

RCL.DPiO 5604-4/14

**ANALIZA**

**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
Z DNIA 10 GRUDNIA 2013 R., SYGN. AKT K 16/13**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2013 r., sygn. akt K 16/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 18 grudnia 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 1588.

**2. Sentencja orzeczenia:**

**Art. 94 ust. 5 w związku z art. 95 ust. 1** ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, 742 i 1544 oraz z 2013 r. poz. 675 i 829) **w zakresie**, w jakim uzależniają prawo niepublicznych szkół wyższych do dotacji ze środków publicznych od warunków ustalonych w rozporządzeniu, są niezgodne z **art. 70 ust. 3 zdanie trzecie** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Z dniem wejścia wyroku w życie, tj. z dniem 18 grudnia 2013 r., art. 95 ust. 1 utracił moc obowiązującą w całości (wszystkie wskazane w nim elementy są niezgodne z Konstytucją), zaś art. 94 ust. 5 utracił moc obowiązującą w części, w jakiej przewiduje ustalenie zasad otrzymywania wymienionych w nim dotacji w rozporządzeniu.

**4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego była ocena zgodności art. 94 ust. 5 w związku z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U.

z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.; dalej: u.p.s.w.) z art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji. Zakwestionowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznika) regulacja dotyczy określenia warunków przyznawania dotacji uczelniom niepublicznym. W ramach niniejszej analizy konieczne jest przedstawienie normatywnego kontekstu kontrolowanych przepisów.

Na gruncie u.p.s.w. (art. 2 ust. 1 pkt 2-3) wyróżniono dwa rodzaje uczelni: uczelnie publiczne (uczelnie utworzone przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej) oraz uczelnie niepubliczne (uczelnie utworzone przez osobę fizyczną albo osobę prawną niebędącą państwową ani samorządową osobą prawną). Regulacje dotyczące finansowania działalności obu rodzajów uczelni znalazły się z rozdziale 4 (*Mienie i finanse uczelni*) działu II u.p.s.w. Szczegółowo określono w nim zasady finansowania działalności uczelni publicznych z dotacji z budżetu państwa. Skromniejsza regulacja dotyczy dotacji dla uczelni niepublicznych. Zgodnie z art. 94 u.p.s.w., uczelnia niepubliczna otrzymuje dotację na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów oraz doktorantów (ust. 4) oraz zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom będącym osobami niepełnosprawnymi warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia (ust. 4a). Sposób podziału ww. dotacji został określony w rozporządzeniach Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego: z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych oraz jednostek naukowych na pomoc materialną dla studentów i doktorantów (Dz. U. Nr 160, poz. 957) oraz z dnia 8 lutego 2012 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych (Dz. U. poz. 202, z późn. zm.).

Ponadto zgodnie z zakwestionowanym (w części) przez Rzecznika art. 94 ust. 5 uczelnia niepubliczna spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1 może otrzymać dotację przeznaczoną na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, a także dotacje na dofinansowanie kosztów realizacji: 1) zadań związanych z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty; 2) zadań uczelni wojskowej związanych z obroną narodową; 3) zadań uczelni artystycznej związanych z działalnością kulturalną w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej; 4) zadań uczelni morskiej związanych z utrzymaniem statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych dla kadr morskich; 5) zadań związanych ze świadczeniami zdrowotnymi, wykonywanymi w ramach kształcenia studentów studiów stacjonarnych w podstawowej jednostce organizacyjnej uczelni medycznej lub innej uczelni publicznej, w której prowadzone jest kształcenie na kierunkach medycznych pod bezpośrednim nadzorem nauczycieli akademickich posiadających kwalifikacje do

wykonywania zawodu medycznego właściwego ze względu na treści kształcenia; 6) zadań związanych z prowadzeniem podyplomowego kształcenia w celu zdobywania specjalizacji przez lekarzy, lekarzy dentyistów, lekarzy weterynarii, farmaceutów, pielęgniarki i położne oraz przez diagnostów laboratoryjnych; 7) inwestycji, w tym służących kształceniu studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi.

Art. 95 ust. 1 (zakwestionowany przez Rzecznika w całości) stanowi, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje, o których mowa w art. 94, oraz sposób kontroli ich wykorzystania, uwzględniając jakość kształcenia w uczelni, liczbę nauczycieli akademickich, dla których uczelnia jest podstawowym miejscem pracy, liczbę kształconych w uczelni studentów studiów stacjonarnych i uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, zaangażowanie własnych środków w rozwój bazy materialnej uczelni oraz osiągnięcia uczelni w dotychczasowym kształceniu. Powyższe upoważnienie do wydania rozporządzenia nie doczekało się realizacji.

Trzeba też wskazać, że w budżecie państwa jest również określana dotacja podmiotowa na dofinansowanie zadań projakościowych (art. 94b ust. 1), przeznaczona m.in. na finansowanie zadań związanych z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich prowadzonych w uczelniach niepublicznych oraz finansowanie zwiększenia wysokości stypendiów doktoranckich w uczelniach publicznych i niepublicznych. Ponadto uczelnie obu rodzajów mogą otrzymywać inne środki finansowe z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, a także pozyskiwać środki finansowe przewidziane w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 615, z późn. zm.) oraz pochodzące ze źródeł zagranicznych (zwłaszcza programów Unii Europejskiej).

## **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Wzorcem oceny zakwestionowanej regulacji w niniejszej sprawie był przepis art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji („Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa”), a ściślej płynący z niego nakaz ustawowej formy regulacji warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się po raz pierwszy na temat art. 70 ust. 3 zdanie trzecie w ww. zakresie.

Jak zauważył Trybunał, art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji (w relewantnym zakresie) jest jednym z wielu przepisów Konstytucji formułujących zasadę wyłączności ustawowej formy

regulacji. Wspólnym mianownikiem tego typu przepisów jest ich funkcja – nakaz zastosowania formy ustawowej powoduje, że dane kwestie są regulowane w aktach tworzonych przez wyspecjalizowany, kolegialny organ władzy ustawodawczej o silnej legitymacji demokratycznej. Wieloetapowe i wielopodmiotowe postępowanie ustawodawcze sprzyja jawności i przewidywalności procesu tworzenia prawa, realizuje więc nakaz budowy zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikający z art. 2 Konstytucji. Ponadto w porównaniu z aktami wykonawczymi uregulowania ustawowe cechuje większa stabilność, będąca przejawem zasady pewności prawa. Jak podkreślił Trybunał, w badanym zakresie konieczność zachowania formy ustawowej pełni funkcje gwarancyjne (służebne) wobec praw lub wolności wynikających z art. 70 ust. 1-3 Konstytucji: prawa do nauki, wolności wyboru rodzaju szkoły i – przede wszystkim – prawa zakładania szkół niepublicznych. Jego rola jest taka sama, jak nakaz określenia w ustawie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 3 Konstytucji; wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. K 40/97, K 39/00, oraz K 14/11).

Jak słusznie skonstatował Trybunał, z treści art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji płynie obowiązek, a nie możliwość wydania przez ustawodawcę odpowiedniego aktu prawnego (aktów prawnych). Przepis ten stanowi przy tym silniejszy wariant zasady wyłączności ustawowej, bowiem nie pozostawia ustawodawcy swobody decyzyjnej co do normowania lub nienormowania danej kwestii, tak jak np. art. 17 Konstytucji, zgodnie z którym ustawodawca obok samorządów terytorialnych może (ale nie musi) tworzyć również inne samorządy (zwłaszcza zawodowe), a dopiero gdy zdecyduje się na taki krok, konieczną formą regulacji będzie forma ustawowa.

Trybunał ustalił również znaczenie wyrażenia „warunki udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych”. Po pierwsze, wyrażenie „szkoły niepubliczne” odnosi się do wszystkich szkół niepublicznych, niezależnie od skali i szerokości działalności, przy czym możliwe jest różnicowanie stopnia finansowania ze względu na przyjęte kryteria (wynikające np. z przyjętej polityki edukacyjnej).

Po drugie, „udział władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych” obejmuje przeznaczanie środków publicznych na działalność tych podmiotów bez względu na formę i tryb przydzielania funduszy. W pojęciu tym mieszczą się wszelkiego typu dotacje i pożyczki, a także darowizny mienia. Trybunał trafnie podkreślił, że słowo „udział” samo w sobie nie implikuje żadnego konkretnego poziomu finansowania, przesądza jednakże, że wkład państwa musi osiągnąć jakiś stopień minimalny, tak by zawarte w art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji upoważnienie zostało zrealizowane, i równocześnie nie może być równoznaczny z pełnym finansowaniem, gdyż prowadziłoby to do zrównania szkół publicznych ze szkołami niepublicznymi. Przy ustalaniu stopnia udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych ustawodawca powinien

brać pod uwagę potrzebę zapewnienia powszechności dostępu do edukacji (art. 70 ust. 4 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji), które mogą być ograniczane jedynie w zgodzie z przesłankami wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (w tym m.in. ze względu na konieczność zapewnienia równowagi budżetowej).

Po trzecie, nakaz uregulowania w ustawie „warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych” należy rozumieć jako obowiązek zawarcia w ustawie pełnej (wyczerpującej, kompletnej) listy konkretnych, samodzielnych i nadających się do wyegzekwowania wymogów (przesłanek, podstaw, kryteriów) uzyskania takich środków przez szkoły niepubliczne. Pojęcie to obejmuje zarówno czynniki merytoryczne, jak i kwestie proceduralne – wszystkie okoliczności decydujące o przyznaniu lub nieprzyznaniu finansowania muszą się znaleźć w ustawie, przy czym treść „warunków” nie jest narzucona przez Konstytucję. Wobec powyższego w aktach wykonawczych do ustawy mogą się znaleźć jedynie takie aspekty warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych, które w żaden sposób nie przesądzą kwestii otrzymania przez uczelnie finansowania i jego wysokości.

W niniejszej sprawie istota problemu konstytucyjnego sprowadzała się do stwierdzenia, czy art. 94 ust. 5 w związku z art. 95 ust. 1 u.p.s.w. przekazują do uregulowania w rozporządzeniu treści stanowiące materię zarezerwowaną dla aktu rangi ustawowej. Zdaniem Trybunału ustawodawca w sposób sprzeczny z art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji scedował określenie „warunków i trybu występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje [...] oraz sposobu kontroli ich wykorzystania” na właściwego ministra, pozostawiając mu znaczną swobodę wyboru konkretnych rozwiązań. Zawarte w ustawie wytyczne merytoryczne nie mają charakteru samoistnych, konkretnych kryteriów finansowania wyższych szkół niepublicznych, ponieważ na ich podstawie nie można rozstrzygnąć o zakresie podmiotowym ani przedmiotowym należnego dofinansowania. W rezultacie przesłanki otrzymania dotacji zostałyby określone samodzielnie przez ministra w rozporządzeniu (gdyby takowe zostało wydane), którego treść nie byłaby wyznaczona przez żadne przepisy prawa o szkolnictwie wyższym.

Konkluzja powyższa opiera się na stwierdzeniu, że wszystkie kwestie przekazane przez zakwestionowane przepisy do unormowania w rozporządzeniu („warunki i tryb występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje [...] oraz sposób kontroli ich wykorzystania”) mieszczą się w konstytucyjnym (autonomicznym) pojęciu „warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych”, które, jak wskazano wyżej, ma szeroki zakres, obejmuje bowiem zarówno kryteria merytoryczne przyznania dotacji szkołom niepublicznym (a więc „warunki” w rozumieniu zaskarżonych przepisów), jak i zagadnienia proceduralne na wszystkich

etapach postępowania (od przydzielania środków, przez nadzór nad ich bieżącym wykorzystywaniem, po kontrolę efektów końcowych udzielonego wsparcia).

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Sama w sobie utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji nie powoduje następstw prawnych dla uczelni niepublicznych, bowiem wobec niewydania (po dziś dzień) rozporządzenia, które stanowiłoby realizację upoważnienia ustawowego z art. 95 ust. 1 u.p.s.w., zakwestionowane przepisy nie były w praktyce stosowane (nie były podstawą otrzymania jakiegokolwiek dotacji).

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Zdaniem Trybunału, prawodawca ma dwie możliwości sanowania stwierdzonego stanu niekonstytucyjności (co jest niezbędne, gdyż skutkiem derogacji trybunalskiej w niniejszej sprawie nie jest przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją). Pierwszą z nich jest określenie przez ustawodawcę „warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych” na gruncie prawa o szkolnictwie wyższym, czyli ustawowe uregulowanie gwarancji zasad ubiegania się o środki z budżetu państwa przez uczelnie niepubliczne, tak by możliwe było złożenie wniosku o dotacje na podstawie art. 94 ust. 5 u.p.s.w. Drugim możliwym kierunkiem interwencji legislacyjnej – jeżeli ustawodawca uzna, że dotacje wymienione w tym przepisie nie powinny być dostępne dla szkół niepublicznych (np. ze względu na zmianę priorytetów polityki edukacyjnej państwa lub ich częściowe dublowanie się z innymi sposobami finansowania) – jest wyraźne przesądzenie tego w ustawie.

Na marginesie trzeba podkreślić, że Trybunał nie badał konstytucyjności obecnego systemu finansowania uczelni niepublicznych – ani pod względem formalnym, ani merytorycznym – a w szczególności nie oceniał, jaki stopień udziału władz publicznych w finansowaniu uczelni niepublicznych jest optymalny.

## **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Z uwagi na wynikający z art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji obowiązek ustawowego określenia „warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych” oraz

trwający od 2005 r. (od wejścia w życie u.p.s.w.) stan braku możliwości skorzystania przez uczelnie niepubliczne z dotacji przewidzianych w art. 94 ust. 5 u.p.s.w., Trybunał sygnalizuje pilną potrzebę podjęcia działań legislacyjnych w tym zakresie.

## **2. Podmiot wykonujący orzeczenie:**

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

## **3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

Projektem wykonującym niniejsze orzeczenie jest rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw. Projekt wpłynął do Sejmu dnia 17 stycznia 2014 r. (druk sejmowy nr 2085); 6 lutego 2014 r. odbyło się w komisjach I czytanie projektu. Projektowana nowelizacja zakłada całkowite uchylenie art. 94 ust. 5 i zmianę treści art. 95 ust. 1 w taki sposób, że będzie on upoważniał ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu podziału i trybu przekazywania uczelniom niepublicznym dotacji, o której mowa w art. 94b ust. 1 pkt 4 (dotacji podmiotowej na dofinansowanie zadań projakościowych przeznaczonej na finansowanie zadań związanych z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich prowadzonych w uczelniach niepublicznych), biorąc pod uwagę liczbę uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kosztochłonność stacjonarnych studiów doktoranckich w poszczególnych dziedzinach nauki i sztuki, mając na względzie wzmocnienie jakości kształcenia uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich w uczelni niepublicznej.

Projektodawca wybrał zatem drugą ze wskazanych przez Trybunał możliwości wykonania wyroku, tj. całkowitą rezygnację z przyznania uczelniom niepublicznym dotacji przewidzianej w art. 94 ust. 5 u.p.s.w.

DYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa  
*Barbara Trojanowska-Wysocka*  
dr Barbara Trojanowska-Wysocka

Sporządził:  
A. Piotrowski

*A. Piotrowski*  
13.03.2014

