

Przemysław Brzuszcak

- ▶ Uniwersytet Warszawski
(University of Warsaw, Poland)
- ▶ e-mail: przemyslawbrzuszcak@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0002-5922-8494

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.16

ZASADA BEZPŁATNEJ NAUKI W PUBLICZNYCH SZKOŁACH WYŻSZYCH W KONSTYTUCJI MARCOWEJ I W USTAWIE O SZKOŁACH AKADEMICKICH Z 1920 ROKU (ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PERSPEKTYWY KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ I KONSTYTUCJI RP Z 1997 ROKU)

Abstrakt

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki odpłatności za kształcenie w szkołach wyższych w świetle konstytucji marcowej z 1921 r. i ustawy o szkołach akademickich z 1920 r. Jakkolwiek art. 119 wspomnianej ustawy zasadniczej wskazywał na nieodpłatność nauczania w szkołach państwowych i samorządowych, w tym w uczelniach wyższych, to nie korespondowało z nim stosowne unormowanie ustawy o szkołach akademickich. Więcej – art. 92 rzeczony ustawy wprost przesądzał: „Wpisowe muszą wносить wszyscy”. Na gruncie ustawy o szkołach akademickich nie istniało – jak ma to miejsce choćby współcześnie – wyraźnie sformułowane prawo do zwolnienia studentów z opłat. Możliwe było jedynie odroczenie opłaty. Tym samym mieliśmy do czynienia z rozbieżnością między normą konstytucyjną a przepisami ustawy zwykłej.

Wywołuje to wątpliwość, czy w przypadku II Rzeczypospolitej można w ogóle mówić o istnieniu konstytucyjnej zasady bezpłatnej nauki w publicznych szkołach wyższych, skoro w praktyce akademickiej studenci byli zobligowani do uiszczania czesnego. Autor posiłkuje się metodami badawczymi charakterystycznymi dla nauk prawnych: metodą formalno-dogmatyczną (między innymi poprzez analizę treści aktów prawnych), metodą porównawczą (między innymi zestawiając prawo do nauki w świetle konstytucji marcowej, konstytucji kwietniowej i Konstytucji RP z 1997 r.), szeroko rozumianą

metodą historyczną (między innymi przywołując ustalenia historyków prawa) oraz – w mniejszym zakresie – metodą statystyczną (choćby poprzez sięgnięcie do roczników statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego z okresu międzywojennego).

Słowa kluczowe: zasada bezpłatnej nauki w publicznych szkołach wyższych, konstytucja marcowa, ustawa o szkołach akademickich z 1920 r., prawo do nauki, ustawa o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej z 1923 r., opłaty za studia

**THE PRINCIPLE OF FREE EDUCATION IN PUBLIC UNIVERSITIES
IN THE MARCH CONSTITUTION AND IN THE ACADEMIC SCHOOLS ACT OF 1920
(WITH PARTICULAR REFERENCE TO THE PERSPECTIVE OF THE APRIL CONSTITUTION
AND THE 1997 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND)**

Abstract

The purpose of this article is to present the issue of payment for higher education in the light of the March Constitution of 1921 and the Academic Schools Act of 1920. Although Article 119 of the aforementioned Basic Law indicated the gratuitousness of tuition in the state and local government schools, including colleges and universities, there was no corresponding provision in the Academic Schools Act. Moreover – Article 92 of the said law directly stipulated: “Registration fees must be paid by everyone”. On the basis of the Law on Academic Schools, there was – unlike modern regulations – no explicitly formulated right to exempt students from fees. It was only possible to defer the fee. Thus, there was a discrepancy between the constitutional norm and the provisions of the ordinary law.

This raises the question of whether the constitutional principle of free education in public higher education institutions can be said to exist at all in the case of the Second Republic, since in academic practice students were obliged to pay tuition fees. The author makes use of research methods characteristic of legal sciences: the formal-dogmatic method (e.g., by analyzing the content of legal acts), the comparative method (e.g., by comparing the right to education in the light of the March Constitution, the April Constitution and the 1997 Constitution of the Republic of Poland), the broad historical method (e.g., by citing the findings of legal historians) and, to a lesser extent, the statistical method (if only by reaching for the statistical yearbooks of the Central Statistical Office from the interwar period).

Key words: the principle of free education in public higher education institutions, the March Constitution, the Law on Academic Schools of 1920, right to education, the Law on State Scholarships and Other Forms of Assistance for Academic Youth of 1923, tuition fees

1. Wstęp

Wyartykułowanie prawa do nauki w ustawie zasadniczej z 1997 r. nie stanowiło *novum* w polskim konstytucjonalizmie. Obecny art. 70 Konstytucji RP¹ miał bowiem swoje odpowiedniki w poprzednio obowiązujących konstytucjach, poczynając od konstytucji marcowej z 1921 r.² Na odrębne omówienie zasługuje kwestia rozziwu między warstwą deklaratywną odnośnych regulacji w kolejnych polskich ustawach zasadniczych a praktyką konstytucyjną. Innymi słowy – chęci realizacji prawa do nauki towarzyszyły liczne bariery natury społecznej, ekonomicznej czy kulturowej. Nierzadko dostęp do kształcenia był determinowany takimi czynnikami jak choćby pochodzenie społeczne (co objawiało się np. w II RP faktycznym faworyzowaniem w rekrutacji na studia osób wywodzących się z dobrze ustosunkowanych rodzin, zaś w PRL – popadając jakby w drugą skrajność – tzw. punktami za pochodzenie), narodowość (*vide*: konglomerat narodowy i etniczny w międzywojniu oraz jego następstwa w postaci getta ławkowego w latach 30. XX w. czy obostrzeń w odniesieniu do szkolnictwa białoruskiego i ukraińskiego), wyznanie (np. niekiedy wręcz ostentacyjnie manifestowany światopogląd materialistyczny w PRL) czy płeć (między innymi nierównoprawna pozycja kobiet i mężczyzn w dostępie do kształcenia).

Trzeba przyznać, że na tle ustaw zasadniczych innych państw dziedzictwo konstytucyjne Polski w zakresie prawa do nauki prezentuje się jako dosyć rozbudowane. Znamienne, że w zapisach prac konstytucyjnych trudno natknąć się na głosy podające w wątpliwość wagę tego jednego z praw człowieka. Nawet osoby o konserwatywnej czy liberalnej gospodarczo orientacji ideowej – zdradzające pewną zachowawczość w podejściu do praw ludzkich II generacji – nie kwestionowały konieczności umiejscowienia w konstytucji unormowań dotyczących prawa do nauki (rozbieżności budził głównie stopień finansowania kształcenia obywateli na poszczególnych szczeblach edukacji)³.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

³ K. Skotnicki, *Gwarancje prawa do nauki w projektach konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2, s. 139–140.

2. Prawo do nauki w konstytucji marcowej a prawo do nauki w Konstytucji RP z 1997 r.

Uchwalona 17 marca 1921 r. ustawa zasadnicza⁴, określana powszechnie mianem konstytucji marcowej, była pierwszą polską konstytucją, w której można dostrzec podjęcie szeroko pojętej problematyki oświatowej. Co prawda nie sposób dopatrzeć się w niej równie kompleksowego, skonsolidowanego uregulowania na wzór art. 70 obecnie obowiązującej Konstytucji⁵, tym niemniej zakres objętościowy konstytucji marcowej poświęcony czemuś, co współcześnie nazwalibyśmy składowymi prawami do nauki, wyróżnia się spośród ówczesnie funkcjonujących ustaw zasadniczych⁶.

Dwa kluczowe – z punktu widzenia niniejszych rozważań – przepisy konstytucji marcowej to art. 118 i art. 119. I tak pierwszy z nich stanowił⁷: „W zakresie szkoły powszechnej nauka jest obowiązkową dla wszystkich obywateli Państwa. Czas, zakres i sposób pobierania tej nauki określi ustawa”. Z kolei art. 119 przywołanej ustawy zasadniczej wskazywał: „Nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna. Państwo zapewni uczniom, wyjątkowo zdolnym a niezamożnym, stypendia na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych”. Nim przejdę do analizy art. 118–119 konstytucji marcowej, wypada wskazać – na potwierdzenie tezy o obfитоści unormowań z obszaru oświaty w tejże ustawie zasadniczej – kilka innych regulacji. Rzecz jasna, może poza niżej omawianym art. 94 ustawy zasadniczej z 1921 r., nie korespondowały one aż tak silnie z konstytucyjną ideą prawa do nauki (art. 70 ust. 1–2 Konstytucji RP z 1997 r.) jak dwa wyżej przytoczone przepisy.

W pierwszej kolejności warto przywołać przepis o dość ogólnym wydźwięku, który jako pierwszy w konstytucji marcowej podejmuje kwestię kształcenia obywateli,

⁴ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

⁵ Ł. Kierznowski, *Historia prawa do nauki w polskich konstytucjach*, „Miscellanea Historico-luridica” 2017, t. XVI, z. 2, s. 161.

⁶ K. Skotnicki, *Konstytucyjna regulacja prawa do nauki w polskich ustawach zasadniczych (Rozważania na tle porównawczym)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, t. LII, s. 45–47.

⁷ W odniesieniu do cytowanych przepisów konstytucji marcowej nie zachowano oryginalnej pisowni, uwspółcześniając ją (bez uszczerbku dla ich wartości merytorycznej), np. zamiast zapisem „stypendja” autor posługuje się notacją „stypendia”; zamiast obowiązującego wtedy zapisu „co najmniej” stosuje wersję zgodną ze współcześnie przyjętymi standardami, tj. „co najmniej” itd.

czyli już zasygnalizowany art. 94: „Obywatele mają obowiązek wychowania swoich dzieci na prawych obywateli Ojczyzny i zapewnienia im co najmniej początkowego wykształcenia. Obowiązek ten określi bliżej osobna ustawa”.

W unormowaniu tym uzewnętrznia się treść pomieszczona w art. 70 ust. 1 aktualnej ustawy zasadniczej („Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa”). W tym przypadku *signum temporis* stanowiło nałożenie w art. 94 konstytucji marcowej wymogu realizacji obowiązku szkolnego nie na organy władzy publicznej, a na rodziców. Chociaż w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. wprost nie wskazuje się władzy państwowej i samorządowej jako odpowiedzialnej za urzeczywistnianie obowiązku szkolnego, to nie budzi wątpliwości – abstrahując tu już od dyskusji wokół prawa rodziców do przejęcia odpowiedzialności za kształcenie dziecka w trybie indywidualnym⁸ – że kwestia ta przynależy do domeny zadań publicznych.

Artykuł 117 konstytucji marcowej – wraz z art. 110 odnoszącym się do mniejszości narodowych, wyznaniowych i językowych – stanowił równoważnik art. 70 ust. 3 („Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa”) i art. 73 („Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury”) aktualnie obowiązującej konstytucji: „Badania naukowe i ogłaszanie ich wyników są wolne. Każdy obywatel ma prawo nauczać, założyć szkołę lub zakład wychowawczy i kierować nimi, skoro uczyni zadość warunkom, w ustawie przepisany, w zakresie kwalifikacji nauczycieli, bezpieczeństwa powierzonych mu dzieci i lojalnego stosunku do Państwa”.

Następujące brzmienie miał natomiast przywoływany już art. 110 konstytucji marcowej: „Obywatele polscy, należący do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych

⁸ Zob.: M. Bartoszewicz, *komentarz do art. 70 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2014, SIP LEX, pkt 2.

lub językowych, mają równe z innymi obywatelami prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania swoim własnym kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych, oraz używania w nich swobodnie swej mowy i wykonywania przepisów swej religii”.

Wiele kontrowersji na etapie prac nad konstytucją marcową wzbudzało zagadnienie nauczania religii w szkołach. Znamienne, że także współczesna debata na ten temat – przeszło 100 lat później – nie pozostaje wolna od tego rodzaju sporów. Artykuł 120 konstytucji marcowej, który podejmował kwestię nauczania konfesyjnego w szkołach publicznych, otrzymał taką treść: „W każdym zakładzie naukowym, którego program obejmuje kształcenie młodzieży poniżej lat 18, utrzymywanym w całości lub w części przez Państwo lub ciała samorządowe, jest nauka religii dla wszystkich uczniów obowiązkową. Kierownictwo i nadzór nauki religii w szkołach należy do właściwego związku religijnego z zastrzeżeniem naczelnego prawa nadzoru dla państwowych władz szkolnych”.

Gdyby podjąć próbę znalezienia korelatów przywoływanych już art. 118–119 konstytucji marcowej w Konstytucji RP z 1997 r., nie nastęczyłoby to większych trudności. Tym samym jako równoważnik pierwszego z uregulowań należałoby wskazać art. 70 ust. 1 obecnie obowiązującej Konstytucji. Z kolei art. 119 konstytucji marcowej znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 70 ust. 2 i 4 aktualnej ustawy zasadniczej.

Główna dystynkcja między art. 118 konstytucji marcowej a art. 70 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. dotyczy zakresu podmiotowego adresatów tych uregulowań. W pierwszym z wymienionych przepisów jest mowa o „obywatelach Państwa” („W zakresie szkoły powszechnej nauka jest obowiązkową dla wszystkich obywateli Państwa. Czas, zakres i sposób pobierania tej nauki określi ustawa”), w drugim zaś o „każdym” („Každy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa”).

Tak więc *prima facie* można by odnotować, że krąg adresatów ostatniego z unormowań jest szerszy – kwantyfikator generalny „každy” jest pojemniejszą kategorią aniżeli „obywatel Państwa”. Naturalnie nie sposób pominąć uwarunkowań historycznych, które pośrednio odcisnęły piętno na owych uregulowaniach – silny pierwiastek narodowy w polityce oświatowej międzywojennych autorytarnych rządów w Europie

Środkowo-Wschodniej⁹ *versus* bardziej „kosmopolityczna” konstytucja z 1997 r. Innymi słowy – prawo do nauki nie obejmowało w konstytucjonalizmie II RP cudzoziemców. Nieco inaczej rozkładają się jednak akcenty, gdy porównamy przepisy poświęcone programom wsparcia studentów. I tak – przynajmniej na gruncie wykładni językowej – art. 119 zd. 2 konstytucji marcowej („Państwo zapewni uczniom, wyjątkowo zdolnym a niezamożnym, stypendia na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych”) nie wykluczał z grona potencjalnych beneficjentów stypendiów obcokrajowców.

Prawodawca konstytucyjny okresu międzywojennego, wskazując na „uczniów”, zalicza do tej grupy naturalnie również studentów. Co się tyczy współczesnego odpowiednika art. 119 zd. 2 konstytucji marcowej, czyli art. 70 ust. 4 Konstytucji RP – należy zauważyć, że przepis ten literalnie stanowi, że odbiorcami „systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej” są obywatele („Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa”). Natomiast ewentualne zapewnienie cudzoziemcom pomocy finansowej i organizacyjnej powinno następować po zaspokojeniu potrzeb obywateli polskich. Powyższe rozstrzygnięcie jawi się jako pewna niekonsekwencja, zważając na treść art. 70 ust. 1 ustawy zasadniczej, wskazującego jako podmiot prawa do nauki „każdego”.

W kontekście uwag porównawczych na kanwie art. 119 zd. 2 konstytucji marcowej i art. 70 ust. 4 ustawy zasadniczej z 1997 r. warto podkreślić również spostrzeżenie o charakterze „technicznym” na korzyść pierwszego z wymienionych tu przepisów. W przypadku art. 70 ust. 4 współcześnie obowiązującej konstytucji razi bowiem pewna niekoherencja. O ile w konstytucji marcowej pomieszczono w jednej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego (art. 119) unormowania odnoszące się zarówno

⁹ Oczywiście konstytucja marcowa została przyjęta 5 lat przed zamachem stanu dokonany w 1926 r. przez Józefa Piłsudskiego, krytyka obwarowań, jakie nakładała ona na władzę wykonawczą (przedkładając niejako ideę demokracji parlamentarnej nad koncepcję demokracji parlamentarno-gabinetowej). Pisząc o „silnym pierwiastku narodowym”, mam na myśli pewien klimat emocjonalny towarzyszący kształtowaniu się ustroju państw powstałych po I wojnie światowej. Nie była to jedynie domena ugrupowań politycznych utożsamianych z dyskursem nacjonalistycznym. Nacechowana w ten sposób była nierzadko także retoryka polityczna obozu sanacyjnego, któremu patronował Piłsudski i którego głównym adwersarzem był przecież Roman Dmowski, przywódca ruchu narodowego.

do bezpłatności kształcenia w szkołach publicznych, jak i wsparcia dla studentów w formie programów stypendialnych, tak w Konstytucji III RP materia ta została rozsunęta na dwa ustępy art. 70, tj. ust. 2 i ust. 4. Z punktu widzenia prakseologii tworzenia aktów normatywnych dziwi umiejscowienie tamże ust. 3 dotyczącego zakładania szkół niepublicznych („Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych.

Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa”). Inaczej mówiąc, jako sensowniejsze rozwiązanie jawi się skomasowanie obecnego ust. 2 i ust. 4 art. 70 ustawy zasadniczej z 1997 r. – czy to jako jednej jednostki redakcyjnej tekstu normatywnego (w domyśle – ust. 2 zawierającego treść aktualnego ust. 2 i ust. 4 art. 70 Konstytucji RP), czy też choćby jako dwóch następujących po sobie ustępów (czyli utrzymania zawartości ust. 2 oraz przeniesienia treści ust. 4 do nowego ust. 3, z tym jednak zastrzeżeniem, że problematyka tworzenia i działalności szkół niepublicznych z obecnego ust. 3 znalazłaby miejsce w innej jednostce redakcyjnej Konstytucji RP).

3. Konstytucyjna zasada bezpłatnej nauki w publicznych szkołach wyższych w świetle ustawy o szkołach akademickich z 1920 r.

Pomieszczone w art. 119 zd. 1 konstytucji marcowej zapewnienie o bezpłatności nauki w szkołach państwowych i samorządowych przedstawia się jako dość ambitne. Obietnica ta traci jednak na wartości w konfrontacji z praktyką konstytucyjną, która choćby dla entuzjastów wizji „szklanych domów” w międzywojennej Polsce – jak z prozy Stefana Żeromskiego – musiała być rozczarowująca. W tym miejscu trzeba poczynić uwagę natury historycznej. Choć zagadnienie hierarchii źródeł prawa (z prymatem ustawy zasadniczej) nie było obce ówczesnemu ustrojodawcy, to z większą dezynwolturą podchodzono jednak do niezgodności poszczególnych przepisów ustaw zwykłych z postanowieniami konstytucji. Właściwą ilustracją owej niedobrej praktyki konstytucyjnej – o czym dokładniej za chwilę – były niespójności pomiędzy przyjętą w 1920 r. ustawą o szkołach akademickich¹⁰ a konstytucją z 1921 r. w sferze odpłatności za kształcenie na studiach

¹⁰ Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich (Dz.U. 1920 nr 72, poz. 494).

wyższych. Ustawa z 1920 r. jak na ówczesne realia była dość nowoczesnym aktem prawnym. Wyrażała ideę uniwersytetu humboldtowskiego, który to model uchodził za liberalny, pozostawiający uczelniom daleko idącą autonomię instytucjonalną.

Warto w tym miejscu przywołać *in extenso* art. 92 ustawy o szkołach akademickich statuujący obowiązek dokonywania opłat za – posługując się tu teraźniejszym językiem – „usługi edukacyjne”:

„Każdy student i wolny słuchacz po przyjęciu go do szkoły akademickiej opłaca wpisowe. Studenci i wolni słuchacze wnoszą nadto na początku roku szkolnego opłatę, której wysokość niezależna jest od liczby godzin wykładów, na które się zapisali. Sumy stąd uzyskane są przeznaczone na domy profesorskie i studenckie, oraz współdzielnie profesorskie i studenckie. Sumy te rozdziela Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Za ćwiczenia w pracowniach i seminariach studenci i wolni słuchacze uiszczają osobne opłaty, które są przeznaczone w całości na potrzeby pracowni i seminariów; również za egzaminy uiszczają studenci osobną opłatę. Niezamożnej a pilnej młodzieży po złożeniu piśmiennego zobowiązania zwrotu może być odroczone opłata za wykłady, ćwiczenia, seminaria i egzaminy w całości, lub częściowo do czasu, w którym osiągną stanowiska, umożliwiające spłacenie zaciągniętego długu, nie dłużej jednak niż na lat dziesięć. Wpisowe muszą wnosić wszyscy. Wysokość wszystkich opłat, uiszczonych przez studentów i wolnych słuchaczy, ustanawia Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego”.

Ówczesna egzegeza art. 119 zd. 1 konstytucji marcowej była taka, że wymagał on stosownego przepisu wykonawczego na poziomie ustawy zwykłej. Skoro zatem obowiązująca w owym czasie ustawa o szkołach akademickich nie zawierała w tym względzie odpowiedniego unormowania, odbierano to jako „zawieszenie” deklaracji o bezpłatności nauki do czasu ustanowienia odnośnych uregulowań wykonawczych¹¹. Tym samym konstytucyjna zasada nieodpłatności kształcenia znajdowała się w stanie swego rodzaju hibernacji. Więcej – podejście to zostało w pewnym sensie zalegitymizowane przez Najwyższy Trybunał Administracyjny, który oddalił skargę studentki Uniwersytetu Lwowskiego. Zarzuciła ona rektorowi uczelni bezprawność wprowadzenia wymogu uiszczania przez studentów czesnego¹².

¹¹ Cf. O. Rudak, *Prawo do nauki*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 490; D. Zamojska, *Akademicy i urzędnicy. Kształtowanie ustroju państwowych szkół wyższych w Polsce 1915–1920*, Warszawa 2009, s. 183.

¹² O. Rudak, *Prawo do nauki*, op.cit., s. 490.

Kontekst funkcjonowania odpłatności za studia w międzywojniu nakreślił esencjonalnie historyk prawa Michał Pietrzak:

„W Drugiej Rzeczypospolitej konstytucja z 1921 r. w art. 119 przewidywała, że »nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna«, zapewniała zarazem stypendia uzdolnionej niezamożnej młodzieży. A jak było w rzeczywistości? Przez cały okres Polski międzywojennej nauka była płatna, czyli występowała zasadnicza rozbieżność między normą konstytucyjną i praktyką, którą określała ustawa o szkołach akademickich z 1920 r. Praktykę tę podtrzymał również Najwyższy Trybunał Administracyjny. Gdy studenci zaskarżyli decyzję uniwersytetu o pobieraniu chesnego jako sprzeczną z obowiązującą konstytucją, Trybunał przyznał im rację, ale uznał, że trzeba zmienić ustawę sprzeczną z normą konstytucyjną. A ponieważ w Drugiej Rzeczypospolitej ustawy w tym zakresie nigdy nie zmieniono, obowiązywały opłaty za studia”¹³.

Nie istniała również – co wprost wskazano w art. 92 ustawy o szkołach akademickich – możliwość zwolnienia studenta z konieczności uiszczania wpisowego (które stanowiło ówczesny ekwiwalent opłaty rekrutacyjnej)¹⁴.

Dolegliwość faktycznej – mimo obowiązywania art. 119 konstytucji marcowej – odpłatności za pobieranie nauki w uczelniach wyższych próbowano w jakimś sensie łagodzić za sprawą wsparcia stypendialnego. Jednak i w tej sferze postanowienia konstytucji marcowej (art. 119 zd. 2) rozmięły się z praktyką codziennego funkcjonowania szkół akademickich¹⁵.

4. Ustawa o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej z 1923 r.

Trudności w dostępie do uniwersyteckiego kształcenia nie zmieniła zaudto uchwalona w 1923 r. ustawa o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej¹⁶. Ten akt prawny liczył ledwie 16 artykułów, zajmując

¹³ M. Pietrzak, *głos w dyskusji*, [w:] *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Woźnicki, M. Wyrzykowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998, s. 41.

¹⁴ J. Borkowski, *Współpłatność za studia – zagadnienia konstytucyjnoprawne*, [w:] *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Woźnicki, M. Wyrzykowski, Warszawa 1998, s. 34.

¹⁵ P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 109.

¹⁶ Ustawa z dnia 30 października 1923 r. o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej (Dz.U. 1923 nr 118, poz. 942).

nieco ponad stronę w Dzienniku Ustaw. W świetle art. 1 tejże ustawy „wyjątkowo zdolna, pilna a niezamożna młodzież”, by uzyskać stypendium musiała także spełniać kryterium „odznaczania się nieskazitelnym charakterem obywatelskim”, co już na etapie prac parlamentarnych ewokowało obawy co do arbitralności oceny spełniania tego warunku przez studentów ubiegających się o świadczenie stypendialne¹⁷. W założeniu legislatora stypendium to miało zapewniać – co obwieszczono wprost w art. 1 ustawy – „całkowite pokrycie kosztów utrzymania i kształcenia się stypendysty”. Przyznawano je na rok akademicki, nie zaś na cały okres studiów. Siłą rzeczy trudno było w takiej sytuacji osiągnąć studentom poczucie stabilności tak istotne w okresie kształcenia akademickiego. A przypomnijmy, że mowa tu o świadczeniu mającym pokrywać koszty czesnego, nie zaś stanowiącym formę dodatkowego wsparcia finansowego w trakcie studiów (jak to ma miejsce w obecnym systemie stypendialnym).

Pewną koncesją na rzecz owej stabilności bytu studenta było postanowienie o pierwszeństwie dotychczasowych stypendystów (art. 1 zd. 3) w ubieganiu się o stypendia na kolejny rok akademicki. W tym względzie w omawianym akcie prawnym znalazł się również przepis preferujący w postępowaniu o przyznanie stypendium studentów zamierzających poświęcić się badaniom naukowym lub pracy pedagogicznej (art. 2). Świadczenia stypendialne mogły być finansowane z funduszu (art. 3), na który składały się rządowe subwencje, specjalne opłaty pobierane od studentów państwowych szkół akademickich (wypada tutaj nadmienić, że istniała możliwość zwolnienia studenta z tych opłat przez radę wydziałową), środki pochodzące od organów samorządu terytorialnego (jednocześnie z przydaniem ciałom samorządowym prawa do finansowania w pierwszej kolejności stypendiów dla kandydatów „z danej okolicy” i tych, których „kierunek prac” był przez nie preferowany (to obwarowanie można by potraktować jako ówczesny odpowiednik rozwiązania znanego współcześnie jako tzw. kierunki zamawiane), sumy wnoszone przez instytucje społeczne i osoby prywatne, zwroty pobranych stypendiów. W art. 8 wzmiankowanej ustawy usytuowano ograniczenie dla stypendystów w postaci niepodejmowania prac zarobkowych stanowiących dla studentów główne zajęcie, z jednoczesnym wymogiem dość skrupulatnego informowania rad wydziałowych o powziętych działaniach zarobkowych.

¹⁷ D. Zamojska, *Akademicy i urzędnicy*, op.cit., s. 182–183.

Bodaj najbardziej interesujący z perspektywy problematyki niniejszego opracowania jest art. 11 analizowanej tu ustawy o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej. Jak w soczewce bowiem odbijały się w nim mankamenty systemu faktycznej odpłatności za studia (mimo deklaracji pomieszczonych w art. 118–119 konstytucji marcowej). Zgodnie ze wspomnianym przepisem stypendysta był zobowiązany w ciągu 12 lat od dnia wypłaty ostatniej raty stypendialnej zwrócić otrzymywane w trakcie studiów wsparcie finansowe (art. 11 zd. 1). Co prawda w art. 12 tejże ustawy przewidziano dla ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego uprawnienie do zwolnienia niezamożnego byłego stypendysty w całości albo części z obowiązku zwrotu niespłaconych rat stypendium, jak i do przedłużania terminu spłaty tych środków, tym niemniej trudno uznać to za skuteczną próbę systemowego rozwiązania problemu niestosowania w praktyce akademickiej postanowienia konstytucji marcowej mówiącego o bezpłatności kształcenia w szkołach państwowych. Na marginesie tych refleksji można jako ciekawostkę wskazać zawartość art. 13 rozważanego tu aktu normatywnego. *De iure* rozszerzał on katalog opłat za studia zakreślony w art. 92 ustawy o szkołach akademickich, wskazując, że Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego może na podstawie opinii senatów akademickich ustanowić specjalne opłaty od studentów „na inne cele pomocy w naturze dla młodzieży akademickiej, jako to: na kuchnie, zaopatrzenie w ubranie, książki itp.”.

Jednym z głównych zarzutów wysuwanych pod adresem osób odpowiedzialnych za politykę naukową i edukacyjną w II RP był właśnie rażący dysonans między, skądinąd szlachetnymi, intencjami twórców konstytucji marcowej (*vide*: art. 118–119) a realiami studiowania w międzywojniu, czego widomą oznakę stanowiły słabości ówczesnego systemu stypendialnego. Pod tym kątem za rozczarowującą można by uznać choćby liczbę stypendystów, która przez wiele lat obejmowała „nie mniej niż 2% ogólnej liczby zwyczajnych studentów szkół akademickich” (art. 3 lit. a ustawy o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej). Sformułowanie „nie mniej” oznacza naturalnie minimalny wymagany próg, jednak praktyka akademicka niejednokrotnie oscylowała właśnie bliżej tej wartości niż wyższych wskaźników. Konfrontując ten odsetek ze współczesnymi realiami – w myśl art. 91 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁸ stypendium rektora może otrzymać „nie więcej

¹⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1668, ze zm.).

niż 10% studentów na określonym kierunku studiów”. Dla porządku – wypada w tym miejscu podać dane dotyczące ogólnej liczby studentów w międzywojniu. Pierwszy taki spis – za rok akademicki 1922/1923 – ujawnił nieco ponad 38 tys. żaków (istniało wówczas 17 szkół wyższych), by w ostatnim przed II wojną światową roku akademickim (1938/1939) wykazać liczbę blisko 50 tys. osób studiujących w 28 uczelniach¹⁹. Statystyki stypendialne nieco poprawiły się w latach 30. minionego stulecia. Dla porównania (nie popadając tu w rozważania nad polityczno-historycznym podglebiem tych statystyk) – pod koniec lat 40. stypendium otrzymywało ok. 25% spośród studentów²⁰.

5. Prawo do nauki w konstytucji kwietniowej

Konstytucja kwietniowa z 1935 r.²¹, uchwalona już w warunkach państwa autorytarnego, w odniesieniu do katalogu praw i wolności jednostki stanowiła wyraźny regres w stosunku do konstytucji marcowej z 1921 r. Przyjęty w tej ostatniej liberalny model relacji między władzą publiczną a światem akademickim, korespondujący z postanowieniami ustawy o szkołach akademickich z 1920 r., nie został podtrzymany w ustawie zasadniczej z 1935 r. Idea humboldtowskiego uniwersytetu, manifestująca się choćby poprzez autonomię szkolnictwa wyższego i wolność badań naukowych, uległa instytucjonalnej dematerializacji²².

Co się tyczy przepisów konstytucyjnych odnoszących się do prawa do nauki, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia (nie)odpłatności za studia – w pierwszej kolejności należy wskazać, że za sprawą art. 81 ust. 2 konstytucji kwietniowej uchylono wszystkie postanowienia konstytucji z 17 marca 1921 r. z wyjątkiem art. 99, 109–118 i 120. Tym samym zachowano w szczątkowej formie część unormowań z rozdz. V („Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie”) konstytucji marcowej. W nowo przyjętej ustawie zasadniczej utrzymano regulacje z zakresu prawa do nauki, w tym tę z art. 118 konstytucji

¹⁹ Za: Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1923, 1927; *idem*, *Mały Rocznik Statystyczny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1933, 1937, 1939.

²⁰ K. Popiński, *System szkolnictwa wyższego w II Rzeczypospolitej i jego wpływ na funkcjonowanie uczelni polskich po 1945 roku*, „Społeczeństwo i Ekonomia” 2018, nr 1 (9), s. 47.

²¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

²² Cz. Brzoza, *Nauka i szkolnictwo wyższe*, [w:] *idem*, A.L. Sowa, *Historia Polski 1918–1945*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2007, s. 385–387.

marcowej dotyczącą przymusu szkolnego („W zakresie szkoły powszechnej nauka jest obowiązkową dla wszystkich obywateli Państwa. Czas, zakres i sposób pobierania tej nauki określi ustawa”). Zniesiono jednak najważniejszy przepis z perspektywy niniejszych rozważań, czyli art. 119 konstytucji marcowej wyznaczający – przynajmniej *de iure* – zobowiązanie ustrojodawcy dotyczące bezpłatności nauczania w szkołach publicznych i zapewnienia utworzenia programów stypendialnych przeznaczonych dla niezamożnych uczniów („Nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna. Państwo zapewni uczniom, wyjątkowo zdolnym a niezamożnym, stypendia na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych”). Stanowiło to niewątpliwie zerwanie z pewną fikcją nieodpłatnego kształcenia w uczelniach, z jaką mieliśmy do czynienia w latach 1921–1935. To wówczas ustawie o szkołach akademickich (zarówno tej uchwalonej w 1920 r., jak i jej następczyni z 1933 r.²³), zakładającej co do zasady odpłatność za pobieranie nauki uniwersyteckiej, przydawano pierwszeństwo przed – co może zdumiewać z dzisiejszej perspektywy – obietnicą bezpłatności kształcenia w szkołach państwowych i samorządowych wyrażoną w art. 119 konstytucji marcowej.

6. Zakończenie

Dotychczasowe rozważania dotyczące zagadnienia bezpłatnej nauki w publicznych szkołach wyższych w dziedzictwie konstytucyjnym i ustawodawczym II Rzeczypospolitej (z uwzględnieniem także szerzej perspektywy – prawa do nauki) prowadzą do następujących konkluzji:

1. Dziedzictwo konstytucyjne i ustawodawcze II Rzeczypospolitej w odniesieniu do prawa do nauki prezentuje się jako stosunkowo obszerne.
2. Konstytucja marcowa w katalogu praw i obowiązków obywatelskich zawierała takie składowe prawa do nauki jak choćby: obowiązek szkolny w zakresie szkoły powszechnej, za którego realizację na etapie „wykształcenia początkowego” odpowiedzialni byli rodzice (art. 94 i art. 118); wolność zakładania szkół (art. 110); zasada bezpłatnej nauki w szkołach państwowych i samorządowych (art. 119 zd. 1); stypendia dla zdolnych niezamożnych uczniów szkół średnich i studentów uczelni wyższych (art. 119 zd. 2); obowiązkowe nauczanie religii dla uczniów do 18 roku życia w szkołach publicznych (art. 120).

²³ Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich (Dz.U. 1933 nr 29, poz. 247).

3. Ustawa o szkołach akademickich z 1920 r. wyrażała ideę uniwersytetu humboldtowskiego, co objawiało się choćby w dość szerokiej autonomii szkół wyższych i – co za tym idzie – ograniczonego nadzoru ze strony władz publicznych (między innymi budżet własny uczelni, wybór organów uczelni przez jej wspólnotę akademicką, nieingerowanie w treści programowe), wolności badań naukowych (gwarantowanej również w art. 117 konstytucji marcowej), jedności nauki i nauczania (szkoły wyższe nie miały służyć wyłącznie do przekazywania wiedzy, lecz także pełniły rolę formacyjną dla studentów).
4. Deklarowana w art. 119 zd. 1 konstytucji marcowej zasada bezpłatnego kształcenia w uczelniach wyższych nie znajdowała odzwierciedlenia w przepisach wykonawczych. Ustawa o szkołach akademickich statuowała wymóg wnoszenia opłat za zajęcia (ówczesny odpowiednik czesnego), egzaminy i „wpisowe” (które to musieli wносить bez wyjątku wszyscy studenci). W przypadku opłat za zajęcia i egzaminy nie istniała możliwość zwolnienia z tychże opłat, a jedynie ich odroczenia.
5. Ustawa o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej z 1923 r. przewidywała świadczenia pomocy materialnej dla studentów, które to do 12 lat po zakończeniu studiów wyższych musiały zostać zwrócone przez absolwentów.
6. Konstytucja kwietniowa nie zawierała – w przeciwieństwie do konstytucji marcowej – unormowań gwarantujących bezpłatność nauczania w państwowych i samorządowych szkołach wyższych, jak i obowiązku tworzenia przez władze publiczne programów stypendialnych dla zdolnej niezamożnej młodzieży. Tym samym korespondowało to z międzywojenną praktyką pobierania opłat w szkołach wyższych, mimo że zasada bezpłatności kształcenia w uczelniach była pomieszczona w art. 119 zd. 1 konstytucji marcowej.
7. W latach 30. XX w. nastąpiło istotne ograniczenia autonomii szkół wyższych, co przejawiało się zwłaszcza we wpływie rządzących na wybór władz uczelnianych.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich (Dz.U. 1920 nr 72, poz. 494).
- Ustawa z dnia 30 października 1923 r. o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej (Dz.U. 1923 nr 118, poz. 942).
- Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich (Dz.U. 1933 nr 29, poz. 247).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1668, ze zm.).

Źródła statystyczne

- Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1923, 1927.
- Główny Urząd Statystyczny, *Mały Rocznik Statystyczny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1933, 1937, 1939.

Literatura

- Antonowicz Dominik, *Między siłą globalnych procesów a lokalną tradycją. Polskie szkolnictwo wyższe w dobie przemian*, Toruń 2015.
- Bała Paweł, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009.
- Bartoszewicz Michał, *komentarz do art. 70 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Monika Haczkowska, Warszawa 2014.
- Borkowski Janusz, *Współpłatność za studia – zagadnienia konstytucyjnoprawne*, [w:] *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Jerzy Woźnicki, Mirosław Wyrzykowski, Warszawa 1998.
- Brzoza Czesław, *Nauka i szkolnictwo wyższe*, [w:] Czesław Brzoza, Andrzej L. Sowa, *Historia Polski 1918–1945*, Kraków 2007.
- Kierznowski Łukasz, *Historia prawa do nauki w polskich konstytucjach*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. XVI, z. 2.
- Pietrzak Michał, *głos w dyskusji*, [w:] *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Jerzy Woźnicki, Mirosław Wyrzykowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998.

- Popiński Krzysztof, *System szkolnictwa wyższego w II Rzeczypospolitej i jego wpływ na funkcjonowanie uczelni polskich po 1945 roku*, „Społeczeństwo i Ekonomia” 2018, nr 1 (9).
- Rudak Olgierd, *Prawo do nauki*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. Bogusław Banaszak, Artur Preisner, Warszawa 2002.
- Skotnicki Krzysztof, *Gwarancje prawa do nauki w projektach konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2.
- Skotnicki Krzysztof, *Konstytucyjna regulacja prawa do nauki w polskich ustawach zasadniczych (Rozważania na tle porównawczym)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, t. 52.
- Zamojska Dorota, *Akademicy i urzędnicy. Kształtowanie ustroju państwowych szkół wyższych w Polsce 1915–1920*, Warszawa 2009.

► STRESZCZENIE

Zasada bezpłatnej nauki w publicznych szkołach wyższych w konstytucji marcowej i w ustawie o szkołach akademickich z 1920 r. (ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy konstytucji kwietniowej i Konstytucji RP z 1997 r.)

Artykuł podejmuje problematykę odpłatności za kształcenie uniwersyteckie w II Rzeczypospolitej. Zgodnie z art. 119 konstytucji marcowej nauka w szkołach państwowych i samorządowych, w tym szkołach wyższych, była bezpłatna. Jednak ta konstytucyjna deklaracja bezpłatności edukacji na poziomie uczelni wyższych pozostawała w sprzeczności z praktyką pobierania opłat od studentów w międzywojniu. Uzasadniano to brakiem stosownej regulacji ustawowej, która tak *de iure*, jak i *de facto* gwarantowałyby nieodpłatność kształcenia w szkołach wyższych. Istotnie ustawa o szkołach akademickich z 1920 r. nie przewidywała, by studia wyższe w Polsce były bezpłatne. Ustawodawca zwykły – już po uchwaleniu ustawy zasadniczej z 1921 r. – nie dostosował treści ustawy o szkołach akademickich do intencji prawodawcy konstytucyjnego.

Ówczesna praktyka interpretacyjna zakładała, że danej normie konstytucyjnej musi towarzyszyć odpowiednie zakotwiczenie w przepisie rangi ustawowej. W II Rzeczypospolitej nie zadbano jednak o zapewnienie spójności między art. 119 konstytucji marcowej a uregulowaniami ustawy o szkołach akademickich. Tym samym w rzeczywistości studenci byli zobligowani do cyklicznego uiszczania opłat za naukę w uczelniach państwowych i samorządowych, co potwierdził w jednym z orzeczeń Najwyższy Trybunał Administracyjny. Sytuacji studentów w tym zakresie nie poprawiał wystarczająco system stypendialny, którego ramy określała ustawa z 1923 r. o państwowych stypendiach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej.

► SUMMARY

The Principle of Free Education in Public Universities in the March Constitution and in the Academic Schools Act of 1920 (with Particular Reference to the Perspective of the April Constitution and the 1997 Constitution of the Republic of Poland)

The article addresses the issue of payment for university education in the Second Polish Republic. According to Article 119 of the March Constitution, education in state and local government schools, including universities, was free. However, this constitutional declaration of free education at the university level conflicted with the practice of charging students fees between the wars. This was justified by the lack of an appropriate statutory regulation that would both *de jure* and *de facto* guarantee free education at universities. Indeed, the 1920 Law on Academic Schools did not stipulate that higher education in Poland should be free of charge.

The regular legislature – already after the 1921 Basic Law was passed – did not align the content of the Academic Schools Act with the intentions of the constitutional legislature. The interpretive practice of the time assumed that a given constitutional norm must be accompanied by an appropriate anchoring in a provision of statutory rank. However, in the Second Republic, no care was taken to ensure consistency between Article 119 of the March Constitution and the regulations of the Law on Academic Schools. Thus, in fact, students were obliged to pay tuition fees at state and local universities on a cyclical basis, as confirmed by the Supreme Administrative Tribunal in one of its rulings. The situation of students in this regard was not sufficiently improved by the scholarship system, the framework of which was defined by the 1923 Law on State Scholarships and Other Forms of Assistance for Academic Youth.