



**RZECZPOSPOLITA
POLSKA
Rzecznik Praw
Obywatelskich**

Prof. dr Andrzej ZOLL

Warszawa 7 listopada 2001 r.

RPO/384399/01/I/MB

00-090 Warszawa Tel. centr. 827 62 61
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

**Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 oraz w związku z art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

Wnoszę o stwierdzenie, że:

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. z 1991 r. Nr 9, poz. 32 z późn. zm.) jest niezgodne z art. 152 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 1990 r. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.) w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a także jest niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 70 ust. 4 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

UZASADNIENIE

I. Zgodnie z art. 152 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 1990 r. Nr 65, poz. 85 z późn. zm.), studentowi przysługuje prawo do pomocy materialnej, w tym także do stypendium socjalnego, ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa. Warunki, formy, tryb przyznawania i wypłacania oraz wysokość pomocy, określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Ustawa jasno stanowi, że uprawnionym do otrzymania pomocy materialnej jest student. Brak w niej upoważnienia do ograniczenia, a tym bardziej pozbawienia tej pomocy studenta studiującego w systemie zaocznym, czy wieczorowym.

Na podstawie upoważnienia z art. 152 ust. 1 pkt 3 ustawy o szkolnictwie wyższym, Rada Ministrów wydała kwestionowane niniejszym wnioskiem rozporządzenie z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych. Jednak już w samym tytule rozporządzenia Rada Ministrów ograniczyła wskazaną przez Konstytucję oraz ustawę o szkolnictwie wyższym kategorię „student”, do studentów studiujących w systemie dziennym. Brak natomiast rozporządzenia określającego warunki pomocy dla pozostałych studentów. Nie wydaje się natomiast, aby ustawodawca mógł dopuszczać możliwość uznania określonego systemu studiowania za jeden z warunków odmowy przyznania pomocy materialnej. Jasno bowiem - jak wskazano powyżej - określił podmioty uprawnione do uzyskania pomocy materialnej. Są nimi studenci, bez względu na system podjętych przez nich studiów.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, rozporządzenia wydawane są przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie to winno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych

do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Zakwestionowane rozporządzenie Rady Ministrów nie może być uznane za wydane zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 152 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym. Istota niezgodności rozporządzenia z art. 152 w związku z art. 92 Konstytucji polega na przekroczeniu przez Radę Ministrów granic upoważnienia, jakiego udziela jej prawodawca w art. 152 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów określa warunki, formy, tryb przyznawania i wypłacania oraz wysokość pomocy, o której mowa w ust. 1 i 2 tego artykułu. Działając na podstawie powołanego przepisu, Rada Ministrów jako warunek uzyskania pomocy materialnej wprowadziła system studiowania. Zawężono w ten sposób krąg ustawowo uprawnionych do pomocy materialnej wyłącznie do studentów studiów dziennych. Nie sposób jednak uznać tego zawężenia za realizację upoważnienia z art. 152 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym. Arbitralne i całkowite wyłączenie możliwości uzyskania pomocy materialnej przez studentów pobierających naukę w innym systemie niż studia dzienne, jest nie do pogodzenia z fundamentalnymi przepisami Konstytucji RP.

II. W myśl art. 70 ust. 4 Konstytucji 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. Konstytucja wskazuje więc także na ogół studentów, nie ograniczając obowiązków państwa wyłącznie do studiujących w systemie dziennym.

Pewne zróżnicowanie warunków pomocy materialnej, lecz nie jej całkowite przekreślenie, bo to nie da się pogodzić z art. 31 ust. 3, ustawodawca miał jeszcze możliwość wprowadzić ustawą o szkolnictwie wyższym. Nie uczynił tego jednak, stanowiąc, że pomoc materialna przysługuje - w myśl art. 152 ust. 1 - studentowi. Skoro więc ustawodawca nie dokonał rozróżnienia żadnej kategorii studentów, co ewentualnie dawałoby możliwość wprowadzenia pewnych uzasadnionych merytorycznie odmierności w potraktowaniu studentów różnych systemów nauczania, to uznać należy, że miał na uwadze wszystkich studentów. Pozbawienie możliwości korzystania z pomocy materialnej - prawa zagwarantowanego przez Konstytucję - wprowadziło

dopiero zaskarżone rozporządzenie Rada Ministrów, zastrzegając, że prawo to przysługuje tylko studentom studiującym w systemie dziennym.

Konstytucja w art. 31 ust. 3 stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko z przyczyn wyraźnie wymienionych. Wspomniane ograniczenia mogą być wprowadzane ustawowo tylko wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Pomijając w tym momencie fakt wkraczania przez władzę wykonawczą w sferę zastrzeżoną wyłącznie dla władzy ustawodawczej, trudno nawet doszukać się powodów, dla których zgodnie z powołanym powyżej przepisem Konstytucji zasadne i usprawiedliwione byłoby wprowadzenie przedmiotowego ograniczenia.

Nadto wymieniony przepis Konstytucji zakazuje naruszania istoty wolności i praw. Jest więc oczywiste, że w sferę tę nie mogą wkraczać organy władzy wykonawczej, co nastąpiło właśnie przez wydanie przedmiotowego rozporządzenia. Rozporządzenie to jest więc także - zdaniem Rzecznika - niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W tym miejscu przypomnieć należy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że zawsze przy normowaniu ograniczeń praw i wolności ekonomicznych i socjalnych ustawa musi samodzielnie określać zasadnicze elementy regulacji prawnej, a więc - innymi słowy, nie można owych elementów zasadniczych zamieszczać w rozporządzeniu. Zawsze też zakres materii pozostawionych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres ogólnie dozwolony na tle art. 92 Konstytucji. W przeciwnym bowiem razie wprowadzenie przez Konstytucję dodatkowego wymogu, iż pewne materie mogą być regulowane "tylko w drodze ustawy" byłoby pozbawione znaczenia prawnego. Innymi słowy, ustawowe odesłanie unormowania pewnych kwestii do rozporządzenia może być wprawdzie zgodne z ogólnymi wymaganiami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ale - jeżeli kwestie te dotyczą praw i wolności jednostki - może okazać się niezgodne z art. 31 ust. 3, bo te przepisy silniej akcentują konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawężają pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia (U 7/00).

III. Zakwestionowane rozporządzenie zawiera rozwiązanie, którego nie da się obronić w świetle ustalonej linii orzecznictwa TK na temat zasady równości. W szczególności w orzeczeniu z dnia 9 czerwca 1997 r., K. 24/96, Trybunał Konstytucyjny uznał, że z odstępstwem od zasady równości mamy do czynienia, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną istotną cechą. Nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub niedopuszczalnego uprzywilejowania. Konieczna jest jeszcze bowiem ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania. „Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa. Trybunał wielokrotnie podkreślał związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczając zróżnicowanie w prawie, o ile jest ono usprawiedliwione” (np. orz. z 28 listopada z 1995 r., K 17/95).

Nie do podważenia jest fakt, że status studenta stanowi ową istotną cechę wspólną zaś przyjęte przez rozporządzenie kryterium różnicowania ma charakter czysto formalny, a jego skutki -jak o tym będzie jeszcze mowa - nie dadzą się pogodzić się z zasadą sprawiedliwości. Niezależnie od wyboru systemu studiowania, podejmujący naukę uzyskują status studenta, otrzymują indeks, a co najistotniejsze, ich prawa i obowiązki regulują te same przepisy Konstytucji, a także ustawy o szkolnictwie wyższym. Ich dyplomy mają też formalnie taką samą wartość, zaś jedynym istotnym i usprawiedliwionym wyróżnikiem jest status materialny konkretnych osób, czego jednak kwestionowane rozporządzenie nie bierze w ogóle pod uwagę.

W orzecznictwie Trybunał podkreśla też, że realizacja konstytucyjnych zasad równości oraz sprawiedliwości społecznej nie oznacza konieczności przyznawania wszystkim kategoriom obywateli jednakowych praw i obowiązków. Co więcej, prawidłowa realizacja tych zasad wymaga, w określonych sytuacjach, aby prawa i obowiązki poszczególnych grup obywateli kształtowane były w sposób odmienny. Prawo ustawodawcy do odmiennego kształtowania praw i obowiązków określonej kategorii obywateli obwarowane jest jednak wymogiem istnienia pomiędzy tymi podmiotami odmienności w ich sytuacji faktycznej. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego różnicowanie w prawie jest dopuszczalne, o ile jest

usprawiedliwione (K. 4/94, K. 1/95), a w pewnych przypadkach różnicowanie jest wręcz powinnością warunkującą osiągnięcie faktycznej równości (Por. J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 276). Czym jednak usprawiedliwić kwestionowane zróżnicowanie praw studentów studiów dziennych i zaocznych, czy wieczorowych, którzy znajdują się w identycznej sytuacji materialnej (taki sam dochód na głowę na członka rodziny)?

Powszechnie wiadomo, że w ostatnich latach nauka w systemie zaocznym lub wieczorowym podejmowana jest już nie tylko przez osoby pracujące, dla których wybór jednego z tych dwóch systemów jest jedyną możliwością pogłębiania wiedzy i podnoszenia swoich kwalifikacji. Dziś wraz ze wzrostem ilości osób podejmujących naukę w szkołach wyższych, powstała nowa sytuacja, w której wspomniane systemy wybierane są także przez osoby, które pomimo chęci podjęcia nauki w systemie dziennym, a także braku obowiązków zawodowych, zmuszone niejako są do studiowania w systemie zaocznym lub wieczorowym. Powodem tego jest znacznie większa liczba chętnych, aniżeli ilość oferowanych przez szkoły wyższe miejsc na studiach dziennych. Jest więc dziś oczywiste, że obok osób pracujących, naukę na studiach wieczorowych lub zaocznych podejmują osoby niepracujące, często pozostające wciąż na wyłącznym utrzymaniu rodziców. Zarówno więc jedna, jak i druga grupa osób, z racji wyboru płatnych studiów zaocznych lub wieczorowych, jest czasem znacznie bardziej obciążona finansowo w związku z koniecznością uiszczenia stosownych opłat za naukę, aniżeli osoby studiuje w systemie dziennym. Czym więc tłumaczyć, że to właśnie im Rada Ministrów zabrała prawo do uzyskania - w razie konieczności - stosownej pomocy finansowej ze strony państwa? Wprowadzenie przez Radę Ministrów zaskarżonego przez Rzecznika ograniczenia nie jest więc ani racjonalne, ani usprawiedliwione. Co więcej stwarza warunki pogarszające i tak już trudniejszą sytuację finansową studentów wieczorowych i zaocznych.

Konstytucja RP w art. 70 gwarantuje każdemu prawo do nauki. W celu powszechnej realizacji tego prawa Konstytucja wprowadza zasadę bezpłatności nauki w szkołach publicznych. Przepis ten dotyczy szeroko pojmowanego prawa do nauki, obejmującego także wyższe uczelnie. W odniesieniu do szkół wyższych ustawa może dopuścić jednak świadczenie niektórych usług edukacyjnych za odpłatnością. Zgodnie z ust. 4 tego artykułu, 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. Owa pomoc materialna jest więc tworzona i wspierana dla zapewnienia równego dostępu do wykształcenia. Oczywistym jest przecież, że określenie „dostęp” nie może oznaczać samego faktu stworzenia takiej ilości szkół wyższych, która zapewnia wszystkim chętnym do nauki osobom możliwość uzyskania indeksu i rozpoczęcia nauki. Dostęp oznaczać musi nadto faktyczną możliwość kontynuowania jej, oznaczać musi warunki pozwalające na rozpoczęcie, kontynuowanie i zakończenie nauki. Powszechny i równy dostęp staje się bowiem fikcją w sytuacji, kiedy zobowiązani do opłacania nauki na studiach zaocznych, czy wieczorowych studenci nie mają żadnych szans na pomoc państwa w razie ewentualnego pogorszenia się ich sytuacji finansowej.

Przyjęcie więc przez Radę Ministrów wskazanych rozwiązań nie znajduje - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - żadnego uzasadnienia i stanowi naruszenie zasady z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która łącznie z przepisami Konstytucji wyznacza standard ochrony praw w demokratycznym państwie jakim jest Rzeczpospolita Polska.

IV. Również Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając kwestię konstytucyjności przepisów wprowadzających odpłatność za naukę w szkole wyższej, stanął na stanowisku, że system studiowania nie może w żadnym razie rzutować na gwarantowaną przez Konstytucję pomoc materialną i stypendialną stwierdzając w szczególności:

„Trzeba jednocześnie zauważyć, że dopuszczalność wprowadzenia systemu odpłatności nie zdejmuje ze szkoły publicznej obowiązku podejmowania starań o tworzenie odpowiednich warunków wsparcia i pomocy dla studentów uiszczających czesne, np. poprzez uruchamianie pomocy stypendialnej i socjalnej (...). Ta sfera działań szkoły publicznej musi być w konsekwencji brana pod uwagę przy ustalaniu zasad polityki edukacyjnej państwa, które odpowiada za tworzenie i wspieranie systemów pomocy dla studentów, zgodnie z nakazem konstytucyjnym zawartym w ust. 4 art. 70. (...) 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. Istniejąca praktyka nie zawsze odpowiada tym wymaganiom, co potwierdza fakt, że w niektórych uczelniach warunki i jakość kształcenia oferowanego w ramach studiów odpłatnych zasadniczo odbiegają na niekorzyść od tych, które szkoła zapewnia w ramach studiów bezpłatnych" (TK 18/99).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, argumentacja Trybunału zawarta w powyższym wyroku ma bezpośrednie zastosowanie do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

V. Na podstawie wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg obywateli łatwo dostrzec, że w praktyce funkcjonowanie zaskarżonego rozporządzenia daje skutki będące zaprzeczeniem realizacji zasady sprawiedliwości społecznej w demokratycznym państwie prawnym. Przykładem takiej sytuacji jest sprawa rozpatrywana przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, sygn. akt I SA 2706/00.

Student wieczorowych studiów prawniczych Uniwersytetu Warszawskiego wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na odmowę Odwoławczej Komisji Stypendialnej przy Zarządzie Samorządu Studentów Uniwersytetu Warszawskiego udzielenia mu stypendium socjalnego i specjalnego dla osób niepełnosprawnych, podnosząc zarzut przekroczenia delegacji ustawowej zawartej w art. 152 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym. Skarżący nadto wniósł o wystąpienie przez skład orzekający do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy przedmiotowe rozporządzenie Rady Ministrów jest zgodne z Konstytucją RP. Skład orzekający NSA nie uwzględnił skargi uznając, że Rada Ministrów, jako uprawniona do określenia warunków przyznawania studentom pomocy materialnej, upoważniona była do określenia jako jednego z nich dziennego systemu studiowania. Tym samym - zdaniem NSA - nie wykroczyła

poza zakres upoważnienia zawartego w art. 152 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym.

Jak wynika z wcześniejszych wywodów, Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela tego poglądu. Podkreślić jednak wypada, iż przytoczony casus w sposób drastyczny obnaża dyskryminacyjny charakter kwestionowanego rozporządzenia. Odmowa przyznania pomocy spotkała - w majestacie prawa - zaocznego studenta niepełnosprawnego, a więc osobę, wobec której władze publiczne mają szczególne obowiązki.

Reasumując stwierdzić należy, że zaskarżone rozporządzenie Rady Ministrów jest niezgodne z art. 152 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także jest niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 70 ust. 4 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Mając to wszystko na uwadze, wnoszę jak w sentencji wniosku.

/-/ Andrzej Zoll