

JOLANTA BUCIŃSKA

ZASADA POWSZECHNEGO I RÓWNEGO DOSTĘPU DO WYKSZTAŁCENIA W POLSKIM PORZĄDKU KONSTITUCYJNYM

1. Konstytucja na mocy regulacji art. 70 ust. 4 nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Wynika z niego, że możliwość dostępu do pobierania nauki powinna mieć charakter powszechny i równy. Adresatem tej normy są przede wszystkim władze publiczne. Kształtując zasadę powszechności i równości dostępu do nauki, Konstytucja pozostaje w zgodności z ustalonymi standardami międzynarodowej regulacji praw człowieka.

Na temat zasady równego i powszechnego dostępu do oświaty wypowiada się *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, odnosząc ją do edukacji w zakresie technicznym i zawodowym oraz do szkół wyższych. W odniesieniu do szkół podstawowych postuluje się wprowadzenie obowiązkowej edukacji, co implikuje pewną powszechność nauczania (ale nie powszechny i równy dostęp). W *Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* różnicuje się nauczanie podstawowe i średnie, które mają być powszechnie dostępne dla wszystkich, oraz nauczanie wyższe, które ma być dostępne dla wszystkich w równym stopniu. W odniesieniu do grupy pierwszej formułuje się postulat powszechnego dostępu do nauki, natomiast zapewnienie równego dostępu dotyczy studentów szkół wyższych. Z kolei *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* nie odnosi się do kwestii równego i powszechnego dostępu do wykształcenia, podobnie jak do zagadnienia

Dr JOLANTA BUCIŃSKA – adiunkt Instytutu Administracji Samorządu i Prawa Akademii Podlaskiej; adres do korespondencji: Akademia Podlaska, ul. 3 Maja 54, 08-110 Siedlce; e-mail: jbucińska@op.pl

bezpłatności czy obowiązku szkolnego¹. W przypadku naruszenia równości dostępu do szkół możliwe jest powoływanie się na art. 14 *Konwencji*, który dotyczy korzystania z praw i wolności w niej ujętych, wymagające jednak powiązania z konkretnym prawem podmiotowym *Konwencji*. Jak podkreśla Europejski Trybunał Praw Człowieka, przepis art. 14 nie może być stosowany niezależnie, jako że działa wyłącznie w związku z prawami i wolnościami chronionymi przez postanowienia *Konwencji*². Ma on charakter uzupełniający i można go stosować tylko wtedy, gdy fakty sprawy należą do sfery objętej którymś z zagwarantowanych praw i wolności. Patrząc na rzeczony przepis przez pryzmat prawa do nauki, uzasadnione jest rozpatrywanie art. 2 Protokołu dodatkowego do *Konwencji* z jej art. 14. Należy zatem stwierdzić konieczność wskazania sposobu, w jakim dane działanie może być odczytane jako działanie pozbawiające kogokolwiek prawa do nauki.

2. Konstytucyjny obowiązek zapewnienia powszechnego i równego dostępu do świadczeń dydaktycznych realizuje państwo, czyniąc to przede wszystkim za pośrednictwem szkół publicznych. Szkoły publiczne mają zatem prawo, ale też obowiązek realizacji zasady powszechności dostępu do pobierania nauki. Zadanie to szkoły wykonują poprzez prowadzenie różnych trybów kształcenia, w tym też w formie odpłatnej. Odpłatność dotyczy jednak wyłącznie usług świadczonych przez uczelnie wyższe. Charakter instrumentu odpłatności za usługi edukacyjne świadczone przez uczelnie wyższe sprowadza się więc również do zapewnienia jak najpełniejszego podmiotowo dostępu do wykształcenia oraz do wyrównywania szans różnych grup społecznych. Warto jednak podkreślić, że urzeczywistnianie zasady powszechności i równości dostępu do nauki nie dokonuje się poprzez wybór pomiędzy formułą studiów odpłatnych i nieopłatnych, lecz poprzez wybór takiego systemu finansowania ze środków publicznych, które w najbardziej efektywny sposób będzie przyczyniać się do realizacji tej zasady.

Cechą istotną zasady powszechności i równości jest zagwarantowanie szeroko ujętego prawa do nauki. Celem zasady równego i powszechnego dostępu do nauki jest zatem stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym także na poziomie wyższym. Przez dostęp należy przy tym rozumieć faktyczną możliwość rozpoczęcia, kon-

¹ Art. 2 Protokołu dodatkowego do *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, przyjętego 20 marca 1952 r., Dz.U. 1994, nr 67, poz. 287.

² Zob. M. A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1999², s. 550 i przytoczone tam orzeczenia.

tynuowania i zakończenia nauki. Nierówność natomiast wyraża się w odmiennym traktowaniu przez władzę publiczną w sytuacji, gdy nierówność ma znaczenie prawne, będąc dyskryminacją prawnie znaczącą, tzn. kiedy można odnaleźć wzorzec nakazujący władzy publicznej jednakowe traktowanie. Formy urzeczywistniania prawa do nauki mogą przybierać różną postać i obejmować zróżnicowane środki.

Obok tworzenia i utrzymywania systemu szkół publicznych przez państwo, Konstytucja wymienia również możliwość częściowego finansowania szkół prywatnych ze środków publicznych – jako instrumentu zapewniającego szerszą dostępność do nauki i wyrównującego szanse poszczególnych grup społecznych³. Związana jest z tym inna konstytucyjnie dopuszczona możliwość upowszechniająca dostęp do szkół, a mianowicie prawo każdego obywatela oraz instytucji do zakładania szkół⁴. Obejmuje ono wszystkie poziomy edukacyjne ze szkolnictwem wyższym włącznie, a także zakres zakładów wychowawczych. Aby wykonywanie tego prawa przyczyniało się do rozwijania lepszego dostępu do szkół, przewiduje się stosowanie nadzoru pedagogicznego, którego zasady funkcjonowania określa ustawa⁵.

3. Innym rodzajem środków służących zapewnieniu jak najszerszego i równego dostępu do kształcenia, związanego z pobieraniem nauki w szkołach wyższych, jest możliwość samodzielnego kształtowania działalności dydaktycznej, zgodnie z zasadą autonomii szkół wyższych⁶. Regulacja ust. 5 zapewnia szkołom wyższym autonomię na zasadach określonych w ustawie, a tym samym również uprawnienie szkoły wyższej do stanowienia reguł, którymi w swej działalności kierować się będzie dana szkoła. Jak wskazuje TK, przez autonomię szkół wyższych należy rozumieć konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia w ramach obowiązującego porządku prawnego. Oznacza to, iż Konstytucja zakłada istnienie aktów wewnętrznych tych uczelni. Uczelnie mogą regulować tymi aktami prawa i obowiązki studentów. Nie oznacza to jednak, że w sferze objętej tą autonomią szkoły mogą działać arbitralnie i niezgodnie z ustalonymi przez siebie regułami. Muszą być one ponadto zawsze zgodne z powszechnie obowiązującym prawem. Prawo do regulacji wewnętrznych przysługuje wszystkim szkołom wyższym, publicznym i niepublicznym, aby

³ Ust. 3 i 4.

⁴ Ust. 3.

⁵ Ust. 3 zd. 3.

⁶ Ust. 5.

mogły one realizować cel publiczny, jakim jest kształcenie studentów i prowadzenie badań naukowych⁷. W myśl ust. 5, ustawy określające zasady działania publicznych szkół wyższych muszą respektować tę autonomię. Oznacza to, że nie mogą naruszać istoty tej autonomii poprzez zupełne i wyczerpujące unormowanie wszystkich spraw, które określają pozycję studenta w państwowej szkole wyższej. W przeciwnym wypadku rola tych szkół sprowadzałaby się do wykonawcy tych ustaw, co równałoby się ze zniesieniem ich konstytucyjnej niezależności⁸. Autonomia przysługująca szkole wyższej na zasadach określonych w ustawie nie wyklucza obowiązywania przepisów ustanawiających nadzór sprawowany przez właściwe organy państwowe nad działaniami szkoły wyższej także w zakresie przestrzegania reguł obowiązujących w sferze objętej autonomią⁹. Ponadto należy stwierdzić, że autonomia, o której mowa w ust. 5, przysługuje szkołom wyższym, a nie osobom fizycznym zatrudnionym lub kształcącym się w takich szkołach.

4. Zasada równego dostępu do nauki może dotyczyć kilku płaszczyzn: dostępu do bezpłatnej edukacji, różnicowania systemów studiów na odpłatne i nieodpłatne, ustalania wysokości opłat, jakości świadczonych usług dydaktycznych oraz stosowania metod finansowania pomocy dla uczniów i studentów. Do środków pozostawionych do dyspozycji uczelni należy dopuszczalność wprowadzania w określonym wyżej zakresie odpłatnych form nauczania. Jednak dla zapewnienia równorzędności przy ustalaniu wysokości opłat musi być spełnione kryterium niezbędności kosztów kształcenia. Chodzi o tę część kosztów, która nie jest refundowana ze środków publicznych. Ponadto kształtowanie wysokości opłat za świadczenia dydaktyczne inne niż podstawowe nie może odbiegać od możliwości ekonomicznych tej kategorii osób, które wykazały się zdolnością studiowania na danej uczelni. Opłata za studia nie może stanowić dla nich bariery ekonomicznej.

⁷ Orzeczenie TK z 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

⁸ Z konstytucyjnego pojęcia autonomii szkół wyższych TK wywodzi stwierdzenie, że nie jest możliwe nadanie tym szkołom charakteru organów władzy publicznej, w tym organów administracji państwowej. Ze względu jednak na realizację celu publicznego przez państwowe szkoły wyższe, ich działania mają charakter zbliżony do stosunku administracyjnego. Rozstrzygnięcia indywidualne sytuacji studentów przez organy uczelni następują na mocy decyzji administracyjnej, a w związku z tym przysługuje na nią skarga do sądu administracyjnego po wyczerpaniu toku instancji – SK 18/99. Do decyzji organu szkoły wyższej wydawanych w indywidualnych sprawach studenckich stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Por. P. K u c h a r s k i, *Głosa krytyczna do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 1999 r. I S.A. 841/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, 2002/5/A71, s. 267 n.

⁹ Por. orzeczenie TK z 16 stycznia 2002 r., TS 138/01, OTK B ZU 2002, nr 2, poz. 148.

Odnosząc się do kontekstu zagadnienia bezpłatności nauki można wskazać, że bezpłatny dostęp do studiów w szkole wyższej nie jest nieograniczony, co wcale nie narusza zasady równości. Dostęp do szkół może i musi podlegać limitowaniu ze względu na ograniczony zasób środków publicznych pozostających w dyspozycji szkoły. Jest on niewystarczający dla zaspokojenia potrzeb edukacyjnych osób formalnie spełniających warunki wymagane dla podjęcia studiów w danej uczelni. Nie jest przejawem dyskryminacji czy nierówności wprowadzenie przez uczelnie wyższe dodatkowych kryteriów dopuszczających do nauki w systemie nieodpłatnym. Procedura rekrutacyjna musi być jednak jednoznacznie i obiektywnie określona przez władze uczelni. Zasada równego traktowania nie wymaga zatem zapewnienia dostępu do szkoły wyższej każdej osobie, która spełniła formalne wymagania w postaci ukończenia szkoły średniej. Natomiast równość traktowania w dostępie do bezpłatnej nauki ma przejawiać się w tworzeniu wszystkim przystępującym do procedur kwalifikacyjnych równych szans uczestnictwa w tym postępowaniu. Powinność ta realizuje się przede wszystkim poprzez publiczne ogłaszanie zasad przyjęć, określonych wymagań czy limitów miejsc na poszczególne kierunki. Wynika z tego, że zasada równości nie polega na zapewnieniu takiego samego traktowania na etapie rekrutacji (dopuszczalne jest stosowanie dodatkowych kryteriów przez poszczególne uczelnie), lecz polega na stwarzaniu warunków równego startu dla wszystkich kandydatów uczestniczących w tym postępowaniu.

Zasada równego traktowania w dostępie do nauki może również dotyczyć zagadnienia wprowadzania studiów płatnych i bezpłatnych. Ustanowienie studiów w trybie płatnym, z równoczesnym utrzymywaniem studiów nieodpłatnych, niewątpliwie prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej osób pobierających naukę w jednym z trybów. Jak podkreśla TK w przytaczanym orzeczeniu, samo różnicowanie nie prowadzi do naruszenia zasady równego traktowania, o ile wprowadzenie opłat za studia następuje w celu zapewnienia równego dostępu do nauki, o którym mówi Konstytucja w art. 70 ust. 4, jak największej liczbie studentów¹⁰. Obowiązek zapewnienia równego dostępu do świadczeń edukacyjnych związany jest także z kształtowaniem opłaty za studia wyższe. Ustalenie wysokości opłat za studia ma istotne znaczenie dla realizacji równego dostępu do nauki. Wysokość opłaty, jak wynika z wcześniejszych wniosków, powinna podlegać pewnym obiektywnym i jednoznacz-

¹⁰ SK 18/99.

nie określonym kryteriom. Przede wszystkim nie może ona wykraczać poza granice niezbędności, nie może stanowić zapory ekonomicznej dla studentów oraz dopuszczalna jest jedynie w tym zakresie, w jakim pokrywa koszty edukacji nie refundowanej ze środków publicznych.

Rozróżnienie systemów edukacyjnych w zakresie szkolnictwa wyższego na płatne i niepłatne różnicuje również warunki organizacyjne i kadrowe poszczególnych uczelni. Dopuszczenie odpłatnej formy nauczania w szkołach wyższych nie może jednak prowadzić do kontrastowania jakości świadczeń edukacyjnych oferowanych przez szkołę w ramach różnych trybów kształcenia¹¹. Zasada równego traktowania wymaga, aby studenci mieli zapewnioną taką samą możliwość korzystania z określonych usług edukacyjnych, niezależnie od systemu, w jakim odbywają się studia. Dotyczy to przede wszystkim tego samego poziomu nauczania, gwarantowanego przez odpowiednią organizację i obsadę kadrową zajęć. Odnosi się to również do zapewnienia w równym stopniu możliwości czerpania korzyści z określonych uprawnień w zakresie pomocy stypendialnej i socjalnej.

5. Realizacji zasady powszechnego i równego dostępu służy również konstytucyjnie ustalona możliwość tworzenia i wspierania systemów indywidualnej pomocy finansowej (socjalnej, stypendialnej) i organizacyjnej dla uczniów i studentów, której warunki ma określić ustawa¹².

Zgodnie z utrwalonym w tym zakresie orzecznictwem, zasada równości może być odnoszona jedynie do tych podmiotów, które należą do wspólnej kategorii osób, wyróżnionej według pewnej prawnej znaczącej cechy, istotnej ze względu na badany typ stosunków prawnych lub charakter prawa poddawane ocenie w konkretnym przypadku¹³. Zgodnie z tym, ustanowiona w Konstytucji gwarancja równego dostępu do wykształcenia wyraża dwa rodzaje zakazów. Z jednej strony ustanawia się zakaz tworzenia takich regulacji, które ograniczałyby możliwość korzystania z wykształcenia przez określone grupy osób. Z drugiej strony obliuguje państwo do usuwania faktycznych barier i ograniczeń w korzystaniu przez nie z systemu edukacji publicznej¹⁴. Obowiązek ten Konstytucja konkretyzuje w nakazie tworzenia i wspierania przez władze publiczne systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów.

¹¹ Pogląd taki zawiera się w orzeczeniu TK – zob. tamże.

¹² Ust. 4.

¹³ Orzeczenie TK SK 18/99.

¹⁴ Por. orzeczenie TK z 16 lutego 2000 r., TS 97/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 20.

Zgodnie z art. 70 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji władze publiczne zostały zobowiązane do stworzenia i wspierania systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej, którego celem jest zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Obowiązek ten dotyczy tylko tych form pomocy finansowej i organizacyjnej, które efektywnie przyczyniają się do jak najpełniejszej realizacji powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Nie wszystkie zatem świadczenia finansowe, które osoba studiująca może uzyskać ze środków budżetowych, służą niwelowaniu ewentualnych różnic w możliwościach dostępu do nauki. Nie jest uzasadnione twierdzenie, że wszystkie formy pomocy finansowej mają charakter konstytucyjnych praw podmiotowych wynikających z treści art. 70 ust. 3. Przykładowo, stypendiów za wyniki w nauce, które niewątpliwie stanowią formę pomocy finansowej dla osób studiujących, nie uznaje się za mające charakter gwarancji prawa do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Pogląd taki potwierdza orzecznictwo TK, który w jednym ze swych postanowień stwierdził, iż kryteria przyznawania stypendium naukowego nie są związane z faktycznymi ograniczeniami możliwości korzystania z procesu dydaktycznego prowadzonego w szkołach wyższych. Nie można bowiem wykazać bezpośredniego związku pomiędzy uzyskaniem stypendium naukowego a możliwością korzystania przez studenta z zajęć dydaktycznych prowadzonych przez uczelnie wyższe¹⁵. Odmowa przyznania wspomnianego stypendium nie ogranicza dostępu do wykształcenia, o czym jest w ust. 3. W szczególności nie wpływa na możliwość realizacji przez studenta programu studiów ani też nie ogranicza jego uczestnictwa w przewidzianych w tym programie zajęciach dydaktycznych¹⁶. Stypendium naukowe pełni głównie funkcję motywacyjną, a nie wyrównującą dysproporcje socjalne w dostępie do nauki. Funkcje takie spełnia stypendium socjalne. Charakter stypendium naukowego dopuszcza różnicowanie kryteriów przyznawania stypendium naukowego zależnie od rodzaju podejmowanych studiów¹⁷. Ponadto, ze względu na charakter tego rodzaju stypendium, nie jest uzasadnione wywodzenie z treści ust. 3 prawa

¹⁵ Orzeczenie TK z 16 lutego 2000 r., TS 97/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 20.

¹⁶ Por. orzeczenie TK z 30 listopada 1999 r., TS 97/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 19.

¹⁷ Charakter stypendium naukowego wynika również z tego, że rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania lub odmowy tego rodzaju stypendium jest wewnętrznym aktem zakładowym, czyli podejmowanym wyłącznie na podstawie regulaminów studiów ustalanych przez szkoły wyższe. Rozstrzygnięcie takie nie jest zatem decyzją administracyjną i nie podlega kontroli sądu. Por. Z. R. K m i e c i k, *Prawo studenta do sądu a autonomia szkół wyższych*, „Przegląd Sądowy”, 3(2003), s. 55-60.

studenta do uzyskania stypendium. Za wadliwe należy uznać utożsamianie prawa do nauki z prawem do konkretnej pomocy materialnej¹⁸.

Analiza norm konstytucyjnych art. 70 ust. 3 wskazuje, że adresatem tej normy są władze publiczne, na których ciąży obowiązek tworzenia i wspierania systemów pomocy. Odbiorcami owej pomocy są natomiast studenci i uczniowie. Należy stwierdzić, że władze publiczne realizują swój obowiązek przede wszystkim dzięki szkołom publicznym. W odniesieniu do szkół publicznych istnieje zatem obowiązek podejmowania starań o tworzenie odpowiednich warunków wsparcia i pomocy dla uczniów i studentów bez względu na rodzaj trybu nauczania. Owo tworzenie odpowiednich warunków wsparcia może w szczególności polegać na uruchomieniu pomocy stypendialnej i socjalnej, możliwości stosowania zwolnień i ulg w płatności czesnego czy, w przypadku studiów wyższych, pomocy organizacyjnej przy uzyskiwaniu tanich, niskoprocentowych kredytów¹⁹.

W samej Konstytucji nie określa się poziomu takiej pomocy ani kryteriów jej udzielania. Ustawodawca konstytucyjny nie przewidział rozróżnienia na studentów uprawnionych do pomocy materialnej i takich, którzy tych uprawnień nie mają. Podobnie nie wprowadził różnicowania studentów uprawnionych do takiej pomocy w zależności od systemu studiów. Można więc przypuszczać, że wolą ustawodawcy było zapewnienie możliwości uzyskania pomocy materialnej wszystkim uczniom i studentom. Faktyczną dyskryminacją byłoby wówczas nierówne traktowanie w zakresie pomocy materialnej udzielanej ze środków publicznych dla osób należących do różnych grup populacji. Jednak aby mówić o dyskryminacji prawnie znaczącej, należy wskazać wzorzec konstytucyjny nakazujący władzy publicznej jednakowe traktowanie obu grup. Warto zatem zauważyć, że w przytaczanym przepisie mówi się o tworzeniu i wspieraniu systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej w liczbie mnogiej. Oznacza to możliwość kształtowania jednego lub wielu systemów finansowych i organizacyjnych. Z powodu braku konkretnych wskazówek istnieje możliwość tworzenia osobno systemu dla uczniów i osobno dla studentów lub dla poszczególnych podgrup.

¹⁸ Por. Orzeczenie TK z 2 lipca 2002 r., U 7/01, OTK A ZU 2002, nr 4, poz. 48.

¹⁹ Por. W. J o h a n n, *Zdanie odrębne do wyroku TK z 2 lipca 2002 r., w sprawie U 7/01, dotyczącej pominięcia zagadnienia pomocy materialnej dla studentów studiów zaocznych w regulacji Rozporządzenia 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 ze zm.

Zgodnie ze spostrzeżeniami, które poczynił w rzeczonym zakresie TK, możliwe jest wskazanie kryteriów różniących poszczególne systemy na wypadek ich wielości, różne określenie kręgu osób korzystających z każdego ze stworzonych systemów, a nawet rezygnacja z objęcia systemem pomocy pewnych grup populacji²⁰. Wynika to z delegowania w ust. 4, zdaniu trzecim regulacji warunków udzielania pomocy do swobodnego określenia przez ustawodawcę. Zdaniem TK, z treści tego przepisu wypływa zobowiązanie ustawodawcy zwykłego do dokonania regulacji ustawowej, jednakże bez szczegółowego wskazania sposobu, w jaki ma być dokonana²¹. Taka konstrukcja przepisu konstytucyjnego adresowanego do ustawodawcy zwykłego nie implikuje istnienia prawa podmiotowego dla jednostek w postaci żądania wydania przepisu tworzącego system pomocy materialnej²². Z tych przyczyn, jak podaje dalej Trybunał, art. 70 ust. 4 nie można przypisać roli wzorca kontroli zobowiązującego ustawodawcę do jednakowego traktowania wszystkich potencjalnych beneficjentów systemów pomocy materialnej adresowanej do osób uczących się. Z jego konstrukcji nie wynika powinność uregulowania systemu budżetowej pomocy dla określonej grupy studentów i uczniów ani poziom, forma czy sposób udzielania tej pomocy. Dotyczy ona jedynie powinności wydania przez ustawodawcę zwykłego ustawy w określonej materii. Ustawodawca zwykły spełnił ten obowiązek, regulując przyznawanie studentom pomocy materialnej ze środków budżetowych w ustawie

²⁰ Orzeczenie U 7/01.

²¹ Tamże.

²² Z powyższym poglądem TK nie zgodził się sędzia M. Mazurkiewicz, co wyraził w zdaniu odrębnym do wyroku z dnia 2 lipca 2002 r., w sprawie U 7/01. Z przeprowadzonej tam analizy art. 70 ust. 4 wynika, że przepis ten nakłada na władze publiczne bezwzględny obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia oraz – dla realizacji tego celu – bezwzględny obowiązek tworzenia i wspierania systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów na warunkach określonych w ustawie. Treść tego przepisu, zdaniem sędziego Mazurkiewicza, wyklucza możliwość potraktowania go wyłącznie jako normy kompetencyjnej o charakterze deklaracji intencji. Z tego samego powodu niedopuszczalne jest przyjęcie, że kategorycznie unormowanym obowiązkom władzy publicznej nie towarzyszą, wynikające z realizacji tych obowiązków, konkretne prawa podmiotowe osób wyraźnie wskazanych w art. 70 ust. 4 zdanie drugie. Tym prawem podmiotowym winno być uznane prawo do indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej, wyrażone w rzeczonym przepisie, w granicach i na zasadach określonych w ustawie. Regulacja ustawowa może różnicować formy udzielanej pomocy dla poszczególnych grup studentów i uczniów, nie może jednak całkowicie ich pomijać z naruszeniem istoty tych praw.

z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym²³. Uczynił to, stwierdzając samą zasadę powszechności pomocy ze środków budżetowych i określając podmiotowy krąg uprawnionych, odpowiadający ogółowi osób studiujących, do których odnosi się ustawa²⁴. Ustawa ta nie reguluje jednak w sposób wyczerpujący kwestii systemów udzielania pomocy materialnej.

6. Podsumowując należy stwierdzić, że zasada równego i powszechnego dostępu do świadczeń edukacyjnych służy zapewnieniu jak najszerszemu kręgowi podmiotów możliwości realnego korzystania z prawa do nauki. Zasada ta ma charakter autonomiczny, to znaczy, że stanowi cel sam w sobie, urzeczywistniający prawo do nauki. Konstytucyjny obowiązek zapewnienia powszechnego i równego dostępu do świadczeń dydaktycznych został powierzony władzy publicznej. Zadanie to realizuje ona poprzez tworzenie systemu publicznej oświaty, w ramach którego prowadzone są różne tryby i formy kształcenia, oraz poprzez tworzenie i wspieranie systemów indywidualnej pomocy finansowej, socjalnej i stypendialnej. Realizacji zasady powszechnego i równego dostępu służy też konstytucyjnie ustalona możliwość zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych przez podmioty prywatne. Zasada bezpłatności nauczania w szkołach publicznych jest kolejnym instrumentem składającym się na konstytucyjnie gwarantowane prawo do nauki. Zapewnieniu jak najszerszego i równego dostępu do kształcenia, wiążącemu się z pobieraniem nauki w szkołach wyższych, sprzyja możliwość samodzielnego kształtowania działalności dydaktycznej, zgodnie z zasadą autonomii szkół wyższych. Na mocy konstytucyjnej zasady autonomii i wynikającej z niej prawa do wydawania aktów wewnętrznych, w tym kompetencji do regulowania wysokości opłat za określone zajęcia dydaktyczne, została dopuszczona na zasadzie wyjątku możliwość wprowadzenia odpłatności za naukę. Podlega ona jednak pewnym ograniczeniom. Jednym z uzasadnień jej wprowadzenia jest właśnie zapewnienie jak najszerszej grupie podmiotów korzystania na równych zasadach z prawa do nauki. Wskazane środki są zatem przede wszystkim instrumentami, za pomocą których Konstytucja gwarantuje realizację tego prawa do wykształcenia.

²³ Art. 152 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym, Dz.U. nr 65, poz. 385 z 1990 r., z późn. zm.

²⁴ Art. 4 ustawy wymienia studia magisterskie, studia wyższe zawodowe, uzupełniające studia magisterskie, podyplomowe, doktoranckie, studia i kursy specjalne. Ponadto przewiduje się prowadzenie studiów w czterech formach: dziennej, wieczorowej, zaocznej i eksternistycznej.

THE PRINCIPLE OF UNIVERSAL AND EQUAL ACCESS
TO EDUCATION IN THE POLISH CONSTITUTIONAL ORDER

S u m m a r y

The following article examines the constitutional principle of universal and equal access to education enabling each person to exercise their right to education. The other provisions concerning the right to education contained in Article 70 of the Constitution are to be interpreted in the light of this principle. This applies to the right to choose and establish schools, right to receive financial help, the autonomy of higher education institutions, as well as the principle of gratuitousness of education and permissibility of making certain educational services payable. The above rights constitute instruments whereby the Constitution guarantees universal and equal access to education.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: prawo do nauki, zasada powszechnego i równego dostępu do nauki, system pomocy finansowej w oświacie, autonomia szkół wyższych, bezpłatność nauki, odpłatność świadczeń edukacyjnych.

Key words: right to education, the principle of universal and equal access to education, system of financial help in education, autonomy of higher education institutions, gratuitousness of education, payment for educational services.