

Prawo do nauki (art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji) a *numerus clausus* w szkolnictwie wyższym – uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2 kwietnia 2013 r. w sprawie *Tarantino i inni przeciwko Włochom*

Wprowadzenie

Gwarantowane przez Protokół nr 1¹ do europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności² – w jego art. 2³ – prawo do nauki (edukacji, kształcenia, oświaty, wykształcenia)⁴ powszechnie uznawane

¹ Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony w Paryżu 20 III 1952 r. (Dz. U. 1995 Nr 36, poz. 175 ze zm.).

² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 XI 1950 r. (Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej „Konwencja”.

³ O treści: „No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions”. Brzmienie przepisu w tłumaczeniu na język polski zgodnie z Protokołem nr 1: „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”.

⁴ Definiowane jest ono między innymi jako „prawo każdego człowieka do kształcenia się we wszystkich jego postaciach, zakładając, że edukacja służy pośrednio prawom człowieka, warunkując ich rozwój, oraz otwiera każdej jednostce możliwości intelektualne do korzystania ze swych praw i nadawania im konkretnej treści”; zob. J. Mikosz, *Prawo do nauki*, w: *Prawa człowieka. Model prawny*, pod red. R. Wieruszewskiego, Wrocław 1991, s. 979–980 i cytowana tam literatura. O problemach terminologicznych związanych z tym

jest za fundamentalne⁵. Wyrazem tego przekonania są także liczne inne akty prawa międzynarodowego, które statuują prawo jednostki do nauki oraz inne prawa z nim związane⁶. Zasadne wydaje się zatem poddanie analizie, w aspekcie zgodności ze wskazanym prawem, zjawiska *numerus clausus* w szkołach wyższych, tj. wprowadzania przez państwa limitu miejsc na określonych kierunkach studiów⁷. W praktyce orzeczniczej takiej weryfikacji dokonał niedawno sam Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (ETPCz lub Trybunał) w wyroku z 2 kwietnia 2013 r. w sprawie *Tarantino i inni przeciwko Włochom*⁸, który będzie punktem odniesienia dla rozważań prowadzonych w niniejszym opracowaniu.

Przywołane orzeczenie zapadło w sprawie przeciwko Włochom, jest ono jednak niezwykle aktualne także na naszym rodzimym gruncie. W aspekcie analizowanym przez Trybunał krajowe porządki prawne

pojęciem zob. też J. Sobczak, *Uwagi do art. 14, w: Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 551.

⁵ Zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 890; M. Drejs, *Prawo do nauki*, w: *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka. Materiały konferencji naukowej*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 2001, s. 201. Prawo do edukacji jest uznawane za prawo o charakterze zasadniczym ze społecznego punktu widzenia także w Stanach Zjednoczonych; zob. wyrok Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z 17 V 1954 r. w sprawie *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954), <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/case.html> (dostęp: 5 II 2014); wyrok Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z 15 VI 1982 r. w sprawie *Plyler v. Doe*, 457 U.S. 202 (1982), <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/457/202/case.html> (dostęp: 5 II 2014).

⁶ Por. K.D. Beiter, *The Protection of the Right to Education in International Law*, Leiden 2006, s. 21–46, 85–153; J. Mikosz, op. cit., s. 982–1009 (autor ten uznawał je – na gruncie Protokołu nr 1 – jedynie za element wolności sumienia i wyznania, s. 1008); K. Skotnicki, *Konstytucyjna regulacja prawa do nauki w polskich ustawach zasadniczych (Rozważania na tle porównawczym)*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1995, t. LII, s. 50–54; J. Sobczak, op. cit., s. 553–561; R. Sowiński, *Potrzeba nauki i prawo do nauki w kontekście praw człowieka i obywatela*, w: *Człowiek a tożsamość w procesie integracji Europy. Materiały III Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka*, pod red. B. Sitka, G. Dammacca, J.J. Szczerbowski, A. Kowalskiego, Olsztyn 2004, s. 146–150.

⁷ Podobny problem był już analizowany przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 VII 1972 r., 1 BvL 32/70 i 25/71, „*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*” Bd. 33, s. 303–358, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv033303.html> (dostęp: 19 I 2014). Należy pamiętać, że limity miejsc istnieją w Polsce na prawie wszystkich kierunkach, przy czym są one ustalane przez senaty uczelni (art. 169 ust. 3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym), a nie przez władze państwowe. Niemniej jednak niniejsze rozważania mogą mieć odpowiednie zastosowanie także i do nich.

⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) z 2 IV 2013 r. w sprawie *Tarantino and others v. Italy*, skargi nr 25851/09, 29284/09 i 64090/09, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118477> (dostęp: 5 II 2014).

polski i włoski są podobne, jeśli nie tożsame (zob. art. 8 ust. 9 Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym⁹). Tym samym rozważania Trybunału mają istotne znaczenie dla interpretacji wskazanych w dalszej części artykułu przepisów krajowych, w tym szczebla ustawy zasadniczej (art. 70 Konstytucji RP¹⁰), a przez to – dla szeroko rozumianej sfery polskiego szkolnictwa oraz nadzoru nad nim. Pamiętać bowiem należy, że rozumowanie przedstawione w orzeczeniu strasburskim warto brać pod uwagę przy wykładni nie tylko art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji, ale i przepisów prawa krajowego, a zwłaszcza zawartych w nich pojęć niedookreślonych – tak w ramach legislacyjnego, sądowego, jak i administracyjnego procesu stosowania prawa¹¹.

1. Prawo do nauki na gruncie art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji

Przed szczegółowym rozważeniem tytułowego zagadnienia *numerus clausus* w szkolnictwie wyższym konieczne jest przedstawienie rozumienia prawa do nauki z art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji oraz dyrektyw z niego wyprowadzanych – zwłaszcza w świetle orzecznictwa Trybunału.

Zabezpieczający prawo do nauki art. 2 Protokołu nr 1 daje podstawy do formułowania zarówno praw jednostki (i – odpowiadających im – obowiązków władz publicznych), jak i pozytywnych obowiązków władz publicznych (i – wynikających z nich – roszczeń jednostek wobec państwa)¹². Zakazana jest jego zawężająca wykładnia¹³. Gwarantowane przez art. 2 cytowanego Protokołu prawo do nauki powinno być uwzględnione

⁹ Tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 572 ze zm., dalej „p.s.w.”.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹¹ Por. szerzej B. Liżewski, *Wykładnia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, w: *Wykładnia prawa. Model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i prawa Unii Europejskiej*, pod red. A. Kalisz, L. Leszczyńskiego, B. Liżewskiego, Lublin 2011, s. 94–95, 101–102, 105, 107, 114, 117, 149–152; W. Brzozowski, *Głosa do wyroku ETPCz z 24.06.2010 r. w sprawie Schalk i Kopf v. Austria*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 4, s. 45.

¹² L. Garlicki, *Uwagi do art. 2*, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. II: *Komentarz do artykułów 19–59 oraz do Protokołów dodatkowych*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2011, s. 547.

¹³ Zob. wyrok ETPCz z 10 XI 2005 r. w sprawie *Leyla Şahin v. Turcja*, skarga nr 44774/98, LEX nr 165498; wyrok ETPCz z 13 XII 2005 r. w sprawie *Timishev v. Rosja*, skarga nr 55762/00, LEX nr 166290.

przy regulacji, ustalaniu i rozstrzyganiu nawet najdrobniejszych wewnętrznych (wewnątrzuczelnianych) kwestii¹⁴. Należy pamiętać, że prawo do nauki wśród praw społecznych zajmuje miejsce wyjątkowe, sprowadza się bowiem nie tylko do kwestii uzyskiwania i przyswajania wiedzy przez jednostkę, lecz leży w interesie całego społeczeństwa, stanowi jego inwestycję¹⁵.

Prawo do nauki z natury wymaga regulacji przez państwo, która jednak nie może nigdy przekreślać jego istoty ani być w konflikcie z innymi prawami zagwarantowanymi w Konwencji¹⁶. Unormowania tego prawa, np. zasady rekrutacji lub egzaminowania, nie mogą być przy tym nieprzewidywalne czy zaskakujące, wszelkie zaś ograniczenia muszą realizować prawnie uzasadniony cel i być proporcjonalne¹⁷.

Art. 2 Protokołu nr 1 nie enumeruje – wzorem art. 8–11 Konwencji – katalogu „prawowitych celów”, którym muszą służyć wprowadzane ograniczenia w korzystaniu z prawa. Oznacza to, że władzom publicznym przysługuje większa swoboda w definiowaniu zawężających realizację prawa do nauki wymagań „interesu publicznego”, zawsze jednak muszą wskazać naturę i rangę celu uzasadniającego dane ograniczenie¹⁸. Podkreślenia wymaga, że ingerencja w prawo do nauki może być oparta tylko na przepisie aktu normatywnego powszechnie obowiązującego i musi zapewniać odpowiednie gwarancje proceduralne jego adresatowi¹⁹.

Prawo do nauki obejmuje trzy – wzajemnie się uzupełniające – elementy: prawo dostępu do istniejących instytucji i programów nauczania, prawo do uzyskiwania realnego i efektywnego nauczania oraz prawo do uznania wykształcenia już zdobytego w ramach istniejących systemów nauczania²⁰. Nie budzi obecnie wątpliwości, że wyrażone w art. 2 Protokołu nr 1 prawo do nauki (edukacji) odnosi się także do szkolnictwa wyższego, w tym prywatnego²¹, i dotyczy wszystkich trzech szczebli: studiów

¹⁴ Por. wyrok ETPCz z 25 II 1982 r. w sprawie *Campbell i Cosans v. Wielka Brytania*, skarga nr 7511/76, LEX nr 80821.

¹⁵ Zob. K. Skotnicki, *Gwarancje prawa do nauki w projektach konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2, s. 140.

¹⁶ Zob. M.A. Nowicki, op. cit., s. 887.

¹⁷ Por. J. Sobczak, op. cit., s. 563.

¹⁸ L. Garlicki, op. cit., s. 549; wyrok ETPCz z 19 X 2012 r. w sprawie *Catan i inni v. Mołdawia i Rosja*, skarga nr 43370/04, LEX nr 1219723.

¹⁹ Zob. L. Garlicki, op. cit., s. 549.

²⁰ Ibidem, s. 550.

²¹ Ibidem, s. 551; M.A. Nowicki, op. cit., s. 890; wyrok ETPCz z 10 XI 2005 r. w sprawie *Leyla Şahin v. Turcja*; wyrok ETPCz z 3 III 2009 r. w sprawie *Temel i inni v. Turcja*, skarga

licencjackich, magisterskich oraz doktoranckich²². Chodzi przy tym nie tylko o możliwość pobierania wykształcenia, ale i o to, by móc z niego wyciągnąć korzyści²³, które mają być właśnie chronione przez limity przyjęć na studia. Nad skutecznością prawa do nauki, także w aspekcie szkolnictwa prywatnego, nadzór obowiązuje jest sprawować państwo²⁴. Prawo to musi być nade wszystko realne, praktyczne i efektywne (skuteczne)²⁵.

Prawo do nauki istotnie nie ma charakteru absolutnego, bezwzględnie²⁶. Dlatego należy dostrzec, że – jak uważa się w doktrynie i orzecznictwie – dostęp do szkół ponadpodstawowych może być ograniczany odpowiednio do aktualnego systemu szkolnictwa oraz kwalifikacji kandydatów. Dotyczy to zwłaszcza szkolnictwa wyższego²⁷. Z tego względu nie ma – w ocenie ETPCz – przeszkód do ustalania limitu przyjęć na studia oraz wymogu zdania egzaminu wstępnego na nie lub testu kwalifikacyjnego²⁸. Co istotne dla tytułowego zagadnienia, za pozbawienie prawa do nauki nie jest uznawane umożliwienie wstępu na studia akademickie wyłącznie kandydatom, którzy wykazali wystarczająco wysoki poziom przygotowania²⁹. Podobnie nie będzie naruszeniem konwencyjnego prawa do nauki wyznaczenie maksymalnego okresu studiów³⁰, określenie kwalifikacji niezbędnych do rozpoczęcia studiów³¹ czy ustalenie wymogu

nr 36458/02, LEX nr 478019. Nieco odmiennie: decyzja EKPCz z 20 V 1998 r. w sprawie *Karus v. Włochy*, skarga nr 29043/95, LEX nr 116771.

²² Zob. J. Sobczak, op. cit., s. 568.

²³ Zob. wyrok ETPCz z 10 XI 2005 r. w sprawie *Leyla Şahin v. Turcja*; wyrok ETPCz z 11 I 2011 r. w sprawie *Ali v. Wielka Brytania*, skarga nr 40385/06, LEX nr 676424; M.A. Nowicki, op. cit., s. 889.

²⁴ Por. decyzja EKPCz z 6 III 1987 r. w sprawie *Fundacja Szkół Chrześcijańskich Jordebo i Jordebo v. Szwecja*, skarga nr 11533/85, LEX nr 116767; wyrok ETPCz z 25 II 1982 r. w sprawie *Campbell i Cosans v. Wielka Brytania*; wyrok ETPCz z 23 VII 1968 r. w sprawie *Mieszkańcy Alseberg, Beersel, Antwerp, Ghent, Louvain, Vilvorde i Kraainem v. Belgia (Belgijska Sprawa Językowa)*, skarga nr 1474/62, LEX nr 80783.

²⁵ L. Garlicki, op. cit., s. 554; J. Sobczak, op. cit., s. 565; wyrok ETPCz z 10 XI 2005 r. w sprawie *Leyla Şahin v. Turcja*.

²⁶ Zob. też J. Sobczak, op. cit., s. 562; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 VIII 2005 r., sygn. II OSK 656/05, LEX nr 188296.

²⁷ L. Garlicki, op. cit., s. 552.

²⁸ Zob. decyzję EKPCz z 9 XII 1980 r. w sprawie *X v. the United Kingdom*, skarga nr 8844/80, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-73756> (dostęp: 5 II 2014); decyzja ETPCz z 16 XI 1999 r. w sprawie *Lukach v. Rosja*, skarga nr 48041/99, LEX nr 524979.

²⁹ M.A. Nowicki, op. cit., s. 891.

³⁰ Zob. L. Garlicki, op. cit., s. 552 i cytowane tam orzecznictwo; J. Sobczak, op. cit., s. 564.

³¹ Postanowienie ETPCz z 17 VI 2004 r. w sprawie *Çiftçi v. Turcja*, skarga nr 71860/01, LEX nr 502582.

zaliczenia kolejnych sesji egzaminacyjnych³². Prawo dostępu do istniejących instytucji edukacyjnych wszystkich typów i na każdym poziomie nauczania nie oznacza bowiem, że każdy może podjąć naukę wszędzie, gdzie tylko zechce, i uczyć się tyle czasu, ile sobie życzy³³.

Szczególnie w szkolnictwie wyższym odpowiedni rygor i wymagania, którym nie każdy musi przecież intelektualnie (artystycznie, fizycznie) sprostać, są nie tylko dopuszczalne, ale wprost pożądane, aby zabezpieczyć wartość i znaczenie dyplomu ukończenia studiów wyższych przez wysoki poziom jego posiadaczy. Niezwykle istotna równość szans w dostępie do wykształcenia wyższego nie implikuje bowiem, że każdy – niezależnie od warunków intelektualnych i posiadanych talentów – musi studia pomyślnie ukończyć. Stosowna selekcja – o ile nie ma charakteru pozamerytorycznego, arbitralnego czy dyskryminacyjnego, a przy tym w pełni zachowuje wymogi zasady równości oraz jest zabezpieczona odpowiednimi gwarancjami proceduralnymi – stanowi element składowy studiów wyższych, zatem nie może być uznana za sprzeczną z prawem do nauki. Co więcej, można przyjąć, że należy do jego istoty.

Dostęp do nauki – jak podkreślono wyżej – nie może nigdy zostać ograniczony na podstawie powodów niezgodnych z prawem, arbitralnych, nieracjonalnych lub dyskryminacyjnych³⁴. Musi być ujęty i realizowany przy poszanowaniu zasady równości, gdyż każdemu przysługuje nie tylko dostęp do nauki, ale też taki sam dostęp i na tych samych warunkach, jaki mają inni znajdujący się w analogicznej sytuacji. Analogiczność tę mierzy się zaś między innymi poziomem zdolności i kwalifikacji kandydatów, bo są to kryteria uzasadnione i o obiektywnym charakterze³⁵. W sytuacji gdy przepisy określają warunki wstępu do danej szkoły wyższej i kandydat je spełnia, ma on prawo (roszczenie) do bycia przyjętym na tę uczelnię³⁶. Z powyższego wynika, że wspomniana zasada równości szans w dostępie do edukacji (wykształcenia) jest częścią wyrażonego w art. 2 Protokołu nr 1 prawa do nauki. Powinna ona zatem znaleźć swoje odbicie i zabezpieczenie w regulacjach prawa materialnego (np. przez wysoką precyzję, określoność i stabilność przepisów, zwłaszcza kryteriów rekrutacyjnych; spójny, racjonalny i efektywny system stypendialny;

³² Zob. decyzję EKPCz z 9 XII 1980 r., *X v. the United Kingdom*; L. Garlicki, op. cit., s. 552.

³³ Zob. M.A. Nowicki, op. cit., s. 890. Por. J. Sobczak, op. cit., s. 564.

³⁴ Zob. wyrok ETPCz z 21 VI 2011 r. w sprawie *Ponomaryov v. Bułgaria*, skarga nr 5335/05, LEX nr 846247; wyrok ETPCz z 7 II 2006 r. w sprawie *Eren v. Turcja*, skarga nr 60856/00, LEX nr 172071; L. Garlicki, op. cit., s. 553.

³⁵ Zob. L. Garlicki, op. cit., s. 553.

³⁶ Zob. wyrok ETPCz z 7 II 2006 r. w sprawie *Eren v. Turcja*.

normowanie materii edukacyjnej na szczeblu ustawowym itd.), procesowego (wprowadzenie ochronnych gwarancji proceduralnych, których przestrzeganie podlega kontroli sądowej) i ustrojowego (zapewnienie efektywnego nadzoru nad szkołami wyższymi, rekrutacją itd.).

2. Sprawa *Tarantino i inni przeciwko Włochom*

2.1. Stan faktyczny sprawy

Skarga do ETPCz w tytułowej sprawie została wniesiona przez ośmiu obywateli Włoch, niedoszłych studentów: medycyny (*Tarantino*) i stomatologii (siedmiu innych skarżących) na Uniwersytecie w Palermo. Skarżący nie podjęli wskazanych studiów, ponieważ nie udało im się zdać egzaminów wstępnych z takim wynikiem, aby znaleźć się pośród przyjętych na limitowaną liczbę miejsc. Jeden ze skarżących (*Marcuzzo*) co prawda przeszedł już raz pomyślnie egzamin wstępny (w roku akademickim 1999/2000), jednakże na skutek niezdawania wymaganych egzaminów przez kolejnych osiem lat (co spowodowane było poważnymi problemami rodzinnymi) utracił status studenta.

Przed Trybunałem skarżący argumentowali, że wskazane limity oraz wymóg zdania egzaminu wstępnego stanowią naruszenie przysługującego im prawa do nauki, o którym mowa w przywołanym art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji. Wskazywali, że kryteria wprowadzenia *numerus clausus* nie są ani proporcjonalne, ani prawnie uzasadnione, a ponadto nie uwzględniają perspektywy pozakrajowej oraz potrzeb sektora prywatnego służby zdrowia (§ 36 cyt. wyroku). Formułowali ponadto zarzuty pod adresem samej konstrukcji egzaminów wstępnych i praktyki ich przeprowadzania (§ 39 cyt. wyroku).

2.2. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

Trybunał orzekł stosunkiem głosów 6 do 1 (a co do skargi *Marcuzzo* – jednomyślnie), że nie doszło w sprawie do naruszenia wynikającego z art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji prawa do nauki. ETPCz na wstępie swojego wyroku podkreślił, że prawo to nie ma charakteru absolutnego³⁷,

³⁷ Tak też w polskiej literaturze; zob. L. Garlicki, op. cit., s. 549.

zaś regulacja prawna sfery edukacji może być zróżnicowana w zależności od jej szczebla i potrzeb społecznych (§ 44 cyt. wyroku).

Jak zauważył Trybunał, ograniczenia w zakresie prawa do nauki, aby mogły być uznane za dopuszczalne, nie mogą naruszać istoty tego prawa, ani też czynić go nieefektywnym. Musi przy tym istnieć usprawiedliwiony cel, dla którego są one wprowadzane (§ 45 cyt. wyroku). Na gruncie rozpoznawanej sprawy za taki ETPCz uznał zapewnienie pewnego minimalnego, odpowiedniego poziomu szkolnictwa wyższego, co – jak zaznaczył – leży w interesie ogółu (§ 48 cyt. wyroku). W tym zakresie, w ocenie Trybunału, przeprowadzanie jednakowego dla wszystkich egzaminu z zamiarem wyselekcjonowania najlepszych przyszłych studentów jest zabiegiem proporcjonalnym, gdyż służy zapewnieniu odpowiedniej jakości wykształcenia wyższego (§ 49 cyt. wyroku).

Zasadnicza jednak kwestia, z jaką musiał się zmierzyć ETPCz w przedmiotowej sprawie, dotyczyła zgodności z prawem do nauki wprowadzonego na włoskich uczelniach *numerus clausus* (limitu miejsc) na kierunku lekarskim i lekarsko-dentystycznym. Jak już wspomniano, limit ten opierał się na dwóch kryteriach: po pierwsze, na dostosowaniu liczby studentów do możliwości i sił uczelni, po drugie, na uwzględnieniu zapotrzebowania społeczeństwa na lekarzy i dentystów (§ 50 cyt. wyroku).

W odniesieniu do pierwszej przesłanki wprowadzenia limitu, przyjętej w ustawodawstwie włoskim, Trybunał stwierdził, że możliwości szkoły wyższej są kryterium odpowiednim i akceptowalnym, gdyż prawo do nauki nie jest prawem do edukowania się w każdej instytucji szkolnictwa wyższego i w każdym czasie przez każdego. Prawo dostępu do edukacji jest zatem tak szerokie, jak pozwalają na to warunki jej efektywnego zapewnienia, wynikające z zasobów ludzkich, materiałowych (infrastrukturalnych) i finansowych (§ 51 cyt. wyroku). ETPCz zaznaczył w wyroku, że prawo do nauki jest równe dla wszystkich – i nie ma tu znaczenia, czy jest ono realizowane w szkołach prywatnych, tym bardziej że one również otrzymują wsparcie publiczne. Uznał ponadto za usprawiedliwione, iż państwa regulują dostępność wykształcenia wyższego, aby zapewnić jego odpowiedni poziom oraz zagwarantować, że wstęp na prywatne uczelnie nie będzie zależny tylko od możliwości finansowych kandydata, lecz przede wszystkim od jego wiedzy i umiejętności potrzebnych do wykonywania określonego zawodu (§ 52 cyt. wyroku). Istotną uwagą Trybunału jest także to, iż – w jego ocenie – nadmierna liczba osób w grupach zajęciowych (klasach) może osłabiać efektywność

systemu edukacji (a co za tym idzie, naruszać prawo jednostek do nauki), co niepokoi zwłaszcza przy nauczaniu zawodów wymagających od studentów (uczniów) praktycznych umiejętności (§ 53 cyt. wyroku). Konkludując, stwierdził, że wprowadzenie przedmiotowego limitu ze względu na możliwości uczelni i – co za tym idzie – jakość nauczania jest w pełni uzasadnione prawnie (§ 54 cyt. wyroku).

Analizując drugą przesłankę wprowadzenia limitu, tj. zapotrzebowanie społeczne na specjalistów lekarzy i dentystów, ETPCz wytknęła zbyt wąskie ujmowanie tego kryterium, skupione na narodowym aspekcie sektora publicznego, bez wzięcia pod uwagę potrzeb innych członków Unii Europejskiej (UE) czy sektora prywatnego (§ 55 cyt. wyroku). Przyznał jednak, że szkolenie specjalistów wiąże się z dużymi kosztami, finansowanymi ze środków publicznych. Jest zatem w ocenie Trybunału zrozumiałe, że każdy z nich powinien móc znaleźć po studiach miejsce na rynku pracy w swoim zawodzie (§ 56 cyt. wyroku). Wobec tego dopasowanie liczby miejsc na studiach do przyszłych potrzeb i możliwości tego rynku uznał za proporcjonalne ograniczenie prawa do nauki (§ 56 cyt. wyroku).

Wszelako należy podkreślić, że na ocenę przez ETPCz ewentualnego naruszenia prawa do nauki w sprawie – jako proporcjonalnego – wpłynęło to, że kandydaci mieli prawo ubiegać się o przyjęcie na inne studia, także za granicą, a ponadto mieli możliwość podjęcia nieograniczonej liczby prób dostania się na pożądane przez nich studia medyczne, zatem mogli poprawić swoje wyniki i ubiegać się o przyjęcie do skutku (§ 57 cyt. wyroku).

Z kolei w odniesieniu do skarżącego Marcuzza Trybunał przyjął, że skreślenie z listy studentów osoby, która nie podchodziła do (lub nie zdawała) wymaganych egzaminów przez osiem kolejnych lat, nie jest środkiem nieproporcjonalnym czy nieuzasadnionym. Taka jednostka absorbuje wszak siły uczelni, które w innym wypadku mogłyby zostać poświęcone na kształcenie lepiej rokującego studenta, z większym pożytkiem dla społeczeństwa (§ 60 cyt. wyroku³⁸).

Interesujący w sprawie był także zarzut dyskryminacji ze względu na wiek, jaki miał się wiązać z tym, że osoby, które niedawno zdały egzamin maturalny, mają większe szanse dostania się na studia niż ci, którzy do tego egzaminu przystępowali lata wcześniej (§ 62–63 cyt. wyroku).

³⁸ Por. art. 190 ust. 2 pkt 1 p.s.w. w brzmieniu: „Kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej może skreślić studenta z listy studentów, w przypadku stwierdzenia braku postępów w nauce”.

Trybunał odparł ów zarzut, stwierdzając, że szkoła wyższa jest instytucją opartą na wiedzy, zatem nie może być uznane za nieproporcjonalne czy arbitralne przeprowadzanie egzaminów (wstępnych) bazujących na niej. Nie zostało przy tym, w jego ocenie, wykazane, iż osoby starsze mają większe trudności z ich zdaniem (§ 64–65 cyt. wyroku).

Stanowisko zajęte w sprawie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wydaje się prawidłowe i mające oparcie w dotychczasowym rozumieniu wyrażonego w art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji prawa do nauki. Jak bowiem zaznaczono, prawo to nie gwarantuje każdemu, niezależnie od posiadanych przez niego talentów i reprezentowanego poziomu intelektualnego, przyjęcia na studia wyższe, a następnie ich pomyślnego ukończenia. Dla zapewnienia zaś odpowiedniego poziomu nauczania i wartości wykształcenia dopuszczalne jest podejmowanie przez państwo działań i przyjmowanie stosownych regulacji, o ile ograniczenia w dostępie do wyższego wykształcenia nie naruszają zasady równości szans, są niedyskryminacyjne, precyzyjne, proporcjonalne, uzasadnione i legalne (wyrażone w powszechnie obowiązujących przepisach), a nadto nie ingerują w istotę prawa do nauki.

2.3. Zdanie odrębne sędziego Pinta de Albuquerque'a

Warte odnotowania i przeanalizowania zdanie odrębne co do części orzeczenia zgłosił sędzia Pinto de Albuquerque z Portugalii. W swoim wywodzie skupił się on przede wszystkim na zasadzie autonomii szkół wyższych, łącząc ją z prawem do nauki.

Na wstępie sędzia podkreślił, że prawo do edukacji wyższej jest prawem człowieka i państwo ma obowiązek wspierać dostęp do niej. Zaznaczył, że zapewnienie realizacji tego prawa jest przy tym nadzorowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, o czym świadczą liczne strasburskie orzeczenia, przywołane przez sędziego w zdaniu odrębnym. Z prawem tym wiąże się – jak zaznaczył de Albuquerque – prawo do prowadzenia prywatnego szkolnictwa.

W opinii sędziego władza publiczna może regulować zadania szkół państwowych oraz definiować standardy, które muszą być w nich zapewnione, jednak szkoły prywatne powinny – jego zdaniem – cieszyć się większą niezależnością niż państwowe. W skład tej autonomii prywatnego szkolnictwa wchodzi, w ocenie de Albuquerque'a, między innymi możliwość decydowania o liczbie przyjmowanych studentów.

Jak zaznaczył sędzia, jeśli rząd lub jakakolwiek władza publiczna interweniuje w sferze autonomii uczelni prywatnych, niezależnie od przyjętego sposobu, musi ściśle przestrzegać zasady proporcjonalności i niezbędności, a przy tym interwencja może być dokonana tylko na podstawie ustawy. Odwołując się do rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego Niemiec³⁹, wskazał, że autonomia uczelni może być ograniczona tylko w celu ochrony innych konstytucyjnych wartości.

Na gruncie rozstrzyganej sprawy, zdaniem sędziego, *numerus clausus* przedstawiany jest jako „magiczna formuła” umożliwiająca uniknięcie nadmiernego zapełnienia uniwersyteckich budynków zbyt dużą liczbą studentów, nauczanych przez niewielu profesorów, wobec czego ci pierwsi nie mieliby szansy odbycia praktycznych zajęć przed trafieniem na rynek pracy. Tymczasem kryteria, na podstawie których ograniczenia zostały wprowadzone, są – w ocenie składającego zdanie odrębne – oparte na fikcji, a nie rzeczywistości.

Sędzia de Albuquerque uznał ustanawianie przez państwo limitu miejsc nie tylko w publicznych szkołach wyższych, ale także na uczelniach prywatnych, ze względu na ich możliwości za nieuzasadnione i naruszające wolność tych szkół. Jest bowiem – w jego ocenie – ich własną sprawą zapewnienie odpowiednich warunków nauczania. Także kryterium potrzeb społecznych ocenił jako chybione, gdyż nie uwzględnia ono potrzeb sektora prywatnego ani rynku pracy innych krajów Unii Europejskiej (w tym względzie jego opinia jest zbieżna z wyrokiem ETPCz). Przede wszystkim jednak, jak zaznaczył sędzia, warunkiem przyjęcia kandydata może być (zależna od niego) jego wiedza, a nie abstrakcyjne zapotrzebowanie rynku, na które nie ma on wpływu. To kryterium de Albuquerque uznał zatem za skrajnie niesprawiedliwe – zmuszające studentów, chcących podjąć się studiowania medycyny, do wyjazdu za granicę. Zwrócił przy tym uwagę, że – według dostępnych, przywołanych przez niego raportów – w praktyce prowadzi ono do hermetyczności włoskiego środowiska medycznego, a nadto osłabia konkurencję na rynku pracy.

W konkluzji swojego wyводу sędzia-dysydent podkreślił raz jeszcze, że autonomia instytucjonalna uczelni jest niezbędnym warunkiem indywidualnej wolności jednostki otrzymywania edukacji wyższej i jej prawa do wykształcenia wyższego odpowiedniej jakości. Z tego względu

³⁹ Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 29 V 1973 r., BvR 424/71 i 325/72, „Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts” Bd. 35, s. 79–170, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv035079.html> (dostęp: 19 I 2014).

stanowi ona element składowy wyrażonego w Protokole nr 1 do Konwencji prawa do nauki. Ocenił zarazem, iż oba przyjęte we Włoszech kryteria wprowadzenia *numerus clausus* – tak w założeniu, jak i w praktyce – są nieproporcjonalne, bezpodstawne i arbitralne w świetle praw i wolności wyrażonych w Konwencji, a zatem doszło – jego zdaniem – do naruszenia art. 2 Protokołu nr 1.

Wypada odnieść się pokrótce do przytoczonego stanowiska sędziego de Albuquerque'a, może ono bowiem znaleźć stronników także na rodzimym gruncie. Trudno zgodzić się z tym, że prawo do nauki, a więc i poziom wykształcenia wyższego, stanowi zasadniczo *res interna* szkoły wyższej⁴⁰. Jest to kwestia zbyt istotna dla osób podejmujących studia, by pozostawić ją całkowicie arbitralnej decyzji samych uczelni, także prywatnych. Renoma i marka dyplomu danej szkoły wyższej stanowi bowiem cel długofalowy, zaś ewentualne zwiększenie liczby przyjmowanych studentów pozwala już w perspektywie krótkookresowej poprawić dochody uczelni. Fakt ten może stanowić dla niej silną pokusę niebezpiecznego przekraczania przy rekrutacji na dany kierunek limitu przyjęć studentów, który pozwalałby jeszcze zachować pożądany poziom nauczania i sylwetki absolwenta. Stąd regulacja państwa jest konieczna także w odniesieniu do uczelni prywatnych, o ile spełniają one wyżej opisane warunki.

Z kolei wypada podzielić pogląd sędziego de Albuquerque'a, że prawidłowo rozumiana autonomia szkolnictwa wyższego stanowi gwarancję prawa do nauki, stając się jego wymaganą częścią. Jak bowiem w polskiej literaturze zauważa Paweł Bała, jeżeli uznać, że prawo do nauki odnosi się do możliwości zdobycia nie jakiegokolwiek, lecz „dobrego” wykształcenia, do prawa do pluralizmu nauczanych treści, wolności poznania, a więc prewencyjnego przeciwdziałania narzucaniu treści uznanych przez organy administracji publicznej za „słuszne” i „właściwe” – to autonomia szkół wyższych, wyrażona także w art. 70 ust. 5 polskiej Konstytucji, jest właśnie gwarantem takiego prawa do nauki⁴¹. Taki też jego standard na szczeblu szkolnictwa wyższego ustanawia art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji.

⁴⁰ Przeciwno takiej kwalifikacji opowiada się także A. Bień-Kacała, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6, s. 192.*

⁴¹ P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 355. Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 28 IV 2009 r., sygn. K 27/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2009, seria A, nr 4, poz. 54, pkt 3.3.

3. Uwagi *pro domo sua*

Przywołany wyrok, jak zaznaczono na wstępie, ma istotne znaczenie dla rodzimego porządku prawnego, bo pozwala na zweryfikowanie jego zgodności z konwencyjnym prawem do nauki. Na tym tle należy poczynić kilka uwag.

Po pierwsze, w Polsce mamy również wprowadzone sztywne limity miejsc (*numerus clausus*) na niektórych kierunkach, w tym – podobnie jak w rozstrzyganej włoskiej sprawie – na kierunku lekarskim i lekarsko-dentystycznym. Limity te określa minister właściwy do spraw zdrowia w drodze rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 8 ust. 9 p.s.w., biorąc pod uwagę między innymi możliwości dydaktyczne uczelni oraz zapotrzebowanie na absolwentów wskazanych kierunków⁴². Jak więc widać, limity oparte są na tych samych przesłankach co we Włoszech, które w cytowanym wyroku poddał analizie ETPCz. W Polsce *numerus clausus* na niektórych studiach ustala również, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw wewnętrznych (na kierunkach studiów strażaków w służbie kandydackiej oraz w służbie stałej – art. 8 ust. 11 p.s.w.)⁴³ oraz Minister Obrony Narodowej (na kierunkach studiów dla kandydatów na żołnierzy zawodowych w poszczególnych uczelniach wojskowych – art. 8 ust. 10 p.s.w.)⁴⁴ – także bazując na tych samych co wyżej wskazane kryteriach. Jak wynika z komentowanego wyroku, są one zgodne z konwencyjnym prawem do nauki, uzasadnione i proporcjonalne.

Po drugie, inną formą limitacji występującą na rodzimym gruncie jest zastrzeżenie, że liczba miejsc na studiach stacjonarnych w uczelniach publicznych nie może być mniejsza niż liczba miejsc na studiach niestacjonarnych. Stosowny wymóg w polskim porządku prawnym wprowadza art. 163 ust. 2 p.s.w.⁴⁵ Samo zaś określenie limitu przyjmowanych studentów na poszczególnych kierunkach pozostawiono uczelniom,

⁴² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 VIII 2013 r. w sprawie limitu przyjęć na kierunku lekarski i lekarsko-dentystyczny (Dz. U. 2013, poz. 986).

⁴³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 X 2013 r. w sprawie określenia limitu miejsc na kierunku studiów strażaków Państwowej Straży Pożarnej w służbie kandydackiej oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej w służbie stałej (Dz. U. 2012, poz. 1181).

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 IX 2012 r. w sprawie limitów miejsc na kierunku studiów dla kandydatów na żołnierzy zawodowych w poszczególnych uczelniach wojskowych (Dz. U. 2012, poz. 1075).

⁴⁵ Został on dodatkowo ugruntowany przez wyrok TK z 8 XI 2000 r., sygn. SK 18/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2000, nr 7, poz. 258.

które w tym względzie powinny brać pod uwagę art. 8 ust. 3 p.s.w., zgodnie z którym, przyjmując stosowną uchwałę, senat uczelni ma się kierować odpowiedzialnością za jakość kształcenia oraz możliwościami zapewnienia finansowania studiów stacjonarnych ze środków publicznych⁴⁶. Niewątpliwie są to klauzule generalne, na których nieostrość rzutuje dodatkowo autonomia szkolnictwa wyższego. *De lege lata* należy je traktować w kategoriach *lex imperfecta*. Niemniej ewentualna praktyka przyjmowania zbyt dużej liczby studentów, skutkująca ich nadmiarem w grupach zajęciowych – co obniża skuteczność procesu nauczania, a w dalszej perspektywie wagę dyplomu uczelni – stanowi naruszenie nie tylko wskazanych przepisów p.s.w., ale także art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji. Jest to skądinąd zadanie państwa, by unormować omawianą materię w sposób pozwalający posiadaczowi dyplomu szkoły wyższej czerpać z niego należyte korzyści, gdyż tego wymaga – o czym była mowa – wskazane prawo do nauki.

Po trzecie, kryterium polskie („zapotrzebowanie na absolwentów kierunku”), wyrażone w art. 8 ust. 9–11 p.s.w., bierze pod uwagę raczej krajowe warunki i potrzeby, bez uwzględnienia tych, które tworzą inne państwa UE i które w nich występują. Jest to kolejne podobieństwo do sprawy włoskiej. Skądinąd nie jest także *de lege lata* jasne, jak i w jakiej perspektywie to zapotrzebowanie ma być analizowane.

Po czwarte, jedną z przyczyn, dla których Trybunał nie stwierdził naruszenia prawa do nauki, była nieograniczona możliwość poprawiania egzaminu pozwalającego na wstęp na limitowane kierunki studiów. W tym kontekście należy wskazać, że także w Polsce poszczególne osoby mogą poprawiać wyniki egzaminu maturalnego, ale – w razie jego niezdania – jest to możliwe tylko w ciągu kolejnych pięciu lat od daty pierwszego podejścia⁴⁷. Ograniczenie takie nie wydaje się, w świetle cytowanego judykatu, ani prawidłowe, ani uzasadnione. W związku z tym *de lege ferenda* wypada postulować zmianę, która umożliwi zdanie egzaminu dojrzałości każdej osobie bez ograniczenia czasowego – o ile tylko będzie ona posiadała odpowiednią ku temu wiedzę. Wyłącznie

⁴⁶ Co interesujące, nie powinien zatem brać pod uwagę całościowych wyników finansowych uczelni.

⁴⁷ § 104 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 IV 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562 ze zm.). Podstawa prawna do jego wydania została zakwestionowana przez TK w wyroku z 24 IX 2013 r., sygn. K 35/12, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2013, seria A, nr 7, poz. 94.

bowiem walory intelektualne⁴⁸, a nie upływ czasu, powinny być podstawą przyjęcia na studia (lub jego odmowy). Pozytywnie zatem należy ocenić istniejącą możliwość poprawienia wyników egzaminu maturalnego przez osobę, która go zdała, bez limitu czasu (podejść)⁴⁹.

Po piąte, ETPCz – jak wskazano – zaznaczył w wyroku, że nadmiernie wysoka liczba osób w grupach zajęciowych/klasach (przed czym ma chronić *numerus clausus*) ogranicza efektywność edukacji i w związku z tym może stanowić naruszenie prawa do nauki⁵⁰. Tymczasem w polskim systemie edukacji, zwłaszcza powszechnym, nierzadko ma miejsce taka właśnie sytuacja. Może to powodować nie tylko naruszenie prawa do nauki w wymiarze konwencyjnym (gdyż przestaje być ono wówczas efektywne i realne), ale także w perspektywie konstytucyjnej – wszak prawo to gwarantuje art. 70 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej. Z aprobatą wobec tego można podejść do nowelizacji⁵¹ Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, która określiła w art. 61 ust. 3 limit liczebności klas I–III na poziomie 25 uczniów⁵². Niemniej wypada postulować szersze ujęcie: by maksymalną dopuszczalną liczbę uczniów na zajęciach w klasie określały przepisy odnoszące się do wszystkich klas (roczników) szkół powszechnych.

Po szóste, być może oczywiste, ale nie mniej istotne jest zastrzeżenie Trybunału, że to wiedza i umiejętności, a nie możliwości finansowe jednostki, powinny być kryterium dostępności dla niej szkolnictwa wyższego. Tymczasem w Polsce to właśnie zasoby finansowe kandydata, nie zaś jego intelekt i zdolności, są – jak można mniemać – częstszą przeszkodą w pobieraniu wyższego wykształcenia. Poziom wymaganej matury wydaje się bowiem niewielki (do jej zdania konieczne jest uzyskanie jedynie 30% wszystkich możliwych punktów z poszczególnych przedmiotów⁵³), a jej posiadanie, w braku odmiennych ustaleń samej

⁴⁸ Oczywiście, w zależności od typu uczelni (czy kierunku), mogą to być kryteria właściwe jej specyfice, np. w szkole artystycznej zdolności twórcze, a w akademii wychowania fizycznego związane ze sprawnością fizyczną.

⁴⁹ § 103 i 105 wyżej wymienionego Rozporządzenia z dnia 30 IV 2007 r.

⁵⁰ Nie jest to pierwsze orzeczenie Trybunału, w którym podkreśla on, że państwo będące stroną Protokołu nr 1 ma pozytywny obowiązek czuwania nad dochowaniem standardów edukacyjnych; zob. J. Sobczak, op. cit., s. 565 i cytowane tam orzecznictwo.

⁵¹ Ustawa z dnia 30 VIII 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013, poz. 1265).

⁵² Tekst jedn. Dz. U. 2004 Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁵³ Zob. § 76 ust. 2 i 3 oraz § 97 ust. 2 wyżej wymienionego Rozporządzenia z dnia 30 IV 2007 r.

uczelnia, stanowi zasadniczo jedyny bezwzględnie wiążący warunek ubiegania się o studia wyższe (zob. art. 169 ust. 1–9 p.s.w.). Należy przy tym zwrócić uwagę, że dla pewnej liczby szkół wyższych borykających się z niżem demograficznym, a w konsekwencji – stojących przed wizją likwidacji, istnieć będzie pokusa ograniczenia się przy rekrutacji jedynie do kryteriów posiadania przez kandydata matury i jego zdolności płacenia czesnego. Prowadzi to do deprecjacji wykształcenia wyższego, co także może stanowić naruszenie art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji. Jak bowiem wynika z prezentowanego orzecznictwa ETPCz, prawo do nauki musi być efektywne i realne, a co za tym idzie – osoba, która zdobyła określone wykształcenie, powinna móc czerpać z niego korzyści. Państwo powinno zatem przeciwdziałać sytuacji, kiedy związany z nauką wieloletni trud osobisty, czasowy i finansowy okazuje się daremny wobec utraty wartości zdobytego wykształcenia. Oczywiście, nie chodzi tu o gwarancje pracy dla absolwentów studiów wyższych, ale o zabezpieczenie odpowiedniej treści materialnej kryjącej się za pojęciem określonego wykształcenia wyższego.

W kontekście stanowiska Trybunału odnoszącego się do tego, że to nie możliwości finansowe, lecz intelektualne powinny determinować możliwość zdobycia wykształcenia wyższego, wypada się zastanowić także nad rodzimym systemem pomocy materialnej dla osób uczących się – tak w szkolnictwie wyższym, jak i na niższych szczeblach. Ma on szczególne znaczenie wobec imperatywu zapewnienia równości szans w dostępie do wykształcenia, który wyraża również art. 70 ust. 4 polskiej Konstytucji. W obliczu różnych kryteriów i trybów dostępu do pomocy materialnej na każdej z uczelni, a także biorąc pod uwagę niewydolność i nieefektywność obecnego systemu stypendialnego⁵⁴, jego ocena w zakresie zgodności z prawem do nauki (nie tylko konstytucyjnym, ale i wyrażonym w art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji) budzi poważne wątpliwości. Stan ten może zaowocować w konsekwencji skargami do ETPCz opartymi na naruszeniu prawa do nauki przez nierówny dostęp do edukacji.

⁵⁴ Zob. J. Pakuła, *Pomoc materialna w szkole wyższej – próba oceny*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy*, pod red. J. Pakuły, Toruń 2012, s. 187–216; M. Golińska, T. Lewiński, R. Pawłowski, N. Rycko, *Watchdog.edu.pl. Działania nadzorcze nad dystrybucją świadczeń z pieniędzy publicznych wśród uczelni prywatnych i państwowych uczelni zawodowych*, Warszawa 2012, s. 7–96; M. Golińska, T. Lewiński, R. Pawłowski, M. Ruzik, *Watchdog.edu.pl. Działania nadzorcze nad dystrybucją bezzwrotnej pomocy publicznej dla studentów i doktorantów*, Warszawa 2011, s. 7–79.

Podsumowanie

Na koniec pozostaje uwaga zasadnicza dla polskiego prawodawcy. Mianowicie, jak się wydaje na gruncie wyводу przeprowadzonego przez Trybunał, w pełni proporcjonalne może być wprowadzenie przez ustawodawcę ograniczeń (limitów miejsc) na tych studiach, które wiążą się w przyszłości z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, zwłaszcza wymagającego specjalistycznej wiedzy i mającego szczególną wagę społeczną. W Polsce w tym kontekście do regulacji mogą być brane pod uwagę studia dotyczące wolnych zawodów posiadających własne samorządy (zob. art. 17 ust. 1 Konstytucji), a zatem: lekarskie, lekarsko-dentystyczne, weterynaryjne, analityki medycznej, pielęgniarские i położnicze, prawnicze, psychologiczne, inżynierii budownictwa, architektury, urbanistyczne oraz – naturalnie – studia kształcące funkcjonariuszy służb mundurowych. Wydaje się jednak, że limitowanie miejsc na studiach nie jest obecnie ani realne – wobec tendencji deregulacyjnych – ani w gruncie rzeczy pożądane. Skuteczniejszym i efektywniejszym sposobem osiągnięcia wysokiej jakości i warunków nauczania, a w konsekwencjiżądanego poziomu merytorycznego absolwentów, byłoby wprowadzenie – zamiast limitów miejsc – finansowania strategicznych społecznie kierunków (prowadzących je jednostek organizacyjnych uczelni) w sposób niezależny od liczby znajdujących się na nich studentów, z wykluczeniem w ich zakresie studiów płatnych. Środki finansowe nie byłyby wówczas przyznawane w zależności od liczby studentów na danym kierunku, lecz od jego istotności z punktu widzenia perspektywicznego interesu państwa (społeczeństwa). Dodatkowe korzyści dla uczelni (jednostki organizacyjnej prowadzącej dany kierunek studiów) powinny się wówczas wiązać z jakością studentów, ich osiągnięciami (np. zwiększone finansowanie, gdy studenci ci będą zdobywać granty i nagrody). Pozwoliłoby to zapewnić odpowiednio małe, wysoce efektywne grupy ćwiczeniowe oraz umożliwiłoby dokonywanie właściwej selekcji studentów z liczebniejszej grupy początkowej⁵⁵ – bez obaw o spadek finansowania jednostki uczelnianej. Miałoby to bezpośrednie przełożenie na wysoki poziom absolwentów tych kierunków. Cel zatem,

⁵⁵ Podobny system, gdzie zdecydowana selekcja studentów następuje nie na etapie przyjmowania do szkoły wyższej, ale już po pierwszym roku studiów, występuje zasadniczo w Belgii; por. <http://www.enseignement.be/index.php?page=23813&navi=903> (dostęp: 19 I 2014); <http://pracaiakariera.e-magnes.pl/artykuly/belgia/studia/studia-w-belgii> (dostęp: 19 I 2014).

jakiemu hołdują limity studiów, zostałyby osiągnięty skuteczniej, gdyż *numerus clausus* nie zabezpiecza przed niechęcią pracowników naukowych do „odsiewania” nieosiągających odpowiednich wyników studentów już w toku studiów. Niechęć ta ma bowiem źródło między innymi w tym, że pracownicy są świadomi konsekwencji finansowych związanych ze zmniejszeniem się liczby studentów. Tymczasem w prezentowanej propozycji każdy miałby równą szansę zdobycia wykształcenia wyższego (właściwej jakości) na wskazanych kierunkach, ale wykorzystywaliby ją tylko ci, którzy podjęliby wystarczający wysiłek, aby osiągnąć właściwy poziom merytoryczny, odpowiadający oczekiwanej sylwetce absolwenta danego kierunku.

THE RIGHT TO EDUCATION (ARTICLE 2 OF PROTOCOL NO. 1 TO THE CONVENTION) AND *NUMERUS CLAUSUS* IN HIGHER EDUCATION – SOME REMARKS ON THE BACKGROUND OF THE JUDGMENT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS OF 2 APRIL 2013 IN THE CASE OF *TARANTINO AND OTHERS V. ITALY*

Summary

The right to education which is guaranteed in Article 2 of Protocol No. 1 to the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms is deemed to be fundamental, and provides grounds for formulating the rights of an individual and, corresponding to them, duties of a public government.

The right to education includes 3 elements: the right to access the existing institutions and learning programs, the right to receive real and effective education, and the right to have the education completed within the existing recognised educational systems. These three rights also refer to higher education, including the private one, at all levels: bachelor studies, master studies and doctoral studies.

As can be noticed in the ECHR decisions, access to education can never be limited on the grounds that are illegal, arbitrary, irrational or simply discriminatory. This access must be framed and realised in a manner respecting the principle of equality, which follows from the conviction that everyone is entitled to have not only access to education but also to have this access provided on the same terms as it is provided to all individuals in an analogical situation. The similarity in this context is measured i.a. by comparing the levels of candidates' capabilities and qualifications, which constitute a justified and objective set of criteria.

These directives were taken into consideration in the judgment of the ECHR of 2 of April 2013 in the case of *Tarantino and others v. Italy*. The Tribunal has ruled that the Italian regulation introducing the limit of admissions (*numerus clausus*) in higher education is in accordance with the right to education stated in the Convention. It was recognised that making the admission to the higher education conditional on the

intellectual capabilities of a candidate is justified and consistent with the essence of the right to education.

The Tribunal's ruling has a substantial importance for Polish regulations which are similar to those in the analysed case under consideration. The remarks made by the ECHR exceed the issue of *numerous clauses* and address the whole substance of the right to education, including the right to gain benefits of education or the influence of the conditions of the access to education on the nature of the right stated in the Article 2.

Keywords: the right to education – the higher education – education – *numerus clausus*