

Paweł Dańczak

Uniwersytet Łódzki, Polska

pdanczak@wpia.uni.lodz.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9716-9985>

Decyzja w przedmiocie zwolnień za świadczone przez uczelnię usługi edukacyjne na gruncie nowej regulacji prawnej

Decision on Exemptions for Educational Services Provided by the University under the New Legal Regulation

Abstract: Higher education in Poland has been constantly reformed for over a decade so that Polish universities can effectively compete with foreign counterparts, and their graduates are attractive to employers. The possibility of learning may depend on paying the appropriate fees. This can put a heavy burden on the student's budget, but the student may apply for an exemption from these fees under the conditions set by the university. Existing regulations were imprecise in this respect, which is why the adoption of the new law gave the opportunity to solve many related problems. One of the main issues requiring legislative intervention was to clarify what fees universities can charge their students and in what form they should decide to exclude these fees. This goal has only been partially achieved. The catalogue of fees has been defined, but it has not been determined whether the exemption from the obligation to pay them should be made by an administrative decision or any other act of the university body. The analysis of the new provisions leads to the conclusion that the principle should be the adoption of an administrative decision granting exemption from fees for educational services, whereas in the case of other fees referred to in art. 79 § 2 p.w.sz.n., the appropriate decision should be in a different form.

Keywords: fees for educational services, exemptions and reliefs from fees, administrative decision

Słowa kluczowe: opłaty za usługi edukacyjne, zwolnienia i ulgi od opłat, decyzja administracyjna

Wprowadzenie

Od przeszło dekady szkolnictwo wyższe w Polsce poddawane jest kolejnym, dużym reformom, a każda następną opcją polityczną będącą u steru władzy ma swoją autorską wizję, jak współcześnie powinna wyglądać i funkcjonować właśnie ta sfera życia społecznego, aby polskie uczelnie mogły skutecznie konkurować pod względem edukacyjnym i naukowym z ich zagranicznymi odpowiednikami, zapewniając jed-

nocześniej swoim absolwentom atrakcyjność na rynku pracy oraz gwarancję wysokich zarobków.

Pod sztandarem podobnych haseł prowadzone były prace również nad ostatnią z reform nauki i szkolnictwa wyższego, która w opinii jej autorów miała być inna niż wszystkie, dla przeprowadzenia której impuls miał wyjść z samego środowiska akademickiego i która miała stwarzać najlepsze warunki do rozwoju polskiej nauki, a także kształcenia kadr przyszłości. Nową regulację przedstawiano jako pierwszą od lat kompleksową zmianę podejścia do badań naukowych, nauczania studentów i zarządzania uczelnią¹. Wagę podejmowanych zmian oraz ich skalę postanowiono oddać także poprzez medialne określanie nowo tworzonej ustawy mianem „Konstytucji dla nauki” lub „Ustawy 2.0”.

Zwieńczeniem prac reformujących szkolnictwo wyższe i naukę stała się przede wszystkim Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce² (dalej: pswn. lub ustawa), która swoją treścią objęła problematykę rozproszoną dotychczas w kilku aktach prawnych, odrębnie regulujących zagadnienia szkolnictwa wyższego, nauki i finansowania tych sfer oraz nadawania stopni naukowych i tytułu naukowego. Można zatem powiedzieć, że w pewnym sensie spełnione zostało założenie pomysłodawców reformy, aby w jednym akcie prawnym zawrzeć wszystkie aspekty tworzące system nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce. Prace nad nową regulacją bez wątpienia były także okazją do uporządkowania wielu kwestii, które pod rządami poprzednich regulacji uchodziły za nie w pełni dopracowane, mało precyzyjne i nastrożające wielu problemów praktycznych.

Jednym z takich zagadnień, budzących poważne kontrowersje i wywołującym liczne rozbieżności w praktyce działania uczelnianych organów, była kwestia opłat, jakie uczelnie mogą pobierać od swoich studentów, oraz procesowej formy zwalniania z obowiązku ich wnoszenia, a także przyznawania w tym zakresie ulg. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy nowa regulacja prawna rozstrzygnęła wątpliwości narosłe na gruncie poprzednio obowiązujących unormowań oraz ocena przewidzianych w tym względzie rozwiązań.

1. Odpłatność za usługi edukacyjne a zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych

Na wstępie rozważań wypada przypomnieć, że Konstytucja RP w art. 70 ust. 2 wprowadziła zasadę bezpłatności nauki w szkołach publicznych. Zasada ta nie ma jednak samoistnego charakteru, lecz należy ją umiejscawiać w szerszym kontekście

1 Zob. <https://konstytucjadlanauki.gov.pl/podsumowanie-zmian>, a także fragment wypowiedzi Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego Jarosława Gowina, zamieszczony na stronie <https://konstytucjadlanauki.gov.pl/o-ustawie> (4.06.2020 r.).

2 Tekst. jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.

ogólnie pojmowanego prawa do nauki, o którym ustawa zasadnicza stanowi w art. 70 ust. 1³. Prawo do nauki jest zaś rozumiane jako możliwość zdobywania wiedzy w toku zorganizowanego i prowadzonego w sposób ciągły kształcenia, w ramach którego oferowany jest określony kanon wiedzy ogólnej oraz pogłębiona wiedza specjalistyczna. Rezultatem takiego kształcenia ma być uzyskanie stosownych i jednolitych w skali kraju dokumentów pozwalających na kontynuowanie nauki lub wykonywanie określonego zawodu⁴.

W powyższym kontekście ujawniły się wątpliwości natury konstytucyjnej, dotyczące dopuszczalności odpłatności za zajęcia na uczelniach publicznych, odnoszące się w szczególności do zakresu takiej odpłatności, bowiem powołany wcześniej art. 70 ust. 2 Konstytucji RP stanowi o odpłatności na uczelniach publicznych za „niektóre usługi edukacyjne”, nie zakreślając jednocześnie granic pojęciowych tego sformułowania. Wypowiadając się w tej kwestii, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada bezpłatności nauki oferowanej przez szkoły publiczne jest tylko jednym z elementów składowych gwarantowanego konstytucyjnie prawa do nauki, natomiast sama gwarancja bezpłatności nauki nie może być rozumiana jako prawo absolutne i nieograniczone. Co więcej, Trybunał uznał, że dostęp do bezpłatnych studiów na uczelni publicznej ze swej natury musi być limitowany, uwzględniając realne możliwości finansów publicznych, dlatego zasada bezpłatnej nauki nie powinna być wykładana w ten sposób, że jej skutkiem byłoby na przykład zamknięcie uczelniom możliwości prowadzenia odpłatnych studiów niestacjonarnych. Rzecz w tym – jak podniósł TK, aby opłaty za studia i ich wysokość były uzasadnione kosztem tych studiów, niezajdującym pokrycia w środkach publicznych⁵. Pogląd wyrażony w trybunalskim orzeczeniu okazał się o tyle istotny dla szkolnictwa wyższego w Polsce, że potwierdził możliwość prowadzenia kształcenia na studiach wyższych prowadzonych na uczelniach publicznych w trybie odpłatnym, określając jednocześnie granice dopuszczalnej odpłatności. W jego świetle wszelkie opłaty powinny być wyłącznie środkiem zapewniającym dostęp do kształcenia, a nie formą zysku z tytułu prowadzonej działalności dydaktycznej⁶. Myśl ta znalazła następnie swoje rozwinięcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podkreślono, że wprowadzenie odpłatności za świadczenie usług edukacyjnych należy do atrybutów autonomii publicznych szkół wyższych i stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady bezpłatności

3 M. Szewczyk, Problemy odpłatności za studia stacjonarne w świetle konstytucyjnego prawa do nauki, (w:) J. Pakuła (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy, Toruń 2012, s. 47.

4 Por. L. Garlicki, Komentarz do art. 70, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 3.

5 Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.

6 T. Brzezicki, Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce, Toruń 2010, s. 56; por. także P. Brzuszczak, Komentarz do art. 99, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kosturbiac (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym po nowelizacji. Komentarz praktyczny, Warszawa 2015, s. 146.

nauki w szkołach publicznych, to jednak wyjątek ten możliwy jest do stosowania w granicach, na jakie pozwala ustawa⁷.

2. Zarys reguł ustalania wysokości opłat za usługi edukacyjne

Warto dostrzec, że wprowadzenie przez publiczne szkoły wyższe odpłatności za świadczone przez nie usługi edukacyjne nie jest obligatoryjne. Ustrojodawca przewidział bowiem taką ewentualność alternatywnie, niejako w uzupełnieniu ogólnej reguły, co do zasady bezpłatności kształcenia na publicznych uczelniach wyższych, pozostawiając ostateczny wybór w tym zakresie ustawodawcy zwykłemu. Kształcenie to, przynajmniej hipotetycznie, mogłoby więc odbywać się na warunkach całkowitego braku odpłatności, jednak w obliczu permanentnego niedofinansowania szkolnictwa wyższego w Polsce oraz rosnących potrzeb związanych z rozwojem tej sfery życia społecznego oraz nieodzownie towarzyszącej jej sfery nauki rozwiązanie takie jest aktualnie mało realistyczne. Mało prawdopodobne jest zatem także, aby ustawodawca, nawet w odległej przyszłości, zaproponował rezygnację z wszelkiej odpłatności za świadczone w szkołach wyższych usługi na rzecz całkowitej bezpłatności nauczania.

Zamknięty katalog opłat, jakie uczelnia publiczna może pobierać – fakultatywnie – został w aktualnym stanie prawnym określony przepisem art. 79 ust. 1 i 2 pswn., przy czym bezpośrednio związane z tokiem kształcenia są opłaty wymienione w ust. 1, wskazującym na możliwość pobierania przez uczelnię należności za kształcenie na studiach niestacjonarnych, powtarzanie określonych zajęć na studiach niestacjonarnych z powodu niezadowalających wyników w nauce, kształcenie na studiach w języku obcym, prowadzenie zajęć nieobjętych programem studiów czy kształcenie cudzoziemców na studiach stacjonarnych w języku polskim. Jak słusznie wskazuje się w piśmiennictwie i co wynika zresztą wprost z konstrukcji powołanego wyżej przepisu ustawy, opartego na enumeracji konkretnych rodzajów opłat, ustanowiony w nim katalog nie może być przez uczelnie w żaden sposób swobodnie rozszerzany o jakiegokolwiek inne należności związane ze świadczeniem przez nie usług edukacyjnych aniżeli bezpośrednio wymienione w omawianym unormowaniu⁸.

Wysokość opłat, do których pobierania uprawniona jest uczelnia, nie może być przy tym ustalana arbitralnie, ponieważ zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy nie może ona przekraczać kosztów niezbędnych do utworzenia i prowadzenia studiów oraz przygotowania i wdrażania strategii uczelni. Warto jednak zauważyć, że wspomniany przepis nie stanowi o kosztach utworzenia i prowadzenia konkretnego ki-

7 Por. wyrok NSA z dnia 7 września 2011 r., I OSK 1049/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl; dalej: CBOŚA (6.06.2020).

8 Por. M. Dokowicz, Komentarz do art. 79, (w:) J. Woźnicki (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019, s. 253.

erunku studiów, lecz odwołuje się do szerszej, a zarazem ogólnej kategorii „studiów prowadzonych w danej uczelni”. W rezultacie kalkulacja wysokości opłat opiera się na wartościach globalnych kosztów generowanych przy prowadzeniu studiów w całej uczelni, a nie tylko uwzględnia nakłady ponoszone przez uczelnię w związku z funkcjonowaniem poszczególnych kierunków czy z prowadzeniem studiów na pojedynczym wydziale bądź w innej jednostce organizacyjnej szkoły wyższej. Rozwiązanie takie w pełni koresponduje zatem z wytycznymi TK, sformułowanymi co prawda w odniesieniu do nieobowiązującego już stanu prawnego, ale wciąż jak najbardziej aktualnymi w obecnych uwarunkowaniach prawnych, aby uczelnie, a zwłaszcza uniwersytety, postrzegać jako całość kierującą się zasadą solidarności. Biorąc zaś pod uwagę, że koszty studiów doświadczalnych i eksperymentalnych są znacznie wyższe niż prowadzone na wydziałach nauk humanistycznych i społecznych, dokonywanie przez władze uczelni przesunięć finansowych, w tym pochodzących właśnie z opłat za studia, służyć ma zapewnieniu w miarę harmonijnego rozwoju całej uczelni⁹. Należy dodać jednocześnie, że mocą art. 81 ust. 1 i 2 pswn. wprowadzono obowiązek ustalenia opłat pobieranych od studentów jeszcze przed rozpoczęciem rekrutacji na studia, gwarantując jednocześnie osobom przyjętym na dany rok studiów, co do zasady, niezmiennosc tych opłat w całym okresie kształcenia. W rezultacie kandydat na studia może obiektywnie ocenić, czy jego sytuacja materialna pozwala na podjęcie nauki w szkole wyższej bez ryzyka nadmiernego uszczerbku dla budżetu domowego w perspektywie całego okresu studiowania. Ponadto student zyskuje dzięki powyższemu rozwiązaniu pewność, że władze uczelni nie zaskoczą go nowymi opłatami czy niespodziewaną zmianą wysokości opłat.

3. Forma rozstrzygnięcia o ulgach w opłatach za usługi edukacyjne

Jakkolwiek w stosunku do poprzednio obowiązującej regulacji¹⁰ mocą aktualnych przepisów uporządkowano katalog opłat pobieranych od studentów, co należy ocenić w pełni pozytywnie, trudno nie dostrzec także mankamentów, których nie ustrzegł się ustawodawca przy projektowaniu i uchwalaniu obecnych rozwiązań dotyczących opłat za usługi edukacyjne świadczone przez uczelnie publiczne. W istocie rzeczy niedostatki bieżących unormowań polegają w dużym stopniu na pozostawieniu poza marginesem ustawy fundamentalnych zagadnień związanych z procesową

⁹ Por. wyrok TK z dnia 5 października 2005 r., SK 39/05, OTK-A z 2005 nr 9, poz. 99; a także A. Szymańska, Komentarz do art. 99, (w:) W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 218–219.

¹⁰ Art. 99 Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm., dalej: psw.). Wspomniane w tekście głównym uporządkowanie opłat polega przede wszystkim na zebraniu w ramach jednego przepisu wszystkich opłat pobieranych od studentów, które w wyżej wymienionej ustawie były dotychczas rozproszone w różnych unormowaniach – nie tylko zatem w art. 99.

stroną orzekania o udzielaniu studentom ulg w opłatach za studia, czy też mówiąc precyzyjniej – w ślad za art. 79 ust. 3 pswn. – zwalnianiu z tychże opłat. Dotyczy to zarówno formy orzekania o ewentualnym przyznaniu ulgi, jak również precyzyjnego określenia, czy dany sposób rozstrzygnięcia o zwolnieniu powinien mieć jednolite zastosowanie do wszystkich opłat określonych w art. 79, czy też należałoby zróżnicować tę kwestię odrębnie w stosunku do opłat uregulowanych odpowiednio w ust. 1 i 2. Przepis art. 79 ust. 3 ustawy, ani żaden inny, nie konkretyzuje także, jaki organ uczelni powinien być właściwy do podejmowania rozstrzygnięć w omawianym zakresie.

Poczynając od ostatniej z zasygnalizowanych kwestii, należy na wstępie zauważyć, że art. 79 ust. 3 ustawy przewiduje upoważnienie dla uczelni do określenia warunków i trybu zwalniania z opłat za usługi edukacyjne wymienione w ust. 1 oraz innego rodzaju opłat wskazanych w ust. 2, które choć związane są z szeroko pojętym studium, to obejmują jednak kwestie mieszczące się w kategoriach czynności administracyjnych dotyczących między innymi wydania indeksu i legitymacji studenckiej bądź spraw bytowych, tj. opłat za korzystanie z domów i stołówek studenckich. Użyte w powyższym przepisie słowo „tryb” mogłoby sugerować, że uczelnia posiada pełną swobodę między innymi gdy chodzi o określenie organu właściwego do rozstrzygania o przyznaniu ulg w opłatach. Uogólniając, twierdzenie takie nie jest błędne pod warunkiem przyjęcia założenia, że stosowny wewnętrzny akt uczelni, wykonujący delegację zawartą w powołanym przepisie, nie będzie kreował żadnego nowego organu w tych sprawach, lecz powierzy kompetencję do wydania stosownego orzeczenia któremuś z organów wskazanych statutem uczelni. Organem takim, z uwagi na przysługującą mu zgodnie z art. 23 ust. 1 pswn. kompetencję ogólną, może być przede wszystkim rektor, który w przypadku spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnych może, w myśl art. 268a kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)¹¹, upoważnić każdego pracownika uczelni do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć w jego imieniu. Istnieje jednak możliwość, by mocą postanowień statutu, w zakresie rozważanej problematyki, umocowanie do wydawania rozstrzygnięć powierzyć innemu aniżeli rektor organowi uczelni.

Kwestia ustalenia organu właściwego w sprawach zwolnień od opłat związanych z szeroko pojętym studium jest jednak wtórna wobec problemu ustalenia formy, w jakiej takie zwolnienie powinno następować. Ustawodawca niestety przemilczał tę kwestię, bowiem art. 79 ustawy całkowicie pomija to, czy ulga w opłatach powinna być przyznawana w drodze decyzji administracyjnej, a więc z uwzględnieniem określonego przepisami k.p.a. reżimu prawnego, czy też orzeczenie w omawianym zakresie może przybrać inną niż decyzja, w zasadzie dowolną formę, np. pisma pracownika uczelni skierowanego do studenta czy adnotacji na złożonym

11 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.).

przez studenta podaniu. Trudno jednocześnie zaakceptować sytuację, w której o sygnalizowanej kwestii miałyby zdecydować dopiero postanowienia wewnętrznego aktu uczelni wydanego na podstawie art. 79 ust. 3 ustawy. O ile bowiem ramy pojęciowe użytego w tym przepisie sformułowania, stanowiącego o warunkach i trybie zwalniania z opłat, można wypełnić wskazaniem konkretnych czynności mieszczących się w toku postępowania związanego z przyznaniem danej ulgi czy w końcu dokumentacji niezbędnej do przeanalizowania zasadności udzielenia określonego zwolnienia, o tyle wydaje się, że wykroczeniem poza granice upoważnienia ustawowego byłoby dokonanie w przepisach uczelnianych samodzielnej dystynkcji, czy rozstrzygnięcie w przedmiocie zwolnień za opłaty ponoszone na rzecz uczelni powinno następować w drodze decyzji administracyjnej, czy też w jeszcze innej formie. W rezultacie mogłoby to zresztą prowadzić do sytuacji, kiedy w różnych publicznych szkołach wyższych ta problematyka byłaby uregulowana w odmienny sposób, co w konsekwencji oznaczałoby, że również odmiennie kształtowałyby się pakiet gwarancji procesowych przysługujących adresatom takich rozstrzygnięć, zależnie od tego, gdzie odbywaliby oni studia. Prowadziłoby to więc do nieuzasadnionego zróżnicowania pozycji prawnej podobnych podmiotów, co jest nie do pogodzenia z zasadą równości wobec prawa, obowiązującą w demokratycznym państwie prawnym.

Problem określenia formy procesowej rozstrzygnięcia organu uczelni o udzieleniu ulg i zwolnień w opłatach za studia nie jest nowy. Doktryna i orzecznictwo, a przede wszystkim same uczelnie mierzyły się z nim także pod rządami uprzednio obowiązującej regulacji prawnej, która również milczeniem pomijała to kłopotliwe zagadnienie. Żałować więc należy, że ustawodawca nie skorzystał z dorobku piśmiennictwa oraz judykatury, przesądając w przepisach aktualnych unormowań o sposobie załatwiania omawianych w niniejszym opracowaniu spraw, po raz kolejny pozostawiając lukę, którą dopiero trzeba będzie wypełnić. Tymczasem prosty zabieg legislacyjny nie tylko ograniczyłby niepotrzebne wątpliwości interpretacyjne, ale przede wszystkim usprawniłby codzienne funkcjonowanie uczelnianych administracji, bez ryzyka popadania przez nie w konflikty ze studentami, które zapewne będą przynosić się dalej na sale rozpraw sądów administracyjnych.

Z pominięciem legislacyjnym kwestii procesowej formy rozstrzygnięcia spraw dotyczących ulg i zwolnień w opłatach za usługi edukacyjnej, jak już wcześniej wskazano, mieliśmy do czynienia także na gruncie nieobowiązującego art. 99 psw. W okresie jego obowiązywania, głównie za sprawą judykatury, doprowadzono do ujednolicenia standardu orzeczniczego na rzecz rozstrzygania omawianych spraw poprzez wydanie stosownej decyzji administracyjnej¹². Przyczyniła się do tego przede

12 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 listopada 2011 r., II SA/Rz 934/11; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2012 r., III SAB/Gd 28/11; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 maja 2012 r., IV SA/Wr 5/12; postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., II SA/Po 366/13 – CBOSA (7.06.2020 r.).

wszystkim uchwałą NSA z dnia 13 października 2003 r., sygn. akt OPS 5/03, zawierająca jednoznaczne stanowisko, że decyzja w sprawie zwolnienia z opłaty za zajęcia dydaktyczne na uczelni państwowej jest indywidualnym aktem władztwa zakładowego, do którego stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. i przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego¹³. Wprawdzie powyższy pogląd został przedstawiony na kanwie jeszcze wcześniejszej regulacji niż wspomniany art. 99 psw.¹⁴, niemniej jednak nie tylko nie stracił na aktualności pod rządami tego przepisu, ale również trudno znaleźć merytoryczne przesłanki, by negować jego trafność w odniesieniu do aktualnie obowiązującej regulacji, zwłaszcza w kontekście opłat uregulowanych w art. 79 ust. 1 ustawy, które dotyczą w istocie należności z tytułu świadczenia przez uczelnię usług edukacyjnych polegających na oferowaniu studentom określonych zajęć dydaktycznych, co przecież stanowiło meritum powołanej wcześniej uchwały NSA. Brak merytorycznych względów uzasadniających konieczność odejścia od tego stanowiska na rzecz jakiejś innej, trudnej nawet do sprecyzowania, opcji rozstrzygnięcia powyższej kategorii spraw stanowi istotny powód, aby mimo braku przepisu, który wprost by o tym stanowił, kwestia zwolnień od opłat za usługi edukacyjne stanowiła nadal materię rozstrzyganą decyzją administracyjną, której wydanie poprzedzałoby stosowne postępowanie wyjaśniające prowadzone w oparciu o przepisy k.p.a., oczywiście z uwzględnieniem regulacji wynikającej z aktu uczelni wydanego na podstawie art. 79 ust. 3 ustawy.

Jak się wydaje, wciąż aktualne orzecznictwo nie jest jedynym argumentem przemawiającym za koniecznością rozstrzygnięcia o ulgach w opłatach za usługi edukacyjne w drodze decyzji administracyjnej. Niedostatki obowiązujących w ostatnich latach regulacji prawnych sprawiły, że w praktyce funkcjonowania szkół wyższych wielokrotnie stawano przed dylematem, jakie rozstrzygnięcia organów uczelni powinny docelowo zapadać w tej formie procesowej. Proste przeniesienie materialnoprawnej definicji decyzji administracyjnej, rozumianej jako indywidualny władczy akt organu administracji publicznej, rozstrzygający konkretną sprawę administracyjną konkretnego podmiotu, okazywało się mało trafne w warunkach szkoły wyższej, prowadząc niejednokrotnie do błędnej oceny, iż określony akt uczelni kierowany do studenta czy doktoranta należy kwalifikować jako decyzję administracyjną, choć w istocie nie było ku temu stosownych podstaw¹⁵. Szersze rozważania w tym zakresie

13 ONSA z 2004 r., nr 1, poz. 9.

14 Uchwała NSA z dnia 13 października 2003 r. odnosiła się do regulacji zawartej w art. 161 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) w zw. z § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni (Dz.U. Nr 84, poz. 380 ze zm.).

15 Przykładem tego rodzaju błędnego stanowiska był stwierdzenie, iż rozstrzygnięcie w przedmiocie zaliczenia semestru lub roku studiów powinno następować w drodze decyzji administracyjnej; por. P. Dańczak, Głosa do wyroku NSA z dnia 6 sierpnia 2010 r., I OSK 673/10, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa 2011”, nr 1, s. 37–46.

nie mieszczą się w ramach niniejszego opracowania, dlatego nie ma potrzeby ich dalszego referowania. Wystarczające będzie przyjęcie na potrzeby dalszej analizy materialnoprawnej definicji decyzji administracyjnej wydawanej w sprawach studentów i doktorantów, zgodnie z którą jest to jednostronny, władczy akt właściwego organu uczelni, rozstrzygający konkretną sprawę indywidualnego podmiotu niezwiązaną ze zwykłym korzystaniem z usług szkoły wyższej bądź z jej mienia, przesądzającym o nawiązaniu, przekształceniu lub rozwiązaniu stosunku administracyjnoprawnego łączącego ten podmiot z uczelnią, bądź dotyczący przyznania temu podmiotowi dodatkowych uprawnień niewynikających bezpośrednio lub wyłącznie z samego procesu studiowania¹⁶. Analizując problematykę ponoszenia przez studentów opłat za usługi edukacyjne, nie sposób nie zauważyć, że kwestia ta jest bezpośrednio powiązana z realizacją przez daną osobę prawa do studiowania w określonej uczelni, jakie osoba ta nabyła po pomyślnym przejściu procedury rekrutacyjnej. Skutkiem tego procesu jest nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego między studentem a uczelnią, stosunku, którego główną istotę stanowi właśnie prawo do studiowania i zdobywania wykształcenia. Trzeba jednak pamiętać, że temu uprawnieniu może towarzyszyć również obowiązek ponoszenia opłat z tytułu odbywania studiów bądź korzystania z innych usług edukacyjnych, względem których ustawa przewidziała możliwość pobierania przez uczelnię stosownych należności za ich świadczenie. Taki obowiązek pozostaje zatem komplementarnym elementem wspomnianego wcześniej stosunku administracyjnoprawnego. Jest więc jego częścią, a nie czymś zupełnie odrębnym. Musi to więc prowadzić do wniosku, że każde udzielenie zwolnienia z opłaty za usługi edukacyjne powinno następować w drodze decyzji administracyjnej, ponieważ skutkiem tego jest w praktyce przekształcenie stosunku administracyjnoprawnego łączącego studenta z uczelnią, na której się kształci, w zakresie ciążącego na tym studencie obowiązku¹⁷.

Konieczność regulowania omawianego zagadnienia decyzją administracyjną pośrednio należy wywodzić także z treści art. 324 ust. 1 ustawy. Przepis ten dotyczy sytuacji cudzoziemców studiujących na polskich uczelniach wyższych i przewiduje w jego pierwszym zdaniu, że cudzoziemiec może być zwolniony z opłat, o których mowa w art. 79 ust. 1 pkt 2, 3 i 5 oraz art. 163 ust. 2, na zasadach określonych w umowie między uczelniami albo umowie międzynarodowej. Znamienna jest jednak dalsza część tej regulacji, w myśl której cudzoziemca można również zwolnić od opłat określonych w art. 79 ust. 1 pkt 2, 3 i 5 oraz art. 163 ust. 2 na podstawie decyzji administracyjnej rektora, dyrektora instytutu PAN lub dyrektora instytutu badawczego albo też decyzji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki lub decyzji dyrektora NAWA w odniesieniu do jej stypendystów. Aprobując z jednej

16 P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 96.

17 *Ibidem*, s. 135.

strony takie rozwiązanie, przede wszystkim ze względu na zapewnienie tą drogą należnych jednostce gwarancji procesowych, w tym najdalej idącej – w postaci prawa do sądu, pojawia się oczywiste pytanie o powody zróżnicowania przez ustawodawcę pozycji prawnej obywateli polskich w stosunku do studiujących na polskich uczelniach cudzoziemców w zakresie tej samej materii, jaką są zwolnienia od opłat za świadczone przez uczelnię usługi edukacyjne. Nie wydaje się, aby był to zabieg celowy, gdyż w sposób oczywisty prowadziłyby to naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Jedynym zatem rozsądnym wytłumaczeniem rozbieżności między ogólną regulacją dotyczącą zwalniania od opłat za studia a unormowaniem odnoszącym się do cudzoziemców studiujących w polskim systemie szkolnictwa wyższego jest niechlujstwo ustawodawcy, który na żadnym etapie procesu legislacyjnego nie dostrzegł wskazanej wadliwości przepisów ustawy, a następnie nie podjął niezbędnych kroków w celu jej wyeliminowania. Abstrahując od jednoznacznie negatywnej oceny samego ustawodawcy, nie można jednocześnie aprobować konsekwencji wynikających z jego niedopatrzeń, które nie dają się pogodzić z fundamentalnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego. Nie można więc zgodzić się na to, aby w zakresie tej samej kategorii spraw istniała swoista dwutorowość ich rozstrzygnięcia, zależna w praktyce wyłącznie od posiadanego przez studenta obywatelstwa. Z tego powodu, skoro ustawodawca uznał, iż podstawą zwolnienia cudzoziemca z opłat za usługi edukacyjne może być decyzja administracyjna, to nie może być wątpliwości, że również w tej formie procesowej powinny być podejmowane rozstrzygnięcia wobec studentów krajowych, gdyż inne rozwiązanie w świetle tej sytuacji, jak również wcześniej przedstawionych argumentów, nie znajduje prawnego i faktycznego uzasadnienia.

4. Wyłączenie orzekania w drodze decyzji administracyjnej w przypadku zwalniania z innych opłat niż za usługi edukacyjne

Jakkolwiek przedmiotem opracowania uczyniono problematykę rozstrzygnięcia w przedmiocie zwolnień od opłat za świadczone przez uczelnię usługi edukacyjne, o których stanowi ust. 1 art. 79 ustawy, to przynajmniej sygnalizacyjnie należałoby się odnieść także do kwestii zwalniania z obowiązku ponoszenia przez studentów opłat, o których mowa w ust. 2 art. 79. Zgodnie z jego treścią uczelnia publiczna może pobierać również opłaty za: przeprowadzenie rekrutacji; przeprowadzenie potwierdzania efektów uczenia się; wydanie indeksu i legitymacji oraz duplikatów tych dokumentów; wydanie odpisu w języku obcym dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu, innych niż wymienione w art. 77 ust. 2; wydanie duplikatu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu; korzystanie z domów studenckich i stołówek studenckich.

Nie wdając się, z uwagi na założone ramy objętościowe, w bliższą charakterystykę poszczególnych opłat, już na wstępie wypada postawić tezę, iż zwolnienie z ich ponoszenia nie powinno następować w drodze decyzji administracyjnej, mimo że zostały one przewidziane w ramach jednego art. 79, obok opłat za usługi edukacyjne. Przekonanie o tym bierze się z kilku powodów. Po pierwsze, kwestia ponoszenia wspomnianych należności, choć pozostaje w związku ze studiami, to jednak ma charakter wtórny wobec wspomnianego wcześniej podstawowego stosunku administracyjnoprawnego łączącego studenta z uczelnią i nie odnosi się wprost do realizacji prawa studenta do kształcenia. Oznacza to, że ewentualne zwolnienie z opłat uregulowanych w art. 79 ust. 2 ustawy nie wpływa na kształt tego stosunku, co w konsekwencji nie wywołuje konieczności, by w tym zakresie wypowiedź właściwego organu uczelni musiała przybierać postać decyzji administracyjnej. Co więcej, ewentualne rozstrzygnięcie wydane w tym zakresie nie wpisywałoby w przytoczoną wcześniej materialną definicję decyzji administracyjnej. Po drugie, w przypadku korzystania z domów i stołówek studenckich mamy do czynienia z korzystaniem przez studentów z mienia uczelni, co wyklucza możliwość orzekania w zakresie należnych z tego tytułu opłat w formie decyzji administracyjnej. Z kolei pozostałe opłaty swym charakterem najbardziej zbliżone są albo do znanej z art. 261 k.p.a. konstrukcji opłat i kosztów postępowania, które powinny być uiszczone z góry pod rygorem zwrotu podania w razie ich nieuiszczenia czy zaniechania uzależnionej od danej opłaty czynności, albo do swoistej opłaty kancelaryjnej za określoną czynność urzędniczą. Trudno zatem znaleźć sensowne uzasadnienie tego, że ewentualne udzielenie ulgi od poniesienia takiej należności wymaga aż wydania decyzji administracyjnej, co otwiera potencjalnie drogę do dalszego procedowania, w tym na drodze sądowej, prowadząc w rezultacie do wygenerowania nieproporcjonalnie większych kosztów obsługi takiej sprawy aniżeli wartość jej przedmiotu. Dlatego właśnie sprawy warunków i trybu udzielania zwolnień od opłat uregulowanych w art. 79 ust. 2 ustawy należy, z wykluczeniem możliwości wydania decyzji administracyjnej na rzecz innej formy rozstrzygnięcia, pozostawić do szczegółowego uregulowania w ramach aktu właściwego organu uczelni wydawanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 79 ust. 3 psw.

Wnioski

Podsumowując, ustawodawca nie wykorzystał szansy, aby przy okazji wdrażania zupełnie nowej regulacji rozwiązać wszystkie problemy wynikające z niedoskonałości wcześniejszych ram prawnych. Przykładem tego jest właśnie problematyka zwolnień od opłat, jakie mogą pobierać szkoły wyższe. Wprawdzie uporządkowano katalog samych opłat i nie trzeba go już ustalać – jak dotychczas – analizując całą treść ustawy, to jednak trudno oprzeć się wrażeniu, że na tym ustawodawca się zatrzymał, pom-

ijając równie istotne, zwłaszcza dla praktyki funkcjonowania uczelni wyższych, aspekty proceduralne związane z udzielaniem przez nie tychże zwolnień. Nic bowiem nie stało na przeszkodzie, by wraz z tak przekrojową reformą recypować na jej grunt ujednolicone na przestrzeni lat ustalenia doktryny i orzecznictwa, przecinając wszelkie spory związane ze sposobem załatwiania spraw dotyczących ulg w opłatach za usługi edukacyjne. Sygnalizowane zaniechanie legislacyjne w tym zakresie, w świetle przedstawionej w niniejszym opracowaniu argumentacji, nie może jednak zmieniać oceny, że gdy chodzi o udzielanie zwolnień od opłat z tytułu usług edukacyjnych, jedyną akceptowalną formą rozstrzygnięcia w tym przedmiocie, zapewniającą niezbędne gwarancje procesowe stronie (studentowi), w tym docelowo prawo do sądu, powinna być decyzja administracyjna.

BIBLIOGRAFIA

- Brzezicki T., *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń 2010.
- Brzuszczak P., *Komentarz do art. 99, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kosturbiac (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym po nowelizacji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2015.
- Dańczak P., *Głosa do wyroku NSA z dnia 6 sierpnia 2010 r., I OSK 673/10, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa 2011”, nr 1.*
- Dańczak P., *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015.
- Dokowicz M., *Komentarz do art. 79, (w:) J. Woźnicki (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 70, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III*, Warszawa 2003.
- Szewczyk M., *Problemy odpłatności za studia stacjonarne w świetle konstytucyjnego prawa do nauki, (w:) J. Pakuła (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy*, Toruń 2012.
- Szymańska A., *Komentarz do art. 99, (w:) W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013.