

JOLANTA BUCIŃSKA

INTERPRETACJA KONSTYTUCYJNEJ ZASADY BEZPŁATNOŚCI NAUCZANIA

I. WSTĘP

Prawo do nauki należy do podstawowych praw jednostki we współczesnym społeczeństwie. Jego realizacja pozwala na urzeczywistnianie pozostałych praw i wolności człowieka. Jest ono nie tylko uprawnieniem jednostki, ale stanowi również nieodzowny warunek pełnego uczestnictwa człowieka w życiu społecznym i jednocześnie rozwoju społeczeństwa. Na zasadzie powszechnego kształcenia opiera się rozwój gospodarczy i cywilizacyjny państw. Prawo do nauki powinno być zatem postrzegane zarówno jako wartość indywidualna, jak i jako ważne dobro całego społeczeństwa. Dlatego organizację edukacji zapewniającej powszechny dostęp do kształcenia powierza się władzy publicznej i traktuje jako jedno z jej najważniejszych zadań. W wyniku rozwoju myśli oświeceniowej prawo do nauki objęło merytoryczne przekazywanie wiedzy, a także odpowiedni system szkół, w obrębie którego ten proces się dokonuje. Począwszy od XVIII wieku, rola państwa w zakresie odpowiedzialności za kształcenie ewoluowała w kierunku przejmowania coraz większego ciężaru zapewnienia świadczeń dydaktycznych. Początkowo ograniczała się ona do wspierania struktur nauczania istniejących już w ramach różnych instytucji prywatnych, wojskowych czy religijnych.

Obecnie przeważający udział w tworzeniu i utrzymywaniu systemu oświatowego należy do państwa. Dzięki odpowiednim ustawom zabezpiecza ono

przestrzeganie prawa człowieka do nauki i instytucji ułatwiających ludziom ich egzekwowanie. Prawo do nauki należy zatem do grupy praw, które wymagają istnienia odpowiedniej infrastruktury cywilizacyjnej oraz środków zmierzających do jego realizacji. Zastrzeżenia może budzić wprowadzanie zmian w szkolnictwie wyższym, zwłaszcza niepublicznym, spowodowane samofinansowaniem w całości studiów przez studentów, bez zagwarantowania ze strony państwa realnego nadzoru merytorycznego, jak i formalnego. Rozwój różnych typów szkół oraz rodzajów kształcenia bez dostatecznej kontroli państwowej doprowadził do wypaczenia konstytucyjnej zasady powszechnego i równego dostępu do edukacji oraz nieodpłatnego nauczania. Jego skutkiem jest różnicowanie studentów pod względem dostępu do państwowego wsparcia, a także brak gwarancji indywidualnej pomocy finansowej. W tym kontekście szczególnie ważna wydaje się kwestia interpretacji konstytucyjnej zasady bezpłatnego nauczania.

II. KONSTYTUCYJNE PRAWO DO NAUKI

Konstytucja RP z 1997 r. przyjęła szerokie uregulowanie statusu jednostki, tworząc w rozdziale II katalog wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, gdzie wymienia się między innymi prawo do nauki. Wskazuje to na zamiar ustrojodawcy uregulowania przepisów odnoszących się do przedmiotowej materii w sposób kompletny i wyczerpujący. Ustalenie treści prawa do nauki powinno wynikać z analizy art. 70 Konstytucji, natomiast ustalenie jego granic powinno odbywać się na drodze interpretacji przede wszystkim w art. 31, ust. 3 ustawy zasadniczej. Prezentując problematykę prawa do nauki, należy mieć na uwadze generalną zasadę, wyrażoną w art. 8 Konstytucji RP, iż przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że stanowi ona inaczej. Celem takiego zapisu jest zapewnienie większej realności, egzekwowalności oraz praktycznej stosowalności praw i wolności zapewnionych w Konstytucji. Stąd wypływa wniosek, że także przepisy dotyczące praw i wolności powinny być stosowane bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

Uznanie Konstytucji za akt najwyższej usytuowany w hierarchii źródeł prawa oznacza, że wszystkie akty prawne muszą być z nią zgodne. Skutkiem tego organy państwowe nie dysponują takim faktycznym władztwem, które prowadziłyby do ustawowego ograniczania gwarancji ujętych w Konstytucji. Ich wprowadzenie uzasadnia jedynie możliwość powstania zagrożenia bezpie-

czeństwa lub porządku publicznego, względy ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty chronionych praw i wolności. W sytuacji, gdy konstytucyjne prawa i wolności zostaną jednak naruszone, każdemu obywatelowi przysądza się prawo do zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą na niezgodność ustawy z Konstytucją.

Prawo do nauki zostało zapisane w Konstytucji wśród praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych w postaci zapisu „każdy ma prawo do nauki”. Zapis ten oznacza, że prawo to ma charakter powszechny, przysługuje więc każdej osobie przebywającej na terytorium RP bez względu na przynależność państwową.

Prawo do nauki jest połączone z obowiązkiem nauki i obowiązkiem szkolnym. Konstytucja wprowadziła obowiązek nauki do osiemnastego roku życia. Obowiązek ten został sprecyzowany w ramach ustawodawstwa zwykłego, w ustawie z dn. 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹. Sformułowany przepis ust. 2 gwarantuje bezpłatną naukę w szkołach publicznych. Ustawa dopuszcza jednak świadczenie niektórych usług edukacyjnych za odpłatnością w publicznych szkołach wyższych.

Ponadto ust. 3 daje rodzicom możliwość wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Ustanawia także wolność tworzenia szkół różnego stopnia – podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych – oraz zakładów wychowawczych innych niż publiczne. Zatem prawo do zakładania szkół niepublicznych nie przysługuje każdemu człowiekowi, ale tylko obywatelom i instytucjom. Do podmiotów tych należeć mogą osoby fizyczne i prawne. Konkretyzacja przepisów określających warunki zakładania szkół niepublicznych, ich działalności oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi ma być przeprowadzona na drodze ustawy. Wynika z tego, że Konstytucja dopuszcza możliwość ustanowienia częściowego finansowania przez państwo szkół niepublicznych, które zobowiązane są realizować funkcje publiczne. Dotyczy to kwestii obowiązku szkolnego, realizacji programu nauczania ustalonego przez odpowiednie władze publiczne oraz podlegania pod nadzór ze strony państwa. Trzeba jednak zaznaczyć, że szkoły publiczne realizują cel publiczny w znacznie szerszym i odmiennym treściowo zakresie niż szkoły prywatne.

¹ Tekst jednolity zob. Dz.U. 1996, nr 67, poz. 329 ze zmianami.

Zakres przedmiotowy art. 70 można interpretować jako prawo tworzące roszczenie względem władz publicznych o dostęp do instytucji umożliwiających wykształcenie, o czym może świadczyć zapis określający obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do nauki (ust. 4). W tym celu władze publiczne mają tworzyć i wspierać systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Przeciwna jest interpretacja wskazująca, iż prawo do nauki to wolność człowieka polegająca na swobodzie wyboru, w którą władze publiczne nie mogą godzić poprzez jakiegokolwiek działania. Sprowadza się to do zakazu przeszkadzania w nauce².

III. STANDARDY MIĘDZYNARODOWE

Należy zauważyć, że swoboda konstytucyjnej regulacji prawa do nauki została w znacznym stopniu ograniczona, gdyż ustrojodawca musiał brać pod uwagę istniejące standardy międzynarodowe, zwłaszcza te, które obowiązują Polskę w następstwie ratyfikacji przez nią stosownych traktatów dotyczących praw człowieka. Wśród najważniejszych dokumentów międzynarodowych, których postanowienia wpłynęły na kształt konstytucyjnych unormowań problematyki praw człowieka, w tym prawa do nauki, należy wymienić *Powszechną Deklarację Praw Człowieka*, *Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*³, a także *Europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*⁴. Uniwersalny charakter prawa człowieka do nauki został również potwierdzony postanowieniami *Europejskiej Karty Praw Podstawowych*⁵.

² Zob. O. M. R u d a k, *Prawo do nauki*, [w:] B. B a n a s z a k, A. P r e i s n e r (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 505.

³ Art. 13 *Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*, przyjętego 16 grudnia 1966 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, przekład urzędowy: Dz.U. 1977, nr 38, poz. 169.

⁴ Art. 2 *Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, przyjętego 20 marca 1952 r., przekład urzędowy: Dz.U. 1994, nr 67, poz. 287.

⁵ Art. 14 *Europejskiej Karty Praw Podstawowych z 2 października 2000 r.*, zob. w: S. H a m b u r a, M. M u s z y ń s k i, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001.

W *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* potwierdza się prawo każdego człowieka do oświaty⁶. Podobny pogląd wyrażony został na gruncie przepisów *Paktu Praw Gospodarczych*, który stanowi, że państwa strony niniejszego paktu uznają prawo każdego do nauki. Z kolei w *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* prawo do nauki jest formułowane w sposób negatywny, jako zakaz pozbawiania kogokolwiek prawa do nauki. Wyprowadza się z niego obowiązki po stronie państwa wyjątkowej ochrony uczących się, tak aby działania państwa nie ograniczały im możliwości pobierania nauki. Z konstrukcji tego przepisu nie wynika natomiast obowiązek tworzenia na koszt państwa systemu oświaty, dotowania nauczania specjalnego trybu lub na szczególnym poziomie. Jest to spowodowane tym, że wszystkie państwa będące członkami Rady Europy mają już powszechnie dostępny system edukacji publicznej. Stąd zakres regulacji zawarty w *Konwencji* ogranicza się tylko do gwarancji powszechnego dostępu do instytucji edukacyjnych już istniejących⁷.

Na kształt regulacji konstytucyjnego prawa do nauki w ust. 3 oddziaływało również postanowienie ujęte w art. 26, ust. 3 *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, uznającej prawo rodziców do pierwszeństwa w wyborze rodzaju nauczania, które ma być dane ich dzieciom. Regulacja konstytucyjna w tym zakresie odpowiada również zapisowi wyrażonemu w art. 13, ust. 3 *Paktu Praw Gospodarczych*, głoszącemu prawo rodziców lub opiekunów prawnych do wyboru dla swych dzieci szkół innych niż szkoły założone przez władze publiczne. Ogranicza się jednak możliwość wyboru szkół do takich, które odpowiadają minimalnym wymaganiom w zakresie nauczania, jakie mogą być ustalone lub zatwierdzone przez państwo.

W dokumentach międzynarodowych można również znaleźć odniesienie do problematyki bezpłatnego kształcenia. W *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* mowa jest o wprowadzeniu bezpłatnej nauki przynajmniej w stopniu podstawowym. Podobnie *Pakt Praw Gospodarczych* proklamuje wprowadzenie bezpłatnego nauczania na poziomie podstawowym oraz postuluje stopniowe rozszerzanie bezpłatnej edukacji na szkoły średnie i wyższe. Do

⁶ Art. 26 *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, uchwalonej 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1996, s. 154-159.

⁷ Orzeczenie ETPC w Belgijskiej sprawie językowej, 23.7.1968, A.6, par. 5; M. A. N o - w i c k i, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 511.

kwestii bezpłatności kształcenia nie odnosi się *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, ograniczając się tylko do formuły zakazu pozbawiania prawa do nauki. Na uwagę zasługuje to, iż konstytucyjne ujęcie prawa do nauki nie tylko uwzględnia gwarancje wynikające z przepisów prawa międzynarodowego, ale nawet nieco je rozszerza. W Konstytucji jest bowiem mowa o bezpłatności w szkołach publicznych, bez ograniczania jej do określonego poziomu. Ograniczeniem zasady powszechnej dostępności nauki jest dopuszczenie wprowadzenia odpłatności za niektóre usługi edukacyjne świadczone przez publiczne szkoły wyższe. Przy czym opłata za kształcenie nie musi pokrywać wszystkich kosztów związanych z prowadzeniem działalności edukacyjnej. Sprecyzowanie pojęcia usługi edukacyjnej i określenie jej rodzajów Konstytucja pozostawia ustawodawstwu zwykłemu, co w praktyce nie nastąpiło. Ustawa o szkolnictwie wyższym nie wyróżnia pojęcia płatnych usług edukacyjnych.

IV. BEZPŁATNOŚĆ NAUCZANIA

1. ZAŁOŻENIA PROJEKTODAWCÓW

Problem bezpłatności nauczania wzbudzał wiele kontrowersji już na etapie prac nad projektem Konstytucji. Podejmując dyskusje na temat prawa do nauki, Komisja Konstytucyjna miała do rozwiązania cztery kwestie. Pierwszą z nich był obowiązek nauki, drugą – bezpłatność czy też ewentualna częściowa odpłatność w szkołach publicznych, trzecią – swoboda nauczania, czwartą – autonomia szkół wyższych. Jednak sprawa finansowania nauczania w szkołach publicznych zdominowała dyskusję na temat konstytucyjnego prawa do nauki⁸.

Przeważało przekonanie, iż nie jest możliwe zapewnienie bezpłatnej nauki na wszystkich szczeblach dla wszystkich chętnych, co czyni iluzorycznym konstytucyjny zapis o bezpłatności nauczania. Z drugiej strony należy przestrzegać zasady równości obywateli wobec prawa. O ile pogląd o potrzebie bezpłatnego nauczania na poziomie szkoły podstawowej i średniej był przyjmowany niemal bezsprzecznie, o tyle najwięcej dyskusji skupiała kwestia

⁸ Zob. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, 04.04.95, nr 16, 1437/II.

wprowadzenia czesnego za naukę w publicznych szkołach wyższych⁹. Bezpłatne kształcenie w szkołach publicznych jako jeden z elementów miało zagwarantować powszechny dostęp do nauczania. Różnice dotyczyły przede wszystkim metod i środków zapewniających realizację prawa do bezpłatnego kształcenia się oraz poziomu szkolnictwa, do którego nauka byłaby świadczona bezpłatnie. Rozwiązaniem tego problemu było przyznanie priorytetu zasadzie równego dostępu do wykształcenia. Z kolei bezpłatność szkolnictwa miała służyć jako środek do realizacji zasady równości szans. Postulowano również, aby odpłatności za naukę towarzyszył odpowiedni system wsparcia finansowego ze strony państwa¹⁰. Kryterium przyznania pomocy nie byłby czynnik materialny, ale zdolności osoby studiującej. Potrzebę tak szczegółowej regulacji prawa do nauki argumentowano koniecznością określenia dyrektyw dla przyszłego ustawodawstwa, w warunkach dopuszczalności częściowej odpłatności za naukę¹¹.

Ostatecznie ograniczono się do wskazania, że Konstytucja gwarantuje bezpłatność nauki w szkołach publicznych, przy czym dopuszczalne jest ustawowe wprowadzenie katalogu wybranych usług edukacyjnych, świadczonych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością (ust. 2). System pomocy uczniom i studentom, określony w osobnym ustępie (ust. 4), został uniezależniony od kwestii wprowadzania opłat za naukę. Odrębną kwestią pozostaje bezpłatność nauczania dla osób nie będących obywatelami polskimi. Chociaż propozycja zawężenia zakresu podmiotów prawa do nauki tylko do obywateli nie znalazła poparcia Komisji Konstytucyjnej, to w interpretacji jej członków prawo do nauki nie wyklucza możliwości pobierania opłat za naukę od cudzoziemców.

2. ZASADA BEZPŁATNOŚCI W KONTEKŚCIE ZASAD POWSZECHNEGO I RÓWNEGO DOSTĘPU DO WYKSZTAŁCENIA

Zasada bezpłatności nauczania w szkołach publicznych stanowi jeden z elementów składających się na gwarantowane konstytucyjnie prawo do

⁹ Zob. szerzej J. P i l c z y ń s k i, *Konstytucyjna lista rozbieżności*, „Rzeczpospolita” z dn. 23 października 1996 r.

¹⁰ Wniosek taki przedłożył poseł Unii Wolności J. Cierniewski („Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, 04.04.95., nr 16, 1437/II).

¹¹ Zob. dyskusje w komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” (Wydawnictwo Sejmowe) 1994, nr X, s. 165.

nauki. Gwarancję tę należy odczytywać w sposób sprowadzający się do jak najszerszego w sensie podmiotowym zagwarantowania prawa do nauki. Stanowi ona zatem środek prowadzący do jak najpełniejszego urzeczywistnienia prawa do nauki. Nie przedstawia natomiast celu samego w sobie. W tym sensie ma charakter wtórny i instrumentalny. Wynika z tego, że zasada bezpłatności, regulowana przez konstytucyjny przepis art. 70, ust. 2, nie może być rozumiana jako absolutna i nieograniczona. Nie może też być odbierana jako bezwzględne zapewnienie możliwości pobierania bezpłatnej nauki każdej osobie, która spełnia formalne warunki do studiowania w szkole wyższej¹². Gwarancja taka miałaby charakter niemożliwej do spełnienia obietnicy. Ponadto tego rodzaju zapewnienie naruszałoby inne podstawowe zasady i wartości wskazane bezpośrednio przez Konstytucję, dotyczące np. ochrony finansów publicznych¹³. Dlatego Konstytucja dopuszcza na zasadzie wyjątku możliwość wprowadzenia na drodze ustawowej odpłatności za usługi edukacyjne. Dotyczy to tylko niektórych świadczeń edukacyjnych i tylko wyższych szkół publicznych. Wyjątek odpłatności za naukę nie odnosi się tym samym do szkół podstawowych i średnich. Niedozwolone jest zatem pobieranie opłat przez publiczną szkołę aż do stopnia szkoły średniej. Zakaz ten nie wyklucza natomiast możliwości tworzenia płatnych prywatnych szkół podstawowych lub średnich.

Prócz tego zasada bezpłatności nie jedynym narzędziem, którym dysponuje państwo przy realizacji konstytucyjnego prawa do nauki. Formy urzeczywistnienia tego prawa mogą przybierać różną postać i nie wyczerpują jednej kategorii środków. Na gruncie Konstytucji można wskazać gwarancję powszechnego i równego dostępu do wykształcenia udzielaną przez władzę publiczną¹⁴, prawo obywateli i instytucji do zakładania szkół na wszystkich szczeblach edukacji¹⁵ oraz autonomię szkół wyższych¹⁶. Celem nie jest zatem zapewnienie bezpłatności nauczania, lecz stworzenie jednostce realnych szans kształcenia się na różnych stopniach edukacyjnych, w tym także na poziomie wyższym. Z konfrontacji nakazu bezpłatnego świadczenia nauki, który w praktyce ogranicza możliwości uczelni w urzeczywistnianiu prawa do nauki dla wszystkich, z powszechnym i równym dostępem do wykształ-

¹² Por. orzeczenie TK z 8 listopada 2000 r., SK. 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

¹³ Por. art. 216, ust. 1, 4 i 5 oraz art. 219, ust. 1 Konstytucji.

¹⁴ Art. 70, ust. 4.

¹⁵ Art. 70, ust. 3.

¹⁶ Art. 70, ust. 5.

cenia, wpływa wniosek, że nie ma między nimi prostej zależności. Nie można uznać, że im więcej usług edukacyjnych jest świadczonych bezpłatnie, tym większy i powszechniejszy jest dostęp do szkół¹⁷. Jak zauważa TK, zasada nieodpłatnego nauczania jest wyrazem określonej koncepcji udziału władz publicznych w realizacji zadań powierzonych przez Konstytucję, związanych z kształtowaniem takiego systemu edukacji, który może zapewnić w najpełniejszy sposób powszechny i równy dostęp do studiów¹⁸. Przyjęta w Konstytucji zasada bezpłatności nauczania nie może być interpretowana jako zamykająca ostatecznie możliwość prowadzenia nauki na poziomie wyższym w innym trybie niż nieodpłatnie.

Ponadto dopuszczalność wprowadzania określonych odpłatnych form nauczania w wyższej szkole publicznej nie może prowadzić do różnicowania w jakości świadczeń edukacyjnych oferowanych przez uczelnie publiczne w ramach różnych trybów nauczania. Zasada równego dostępu do kształcenia wymaga równego traktowania studentów publicznej szkoły wyższej, bez względu na to, w jakim systemie odbywają się studia. Dotyczy ona przede wszystkim tego samego poziomu nauczania, gwarantowanego poprzez odpowiednią organizację i obsadę kadrową. W żadnym wypadku nie można uznać za dopuszczalną występującej w praktyce zasady obniżania jakości usług edukacyjnych oferowanych w ramach studiów odpłatnych.

3. ZASADY KSZTAŁTOWANIA OPŁAT

Dopuszczona w Konstytucji – na zasadzie wyjątku – możliwość wprowadzenia odpłatności za naukę może być ustalona na drodze ustawy lub przez organy uczelni wyższych, na mocy konstytucyjnej zasady autonomii i wynikającego z niej prawa do wydawania aktów wewnętrznych, w tym kompetencji do regulowania wysokości opłat za określone zajęcia dydaktyczne¹⁹. Interpretowana zgodnie z Konstytucją ustawa przesądza o zasadach kształtowania odpłatności za studia, a zarazem stanowi gwarancję zasadności co do ich wprowadzania i wysokości. Kompetencje szkół wyższych z kolei dotyczą ustalania wysokości opłat i należy je rozumieć jako prawo organów autono-

¹⁷ Pogląd taki potwierdzają obserwacje systemów finansowania szkół publicznych w wielu krajach europejskich.

¹⁸ Orzeczenie SK 18/99.

¹⁹ Pogląd taki potwierdza w swym orzeczeniu TK, odnosząc się do możliwości przekazania przez rozporządzenie Rady Ministrów kompetencji ustalania wysokości opłat za studia na rzecz rektora wyższej uczelni. Orzeczenie SK 18/99.

micznej uczelni do określania opłat w ramach obowiązującego porządku prawnego. Zatem określenie zasad kształtowania opłat za studia następuje w ustawie, zgodnie z Konstytucją, natomiast ustalenie konkretnych opłat na dany okres należy do uprawnień uczelni i ma charakter wykonawczy w stosunku do przepisów prawa. Ponadto podlega kontroli sądowej co do zgodności wysokości opłat z obowiązującym prawem²⁰. Natomiast błędne zastosowanie przepisu nie może być przedmiotem skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto do kompetencji Trybunału nie należy rozpatrywanie konstytucyjności aktów uczelnianych ze względu na ich nienormatywny charakter²¹.

Zważywszy na powyższe ustalenia należy stwierdzić, że możliwość pobierania opłat nie może być wprowadzana dowolnie, a nawet podlega pewnym ograniczeniom. Co do zasady ustalonej w ustawie, wysokość opłat nie może przekraczać kosztów ponoszonych w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia zajęć w danej uczelni²². Uwzględniając postanowienia Konstytucji oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowym zakresie, można wyróżnić następujące zasady kształtowania opłat za studia.

Pierwsza z nich dotyczy celu, jaki ma być realizowany przez szkoły wyższe. Odpłatność może być wprowadzona wyłącznie w celu zapewnienia szerszego dostępu do nauki. Nauczanie w trybie odpłatnym stanowić ma przede wszystkim formę zaspokojenia rzeczywistych potrzeb społecznych związanych z dostępem do studiów.

Po drugie, kształtowanie opłaty musi podlegać ograniczeniom w zakresie i wysokości, w jakich jest to niezbędne dla zwrotu kosztów uruchomienia i prowadzenia studiów nie znajdujących pokrycia w środkach publicznych. Innymi słowy, niedopuszczalne jest ustalanie opłat za zajęcia dydaktyczne w takim stopniu, w jakim są one pokrywane przez pozostające w dyspozycji uczelni środki publiczne. Następstwem tego jest zakaz prowadzenia przez publiczną szkołę wyższą działalności nadającej jej charakter instytucji komercyjnej, prowadzącej działalność gospodarczą na zasadach konkurencji ze szkołami prywatnymi, która podlega prawom wolnego rynku i nastawiona jest na zysk. Zakaz ten wynika stąd, iż szkoły publiczne dysponują mieniem państwowym – czy to w postaci środków trwałych, czy też środków pienięż-

²⁰ W przypadku uczelni państwowych kontrolę sprawuje NSA.

²¹ Por. orzeczenie SK 18/99.

²² Por. art. 99, ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 27 lipca 2005 r., Dz.U. 2005, nr 164, poz. 1365.

nych pochodzących z budżetu państwa. Zostały one wyposażone nie tylko w majątek w chwili powstania, lecz również w prawo do dotacji oraz w mechanizmy prawne stabilizujące pozycję kadry naukowo-dydaktycznej.

Po trzecie, działalność dydaktyczna uczelni pokrywana ze środków publicznych powinna być działalnością podstawową. Inne formy nauczania pełnią funkcję pomocniczą. Wiąże się z tym czwarty warunek – wprowadzający ograniczenie w aspekcie ilościowym. Wynikające z konstytucyjnej zasady bezpłatne nauczanie musi pozostać formą dominującą wśród różnych form aktywności szkół wyższych. Dotyczy to również proporcji kształcenia studentów studiów bezpłatnych i odpłatnych, z korzyścią dla tych pierwszych.

Piąty rodzaj ograniczeń odnosi się do upoważnienia do wprowadzania opłat tylko w odniesieniu do tych form działalności szkół, które wykraczają poza zakres podstawowy. Jak zauważa w swym orzeczeniu TK, odpłatność za niektóre usługi edukacyjne nie może w żadnym wypadku obejmować tej sfery działalności dydaktycznej publicznej szkoły wyższej, która znajduje pełne pokrycie w udostępnionych szkole środkach publicznych²³.

Ostatni warunek możliwości wprowadzania opłat za świadczenia edukacyjne dotyczy aspektu przedmiotowego tych świadczeń. Mianowicie Konstytucja mówi o dopuszczalności ustalania odpłatności jedynie w odniesieniu do niektórych usług dydaktycznych. Możliwość ta nie może więc polegać na wprowadzaniu odpłatności w ramach wszystkich istniejących form studiów w szkole wyższej. Zatem autonomia szkół wyższych nie oznacza nieograniczonej swobody co do ustalania liczby studentów przyjmowanych na studia płatne, jak i co do wysokości ustanawianych opłat za usługi edukacyjne. Trzeba jednocześnie zauważyć, że dopuszczalność wprowadzania 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, ustalenie możliwości zwalniania i ulg w płatności czesnego, czy wreszcie pomocy organizacyjnej przy uzyskiwaniu tanich, niskoprocentowanych kredytów bankowych przez studentów²⁴. Ta sfera działań uczelni wynikająca z zasady autonomii musi być brana pod uwagę przy ustalaniu wysokości i warunków opłat za usługi edukacyjne.

²³ Por. orzeczenie SK 18/99.

²⁴ Na temat środków pomocy finansowej szerzej zob. orzeczenie TK z 30.11.1999, Ts 97/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 19 oraz z 2.07.2002, U 7/01, OTK-A ZU 2002, nr 4, poz. 48.

V. UWAGI KOŃCOWE

Bezpłatność nauczania, przynajmniej na poziomie podstawowym, znajduje potwierdzenie w aktach prawnych o charakterze międzynarodowym, w tym także w *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*. Problematykę bezpłatnego świadczenia usług edukacyjnych regulują również przepisy Konstytucji (art. 70, ust. 2). Z konstytucyjnej konstrukcji prawa do nauki wynika, że zasada bezpłatności nauczania nie ma charakteru autonomicznego i służy zapewnieniu jak najszerszego i równego dostępu do szkół. Można przyjąć, że taki też był zamiar ustrojodawcy, gdyż za taką interpretacją zasady bezpłatności przemawiają argumenty zgłaszane podczas prac nad przygotowaniem projektu Konstytucji.

Na zasadzie wyjątku ustawa zasadnicza dopuszcza możliwość wprowadzania opłat za niektóre usługi edukacyjne świadczone przez publiczne szkoły wyższe. Sam fakt wprowadzenia odpłatności za naukę nie narusza konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do nauki, w tym powszechnego i równego dostępu do kształcenia, gdyż – jak wyraził to TK – urzeczywistnianie prawa do nauki może przybierać różnorodne formy prawne, w tym także postać odpłatności za świadczenia edukacyjne. W związku z tym bezpłatność nie stanowi jedynego środka, jakim dysponuje państwo przy urzeczywistnianiu prawa do nauki. Wprowadzenie odpłatności nauczania ma zatem realizować ten sam cel co zasada bezpłatności, czyli zapewniać dostęp do wykształcenia. Odpłatność stanowi wyjątek od zasady i dlatego powinna być wąsko interpretowana, co oznacza, że może być wprowadzana wyłącznie w tak określonym celu, a jej stosowanie podlega ograniczeniom ustalonym prawem.

Przedstawione wyżej ograniczenia wskazują, że wysokość opłat nie może być ustalana dowolnie, a jedynie w zakresie i wysokości, w jakich niezbędny koszt studiów nie znajduje pokrycia w środkach publicznych. Ponadto podlega ona kontroli sądowno-administracyjnej co do zgodności tej wysokości z obowiązującym prawem. Ustalenie wysokości opłat przez uczelnię wyższą – czy to w postaci regulaminu, czy też zarządzenia – nie ma charakteru normatywnego i jako takie nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być również błędne zastosowanie przepisu, nawet jeśli prowadzi do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności.

INTERPRETATION OF THE CONSTITUTIONAL RULE OF FREE EDUCATION

S u m m a r y

The right to education belongs to the fundamental rights of an individual in the contemporary society. Maintaining and development of the society's potential depends on realization of this right. Hence, the right to education should be perceived not only as an individual value, but also as an important good of the whole society. The universal dimension of the right to education is stressed by international documents on human rights, in this way effecting standardization of defining the rights of an individual also on the national level. The Constitution of the Republic of Poland of 1997 in Art. 70 recognizes the right of every citizen to education, at the same time pointing to the public authorities' duty to secure general and equal access to education for all the citizens. One of the ways of implementing the rules of general and equal access to education is the constitutional rule of educational performances being free. Hence, the rule of free education plays the role of a subsidiary means to achieve the aim, which is a general and equal access to education. As an exception, the constitution allows the possibility of introducing paid education in higher education institutions. However, this only concerns public institutions and it cannot include all educational performances. Introducing a fee is possible by way of an act, and its amount is limited by the legal order. In the interpretation decision of the Constitutional Tribunal it was said that it is permissible to introduce fees in public higher education institutions in the range and amount that is indispensable because of the costs of education.

Translated by Tadeusz Karłowicz

Słowa kluczowe: konstytucja, prawa człowieka, prawo do nauki, bezpłatność nauczania.

Key words: constitution, human rights, right to education, free education.