie autor pisze o efektywności wykładni dokonanej przez sąd). Poza tym, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na przyznaną sądom administracyjnym możliwość sygnalizacji o naruszeniach prawa lub okolicznościach mających wpływ na ich powstawanie (art. 155 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Teza skarżącego o niedopuszczalności drogi administracyjnosądowej kontroli opłat za studia nie jest więc prawdziwa.

3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zawarta w art. 70 ust. 2 Konstytucji formuła, określająca zakres opłat za studia, jest stosunkowo pojemna. Konstytucja dopuszcza bowiem pobieranie opłat za „świadczanie niektórych usług edukacyjnych”. Określenie to może być rozumiane zarówno jako akceptacja opłatności za określonego rodzaju zajęcia edukacyjne (np. lektoraty, wychowanie fizyczne, zajęcia praktyczne), jak i za możliwość korzystania z infrastruktury wspierającej proces edukacji (np. biblioteki, sali komputerowej, laboratoriów, urządzeń sportowych). Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne podkreślenie, że istnienie sądowej kontroli wysokości opłat za studia nie oznaczałoby, iż sądy administracyjne miałyby oceniać prawidłowość jej ustalenia, posługując się jedynie metodami, jakich użył skarżący, wyliczywszy na potrzeby procesu cywilnego koszty swego kształcenia na Uniwersytecie Wrocławskim. Proste przemnożenie liczby godzin dydaktycznych przez stawkę wynagrodzenia nauczycieli akademickich i powiększenie tej kwoty o czynsz najmu lokali na pewno nie oddaje rzeczywistych nakładów, niezbędnych dla zorganizowania procesu kształcenia w uczelni wyższej, jak choćby ubezpieczenie pracowników i mienia, podatek od nieruchomości itd. Trybunał zwraca uwagę na pewne specyficzne elementy kosztów edukacji w szkole wyższej. Po pierwsze, występują tu pewne koszty, choć niewątpliwie ponoszone, to jednak bardzo trudne do uchwycenia i precyzyjnego oszacowania, a to przede wszystkim – koszt formowania kadry naukowej uczelni. Po drugie, niektóre nakłady są konieczne dla prawidłowej organizacji procesu kształcenia, a zatem – w interesie całej społeczności wydziałowej (uczelnianej), choćby nawet poszczególni studenci nie korzystali z ich efektów. Chodzi tu przede wszystkim o wyposażenie bibliotek, zapewnienie dostępu do internetu itd. Po trzecie, koszty kształcenia w różnych uczelniach państwowych są zróżnicowane, ze względu na ich lokalizację, bazę materialną, poziom kadry naukowej, liczbę studiujących itd. Lokalizacja uczelni decyduje o poziomie podatków od nieruchomości, wysokości czynszu najmu lokali, obsługi technicznej i administracyjnej terenu i budynków uczelni. Oczywiście też jest, że stawka wynagrodzenia nauczyciela akademickiego wzrasta wraz z jego stopniem (tytułem) naukowym; godzina wykładu prowadzonego przez adiunkta jest tańsza niż godzina wykładu profesora zwyczajnego. Stawka godzinowa rośnie, gdy pracownik prowadzi zajęcia w godzinach nadliczbowych lub w dni wolne od pracy, a także – poza siedzibą uczelni. Od tego, kto prowadzi zajęcia i jaka ich ilość przypada na pracownika, zależy poziom naukowy uczelni i jej prestiż.

Po wskazaniu całkowicie pominiętych przez skarżącego pozycji, które wpływają na koszty kształcenia, Trybunał przechodzi do innego aspektu szacowania opłat. Otóż nie można przyjąć, jak to uczynił skarżący, że wysokość opłaty przypadającej na studenta to prosty wynik dzielenia sumy kosztów przypadających na kształcenie grupy studiujących odpłatnie przez liczbę uczestników tej grupy. Tu znów konieczne jest uwzględnienie kilku czynników. Po pierwsze, jeśli uświadomić sobie złożoność wydatków koniecznych dla zorganizowania pracy uczelni, staje się też wyraźne, że niezwykle trudne jest wydzielenie części przypadającej na kształcenie studentów studiujących odpłatnie. Po drugie, w ocenie

Trybunału Konstytucyjnego, mówiąc o wysokości opłat, nie można pominąć prawa uczelni do realizacji własnej „polityki” dydaktycznej. Uczelnia, dokonując swego rodzaju repartycji kosztów zajęć między studentów, nie musi rozkładać ich równo, dzieląc sumę globalną przez liczbę studentów, lecz może przewidzieć pewne preferencje, np. dla studentów osiągających określoną średnią, lub przeciwnie – większe obciążenie dla pewnych grup studentów. Przykładowo, w sposób szczególny może potraktować repetentów czy osoby studiujące na drugim kierunku. Po trzecie, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, mówiąc o kosztach kształcenia w uczelni państwowej, a zwłaszcza na uniwersytecie, nie można abstrahować od specyficznego charakteru tej szkoły, która jest wspólnotą wszystkich uczących się i nauczycieli. Uniwersytet, czyli *universitatis*, musi być postrzegany jako całość kierująca się zasadą solidarności. Jest oczywiste, że choć koszty kształcenia na poszczególnych wydziałach są zróżnicowane, opłaty za studia nie do końca odpowiadają ich wysokości. W szczególności koszty studiów na wydziałach doświadczalnych i eksperymentalnych (biologia, chemia, fizyka) są znacznie wyższe niż na wydziałach nauk społecznych (ekonomia, prawo, socjologia). Sprawą władz uniwersytetu jest zapewnienie w miarę harmonijnego rozwoju wszystkich wydziałów. Realizacja tego obowiązku, który wynika z misji uniwersytetu, wymaga niewątpliwie przesunięć finansowych środków uzyskiwanych przez poszczególne wydziały, także środków pochodzących z opłat wnoszonych przez studentów.

Jak wskazują powyższe uwagi, dokonywana przez sądy administracyjne kontrola opłat za zajęcia dydaktyczne w uczelniach państwowych nie jest prostym zabiegiem rachunkowym. Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednak, że sądy administracyjne, w wyżej wskazanych sytuacjach, są władne oceniać zgodność wewnętrznych aktów uczelni z powszechnie obowiązującymi przepisami. W tych ramach mogą też formułować (tak jak z zasady czynią to sądy administracyjne wobec np. wykorzystania instytucji uznania administracyjnego) konieczność uczynienia bardziej czytelnymi zasad i kryteriów określania opłat za studia, aby umożliwić sądowi wykonanie jego obowiązków kontrolnych.

4. Mimo odparcia zarzutu niezgodności art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznaje za celową refleksję nad uzasadnieniem przyjętego przez ustawodawcę modelu. Nie ulega wątpliwości, że regulacja ustawowa w dziedzinie opłat za studia jest skromna. Nawiązując do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2000 r., skromność tę należy tłumaczyć konstytucyjnie gwarantowaną autonomią szkół wyższych; uczelnie podejmują autonomiczne decyzje co do liczby studentów przyjmowanych na różne kierunki i tryby studiów (np. obok studiów dziennych studia zaoczne lub wieczorowe). Powołany wyrok Trybunału, akceptując odpłatność za studia w szkołach wyższych, miał na celu jedynie wskazanie pewnych granic swobody uczelni w kształtowaniu odpłatności. Uznając art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. za zgodny z art. 70 ust. 1 i 2 Konstytucji, Trybunał nie wytyczył sztywnych zasad ustalania opłat, lecz pozostawił znaczną swobodę uczelniom. Poza formułą ogólną zawartą w sentencji wyroku, Trybunał w uzasadnieniu przestrzegał przed przekształceniem uczelni państwowych w instytucje komercyjne, nastawione na osiąganie zysku. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podkreśla, że taka opisowa forma wskazania granic dopuszczalnych opłat ma swoje głębokie uzasadnienie. Jest ona wyrazem podwójnego kompromisu: między misją szkoły publicznej a wzrastającą wartością rynkową usługi edukacyjnej oraz między zasadą powszechnej dostępności nauki i autonomią szkół wyższych. Misja szkoły publicznej polega, między innymi, na otwarciu możliwości kształcenia wszystkim, którzy są nim zainteresowani. Rosnąca wartość majątkowa usług świadczonych przez uczelnie, w połączeniu z autonomią uczelni, sprzyja „windowaniu” opłat, a w konsekwencji prowadzić może do ograniczenia dostępności uczelni. Sens

powoływanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2000 r. to wskazanie na konieczność wyważenia uczelnianych decyzji co do wysokości opłat. Uznając za słuszny ten kierunek rozwiązania problemu, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że na tle obecnie rozpatrywanej sprawy kierunkowi temu odpowiada przedstawiony wyżej, ograniczony i pośredni zakres kontroli sądowej opłat za studia.

W związku z wejściem w życie 1 września 2005 r. ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, Trybunał Konstytucyjny uważa za celowe podkreślenie, że same zasady ustalania opłat nie uległy zasadniczym zmianom. Nowa ustawa zachowuje zasadę, że wysokość opłat za studia w uczelni publicznej ustala jej rektor (art. 99 ust. 2). Senat uczelni określa zaś szczegółowe zasady pobierania opłat, w tym tryb i warunki zwalniania z obowiązku ich uiszczenia (art. 99 ust. 3). Przepis przyznający rektorowi kompetencję do ustalania opłat daje mu więcej wskazówek, którymi powinien się kierować, podejmując decyzję co do wysokości czesnego. Ustawodawca skorzystał z formuły zawartej w wyroku Trybunału z 8 listopada 2000 r. (sygn. SK 18/99), wskazując, że „opłaty (...) nie mogą przekraczać kosztów ponoszonych w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia w danej uczelni, odpowiednio studiów lub studiów doktoranckich (...) oraz zajęć na studiach lub studiach doktoranckich (...), z uwzględnieniem kosztów amortyzacji i remontów” (art. 99 ust. 2). Niewątpliwie cytowany przepis zawiera więcej czynników determinujących decyzję rektora, niż przepis dawnej ustawy, kwestionowany w niniejszej sprawie. Nie ulega jednak wątpliwości, że art. 99 ust. 2 nowej ustawy – zważywszy na niezwykle złożony charakter kosztów „uruchomienia i prowadzenia zajęć” – nie determinuje tej decyzji w sposób ostateczny i jednoznaczny; rektor nadal dysponuje pewną swobodą określania wysokości opłat. Nowa ustawa zachowuje, co dość oczywiste, nadzór właściwego ministra „nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa i statutem (...)” (art. 33 ust. 1; por. także dalsze przepisy). W jego ramach, jak się wydaje, minister może kontrolować także zgodność zarządzeń rektora o wysokości opłat z założeniami zawartymi w art. 99 ust. 2 nowej ustawy oraz orzeczenia TK w sprawie SK 18/99. Trudno dziś rozstrzygnąć, jakie znaczenie dla systemu kontroli ich wysokości będzie miał przewidziany w art. 160 ust. 3 nowej ustawy, a wchodzący w życie w roku akademickim 2006/2007, obowiązek zawierania przez uczelnie publiczne ze studentami umów określających „warunki odpłatności za studia”. Do tej kwestii Trybunał Konstytucyjny powraca w dalszym ciągu rozważań.

5. W związku z przedstawionym wyżej, bardzo złożonym charakterem kosztów świadczenia usług dydaktycznych przez uczelnie wyższe, a także ze względu na postulat solidarności w ramach wspólnoty akademickiej, Trybunał Konstytucyjny rozważał różne formy bardziej równomiernego obciążenia wszystkich studiujących w uczelniach państwowych opłatą w bardzo umiarkowanej wysokości, rozkładającą na ogół studentów część kosztów funkcjonowania uczelni jako całości, w szczególności udostępniania ogółowi jej użytkowników bazy materialnej, np. biblioteki czy bazy sportowej. Celowe wydaje się przypomnienie, że w okresie międzywojennym, choć art. 119 Konstytucji Marcowej przewidywał bezpłatność nauki w szkołach państwowych, w tym w państwowych szkołach akademickich, pobierano od studentów tzw. czesne, na które składały się, między innymi, „opłaty na pomoce naukowe (biblioteki, ćwiczenia, laboratoria, seminaria), budowę domów akademickich i profesorskich (...)” (por. Z. Cybichowski, *op.cit.*, s. 1013). Mimo obowiązywania zasady nieodpłatności kształcenia w szkołach państwowych, studenci płacili więc za – w pewnym sensie – korzystanie z infrastruktury uczelni. Trybunał zwraca uwagę, że art. 70 ust. 2 Konstytucji w sposób generalny wiąże odpłatność za naukę z poziomem kształcenia (szkoły wyższe), a nie – z rodzajem studiów. Nie oznacza to, że obecny system pobierania opłat od studentów niestacjonarnych jest

sprzeczny z powołanym przepisem Konstytucji. Oznacza natomiast, że może być rozważana w ramach istniejących regulacji konstytucyjnych pewna postać opłat o charakterze powszechnym za korzystanie z określonych usług świadczonych przez uczelnie publiczne.

VI

Po przedstawieniu istniejących możliwości sądowej kontroli opłat za studia w obu typach szkół wyższych Trybunał Konstytucyjny przystąpił do rozważenia „porównawczego” aspektu zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zarzut ten sprowadza się do twierdzenia skarżącego, że ochrona sądowa studentów uczelni niepaństwowych jest silniejsza. Rozważania zawarte w pkt IV.3. uzasadnienia wykazały, że przekonanie skarżącego o sądowej, cywilnoprawnej kontroli wysokości czesnego, w ramach umowy z niepaństwową szkołą wyższą, nie odpowiada rzeczywistości. Jednocześnie rozważania w pkt V wskazują na istnienie, choć w ograniczonym zakresie, sądowej kontroli czesnego w uczelniach państwowych.

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje jednak występowania istotnych różnic w statusie uczelni państwowych i niepaństwowych oraz – wynikających z tego – różnic sytuacji prawnej ich studentów. Trybunał zwraca też uwagę, że wprowadzenie w nowej ustawie umów dotyczących odpłatności za studia (art. 160 ust. 3) zapewne nie zmieni sytuacji studentów uczelni publicznych. Jak wyżej wskazano, trudno założyć, by ich zawieranie miało decydujące znaczenie dla charakteru więzi prawnej student – uczelnia, w szczególności, by umowy te przekształciły tę więź w stosunek cywilnoprawny. Ponadto umowy mają dotyczyć – *verba legis* – „warunków odpłatności”, nie zaś – wysokości opłat. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istnienie pewnego zróżnicowania statusu studentów dwu rodzajów uczelni nie oznacza w żadnym razie naruszenia wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości wobec prawa, w szczególności – nierówności w dostępie do sądu. Za szczególnie istotne dla odparcia tego zarzutu wydaje się dostrzeżenie, że ani w uczelniach państwowych, ani w niepaństwowych student nie dysponuje środkami prawnymi, które mogłyby doprowadzić do sądowej kontroli aktu generalnego ustalającego czesne. Mimo że chodzi o regulacje prawne należące do różnych reżimów (prawa administracyjnego i cywilnego), ten negatywny aspekt kontroli sądowej występuje w każdym z nich. Dopuszczalna jest interwencja sądu w sprawie indywidualnej, natomiast student szkoły wyższej, czy to państwowej, czy niepaństwowej, nie ma legitymacji do inicjowania sądowej kontroli przepisów wewnętrznych regulujących opłaty za studia.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, fundamentalne dla odparcia zarzutu nierówności jest spostrzeżenie, że osoby zainteresowane nauką w szkole wyższej dysponują swobodą wyboru uczelni, w której chcą studiować. Występujące w praktyce ograniczenia tej swobody dotyczą w zasadzie wyłącznie studiów dziennych w uczelniach państwowych, gdyż przyjęcie na nie, choć otwarte dla wszystkich, jest zwykle uzależnione od zdania konkursowego egzaminu (obecnie zastąpionego „konkurem matur”). Gdy zaś chodzi o wybór między płatnymi studiami w uczelniach państwowych i niepaństwowych, oczywiście w ramach istniejącej oferty, należy on do zainteresowanego. Nie ma zatem przeszkód, by osoba wyżej oceniająca status studenta szkoły niepublicznej kształciła się w takiej właśnie szkole. Jednocześnie jednak, jeśli dokonała wyboru uczelni państwowej, nie może następnie skarżyć się na gorsze traktowanie i – z powołaniem się na konstytucyjną zasadę równości – domagać się zrównania statusu studentów uczelni państwowych i niepaństwowych. Wybór uczelni, dyktowany różnymi względami, pociąga za sobą określone konsekwencje prawne i pozaprawne. Do zainteresowanego należy decyzja, które walory uczelni przeważają. Jeśli ktoś ze względu na kierunek studiów, program i poziom

kształcenia, prestiż uczelni, cenę usług, wybiera uczelnię państwową, oznacza to akceptację reżimu prawnego obowiązującego w uczelniach państwowych.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w swym ustalonym orzecznictwie za istotę równości w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji uważa równe traktowanie adresatów norm, którzy charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą prawnie relewantną. W grupie tych osób niedopuszczalne jest różnicowanie, czy to dyskryminujące, czy faworyzujące. Jak pisze Trybunał w wyroku z 7 czerwca 2004 r.: „Zasada równości daje się zatem wyrazić w formule, w myśl której nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama” (sygn. P 4/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 55; por. też wcześniejsze orzeczenie z 28 listopada 1995 r., sygn. K. 17/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 18, s. 177 oraz wyrok z 20 października 1988 r., sygn. K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96, s. 505). Zróżnicowanie sytuacji prawnej studentów szkół wyższych w zależności od statusu uczelni w pełni odpowiada tej zasadzie. Zarzut naruszenia zasady równości jest tym bardziej nieuzasadniony, że – jak już powiedziano – kandydat wyżej oceniający warunki kształcenia w uczelni niepaństwowej – może podjąć naukę w takiej właśnie szkole.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczenie przez państwo różnych form prawnych kształcenia w żadnym razie nie może być odczytywane jako krok w kierunku wprowadzenia nierówności obywateli wobec prawa. Przeciwnie, dywersyfikacja usług edukacyjnych, zarówno z punktu widzenia charakteru podmiotów świadczących te usługi, jak i charakteru studiów (licencjackie, inżynierskie, magisterskie), prowadzi do znacznego rozszerzenia możliwości zdobycia wykształcenia przez osoby o różnych zainteresowaniach i poziomie intelektualnym. Upowszechnienie wykształcenia na pewno sprzyja realizacji idei równości obywateli. Zarzut niezgodności art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji nie znajduje więc uzasadnienia.

VII

Zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, statuującego zasadę równej dla wszystkich ochrony własności, jest traktowany przez skarżącego także w aspekcie porównawczym. Jak wskazuje treść uzasadnienia skargi, skarżący uważa, że własność studentów szkół niepaństwowych jest lepiej chroniona niż uczących się w szkołach państwowych. Słabość ochrony tych drugich wynika – jak zdaje się przyjmować skarżący – z braku kontroli sądowej opłat za studia.

W związku z tak sformułowanym zarzutem Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, decyzja zakupu jakiegokolwiek towaru lub usługi jest swobodną decyzją zainteresowanego tym zakupem. Poniesiony świadomie i dobrowolnie wydatek na pewno nie może być oceniany w kategoriach konstytucyjnej ochrony własności. Niezgodność z art. 64 Konstytucji zasadniczo wchodzi w grę, gdy podmiot jest zobligowany, zwykle przez obowiązujące przepisy, do uszczuplenia swego majątku albo, na skutek określonych regulacji, ogranicza mu się możliwości rozporządzania lub uzyskiwania korzyści. Trybunał Konstytucyjny nie widzi natomiast możliwości stosowania tego standardu konstytucyjnego do oceny przepisu, który – jak art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. – przewiduje odpłatność za usługę, z której korzystanie zależy od woli podmiotów.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak związku między treścią art. 23 ust. 2 pkt 2 u.s.w. a art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Gdy zaś chodzi o porównanie ochrony praw majątkowych studentów różnego typu szkół wyższych, to – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – zostało ono dokonane w toku analizy zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Formułowany w skardze zarzut słabszej ochrony majątku studentów szkół państwowych w istocie sprowadza się do tezy,

że w ich przypadku droga sądowej kontroli opłat za studia jest pozorna. Ponieważ ten zarzut został przez Trybunał odparty, także i problem „słabszej ochrony” został wyczerpany.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.