

Warszawa, 24 października 2011 r.

**OPINIA W PRZEDMIOCIE UWARUNKOWAŃ USTAWOWYCH
ZAWIERANIA PRZEZ UCZELNIE UMÓW ZE STUDENTAMI
STUDIÓW STACJONARNYCH I NIESTACJONARNYCH**

Działając na podstawie zlecenia udzielonego przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, pozwalam sobie przedstawić następującą opinię w przedmiocie określonym w tytule, uwzględniając pytania KRASP postawione wraz ze zleceniem.

1. Stan prawny sprzed nowelizacji z dnia 18 marca 2011 r.

Od początku Prawa o szkolnictwie wyższym – ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 z późn.zm.) występował w nim, odnoszący się do uczelni publicznych i niepublicznych, przepis art. 160 ust. 3, dotyczący przedmiotu niniejszej opinii – w brzmieniu: *"Warunki odpłatności za studia określa umowa zawarta między uczelnią a studentem w formie pisemnej"*, skorelowany z przepisem art. 98 ust. 1 pkt 3, zaliczającym do przychodów uczelni publicznej *„odpłatności za świadczone usługi edukacyjne, w szczególności za kształcenie na studiach i studiach doktoranckich, prowadzonych w formach niestacjonarnych, oraz za świadczone przez uczelnie artystyczne usługi artystyczne”* oraz z przepisami art. 99 precyzującego zakres, zasady i tryb ustalania wysokości tychże odpłatności przede wszystkim przez uczelnie publiczne¹.

¹ 1. Uczelnia publiczna może pobierać opłaty za świadczone usługi edukacyjne związane z:

- 1) kształceniem studentów na studiach niestacjonarnych oraz uczestników niestacjonarnych studiów doktoranckich;
- 2) powtarzaniem określonych zajęć na studiach stacjonarnych oraz stacjonarnych studiach doktoranckich z powodu niezadowalających wyników w nauce;

Powołane przepisy, odnoszące się do umów wyłącznie dotyczących studiów niestacjonarnych oraz studiów doktoranckich (przy przyjmowanym założeniu, że „odpłatność za studia” wskazana w art. 160 ust. 3 jest tożsama z „odpłatnością za kształcenie na studiach” w rozumieniu art. 98 i „opłatami za świadczone usługi edukacyjne” w rozumieniu art. 99), rodziły różne praktyczne problemy w ich stosowaniu.

Niejednokrotnie zatem nie zwracano uwagi na to, że w art. 160 ust. 3 była mowa o „warunkach odpłatności za studia”, a nie np. „warunkach odbywania studiów” – przy, co więcej, ustawowym, a nie umownym, wskazaniu materialnoprawnych podstaw i trybu ustalania odpłatności w ramach aktów organów uczelni publicznej mających charakter wewnętrznego prawa zakładowego, a więc charakter publicznoprawny związany z władztwem zakładowym nad studentami. Umowa nie mogła zatem określać np. praw (i obowiązków) studenta związanych z organizacją i tokiem studiów (materię tę zastrzegł dla regulaminu studiów art. 160 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym) ani stanowić odrębnej podstawy prawnej do określania opłat niż art. 99 Prawa, a więc i podstawy prawnej do innego określania opłat niż dokonywane na podstawie i w trybie odpowiednich przepisów tego artykułu.

W wyroku z dnia 14 września 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (I SA/Wa 351/10 – Lex nr 750792) wypowiedział się w innej kwestii w związku z roszczeniem studenta wobec uczelni: to umowa jest „źródłem ewentualnych roszczeń pomiędzy studentem a uczelnią wyższą” w zakresie warunków odpłatności za studia, „a więc ewentualne spory dotyczące jej stosowania mogą być rozstrzygane wyłącznie na drodze postępowania cywilnego, a nie administracyjnego”. W związku z tym, można stwierdzić, że zdaniem WSA celem umowy było – bez naruszania porządku administracyjnoprawnego – odniesienie norm zakładowych do konkretnego

3) *prowadzeniem studiów w języku obcym;*

4) *prowadzeniem zajęć nieobjętych planem studiów;*

5) *prowadzeniem studiów podyplomowych oraz kursów dokształcających.*

2. *Wysokość opłat, o których mowa w ust. 1, ustala rektor uczelni publicznej, z tym że opłaty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, nie mogą przekraczać kosztów ponoszonych w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia w danej uczelni, odpowiednio studiów lub studiów doktoranckich, o których mowa w ust. 1 pkt 1, oraz zajęć na studiach lub studiach doktoranckich, o których mowa w ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem kosztów amortyzacji i remontów.*

3. *Senat uczelni publicznej określa szczegółowe zasady pobierania opłat, o których mowa w ust. 1, w tym tryb i warunki zwalniania - w całości lub w części - z tych opłat studentów lub doktorantów, w szczególności osiągających wybitne wyniki w nauce, a także tych, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji materialnej.*

4. *Zasady pobierania i wysokość opłat w uczelni niepublicznej określa organ wskazany w jej statucie.*

stosunku cywilnoprawnego w zakresie warunków odpłatności za studia, by nie było wątpliwości co do tego, że w zakresie przewidzianym dla umowy właściwa jest droga postępowania cywilnego.

Odniesienie takie było przy tym konieczne od początku studiów, bowiem umowę mieli zawierać jedynie studenci niestacjonarni, zobowiązujący się do świadczenia odpłatności za studia w istocie wraz ze złożeniem podania o przyjęcie na studia w formie niestacjonarnej.

Należy przy tym zauważyć, że nie był (przynajmniej w sposób dostępny szerszej publiczności) podnoszony inny istotny aspekt redakcji art. 160 ust. 3 ustawy, mianowicie zastrzeżenie wymogu formy pisemnej. Zgodnie z art. 73 § 1 Kodeksu cywilnego, „jeżeli ustawa zastrzega dla czynności prawnej formę pisemną, czynność dokonana bez zachowania zastrzeżonej formy jest nieważna tylko wtedy, gdy ustawa przewiduje rygor nieważności”. Wobec tego mamy do czynienia jedynie z tzw. formą pisemną dla celów dowodowych, utrudniającą rozpatrzenie sporu cywilnoprawnego na tle umowy, ale nie wyłączając całkowicie takiego sporu (odpowiednio do sformułowań art. 74 Kodeksu cywilnego). W konsekwencji, brak pisemnej umowy nie mógł być automatycznie uznany za nienawiązanie pomiędzy studentem a uczelnią – w ślad za stosunkiem administracyjnoprawnym – stosunku cywilnoprawnego rodzącego obowiązek dokonywania odpłatności za studia.

Powinno też było być oczywiste, że stosunki cywilnoprawne pomiędzy studentem a uczelnią nie ograniczały się tylko do stosunku kontraktowego wynikającego z umowy, o której mowa w art. 160 ust. 3, lecz, niezależnie od tego, że i tak poza zakresem tej umowy między stronami mogły powstawać, na ogólnych zasadach Kodeksu cywilnego, stosunki kontraktowe - także, dotyczące również studentów stacjonarnych, stosunki związane z odpłatnością za świadczenie innych usług edukacyjnych wymienionych w art. 99 ust. 1, jak również stosunki o charakterze deliktowym, do których również stosować się winny odpowiednie ogólne reguły Kodeksu cywilnego. Ogólne reguły Kodeksu cywilnego stosowały się również do biegu stosunków kontraktowych – w tym takich klauzul generalnych jak *impossibilium nullum est obligatio* (art. 387 i 475 k.c.), *rebus sic stantibus* (art. 357¹ k.c.) oraz nadużycie prawa podmiotowego (art. 5 k.c.).

Zakres stosunków cywilnoprawnych wynikających z poddania się studenta stacjonarnego i niestacjonarnego władztwu zakładowemu uczelni przez sam fakt zostania studentem był, w konsekwencji, znacznie szerszy niż zakres

dyspozycji art. 160 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie jego nowelizacji z dnia 18 marca 2011 roku.

2. Zmiany wprowadzone przez ustawę zmieniającą z dnia 18 marca 2011 r.

Ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie mianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455 z późn.zm.) dokonano m.in. zmiany brzmienia art. 98 i 99 oraz dodano art. 99a (wszystko z mocą od 1 stycznia 2012 r.), jak również dokonano zmiany brzmienia art. 160 (od 1 października 2011 r.), w ten sposób że:

- w art. 98 ust. 1 pkt 3 (nadal odnoszącym się tylko do uczelni publicznych) do wskazanych przykładowo „odpłatności za usługi edukacyjne” dodano kształcenie, o którym mowa w nowym pkt 1a w art. 99 ust. 1;
- w art. 99 (poza ust. 4 nadal odnoszącym się tylko do uczelni niepublicznych – choć nie jest jasne na ile do tych uczelni stosuje się nowy ust. 2a):
 - w ust. 1 dodano wspomniany pkt 1a (dotyczący kształcenia studenta studiów stacjonarnych na innym kierunku w formie stacjonarnej) oraz pkt 1b (wprowadzający możliwość pobierania odpłatności z tytułu korzystania na studiach stacjonarnych z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS);
 - dodano ust. 1a i 1b uwzględniające treść ust. 1 pkt 1a;
 - dodano bardzo ważny i od początku potrzebny ust. 2a w brzmieniu: *„Informację o wysokości opłat za usługi edukacyjne, o których mowa w ust. 1, oraz wysokości kosztów ponoszonych w zakresie niezbędnym do świadczenia tych usług uczelnia zamieszcza na swojej stronie internetowej.”*; przepis ten z punktu widzenia wykładni systematycznej (umieszczenie pomiędzy przepisami dotyczącymi uczelni publicznych) należało by odnieść tylko do tych uczelni, choć literalnie dotyczyć może także uczelni niepublicznych;

- wprowadzono nowe brzmienie ust. 2, 3 i 4, przede wszystkim uwzględniając zmiany wprowadzane przez inne przepisy ustawy, wraz z odesłaniem do tych przepisów, choć istotne znaczenie ma też określenie materialnoprawnych podstaw kalkulacji odpowiednich opłat w uczelniach niepublicznych²;

- uzupełniono w związku z powyższymi zmianami brzmienie art. 160 ust. 3 – jak następuje: „*Warunki odpłatności za studia lub usługi edukacyjne, o których mowa w art. 99 ust. 1, określa umowa zawarta między uczelnią a studentem w formie pisemnej.*”; odesłanie do art. 99 ust. 1 oznacza, że przepis art. 160 ust. 3, zasadniczo dotyczący uczelni publicznych i niepublicznych, w dodanym zakresie dotyczy tylko uczelni publicznych;
- a ponadto w art. 99a wskazano za jakie czynności uczelnia (zarówno publiczna, jak i niepubliczna) nie może pobierać odpłatności.

Podstawowe znaczenie miało zatem, znajdujące bezpośredni wyraz także w nowej redakcji art. 99 ust. 3, dodanie do zakresu umów, o których mowa w art. 160 ust. 3, określenia warunków odpłatności za usługi edukacyjne, o których mowa w art. 99 ust. 1 – a więc usługi, które mogą być świadczone także (i głównie) studentom studiów stacjonarnych uczelni publicznych.

W odniesieniu do podstawowego dla studentów studiów niestacjonarnych problemu wysokości regularnej odpłatności za kształcenie (czesne) w istocie rzeczy - poza wprowadzeniem obowiązku informacyjnego, którego zakres podmiotowy, jak była o tym mowa, nie jest jasny - sprecyzowano jedynie, przede wszystkim wobec szkół niepublicznych, w nowym brzmieniu art. 99 ust. 2 i 4, zasady kalkulowania kosztów jako podstawy do ustalenia odpłatności.

² 2. Wysokość opłat, o których mowa w ust. 1, ustala rektor uczelni publicznej, z tym że opłaty, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 1a i 2, nie mogą przekraczać kosztów ponoszonych w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia w danej uczelni, odpowiednio studiów lub studiów doktoranckich, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 1a, oraz zajęć na studiach i studiach doktoranckich, o których mowa w ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem kosztów przygotowania i wdrażania strategii rozwoju uczelni, w szczególności rozwoju kadr naukowych i infrastruktury dydaktyczno-naukowej, w tym amortyzacji i remontów.

[...]

3. Senat uczelni publicznej określa zasady pobierania opłat, wiążące rektora przy zawieraniu umów ze studentem, o których mowa w art. 160 ust. 3, oraz tryb i warunki zwalniania - w całości lub części - z tych opłat studentów lub doktorantów, w szczególności osiągających wybitne wyniki w nauce, a także tych, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji materialnej.

4. Zasady pobierania opłat i wysokość opłat w uczelni niepublicznej określa organ wskazany w statucie, z tym że opłaty za świadczone usługi edukacyjne związane z kształceniem studentów na studiach i studiach doktoranckich oraz opłaty związane z powtarzaniem określonych zajęć na studiach i studiach doktoranckich nie mogą przekraczać kosztów ponoszonych w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia w danej uczelni, odpowiednio studiów lub studiów doktoranckich oraz zajęć na studiach lub studiach doktoranckich, z uwzględnieniem kosztów przygotowania i wdrażania strategii rozwoju uczelni, w szczególności rozwoju kadr naukowych i infrastruktury dydaktyczno-naukowej, w tym amortyzacji i remontów.

W konsekwencji, zmiany nie dotyczą w większym stopniu studentów studiów niestacjonarnych – choć ich interpretacja dokonana ostatnio przez Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wykazuje konieczność uwzględniania w zawartych z nimi umowach nowego zakresu obejmującego inne odpłatne usługi edukacyjne.

Użyte w pierwszym zdaniu poprzedniego akapitu wyrażenie „mogą” (usługi, które *mogą* być świadczone studentom, w szczególności studiów stacjonarnych) odnosi się do tego, że, po pierwsze, uczelnia nie ma formalnego obowiązku świadczenia takich usług (poza kształceniem w ramach powtarzania roku), po wtóre, uczelnia nie ma obowiązku pobierania odpłatności za wszystkie czy też niektóre z tych świadczeń (decydują o tym jej organy wskazane odpowiednio w art. 99 ust. 3 i 4), po trzecie, student nie ma obowiązku korzystania z tych świadczeń (co nie oznacza, że nie jest obowiązany do zapłaty za świadczone usługi, jeżeli na takie się zdecydował lub takie, tj. powtarzanie roku, wystąpiły niezależnie od jego woli). W konsekwencji, aby w ogóle wystąpił problem zawierania umów ze studentami studiów stacjonarnych, odpowiednio do woli właściwych stron, wszystkie te trzy sytuacje muszą przestać być zwykłymi możliwościami – muszą przekształcić się w materię nadającą się do uregulowania, w ramach określonych przez obowiązujące przepisy prawa o mocy, w drodze umownej.

Rozwiązanie problemu nie jest przy tym w chwili obecnej proste ze względu na różny okres wejścia w życie nowego brzmienia art. 160 ust. 3 i przepisów, do których odsyła się w tym brzmieniu. W chwili obecnej, ani senat, ani rektor szkoły publicznej nie mają formalnie podstawy prawnej do wydania aktów, o których mowa odpowiednio w art. 99 ust. 3 i 2 nowym brzmieniu, w zakresie nowych pkt 1a i 1b w art. 99 ust. 1; do tego, dopiero od 1 stycznia 2012 r. obowiązują nowe reguły dotyczące kalkulacji kosztów udzielania świadczeń, szczególnie zmieniające obecny stan prawny z kolei w odniesieniu do uczelni niepublicznych. Jakiegokolwiek umowy zawierane od 1 października 2011 r. na podstawie art. 160 ust. 3 (do tego już w nowym brzmieniu) i tak mogą ulec zmianie po 1 stycznia 2012 r., tj. po wydaniu odpowiednich aktów właściwych organów uczelni, zgodnych z treścią art. 99 ust. 2, 3 i 4 w nowym brzmieniu.

Stwierdzenie to – o ile jako podstawę interpretacji ustawy przyjmie się zasadę racjonalnego ustawodawcy – prowadzi do wniosku o konieczności znacznej ostrożności przy dekodowaniu nowych treści w nowym brzmieniu art. 160 ust. 3 w kierunku natychmiastowego zwiększenia obowiązków uczelni, w

szczególności uczelni publicznych, w zakresie zawierania umów ze studentami. Dodać trzeba, że ze sformułowania „*określa umowa zawarta między uczelnią a studentem*” wynika jednakowy obowiązek zawarcia odpowiedniej umowy przez obie strony, a nie tylko przez uczelnię, co nakazuje także rozważanie skutków odmowy przez studenta zawarcia umowy, o której mowa w art. 160 ust. 3. Nie ulega też wątpliwości, że ustawodawca literalnie nie wprowadził obowiązku zawierania umowy przez *każdego* studenta, skoro mowa jest jedynie o umowach określających warunki odpłatności za studia lub usługi edukacyjne, o których mowa w art. 99 ust. 1, a nie każdy student może, a tym bardziej musi, być zainteresowany usługami edukacyjnymi, o których mowa w art. 99 ust. 1, a do tego jeszcze spełniać przesłanki, by z usług tych korzystać.

Poszukując „woli ustawodawcy” zazwyczaj sięga się do uzasadnienia projektu danej ustawy, co powinno mieć szczególne znaczenie w sytuacji takiej jak nowelizacja z dnia 18 marca 2011 r., tj. wprowadzenia w toku prac parlamentarnych jedynie niewielkich zmian w stosunku do uzasadnianego projektu pierwotnego. Uzasadnienie projektu rządowego, który stał się podstawą tekstu nowelizacji, nie dostarcza jednak wystarczającego materiału do ustalenia treści tej „woli”. Jedyne zdanie o umowach ze studentami znalazło się w toku ogólnego wywodu o upodmiotowieniu studentów, który ma następujące brzmienie:

„Upodmiotowienie studentów i dbałość o ich prawa – w dziale czwartym nowelizowanej ustawy wprowadzony został jasno i precyzyjnie określony katalog bezpłatnych usług edukacyjnych świadczonych studentom studiów płatnych i bezpłatnych w procesie kształcenia. Usługi te będą obejmować rejestrację na kolejny semestr/rok studiów, egzaminy, egzaminy poprawkowe, egzamin komisyjny, egzamin dyplomowy, złożenie i oceny pracy dyplomowej, wydanie dziennika praktyk zawodowych, wydanie suplementu do dyplomu. Aby zwiększyć ochronę praw studenta przewiduje się wprowadzenie umów między uczelnią a studentami studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych (umowy cywilno-prawne). W celu ochrony interesu studentów oraz absolwentów likwidowanych uczelni przewiduje się przechowywanie dokumentacji ich osiągnięć edukacyjnych we właściwym miejscowym archiwum państwowym. Dopuszcza się również możliwość prowadzenia publicznych obron prac licencjackich, inżynierskich oraz magisterskich na wniosek promotora lub studenta. Bardzo ważnym elementem dotyczącym jawności i jakości recenzji prac licencjackich oraz magisterskich jest

wprowadzenie obowiązku przekazywania ich kopii studentom. Zakłada się również wprowadzenie szkoleń z zakresu praw i obowiązków studenta prowadzonych przez Parlament Studentów RP we współpracy z samorządem studenckim w uczelni”

Z powyższego wywodu wynika jedynie generalna intencja („zwiększenie ochrony praw studenta”), lecz nie cel przedmiotowej zmiany. Nie wskazano bowiem, na czym to zwiększenie ochrony praw ma polegać. Z wprowadzenia terminu „umowy cywilno-prawne” może najwyżej wynikać zamiar zapewnienia sporom z tego tytułu charakteru „spraw cywilnych” w rozumieniu art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego, a więc poddania ich jurysdykcji sądów cywilnych. O takim właśnie celu w odniesieniu do umów dotyczących czesnego wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w cytowanym wyroku.

Przenosząc na inny grunt – usług edukacyjnych nie koniecznych i regularnych dla wszystkich studentów (niestacjonarnych), lecz możliwych, do tego z reguły nie od początku studiów, i nigdy nie dotyczących (przynajmniej jednakowo) wszystkich studentów (tym razem głównie stacjonarnych) – podjęto tym samym próbę sformalizowania skutków cywilnoprawnych wyborów lub zachowań studentów studiów stacjonarnych w szkołach publicznych, wynikających z zasadniczego dla nich statusu administracyjnoprawnego w ramach poddania się władztwu zakładowemu uczelni.

Zarazem zachowano jednakże istotną administracyjnoprawną sankcję w razie niewniesienia opłat, mianowicie jest to nadal podstawa do skreślenia z listy studentów (art. 190 ust. 2 pkt 3 Prawa o szkolnictwie wyższym), a w nowej wersji ustawy występuje przepis o decyzji rektora dotyczącej prawa studenta do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat (art. 170a ust. 8). Da się stąd wyciągnąć wniosek, że także jeżeli student korzystałby, bez zawarcia umowy (tym bardziej, jeżeli by odmówił zawarcia umowy), z zajęć, które byłyby uznane za płatne w trybie określonym w art. 99, i nie płacił za korzystanie z tych zajęć z opłat ustalonych na zasadach i w trybie określonych w art. 99, uczelnia miałaby prawo skorzystać ze swoich ustawowych uprawnień publicznoprawnych i skreślić go z listy studentów.

Oznacza to, że nowe brzmienie ustawy nie zmienia istoty dotychczasowego stosunku między dwoma aspektami statusu studenta: podstawowego statusu publicznoprawnego i akcesoryjnego statusu cywilnoprawnego.

3. Prawne unormowanie odpłatności za niektóre świadczenia udzielane w innych działach administracji świadczącej

Kwestii stosunków cywilnoprawnych wynikających z zaistnienia publicznoprawnego stosunku władztwa zakładowego w uczelni, w szczególności publicznej, nie można rozpatrywać bez systemowego podejścia uwzględniającego rozwiązywanie tej kwestii w innych niż szkolnictwo wyższe dziedzinach administracji świadczącej.

W szczególności, celowe wydaje się wskazanie na sposób rozwiązywania tej kwestii w:

- przedszkolach i szkołach publicznych; przepisy (składną zmieniające się) ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn.zm.) wskazują jaki zakres świadczeń tych szkół jest nieodpłatny (odpowiednio art. 6, 12 i 13a ust. 1 oraz art. 7, 12, 13 ust. 2 i 67), jak również wskazują tryb ustalania odpłatności za inne świadczenia (dla przedszkoli art. 14, dla szkół art. 67a dotyczący jednak tylko stołówek) – przyjmując, że w zakresie świadczeń odpłatnych i tak powstać musi stosunek cywilnoprawny o charakterze w istocie kontraktowym (ściśle można by zapewne mówić: quasi-kontraktowym);
- bibliotekach publicznych; zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. Nr 85, poz. 539 z późn.zm.)³, biblioteki mogą pobierać za wskazane tam usługi statutowe, przy czym w tym zakresie przewiduje się występowanie wyłącznie instrumentów typowych dla władztwa zakładowego, bez – czyli podobnie do systemu oświaty – zawierania pisemnych umów;
- samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej - przy konieczności wskazania, że, wobec tego, że podstawą finansowania ich

³ 1. Usługi bibliotek, których organizatorami są podmioty określone w art. 8 ust. 2, są ogólnie dostępne i bezpłatne, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Oplaty mogą być pobierane:

- 1) za usługi informacyjne, bibliograficzne, reprograficzne oraz wypożyczenia międzybiblioteczne,
- 2) za wypożyczenia materiałów audiowizualnych,
- 3) w formie kaucji za wypożyczone materiały biblioteczne,
- 4) za niezwrócenie w terminie wypożyczonych materiałów bibliotecznych,
- 5) za uszkodzenie, zniszczenie lub niezwrócenie materiałów bibliotecznych.

3. Wysokość opłat, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, nie może przekraczać kosztów wykonania usługi.

4. Zasady i warunki korzystania z biblioteki określa regulamin nadany przez jej dyrektora (kierownika).

działalności są w praktyce umowy zawierane z Narodowym Funduszem Zdrowia, które mogą zawierać różnego rodzaju klauzule ograniczające swobodę kontraktową, szczególne powiązanie z odrębną instytucją płatniczą wpływa w sposób istotny, choć pośredni na stosunki pomiędzy zakładem a pacjentem; art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. Nr 112, poz. 654) - zastępującej ustawę z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, na gruncie której powstawały spory o zakres dopuszczalności pobierania przez zakłady publiczne odpłatności od pacjentów – ogólnie mówi o uzyskiwaniu przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (ustawowo zakwalifikowane do kategorii „podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami”) środków finansowych z odpłatnej działalności leczniczej (ust. 1), przy jedynie wskazaniu, że mogą to być środki uzyskane w wyniku zawarcia umowy z zakładem ubezpieczeń (ust. 2); jedynie na podstawie zestawienia ze sobą redakcji ust. 1 i ust. 2 można by wnioskować, że odpłatne świadczenie usług leczniczych ma następować na podstawie umowy, w tym zawieranej z pacjentem, lecz wprost tego nie wskazano, a zatem tym bardziej nie wskazano formy (np. pisemnej) takiej umowy; art. 45 określa tryb i zasady określania odpłatności przez osoby nieubezpieczone, bez wypowiedzania się w sprawie zawarcia umowy; zarazem, biorąc pod uwagę fakt, że podmiot leczniczy nie może odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia (art. 15 ustawy o działalności leczniczej), może być oczywiste, że udzielanie świadczeń zdrowotnych nie musi się każdorazowo łączyć z zawieraniem jakiegokolwiek umowy, co nie oznacza, że udzielenie świadczenie (jak zresztą i odmowa świadczenia w sytuacji określonej w art. 15) nie rodzi powstania stosunku cywilnoprawnego między zakładem a pacjentem.

W konkluzji można stwierdzić, że w innych działach administracji świadczącej – z których celowo wybrane zostały te, w których jako zasadniczy występuje administracyjnoprawny stosunek władztwa zakładowego – występują, na ogół przy ustawowym zadeklarowaniu nieodpłatności usług (najwyżej przy wskazaniu jej zakresu), ustawowe podstawy do pobierania odpłatności za określone usługi, bez jednak wskazywania, że w tym celu należy zawierać umowy w formie pisemnej.

Nie oznacza to, należy podkreślić, że w wyniku skorzystania przez strony stosunku administracyjnoprawnego z możliwości dostarczenia/przyjęcia określonej usługi edukacyjnej nie powstaje między nimi stosunek cywilnoprawny o charakterze co najmniej quasi-kontraktowym. Nie idzie w każdym razie o opłaty w rozumieniu prawa publicznego.

Nie ma też podstaw do twierdzenia, że wobec takiego charakteru tychże stosunków cywilnoprawnych spory na ich tle w ogóle nie będą miały charakteru spraw cywilnych w rozumieniu art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego, a zarazem wyłączone będą w ich zakresie kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do orzekania w przypadkach nadużywania pozycji dominującej (art. 9 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów – Dz.U. Nr 50, poz. 331 z późn.zm.) lub stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 24 tej ustawy); podmioty publiczne świadczące tego rodzaju usługi edukacyjne, o których mowa w art. 99, odpowiadają definicji przedsiębiorcy sformułowanej w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy, a odbiorcy tychże usług – definicji konsumenta (art. 22¹ Kodeksu cywilnego w związku z art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r.).

Ogólne poddanie odpowiednich stosunków cywilnoprawnych jurysdykcji sądów cywilnych, jak również poddanie ich we wskazanym wyżej zakresie jurysdykcji Prezesa UOKiK, musi zatem dotyczyć stosunków pomiędzy uczelniami i studentami – co powinno stanowić istotny element służący interpretacji art. 160 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym, także w nowym jego brzmieniu. W tej sytuacji, przepis ten nie tyle nadaje dotychczasowym stosunkom charakter cywilnoprawny, ale stara się stosunki te jednoznacznie określić i sformalizować – w zakresie „określania warunków odpłatności”.

4. Wnioski

Generalnie, określenie warunków odpłatności danego świadczenia o charakterze cywilnoprawnym następuje w umowie pomiędzy świadczącym a korzystającym z danego świadczenia – przy występowaniu ogólnej zasady swobody kontraktowej (art. 353¹ Kodeksu cywilnego), w tym zasady dowolności formy zawarcia umowy (argument z art. 76 i 77 Kodeksu cywilnego).

W przypadku umów, o których mowa w art. 160 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym, występuje obowiązek zawarcia przez obie strony umowy, do tego w

określonej formie - choć co do formy pisemnej jest to w istocie nie obowiązek, lecz jedynie wskazanie na trudności dowodowe w razie zawarcia umowy bez zachowania tej formy, tj. w szczególności *per facta concludentia*.

Podstawowy przedmiot umowy (umowa, jeszcze raz trzeba podkreślić, ma za przedmiot ustalenie „warunków odpłatności”, a nie warunków świadczenia usług edukacyjnych czy jednej usługi edukacyjnej), tj. wysokość świadczenia studenta, jest już jednak, zgodnie z art. 99 (ust. 2 i 3 w odniesieniu do uczelni publicznej, ust. 4 w odniesieniu do uczelni niepublicznej) z góry przesądzony, bowiem wysokość tę ustala właściwy organ (rektor w uczelni publicznej), kierując się zarówno ustawowymi przesłankami materialnoprawnymi, jak i, w szkołach publicznych, uchwałą senatu; ta ostatnia jednak ma się odnosić tylko do zasad pobierania opłat (poczynając od tego, czy w ogóle pobiera się opłatę), a nie do ustalania ich wysokości.

Co więcej, informacja o wysokości opłat ma być podana do publicznej wiadomości w internecie – co, jeżeli rozumować kategoriami prawa cywilnego, mogłoby powodować rozważanie, czy dodatkowo nie wprowadzono w tym zakresie instytucji przyrzeczenia publicznego w rozumieniu art. 919 i nast. Kodeksu cywilnego bądź nawet, jeżeli jednocześnie dostępny jest w internecie wykaz proponowanych usług edukacyjnych, oferty w rozumieniu tego Kodeksu.

Ten ostatni aspekt wskazuje także na to, że wysokość odpłatności określona w umowie nie może być inna niż ustalona we właściwym trybie wskazanym w ustawie i podana do wiadomości w trybie wskazanym w ustawie. W rezultacie, w odniesieniu do tego *essentialium negotii* w umowie można się jedynie ograniczyć do odesłania do odpowiednich aktów organów uczelni, których treść ma się ogłaszać w sposób określony w ustawie.

*

Wobec tego, skoro ustawodawca wskazał zasady i pozaumowny tryb ustalania odpłatności za wskazane w ustawie usługi edukacyjne, umowa sama z siebie nie może pełnić funkcji gwarancyjnych, polegających na zagwarantowaniu studentowi przez cały czas studiów zachowania określonej wysokości odpłatności.

Określenie „warunków odpłatności” o wysokości ustalanej w sposób pozaumowny sprowadza się zatem, przede wszystkim, do wskazania warunków dokonywania tej odpłatności w ścisłym tego słowa znaczeniu (terminy, miejsce i forma płatności, skutki niedokonania w terminie itp.). Należy zauważyć, że, co nie ma znaczenia praktycznego, lecz może służyć wskazaniu jednego z istotnych

aspektów sensu umowy, gdyby umowa była zawarta w formie aktu notarialnego, student mógłby się poddać dobrowolnej egzekucji w trybie art. 777 Kodeksu postępowania cywilnego. Umowa pełni zatem pewną funkcję gwarancyjną także w stosunku do praw uczelni.

*

Jak to już zostało zasygnalizowane, z istoty umowy dotyczącej kształcenia na studiach niestacjonarnych wynika, że, skoro ustawodawca wprowadził obowiązek jej zawarcia, powinna ona być zawarta wraz z rozpoczęciem studiów. Przedmiotem umowy są bowiem wąsko rozumiane „warunki odpłatności” za regularne, z góry określone i przewidywalne, usługi edukacyjne, w oczywisty sposób mogące zostać w umowie określone w wystarczająco precyzyjny sposób.

Przedmiot umowy dotyczącej usług edukacyjnych, o których mowa w art. 99 ust. 1 pkt 1a-4, jest jednak rodzajowo inny – bo inny jest charakter tych usług. Z reguły (niewątpliwie co do powtarzania roku) nie da się z góry przewidzieć potrzeby ich świadczenia i korzystania z nich; część studentów studiów stacjonarnych (i niestacjonarnych) najprawdopodobniej przez całe studia nie będzie miała potrzeby czy też woli korzystania z tych usług, a wobec tego usług tych nie można określić w sposób odpowiadający umowom dotyczącym kształcenia na studiach.

Wobec tego, nałożony przez ustawodawcę w dodanym fragmencie art. 160 ust. 3 obowiązek zawarcia umowy nie może być rozumiany jako materialnie analogiczny do obowiązku nałożonego w art. 160 ust. 3 w dotychczasowym brzmieniu, co nakazuje inne podejście do instytucji tej umowy – niezależnie od tego, że dodany fragment literalnie odnosi się tylko do szkół publicznych.

W moim przekonaniu, wystąpić mogą dwie formuły umów równoważnie odpowiadające nowemu elementowi dyspozycji art. 160 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym.

Z jednej strony, w świetle zarówno brzmienia art. 160 ust. 3 w nowym brzmieniu, jak i analizy funkcji tego przepisu, jest w pełni możliwe, by odpowiednia umowa – o charakterze zindywidualizowanym, różna dla różnych studentów – została zawarta dopiero w razie wystąpienia potrzeby świadczenia konkretnej usługi. W treści tej umowy mogłoby się znaleźć określenie wysokości odpłatności lub wskazanie konkretnego aktu określającego tę wysokość, jak również, w uczelni publicznej, można by wprowadzić, choćby

przez powołanie, odniesienie do treści umowy treść odpowiedniej uchwały senatu uczelni.

Z drugiej strony, nie ma przeszkód, by – nawet przed wejściem w życie zmienionych przepisów art. 99, o ile uzna się za możliwe, by wystąpiły już wtedy uchwały senatów uczelni publicznych wydane na podstawie art. 99 ust. 3 w nowym brzmieniu – uczelnie zawierały ze studentami (praktycznie studentami studiów stacjonarnych, odpowiednio może to jednak dotyczyć uzupełnienia umów ze studentami niestacjonarnymi) umowy o charakterze ramowym obejmujące cały okres (oczywiście okres nieprzerwany) ich studiów. W umowie mogłyby być określone, wystarczająco precyzyjnie dla ustalenia treści tego elementu stosunku prawnego, warunki dokonywania odpłatności we wskazanym wyżej ścisłym znaczeniu, natomiast niewątpliwie nie będą mogły być sprecyzowane świadczenia (wskazać je będzie można jedynie ogólnie i hipotetycznie) ani nawet akty właściwego organu określające wysokość odpłatności (które mogą zmieniać się w czasie studiów, a do tego obecnie nie mogą objąć wszystkich świadczeń, o których mowa w art. 99 ust. 1 w brzmieniu wchodzącym w życie w dniu 1 stycznia 2012 r.); do tych ostatnich aktów można w takiej umowie tylko ogólnie odesłać.

Sens zawierania umowy o tego rodzaju treści można pozostawić samym stronom (należy podkreślić, że art. 160 ust. 3 w żaden sposób nie nakłada, także na studentów, obowiązku zawarcia takiej umowy) – z uwzględnieniem jeszcze jednego aspektu, tego mianowicie, że w razie wystąpienia potrzeby świadczenia konkretnej już usługi strony nie musiałyby zawierać umowy dotyczącej tego świadczenia, o ile przewidziałyby to w omawianej umowie ramowej.

Obydwie formuły umów równoważnie odpowiadałyby zatem nowym rozwiązaniom Prawa o szkolnictwie wyższym.

*

Przepisy tej ustawy podlegają obecnie interpretacji dokonywanej na ogólnej zasadzie *cuius condere eius interpretare*, tzn. właściwy w sprawach interpretacji będzie każdy organ właściwy w postępowaniu, w którym wystąpi potrzeba zastosowania omawianych przepisów, a więc zarówno sąd (w szczególności sąd cywilny w razie gdyby wystąpiono do niego o ustalenie na podstawie art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego obowiązku zawarcia umowy o określonej treści), jak i np., we wskazanym wyżej zakresie, Prezes UOKiK. Interpretacja dokonywana przez jakiegokolwiek inne podmioty - w tym nawet Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, który był w obrębie Rządu inicjatorem zmian w Prawie

o szkolnictwie i wyższym i reprezentował Rząd w trakcie prac parlamentu – ma charakter doktrynalny i nie wiąże także np. rektorów uczelni, choć poddani są oni nadzorowi ze strony Ministra. W tym zakresie, pomijając ustawowe przesłanki prowadzenia odpowiedniego postępowania przez Ministra, interpretacja Ministra może być przyjmowana *imperio rationis*, lecz nie *ratione imperii*.

Dodać należy, że instytucja powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, należącej do Trybunału Konstytucyjnego, znikła z naszego porządku prawnego w 1997 r., wraz z wejściem w życie nowej ustawy o Trybunale, a przede wszystkim wejściem w życie Konstytucji RP. Jedyłą istniejącą od tego czasu możliwością dokonywania abstrakcyjnej – a nie na użytek konkretnego postępowania – wykładni ustaw jest, stosowana w praktyce przez Trybunał Konstytucyjny, instytucja jego „wyroków interpretacyjnych”; wiążący walor takiej wykładni został jednak zakwestionowany przez Sąd Najwyższy.

*

Odrębną kwestię stanowi natomiast – niekwestionowana - potrzeba zagwarantowania studentom stabilności w zapewnianiu przez uczelnie świadczeń edukacyjnych (poprzez np. niedopuszczenie do zamykania kierunku studiów przed zakończeniem całego cyklu kształcenia przez dany rocznik), jak i w utrzymywaniu poziomu odpłatności za konkretne usługi edukacyjne.

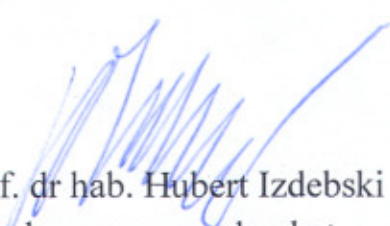
Umowy, o których mowa w art. 160 ust. 3 i w dawnym, i w nowym brzmieniu, nie mogą, jak wynika z dotychczasowych ustaleń, stać się instrumentem mogącym, wobec odrębnego określania wysokości odpłatności na zasadach i w trybie określonych w ustawie, zapewnić utrzymania poziomu wysokości odpłatności przez długi czas, o ile na taki zawiera się umowę. W tym zakresie, przy bardzo istotnej roli wprowadzonej nowelizacją transparentności wysokości odpłatności i podstaw jej ustalania (niestety, bez jasności czy obowiązuje ona również uczelnie niepubliczne), szczególną rolę należy przypisać przestrzeganiu materialnoprawnych przesłanek ustalania wysokości wskazanych w nowym brzmieniu ustawowym. Zarazem, należy dodać, Minister ma ustawowe kompetencje czuwania nad przestrzeganiem tych reguł prawa.

Co do zapewnienia ciągłości studiów, nie w umowach o warunkach odpłatności, lecz w odpowiednich generalnych aktach prawnych powinny znaleźć się odpowiednie gwarancje praw studentów. Mimo nowelizacji nie ma ich, jak dotąd, w Prawie o szkolnictwie wyższym, które nie stwarza odpowiednich gwarancji nawet w razie likwidacji uczelni.

Wobec tego, odpowiednie postanowienia nie tylko mogą, ale powinny znaleźć się w statucie uczelni (który, zgodnie z art. 17 Prawa o szkolnictwie wyższym może określać wszelkie sprawy związane z funkcjonowaniem uczelni nieuregulowane w ustawie) lub, we właściwym mu zakresie, w regulaminie studiów (który, zgodnie z art. 160 ust. 1 tegoż Prawa, określa m.in. prawa studenta związane z organizacją i tokiem studiów).

Dając się odczytać z interpretacji MNiSzW sformułowanej w liście do rektorów z dnia 18 b.m., uznanie, że właściwym (a w istocie jedynym) instrumentem jest w tym zakresie umowa, oznacza, że – poza samym przyjęciem sądowej drogi dochodzenia roszczeń, w praktyce wymagającej kilku lat, a więc mogącej powodować bezprzedmiotowość jakiegokolwiek prawomocnego rozstrzygnięcia - przyjmuje się, choć w ramach, zasadniczo korzystniejszej dla studenta od deliktowej, odpowiedzialności kontraktowej uczelni - możliwość zastosowania wskazanych wyżej klauzul generalnych uwalniających od odpowiedzialności czy też odpowiedzialność ograniczających.

Celem umowy, o której mowa w art. 160 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym, może, w konsekwencji, być jedynie sformalizowanie, w granicach obowiązku jej zawarcia (dla określenia warunków odpłatności za studia lub inne usługi edukacyjne wymienione w art. 99 ust. 1 dotyczącym uczelni publicznych), tych istotnych elementów i tak łączącego strony stosunku cywilnoprawnego, który z woli ustawodawcy nie jest przedmiotem unormowania w innych instrumentach prawnych: w ustawie, statucie lub regulaminie studiów.



prof. dr hab. Hubert Izdebski
radca prawny, adwokat