

Sylwia Jarosz-Żukowska

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Łukasz Żukowski

Uniwersytet Wrocławski
Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej

Prawo do nauki i jego gwarancje

1. Prawo do nauki w polskich regulacjach konstytucyjnych

Prawo do nauki stanowi nieodzowny element katalogu podstawowych praw człowieka we współczesnych ustawach zasadniczych. Swoje miejsce prawo to znalazło już w pierwszych konstytucjach pisanych¹, w tym we francuskiej konstytucji z 1791 r.² Proklamowała ona nauczanie publiczne, powszechne, bezpłatne i obowiązkowe oraz uznawała, że edukacja jest podstawowym obowiązkiem państwa. Obciążenie państwa obowiązkami w zakresie nauczania stanowiło zresztą jedną ze zdobyczy rewolucji francuskiej i amerykańskiej.

W Konstytucji marcowej z 1921 r. do kategorii praw obywatelskich zaliczono prawo do bezpłatnej nauki w szkołach państwowych (art. 119)³, natomiast wolność nauki i nauczania, w tym prawo do zakładania szkół niepublicznych, do praw wolnościowych (art. 117). Wśród obowiązków powszechnych wymieniony został obowiązek nauki (przymus szkolny) w zakresie szkoły powszechnej dla wszystkich obywateli państwa, przy czym czas, zakres i sposób pobierania tej nauki miała określić ustawa (art. 94 i 118)⁴. Obowiązkowe dla wszystkich uczniów było także nauczanie religii w szkołach, których program obejmował kształcenie młodzieży poniżej 18. roku życia, utrzymywanych w całości lub w części przez Państwo lub ciała samorządowe (art. 120). Jak wskazywał Waław Komarnicki, Konstytucja marcowa zrywała wprost z zasadą świeckości szkoły państwowej, ale „nie przyjmuje też zasady szkoły wyznaniowej, tj. kształcącej dzieci jednego wyznania; szkoły wyznaniowe mogą być zakładane przez związki religijne na zasadzie art. 113 jako szkoły prywatne, jak również możliwe są świeckie szkoły prywatne”⁵.

Co istotne, zgodnie z art. 119 Konstytucji marcowej nauka w szkołach państwowych i samorządowych miała być bezpłatna, a dodatkowo „uczniom, wyjątkowo zdolnym, a niezamożnym” państwo miało zapewnić stypendia „na utrzymanie w zakładach średnich

¹ Konstytucja 3 maja z 1791 r. odnosiła się natomiast jedynie do edukacji dzieci królewskich, nie formułując powszechnego ani tym bardziej bezpłatnego nauczania, J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 130.

² Zwraca na to uwagę L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, uwagi do art. 70, Warszawa 2003, s. 1. Por. też szerzej na temat rysu historycznego prawa do nauki J. Mikosz, *Prawo do nauki*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, Ossolineum 1991, s. 980–982.

³ Zgodzić się należy z poglądem, iż art. 119 Konstytucji marcowej wyrażał po raz pierwszy w polskim konstytucjonalizmie prawo do nauki, por. także P. Bala, *Odpłatność studiów stacjonarnych w wyższej szkole publicznej w świetle art. 70 ust. 2. Konstytucji RP*, <http://kpmz.pl/>, s. 3; artykuł opublikowany także w: „Przegląd Prawa Publicznego”, oraz *idem*, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 214. Inaczej A. Łopatka, *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 231, którego zdaniem po raz pierwszy wyraźnie czyniła to Konstytucja PRL.

⁴ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*. Reprint dzieła opublikowanego w Wilnie z 1937 r., Kraków 2006, s. 57. Przymus nauki przewidywał dekret z 7 lutego 1919 r. o obowiązku szkolnym, obejmujący wszystkie dzieci, które ukończyły 7. rok życia, por. też O. Rudak, *Prawo do nauki*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 489.

⁵ W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 424.

i wyższych”. Realizacja zasady bezpłatności nauki była jednak problematyczna z uwagi na brak ustawy wykonawczej, realizującej deklarację o bezpłatności nauki⁶. W praktyce ograniczała się do szkoły powszechnej i w tym także zakresie Konstytucja z 1921 r. ustanawiała obowiązek szkolny⁷. Nauka w szkołach wyższych przez cały okres II Rzeczypospolitej była w praktyce odpłatna, czego wyrazem była regulacja zawarta w ustawie z 1920 r. o szkołach akademickich⁸. Oznaczało to zatem, że w 20-leciu międzywojennym utrzymywał się rozdźwięk między normą konstytucyjną i normą ustawową oraz ukształtowaną na jej podstawie praktyką⁹.

Jak wspomniano, Konstytucja marcowa odrzucała wprost w art. 117 państwowy monopol w zakresie nauczania, łącząc jednak z prawem do zakładania szkół prywatnych państwowy nadzór nad wszystkimi szkołami zarówno publicznymi, jak i prywatnymi, w zakresie określonym ustawą. Respektowała także równe prawo obywateli należących do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych i językowych do zakładania szkół, używania w nich własnego języka i wyznawania własnej religii (art. 110).

Konstytucja kwietniowa nie wprowadziła natomiast odrębnej regulacji dotyczącej prawa do nauki, utrzymując w mocy na podstawie art. 81 ust. 2 przepisy art. 117 i 118 Konstytucji z 1921 r.¹⁰ Co ciekawe, regulacja dotycząca pobierania nauki (edukacji) usytuowana została w konstytucji z 1935 r. wśród praw wolnościowych¹¹.

Gwarancję „prawa do nauki” zawierała także Konstytucja PRL z 1952 r. (w art. 61, po nowelizacji z 1976 r. art. 72). Zakres podmiotowy prawa do nauki ograniczony był, podobnie zresztą jak wielu innych wolności i praw konstytucyjnych, tylko do obywateli polskich. Podobnie też regulacja ta była bardzo rozbudowana i koncentrowała się raczej na określeniu elementów systemu oświaty aniżeli podkreśleniu podmiotowego charakteru tego prawa¹². Przepis ten pozostawał także w związku z art. 68 Konstytucji z 1952 r., stanowiącym o wychowaniu młodzieży i zapewnieniu jej najszerszych możliwości rozwoju¹³.

Po zmianie dokonanej nowelą do Konstytucji z 19 kwietnia 1991 r. art. 72 konstytucji PRL został utrzymany w mocy (podobnie jak wiele innych przepisów rozdziału VIII) na podstawie art. 77 Małej Konstytucji. Uwagę zwraca tutaj fakt, iż w dalszym ciągu zakres podmiotowy prawa do nauki ograniczony był wyłącznie do obywateli polskich, mimo że było oczywiste, iż takie brzmienie tego przepisu nie przystawało do zmienionych warunków, a przede wszystkim do zobowiązań międzynarodowych wiążących Polskę.

2. Międzynarodowe standardy prawa do nauki

Szczególne zainteresowanie społeczności międzynarodowej gwarancją prawa do edukacji i kształcenia po drugiej wojnie światowej znalazło swoje odbicie już w pierwszych

⁶ Por. też O. Rudak, *op. cit.*, s. 490.

⁷ Por. też K. Zamorska, R. Szarfenberg, *Prawa socjalne*, [w:] A. Florczak, B. Bolechów (red.), *Prawa i wolności I i II generacji*, Toruń 2006, s. 347.

⁸ Ustawa ta przewidywała pobieranie od studentów opłaty wpisowej oraz opłat za wykłady, ćwiczenia, seminaRIA i egzaminy, por. szerzej Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, t. I, Warszawa 1925, s. 158–159.

⁹ M. Pietrzak, głos w dyskusji podczas konferencji na temat współpłatności za studia, [w:] J. Woźnicki, M. Wyrzykowski (red.), *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 40. Tak również P. Bała, *Odpłatność studiów stacjonarnych...*, s. 4.

¹⁰ Nie można w związku z tym zgodzić się ze stwierdzeniem, że Konstytucja z 1935 r. całkowicie pomijała między innymi prawo do edukacji, tak K. Zamorska, R. Szarfenberg, *op. cit.*, s. 347.

¹¹ W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 415.

¹² Zwraca na to uwagę także O. Rudak, *op. cit.*, s. 491. Szerzej na ten temat E. Erazmus, *Prawo do nauki w Polsce Ludowej*, Poznań 1974, s. 279, a także J. Mikosz, *op. cit.*, s. 1014.

¹³ Por. też K. Zamorska, R. Szarfenberg, *op. cit.*, s. 349.

aktach przyjmowanych w ramach ONZ, łącznie z Kartą Narodów Zjednoczonych¹⁴. Przed powstaniem ONZ prawo do nauki nie było natomiast co do zasady, poza regulacjami cząstkowymi¹⁵, regulowane w dokumentach organizacji międzynarodowych.

Obecnie prawo do nauki w szerokim zakresie gwarantują zarówno akty prawa międzynarodowego w uniwersalnym systemie ochrony praw człowieka (ONZ), jak i systemach regionalnych, zarówno europejskim (Rada Europy i Unia Europejska), jak i pozaeuropejskich¹⁶. Gdy idzie o ten pierwszy wyraźne odniesienie do omawianego tutaj prawa zawiera Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (dalej: PDPCz) w art. 26, wyznaczając – pomimo jej niewiążącego charakteru – pewien standard minimalny prawa do nauki¹⁷, w tym szeroki zakres podmiotowy tego prawa. Wiąże się on z uznaniem, iż przysługuje ono w zakresie nauczania podstawowego nie tylko dzieciom, ale również osobom dorosłym, stąd termin „każdy” w treści art. 26¹⁸. Deklaracja wyznaczyła ponadto pewien standard gwarancyjny w postaci ustanowienia obowiązku nauki (obowiązku szkolnego) w zakresie nauczania podstawowego, którego realizacją obciążone zostało państwo, a dalej rodzice lub opiekunowie prawni dziecka¹⁹.

Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych nie formułuje wprost gwarancji prawa do nauki, a jedynie nakłada na państwa-strony kategoryczny obowiązek respektowania woli rodziców dzieci (prawnych opiekunów) w zakresie zapewnienia im wykształcenia zgodnego z pożądanymi wartościami moralnymi i religijnymi (art. 18 ust. 4). Bardzo rozbudowaną regulację prawa do nauki zawiera natomiast art. 13 Międzynarodowego Paktu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych²⁰ (dalej: MPPESiK), odnoszący się do różnych poziomów kształcenia, tj. podstawowego, średniego i wyższego, wprowadzając w każdym z nich rygory o różnym stopniu kategoryczności²¹. Jakkolwiek prawo do nauki nie znalazło się w pierwotnym projekcie Paktu i wprowadzone zostało do katalogu praw w nim gwarantowanych wskutek starań UNESCO, to ostatecznie przybrało postać najobszerniejszej regulacji w całym akcie. MPPESiK przejął standard prawa do nauki (edukacji) wypracowany w PDPCz, a dodatkowo rozbudował go poprzez wzmocnienie zobowiązań państw-stron do uznania prawa każdego do nauki²². Przyjmuje on, że nauczanie podstawowe jest bezpłatne, obowiązkowe i dostępne dla wszystkich. Państwu pozostawiono natomiast zdefiniowanie pojęcia „nauczania podstawowego”, a także określenie wieku szkolnego związanego z obowiązkiem nauki²³.

¹⁴ Por. na ten temat także P. M. Bernitsas, *Prawo do nauki*, (w:) B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993, s. 36 i n.

¹⁵ Przykładem takiej regulacji jest konstytucja Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1919 r., por. J. Mikosz, *op. cit.*, s. 982.

¹⁶ Regulację prawa do nauki znajdujemy także w aktach należących do pozaeuropejskich regionalnych systemów ochrony praw człowieka. W szczególności taką regulację zawiera art. 17 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów, a także art. 12 ust. 4 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka.

¹⁷ Tak również P. M. Bernitsas, *op. cit.*, s. 37.

¹⁸ Stanowisko takie wiązało się z potrzebą rozpowszechniania oświaty i edukacji także wśród dorosłych, a zwłaszcza walką z analfabetyzmem, powszechnym po drugiej wojnie światowej. Dyskusję na ten temat relacjonuje J. Mikosz, *op. cit.*, s. 983–984.

¹⁹ *Ibidem*, s. 984.

²⁰ Dopelnieniem tego przepisu jest art. 14 Paktu, służący w założeniu walce z analfabetyzmem w świecie, oraz art. 18, który deklarując wolność myśli, sumienia i wyznania, zobowiązuje państwa-strony do poszanowania wolności rodziców lub opiekunów prawnych do zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z własnymi przekonaniem.

²¹ P. M. Bernitsas, *op. cit.*, s. 38.

²² J. Mikosz, *op. cit.*, s. 985–986.

²³ Zaakcentowano także wyraźnie odejście od monopolu państwa w zakresie edukacji i oświaty poprzez przyznanie rodzicom prawa do swobodnego wyboru szkoły innej niż publiczne, ustanawiając jednak pewne ograniczenia. Nauczanie w szkołach niepublicznych ma mieć, w świetle Paktu, charakter w pełni alternatywny

Gwarancje prawa do nauki, tym razem skierowane już wyłącznie do dzieci, formułują także akty chroniące tę szczególną grupę podmiotów. Takie postanowienie zawierała już Deklaracja Praw Dziecka, a jej rozwinięcie stanowi Konwencja Praw Dziecka w art. 28 i 29²⁴.

Regulację MPPESiK rozwija i dopełnia także Konwencja przeciwko dyskryminacji kobiet z 18 grudnia 1979 r., zobowiązując w art. 10 państwa do podjęcia wszelkich stosownych kroków w celu likwidacji dyskryminacji kobiet, aby zapewnić im równe prawa z mężczyznami w dziedzinie kształcenia. Dokument ten był odpowiedzią na powszechne w dacie jego przyjęcia (a w niektórych rejonach świata także i dzisiaj) istotne różnice w zakresie skolaryzacji dziewcząt i chłopców, w tym przede wszystkim dostępu kobiet do wyższych szczebli kształcenia.

Jak wiadomo, organizacją wyspecjalizowaną ONZ, działającą w dziedzinie realizacji prawa do nauki, jest UNESCO²⁵. Jednym z priorytetów jej działalności jest zapobieganie i zwalczanie przejawów dyskryminacji w dostępie do edukacji. Efektem tej działalności stało się m.in. przyjęcie Konwencji UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty w 1960 r.²⁶

W sprawie dotyczącej regulacji prawa do nauki w systemie Rady Europy uwagę zwraca fakt, że prawo to nie znalazło się w pierwotnym tekście Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej też: EKPCz), a umieszczone zostało w Protokole nr 1 do Konwencji²⁷. Specyficzne dla tej regulacji jest użycie innej formuły aniżeli w aktach ONZ. O ile bowiem MPPESiK i inne konwencje stanowią o „prawie do nauki”, akcentując socjalny i kulturalny charakter tego prawa, o tyle Protokół zdaje się – przynajmniej w warstwie słownej – akcentować wolnościowy charakter prawa do nauki jako „prawa do swobodnej edukacji”²⁸. Stanowi mianowicie, że „nikt nie może być pozbawiony” tego prawa. Tę formułę Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) zinterpretował obszernie w orzeczeniu w tzw. belgijskiej sprawie językowej z 23 lipca 1968 r., stwierdzając, że „Sformułowane prawo do nauki w formie negatywnej oznacza [...] że państwa-strony nie uznały tego prawa w postaci, która wymagałaby od nich tworzenia na własny koszt, lub dotowania, nauczania specjalnego typu lub na szczególnym poziomie. Wszystkie państwa członkowskie Rady Europy posiadają powszechnie dostępny system edukacji publicznej. Dlatego też nie ma powodów, aby wymagać od nich zbudowania takiego systemu. Chodzi jedynie o uznanie za zasadę, że należy zagwarantować każdej osobie znajdującej się pod ich jurysdykcją dostęp do już istniejących instytucji edukacyjnych”²⁹.

w stosunku do nauczania w szkołach publicznych. Pakt potwierdza także obowiązek poszanowania prawa rodziców (opiekunów prawnych) do zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego, zgodnie z własnymi przekonaniem. *Ibidem*, s. 986–987.

²⁴ Ujmują one szeroko omawiane tutaj prawo, łącząc prawo dziecka do nauki z prawem do takiego wychowania, które podnosi jego kulturę ogólną, rozwija jego zdolności, wyrabia poczucie odpowiedzialności moralnej i społecznej oraz prawo do rozrywek jako elementu wychowania. Por. szerzej T. Smoczyński, *Ochrona praw dziecka*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 126–127.

²⁵ Organizacja została powołana do życia 16 listopada 1945 r.

²⁶ Por. szerzej J. Symonides, *UNESCO a prawa kulturalne – ich treść i implementacja w nowym kontekście międzynarodowym*, [w:] T. Jasudowicz (red.), *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, Toruń 1996, s. 170 i n.

²⁷ Jego art. 2 stanowi, że: „Nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki. Wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania, Państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniem religijnymi i filozoficznymi”.

²⁸ M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009, s. 492. Por. także P. M. Bernitsas, *op. cit.*, s. 39.

²⁹ Za: M. A. Nowicki, *op. cit.*, s. 492–493. Por. także L. Garlicki, *Prawa socjalne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, Warszawa 2012, s. 189.

W sformułowaniu „prawo do nauki” w EKPCz połączono zatem – jak się wskazuje – trzy elementy, tj. zasadę ogólną – wolność negatywną w korzystaniu z możliwości kształcenia zapewnionych przez państwo oraz dwie reguły interpretacyjne, tj. swobodę państwa w określeniu celów, form i zakresu kształcenia oraz poszanowanie przekonań rodziców w odniesieniu do wychowania i nauczania ich dzieci³⁰.

Pomimo lakonicznej i negatywnej formuły art. 2 Protokołu nr 1 dużo bogatszą treścią przepis ten wypełniło orzecznictwo ETPCz, wskazując także na obowiązki pozytywne państwa wynikające z tej gwarancji. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej też: Trybunału lub TK), pomimo że nie wynika to wprost z art. 2, brak czy daleko idące niedostatki edukacji na poziomie podstawowym są sprzeczne ze zd. 1 tego przepisu. Trybunał uznał także potrzebę ustanowienia obowiązku szkolnego przez państwa-strony, pomimo że w przeciwieństwie do aktów ONZ art. 2 Protokołu nr 1 nie odnosi się w ogóle do tej kwestii. Ponadto, zdaniem ETPCz, przepis ten gwarantuje prawo zakładania i prowadzenia szkół innych niż publiczne³¹, z tym że państwo nie ma obowiązku subsydiowania szkół prywatnych.

Z uwagi na sposób sformułowania art. 2 zasadniczą częścią tej regulacji jest zapewnienie dostępu do wykształcenia. Przepis ten nie przesądza tego, jakich istniejących instytucji edukacyjnych dostęp ten dotyczy, a w szczególności, czy jest ograniczony tylko do szkół podstawowych. Takiej restrykcyjnej interpretacji art. 2 Trybunał jednak zaprzeczył, wskazując, że dostęp do wykształcenia dotyczy także istniejących szkół wyższych, choć nie zobowiązuje państw do ich tworzenia³². Trybunał strasburski akcentuje także, że dostęp do instytucji edukacyjnych nie może być interpretowany jako podstawa do ograniczenia roli państwa w zakresie regulacji procesu nauczania³³.

Istotnym elementem tej lakonicznej regulacji jest gwarancja poszanowania prawa rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z ich własnymi przekonaniami religijnymi i filozoficznymi. Jest to przy tym prawo rodziców, a nie prawo dzieci. W wielu orzeczeniach Trybunał odnosił się do pojęcia „przekonania filozoficzne”, przez które rozumie poglądy zasługujące na szacunek w „demokratycznym społeczeństwie”, i które nie są sprzeczne z „fundamentalnym prawem dziecka do nauki”³⁴. ETPCz stoi także na stanowisku, że przekonania rodziców nie zawsze mają znaczenie decydujące, w szczególności – jak podkreśla – rodzice nie mogą kwestionować różnych metod nauczania i przekazywania wiedzy niezbędnej w wykształceniu człowieka³⁵.

Gwarancję prawa do nauki w systemie europejskim dopełnia Europejska Karta Socjalna, zapewniająca prawo do kształcenia zawodowego³⁶. Jest to o tyle istotne, że ETPCz

³⁰ Por. M. A. Nowicki, *Europejska konwencja praw człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1999, s. 515–516, a także A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 234–236.

³¹ Por. wyrok w sprawie *Jordebo Foundation of Christian Schools v. Szwecja*, 1987 r.

³² Orzeczenie Wielkiej Izby w sprawie *Leyla Şahin przeciwko Turcji* z 10 listopada 2005 r.

³³ Mieści się w tym m.in. umożliwienie wstępu na studia wyższe kandydatom, którzy wykazali się odpowiednim przygotowaniem oraz dyscyplinarne wyrzucenie ucznia ze szkoły, jeśli ma zagwarantowany dostęp do innych szkół (nie stanowi to – jak wskazał ETPCz – pozbawienia prawa do nauki (wyrok *X. v. Wlk. Brytania*, 1980 r.) czy zakaz ponownego zdawania egzaminu na studia wyższe po dwóch nieudanych próbach. W świetle orzecznictwa Trybunału z art. 2 Protokołu nr 1 nie wynika także prawo do pobierania stypendium. Por. np. wyrok *X. v. Austria*, 1973 r., szerzej zob. omówienie orzeczeń ETPCz M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 495.

³⁴ Orzeczenie *Campbell i Cosans v. Wielka Brytania* z 25 lutego 1982 r., za: M. A. Nowicki, *op. cit.*, s. 496.

³⁵ W ten sposób ETPCz wypowiedział się m.in. w sprawie programów edukacji seksualnej w Danii dla dzieci 9–12 lat, wyrok *Kjeldsen, Busk, Madsen, Petersen v. Dania*, 1976 r., por. S. Jarosz-Zukowska, A. Wojtatowicz, Ł. Zukowski, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Teksty źródłowe*, Wrocław 2002, przypis nr 97, s. 248.

³⁶ Por. art. 10 Europejskiej Karty Socjalnej; szeroko na ten temat też A. M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 210 i n.

pojęcie nauki wiąże, jak wspomniano, także z kształceniem na poziomie wyższym, ale nie szkoleniem zawodowym³⁷.

Do omawianego tutaj prawa wprost odnosi się także Karta Praw Podstawowych w art. 14³⁸. *Prima facie* nieco zaskakujące jest miejsce prawa do nauki w systematyce Karty, a mianowicie wśród wolności w rozdziale II, a nie wśród praw socjalnych (solidarnościowych).

Przywołane wyżej akty dają podstawę do określenia międzynarodowego standardu prawa do nauki³⁹. Jak wiadomo, istotą regulacji międzynarodowych jest sformułowanie minimalnych gwarancji, które w regulacjach krajowych mogą być podwyższone (i z reguły tak się dzieje), zaś nigdy obniżone. Ów minimalny standard prawa do nauki obejmuje zatem obciążenie państwa obowiązkami w dziedzinie rzeczywistej realizacji prawa do nauki; powszechne, bezpłatne i obowiązkowe nauczanie przynajmniej w zakresie szkoły podstawowej, odejście od monopolu państwa w zakresie nauczania i przyznanie rodzicom swobody w zakresie wyboru szkół innych niż publiczne (pod warunkiem, że spełniają określone przez państwo standardy nauczania); wolność zakładania szkół niepublicznych i instytucji oświatowych; a także przyznanie rodzicom decyzji w kwestii wychowania religijnego i moralnego swoich dzieci zgodnie z ich przekonaniami.

Powyższe wymogi mają charakter zobowiązań minimalnych, zaś pozostałe postanowienia wymienionych dokumentów (zwłaszcza MPPESiK) mają charakter zaleceń dla państw-stron. Dotyczy to na przykład działań podejmowanych przez państwa na rzecz rozwoju systemu stypendiów, poprawy warunków materialnych personelu nauczającego⁴⁰.

Pewien standard gwarancji i ochrony prawa do nauki ukształtował się już także w regulacjach krajowych, przy czym nastąpiło to niewątpliwie pod istotnym wpływem aktów międzynarodowych, zwłaszcza przyjmowanych w ramach ONZ. Jakkolwiek prawo do nauki upowszechniło się w Europie i USA jeszcze przed wybuchem drugiej wojny światowej, to jednak zakres jego gwarancji był dużo węższy aniżeli ma to miejsce obecnie „pod rządami» dokumentów ONZ”⁴¹. Odnosił się on bowiem zasadniczo jedynie do kształcenia dzieci w zakresie szkoły podstawowej. Z braku miejsca na szerszą analizę należy poprzestać na stwierdzeniu, że większość współczesnych konstytucji włącza prawo do nauki do katalogów gwarantowanych w nich praw podstawowych. Różnią się natomiast stopniem rozległości regulacji konstytucyjnej i zakresem odesłań do ustawodawstwa zwykłego⁴².

3. Charakter i treść prawa do nauki w świetle art. 70 Konstytucji RP

W Konstytucji RP z 1997 r. (dalej też: Konstytucji lub ustawie zasadniczej) prawo do nauki usytuowane zostało w rozdziale II wśród wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, przy czym przepis art. 70 określający normatywną treść prawa do nauki znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie przepisów gwarantujących prawa socjalne. W doktrynie istnieje natomiast pewna rozbieżność poglądów co do tego, czy jest to prawo typowo socjalne, czy też prawo kulturalne. Według jednych prawo do nauki należy do kanonu praw

³⁷ Wyrok *X. v. Wlk. Brytania*, 1980 r.

³⁸ Przepis ten stanowi, iż „1. Każdy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego. 2. Prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki obowiązkowej. 3. Wolność tworzenia, z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych, instytucji oświatowych i prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi są szanowane, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i tego prawa”.

³⁹ Tak również L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 3.

⁴⁰ Por. szerzej J. Mikosz, *op. cit.*, s. 1010.

⁴¹ *Ibidem*, s. 982.

⁴² Por. analizę regulacji konstytucyjnych innych państw L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 1–2; T. Smyczyński, *op. cit.*, s. 127, a także P. Bala, *Odpłatność studiów stacjonarnych...*, s. 2–3.

socjalnych, co znajduje potwierdzenie w sposobie jego ujęcia w aktach prawa międzynarodowego i konstytucjach innych państw⁴³. Częściej natomiast prawo to definiowane jest jako prawo kulturalne⁴⁴ i bez wątpienia takim jest, jeśli przyjmiemy, że prawa kulturalne to takie uprawnienia jednostki, które umożliwiają jej odpowiedni rozwój intelektualny⁴⁵. Nie budzi zarazem wątpliwości, że prawo do nauki ma także swój walor socjalny i ekonomiczny⁴⁶, zwłaszcza w sferze zapewnienia szerokiego i bezpłatnego dostępu do wykształcenia. Prawidłowa realizacja prawa do nauki jest warunkiem realizacji innych konstytucyjnych wolności i praw. Pozytywne obowiązki państwa w obszarze edukacji (zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia) wymagają – co wynika wprost z ust. 4 art. 70 – stworzenia odpowiednich systemów pomocowych dla uczniów i studentów, co nadaje prawu do nauki ewidentnie wymiar socjalny. Związek z bytem socjalnym jednostki dostrzega także TK w wyroku z 8 listopada 2000 r. (SK 18/99).

Kwestia kwalifikacji prawa do nauki – prawo socjalne czy też kulturalne z elementami prawa ekonomicznego – nie jest jednak kwestią pierwszorzędnej natury, zwłaszcza że ta kategoria praw i wolności bywa często, nie bez racji, ujmowana łącznie i określana mianem praw społecznych⁴⁷. Inna wątpliwość dotyczy także tego, czy prawo do nauki powinno być istotnie traktowane w kategoriach klasycznego prawa socjalnego, czy też prawa wolnościowego, którego treścią jest „zakaz podejmowania przez władze państwowe kroków godzących w swobodę wyboru jednostki”⁴⁸. W kwestii charakteru prawa do nauki w doktrynie nie ma jednoznacznego stanowiska⁴⁹. Nie jest to zresztą przedmiot jakichś gorących sporów. W każdym razie przeważa, jak się wydaje – pogląd, że w świetle art. 70 Konstytucji prawo do nauki należy uznać za „podmiotowe prawo o charakterze pozytywnym – uprawnienie polegające na możliwości żądania od państwa świadczenia, tj. bezpłatnego dostępu do nauki”⁵⁰ (z zastrzeżeniem zd. 2 ust. 2 art. 70). Z drugiej strony można by postawić tezę, iż do osiągnięcia 18. roku życia prawo do nauki zgodnie z art. 70 ust. 1 jawi się jako typowe prawo socjalne (społeczne) o charakterze pozytywnym, zaś od chwili „uwolnienia” się tego prawa z więzów obowiązku nauki (szkolnego) mamy do czynienia z wolnością edukacji (prawem wolnościowym).

⁴³ Na socjalny charakter prawa do nauki zwraca uwagę L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 3. Por. J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 292-292 oraz tenże, *Problemy realizacji wolności i praw socjalnych gwarantowanych Konstytucji RP*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 199-201.

⁴⁴ Do kategorii praw kulturalnych prawo do nauki zalicza np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 357; M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004, s. 114; M. Drejs, *Prawo do nauki*, [w:] T. Jasudowicz (red.), *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, Toruń 2001, s. 194.

⁴⁵ M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 54.

⁴⁶ Zauważa to B. Banaszak, *op. cit.*, s. 357, por. także M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawo konstytucyjne w formie pytań i odpowiedzi*, Wrocław 2003, s. 227.

⁴⁷ Tak np. B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, czy L. Wiśniewski, *Pojęcie i konstrukcja praw socjalnych*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 164-166. Tak odnośnie do charakteru prawa do nauki także P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki...*, s. 227, wskazujący jednak w konkluzji rozważań, że art. 70 gwarantuje „socjalne prawo podmiotowe o charakterze pozytywnym”, s. 233.

⁴⁸ Takie podejście zdaje się postulować O. Rudak, *op. cit.*, s. 494-496, wskazujący, że w treści art. 70 ust. 1 sformułowane zostały jednocześnie wolność edukacji oraz przymus szkolny. Problem ten sygnalizuje także, ale nie przesądzając tej kwestii, L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 5.

⁴⁹ Wskazuje na to także K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 142, a także M. Berdel-Dudzińska, *Prawo do nauki a zasada równości w dostępie osób niepełnosprawnych do edukacji na poziomie szkoły wyższej*, [w:] H. Zięba-Załucka, M. Kijowski (red.), *Zasada równości w prawie*, Rzeszów 2004, s. 78.

⁵⁰ H. Zięba-Załucka, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, hasło „Prawo do nauki”, s. 390.

Wydaje się jednak, że ani formuła ust. 1 art. 70 („każdy ma prawo do nauki”), ani tym bardziej gwarancje realizacji tego prawa, o których mowa w dalszych postanowieniach tego przepisu (ust. 2–4), nie uzasadnią tezy, że formułuje on prawo wolnościowe, którego treścią jest jedynie zakaz zamykania dostępu do wykształcenia, choć zakaz ten niewątpliwie także z treści tego przepisu wypływa. Przyjęciu, iż w art. 70 mamy do czynienia li tylko z wolnością edukacji, przeczą chociażby (o czym niżej) wskazane w tym przepisie obowiązki pomocowe państwa nie tylko dla uczniów, ale także dla studentów (a więc osób powyżej 18. roku życia), abstrahując w tym miejscu od wątpliwości dotyczących charakteru tej gwarancji.

Należy zatem przyjąć – na co wskazuje także dyskusja w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej: KK ZN) – że Konstytucja RP statuuje prawo do nauki, które poprzez socjalne gwarancje jego realizacji należy postrzegać również jako prawo do wykształcenia (prawo do nauki w węższym znaczeniu)⁵¹.

Szczególne znaczenie prawa do nauki dla rozwoju zarówno samej jednostki, jak i społeczeństwa, jego postępu cywilizacyjnego sprawia, że regulacja konstytucyjna prawa do nauki wyróżnia się obszernością oraz bogatą treścią normatywną na tle pozostałych przepisów konstytucyjnych o prawach socjalnych⁵². Przepis art. 70 Konstytucji nie tylko statuuje prawo do nauki, ale także ustanawia najważniejsze gwarancje jego realizacji oraz obowiązek pobierania nauki do 18. roku życia. Na tle regulacji zawartej w tym przepisie możemy mówić o prawie do nauki w ścisłym tego słowa znaczeniu, rozumianym jako prawo do uczenia się (pobierania nauki)⁵³ oraz prawie do nauki w szerszym sensie (prawo do wykształcenia)⁵⁴, co wynika z powiązania prawa do nauki w znaczeniu pierwszym z systemem gwarancji realizacji tego prawa, ujętych w przypadku niektórych z nich w odrębne prawa podmiotowe⁵⁵. Szeroko ujęte w art. 70 prawo do nauki odnosi się także do pobierania nauki na poziomie szkolnictwa wyższego. Tym należy zatem tłumaczyć nawiązanie w ust. 5 art. 70 do autonomii szkół wyższych, choć *prima facie* bardziej właściwym miejscem dla sformułowania tej zasady byłby art. 73 Konstytucji, odnoszący się do wolności badań naukowych i nauczania.

Z konstytucyjnym prawem do nauki ustrojodawca powiązał również w art. 70 wolność wyboru przez rodziców szkół dla swoich dzieci, zakładania szkół wszelkich typów, w tym zwłaszcza szkół wyższych (ust. 5). Ta ostatnia wolność pozostaje w bezpośrednim związku z wolnością nauczania, o której stanowi art. 73 Konstytucji.

W doktrynie wskazuje się, że treścią (istotą) prawa do nauki jest „możliwość zdobywania wiedzy, kształcenia prowadzonego w zorganizowanych formach, w sposób regularny i ciągły, obejmującego najpierw kanon podstawowy wiadomości ogólnych, a następnie umożliwiającego uzyskiwanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej, kończącego uzyskaniem dokumentów, jednolicie w skali kraju dających szansę kontynuowania nauki bądź wykonywania określonego zawodu”⁵⁶. Najogólniej prawo do nauki definiowane jest jako „prawo do poznania przez jednostkę tego, co jest już znane ludzkości”⁵⁷. Współczesne pojmowanie prawa do nauki powinno jednak oznaczać nie tylko proces biernego zdobywania wiedzy, ale także aktywny w nim udział, którego wymaga chociażby nauczanie na odległość (w tym *on-line*). Niemniej tak rozumiane prawo do nauki jest w dalszym ciągu

⁵¹ Por. P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki...*, s. 221 i s. 228–231.

⁵² Zwraca na to uwagę L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 3.

⁵³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 92.

⁵⁴ Por. P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki...*, s. 221 i s. 228–231.

⁵⁵ H. Zięba-Załucka podkreśla, że „zespół tych elementów tworzy prawo do nauki w szerszym rozumieniu”, *op. cit.*, hasło: „Prawo do nauki”, s. 390.

⁵⁶ Por. także L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 3. Podobnie H. Zięba-Załucka, *op. cit.*, hasło: „Prawo do nauki”, s. 391.

⁵⁷ A. Łopatka, *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 231, za: J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 291.

prawem do jej pobierania, czyli kształcenia, nie zaś prawem do prowadzenia badań naukowych, dla którego odrębną podstawę stanowi art. 73 Konstytucji⁵⁸.

Nie budzi też wątpliwości, że prawo do nauki, o którym stanowi ust. 1 art. 70, wypełnione jest treścią poprzez ustanowienie zespołu gwarancji jego prawidłowej realizacji wyrażonych w kolejnych ustępach tego przepisu. Zauważa to także TK, stwierdzając w wyroku z 28 listopada 2000 r. (SK 18/99), że „istnieje ścisły, nierozzerwalny związek pomiędzy poszczególnymi gwarancjami konstytucyjnymi składającymi się na prawo do nauki. [...] Wszystkie dalsze ustępy art. 70 określają w konsekwencji narzędzia zapewniające realizację prawa do nauki. W tym sensie są wtórne, instrumentalne w stosunku do podstawowej zasady wyrażonej w zdaniu pierwszym ustępu 1 art. 70”⁵⁹.

Do tych gwarancji należą mianowicie: zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych, brak monopolu szkół państwowych (publicznych) i równoległe funkcjonowanie szkół niepublicznych (prywatnych), zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia oraz obowiązek władz publicznych do tworzenia i wspierania systemów pomocowych dla uczniów i studentów.

Należy zgodzić się z poglądem, że sposób redakcji art. 70 Konstytucji, ustanawiający określone prawo jednostki (obywatelskie) oraz łączący je z zadaniami władzy publicznej, pozostawia wiele do życzenia⁶⁰. W procesie interpretacji tego przepisu pojawia się w związku z tym wątpliwość, które jego postanowienia kreują prawo podmiotowe jednostki (obywatela), a które jedynie ustanawiają dla władzy publicznej określone obowiązki, natomiast nie mogą być egzekwowane w drodze roszczenia procesowego. Na zróżnicowany charakter normatywny art. 70 Trybunał zwrócił także uwagę w wyroku z 16 stycznia 2007 r., (U 5/06), wskazując, że „zawiera w istocie dwa kompleksy norm. Przepis ten statuuje rozliczne zadania państwa w zakresie oświaty i nauki, z którymi nie wiąże się jednak możliwości skierowania roszczenia o ich wyegzekwowanie na rzecz jednostki. Realizacja tych zadań stanowi natomiast gwarancję instytucjonalną dla podmiotowego prawa do nauki, mającego konstytucyjną genezę i konstytucyjnie regulowane fragmenty reżimu normatywnego, co jest objęte drugim kompleksem norm zawartych w art. 70”.

W świetle powyższego, odrębnej analizy wymaga zarówno charakter (prawo podmiotowe czy norma programowa), jak i zakres podmiotowy prawa do nauki oraz jego gwarancji. Nie budzi natomiast wątpliwości, na co zresztą wskazuje już sam sposób sformułowania ust. 1 art. 70 („Każdy ma prawo do nauki”), iż jest to samoistne prawo podmiotowe⁶¹, z którym związane są określone roszczenia podmiotu uprawnionego względem państwa. W konsekwencji, ochronie tego prawa służą wszystkie przewidziane w ustawie zasadniczej środki ochrony, w tym także skarga konstytucyjna⁶². Zwrócić należy tutaj uwagę, że żaden z ustępów art. 70 nie został wymieniony w przepisie art. 81 Konstytucji, wskazującym na prawa socjalne, które mogą być dochodzone wyłącznie w granicach określonych w ustawach. Zastrzeżenie wyrażone w tym przepisie interpretowane jest przez część doktryny, a także orzecznictwo TK, jako wyłączenie prawa do skargi konstytucyjnej.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 391.

⁵⁹ Także w doktrynie wskazywano, że treść przepisu art. 70 należy rozpatrywać w jego całokształcie, „bo kolejne ustępy tworzą pewien ciąg regulacji prawnej, w którym są postanowienia podlegające bezpośredniemu stosowaniu oraz odsyłające do ustaw zwykłych”, J. Borkowski, *Współpłatność za studia – zagadnienia konstytucyjnoprawne*, [w:] J. Woźnicki, M. Wyrzykowski (red.), *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 37.

⁶⁰ Zwraca na to uwagę także M. Wyrzykowski (głos w dyskusji), [w:] J. Woźnicki, M. Wyrzykowski (red.), *op. cit.*, s. 48. Por. też K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 141.

⁶¹ Por. także L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 3.

⁶² Tak również P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki...*, s. 231.

4. Obowiązek nauki i obowiązek szkolny a prawo do nauki

W treści ust. 1 art. 70 dostrzec można dwie warstwy. Pierwsza związana jest z powiązaniem prawa „każdego” do nauki z obowiązkiem nauki do 18. roku życia. Druga płaszczyzna odnosi się do pobierania nauki przez osoby, które ukończyły 18 lat i chcą kontynuować naukę w wybranych przez siebie formach, miejscu i zakresie. W tym ostatnim przypadku Leszek Garlicki posługuje się pojęciem „czystego” prawa do nauki, a więc niezwiązanego z obowiązkiem jej pobierania, a uzależnionego od woli i talentów osoby zainteresowanej⁶³. W związku z tym nie można utożsamiać – jak to ma często miejsce w powszechnej świadomości – prawa do nauki z obowiązkiem nauki⁶⁴. Ten ostatni obciąża „każdego” do ukończenia 18. roku życia, zaś konstytucyjna gwarancja prawa do nauki odnosi się także do osób, które tę granicę wieku przekroczyły.

Obowiązkowi nauki i obowiązkowi szkolnemu w świetle art. 70 ust. 1 Konstytucji nadano charakter powszechny, co oznacza, że obciąża on każdego, kto znajduje się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej, a więc zarówno obywateli polskich, jak i cudzoziemców. Z uwagi jednak na charakter podmiotów uprawnionych z tytułu prawa do nauki (zasadniczo osoby małoletnie) realizacja tego obowiązku obciąża rodziców lub opiekunów prawnych⁶⁵. W sensie prawnym natomiast podmiotem obowiązku pobierania nauki do 18. roku życia jest dziecko czy szerzej osoba ucząca się⁶⁶.

Obowiązek nauki, o którym mowa wprost w ust. 1 art. 70, ma charakter szerszy w stosunku do obowiązku szkolnego, a jego celem jest zdobywanie wiedzy i umiejętności. Obowiązek szkolny sprowadza się natomiast do konieczności uczenia się dzieci w wieku od 7 lat (6 lat od roku szkolnego 2014/2015) do lat 16, w szczególnych przypadkach do 18 lat, na poziomie szkoły podstawowej i gimnazjalnej. Obowiązek nauki oznacza zaś konieczność kontynuowania nauki do ukończenia 18 lat w szkołach ponadgimnazjalnych lub w formach pozaszkolnych (przyuczanie do zawodu)⁶⁷. Jeden i drugi jest „obowiązkiem administracyjnoprawnym o charakterze ciągłym. Oznacza to, że jego spełnianie odbywa się w sposób trwały, poprzez powtarzające się świadczenia ze strony zobowiązanych podmiotów, polegające na określonym zachowaniu się, a do jego spełnienia nie wystarczy akt jednorazowy (np. zgłoszenie dziecka do szkoły)”⁶⁸.

W zakresie sposobu wykonania obowiązku szkolnego art. 70 ust. 1 Konstytucji odsyła do ustawy. Odesłanie to realizowane jest w szeregu ustawach, w tym zwłaszcza w ustawie o systemie oświaty z 7 września 1991 r.⁶⁹ Pewnym mankamentem tej regulacji jest jednak brak koniecznej precyzji w kwestii określenia zakresu podmiotowego obowiązków, o których stanowi art. 70 ust. 1 Konstytucji. Niemniej wykładnia przepisów ustawowych w zgodzie z konstytucją wskazuje na intencję ustawodawcy objęcia cudzoziemców również obowiązkiem szkolnym, a nie tylko przyznania im prawa do nauki na poziomie szkoły podstawowej i gimnazjum⁷⁰. Inną sprawą jest oczywiście skuteczność egzekwowania dopełniania powyższego obowiązku przez osoby (dzieci) nieposiadające obywatelstwa polskiego.

⁶³ *Ibidem*, s. 4.

⁶⁴ Tak słusznie O. Rudak, *op. cit.*, s. 499.

⁶⁵ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, uwagi do art. 70, s. 4.

⁶⁶ H. Zięba-Zalucka, *op. cit.*, hasło: „Obowiązek pobierania nauki (art. 70)”, s. 272. Por. też B. Banaszak, *op. cit.*, Warszawa 2009, s. 358.

⁶⁷ Por. także J. Ciechanowski, E. Czyż, E. Szewczyk (red.), *Prawo do nauki: raport z monitoringu*, Warszawa 2002, s. 21.

⁶⁸ M. Pilich, *Komentarz ABC 2012, Komentarz do art. 15 ustawy o systemie oświaty*, Stan prawny: 2011.11.01, dostępne na <http://lex.online.wolterskluwer.pl>, nr 116789.

⁶⁹ Ustawa o systemie oświaty z 7 września 1991 r., t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁷⁰ Przepis art. 15 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, stanowiący że: „Nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18 roku życia” nie odnosi się do kategorii obywatelstwa, używając w ust. 2 określenia „dziecko” odnośnie

W świetle regulacji ustawowej nie jest także jasne, czy wygaśnięcie obowiązku szkolnego na skutek ukończenia przez ucznia 18. roku życia powoduje obligatoryjność skreślenia ucznia z listy uczniów gimnazjum. Odwołanie do art. 70 Konstytucji przemawiałoby za przyjęciem, że wygaśnięcie obowiązku szkolnego nie zamyka możliwości kontynuowania nauki do ukończenia szkoły (prawo do nauki). Z drugiej strony – jak się podkreśla – skoro w świetle ustawy gimnazjum jest jedną ze szkół, w których realizowany jest obowiązek szkolny, to uczeń po osiągnięciu 18. roku życia nie może kontynuować nauki w szkole dla młodzieży, mając jednak otwartą drogę do kształcenia gimnazjalnego w ramach szkolnictwa dla dorosłych⁷¹.

Obowiązek nauki oraz obowiązek szkolny związane są ściśle, można powiedzieć – nierozdzielnie, z prawem do nauki. Z tego też powodu obowiązek ten ustrojodawca ustanowił w art. 70, nie zaś w podrozdziale o obowiązkach człowieka i obywatela (art. 82–86 Konstytucji). Nie jest to także jedyny przypadek na gruncie obowiązującej Konstytucji powiązania obowiązku z realizacją konstytucyjnego prawa lub wolności⁷², choć co do zasady korzystanie z przyznanego uprawnienia lub powstrzymanie się od tego pozostawione jest swobodnej decyzji jednostki (podmiotu uprawnionego). W przypadku prawa do nauki powiązanie takie uzasadnione jest znaczeniem tego prawa dla rozwoju jednostki i społeczeństwa. Ma ono charakter gwarancyjny, zapewniający rzeczywistą realizację tego prawa, nawet wbrew woli uprawnionego, a nadto – o czym wspomniano wcześniej – wynika, przynajmniej w zakresie nauczania podstawowego, ze standardów międzynarodowych.

O ile samo ustanowienie przedmiotowego obowiązku nie jest kwestionowane⁷³, o tyle krytykowany jest jego zakres. W doktrynie zwraca się uwagę, że „obowiązkowi szkolnemu nadano bardzo szeroki zakres w czasie. Może powstawać pytanie, czy władze publiczne są obecnie przygotowane na obejmowanie obowiązkiem szkolnym całej młodzieży, która nie ukończyła 18 lat⁷⁴. Dowodów na problemy z egzekwowaniem obowiązku szkolnego (nawet na poziomie nauczania podstawowego) dostarcza zresztą praktyka. Zwraca uwagę także brak powiązania pomiędzy wyznaczoną w Konstytucji granicą obowiązku szkolnego a dopuszczeniem w art. 65 ust. 2 stałego zatrudniania dzieci powyżej 16. roku życia. W każdym razie młodociany zatrudniony po ukończeniu 16. roku życia, korzystając z wolności pracy, musi wywiązać się z obowiązku szkolnego⁷⁵.

Niewątpliwym złagodzeniem rygoru przymusu szkolnego jest zagwarantowana w ust. 3 art. 70 swoboda rodziców (opiekunów prawnych) dziecka w zakresie wyboru rodzaju i profilu szkoły, w którym ten obowiązek będzie realizowany (szkoła publiczna lub niepubliczna, w tym wyznaniowa)⁷⁶. W przypadku jednak, gdy rodzice dziecka nie wywiązują się

do momentu rozpoczęcia obowiązku szkolnego. Natomiast art. 94a ust. 1 dotyczący dostępu cudzoziemców do nauki stanowi jedynie, że „Osoby niebędące obywatelami polskimi korzystają z nauki i opieki w publicznych przedszkolach, a podlegające obowiązkowi szkolnemu korzystają z nauki i opieki w publicznych szkołach podstawowych, gimnazjach, publicznych szkołach artystycznych oraz w placówkach, w tym placówkach artystycznych, na warunkach dotyczących obywateli polskich”. Por. pogląd M. Pilicha, *Komentarz do art. 15 i art. 94a ustawy o systemie oświaty*, *op. cit.*

⁷¹ Za tą drugą wykładnią art. 15 ustawy o systemie oświaty opowiada się M. Pilich, *ibidem*.

⁷² Por. szerzej B. Banaszak, M. Jabłoński, *Obowiązki podstawowe człowieka i obywatela*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 240–241.

⁷³ Por. też rozważania A. Ławniczaka, *Zasada poszanowania wolności i jej ograniczenia*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, tom I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 404.

⁷⁴ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, uwagi do art. 70, s. 4, por. także J. Boć, *op. cit.*, s. 130.

⁷⁵ Zwraca na to uwagę B. Banaszak, *op. cit.*, s. 358.

⁷⁶ P. Bała zwraca jednak zasadnie uwagę na fakt, że wolność wyboru szkoły (jej profilu) jest jednak ograniczona przez fakt, że państwo zachowuje w znacznym stopniu monopol w zakresie ustalania programu nauczania, zgodnego tzw. podstawą programową. Wyrazem takiego podejścia ustawodawcy jest choćby brzmienie art. 8

z obowiązku uiszczania czesnego dyrektor szkoły niepublicznej może skreślić dziecko z listy uczniów. Ma jednak obowiązek powiadomić o tym dyrektora szkoły publicznej, w której obwodzie dziecko mieszka dla zapewnienia skutecznej kontroli nad dalszą realizacją obowiązku szkolnego⁷⁷.

Powstaje też pytanie, czy obowiązek szkolny, w zgodzie z art. 70 ust. 1, może być realizowany także w formie tzw. edukacji domowej (pozaszkolnej), do której Konstytucja RP wprost się nie odnosi. Podobnie czyni MPPESiK, ale – jak się wskazuje – było to także intencją twórców tego aktu, o czym świadczy uznanie w ust. 4 prawa do zakładania instytucji (zakładów) oświatowych, podczas gdy w ust. 3 mowa jest jedynie o szkołach⁷⁸. Również w orzecznictwie strasburskim powstała także kwestia edukacji domowej, którą Protokół nr 1 pomija. Trybunał, powołując się na brak zgody wśród państw Konwencji co do dopuszczalności tej formy edukacji, stwierdził, że państwa mają znaczny margines swobody⁷⁹. Edukacji w domu Trybunał jednak zupełnie nie wykluczył, a w każdym razie nie uznał sprzeczności tej formy nauki z art. 2, wymagając zarazem zagwarantowania odpowiedniego poziomu nauczania w domu⁸⁰.

O braku możliwości wykluczenia przez polskiego ustawodawcę edukacji domowej świadczy przede wszystkim użycie w art. 70 ust. 1 zd. 1 szerokiego terminu „nauka” (obowiązkowej do ukończenia 18. roku życia). Potwierdza to także wyrażone w art. 48 ust. 1 prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem, a także prawo rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie z własnymi przekonaniem (art. 53 ust. 3). Nie wydaje się natomiast, by możliwość edukacji domowej można było wywodzić z art. 70 ust. 3 (prawo wyboru szkół innych niż publiczne oraz prawo do zakładania szkół). Taki wniosek potwierdza zresztą obowiązująca regulacja ustawowa, określająca edukację domową jako spełnianie „obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą”⁸¹. Możliwość takiej formy kształcenia dzieci została wprowadzona do polskiego ustawodawstwa w 1991 r. Kwestia zakresu prawa do edukacji domowej oraz sposób jego ustawowej konkretyzacji od początku budziły jednak kontrowersje⁸², czego dowodem są kolejne zmiany ustawy⁸³.

Formalnie, jak wspomniano, obowiązek nauki (szkolny) obciąża osoby uprawnione z tytułu prawa do nauki, ale jednocześnie nakłada na rodziców (opiekunów prawnych) dziecka szereg szczegółowych powinności służących realizacji przedmiotowego obowiązku, w tym zwłaszcza obowiązek zgłoszenia dziecka do szkoły oraz zapewnienia regularnego

ustawy o systemie oświaty „Szkoła podstawowa i gimnazjum może być tylko szkołą publiczną lub niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej”.

⁷⁷ Wyrok SN z 9 listopada 2001 r., III RN 149/2000, za: J. Ciechanowski, E. Czyż, E. Szewczyk, *op. cit.*, s. 20.

⁷⁸ Por. szerzej, J. Mikosz, *op. cit.*, s. 998.

⁷⁹ W sprawie *Konrad i inni przeciwko Niemcom* (decyzja z 11 września 2006 r. o odrzuceniu skargi) Trybunał stwierdził, że państwo mogło uznać, że „celów integracji społecznej i obycia społecznego nie można było osiągnąć tak samo dobrze w drodze edukacji domowej, jak przez uczęszczanie wraz z innymi dziećmi do szkoły podstawowej”, za: M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 494.

⁸⁰ Por. też decyzja *H. v. Wielka Brytania* z 6 marca 1984 r.

⁸¹ Por. art. 16 ust. 8 ustawy o systemie oświaty.

⁸² Kwestionowany jest zarówno szeroki zakres kompetencji dyrektora szkoły, do której dziecko powinno uczęszczać, w zakresie wyrażania zgody, warunków jej udzielania, a także wymóg opinii poradni psychologicznej, po termin przewidziany do złożenia wniosku, por. Interpelacja nr 12052 do ministra edukacji naukowej w sprawie problemów edukacji domowej po nowelizacji ustawy o systemie oświaty, <http://orka2.sejm.gov.pl>.

⁸³ Wystarczy powiedzieć, że w Sejmie VI kadencji złożony został kolejny projekt zmiany art. 16 ust. 8 ustawy o systemie oświaty. Por. A. Krzyżaniak-Gumowska, *Szkoła to nie wyrok*, Tygodnik „Wprost”, nr 35/2011 (1490), Por. też *Opinia Stowarzyszenia Edukacji w Rodzinie na temat zmian w ustawie proponowanych przez MEN*, Warszawa z 25 VIII 2008 r., <http://www.edukacja.domowa.pl/pr002.html>.

uczęszczania⁸⁴. Po stronie państwa (władz publicznych) obowiązek ten rodzi powinność zorganizowania systemu edukacji powalającego w praktyce na jego realizację, a więc stworzenie odpowiedniej sieci szkół, właściwie zlokalizowanych, umożliwiających łatwy dojazd do szkoły itd.⁸⁵, a także przyjęcie skutecznego systemu kontroli wypełniania tego obowiązku⁸⁶. Praktyka pokazuje jednak, że niedomaga mechanizm kontroli wykonywania obowiązku szkolnego⁸⁷. Częste niedopełnianie obowiązku szkolnego dotyczy dzieci romskich i jest zauważane także przez organy międzynarodowe⁸⁸.

5. Zakres podmiotowy prawa do nauki i jego gwarancji

Określenie zakresu podmiotowego prawa do nauki w ścisłym znaczeniu (art. 70 ust. 1) nie nastęrcza większych trudności, zgodnie z wyraźnym brzmieniem tego przepisu bowiem prawo to przysługuje „każdemu” niezależnie od kryterium obywatelstwa, a zatem również cudzoziemcom i bezpaństwowcom przebywającym na terytorium RP⁸⁹. Jak powiedziano, także obowiązek nauki (szkolny) ma charakter powszechny⁹⁰. Ze swej istoty prawo do nauki w sensie pobierania nauki (nie zaś związanej z nim wolności zakładania szkół) może przysługiwać jednak wyłącznie osobom fizycznym.

Należy także zauważyć, że art. 70 nadaje prawu do nauki szeroki zakres podmiotowy także w tym sensie, że rozciąga je nie tylko na dzieci i młodzież, ale także poręcza je osobom dorosłym, które chcą – poza obowiązkiem szkolnym – zdobywać wiedzę i poszerzać swojej umiejętności⁹¹. Jest to już zresztą, jak wspomniano, pewien standard, począwszy od PDPCz.

Jeśli chodzi o zakres podmiotowy prawa do pobierania bezpłatnej nauki w szkołach publicznych, to wiążąc ust. 1 i 2 art. 70 należałoby natomiast uznać, że jest on tożsamy z zakresem podmiotowym obowiązku nauki, obciążającego „każdego”, kto nie ukończył 18. roku życia. Oznacza to zatem, że zasadę bezpłatności nauki należy odnieść także do dzieci cudzoziemców i bezpaństwowców zamieszkujących na terytorium RP⁹². Dyskusyjne byłoby zresztą ustanowienie powszechnego obowiązku nauki i obowiązku szkolnego

⁸⁴ Na obowiązki rodziców wskazuje art. 18 ustawy o systemie oświaty. Za zaniedbania w realizacji obowiązku szkolnego odpowiedzialność ponoszą rodzice w postaci możliwości ograniczenia władzy rodzicielskiej (art. 109 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego) oraz kary grzywny (wg kodeksu postępowania administracyjnego).

⁸⁵ Powstawać może w związku z tym pytanie, czy realizacji obowiązku pierwszego typu nie stoi na przeszkodzie szeroka likwidacja przez gminy małych szkół wiejskich, co spotyka się zresztą z głośnymi protestami uczących się w nich dzieci i ich rodziców.

⁸⁶ Zgodnie z art. 19 ustawy o systemie oświaty dyrektorzy publicznych szkół podstawowych i gimnazjów kontrolują spełnianie obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkałe w obwodach tych szkół, a gmina kontroluje spełnianie obowiązku nauki przez młodzież zamieszkałą na terenie tej gminy.

⁸⁷ Jak wynika z badań wśród pracowników wydziałów oświaty urzędów gmin, nie każda gmina była w stanie potwierdzić wykonanie obowiązku ustawowego przez gminy, por. szerzej J. Ciechanowski, E. Czyż, E. Szewczyk, *op. cit.*, s. 23 i n.

⁸⁸ Por. szerzej na ten temat *Krajowy Program Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z nimi Nietolerancji 2004-2009*, Warszawa 2004, http://wiadomosci.ngo.pl/files/rownosc.ngo.pl/public/prawo_polskie/KP_przec_dyskr_ras.pdf.

⁸⁹ W tym kontekście zastanawiająca jest treść art. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym system oświaty zapewnia w szczególności „realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej do kształcenia”, choć w dalszych przepisach odnosi się ona także do kształcenia cudzoziemców.

⁹⁰ H. Zięba-Załużka, *op. cit.*, s. 391.

⁹¹ Na ten aspekt zwraca uwagę także W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Kraków 1998, s. 67.

⁹² Z tego punktu widzenia wątpliwości budził art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, upoważniający ministra edukacji narodowej do wydania rozporządzenia regulującego zasady odpłatności za naukę w szkołach publicznych osób niebędących obywatelami polskimi. Kwestię tę regulowało rozporządzenie MEN

z jednoczesnym ograniczeniem zasady bezpłatności nauczania w szkołach publicznych (podstawowych i średnich) tylko do obywateli polskich⁹³.

Z kolei przepis art. 70 ust. 4 zd. 1 stanowi, że: „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia”. O ile zatem „prawo do nauki” Konstytucja gwarantuje każdemu, o tyle dostęp do wykształcenia na zasadach powszechności i równości gwarantuje obywatelom (choć bez zastrzeżenia „polskim”). Oznacza to, że ustawa zwykła może w odniesieniu do cudzoziemców przewidywać odmienne rozwiązania dotyczące ich dostępu do wykształcenia⁹⁴. Może jednak także zrównywać niektóre kategorie cudzoziemców w dostępie do wykształcenia z obywatelami polskimi⁹⁵. To ostatnie rozwiązanie jest zresztą odpowiedzią na wyzwania, przed jakimi stoją polskie szkoły, a które związane są z rosnącą liczbą dzieci pracowników migrujących, azylantów, uchodźców lub osób oczekujących na przyznanie takiego statusu. Służy temu nowelizacja ustawy oświatowej⁹⁶, przyznająca osobom niebędącym obywatelami polskimi, a podlegającym obowiązkowi szkolnemu zarówno prawo do korzystania z nauki na warunkach dotyczących obywateli polskich w publicznych szkołach podstawowych, gimnazjach, publicznych szkołach i placówkach artystycznych, jak i prawo do korzystania z nauki w publicznych szkołach ponadgimnazjalnych (na warunkach dotyczących obywateli polskich do ukończenia 18 lat lub ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej – osoby podlegające obowiązkowi nauki)⁹⁷. Podejmowanie przez cudzoziemców nauki w szkołach wyższych na zasadach obowiązujących obywateli polskich reguluje natomiast ustawa o szkolnictwie wyższym⁹⁸.

Podobnie jak w przypadku zasady powszechnego i równego dostępu do wykształcenia także odnośnie do zasady pomocy uczniom i studentom, Konstytucja nie używa terminu obywatel „polski” z konsekwencjami takiej regulacji wskazanymi wyżej. Ustawa zasadnicza determinuje także zakres podmiotowy pomocy, odnosząc ją generalnie do uczniów i studentów⁹⁹.

Odmienne aniżeli w przypadku prawa do nauki, a także pozostałych zasad stanowiących gwarancję jego realizacji, podmiotami wolności zakładania szkół są „obywatele i instytucje”. Gdy idzie o obywateli jako podmioty tej wolności, można sądzić, że ustrojodawca świadomie nie użył przymiotnika „polscy”, dopuszczając możliwość zakładania szkół także przez cudzoziemców, czy też niektóre ich kategorie, w tym zwłaszcza obywateli Unii Europejskiej¹⁰⁰. Stosownie do tego art. 5 ust. 1 ustawy o systemie oświaty nie posługuje się kryterium obywatelstwa, stwierdzając, że szkoła i placówka (publiczna albo niepubliczna) może być zakładana i prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego; inną osobę prawną oraz osobę fizyczną. Zakładać i prowadzić szkół i placówek nie mogą

z 8 września 1993 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 409). Por. wątpliwości dotyczące konstytucyjności uchylonego art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy O. Rudak, *op. cit.*, s. 501.

⁹³ Por. także rozważania O. Rudaka, *op. cit.*, s. 502.

⁹⁴ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 6.

⁹⁵ Inaczej H. Zięba-Załucka, której zdaniem w art. 70 ust. 4 „zawężono tym samym gwarancje powszechności i równości dostępu do wykształcenia wyłącznie do obywateli polskich”, *op. cit.*, s. 372.

⁹⁶ Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty i zmianie niektórych innych ustaw z 19 marca 2009 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 56, poz. 458.

⁹⁷ Por. art. 94a ust. 1a ustawy o systemie oświaty. Ponadto ust. 2 tego przepisu wskazuje na kategorie osób nieposiadających obywatelstwa polskiego, które na warunkach dotyczących obywateli polskich korzystają z nauki w wymienionych tam placówkach publicznych, w tym zwłaszcza obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej i inne wymienione w nim kategorie podmiotów.

⁹⁸ Por. art. 43 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 27 lipca 2005 r., t.j. Dz. U. z 2012 r. Nr 572.

⁹⁹ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 8.

¹⁰⁰ W doktrynie spotkać można jednak stanowiska odmienne, wskazujące, że jest to wolność zastrzeżona dla obywateli polskich, por. np. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 94. Zdaniem L. Garlickiego – użycie terminu „obywatele” oznacza „pozostawienie poza jej zakresem cudzoziemców (także zagranicznych osób prawnych)”, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 9.

zatem podmioty pozbawione w świetle prawa cywilnego osobowości prawnej, nawet jeśli mają tzw. ułomną osobowość prawną¹⁰¹. Wolność zakładania szkół przysługuje zatem bez wątplenia krajowym osobom prawnym, w tym np. stowarzyszeniom, fundacjom czy też zarejestrowanym kościołom i związkom wyznaniowym, a także zagranicznym osobom prawnym. Natomiast jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne. To samo dotyczy także Skarbu Państwa.

W sprawie zakładania szkół wyższych, to zgodnie z art. 20 ustawy o szkolnictwie wyższym z wnioskiem o pozwolenie na utworzenie uczelni niepublicznej oraz uzyskanie przez nią uprawnień do prowadzenia studiów wyższych na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia do ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego może wystąpić osoba fizyczna albo osoba prawna niebędąca państwową ani samorządową osobą prawną.

6. Konstytucyjne gwarancje realizacji prawa do nauki – prawa podmiotowe czy normy programowe?

6.1. Zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych

Z wyraźnego brzmienia art. 70 ust. 2 Konstytucji wynika, że zasada bezpłatności nauki dotyczy tylko szkół publicznych¹⁰², których definicję formułuje ustawa o systemie oświaty¹⁰³. Takie określenie zakresu bezpłatności nauki w ustawie zasadniczej oznacza zatem po pierwsze, że wymóg bezpłatności kształcenia nie dotyczy szkół niepublicznych (w tym także szkół wyższych), które mogą pobierać opłaty z tytułu świadczonych usług edukacyjnych (czesne), po drugie, bezpłatność nauki w sposób bezwzględny dotyczy wszystkich szkół publicznych, niebędących szkołami wyższymi. W świetle regulacji konstytucyjnej niedopuszczalne jest zatem pobieranie czesnego przez szkoły publiczne aż do szkoły stopnia średniego.

Wreszcie, jak się podkreśla, powyższa zasada dotyczy realizacji całego obowiązkowego (podstawowego) programu nauczania ustalonego dla danego szczebla i rodzaju szkoły. Nie ma natomiast prawnych przeszkód, by szkoła prowadziła dodatkowe zajęcia i pobierała z tego tytułu opłaty¹⁰⁴. W praktyce dotyczy to na przykład opłat za dodatkowe lekcje języka obcego czy innego rodzaju zajęcia dodatkowe, oferowane uczniom po odbyciu zajęć przewidzianych planem lekcji. Bezpłatność kształcenia w szkołach publicznych należy przy tym – jak się podkreśla – rozumieć wąsko jako „nieodpłatność bezpośrednią”¹⁰⁵, co oznacza, że źródłem bieżącego finansowania szkoły są środki publiczne, pochodzące z podatków (innych danin publicznych). Nie oznacza to oczywiście, że w praktyce pobieranie nauki w szkołach publicznych nie wymaga ponoszenia przez rodziców określonych wydatków, w tym chociażby na zakup książek czy innych pomocy naukowych niezbędnych w procesie

¹⁰¹ M. Pilich, komentarz do art. 82 ustawy o systemie oświaty, *op. cit.*

¹⁰² Przepis ten stanowi mianowicie, że: „Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością”.

¹⁰³ Zgodnie z art. 7 ustawy szkołą publiczną jest szkoła, która: zapewnia bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania; przeprowadza rekrutację uczniów opartą na zasadzie powszechnej dostępności; zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach, realizuje: programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego, w przypadku liceum profilowanego – również podstawę programową kształcenia w profilach kształcenia ogólnozawodowego, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – również podstawę programową kształcenia w danym zawodzie, ramowy plan nauczania; realizuje ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów.

¹⁰⁴ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 5.

¹⁰⁵ H. Zięba-Załucka, *op. cit.*, hasło: „Nieodpłatność nauki w szkołach publicznych (art. 70)”, s. 254.

dydaktycznym¹⁰⁶. Podkreślił to także TK w wyroku SK 18/99, stwierdzając: „Jest bowiem faktem notorycznie znanym, że nie istnieją studia bezpłatne jako takie, ponieważ nie istnieje możliwość tworzenia jakiegokolwiek systemu edukacyjnego bez niezbędnych zasobów finansowych. Dotyczy to wszystkich typów szkół (oczywiście również szkół publicznych) i wszystkich poziomów oraz rodzajów kształcenia. Nieodpłatność odnoszona do określonej grupy czy kategorii osób może być jedynie rozumiana jako pewna określona formuła finansowania kształcenia z zasobów publicznych”.

Przepis art. 70 ust. 2 Konstytucji, nadając zasadzie bezpłatności nauki w szkołach publicznych szeroki zakres, stwarza jednak podstawę do reglamentacji dobra, jakim jest bezpłatny dostęp do nauki w takich szkołach. Bezwzględny zakres bezpłatności nauczania nie dotyczy nauki w szkole wyższej, przepis ten bowiem przewiduje, że „ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością”. Rozwiązanie to zwyciężyło ostatecznie w czasie dyskusji w KK ZN z propozycją odpłatności w formie chesnego czy częściowej odpłatności nauki w szkołach wyższych, a także z argumentami (również prawoporównawczymi¹⁰⁷) nieprzesądzania w ogóle w ustawie zasadniczej kwestii odpłatności za naukę w szkołach wyższych.

Zasadnicze znaczenie ma zatem zdefiniowanie pojęcia „niektórych usług edukacyjnych”, czego z natury rzeczy konstytucja nie czyni, odsyłając tę kwestię do regulacji w ustawie. W każdym razie *prima facie* z przepisu ust. 2 art. 70 wynika – jak się podkreśla, że: „Pewna grupa szkół publicznych, które stanowią publiczne szkoły wyższe, może pewną część swej działalności prowadzić jako odpłatną”¹⁰⁸, a także, że działalność objęta odpłatnością nie może być podstawową działalnością publicznej szkoły wyższej¹⁰⁹.

W tym zakresie przepis ten nie może być stosowany bezpośrednio, ponieważ odsyła do ustawy co do określenia rodzaju i zakresu usług edukacyjnych prowadzonych za odpłatnością. Regulacja ustawowa wprowadzająca w określonym zakresie odpłatność za „niektóre usługi edukacyjne” czy też za studia na drugim (i kolejnym) kierunku musi jednak podlegać ocenie z punktu widzenia zgodności nie tylko z art. 70 ust. 2, ale także z art. 6 ust. 1, nakładającym na władze publiczne obowiązek zapewnienia dostępu do dóbr kultury¹¹⁰.

Przypomnieć należy, że problem płatnych studiów zaocznych i wieczorowych pojawił się z początkiem okresu transformacji ustrojowej w latach 90. wraz z upowszechnieniem w Polsce szkolnictwa wyższego i coraz większym zainteresowaniem studiami wyższymi¹¹¹. Co istotne, praktyka pobierania opłat za naukę na studiach zaocznych i wieczorowych rozpoczęła się na gruncie utrzymanego w mocy, a wspomnianego już art. 72 Konstytucji z 1952 r., formułującego w sposób bezwzględny zasadę bezpłatności nauki. Praktykę tę następnie usankcjonowała ustawa o szkolnictwie wyższym z 12 września 1990 r.¹¹²

Do kwestii dopuszczalnego zakresu usług świadczonych przez publiczne szkoły wyższe odpłatnie odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 listopada 2000 r. (SK

¹⁰⁶ Por. też P. Bała, *Odpłatność studiów stacjonarnych...*, s. 7.

¹⁰⁷ Do dyskusji w KK ZN nawiązuje P. Bała, wskazując, że brano pod uwagę rozwiązanie przyjęte w konstytucji Republiki Czeskiej, iż „obywatele mają prawo do bezpłatnej nauki w szkołach podstawowych i średnich, a odpowiednio do zdolności obywatela i możliwości społeczeństwa – także w szkołach wyższych”. Podobne rozwiązanie przyjmuje Konstytucja Słowacji, por. B. Bała, *Odpłatność studiów stacjonarnych...* oraz obszernie *idem*, *Konstytucyjne prawo do nauki...*, s. 264 i n. Powściągliwość w zakresie regulacji kwestii odpłatności za studia w ustawie zasadniczej postulowała także ówczesna doktryna, por. np. B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, s. 73.

¹⁰⁸ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 37.

¹⁰⁹ Por. P. Bała, *Odpłatność studiów stacjonarnych...*, s. 8–9.

¹¹⁰ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 37–39.

¹¹¹ Por. obszernie rozważania na ten temat P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki...*, s. 275–278.

¹¹² Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.

18/99), w którym stanął na stanowisku, iż art. 23 ust. 2 pkt 2¹¹³ przywołanej ustawy „rozumiany jako upoważniający do wprowadzania – dla zapewnienia dostępu do nauki, obok podstawowych w publicznej szkole wyższej studiów bezpłatnych – opłat za studia w zakresie i w wysokości, w jakich niezbędny koszt tych studiów nie znajduje pokrycia w środkach publicznych”, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 70 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W przywołanej sprawie, zainicjowanej skargą konstytucyjną, TK zastosował zatem formułę wyroku interpretacyjnego, uzależniając konstytucyjność zakwestionowanego przepisu od takiego jego rozumienia, które wskazywałoby na wymagane proporcje pomiędzy kształceniem w formie studiów bezpłatnych i odpłatnych.

Za punkt wyjścia Trybunał przyjął założenie, iż zasadę bezpłatnej nauki należy interpretować w związku z brzmieniem całego art. 70, w tym w szczególności z zasadą autonomii szkół wyższych, a także wyrażonym w ust. 1 prawem do nauki. W konsekwencji stwierdził: „Prawo do nauki, którego korelatem są odpowiednie powinności władzy publicznej, stanowi w swej istocie gwarancję dostępności i powszechności, a nie nieodpłatności kształcenia. Celem i istotą tego prawa jest bowiem stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym także z uwzględnieniem edukacji na poziomie wyższym”.

Centralnym problemem jest natomiast ustalenie, co oznacza prawo do bezpłatnej nauki w szkole publicznej, ustanowione w art. 70 ust. 2 Konstytucji w konfrontacji z wyraźnie określonym w tym przepisie wyjątkiem w odniesieniu do wyższych szkół publicznych. Trybunał doszedł do wniosku, że „wyjątkowy charakter odpłatności za niektóre usługi edukacyjne przejawiać się może w dwóch aspektach:

- po pierwsze, w aspekcie ilościowym – bezpłatne nauczanie, stanowiąc zasadę konstytucyjnie gwarantowaną, musi jako takie pozostawać w publicznej szkole wyższej podstawową (dominującą) formą kształcenia studentów (nie można wszak sensownie mówić o zasadzie, jeśli naruszone byłyby w istotnym stopniu proporcje pomiędzy studiującymi w formule nieodpłatnej i odpłatności, na niekorzyść tych pierwszych)¹¹⁴;
- po drugie, w aspekcie przedmiotowym – wyjątkowość odpłatności za niektóre świadczenia edukacyjne wymaga, by znajdowała ona zastosowanie jedynie w odniesieniu do niektórych rodzajów kształcenia w szkole wyższej (określonych zajęć lub typów studiów), nie może więc polegać na wprowadzeniu odpłatności w ramach wszystkich istniejących typów studiów w szkole wyższej, choćby kwotowo zminimalizowanej i równo rozłożonej na wszystkie kategorie studentów”.

Trybunał przyjął zatem, że gwarancja bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej „nie może być rozumiana jako absolutna i nieograniczona”, co – jak podkreślił – byłoby

¹¹³ Zaskarżony przepis ustawy o szkolnictwie wyższym przewidywał, że jednym ze źródeł uzyskiwania środków finansowych uczelni są opłaty za zajęcia dydaktyczne, z wyłączeniem zajęć dydaktycznych na studiach dziennych w uczelniach państwowych. Treść tego przepisu wskazywała na to, że wyższe szkoły publiczne są upoważnione m.in. do pobierania opłat za studia wieczorowe, zaoczne i eksternistyczne. W obowiązującej ustawie o szkolnictwie wyższym z 2005 r. kwestię tę reguluje art. 99 ust. 1, stanowiąc, że uczelnia publiczna może pobierać opłaty za świadczone usługi edukacyjne związane z: kształceniem studentów na studiach niestacjonarnych oraz uczestników niestacjonarnych studiów doktoranckich; kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, jeżeli są to ich studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów w formie stacjonarnej; kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, w przypadku korzystania z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS określonym w art. 170a ust. 2; powtarzaniem określonych zajęć na studiach stacjonarnych oraz stacjonarnych studiach doktoranckich z powodu niezadowolających wyników w nauce; prowadzeniem studiów w języku obcym; prowadzeniem zajęć nieobjętych planem studiów; a także prowadzeniem studiów podyplomowych oraz kursów dokształcających.

¹¹⁴ Zgodnie z art. 163 ust. 2 obowiązującej ustawy: „W uczelni publicznej liczba studentów studiujących na studiach stacjonarnych nie może być mniejsza od liczby studentów studiujących na studiach niestacjonarnych”.

założeniem fikcyjnym i pozostającym w sprzeczności z możliwościami finansowymi państwa. Zarazem jednak wskazał na granice autonomii szkół wyższych w sferze ustalania zasad i kryteriów rekrutacji na studia. Mianowicie odpłatność za niektóre świadczenia (usługi) edukacyjne nie może obejmować tej sfery działalności dydaktycznej publicznej szkoły wyższej, która znajduje pełne pokrycie w środkach publicznych”; sfera ta musi być traktowana jako działalność podstawowa, zaś inne formy aktywności mają wobec niej charakter subsydiarny, i wreszcie, kształtowanie opłat za zajęcia dydaktyczne przez publiczne szkoły wyższe w ramach studiów innych niż dzienne, nie może mieć charakteru arbitralnego.

W konsekwencji Trybunał zastrzegł, że publiczna szkoła wyższa, wyposażona w majątek publiczny, „nie może przekształcić się w zakresie związanym z dydaktyką świadczoną odpłatnie w instytucję komercyjną, a więc w podmiot prowadzący działalność gospodarczą na zasadach konkurencji z niepublicznymi szkołami wyższymi, w pełni podporządkowany prawom rynku i nastawiony na zysk. Odpłatna oferta dydaktyczna szkoły stanowić ma bowiem w pierwszym rzędzie formę zaspokojenia rzeczywistych potrzeb społecznych związanych z dostępem do studiów osób spełniających formalne wymagania w tym zakresie, nie zaś sposób na prowadzenie dochodowej działalności gospodarczej”.

W kontekście przywołanego wyżej stanowiska TK powstaje pytanie o konstytucyjność rozwiązania wprowadzonego w drodze noweli¹¹⁵ do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, a mianowicie opłaty za kształcenie na drugim i kolejnym kierunku studiów stacjonarnych¹¹⁶. W uzasadnieniu wniosku do TK o stwierdzenie niezgodności z art. 70 Konstytucji¹¹⁷ podnoszono, że stanowiłoby to komercjalizację podstawowej działalności uczelni publicznych, a studiowanie na drugim kierunku na studiach stacjonarnych nie jest dodatkową usługą edukacyjną, za którą można pobierać opłaty w świetle ust. 2 tego przepisu. Uwzględniając stanowisko TK dotyczące wzajemnej relacji poszczególnych gwarancji prawa do nauki można byłoby twierdzić, że odpłatność za drugi kierunek studiów stacjonarnych (choć nie bezwzględna) służy – zważywszy na ograniczone środki finansowe – realizacji zasady powszechności prawa do nauki (dostępu do kształcenia) możliwie najszerszego kręgu potencjalnych studentów pobierających naukę w uczelniach publicznych. Ponadto, wedle założeń ustawodawcy możliwość bezpłatnego studiowania na II kierunku określona została obiektywnym kryterium, tj. wynikami w nauce mierzonymi średnią ocen¹¹⁸. Tej argumentacji nie podzielił TK w wyroku z 5 czerwca 2014 r. (K 35/11). Uznał, że zaskarżona regulacja jest nadmiernie restrykcyjna, ponieważ sprowadza prawo do bezpłatnych studiów do „pewnego minimum”, a ponadto cel w postaci zwiększenia dostępności do bezpłatnych studiów stacjonarnych realizuje jedynie w „niewielkim stopniu”, wobec

¹¹⁵ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. Nr 84, poz. 455.

¹¹⁶ Zgodnie z dodanym ust. 1b art. 99 ustawy: „W przypadku podjęcia studiów równocześnie na kilku kierunkach studiów stacjonarnych uczelni publicznej pobiera się opłaty za drugi wskazany przez studenta kierunek studiów, jeżeli nie posiada uprawnień do korzystania z zajęć bez wnoszenia opłat, o których mowa w art. 170a ust. 3 i 4 oraz za każdy kolejny kierunek”. Zgodnie z art. 170a ust. 3 student lub absolwent pierwszego kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej ma prawo podjąć studia na drugim kierunku bez wnoszenia opłat, natomiast prawo do ich kontynuowania bez opłat ma student, który spełnia kryteria określone w ustawie. Chodzi mianowicie o najlepszych studentów, którzy spełnią kryteria takie, jakie muszą spełnić osoby otrzymujące stypendium rektora dla najlepszych studentów, czyli stypendium naukowe, a więc osoby, które uzyskały wysoką średnią ocen lub posiadają osiągnięcia naukowe, artystyczne lub wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym (art. 181 ust. 1).

¹¹⁷ Wyrok TK z 5 czerwca 2014 r. (K 35/11). Por. wobec braku uzasadnienia wyroku komunikat po jego ogłoszeniu.

¹¹⁸ Tak również M. Szewczyk, *Problem 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. 55-56.

czego nie spełnia wymogu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Co istotne, Trybunał nie zamyka jednak ustawodawcy drogi do wprowadzenia ograniczeń dotyczących kilkukrotnego podejmowania studiów na pierwszym kierunku lub rozwiązań ustalających wyższe wymogi dla studentów kształcących się na drugim i kolejnych kierunkach.

Koresponduje to z poglądem wyrażonym przez ETPCz, iż prawo dostępu do istniejących instytucji edukacyjnych „wszystkich typów i na każdym poziomie nauczania nie oznacza, że każdy może podjąć naukę, gdzie chce i uczyć się tyle czasu, ile sobie życzy”¹¹⁹. Niemniej, zdaniem TK, brak odpłatności za studia nie może być „rodzajem nagrody za uzyskiwane osiągnięcia”, a ponadto kryteria zastosowane przez ustawodawcę nie mogą prowadzić do podejmowania wobec studentów arbitralnych decyzji.

Należy natomiast podkreślić, że nie do pogodzenia z regulacją konstytucyjną – wobec obecnego brzmienia art. 70 ust. 2 – byłoby generalne wprowadzenie w drodze ustawy bezpośrednich opłat (czesnego) za studia we wszelkich trybach (stacjonarnym, wieczorowym i zaocznym), niezależnie od tego, w przypadku studiów stacjonarnych, czy jest to pierwszy, czy kolejny kierunek studiów¹²⁰. Zapewne można by, zwłaszcza wiążąc koncepcję chesnego z dofinansowaniem ze środków publicznych, znaleźć na rzecz tego rozwiązania argumenty¹²¹, jednak bez zmiany Konstytucji nie wydaje się to możliwe, nawet przy uwzględnieniu nieprecyzyjnego pojęcia „niektórych usług edukacyjnych”. Dalsze jego rozszerzanie groziłoby już jednak swoistym woluntaryzmem konstytucyjnym i godziłoby w zasadę nadrzędności konstytucji.

6.2. Zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia

Istotną gwarancją prawa do nauki jest konstytucyjne zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4 zd. 1). Gwarancja ta pozostaje w ścisłym związku z zasadą bezpłatności, choć – jak powiedziano – nie jest z nią tożsama. Z uwagi na fakt, że adresatem obowiązków wynikających z tego przepisu jest władza publiczna, wymóg zapewnienia powszechnego i równego dostępu do wykształcenia dotyczy szkół publicznych¹²².

Przepis art. 70 ust. 4 zd. 1 przynajmniej w warstwie językowej ujęty jest w sposób typowy dla norm programowych czy inaczej zasad polityki państwa („władze publiczne zapewniają...”). Powstaje w związku z tym pytanie, czy rodzi on po stronie obywateli konkretne roszczenia, czy też kwestię sposobu realizacji tej zasady pozostawia swobodzie ustawodawcy zwykłego. W doktrynie przeważa stanowisko na rzecz pierwszej interpretacji. Zdaniem Garlickiego „powszechność i równość dostępu do wykształcenia stanowią konieczne elementy «prawa do nauki» [...], a tym samym ich dochowania można się domagać

¹¹⁹ Decyzja *Yanasik v. Turcja* z 6 stycznia 1993 r., za: M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 495.

¹²⁰ Takie postulaty zgłoszone zostały np. przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich oraz Konferencję Rektorów Zawodowych Szkół Polskich i Fundację Rektorów Polskich w czasie konferencji nt. reformy szkolnictwa wyższego w dniu 2 grudnia 2009 r., proponujących wprowadzenie opłat za studia stacjonarne już od 2015 r. Por. także *Opinię Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich o istniejących formach odpłatności za usług edukacyjne w publicznych szkołach wyższych*, tekst dostępny na stronie <http://akson.sgh.waw.pl/thorrel/gazeta/archiwum.127/t6.htm>.

¹²¹ Wśród nich wymienia się zwłaszcza: przyjęcie przez studium odpowiedzialności za wybór kierunku studiów, podniesienie jakości kształcenia, a także zapewnienie równości między studentami studium w różnych trybach, nie mówiąc już o poprawie sytuacji finansowej uczelni publicznych, por. P. Bała, który jednak ostatecznie podkreśla, że pobieranie opłaty za studia we wszelkich trybach, nawet częściowej, stanowiłoby naruszenie Konstytucji i bez jej zmiany nie jest możliwe, P. Bała, *Odpłatność studiów stacjonarnych...*, s. 13–14.

¹²² L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 6.

także w drodze skargi konstytucyjnej¹²³. Wskazuje się także, że prawo do nauki „stanowi w swej istocie gwarancję dostępności i powszechności”, a zarazem jest celem (istotą) tego prawa¹²⁴. Potwierdza to także orzecznictwo TK, w którego świetle „powszechny i równy dostęp do wykształcenia to elementy proklamowanego w art. 70 ust. 1 Konstytucji prawa do nauki”¹²⁵. Przepis art. 70 ust. 1 zd. 1 Konstytucji nie ustanawia jednak – odrębnego w stosunku do prawa do nauki – prawa podmiotowego do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, choć z całą pewnością realizacja tych gwarancji składających się na istotę prawa do nauki może być dochodzona przez jednostkę w drodze roszczenia procesowego.

W celu określenia zakresu obowiązków władzy publicznej wynikających z powyższego przepisu kluczowe znaczenie ma natomiast zdefiniowanie pojęć „powszechność” i „równość”. To pierwsze należy odnosić zarówno do osób, które ze względu na swój wiek objęte są obowiązkiem szkolnym, jak i osób, które tę granicę wieku przekroczyły i chcą podjąć kształcenie na kolejnych szczeblach. Konstytucja nie daje podstaw do ograniczenia powszechności dostępu tylko do osób objętych obowiązkiem szkolnym z uwagi na to, że – jak wspomniano – art. 70 poręcza prawo do nauki również osobom dorosłym. Dostęp do szkół wszystkich szczebli dla osób, które ukończyły już 18 lat uzależniony jest jednak od ich kwalifikacji i uzdolnień. Niedopuszczalne byłoby natomiast – jak zauważa Garlicki – wykluczenie możliwości pobierania nauki po przekroczeniu pewnego wieku lub po ukończeniu studiów na jednym wydziale czy uczelni¹²⁶. Nie jest to natomiast tożsame z dyskwalifikacją rozwiązania polegającego na ograniczeniu bezpłatności nauki w szkole wyższej tylko do jednego kierunku studiów odbywanych w trybie stacjonarnym.

Równość w dostępie, o którym mowa w art. 70 ust. 2 zd. 1, stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnej zasady równości, wyrażonej w art. 32 ustawy zasadniczej¹²⁷. Równość ta, podobnie jak np. równość w dostępie do świadczeń zdrowotnych (art. 68 ust. 2 Konstytucji), ma charakter tzw. równości szans. Zastosowanie ma tutaj wyrażony w art. 32 ust. 2 zakaz dyskryminowania „z jakiegokolwiek przyczyny”, a także norma art. 33 ust. 2 stanowiąca m.in., iż „Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia...”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stwierdza się, że „gwarancja równego dostępu do wykształcenia wyraża z jednej strony zakaz ustanawiania takich regulacji, które ograniczyłyby możliwość korzystania z tego wykształcenia przez określone grupy osób, z drugiej strony obliguje państwo do usuwania faktycznych barier i ograniczeń w korzystaniu z systemu edukacji publicznej. [...] Jak wynika z dalszej części tego przepisu, ów obowiązek konkretyzuje się w nakazie tworzenia i wspierania systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla studentów i uczniów”¹²⁸.

W kwestii rozumienia zasady równego dostępu do wykształcenia TK wypowiedział się także w przywołanym wyżej wyroku (U 5/06) w sprawie tzw. amnestii maturalnej, stwierdzając, że oznacza ona, „że każdy musi mieć jednakową szansę podjęcia nauki w szkole każdego szczebla i każdego typu, a zakazane są wszelkie prawne zróżnicowania o charakterze dyskryminacyjnym. Zasada równego dostępu do wykształcenia nie ma charakteru absolutnego, ale odstępstwa od niej muszą mieć podstawę w innych wartościach lub

¹²³ *Ibidem*. Tak również H. Zięba-Załuca, *op. cit.*, hasło: „Powszechny i równy dostęp do wykształcenia (art. 70)”, s. 372 oraz B. Banaszak, *op. cit.*, s. 361–362.

¹²⁴ M. Berdel-Dudzińska, *Prawo do nauki a zasada równości w dostępie osób niepełnosprawnych do edukacji na poziomie szkoły wyższej*, [w:] H. Zięba-Załuca, M. Kijowski, *op. cit.*, s. 77.

¹²⁵ Wyrok z 16 stycznia 2007 r., U 5/06.

¹²⁶ Por. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej... uwagi do art. 70*, s. 6, por. też H. Zięba-Załuca, *op. cit.*, hasło: „Powszechny i równy dostęp do wykształcenia (art. 70)”, s. 372.

¹²⁷ Podkreśla to także TK w ślad za doktryną, stwierdzając, że „Równość dostępu do wykształcenia jest szczególną manifestacją ogólnej zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji”, wyrok (U 5/06).

¹²⁸ Postanowienie z 16 lutego 2000 r., Ts 97/99.

prawach konstytucyjnych”, a zatem gdy są one obiektywnie uzasadnione¹²⁹. Niewątpliwie takimi usprawiedliwionymi kryteriami będą „talenty i poziom kwalifikacji poszczególnych osób. W oparciu o to kryterium możliwe jest zróżnicowanie zarówno poziomu wykształcenia, jak i typu szkoły”¹³⁰. Natomiast takim obiektywnym kryterium dopuszczalnego odstępowania od zasady równego dostępu do wykształcenia nie może być pozycja zawodowa rodziców, ich miejsce zamieszkania czy zatrudnienia¹³¹.

Inną kwestią w kontekście zasady równego dostępu do nauki jest dopuszczalność stosowania limitów przyjęć na studia wyższe. Na gruncie rozwiązań Konstytucji z 1952 r., gwarantującej równy dostęp do nauki, funkcjonowały przez pewien czas tzw. limity przyjęć na studia medyczne¹³². W świetle obowiązujących wówczas regulacji na wydziały lekarskie Akademii Medycznych w ramach ustalonego limitu miejsc przyjmowano w danym roku akademickim 50% kobiet i 50% mężczyzn¹³³. Jak się słusznie wskazuje, limitowanie miejsc ze względu na kryterium płci „tylko z pozoru gwarantowało równy dostęp do wykształcenia, gdyż faktycznie prowadziło do sytuacji, w której np. kandydatka lepiej zdająca egzamin od kandydata – mężczyzny ze względu na podział limitów z punktu widzenia płci, nie dostawała się na wybrany wydział”¹³⁴. Kontrowersje wokół tego rozwiązania, wątpliwego z punktu widzenia zasady równego dostępu do wykształcenia, zakończyły się wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 1987 r. (P 2/87), w którym stanął on na stanowisku, że wprowadzenie limitów jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równouprawnienia kobiet i mężczyzn, a zwłaszcza nie jest „dopuszczalny podział kandydatów na studia według kryterium płci, jeśli prowadzi to do stawiania różnych wymagań w kwestii dostępu na studia wyższe”¹³⁵.

Z zasadą równości w dostępie do wykształcenia wiąże się także wymóg stosowania obiektywnych kryteriów na etapie postępowania rekrutacyjnego, w tym zwłaszcza na bezpłatne studia wyższe. Zwrócił na to uwagę TK w przywołanym wyroku SK 18/99, stwierdzając, że z uwagi na konieczność limitowania dostępu do bezpłatnych studiów w publicznej szkole wyższej „należy uznać, że w świetle ogólnej formuły konstytucyjnej z art. 70 ust. 2 beneficjentem prawa do nieodpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej są jedynie te osoby, które spełniły dodatkowe, obiektywne i jednoznacznie określone wymagania przyjęte w procedurze rekrutacyjnej stosowanej przez poszczególne uczelnie. Stosowanie tych procedur, koniecznych ze względu na ograniczoną pulę środków publicznych, pozostających

¹²⁹ Podstaw do takiego zróżnicowania TK nie dostrzegł natomiast w wyroku z 17 grudnia 2002 r. (U 3/02), w którym stwierdził nierówne traktowanie studentów studiów niestacjonarnych oraz szkół innych niż dzienne w zakresie prawa do 50% ulgi w opłatach za wydanie paszportu.

¹³⁰ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 7.

¹³¹ Por. wyrok SN z 25 maja 2000 r. (I PKN 652/99, OSNAPiUS 2001, nr 23, poz. 688) za: B. Banaszak, *op. cit.*, s. 362.

¹³² Zarządzenie ministra zdrowia i opieki społecznej z 30 grudnia 1986 r. w sprawie zasad i limitów przyjęć oraz zakresu egzaminu wstępnego na pierwszy rok studiów w akademiach medycznych w roku akademickim 1987/1988, M.P. Nr 35, poz. 274.

¹³³ Wprowadzenie limitów przyjęć na studia medyczne uzasadniano w szczególności faktem, iż niektóre specjalności lekarskie, w tym zwłaszcza chirurgiczne, wymagają szczególnych predyspozycji, które posiadają mężczyźni, wskazywano także na obciążenie kobiet obowiązkami macierzyńskimi, co powoduje, że relatywnie kobiety „wypracowują” mniejszą liczbę godzin w zawodzie. Charakterystyczne, że także i dzisiaj w dyskusji nad deficytem lekarzy w Polsce i problemami z „obsadzeniem” nocnych dyżurów (w tym neurologicznych) z pewną nostalgią spogląda się w kierunku instytucji limitów przyjęć, por. dyskusja na ten temat, zwłaszcza wypowiedzi lek. J. Chodorskiego, w opracowaniu *Prognozowanie zmian i trendów wśród pracodawców dolnośląskiego sektora ochrony zdrowia*, pod red. S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2010, s. 161–162.

¹³⁴ M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, tom I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 464.

¹³⁵ Por. też na temat cytowanego orzeczenia TK J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 306–308.

w dyspozycji uczelni, nie może być uznane za przejaw nierównego traktowania lub dyskryminacji”. Taki charakter ma zwłaszcza publiczne ogłaszanie zasad przyjęć na studia w szkole wyższej, jednoznacznie określone wymagania i limity ustanawiane na poszczególnych kierunkach nauczania.

Należy wreszcie zaznaczyć, że realizacja obowiązku władz publicznych zapewnienia równości w dostępie do kształcenia wymaga nie tylko eliminacji nierówności wynikających z przepisów prawnych, ale także – a dzisiaj może przede wszystkim – nierówności faktycznych. Służą temu niewątpliwie różnego rodzaju działania wyrównawcze podejmowane przez władze publiczne, które mają swoje umocowanie w treści art. 70 ust. 4 zd. 1¹³⁶. W orzecznictwie podkreśla się bowiem, że: „Działania wyrównawcze podejmowane przez władze publiczne powinny dotyczyć przede wszystkim nierówności i barier faktycznych, w tym finansowych, a nie samych wyników edukacyjnych, które z założenia odzwierciedlają rzeczywisty zasób wiedzy i umiejętności danej osoby. Celem i istotą tego prawa jest bowiem stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym także z uwzględnieniem edukacji na poziomie wyższym. Chodzi tu zatem o równość szans, a nie powszechny dostęp do efektów wykształcenia. Dostęp do wykształcenia nie jest równoznaczny z obowiązkiem zapewnienia każdemu „zdania” matury”¹³⁷.

W celu zapewnienia większej dostępności do studiów, wyrównania szans dla osób z różnych grup społecznych, zwłaszcza osób niezamożnych, stosuje się rozmaite instrumenty, w tym systemy pomocy socjalnej, stypendialnej, systemy pożyczek czy kredytów udzielanych uczniom i studentom, a także wsparcie szkół (placówek) prywatnych ze środków publicznych. Potrzeba stosowania tego rodzaju instrumentów wynika z rozmaitych nierówności faktycznych, jak choćby ograniczeń w dostępie do kształcenia osób niepełnosprawnych, a także dzieci mieszkających na wsi, dzieci romskich oraz dzieci uchodźców i azylantów. W przypadku tych ostatnich działania wyrównawcze polegają w pierwszej kolejności na przełamywaniu barier językowych, utrudniających komunikację i naukę, a także barier kulturowych, w wyrównywaniu różnic programowych¹³⁸.

W zakresie dostępu do edukacji osób niepełnosprawnych na gruncie obowiązującego stanu prawnego nie ma w zasadzie barier formalnych (prawnych), natomiast – co jest powszechnie wiadome – wskazać można wiele przykładów faktycznych barier utrudniających dostęp do nauki, zwłaszcza na poziomie nauki w szkole wyższej¹³⁹. Świadczą o tym choćby statystyki dotyczące liczby osób niepełnosprawnych posiadających wyższe wykształcenie¹⁴⁰. Wspomniane bariery faktyczne są oczywiście rozmaite, a ich dokuczliwość zależy od charakteru i stopnia niepełnosprawności. Są to w dalszym ciągu bariery architektoniczne, dominująca rola przekazu słownego stanowiąca barierę dla osób niesłyszących i niedosłyszących, bariery dla osób niewidzących i niedowidzących (brak odpowiedniej instalacji

¹³⁶ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 7.

¹³⁷ Tak w wyroku TK z 16 stycznia 2007 r., U 5/06.

¹³⁸ Stosowne rozwiązania przewiduje ustawa o systemie oświaty w art. 94a w brzmieniu po nowelizacji ustawą z dnia 19 marca 2009 r. (weszła w życie 1 października 2010 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 56, poz. 458), przyznający osobom niebędącym obywatelom polskim (realizującym zarówno obowiązek szkolny, jak i obowiązek nauki) prawo do dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego, organizowanej przez organ prowadzący szkołę, prawo do pomocy udzielanej przez osobę władającą językiem kraju pochodzenia, zatrudnioną przez dyrektora szkoły w charakterze pomocy nauczyciela (tzw. asystent nauczyciela), prawo do dodatkowych zajęć wyrównawczych w zakresie przedmiotów nauczania organizowanych przez organ prowadzący szkołę, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy.

¹³⁹ Szeroko na ten temat pisze np. M. Berdel-Dudzińska, *op. cit.*, s. 84 i n.

¹⁴⁰ Według danych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest to około 4% osób niepełnosprawnych w wyższym wykształceniu (za: M. Berdel-Dudzińska, *op. cit.*, s. 85), pomimo że zgodnie z art. 13 ust. 9 ustawy o szkolnictwie wyższym do podstawowych zadań uczelni zalicza się „stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych”.

dźwiękowej i powszechnego użycia alfabetu Braille’a itd.), czy wreszcie bariery finansowe¹⁴¹. Szkoły wyższe podejmują oczywiście starania o uwzględnienie szczególnych potrzeb osób niepełnosprawnych w procesie edukacji, ale wymaga to czasu i nakładów finansowych. Niewątpliwie pomocny jest tutaj rozwój nowych technologii informacyjnych, umożliwiających choćby studia czy egzaminy na odległość (studia *on-line*)¹⁴².

Konieczność uwzględniania potrzeb osób niepełnosprawnych nie dotyczy oczywiście jedynie równego dostępu do wykształcenia na poziomie wyższym. Wymaga także możliwie najszerszego włączenia w ogólny nurt kształcenia dzieci niepełnosprawnych choćby w postaci tworzenia tzw. klas integracyjnych (tzw. prawo do edukacji w systemie integracyjnym). Praktyka wygląda jednak w tej materii rozmaicie¹⁴³. Z tej też przyczyny Polska nie ratyfikowała w dalszym ciągu Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (choć już ją podpisała¹⁴⁴), zobowiązującej między innymi państwa-strony do podjęcia wszelkich niezbędnych kroków mających na celu umożliwienie dzieciom niepełnosprawnym korzystania z fundamentalnych swobód i praw człowieka na równych zasadach z innymi dziećmi, a więc także dostępu do edukacji. Wspomniana Konwencja odnosi się do edukacji osób niepełnosprawnych w art. 24, nakładającym na państwa obowiązek uznania ich prawa do edukacji i zagwarantowania bez jakiegokolwiek formy dyskryminacji i na zasadach równości, systemu edukacji integracyjnej na wszystkich etapach edukacyjnych oraz kształcenia ustawicznego¹⁴⁵.

6.3. Zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów

Konkretyzację na poziomie konstytucyjnym obowiązków państwa w zakresie równości i powszechności dostępu do wykształcenia stanowi zasada pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Nie przypadkiem zresztą obie zasady znalazły się w jednym ust. 4 art. 70¹⁴⁶. Sposób sformułowania zd. 2 ust. 4 tego przepisu nasuwa jednak ponownie wniosek, iż mamy tutaj do czynienia z typową normą programową (władze publiczne „tworzą”, „wspierają”), tym bardziej że przepis ten odsyła, gdy idzie o określenie warunków udzielania pomocy do ustawy. Takie ujęcie omawianej zasady świadczyłoby o tym, że przepis ten nie kreuje prawa podmiotowego, z którym wiązałoby się roszczenie uprawnionych (uczniów i studentów) do pomocy (świadczeń) określonego rodzaju i zakresu. Powstaje zatem pytanie, czy Konstytucja nie determinuje w żaden sposób charakteru takiej pomocy, pozostawiając w tym zakresie pełną swobodę ustawodawcy zwykłego, czy też jest przeciwnie – pomimo sposobu sformułowania ust. 4 – kreuje on jednak prawo podmiotowe, choćby na poziomie minimum uprawnień¹⁴⁷.

Odnosząc się do pierwszej kwestii, wydaje się, że z art. 70 ust. 4 wynikają dla ustawodawcy pewne wskazówki. Po pierwsze, ustawodawca może stworzyć więcej niż jeden system pomocy. Po drugie, pomoc musi mieć charakter finansowy i organizacyjny, co

¹⁴¹ Łagodzeniu tych barier ma służyć np. stypendium socjalne dla osób niepełnosprawnych (art. 173 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym).

¹⁴² Por. szerzej ma ten temat M. Berdel-Dudzińska, *op. cit.*, s. 86–88 i n.

¹⁴³ Por. szerzej np. w opracowaniu *Od nauczania integracyjnego do szkoły równych szans*. Materiały z Konferencji, Konstancin 28–29 października 2002 r., Warszawa 2002, Wydawnictwo Rzecznika Praw Dziecka, s. 10.

¹⁴⁴ Zauważyć należy, że Konwencję w całości ratyfikowała Unia Europejska, co wpisuje się w szerszą strategię Komisji Europejskiej w zakresie niepełnosprawności (IP/10/1505), która zobowiązuje UE do zbudowania do 2020 r. Europy bez barier dla około 80 milionów osób z niepełnosprawnością, żyjących w UE.

¹⁴⁵ Przywołany art. 24 określa szczegółowe formy (mechanizmy) realizacji praw osób niepełnosprawnych do edukacji.

¹⁴⁶ Podkreślają to także L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 7 i B. Banaszak, *op. cit.*, s. 362.

¹⁴⁷ Por. J. Trzeciński, uwagi do art. 79, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 1999, s. 9–11.

oznacza, że chodzi zarówno o świadczenia finansowe (np. stypendium socjalne), jak i świadczenia rzeczowe (np. podręczniki i inne pomoce szkolne). Zapewnieniu powszechnego i równego dostępu do wykształcenia nie służy natomiast stypendium za wyniki w nauce, pełniące funkcje motywacyjną, a nie wyrównania szans w dostępie do kształcenia¹⁴⁸. Po trzecie, gdy idzie o zakres podmiotowy pomocy ze strony państwa, to z art. 70 ust. 4 wynika wyraźnie, że musi ona mieć indywidualnego adresata („systemy indywidualnej pomocy”), a więc dotyczyć konkretnych uczniów lub studentów na każdym etapie i każdym trybie kształcenia¹⁴⁹, a więc osób pobierających naukę (uczących się), a nadto – na co wskazuje ust. 1 – z pomocy takiej mogą korzystać „obywatele” (o konsekwencji braku przymiotnika „polski” była już mowa)¹⁵⁰. Zaliczeniu danej osoby do kategorii uczniów lub studentów nie stoi natomiast na przeszkodzie ewentualna przerwa w kształceniu, np. urlop dziekański¹⁵¹.

Istotne jest przy tym, że art. 70 ust. 4 zd. 2 nie różnicuje zakresu pomocy (czy jej braku) w zależności od trybu studiów (stacjonarne, niestacjonarne, wieczorowe) czy też rodzaju lub szczebla szkoły. Diametralnie inną, kontrowersyjną interpretację omawianej zasady znajdujemy natomiast w wyroku TK z dnia 2 lipca 2002 r.¹⁵² Punktem wyjścia w tej sprawie stało się przyjęcie tezy, iż art. 70 ust. 4 Konstytucji należy „do kategorii przepisów konstytucyjnych adresowanych do ustawodawcy zwykłego, które zobowiązują do wydania ustawy, lecz bez wskazania jej zakresu. Porównując sposób redakcji art. 70 ust. 4 do innych przepisów zawartych w dziale dotyczącym wolności i praw socjalnych Trybunał przyjął, że przepis ten¹⁵³ zobowiązuje ustawodawcę zwykłego do dokonania regulacji ustawowej, bez szczegółowego wskazywania jednakowoż, jak ma być ona dokonana. W konsekwencji, zdaniem TK, art. 70 ust. 4 Konstytucji „nie określa [...] bliżej standardu, jakiemu ma odpowiadać ustawa, do której wydania ów przepis zobowiązuje. W tym zakresie ustawodawca ma znaczną swobodę, byleby tylko we wskazanym w tym przepisie zakresie wydał ustawę”. Podobnie w wyroku SK 18/99 „nakaz konstytucyjny zawarty w ust. 4 art. 70” uznał za faktor „ustalania zasad polityki edukacyjnej”, nie zaś źródło prawa podmiotowego¹⁵⁴.

¹⁴⁸ Por. postanowienie TK 30 listopada 1999 r. (Ts 97/99). Zwraca na to uwagę P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki...*, s. 301.

¹⁴⁹ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 362.

¹⁵⁰ W wykonaniu normy art. 70 ust. 4 w drodze noweli z 16 grudnia 2004 r. do ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 281, poz. 2781) dodany został do rozdziału 8a. Dotychczasowa regulacja art. 91 ustawy nie spełniała jego wymagań z uwagi na jej ramowy charakter oraz szerokie odesłanie co do formy, warunków udzielania i zakresu pomocy materialnej do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 1993 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów (Dz. U. Nr 74, poz. 350 z późn. zm.). Zgodnie z art. 90c ust. 1 pomoc materialna ma charakter socjalny (stypendium szkolne, zasiłek szkolny) lub motywacyjny (stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe; stypendium Prezesa Rady Ministrów; stypendium ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania; stypendium ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego). Uczniowi może być przyznana jednocześnie pomoc materialna o charakterze socjalnym i motywacyjnym.

¹⁵¹ Zwraca na to uwagę B. Banaszak, *op. cit.*, s. 362.

¹⁵² Wyrok TK w sprawie U 7/01, w którym orzekł, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych (Dz. U. Nr 9, poz. 32, Nr 112, poz. 486 oraz z 1997 r. Nr 63, poz. 396) nie jest niezgodne z art. 70 ust. 4, a także z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i Konstytucji RP. Najważniejsze tezy wyroku omawia też J. Oniszczuk, *Problemy realizacji wolności i praw socjalnych gwarantowanych w Konstytucji RP*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 226–227, a także P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki...*, s. 291 i n.

¹⁵³ Do tej grupy zaliczył także art. 66 ust. 1, art. 67 ust. 1 i 2, art. 68 ust. 2, art. 69, art. 71 ust. 2, art. 76 zd. 2.

¹⁵⁴ Pogląd, że wadliwe jest utożsamianie prawa do nauki w jego konstytucyjnym ujęciu z powszechnym i równym dostępem do wykształcenia oraz z uprawnieniami do konkretnej pomocy materialnej TK wyraził także w postanowieniu w sprawie Ts 97/99 z 30 listopada 1999 r. oraz z 16 lutego 2000 r.

Co więcej, zdaniem TK szeroki zakres swobody ustawodawcy oznacza nie tylko, że do niego należy decyzja co do rodzajów systemów pomocy i kryteriów objęcia nimi, ale także, że może on nawet „zrezygnować z objęcia systemem pomocy pewnych grup populacji” (U 7/01). W konsekwencji stanął na stanowisku, że „temu przepisowi Konstytucji nie można przypisywać roli wzorca zobowiązującego ustawodawcę do jednakowego traktowania wszystkich potencjalnych beneficjentów systemów pomocy materialnej adresowanej do osób uczących się (uczniowie i studenci), wymienionych w tym przepisie. Przepis ten nie może także służyć jako bezpośrednie kryterium oceny rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy wydanej jako realizacja nakazu sformułowanego dla ustawodawcy zwykłego w art. 70 ust. 4 Konstytucji”.

Do przywołanego wyroku TK zgłoszono sześć zdań odrębnych¹⁵⁵. Także w doktrynie wyrażane są wątpliwości co do poprawności przyjętej przez TK wykładni art. 70 ust. 4 Konstytucji¹⁵⁶. Zdaniem Garlickiego dopuszczalność różnicowania systemów pomocy w ramach populacji studentów nie oznacza dopuszczalności pozostawienia pewnych grup studentów całkowicie poza systemem pomocy, „zwłaszcza gdy grupy te składają się na większość populacji studentów”¹⁵⁷. Zgadzać się z tym poglądem, można także zapytać, czy Trybunał, akcentując swobodę ustawodawcy, w istocie nie przyzwolił na dowolność (arbitralność) w omawianej kwestii¹⁵⁸. Nie budzi wątpliwości, że w kwestii określenia zakresu uprawnień socjalnych ustawodawca ma daleko idącą swobodę, zaś TK dyskwalifikuje rozwiązania ustawowe (lub zawarte w aktach wykonawczych) tylko w razie ewidentnego naruszenia Konstytucji¹⁵⁹. Z takim naruszeniem mamy do czynienia niewątpliwie w przypadku pozbawienia określonej kategorii podmiotów uprawnień pomocowych, o których mowa w art. 70 ust. 4. W tej sytuacji można mówić o naruszeniu uprawnień wynikających z prawa socjalnego (istota prawa), tym bardziej że mają one służyć najpełniejszej realizacji prawa do nauki¹⁶⁰. Szereg argumentów na rzecz tego poglądu przywoływano w zdaniach odrębnych do cytowanego wyroku TK. Wskazywano mianowicie na usytuowanie art. 70 ust. 4 w rozdziale II Konstytucji, co wyklucza – jak podkreślono – „możliwość potraktowania go wyłącznie jako normy kompetencyjnej o charakterze deklaracji intencji”¹⁶¹, a także na fakt pominięcia art. 70 w art. 81 Konstytucji¹⁶². Podkreślano, że granice dowolności ustawodawcy w omawianej kwestii wyznacza zawsze ogólny zakaz dyskryminacji z art. 32 Konstytucji¹⁶³.

¹⁵⁵ Zdania odrębne sędziów TK: W. Johanna, M. Mazurkiewicza, A. Mączyńskiego, M. Safjana, J. Stępnia, M. Zdyba.

¹⁵⁶ Por. np. B. Banaszak, wskazujący, że art. 70 ust. 4 nie został wymieniony w przepisie art. 81, *op. cit.*, s. 363.

¹⁵⁷ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 8.

¹⁵⁸ Przepis art. 173 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym studenci (zarówno uczelni publicznych, jak i niepublicznych – art. 94 ust. 1 pkt 7 i ust. 4) mogą ubiegać się o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa w formie: stypendium socjalnego; stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych; stypendium za wyniki w nauce lub sporcie; stypendium ministra za osiągnięcia w nauce; stypendium ministra za wybitne osiągnięcia sportowe; stypendium na wyżywienie; stypendium mieszkaniowego; zapomogi. Szczegółowy regulamin ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 1–3 i 6–8, w tym szczegółowe kryteria i tryb udzielania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, wzór wniosku o przyznanie stypendium socjalnego oraz sposób udokumentowania sytuacji materialnej studenta ustala rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego (art. 86 ust. 1).

¹⁵⁹ Por. taką tezę w wyroku z 23 czerwca 1997 r. na gruncie utrzymanego w mocy przepisu art. 70.

¹⁶⁰ Por. zdanie odrębne W. Johanna.

¹⁶¹ Por. zdanie odrębne M. Mazurkiewicza.

¹⁶² Zdanie odrębne A. Mączyńskiego.

¹⁶³ Zdanie odrębne M. Safjana.

6.4. Wolność zakładania szkół wszystkich szczebli oraz wyboru typu szkoły

Pod wpływem rozwiązań prawnomiędzynarodowych standardem stało się zapewnienie szkołom niepublicznym w pełni alternatywnego charakteru w stosunku do szkół publicznych. Daje temu wyraz art. 70 ust. 3 zd. 2 stanowiący, że: „Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych”. Już *prima facie* zwraca uwagę fakt, że w przepisie tym została ustanowiona – wbrew jego formule – wolność, a nie prawo zakładania szkół wszystkich szczebli. W przeciwnym razie – jak zauważa także Garlicki – oznaczałoby to, że uprawnionym przysługiwałoby roszczenie do państwa o zapewnienie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do założenia szkoły, co nie wynika – i z racjonalnych względów – nie może wynikać z powyższego przepisu¹⁶⁴.

Dруга wątpliwość związana ze sposobem ujęcia art. 70 ust. 3 (i całego zresztą art. 70) wiąże się z pytaniem o charakter wolności zakładania szkół. Jak się zasadnie zwraca uwagę, możliwe są trzy sposoby określenia charakteru tej wolności. Można przyjąć, że „1) ma podstawę w normie programowej, kierowanej do władzy państwowej i zobowiązującej ją do stworzenia warunków dla powstania sektora szkół niepublicznych, 2) jest odrębnym prawem obywatelskim, 3) jest częścią innego prawa gwarantowanego w Konstytucji, a w szczególności prawa do nauki, wolności nauczania, czy też wolności działalności gospodarczej”¹⁶⁵.

Należy zgodzić się z poglądem, że ust. 3 art. 70 (w przeciwieństwie do ust. 2 czy 4 tego przepisu) nie posługuje się zwrotami typowymi dla norm programowych, a zatem sposób jego redakcji wskazuje, że stanowi on o prawie obywatelskim, względnie jest częścią innego prawa podmiotowego. Co zaś do związku wolności zakładania szkół z innymi prawami (wolnościami) lub „zawierania się” w nich, to należy w pierwszej kolejności zauważyć, że wolność ta z natury rzeczy dotyczy zakładania szkół niepublicznych i stanowi gwarancję prawa do nauki, wolności wyboru szkół innych niż publiczne (ust. 3 zd. 1), a także innych wolności i praw konstytucyjnych, w tym też wolności religii (art. 53 ust. 2) oraz prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem (art. 48 ust. 1)¹⁶⁶. Nie wydaje się jednak, by wolność zakładania szkół zawierała się w prawie do nauki – jest natomiast jego gwarancją. Natomiast przeciw przyjęciu, że wolność zakładania szkół stanowi element wolności nauczania przemawia fakt, że ustawa zasadnicza tę ostatnią wolność statuuje w odrębnym (choć sąsiadującym) art. 73, a przede treść obu wskazanych wolności. W sprawie treści wolności zakładania szkół to należy zgodzić się z Klaudią Klechą, że „zakładanie szkół niepublicznych» kojarzy się bardziej z możliwością zorganizowania i podjęcia określonej działalności polegającej na świadczeniu usług edukacyjnych, niż z samym prowadzeniem nauczania w szkołach niepublicznych”¹⁶⁷. W pozostałym zakresie, jak stanowi ostatnie zd. ust. 3 art. 70, treść wolności zakładania szkół ma określać ustawa, przy czym ustrojodawca zdeterminował swobodę ustawodawcy, wskazując, że chodzi tutaj o określenie warunków zakładania i działalności szkół niepublicznych, udziału władz publicznych w ich finansowaniu oraz zasad nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi. Konstytucja dopuszcza zatem finansowanie szkół niepublicznych, ale zakres tego udziału środków publicznych ma określać ustawa¹⁶⁸.

¹⁶⁴ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 10.

¹⁶⁵ Por. rozważania K. Klechy, *op. cit.*, s. 141.

¹⁶⁶ Tak L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 9.

¹⁶⁷ K. Klecha, *op. cit.*, s. 143.

¹⁶⁸ Por. art. 90 ustawy o systemie oświaty.

Charakter wolności zakładania szkół niepublicznych, a więc takich, w których nauka może być pobierana odpłatnie¹⁶⁹, nasuwa naturalnie także pytanie, czy wolność ta jest przejawem wolności działalności gospodarczej, o której stanowi art. 22 Konstytucji. Kluczowe wydaje się tutaj ustalenie, czy działalność szkół niepublicznych może mieć charakter czysto komercyjny, nakierowany na realizację celu zarobkowego (osiąganie zysku), czy też cel innego rodzaju, zaś pobieranie czesnego stanowi jedynie warunek funkcjonowania (utrzymania szkoły) i prowadzenia działalności oświatowej (szkoły inne niż wyższe) bądź działalności dydaktycznej, naukowej i badawczej (odnośnie do szkół wyższych).

Pośrednio odpowiedzi na to pytanie udziela ustawodawstwo, tj. ustawa o systemie oświaty oraz ustawa o szkolnictwie wyższym. Pierwsza z przywołanych ustaw stanowi w art. 83a ust. 1¹⁷⁰, że prowadzenie szkoły lub placówki, zespołu szkół lub placówek oraz innej formy wychowania przedszkolnego nie jest działalnością gospodarczą¹⁷¹. Podobnie art. 106 ustawy o szkolnictwie wyższym stanowi wprost, że nie jest działalnością gospodarczą prowadzona przez uczelnię działalność dydaktyczna, naukowa, badawcza, doświadczalna, artystyczna, sportowa, rehabilitacyjna lub diagnostyczna¹⁷².

Zgodzić się należy zatem z poglądem, iż wspólna zarówno dla szkół publicznych, jak i niepublicznych jest realizacja pewnej misji, którą jest – w szczególności w przypadku szkół innych niż wyższe – zapewnienie realizacji obowiązku szkolnego. Tym samym celem tej działalności nie może być cel zarobkowy, który jest jednym z elementów konstytuujących pojęcie działalności gospodarczej¹⁷³. Powyższe uzasadnia niewątpliwie tezę, że wolność zakładania niepublicznych szkół oraz zakładów wychowawczych nie wchodzi w zakres wolności działalności gospodarczej i stanowi samodzielne publiczne prawo podmiotowe¹⁷⁴. Korelatem wolności zakładania szkół są odpowiednie obowiązki władz publicznych w zakresie ustanowienia ram prawnych, określających procedurę zakładania szkoły, jej działalności, a także zapewniających równoprawne traktowanie przez władze publiczne szkół publicznych i niepublicznych, w tym zwłaszcza w zakresie uznawania równorzędności dyplomów czy świadectw¹⁷⁵.

¹⁶⁹ Szkołą lub placówką niepubliczną jest każda szkoła lub placówka, która nie jest „publiczna” w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Jak zauważa się w komentarzu do ustawy oświatowej: „Na tle przepisów ogólnych komentowanej ustawy można wywieść wniosek, że istota szkoły (placówki) niepublicznej sprowadza się do braku wymagania zapewnienia jej powszechnej dostępności dla obywateli oraz braku ustawowej gwarancji bezpłatności kształcenia, wychowania lub opieki. Szkoła lub placówka niepubliczna jest bowiem tworzona i istnieje w interesie osób prywatnych, nie zaś ogółu [...] W sensie zaś prawnym sam fakt wpisania do ewidencji szkół i placówek niepublicznych nadaje szkole lub placówce charakter niepublicznej, bez względu na to, czy i w jakim zakresie prowadzi ona działalność nieodpłatną i powszechnie dostępną”, M. Pilich, *op. cit.*

¹⁷⁰ Kategoryczne wykluczenie prowadzenia działalności gospodarczej w formie szkoły lub placówki oświatowej nastąpiło w nowelizacji art. 83a z 21 sierpnia 2004 r., Dz. U. Nr 173, poz. 1808 ze zm.

¹⁷¹ Natomiast działalność oświatowa nieobjęta prowadzeniem szkoły, placówki lub zespołu, może być podejmowana na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 173, poz. 1807.

¹⁷² Po nowelizacji art. 106 ustawą z 14 czerwca 2012 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 742) z dnia 30 czerwca 2012 r. z katalogu działalności prowadzonych przez uczelnie publiczne, niestanowiących działalności gospodarczej, wyłączona została działalność lecznicza.

¹⁷³ Por. ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r., t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.

¹⁷⁴ Por. K. Klecha, *op. cit.*, s. 145. Inaczej P. Bała, zdaniem którego nie ma przeszkód, by traktować wolność zakładania szkół jako przejaw wolności działalności gospodarczej. Tę możliwość odnosi jednak do ekonomicznego, a nie jurydycznego aspektu osiągania zysku przez szkoły niepubliczne, zaś swego poglądu szerzej nie uzasadnia, *op. cit.*, s. 318.

¹⁷⁵ Por. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, uwagi do art. 70, s. 10.

7. Uwagi końcowe

Reasumując, należy podkreślić, że ujęcie prawa do nauki w obowiązującej Konstytucji RP dotknięte jest – przynajmniej w części – podobnymi słabościami jak w przypadku innych przepisów statuujących prawa socjalne. Wyraża się to, po pierwsze, w połączeniu (nie zawsze czytelnym) prawa podmiotowego z obowiązkami władzy publicznej wyrażonymi z różnym stopniem kategoryczności (związania ustawodawcy) i po drugie, w pewnym nadmiarze regulacji. Można bowiem zapytać, na ile konieczne było wyrażenie odrębnej gwarancji powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, skoro dostęp taki stanowi o istocie prawa do nauki. Z drugiej strony formuły ust. 4 art. 70 nie można rozumieć w ten sposób, że gwarancja ta wyczerpuje się na tworzeniu i wspieraniu systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Określony ustawowo obowiązek świadczenia takiej pomocy stanowi natomiast jedną z ważniejszych gwarancji rzeczywistego zapewnienia powszechności i równości dostępu, uzupełnianą innymi formami działań wyrównawczych.

Wątpliwości co do intencji ustrojodawcy budzi także sposób ujęcia kwestii bezpłatności nauki w publicznych szkołach wyższych. Ustanowienie wyjątku w postaci możliwości pobierania opłat za „niektóre usługi edukacyjne” czyni wyłom w zasadzie bezpłatności, jednak z uwagi na nieostrość tej formuły wymaga w istocie każdorazowej oceny regulacji ustawowej wprowadzającej określone formy odpłatności ze strony Trybunału Konstytucyjnego. Nie budzi jednak wątpliwości, że obecne ujęcie art. 70 ust. 2 Konstytucji wymusza traktowanie opłat za studia w charakterze wyjątku, nie zaś zasady. Zgodzić się należy natomiast z poglądem, że cały art. 70 należy traktować integralnie (jako pewną całość). Uzasadnia to przyjęcie, że zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych powinna być także odczytywana w szczególności w powiązaniu z zasadą powszechnego i równego dostępu do wykształcenia.

W procesie interpretacji art. 70 pewne wątpliwości może także budzić ustalenie zakresu podmiotowego poszczególnych uprawnień stanowiących gwarancje prawa do nauki. Generalnie jednak obecna regulacja konstytucyjna prawa do nauki, a także obowiązku nauki odpowiada standardom międzynarodowym, a w niektórych kwestiach (zwłaszcza odpłatności za naukę w publicznych szkołach wyższych czy ustalenia granicy obowiązku nauki) znacznie przewyższa te standardy.