

Odpłatność studiów stacjonarnych w wyższej szkole publicznej w świetle art. 70 ust. 2 Konstytucji RP

Artykuł w ukazał się w „Przeglądzie Prawa Publicznego” 5/2010

2 XII 2009 r. na Uniwersytecie Warszawskim miała miejsce konferencja zorganizowana przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencję Rektorów Zawodowych Szkół Polskich i Fundację Rektorów Polskich, dotycząca reformy szkolnictwa wyższego. Jednym z postulatów uczestników konferencji, który dotyczył sanacji szkolnictwa wyższego, było wprowadzenie nieekwiwalentnej opłaty za studia w publicznych szkołach wyższych dla studentów studiów stacjonarnych. Rektorzy chcą wprowadzenia powszechnego czesnego od 2015 r. J. Woźnicki, prezes FRP, stwierdził: „Proponujemy czesne na poziomie około jednej czwartej średnich kosztów kształcenia w uczelniach publicznych”. Czesne miałyby być takiej samej wysokości na każdym kierunku. Trzy czwarte kosztów studiów nadal finansowałoby państwo¹. Kwestia odpłatności pobierania nauki w szkole wyższej publicznej w trybie stacjonarnym była przedmiotem gorących sporów zarówno podczas prac nad Konstytucją RP z 1997 r.², jak i w okresie późniejszym. Postawić wobec tego należy pytanie: czy taka regulacja jest możliwa do pogodzenia z normami art. 70 ust. 2 Konstytucji RP z 2 IV 1997 r?

I

¹ R. Czeladko, *Studia będą płacone?*, „Rzeczpospolita” z 1 grudnia 2009 r. Proponowane zasady wprowadzenia czesnego opierają się na założeniu, że student studiów stacjonarnych w uczelni publicznej wnosi ograniczoną, co do wysokości, jednakową dla wszystkich, opłatę za studia jako swój udział w finansowaniu studiów, bez względu na realny koszt swoich studiów (wyjątkiem mogłyby być tylko szczególne przypadki precyzyjnie zdefiniowane w rozporządzeniu ministra). Różnice pokrywa państwo – bez względu na jej wysokość. Por. A. Matysiak (oprac.), *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010-2020 - projekt środowiskowy*, Warszawa 2009, s. 107, 116 – 117.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z zm.).

Lapidarna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 10 XII 1948 r.³, w art. 26 ust. 1 zawiera postanowienia: „Każda osoba ma prawo do nauki. Nauczanie powinno być nieodpłatne, przynajmniej w zakresie kształcenia podstawowego. Wykształcenie podstawowe jest przymusowe. Wykształcenie techniczne, zawodowe ma być powszechnie dostępne, a wykształcenie wyższe ma być dostępne na równi dla wszystkich na podstawie rzeczywistych osiągnięć”.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁴ był już nieco bardziej precyzyjny, gdyż wskazał w art. 13 ust. 2 lit. a, b, c, że „nauczanie podstawowe będzie obowiązkowe, bezpłatne i dostępne dla wszystkich”, „nauczanie średnie w jego różnych formach, włączając w to średnie nauczanie techniczne i zawodowe, będzie powszechnie dostępne dla wszystkich (...) w szczególności stopniowego wprowadzania bezpłatnej nauki”, a „nauczanie wyższe będzie w równym stopniu dostępne dla wszystkich na podstawie kryterium zdolności, w wyniku zastosowania wszystkich odpowiednich środków, w szczególności stopniowego wprowadzania bezpłatnej nauki”.

W Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie poruszono problemu prawa do nauki. Kwestię podjęto lapidarnie protokołem dodatkowym do tej Konwencji z 20 III 1952 r.⁵

Zasada nieodpłatności nauki w szkołach publicznych ściśle związana jest z prawem do nauki. Konstytucjonalizacji prawa do nauki w określonym zakresie po raz pierwszy dokonano w Konstytucji Francji z 1791 r.⁶, co wkrótce uznano za niemalże powszechny standard konstytucyjny.

Poszczególne konstytucje ustanawiają zasadę bezpłatności⁷ nauczania w szkołach publicznych, choć brakuje ujednoliconego standardu dotyczącego zakresu tego świadczenia. I tak np. art. 65 ust. 1 Konstytucji Chorwacji, art. 42 ust. 3 Konstytucji Irlandii, art. 74 ust. 1 Konstytucji Niemiec, art. 19 Konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej, art. 72 ust. 2 Konstytucji Portugalii czy § 70 (F) Konstytucji Węgier gwarantują jedynie bezpłatność nauki w szkołach publicznych na

³ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r., [na:] www.ms.gov.pl.

⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. 1977, nr 38, poz. 169).

⁵ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284).

⁶ Konstytucji Francji z 3 września 1791 r., [na:] <http://sourcebook.fsc.edu>; Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 70*, [w:] Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 1.

⁷ Właściwie należałoby mówić o odpłatności pośredniej, tj. dokonanej poprzez publiczną redystrybucję dochodu narodowego.

poziomie szkół podstawowych, z ewentualną możliwością zwiększenia zakresu nieodpłatności na poziomie ustawodawstwa krajowego⁸.

Jak wynika z powyższego zestawienia gwarancja nieodpłatności pobierania nauki w szkołach ponadpodstawowych nie musi znajdować akceptacji na poziomie ustaw zasadniczych, a zakres gwarancji nieodpłatności w art. 70 ust. 2 Konstytucji RP został określony bardzo wysoko. Mimo to ustrojodawca zdawał sobie sprawę z konieczności reglamentacji dostępu do dobra wysoko cenionego społecznie, za jakie niewątpliwie uznać należy wykształcenie. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka wymagała bezpłatnej edukacji na poziomie „przynajmniej” podstawowym, polski ustrojodawca zwiększył poziom gwarancji bezpłatności, stosując się niejako do zaleceń, być może mimowolnie, Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, lansującego stopniowo zwiększany zakres „bezpłatnej” nauki⁹.

II

Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 17 III 1921 r.¹⁰ uregulowano podstawy ustroju oświaty oraz prawa do nauki. A. Łopatka utrzymywał jednak, że Konstytucja RP z 1921 r. nie uznała prawa obywateli do nauki, a zwłaszcza nie traktowała jako prawa człowieka¹¹. W socjalistycznej doktrynie prawa państwowego utarł się pogląd jakoby pierwszym aktem rangi konstytucyjnej, który świadomie zagwarantował prawo do nauki była Konstytucja ZSRR z 5 XII 1936 r.¹². Pogląd ten obecnie nie znajduje szerokiej akceptacji.

W art.119 Konstytucji „marcowej” czytamy: „Nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna. Państwo zapewni uczniom, wyjątkowo zdolnym a niezamożnym, stypendja na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych”. Warto zauważyć, że sprawa bezpłatności nauki szkolnej w niepodległej Polsce wywołała pewne spory. Ostatecznie przyjęto zasadę bezpłatności nauki we wszystkich szkołach publicznych

⁸ Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r., Warszawa 1995, s. 32 – 33; Konstytucja Irlandii przyjęta 1 lipca 1937 r., Warszawa 2006, s. 76; Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., Warszawa 2000, s. 58 – 59; Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r., [na:] <http://confinder.richmond.edu>; Konstytucja Republiki Węgierskiej z 18 sierpnia 1949 r., Warszawa 2002, s. 76.

⁹ Tym samym przyjęto inny tok rozumowania, niż ten np. W. Komarnickiego, który uważał, że nieodpłatność nauki uzasadniona jest jedynie w granicach wyznaczonych zakresem przymusu edukacyjnego. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 561.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267).

¹¹ A. Łopatka, *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 231.

¹² Por. Z. Kędzia, *Prawa i obowiązki obywateli. Wybór źródeł*, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 300, [cyt. za:] A. Łopatka, *Jednostka...*, op. cit, s. 231.

z zaznaczeniem, że państwo zapewni uczniom wyjątkowo zdolnym i niezamożnym utrzymanie w zakładach średnich i wyższych. Postanowienie to miało charakter w zasadzie programowy, nie było właściwie wykonywane w praktyce i nie weszło do Ustawy konstytucyjnej z 23 IV 1935 roku¹³. W. Jaworski wyraził dezaprobatę dla brzmienia artykułu 119: „ustęp pierwszy nie da się, z wyjątkiem szkół powszechnych, rzeczowo uzasadnić”¹⁴.

Czytając literalnie przepis art. 119 można było dojść do wniosku, że pobieranie nauki w wyższych szkołach państwowych nie może odbywać się za odpłatnością. Ustawa o szkołach akademickich z 1920 r.¹⁵ przewidywała jednak odpłatność za pobieraną naukę w tego typu szkołach, stąd też przepis Konstytucji nie został w praktyce wykonany. Najwyższy Trybunał Administracyjny, oddalając skargę studentki Uniwersytetu Lwowskiego na bezprawność pobierania czesnego przez rektora, wskazał na konieczność uchwalenia przepisu wykonawczego¹⁶.

Fundamentem konstytucyjnym polityki oświatowej „Polski Ludowej” był art. 61 ust. 1¹⁷ Konstytucji PRL z 1952 r., gwarantujący obywatelom prawo do nauki, zgodnie z ust. 2 zapewnione przez:

1. powszechne, bezpłatne i obowiązkowe szkoły podstawowe;
2. stałą rozbudowę szkolnictwa średniego ogólnokształcącego i zawodowego oraz szkolnictwa wyższego;
3. pomoc państwa w podnoszeniu kwalifikacji obywateli zatrudnionych w zakładach przemysłowych i innych ośrodkach pracy w mieście i na wsi;
4. system stypendiów państwowych, rozbudowę burs, internatów i domów akademickich oraz innych form pomocy materialnej dla dzieci robotników, pracujących chłopów i inteligencji.

¹³ K. Dobrzyński, *Programy oświatowe polskiej radykalnej lewicy socjalistycznej i polityka oświatowa PZPR*, Warszawa 1982, s. 33. Por. Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. 1935, nr 30, poz. 227). Zauważyć należy również, że Ustawa konstytucyjna „przemilczała” bezpłatność nauczania (utrzymując w mocy część uregulowań dotyczących praw i wolności w brzmieniu Konstytucji z 1921 r., vide art. 81), natomiast centralne władze państwowe, a szczególnie personifikujący suwerenność państwową Prezydent RP, w obawie przed sprzeciwem społecznym starały się nie podnosić kwestii odpłatności za naukę. Administracja terenowa i samorządowa niekiedy decydowała się na pobieranie opłat za naukę w szkołach publicznych. Pogwałceniem art. 119 było wprowadzanie do szkół średnich i wyższych taksy administracyjnej i wymuszenie tzw. składek. W szkołach średnich praktykowano opłaty roczne (czesne), opłaty za ćwiczenia, egzaminy i seminaria, aczkolwiek funkcjonowało wiele ulg i zwolnień od tego obowiązku.

¹⁴ W. Jaworski, *Prawo polityczne od 2 października 1919 r. do 4 lipca 1921 r.*, Kraków 1921, s. 713. W. Komarnicki dodał: „art. 119 wywołał zagranicą zdziwienie jako curiosum nadmiernej szczodroblewości twórców konstytucji”, [w:] *Polskie prawo polityczne...*, op. cit., s. 561.

¹⁵ Ustawa o szkołach akademickich z 13 lipca 1920 r. (Dz. U. 1920, nr 72, poz. 494).

¹⁶ O. Rudak, *Prawo do nauki*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 490.

¹⁷ Zgodnie z pierwotną numeracją aktu. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. nr 33, poz. 232 z zm.).

Czytając przytoczony kompleks norm PRL nie jest łatwo autorytatywnie rozstrzygnąć, które postanowienia mają charakter deklaracji politycznych, a które zobowiązują władze do konkretnych działań. Konstytucyjne sformułowanie prawa do nauki zapewnić miało możliwość dostępu każdego obywatela do szkół wszystkich stopni, co znów wynikało z konstytucyjnej zasady równości. Z zasadą równości w związku pozostawała zasada bezpłatności pobierania nauki (literalnie czytając przepis: w szkole podstawowej, co w tym przypadku uznać należałoby za lapsus językowy ustrojodawcy), wyrównująca dysproporcje ekonomiczne i kulturalne między jednostkami i klasami, a także w założeniu dająca każdemu identyczne możliwości rozwoju intelektualnego i przez to awansu społecznego. E. Erazmus rozumiał zasadę szerzej niż tylko ograniczenie działań państwa do zapewnienia bezpłatności zajęć szkolnych, lecz jako zobowiązanie do maksymalnego obniżania w budżetach rodzinnych kosztów utrzymania i kształcenia przez prowadzenie określonej polityki socjalnej przez państwo wobec dzieci i młodzieży¹⁸. Dostęp do bezpłatnej edukacji, szczególnie dla dzieci i młodzieży pochodzenia robotniczo – chłopskiego, stanowił jeden z czołowych elementów „obietnicy modernizacyjnej” złożonej społeczeństwu przez władze państwowe, a wzrastający poziom skolaryzacji miał wręcz legitymizować nowy ośrodek władzy do rządzenia.

III

W. Skrzydło uznał zasadę nieodpłatności nauczania w szkołach publicznych za gwarancję realizacji prawa do nauki¹⁹. Państwo przyjęło na siebie ciężar wykształcenia młodego pokolenia, choć zasada „bezpłatności” nie została ograniczona jedynie do pewnej grupy wiekowej. Zasada oznacza w praktyce, że szkoły i placówki publiczne otrzymują na realizację zadań oświatowych kwoty pieniężne. Środki finansowe w większości przypadków pochodzą z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a te znów otrzymują je z budżetu państwa w formie dotacji i subwencji, aczkolwiek regulacja konstytucyjna nie przesądza o konkretnej organizacji systemu finansowania²⁰.

Nieodpłatność nauczania wynikała z przeświadczenia, że edukacja jest szczególnego rodzaju dobrem, które powinno być powszechnie dostępne, choćby w imię „równości szans”. Ze względu na przeświadczenie o korzyściach płynących z wykształcenia i jednocześnie

¹⁸ E. Erazmus, *Prawo do nauki w Polsce Ludowej*, Poznań 1974, s. 122.

¹⁹ W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I, Kraków 2002, s. 67.

²⁰ Por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2000 r. (SK 18/99).

obawy o to czy wszyscy będą mogli ją opłacić – jak niejednokrotnie argumentowali zwolennicy takiej formuły – interwencja państwa stała się nieodzowna²¹. Nie można dokładnie zidentyfikować i zmierzyć korzyści społecznych płynących z publicznego szkolnictwa, istnieje jednak ogólna zgoda, że są one znaczne²². Wobec trudności z zebraniem dowodów empirycznych niełatwo udowodnić zwolennikom subwencjonowania szkolnictwa wyższego, że korzyści przewyższyły straty, a wycofanie środków publicznych prowadzić musi do regresu oświaty.

Art. 70 ust. 2²³ Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. zagwarantowano bezpłatność nauki w szkołach publicznych, przy czym za „niektóre” usługi edukacyjne²⁴, świadczone przez publiczne szkoły wyższe, ustawa może przewidywać odpłatność. Regulacją zasugerowano, że podstawowa działalność szkół wyższych publicznych została objęta zasadą bezpłatności, a tylko niektóre usługi edukacyjne mogą wiązać się z odpłatnością.

Przepisem zasugerowano również, że szczególne dobro jakim jest dostępność wykształcenia na poziomie wyższym w szkołach publicznych nie ma charakteru nieograniczonego. Zasadą generalną stała się więc nieodpłatność nauki w szkołach publicznych, lecz nie jest to zasada absolutna i nieograniczona, na co wskazuje przepis Konstytucji. Zasada nieodpłatności, będąca bez wątpienia bardzo ważnym elementem art. 70 Konstytucji, w kształcie zaproponowanym przez ustrojodawcę, nabrała więc charakteru wtórnego i instrumentalnego wobec prawa do nauki w ścisłym rozumieniu. Taka regulacja zapewne wynikła z chęci pogodzenia możliwości szerokiego dostępu do wykształcenia z potencjalnymi możliwościami budżetu państwa. Prawo do nauki w konstytucyjnym kształcie, uzupełnione co do zasady nieodpłatnością pobieranej nauki w szkołach publicznych i socjalnymi gwarancjami władz publicznych dla uczących się, zostało pomyślane więc jako pewny rodzaj tzw. świadczenia społecznego.

Zasada nieodpłatności nauczania w szkołach publicznych, oznacza że za naukę w szkołach publicznych nie pobiera się opłat od uczniów, rodziców lub opiekunów prawnych.

²¹ J. E. Chubb, T. M. Moe, *Politics, markets and America's schools*, Washington D.C. 1990, s. 225. Por. J. B. Tilak, *Szkolnictwo wyższe – państwo a rynek*, [w:] *Unesco a szkolnictwo wyższe: dwugłos w sprawie prywatyzacji szkolnictwa wyższego*, Warszawa 2005, s. 12.

²² Ibidem, s. 15.

²³ „Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością”. W trakcie prac nad Konstytucją proponowano pierwotnie: „Nauczanie w szkołach publicznych jest bezpłatne. /Dopuszcza się częściową odpłatność nauczania w szkołach wyższych/” „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr 1437/II. Ostatecznie przyjęte brzmienie jest nieco precyzyjniejsze i klarowniejsze.

²⁴ J. Woźnicki wyróżnił następujące usługi edukacyjne świadczone przez szkoły wyższe: studia wyższe prowadzące do dyplomu licencjata i magistra, studia doktoranckie, usługi pozostałe (np. kursy, studia podyplomowe). Por. J. Woźnicki (red.), *Model publicznej szkoły wyższej i jej otoczenia systemowego: zasadnicze kierunki nowelizacji prawa w szkolnictwie wyższym*, Warszawa 1998, s. 52.

Profil lub typ szkół podstawowych i ponadpodstawowych nie może uzasadniać wyjątków od tej reguły. Nie można tej zasady rozumieć „rozszerzająco”, tzn. domagać się np. refundowania kosztów zakupu pomocy naukowych, aczkolwiek norma nie stoi w sprzeczności z prawem organizowania przez szkoły publiczne podstawowe i ponadpodstawowe odpłatnych zajęć nadobowiązkowych. *A contrario* wnioskować można było, że we wszelkich szkołach niepublicznych pobieranie takich opłat będzie dozwolone²⁵.

W drugim zdaniu art. 70 ust. 2 zawarto normę imperatywnie jednoznaczną, ale odsyłającą do regulacji ustawowej, która może sformułowanie „niektóre” – jak pokazała praktyka – potraktować jako pojemny treściowo termin²⁶. Przepis Konstytucji, stwarzający „furtkę” do wprowadzenia odpłatności za niektóre usługi edukacyjne w szkołach publicznych wyższych, był empirycznym dowodem na stosunkową łatwość z jaką przyszło władzom publicznym „wycofanie się” z tego segmentu gospodarki, tzn. jeżeli nie całkowite urynkowanie, to chociaż wprowadzenie pewnych mechanizmów rynkowych i przerzucenie kosztów usługi na potencjalnych beneficjentów.

Wprowadzenie możliwości odpłatności za „niektóre usługi edukacyjne” („zasada reglamentacji”) na publicznych uczelniach wyższych n i e o z n a c z a ł o, że są to jednostki, które nie realizują powszechności prawa do nauki. Szkoła publiczna realizująca zadania publiczne, nawet odpłatnie -nie musi to wcale oznaczać odpłatności całkowitej, ekwiwalentnej- nie jest instytucją komercyjną i jej głównym celem nadal nie jest osiągnięcie zysku. Taka regulacja jednak nie wpisywała się w koncepcję „socjalnego” prawa do nauki przyjętą w polskim prawodawstwie, ale nie wydała się być sprzeczna np. z zasadami sprawiedliwości społecznej. Zauważyć jednak można, że zakres świadczeń socjalnych państwa, tutaj rozumianych jako zapewnienie nieodpłatnego kształcenia, jest kwestią umowną, a samo państwo prawa socjalne niejednokrotnie traktuje relatywnie.

IV

²⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 93. W tym miejscu należy wskazać na niedosyt regulacji dotyczących odpłatności „niektórych usług” w publicznych szkołach wyższych. Regulacja art. 99 Prawa o szkolnictwie wyższym z 27 lipca 2005 r. (Dz. U. 2005, nr 164, poz. 1365 z zm.), jak pokazuje praktyka, jest oceniana jako niewystarczająca. Odczuwalny jest brak zamkniętego katalogu nieodpłatnych świadczeń, który przeciwdziałałby, dość licznym dodajmy, nadużyciom popełnianym przez niektóre uczelnie. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego zapowiada wprowadzenie regulacji określających koszyk gwarantowanych usług edukacyjnych. Por. Ł. Guza, *Student nie zapłaci za poprawkę i obronę pracy*, „Gazeta Prawna” z 28 stycznia 2009 r.

²⁶ Głos P. Andrzejewskiego, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie, 17 października 2002, Warszawa 2002, s. 126. O wadach tej regulacji pisze L. Wiśniewski, *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 141.

Podczas prac nad polską ustawą zasadniczą istniała zgoda co do faktu konieczności zapewnienia gwarancji nieodpłatności nauki w szkołach na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym. Problematyczna okazała się być kwestia odpłatności za naukę w publicznych szkołach wyższych. Istniał także powszechny konsensus społeczny w sprawie bezpłatności szkolnictwa publicznego do szczybla szkoły średniej włącznie jako kluczowego elementu „państwa dobrobytu”, natomiast kwestia bezpłatności szkolnictwa wyższego wzbudziła kontrowersje. Przez dłuższy czas dopuszczano nawet wprowadzenie czesnego za naukę w publicznych szkołach wyższych, lecz z inicjatywy przedstawicieli PSL i UP zdecydowano się na formułę kompromisową, tj. częściowej odpłatności studiów przy podkreśleniu podczas prac legislacyjnych nieekwiwalentności opłaty, która nie powinna w intencji autorów kompromisowego rozwiązania pokrywać całości nakładów niezbędnych do prowadzenia zajęć na uczelni. Propozycja dotycząca kwestii odpłatności „niektórych” usług edukacyjnych ostatecznie zwyciężyła. Argumentowano, że nie należy umieszczać w konstytucji przepisu o bezpłatnym szkolnictwie wyższym i pozostawić kwestię do rozstrzygnięcia ustawie zwykłej. Wskazano m.in. na przykład Konstytucji Republiki Czeskiej, która uregulowała „z godną naśladowictwa przezornością, że <obywatele mają prawo do bezpłatnej nauki w szkołach podstawowych i średnich, a odpowiednio do zdolności obywatela i możliwości społeczeństwa - także w wyższych uczelniach>” czy Konstytucji Republiki Słowackiej, która stanowiła, że: „Obywatele mają prawo do bezpłatnego kształcenia się w szkołach podstawowych i szkołach średnich, a stosownie do zdolności obywatela i możliwości społeczeństwa także i w szkołach wyższych”²⁷.

Prawodawca konstytucyjny, mimo zakreślenia wysokiej granicy wiekowej obowiązku pobierania nauki (18 lat), zdawał sobie jednak sprawę z ograniczonych możliwości budżetowych państwa, co znów zmusiło do racjonalizowania wydatków na konsumpcję społeczną.

V

Twórcy Konstytucji RP pozostawili furtkę wprowadzając fakultatywną odpłatność za „niektóre usługi edukacyjne”, lecz tylko w publicznych szkołach wyższych. Sformułowanie

²⁷ Głos posła J. Zdrady, [w:] sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniu 27 lutego 1997 r.; por. głos Przedstawiciela Prezydenta RP W. Kuleszy, [w:] „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr 1437/II.

takie stworzyło stosunkowo szerokie możliwości interpretacji, zauważyć jednak należy, że nawet najbardziej precyzyjna konstytucja zawiera klauzule i sformułowania o charakterze ogólnym, których znaczenie wymaga dopiero ustalenia i rozwinięcia. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaistniał ścisły, nierozzerwalny związek pomiędzy poszczególnymi gwarancjami konstytucyjnymi składającymi się na prawo do nauki. Oznacza to, zgodnie z postulatami prawidłowej wykładni zakładającymi spójność i niesprzeczność regulacji, że „należy dążyć do poszukiwania takiego sensu postanowień konstytucyjnych, wyrażających prawo do nauki, który pozwoli na wzajemne (niesprzeczne) uzgodnienie poszczególnych gwarancji ustanowionych w art. 70. Jeśli więc istota rozwiązań konstytucyjnych w art. 70 sprowadza się do najszerszego w sensie podmiotowym zagwarantowania prawa do nauki - to wszystkie inne postanowienia tego artykułu muszą być interpretowane w sposób, który w możliwie najpełniejszym zakresie urzeczywistniać będzie tę gwarancję konstytucyjną. Wszystkie dalsze ustępy art. 70 określają w konsekwencji narzędzia zapewniające realizację prawa do nauki. W tym sensie są one wtórne, instrumentalne w stosunku do podstawowej zasady wyrażonej w zdaniu pierwszym ustępu 1 art. 70. W taki też sposób musi być rozumiana zasada wyrażona w art. 70 ust. 2 konstytucji, dotycząca bezpłatnej nauki w szkołach wyższych”²⁸. W tymże uzasadnieniu do wyroku Trybunał dokonał analizy odpłatności „niektórych usług edukacyjnych” na poziomie szkół wyższych publicznych. Wyjątkowy charakter odpłatności – a wyjątkowość takiej regulacji wynika z literalnego rozumienia omawianego przepisu Konstytucji RP - za niektóre usługi edukacyjne przejawiać się może w dwóch aspektach:

- po pierwsze w aspekcie ilościowym - bezpłatne nauczanie, stanowiąc zasadę konstytucyjnie gwarantowaną, musi jako takie pozostawać w publicznej szkole wyższej podstawową (dominującą) formą kształcenia studentów (nie można wszak sensownie mówić o zasadzie, jeśli naruszone byłyby w istotnym stopniu proporcje pomiędzy studiującymi w formule nieodpłatnej i odpłatności na niekorzyść tych pierwszych);
- po drugie w aspekcie przedmiotowym - wyjątkowość odpłatności za niektóre świadczenia edukacyjne wymaga, by znajdowała ona zastosowanie jedynie w odniesieniu do niektórych rodzajów kształcenia w szkole wyższej (określonych zajęć lub typów studiów). Nie mogła więc polegać na wprowadzeniu odpłatności w ramach wszystkich istniejących typów studiów w szkole wyższej, choćby kwotowo zminimalizowanej i równo rozłożonej na wszystkie kategorie studentów²⁹. Trybunał zwrócił również uwagę na fakt, że pozostawienie

²⁸ Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2000 r. (SK 18/99).

²⁹ Ibidem.

swobody wyższej szkole publicznej ustanawiania opłat za zajęcia dydaktyczne, bez względu na tryb studiów, w zakresie w jakim zadania dydaktyczne szkoły są pokrywane przez pozostające w dyspozycji szkoły środki publiczne, było niedopuszczalne. Sfera działalności wyższej szkoły publicznej, realizowana w ramach udostępnionych środków publicznych, musi być traktowana jako *d z i a ł a l n o ś ć p o d s t a w o w a*, której podporządkowane zostały inne formy aktywności. Upoważnienie do pobierania opłat za zajęcia dydaktyczne, zawarte w ustawie regulującej działanie szkolnictwa wyższego, dotyczy tych form działalności dydaktycznej szkoły, które znajdują się poza wyżej określonym zakresem działalności podstawowej publicznej szkoły wyższej, wreszcie kształtowanie opłat za zajęcia dydaktyczne w ramach studiów innych niż dzienne nie może mieć charakteru arbitralnego. Czesne pobierane od studentów uczelni nie mogło więc przekraczać kosztów poniesionych w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia działalności dydaktycznej. Dla określenia poziomu tych kosztów istotne znaczenie ma fakt, że w dyspozycji uczelni publicznych znalazły się określone części mienia państwowego i to, że uczelnie te otrzymują dotacje z budżetu państwa na działalność dydaktyczną, na kształcenie kadr, na badania własne, na utrzymanie uczelni, na inwestycje budowlane³⁰.

VI

Prawo do nauki i jego gwarancje wyszczególnione w art. 70 wiązać należy z fundamentem ustrojowym jakim są *z a s a d y s p r a w i e d l i w o ś c i s p o ł e c z n e j*. Czy obecny stan, usankcjonowany przez Konstytucję RP, wynika z zasad sprawiedliwości społecznej i ewentualnie możliwości budżetowych państwa? Zwolennicy obecnej formuły argumentowali, że tak.

Pojawiały się i inne głosy. T. Luty pytał: „czy to zdrowe, że jedna trzecia studentów polskich płaci za swoje studia stacjonarne, bo studiuje w szkołach prywatnych, a dwie trzecie - nie, bo studiuje na uczelniach publicznych?”³¹. Stawiano zarzuty, że brak bezpłatności studiów stoi w sprzeczności z zasadą „sprawiedliwości społecznej” – zapominając, że coś takiego jak „darmowy obiad” w rzeczywistości nie istnieje, tak jak nie istnieje „bezpłatna” szkoła, gdyż obciąża ona podatników³². Podnoszono, że utrzymanie nieodpłatności pobierania nauki na uczelniach wyższych w przyjętej obecnie formule przyczynia się do utrwalenia

³⁰ Ibidem.

³¹ Cyt. za: „Gazeta Prawna” z 26 października 2007 r.

³² O. Rudak, *Prawo do nauki*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa...*, op. cit., s. 500 - 501.

nierówności społecznych, marginalizacji młodzieży, głównie pochodzenia nieinteligentnego, z małych miejscowości i wsi, a zasada sprawiedliwości społecznej zostaje sprowadzona do absurdu przez subwencjonowanie dość nielicznych grup społecznych³³.

Oczywiście formułowano zgoła odmienne opinie – podnoszono np., że ograniczony dostęp do studiów nieodpłatnych „zachwiał” zasadą równości i powszechności w dostępie do nauki, choćby ze względu na znacznie większą liczbę potencjalnie chętnych do podjęcia nauki w tym trybie, niż liczba miejsc na uczelniach publicznych³⁴. Stąd też niepewność czy wypełnieniem zasad sprawiedliwości społecznej jest stan w którym stosunkowo nieliczna grupa korzysta z nieodpłatności studiów kosztem całego społeczeństwa, podczas gdy inne jednostki zmuszone zostały do ponoszenia opłat za studia. Wskazać jednak trzeba, że nikt nie może obecnie zabronić korzystania z nieodpłatnego trybu studiów na uczelni publicznej – ograniczenie najwyżej może być warunkowane wiedzą, talentami, kwalifikacjami etc. Nie zapominajmy, że nabycie pewnych dóbr i uprawnień przez pewne jednostki stało się możliwe w tym wypadku dzięki stracie materialnej jaką ponieśli wszyscy członkowie społeczeństwa podatników.

Odpłatność studiów zaocznych i wieczorowych na uczelniach publicznych wzbudzała od lat liczne kontrowersje, lecz w pierwszej połowie lat 90, w zmieniających się realiach społeczno – gospodarczych, utrwaliła się komercjalizacja tych trybów studiowania. Odrzucono rozumienie zasady sprawiedliwości społecznej, które zakładało bezpłatność szkolnictwa na wszystkich poziomach edukacji. Stąd kategoryczne założenie o bezpłatności nauki, bez uwzględnienia możliwości finansowych szkół wyższych, nie znalazło zastosowania w Konstytucji z 1997 r.

Formuła prymitywnego egalitaryzmu w odniesieniu do świadczenia dóbr i usług nakazywała podmioty traktować równo, bez względu na ich przymioty. Była to formuła najprostsza do stosowania, sprawdzająca się w sytuacji konieczności szybkich rozstrzygnięć bez rozpatrywania okoliczności faktycznych. W takich sytuacjach formuła prostego egalitaryzmu mogła uzyskać społeczne uznanie, zmniejszając możliwą arbitralność w udzielaniu zinstytucjonalizowanej pomocy, a ponadto doraźnie może sprzyjać postawom solidarystycznym³⁵. Prosty egalitaryzm nie zmuszał jednak ludzi do wysiłku, powodował uzasadnione niezadowolenie ze strony jednostek, które wniosły znacznie więcej wysiłku w budowę dobra wspólnego, powodował marnotrawstwo środków publicznych. Prawidłowo Z.

³³ Por. D. Antonowicz, *Dylematy szkolnictwa wyższego w Polsce*, „Ius et Lex”, 2005, nr 1, s. 425 i n.

³⁴ Por. J. Potulski, *Prawo i obowiązki dziecka w konstytucjach wybranych państw europejskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2005, nr 13.

³⁵ Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 24.

Ziembiński ocenił taką formułę sprawiedliwości jako „wiecową”, niezbyt nadającą się do bezpośredniego stosowania w poważnej polityce społecznej³⁶. Zauważyć trzeba, że formuła „każdemu po równo” – odnosząca się do podstawowej i ponadpodstawowej edukacji, związana z przymusem pobierania nauki, została uzupełniona w polskim systemie prawnym o formułę „wielu według potrzeb” w zakresie możliwości dostępu do szkolnictwa publicznego i bezpłatnego poza konstytucyjnym okresem życia obligującym do pobierania nauki.

Jednocześnie – jak się wydaje – nadal silne jest społeczne przekonanie wyniesione z czasów „Polski Ludowej”, że różnorodność jest niesprawiedliwością, wzrost zarobków określonych grup społecznych krzywdzi innych, a fakt że np. w danej gminie kondycja nauczycieli jest lepsza niż w sąsiedniej narusza podstawową zasadę równości³⁷. Formuła sprawiedliwości „każdemu według potrzeb” może mieć zasięg tylko ograniczony i uzupełniający, zarówno względem świadczonych dóbr, jak i podmiotów do których państwo adresuje swoją ofertę. W zastosowaniu tej formuły dopatrzyć się można więc paternalizmu albo elementu misji przywództwa kulturowego – zależnie od tego jak kto na tę sprawę chce spojrzeć³⁸. Wobec tego bez odpowiedzi pozostało pytanie dotyczące zasad sprawiedliwego podziału dóbr, a klasyczna formuła „oddać każdemu co mu się należy” w tej sytuacji, ze względu na ogólnikowość, nie mogła pełnić roli formuły generalnej rozstrzygającej spór.

B. Zawadzka przypomniała, że nieodpłatność nauki w szkołach wyższych publicznych niemalże w każdym państwie była przedmiotem sporów, wiele konstytucji zachowało powściągliwość dotyczącą tej materii, a samo zapewnienie takiej bezpłatności wiązano najczęściej z dominacją wpływów partii i ruchów lewicowych³⁹. Mimo, iż studia „bezpłatne” niejednokrotnie określane były jako przejaw myślenia kategoriami *homo sovieticus*⁴⁰, raczej powszechnie uznaje się, że odpłatność wpłynęłaby znacząco na budżety uczelni, na wynagrodzenie kadr akademickich, wreszcie jakoś nauczania.

VII

³⁶ Ibidem. Formuła sprawiedliwości „każdemu po równo” nie znalazła szerokiej akceptacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Por. T. Dybowski, *Zasada sprawiedliwości społecznej jako problem konstytucyjny w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia i Materiały”, 1996, nr 2.

³⁷ A. Radziwiłł, *Zakres odpowiedzialności państwa za stan edukacji*, [w:] idem (red.), *Oświata podstawowa jako zadanie własne gminy*, Warszawa 1995, s. 39.

³⁸ Z. Ziembiński, *Sprawiedliwość...*, op. cit., s. 25.

³⁹ B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, s. 73.

⁴⁰ Por. głos J. Żółkowskiego, [w:] E. Przychodaj (red.), *Nauka i oświata. Szanse i zagrożenia. Materiały z Konferencji Przedstawicieli Środowisk Szkół Wyższych i Instytutów Naukowych (5 października 2000 r.) oraz z Konferencji Nauczycieli Szkół Ponadgminnych (24 marca 2001 r.)*, Warszawa 2001, s. 52.

Kwestia słuszności wprowadzenia odpłatności studiów w trybie stacjonarnym na uczelniach publicznych wydaje się być nierozstrzygalna, mimo licznych głosów postulujących wprowadzenie płatności wzorem wielu krajów zachodnich. Dla przykładu: opłaty od studentów studiów dziennych pobiera się w Austrii, Holandii, Italii, RFN (stosunkowo niskie), Szwajcarii, Wielkiej Brytanii, Francji (stosunkowo niskie), a nie funkcjonuje taka praktyka w Danii, Czechach, Polsce, Norwegii, Węgrzech⁴¹. Jednocześnie czesne może mieć charakter ekwiwalentności kosztów kształcenia lub tylko uiszczenia częściowej opłaty za koszty nauki.

Rozwiązanie wprowadzające brak odpłatności bezpośredniej za studia dla studentów szkół wyższych publicznych studiujących w trybie stacjonarnym bywa coraz częściej kontestowane, jednak nadal zauważalne są opinie entuzjastyczne dla takiego rozwiązania. Dostrzec należy, że zapewnienie takiej nieodpłatności, choć praktykowane w systemach oświatowych niektórych innych państw europejskich, uznawane bywa coraz częściej za rozwiązanie anachroniczne i nieefektywne. Rozwiązanie to wcale nie jest adresowane do ubogiej młodzieży z obszarów wiejskich i „miast powiatowych”, jak chcieliby to widzieć entuzjaści tej formuły, gdyż grupa ta - z braku środków finansowych - zmuszona jest zarobkować i najwyższej uczęszczać na płatne studia w trybach niestacjonarnych.

Model bezpośredniej odpłatności, choćby częściowej, został zaakceptowany przez większość państw w których zlokalizowano najprężniejsze ośrodki naukowe. Argumentów dodatkowych na rzecz tezy o konieczności odejścia od modelu nieodpłatności pobierania nauki w wyższych szkołach publicznych w trybie stacjonarnym dostarczają wyraźne trudności w finansowaniu polskich szkół publicznych na tzw. właściwym poziomie ze środków publicznych.

Uważam, że optymalną formą uregulowania kwestii płatności za pobieraną naukę w wyższych szkołach publicznych na gruncie polskiego prawa byłaby bezpośrednia odpłatność za studia w wszelkich dostępnych trybach, połączona z dofinansowaniem tych studiów ze środków publicznych. Stąd też postulat dotyczący tej kwestii w komentowanej „Strategii” uznać należy za zasadny⁴². Wysokość udzielonych środków publicznych

⁴¹ „Polska” z 28 listopada 2007 r.

⁴² Pobieranie opłat nie musi ograniczać się tylko do opłat za studia w trybie niestacjonarnym, lecz może obejmować np. możliwość korzystania z infrastruktury publicznych uczelni. Jednocześnie uważam, że opłaty za studia na poszczególnych kierunkach powinny być zróżnicowane- warto szkołom wyższym stworzyć przynajmniej taką możliwość. Koszty kształcenia na poszczególnych wydziałach są zróżnicowane i obecne opłaty za studia w trybach niestacjonarnych 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). Analogicznie zróżnicowane czesne winno obejmować studia stacjonarne. Nie bez znaczenia jest , iż kierunki różnią się między sobą co do standardu

w stosunku do środków pochodzących od podejmujących naukę jest kwestią dyskusji, lecz taka regulacja pozwalałaby na powzięcie odpowiedzialności przez uczących się za podjęcie nauki, wybór kierunku studiów, zaprowadzałaby względną równość pomiędzy studentami studiującymi w różnych trybach nauki i jednocześnie czyniłaby zadość postulatowi zwolenników szerokiej pomocy, także poprzez subwencjonowanie nauki w szkołach publicznych.

Brakuje natomiast pewności czy taka regulacja nie stałaby w sprzeczności z lapidarnym przepisem Konstytucji, który mówi o odpłatności „niektórych usług” świadczonych przez publiczne szkoły wyższe. Problematiczne sformułowanie „niektóre usługi edukacyjne” wskazuje, że podstawowa działalność szkół wyższych publicznych - świadczenie usług edukacyjnych w trybie studiów stacjonarnych (zgodnie z powszechnym poglądem), następuje nieodpłatnie. Określenie „niektóre usługi edukacyjne” wskazuje również na pewnego rodzaju jednorodność i integralność tych usług, rozumianą w ten sposób, że za niektóre usługi pobiera się opłatę, za inne nie, natomiast raczej wyklucza to opcję proporcjonalnego rozłożenia kosztów funkcjonowania szkół na „konsumentów” wszystkich usług. Stąd też w kolizji z normą konstytucyjną stałaby praktyka proporcjonalnie rozłożonych kosztów studiowania na wszystkich studentów, niezależnie od trybu nauki. Rozumieć należy normę zawartą w art. 70 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP jako nakaz świadczenia podstawowych usług edukacyjnych nieodpłatnie i wydaje się, że pobieranie nawet częściowej opłaty za możliwość studiowania w wyższych szkołach publicznych w wszelkich trybach niestety stanowiłaby naruszenie przepisu Konstytucji⁴³.

„oczekiwać” co do poziomu uczestników i co do standardu „obietnic” przyszłego statusu społecznego. Stąd też, uważam, powinno znaleźć to odbicie w wysokości czesnego.

⁴³ Twórcy Strategii co prawda nie zawarli w niej kompleksowej analizy zgodności zawartych w niej postulatów z przepisami Konstytucji, jednak przyznali, że wprowadzenie nieekwiwalentnej odpłatności wymagać będzie zmiany ustawy zasadniczej. Czytamy: „zapis w Konstytucji RP o zapewnieniu bezpłatnej nauki w szkołach publicznych powinien być zniesiony. Uczelnie powinny mieć swobodę w ustalaniu wysokości czesnego na studiach stacjonarnych”. A Matysiak (oprac.), *Strategia rozwoju szkolnictwa...*, op. cit., s. 51.