

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

**Prawo dostępu do edukacji dzieci i młodzieży
w Unii Europejskiej**

mgr Agnieszka Wojciechowska

Rozprawa doktorska napisana
pod kierunkiem naukowym
prof. dr hab. Roberta Grzeszczaka

Warszawa, lipiec 2020

Spis treści

Wstęp: hipotezy badawcze, pytania badawcze, metodologia 9

Rozdział I: Dziecko i jego prawo do edukacji w świetle regulacji europejskich – analiza wprowadzająca..... 16

§ 1. Definicja dostępu do edukacji w Unii Europejskiej 16

§ 2. Prawo dziecka do edukacji 22

I. Definicja i status dziecka w świetle koncepcji praw człowieka 25

II. Prawo dziecka do nauki 31

III. Prawo do edukacji w regulacjach europejskich 36

§ 3. Aksjologia konstytucyjnego prawa do edukacji dzieci i młodzieży 48

§ 4. Obowiązkowa edukacja jako gwarant skuteczności prawa do edukacji realizowanego przez jednostkę w imieniu państwa 59

§ 5. Identyfikacja barier w dostępie do edukacji dzieci w Unii Europejskiej 65

Rozdział II. Realizacja polityk oświatowych państw członkowskich w świetle kompetencji Unii Europejskiej 75

§ 1. Obowiązki państw członkowskich Unii Europejskiej wynikające z prawa jednostki do edukacji 75

§ 2. Zakres kompetencji państw członkowskich UE w obszarze polityki oświatowej 84

I. Suwerenność państw członkowskich wobec polityki edukacyjnej Unii Europejskiej 87

II. Działania podejmowane w sferze edukacji przez Unię Europejską i ich wpływ na systemy edukacyjne państw członkowskich 93

§ 3. Zakres kompetencji Unii Europejskiej w sferze edukacji i zasady ich wykonywania w państwach członkowskich 96

I. Zasada pomocniczości 109

II. Zasada subsydiarności na gruncie podziału kompetencji 114

III. Zasada proporcjonalności 121

IV. Instrumenty prawa Unii Europejskiej stosowane na rzecz realizacji celów edukacyjnych 124

§ 4. Edukacja jako dobro wspólne 127

I. Edukacja jako dobro publiczne 131

II. Edukacja jako usługa 139

§ 5. Zobowiązanie państw członkowskich UE do zabezpieczenia socjalnego w edukacji dzieci 146

§ 6. W stronę ponadnarodowych standardów edukacyjnych 154

Rozdział III: Powszechność i równość w dostępie do edukacji w prawie europejskim	165
§ 1. Prawo do edukacji w świetle zakazu dyskryminacji w prawie europejskim	165
I. Zasada równości w prawie międzynarodowym wiążącym Unię Europejską i jej państwa członkowskie	168
II. Teoretyczno-prawny zarys obowiązywania zasad	168
III. Zasada podstawowa w prawie europejskim.....	170
IV. Równość w prawie europejskim.....	175
V. Równość i niedyskryminacja w dziedzinie oświaty	181
§ 2. Zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej – zarys problemu	184
I. Zakaz dyskryminacji w prawie europejskim ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.....	195
II. Stosowanie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne w prawie unijnym w kontekście edukacji dzieci romskich	200
III. Działania Unii Europejskiej na rzecz integracji i edukacji Romów	206
IV. Skuteczność transpozycji przepisów UE w zakresie prawa do edukacji dzieci romskich w państwach członkowskich.....	211
§ 3. Zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w świetle europejskiego prawa do edukacji	219
I. Prawna ochrona przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność w świetle dyrektywy 2000/78/WE.....	220
II. Unia Europejska jako strona Konwencji na rzecz osób z niepełnosprawnościami.....	224
III. Nauczanie integracyjne jako realizacja zasady równych szans w edukacji	230
§ 4. Wyrównywanie szans edukacyjnych w Unii Europejskiej	239
Rozdział IV. Prawo dzieci do edukacji jako element swobody przepływu pracowników.....	249
§ 1. Pojęcie migracji na gruncie swobody przemieszczania się osób w celach ekonomicznych w Unii Europejskiej.....	249
§ 2. Prawo dzieci pracowników migrujących w Unii Europejskiej do odbywania edukacji w możliwie najlepszych warunkach	259
§ 3. Wymóg posiadania wystarczających środków na utrzymanie uczących się dzieci w prawie Unii Europejskiej	273
§ 4. Rozszerzenie praw przyznanych dzieciom migrujących pracowników na inne kategorie osób.....	287
I. Interpretacja art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011	287

II. Zakres zastosowania art. 12 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE	293
III. Dzieci osób prowadzących własną działalność gospodarczą	296
§ 5. Obywatelstwo Unii Europejskiej jako źródło uprawnień edukacyjnych dzieci	298
I. Pochodne prawo pobytu rodziców, którego źródłem jest obywatelstwo UE	299
II. Artykuły 20 i 21 TFUE jako możliwa podstawa do wywodzenia praw dzieci	308
§ 6. Perspektywy rozwoju uprawnień edukacyjnych migrujących dzieci w świetle solidarności finansowej państw członkowskich.....	312
Zakończenie	336
Bibliografia	357

1. Skróty nazw źródeł prawa

dyrektywa 90/364/EWG - dyrektywa Rady 90/364/EWG z 28.6.1990 r. w sprawie prawa pobytu (Dz.Urz. UE L Nr 180)

dyrektywa 93/96/EWG - dyrektywa Rady 93/96/EWG z 29.10.1993 r. w sprawie prawa pobytu dla studentów (Dz.Urz. UE L Nr 317) – akt archiwalny

dyrektywa 2000/43/WE - dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29.6.2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. UE L Nr 180)

dyrektywa 2000/78/WE - dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L Nr 303)

dyrektywa 2004/38/WE - dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.4.2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.Urz. UE L Nr 158)

EKPC - Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11. listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)

EKS - Europejska Karta Społeczna z 18.10.1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67)

KNZ - Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych z 26.6.1945 r. (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.)

Konstytucja RP - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

KPP UE - Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz.Urz. UE C Nr 83)

MPPGSiK - Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977, Nr 38, poz. 169)

MPPOiP - Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)

PDPC - Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

POsNiepK - Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 13.12.2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169)

PrDziecK - Konwencja o prawach dziecka z 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.)

rozporządzenie Nr 1612/68 - rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1612/68 z 15.10.1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.Urz. UE L Nr 257) – akt archiwalny

rozporządzenie Nr 492/2011 - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 492/2011 z 5.4.2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (tekst jednolity) (Dz.Urz. UE L Nr 141)

TEWG - Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Traktat EWG), Document 11957E/TXT

TFUE - Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C Nr 326 z 2012 r.)

TL - Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13.12.2007 r. (nr 2007/C306/01) (Dz.Urz. UE C Nr 306)

TUE - Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C Nr 326 z 2012 r.)

TWE-Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C Nr 321E z 2006r.)

WKPPSP - Wspólnotowa karta podstawowych praw socjalnych pracowników (Dz.Urz. UE C Nr 326 z 2012 r.)

2. Skróty nazw czasopism i publikatorów

ACWr	Acta Universitatis Wratislaviensis
AJICL	Arizona Journal of International and Comparative Law
AöR	Public Law Archives
CJEL	The Columbia Journal of European Law
CLJ	Cambridge Law Journal
CMLR	Common Market Law Review
Dz.U.	Dziennik Ustaw
Dz.Urz.	Dziennik Urzędowy
ECLR	European Constitutional Law Review
EJEL	European Journal for Education and Law

EJML	European Journal of Migration and Law
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
EPA	European Policy Analysis
EPL	European Public Law
EPS	Europejski Przegląd Sądowy
EUI	European University Institute
EuR	Europarecht
EYDL	European Yearbook of Disability Law
FILJ	Fordham International Law Journal
GYIL	German Yearbook of International Law
HRLR	Human Rights Law Review
HRQ	Human Rights Quarterly
IJCLLR	The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
JCMS	Journal of Common Market Studies
KPP	Kwartalnik Prawa Publicznego
NJV	Neue Juristische Vochenschrift
Pal.	Palestra
PiP	Państwo i Prawo
PSejm	Przegląd Sejmowy
PYIL	Polish Yearbook of International Law
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
SP	Studia Prawnicze
SPE	Studia Prawno-Ekonomiczne
VJIL	Virginia Journal of International Law
YEL	Yearbook of European Law

3. Inne skróty

art.	artykuł
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
Nr	numer
s.	strona

TSUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
zob. zobacz

Wstęp: hipotezy badawcze, pytania badawcze, metodologia

Edukacja europejska odgrywa fundamentalną rolę w procesie integracji. Jest nie tylko wyznacznikiem nowoczesnej edukacji w Europie, ale określa także wiele zadań, dzięki którym Stary Kontynent ma szansę poradzić sobie z takimi problemami, jak selekcje szkolne, wykluczenie społeczne, brak wykształcenia bądź niskie wykształcenie wśród imigrantów, czy też defaworyzacja osób z niepełnosprawnościami czy też innych mniejszości. Dzięki edukacji europejskiej możliwe jest podniesienie poziomu wiedzy ogólnej obywateli, o Unii Europejskiej i kontynencie – otaczającym ich świecie. Współczesny Europejczyk zdobywa przede wszystkim wiedzę praktyczną, która pozwala mu na odnalezienie się na globalnym rynku pracy, daje szansę na mobilność, rozwój, samodoskonalenie. Główne formy realizacji edukacji europejskiej, a szczególnie programy edukacyjne, są szansą dla młodych ludzi na poznanie innych kultur i zdobycie doświadczenia, które jest niezbędne w przyszłej pracy zawodowej. Wszystkie działania realizujące cele edukacji europejskiej mają bez wątpienia wymiar społeczny, służą obywatelom europejskim, poprawiając znacząco jakość ich życia w zjednoczonej Europie. Wagę edukacji jako czynnika kulturotwórczego podkreślił już *J. Monnet*, który w słowach: „Gdybym miał zacząć od nowa, zacząłbym od edukacji”¹ zawarł najważniejszą myśl o roli edukacji europejskiej w jednoczeniu społeczeństw europejskich.

Celem niniejszej rozprawy jest analiza zakresu i zasad dostępu do edukacji dzieci i młodzieży w Unii Europejskiej, edukacji ujętej jako prawo człowieka w świetle zasad prawnych Unii Europejskiej – a zwłaszcza zakazu dyskryminacji – w zestawieniu z kompetencjami Unii w zakresie tworzenia polityki oświatowej oraz w odniesieniu do mobilności pracowników w ramach rynku wewnętrznego Unii. Zakres analizy obejmuje dzieci i młodzież legalnie przebywające na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej.

Jako podstawę analizy przyjmuję założenie, że ze względu na zakres i cel niniejszej rozprawy pojęcie edukacji musi zostać poddane weryfikacji przede wszystkim w świetle dostępu do niej. Aktualnie każdy uczeń może siedzieć w pierwszych rzędach w klasie szkolnej i – między innymi – zadawać pytania. Byłoby

¹ *T. Husén, T.N. Postlethwaite*, *The International Encyclopedia*, s. 2053.

wręcz niewyobrażalnym, gdyby pewna grupa uczniów musiała siedzieć z tyłu i nie miała prawa do tego, aby zwracać się do nauczyciela. Analogicznie nie jest możliwe analizowanie prawa do edukacji z pominięciem aspektu dostępności. Co więcej, dostęp do edukacji stanowi nieodłączny element samego prawa do edukacji.

Najbardziej podstawowym zadaniem badawczym niniejszej rozprawy staje się więc odpowiedź na pytanie jaka jest materialna treść prawa do edukacji jako prawa człowieka i czy można z niego wywodzić obowiązek nauki. Konstatacja, iż prawo do edukacji znajduje się u zbiegu dwóch praw podstawowych, jakimi są prawo do nauki oraz zakaz dyskryminacji – które to prawa chronią akty prawa międzynarodowego, przede wszystkim Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – implikuje rozważania o ich genezie. Prawa podstawowe zawarte w Karcie w znacznej mierze wywodzą się z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim. Dlatego też można mówić o wspólnym aksjologicznym trzonie krajowych konstytucyjnych systemów ochrony praw człowieka oraz systemie Karty praw podstawowych².

W procesie analizy aksjologicznych podstaw konstytucyjnego prawa do edukacji dzieci należy jednak zbadać czy najważniejszym aspektem prawnej regulacji problematyki oświatowej są przepisy dotyczące podstawowych praw jednostki, czy też konstytucyjne określenie postawionych przed publicznym szkolnictwem celów wychowawczych i podstawowych założeń programowych. Na mocy Karty ochronie podlega wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych, ale także prawo rodziców do zapewnienia wychowania oraz nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi, które z kolei są szanowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i z tego prawa³. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że treści, jakie przekazują konstytucje państw członkowskich mają na celu kształtowanie pewnego „wzorca człowieka” lub wręcz „wzorca człowieka i obywatela”, którego przekazanie i wpojenie uczniom powinno być celem szkół i innych placówek oświatowych. Zgodnie z tą ideą dzieci i młodzież powinny być wspierane w rozwoju na ludzi samodzielnych i społecznie odpowiedzialnych, a celem kształcenia powinien być pełny rozwój osobowości człowieka przy poszanowaniu demokratycznych reguł współżycia oraz podstawowych praw i wolności. Ponadto

² A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych, s. 31.

³ M. Szwarz, Swoboda przemieszczania się, s. 1.

edukacja szkolna powinna przyczyniać się do przezwyciężenia gospodarczych, socjalnych i kulturalnych nierówności, a obywateli czynić zdolnymi do demokratycznego uczestnictwa w wolnym społeczeństwie i sprzyjać wzajemnemu zrozumieniu, tolerancji i myśleniu solidarnościowemu.

W kontekście rozważań o obowiązku nauki należy postawić pomocnicze pytanie badawcze czy prawo dostępu do edukacji jest równoznaczne z obowiązkowymi działaniami państwa, zmierzającymi do ułatwienia realizacji tego obowiązku? Postawiona przeze mnie hipoteza, iż prawo do edukacji implikuje obowiązek nauki po stronie jednostki w ustalonym okresie czasu, przy czym odpowiedzialność za realizację tego obowiązku spoczywa na dorosłej jednostce – opiekunie prawnym dziecka – bezpośrednio wiąże prawo do edukacji z realizacją i kontrolą obowiązku szkolnego przez państwo. Z prawa do nauki należy więc wywodzić obowiązek państwa do ułatwienia realizacji tego prawa, w tym pomocy socjalnej.

Kolejnym zadaniem badawczym, którego nie sposób pominąć w podjętej analizie, jest odpowiedź na pytanie czy kompetencje Unii Europejskiej w zakresie kształtowania polityki oświatowej są wystarczające do zapewnienia edukacji na tak samo wysokim poziomie we wszystkich państwach UE. Hipoteza o braku wystarczających kompetencji Unii Europejskiej w zakresie kształtowania polityki oświatowej do zapewnienia jednolitej edukacji we wszystkich państwach członkowskich – co wpływa na różnice w efektywności i skuteczności realizacji prawa do edukacji – skłania do postawienia kolejnego pytania, tym razem o zakres, w jakim należałoby ujednoczyć standardy obowiązkowego nauczania w państwach Unii Europejskiej.

Podjęta analiza, w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie w jakim stopniu przepisy europejskie warunkują skuteczność prawa do nauki, opiera się na hipotezie, iż regulacje europejskie – wraz z bogatym orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – w sposób skuteczny zapewniają dostęp do edukacji dzieci pracowników migrujących. Prawo dostępu do edukacji dzieci z grup marginalizowanych społecznie nie jest jednak w pełni realizowane, co może stanowić naruszenie zasady niedyskryminacji. Pytanie czy niejednolity system edukacji w ramach UE może powodować brak równych szans w dostępie do edukacji prowadzi do weryfikacji hipotezy o wpływie wyrównywania szans edukacyjnych na dostęp do

rynku pracy, a w przyszłości na zwiększenie mobilności pracowników w ramach rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Zależność tych aspektów stanowi przedmiot badania w ramach niniejszej rozprawy. W procesie analizy należy więc odpowiedzieć na pytanie czy ujednoczenie standardów edukacyjnych przyczyni się do zwiększenia mobilności pracowników w Unii Europejskiej.

Do weryfikacji postawionych hipotez oraz pytań badawczych i udzielenia odpowiedzi na nie, wykorzystuję metodologię formalno-dogmatyczną, w ramach której przedmiotem analizy jest materiał normatywny oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jako materiał częściowo empiryczny, jak również stanowiska przedstawicieli doktryny. Metoda formalno-dogmatyczna tradycyjnie wykorzystywana jest w pracach naukowych z zakresu prawa. Uzupełniająco i w ograniczonym zakresie stosuję metodę historyczno-prawną oraz prawnoporównawczą. Metoda prawnoporównawcza pozwala na analizę przepisów konstytucji wybranych państw członkowskich w celu zbadania aksjologii prawa do edukacji i jej źródeł w konstytucjach państw członkowskich UE. Jest to uzasadnione tym, iż prawa podstawowe zawarte w Karcie praw podstawowych w znacznej mierze wywodzą się z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim. Dlatego też można mówić o wspólnym aksjologicznym trzonie krajowych konstytucyjnych systemów ochrony praw człowieka oraz systemie Karty praw podstawowych. Zastosowanie metody historycznej wynika z faktu, że rozwój uprawnień przysługujących dzieciom migrujących pracowników i obywatelom Unii w przeważającej mierze miał miejsce w drodze orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ewolucji tego orzecznictwa nie można więc badać w oderwaniu od chronologii, w jakiej orzeczenia te były wydawane. Metoda formalno-dogmatyczna została wykorzystana do analizy tekstów unijnych aktów prawnych, zwłaszcza unijnych rozporządzeń i dyrektyw, a także zbadania poglądów wyrażanych w doktrynie. Istnieje ścisła zależność między podjętymi metodami. Badanie orzecznictwa nie jest bowiem możliwe bez wcześniejszego wyjaśnienia treści przepisów i poszczególnych instytucji prawnych w oparciu o analizę językowo-logiczną. Zauważyć jednak należy, że ze specyfiki dorobku prawnego Unii Europejskiej wynika konieczność szerokiego stosowania wykładni funkcjonalnej i celowościowej. Z kolei orzecznictwo TSUE wywiera istotny wpływ na kształt aktów prawa pochodnego przyjmowanych przez unijne instytucje. Dlatego też

przywoływanie dogmatyki bez kontekstu historycznego i porównawczego prowadziłyby do niepełnego obrazu otoczenia prawnego. Wykorzystano także analizę empiryczną w postaci przywołanych badań przeprowadzonych przez profesjonalne podmioty zajmujące się badaniami, między innymi wśród społeczności romskich.

Celom badawczym podporządkowana jest struktura pracy, która składa się z czterech rozdziałów. Rozdział I określa materialną treść prawa do edukacji. Statuuje prawo do edukacji w kontekście dostępu do edukacji oraz jako prawo człowieka, które jest prawem podstawowym ściśle związanym z godnością ludzką. Z prawa do edukacji wywodzi obowiązek nauki, równocześnie poddając rozważaniom czy najważniejszym aspektem prawnej regulacji problematyki oświatowej są przepisy dotyczące podstawowych praw jednostki, czy też konstytucyjne określenie postawionych przed publicznym szkolnictwem celów wychowawczych i podstawowych założeń programowych. Identyfikuje również bariery w dostępie do edukacji, takie jak ubóstwo i niepełnosprawność.

W rozdziale II rozważaniom poddaję czy prawo dostępu do edukacji jest równoznaczne z obowiązkowymi działaniami państwa, zmierzającymi do ułatwienia realizacji obowiązku nauki. Analizuję również pojęcie suwerenności państw członkowskich Unii Europejskiej w kontekście kompetencji zarówno Unii, jak i jej członków. Weryfikuję czy kompetencje UE w zakresie kształtowania polityki oświatowej są wystarczające do zapewnienia edukacji na tak samo wysokim poziomie we wszystkich państwach UE. Podejmuję w tym kontekście próbę odpowiedzi na pytanie w jakim zakresie należałoby ujednoczyć standardy obowiązkowego nauczania w państwach Unii Europejskiej.

Rozdział III to analiza w jakim stopniu przepisy europejskie warunkują skuteczność prawa do nauki oraz weryfikacja czy niejednolity system edukacji w ramach UE może powodować brak równych szans w dostępie do edukacji. W rozdziale tym omawiam zasady równości i niedyskryminacji, w tym teoretyczno-prawny zakres obowiązywania zasad oraz europejskie zasady podstawowe *sui generis*.

Rozdział III zawiera również bogatą analizę sytuacji dzieci romskich, jako grupy najbardziej marginalizowanej w zakresie dostępu do edukacji. Wspomniane w rozdziale pierwszym ubóstwo, które stanowi barierę w dostępie do edukacji jest jedną z przyczyn wyżej wymienionej marginalizacji Romów. Istotne stają się również postawy społeczne i powszechna stereotypizacja, co pozostaje w ścisłym związku z

kształceniem społeczeństw w poszanowaniu odmienności oraz zrozumieniu celu i sensu zakazu dyskryminacji. Nadmieniony w rozdziale I proces kształcenia dzieci w oparciu o wartości wspólne wszystkim jednostkom ludzkim i demokratyczne zasady państwa prawnego znajduje wytłumaczenie w kontekście efektywności antydyskryminacyjnego prawa europejskiego i ochrony z jakiej powinny korzystać dzieci rromskie w dostępie do edukacji. W rozdziale trzecim poddaje analizie także sytuację dzieci z niepełnosprawnościami i zakres ochrony, jaką zapewniają im europejskie akty prawne, w szczególności dyrektywa 2000/78/WE (chroniąca przed dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną) oraz Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

Rozdział IV szeroko omawia problematykę migracji w Unii Europejskiej oraz prawo dzieci pracowników migrujących do odbywania edukacji w możliwie najlepszych warunkach. Analizuje w tym kontekście korelację art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011 oraz przepisy dyrektywy 2004/38/WE, która określiła uprawnienia związane z pobytem obywateli Unii w innym państwie członkowskim, nakładając między innymi wymóg posiadania wystarczających środków na utrzymanie się na terenie państwa przyjmującego na obywateli nieaktywnych ekonomicznie. W rozdziale tym rozważania koncentrują się na procesie kształtowania się w orzecznictwie TSUE zakresu uprawnień edukacyjnych dzieci obywateli Unii – w tym pracowników migrujących – wobec państw przyjmujących. Elementem łączącym omówione orzecznictwo jest prawo dostępu do edukacji dzieci obywateli Unii, którego ochrona w mniejszym lub większym stopniu stanowiła uzasadnienie dla przyznania konkretnych uprawnień uczącym się dzieciom obywateli Unii. W pierwszej kolejności ukazano kształtowanie się uprawnień członków rodziny migrujących obywateli Unii. Zakres i możliwość przemieszczania się i pobytu wraz z członkami rodziny w sposób bezpośredni wpływa bowiem na status migrujących obywateli Unii. Omówieniu podlega również wymóg posiadania wystarczających środków na utrzymanie uczących się dzieci w przypadku obywateli nieaktywnych ekonomicznie oraz prawo do świadczeń socjalnych dla rodziców dzieci w trakcie edukacji. Nie można pominąć w podejmowanych rozważaniach uprawnień uczących się dzieci migrujących osób prowadzących własną działalność gospodarczą, których pozycja kształtuje się odmiennie od sytuacji dzieci pracowników migrujących. Na tym tle zostają poddane

analizie uprawnień edukacyjnych, które wynikają bezpośrednio z obywatelstwa unijnego oraz pochodne prawo pobytu rodziców, którego źródłem jest obywatelstwo UE. Uprawnienia te ewoluują w przytoczonym orzecznictwie TSUE.

W kontekście rozszerzenia praw przyznanych dzieciom migrujących pracowników nie sposób nie podnieść tematyki solidarności finansowej państw członkowskich, która zamyka rozważania rozdziału IV. W rozdziale tym podejmuję próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie czy wyrównanie szans edukacyjnych, a w konsekwencji wpływ na dostęp do rynku pracy może zwiększyć w przyszłości mobilność pracowników w ramach rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Jednocześnie poddaję analizie czy ujednoczenie standardów edukacyjnych przyczyni się do zwiększenia mobilności pracowników w Unii Europejskiej. Stan prawny rozprawy - czerwiec 2020 r.

Rozdział I: Dziecko i jego prawo do edukacji w świetle regulacji europejskich – analiza wprowadzająca

§ 1. Definicja dostępu do edukacji w Unii Europejskiej

Na potrzeby niniejszej rozprawy doktorskiej należy przyjąć, iż ze względu na jej zakres i cel, pojęcie edukacji zostanie poddane analizie przede wszystkim w świetle dostępu do niej. Przykładowo, w klasie (stosując klasyczne spojrzenie na edukację) każdy uczeń może siedzieć w pierwszych rzędach i, między innymi, zadawać pytania. Współcześnie jednak byłoby wręcz niewyobrażalne, aby pewna grupa musiała siedzieć z tyłu i nie miała prawa do tego, aby zwracać się do nauczyciela. Równie oczywiste jest to, że wszyscy uczniowie powinni być oceniani według określonych kryteriów i swoich osiągnięć, a nie na przykład według pochodzenia rasowego lub etnicznego, czy ustalonej niepełnosprawności – podobnie jak wszyscy studenci powinni uzyskać ten sam dyplom po pomyślnym zaliczeniu tych samych (podobnych) zajęć. Zatem możliwość przyjęcia do wszystkich szkół i na wszystkie rodzaje zajęć, na tych samych warunkach, odpowiada dostępowi do edukacji. Bez takiego dostępu nie można mówić o edukacji. Aby uczynić tę konkluzję jeszcze jaśniejszą, należy przyjąć, iż pojęcie *edukacji* zakłada w sposób nieunikniony *dostęp do* edukacji, a ewentualne oddzielenie tych współlistniejących i współzależnych pojęć pozbawiłoby regulacje europejskie celu, jakim jest walka z dyskryminacją w dziedzinie edukacji⁴.

Na dostęp do edukacji może się składać między innymi: fizyczny dostęp do budynku, narzucanie systemu *numerus clausus* w celu utrzymania kontroli nad liczbą uczniów/studentów, możliwość wypożyczenia lub zakupu podręczników, możliwość pokrycia kosztów na przykład utrzymania. W konsekwencji szkoły, uniwersytety i inne instytucje edukacyjne często przyznają stypendia na pokrycie kosztów realizacji programów edukacyjnych, kosztów podróży poniesionych w związku z odbywaniem studiów za granicą lub kosztów utrzymania (w formie pieniężnej lub rzeczowej, takiej jak na przykład zapewnienie bezpłatnego zakwaterowania lub wyżywienia). Finansowanie jest zasadniczym aspektem dostępu do edukacji. Pominięcie w finansowaniu określonej grupy oznacza – zwłaszcza w przypadku bardzo drogich

⁴ Opinia rzecznik generalnej *Eleanor Sharpston*, ECLI:EU:C:2018:697, pkt 32.

programów edukacyjnych – wykluczenie danej grupy z edukacji. To z kolei utrwala istniejącą dyskryminację takiej grupy. Wysokiej jakości edukacja jest warunkiem wstępnym udanej integracji ze społeczeństwem, dlatego też należy zwrócić uwagę na równe traktowanie w procedurach selekcji (to jest w ramach dostępu do edukacji)⁵. Teleologiczna interpretacja pojęcia *edukacji* wyraźnie przemawia za włączeniem aspektu dostępu do edukacji w zakres przepisów prawa. Analiza pojęcia *edukacji* w szerszym kontekście, to znaczy prawa Unii Europejskiej, prowadzi do tego samego wniosku. Prawo do edukacji (oraz dostęp do szkolenia zawodowego), jak również ochrona przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz niepełnosprawność, są podstawowymi prawami uznanymi, odpowiednio, w art. 14 i 21 KPP UE.

Decydując o sposobie interpretacji pojęcia *edukacja*, należy pamiętać, że kwestia ta znajduje się u zbiegu dwóch praw podstawowych: prawa do nauki oraz zakazu dyskryminacji. W orzecznictwie TSUE omówiono już szeroko wykładnię pojęcia edukacji oraz dostępu do niej w sprawach dotyczących równego traktowania. Tym samym, dla zobrazowania, w skardze wniesionej przez dwóch niemieckich studentów Królestwo Niderlandów odmówiło przyznania finansowania studiów w taki sam sposób jak studentom niderlandzkim⁶. Trybunał orzekł, że zasada równego traktowania podczas przyjmowania na kursy kształcenia dzieci pracowników migrujących, zawarta w art. 12 rozporządzenia (EWG) Nr 1612/68, odnosi się nie tylko do przepisów dotyczących samego przyjmowania, ale również do ogólnych środków mających na celu ułatwienie uczęszczania do placówek oświatowych⁷. W sposób analogiczny, dokonując wykładni art. 7 TEWG (obecnie art. 21 ust. 2 TFUE), Trybunał orzekł, że zasada równego traktowania w zakresie warunków dostępu do

⁵ Ὅτι μὲν οὖν τῶ νομοθέτῃ μάλιστ᾽ ἀπραγματευτέον περὶ τὴν τῶν νέων παιδείαν, οὐδεὶς ἂν ἀμφισβητήσει [...] τίς δ' ἔσται ἡ παιδεία (...) δεῖ μὴ λανθάνειν. Aristotle. W. D. Ross (red.), Aristotle's *Politica*.

⁶ Zob. wyrok TSUE z 15.3.1989 r., *Echternach i Moritz przeciwko Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, 389/87 i 390/87, EU:C:1989:130, pkt 33. We wcześniejszej sprawie, dotyczącej również art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68, Trybunał orzekł w wyroku z 3.7.1974 r., *Casagrande*, 9/74, EU:C:1974:74, pkt 7, że „integracja zakłada, że w przypadku dziecka pracownika będącego cudzoziemcem, który pragnie zdobyć wykształcenie średnie, dziecko to może korzystać ze świadczeń (...) związanych z przyznaniem stypendiów edukacyjnych na takich samych warunkach jak obywatele znajdujący się w podobnej sytuacji”.

⁷ Dyrektywa 2000/43/WE ma na celu wyznaczenie ram walki z dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz wprowadzenie w życie w państwach członkowskich zasady równego traktowania. W dziedzinie, w której znajduje zastosowanie, dyrektywa ta stanowi konkretny wyraz zasady niedyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne ustanowionej w art. 21 KPP UE. Preambuła dyrektywy określa ochronę przed dyskryminacją jako powszechne prawo uznane na mocy różnych umów międzynarodowych.

kształcenia zawodowego ma zastosowanie nie tylko do wymogów określonych przez daną placówkę edukacyjną, takich jak opłaty wpisowe, lecz również do wszelkich środków uniemożliwiających korzystanie z tego prawa, takich jak prawo pobytu w państwie członkowskim, w którym odbywa się kształcenie⁸.

W wyroku *Bidar*⁹ Trybunał wyjaśnił, że w następstwie wprowadzenia pojęcia obywatelstwa Unii do TWE w 1992 r., wraz z rozdziałem poświęconym między innymi edukacji i kształceniu zawodowemu, sytuacja obywatela Unii, który przebywa legalnie w innym państwie członkowskim, mieści się w zakresie stosowania prawa UE, w tym zwłaszcza zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, między innymi w kontekście celów uzyskania pomocy przyznawanej studentom – czy to w formie preferencyjnej pożyczki, czy to w formie stypendium – przeznaczonej na pokrycie ich kosztów utrzymania. Trybunał nie dokonał rozróżnienia między różnymi aspektami dostępu do edukacji objętymi finansowaniem¹⁰. Ponadto, mimo że art. 165 TFUE regulujący kompetencje Unii w dziedzinie edukacji nie wspomina wyraźnie o finansowaniu studiów, artykuł ten posłużył jako podstawa prawna do ustanowienia na przykład programu Erasmus+, który obejmuje między innymi finansowanie mobilności edukacyjnej osób¹¹. Odzwierciedla to znaczenie przypisywane przez prawodawcę unijnego dostępowi do edukacji jako istotnemu aspektowi edukacji¹².

W niniejszej rozprawie doktorskiej, w zakresie w jakim rozważaniom zostaną poddane przepisy chroniące dostęp do edukacji najbardziej dyskryminowanych grup,

⁸ Ponadto w pkt 9, 12 i 13 prawodawca unijny wyjaśnił, że: 1) dyskryminacja ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne może utrudnić osiągnięcie celów traktatu WE, w szczególności doprowadzenia do wysokiego poziomu zatrudnienia i opieki społecznej, wzrostu poziomu jakości życia, wspierania spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności, jak również może szkodzić rozwojowi Unii Europejskiej jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; oraz 2) zakaz wszelkiej dyskryminacji tego rodzaju ma na celu w szczególności zapewnienie rozwoju demokratycznych i tolerancyjnych społeczeństw umożliwiających uczestnictwo wszystkich osób, bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.

⁹ Wyrok TSUE z 15.3.2005 r., *Bidar*, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169.

¹⁰ Zakres dyrektywy 2000/43/WE jest szeroki. Podmiotowy zakres jej zastosowania obejmuje wszystkie osoby fizyczne, które chroni przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Ochrona ta ma zastosowanie zarówno w sektorze publicznym, jak i w sektorze prywatnym, włącznie z instytucjami publicznymi. Rzeczowy zakres zastosowania dyrektywy wykracza poza dostęp do zatrudnienia i prowadzenia działalności na własny rachunek oraz obejmuje wszystkie dziedziny wyczerpująco wymienione w art. 3 ust. 1

¹¹ Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, oraz mając na względzie cel dyrektywy 2000/43/WE i charakter praw, które ma ona chronić, zakres stosowania tej dyrektywy nie może być określany w sposób zawężający. Wniosek ten ma zastosowanie do warunków dyrektywy, które określają jej zakres przedmiotowy, takich jak zatrudnienie, poradnictwo i szkolenie zawodowe, warunki pracy, ochrona społeczna i świadczenia społeczne oraz oczywiście edukacja.

¹² Opinia rzecznik generalnej *Eleanor Sharpston*, ECLI:EU:C:2018:697, pkt 39.

czyli dzieci romskich oraz dzieci z niepełnosprawnościami, przywołane zostaną przepisy dyrektyw 2000/43/WE oraz 2000/78/WE. Warto już we wstępie analizy podkreślić, że w odniesieniu do historii procesu legislacyjnego dyrektywy 2000/43/WE w art. 3 ust. 1 lit. g – we wniosku Komisji – wyjaśniono, że zakres pojęcia *edukacja* należy rozumieć „łącznie z finansowaniem i stypendiami, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową”¹³.

Ostatecznie jednak wyjaśnienia te usunięto z uzgodnionego tekstu dyrektywy. Wylimitowany zapis zawierał również wzmiankę dotyczącą obowiązku poszanowania odpowiedzialności państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych. Zdanie to przywołuje dokładne sformułowanie art. 165 ust. 1 TFUE, określające kompetencje Unii w dziedzinie edukacji. Mimo, że ostatni z wymienionych tu artykułów nie stanowi podstawy prawnej dla przyjętej dyrektywy 2000/43/WE, to przedmiotowy zakres stosowania tego aktu jest oczywiście ograniczony do uprawnień przyznanych Unii. Zatem intencją prawodawcy, który usunął z art. 3 ust. 1 lit. g dyrektywy 2000/43/WE zdanie „w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową”, nie mogła być zmiana zakresu stosowania tego przepisu. Chociaż nie ma pewności co do wspomnianej intencji, jaką kierował się prawodawca przy usuwaniu tego sformułowania, pominięcie wyrażenia o charakterze tautologicznym stanowi samo w sobie wiarygodne wyjaśnienie. Usunięcie sformułowania upraszcza bowiem brzmienie przepisu bez zmiany jego zakresu, podkreślając jednocześnie autonomiczny charakter stosowanych terminów poprzez usunięcie odniesienia do uprawnień państw członkowskich. Ten sam wniosek odnosi się zatem do pierwszej części zdania, którą usunięto, a mianowicie do sformułowania „łącznie z finansowaniem i stypendiami”. Słowa te nie zostały skreślone w celu zawężenia omawianej definicji. Mogło być zupełnie na odwrót i usunięcie to miało na celu zapewnienie szerokiej definicji.

Poradnictwo i szkolenie zawodowe zostały wymienione oddzielnie w art. 3 ust. 1 lit. b dyrektywy 2000/43/WE, co wskazuje na zamiar zawężenia zakresu pojęcia edukacji. Poradnictwo i szkolenie zawodowe są ściśle związane z dostępem do

¹³ Przyznawanie stypendiów jako takie nie odpowiada procesowi intelektualnemu, jakim jest edukacja, a dotyczy raczej dostępu do edukacji.

zatrudnienia, a zatem są one bezpośrednio wymienione właśnie po tej kwestii. W czasie, gdy kształcenie zawodowe było jedynym i tym samym pojęciem związanym z edukacją wymienionym w TEWG, Trybunał stwierdził, że co do zasady studia uniwersyteckie stanowią *kształcenie zawodowe* w rozumieniu art. 128 TEWG, a zatem między innymi dodatkowa opłata wpisowa pobierana od studentów będących obywatelami innych państw członkowskich stanowi dyskryminację ze względu na przynależność państwową, która jest sprzeczna z art. 7 TEWG. Jest oczywiste, że w przywołanym wyroku Trybunał dokonał szerokiej i celowej wykładni pojęcia *kształcenia zawodowego* w celu zakazania dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w kontekście edukacji uniwersyteckiej. W tym przypadku mamy do czynienia z analogią do niniejszej sprawy, gdyż w celu wypracowania szerszego zakresu spornego przepisu należy zastosować te same metody wykładni¹⁴.

Podczas rozprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w sprawie *Maniero*¹⁵, Komisja stwierdziła, że przyznawanie stypendiów może być również objęte art. 3 ust. 1 lit. f dyrektywy 2000/43/WE (świadczenia społeczne). W skardze Komisji stwierdza się, że świadczenia społeczne mają wymiar ekonomiczny lub kulturowy, jak na przykład ulgowe bilety na podróże środkami transportu publicznego lub dofinansowane posiłki podawane w szkołach dla dzieci z rodzin o niskim dochodzie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału stypendium na pokrycie kosztów utrzymania i szkolenia w trakcie studiów prowadzących do przyznania tytułu zawodowego stanowi przywilej socjalny w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia Nr 1612/68.

Zdaniem *E. Sharpston* prawo dostępu do edukacji obejmuje między innymi *horyzontalne* finansowanie studiów, a mianowicie takie, które jest przyznawane wszystkim osobom według kryteriów związanych na przykład z sytuacją dochodową lub zawodową studentów lub ich rodziców. Takie przypadki są zarówno związane z dostępem do edukacji, jak też wchodzą w zakres świadczeń społecznych. Oznacza to, że nie można wykluczyć zbieżności zakresu stosowania obu przepisów. W przypadku jednak, gdy finansowanie przyznawane jest ograniczonej liczbie studentów na podstawie kryteriów związanych z ich osiągnięciami akademickimi lub

¹⁴ Zob. wyrok TSUE z 2.2.1988 r., *Blaizot i in.*, C-24/86, EU:C:1988:43, pkt 10–24, a w szczególności pkt 19, 20, 24.

¹⁵ Wyrok TSUE z 15.11.2018 r., *Heiko Jonny Maniero przeciwko Studienstiftung des deutschen Volkes eV*, C-457/17, ECLI:EU:C:2018:912.

innymi osiągnięciami, należy uznać, że finansowanie to wchodzi w zakres pojęcia *edukacji*.

Z powyższych rozważań wynika, że pojęcie *edukacji*, w świetle dyrektywy 2000/43/WE, powinno podlegać szerokiej wykładni i że obejmuje ono aspekty związane z dostępem do edukacji, takie jak finansowanie poprzez przyznawanie stypendiów. Musi jednak istnieć rzeczywisty związek pomiędzy finansowaniem a edukacją. Stypendium ma taki związek z edukacją w przypadku, gdy obejmuje na przykład wpisowe i czesne, koszty podróży związane z kursami odbywającymi się w innym państwie lub koszty utrzymania, jeżeli celem jest umożliwienie studentom uczęszczania na kursy. Kontrola tych aspektów spoczywa na sądzie krajowym. Pojęcie *edukacji* w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. g dyrektywy 2000/43/WE obejmuje przyznawanie stypendiów mających na celu wspieranie projektów badawczych lub studiów za granicą. Zbadanie istnienia rzeczywistego związku między finansowaniem a edukacją spoczywa na sądzie krajowym.

Trybunał w przywołanej sprawie *Maniero* uznał, że w odniesieniu do przedmiotowego zakresu stosowania dyrektywy 2000/43/WE, z jej motywu 12 wynika, że w celu zapewnienia rozwoju demokratycznych i tolerancyjnych społeczeństw, umożliwiających uczestnictwo w życiu społecznym wszystkich osób, bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, szczególne działanie w dziedzinie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne musi wykraczać poza działalność zarobkową oraz niezarobkową i powinno objąć dziedziny takie, jak wymienione w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy¹⁶.

Zdaniem Trybunału ze względu na cel dyrektywy 2000/43/WE i charakter praw, które ma chronić, zakres jej stosowania nie może być określany w sposób zawężający. Przemawia za tym również fakt, iż w rozpatrywanej dziedzinie owa dyrektywa jest jedynie wyrazem zasady równości, która stanowi jedną z zasad ogólnych prawa Unii, uznaną w art. 21 Karty KPP¹⁷. Trybunał Sprawiedliwości zgodził się z opinią rzecznik generalnej, że po pierwsze celowościowa wykładnia pojęcia *edukacji* w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. g dyrektywy 2000/43/WE wymaga, aby dostęp do edukacji był uważany za jeden z zasadniczych aspektów tego pojęcia. Bez

¹⁶ Wyroki TSUE: z 12.5.2011 r., *Runevič-Vardyn i Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, pkt 41; a także z 16.7.2015 r., *CEZ Razpredelenie Bulgaria*, C-83/14, EU:C:2015:480, pkt 40.

¹⁷ Wyroki TSUE: z 12.5.2011 r., *Runevič-Vardyn i Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, pkt 43; a także z 16.7.2015 r., *CEZ Razpredelenie Bulgaria*, C-83/14, EU:C:2015:480, pkt 42.

umożliwienia dostępu do edukacji nie ma ona racji bytu. Dopuszczenie dyskryminacji na etapie dostępu do edukacji godziłoby w cel dyrektywy, którym jest zwalczanie dyskryminacji w odniesieniu do edukacji. Ponadto należy uznać, że koszty związane z udziałem w projekcie badawczym lub programie edukacyjnym stanowią część składową dostępu do edukacji, a tym samym mieszczą się w pojęciu *edukacji*, gdyż dostępność środków finansowych, od których uzależniony jest taki udział, może być warunkiem dostępu do wspomnianego projektu lub programu. Z tego względu należy uznać także, że świadczenia finansowe w formie stypendiów mieszczą się w zakresie pojęcia *edukacja* w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. g dyrektywy 2000/43/WE, gdyż istnieje bezpośredni związek między tymi świadczeniami finansowymi a udziałem w projekcie badawczym lub konkretnym programie edukacyjnym, które objęte są tym pojęciem. Tak jest w szczególności w wypadku, gdy świadczenia finansowe są związane z udziałem potencjalnych kandydatów w projekcie badawczym lub programem studiów, mają na celu usunięcie niektórych lub wszystkich potencjalnych przeszkód finansowych w takim udziale i są odpowiednie do osiągnięcia tego celu¹⁸.

§ 2. Prawo dziecka do edukacji

Definicja edukacji, którą w swej opinii przedstawiła 11.9.2018 r. rzecznik generalna *E. Sharpston* we wspomnianej już sprawie *Maniero*¹⁹, określa powszechne rozumienie edukacji jako aktu lub procesu zdobywania wiedzy, a w szczególności w okresie dzieciństwa i dorastania²⁰. Rzecznik podkreśliła jednak przy tym, że nie brakuje innych definicji edukacji. Na przykład Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Kształcenia za edukację uznaje procesy, za pomocą których społeczeństwa świadomie przekazują zgromadzone informacje, wiedzę, pojmowanie, postawy, wartości, umiejętności, kompetencje i zachowania pomiędzy pokoleniami, w tym komunikację, której celem jest uczenie się²¹.

¹⁸ Wyrok TSUE z 15.11.2018 r., *Heiko Jonny Maniero przeciwko Studienstiftung des deutschen Volkes eV*, C-457/17, ECLI:EU:C:2018:912, pkt 35–29.

¹⁹ Opinia rzecznik generalnej *Eleanor Sharpston*, ECLI:EU:C:2018:697.

²⁰ Taka definicja edukacji znajduje się w słowniku Collins English Dictionary. Słownik Oxford English Dictionary definiuje ją z kolei jako „systematyczny proces nauczania lub pobierania nauki, szczególnie w szkole lub na uniwersytecie”. Obydwie definicje odpowiadają łącznie zwykłemu rozumieniu pojęcia „edukacji”.

²¹ Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Kształcenia stanowi punkt odniesienia dla międzynarodowej klasyfikacji organizacji programów edukacyjnych i powiązanych z nimi kwalifikacjami według poziomów i dziedzin zaproponowanych przez Organizację Narodów

Wynika z tego, że edukacja jest procesem intelektualnym. Edukacja składa się zatem z dwóch aspektów: merytorycznego („intelektualnego”) oraz funkcjonalnego („procesu”). Zazwyczaj, choć nie zawsze, edukacja odbywa się w szkole lub na uniwersytecie. I chociaż w kontekście edukacji przychodzą nam na myśl przede wszystkim młodzi ludzie, należy podkreślić, że edukacja dotyczy wszystkich grup wiekowych.

Prawo do edukacji oznacza, że każdy człowiek ma prawo do bezpłatnej nauki przynajmniej na poziomie podstawowym. Każda osoba, której odmawia się dostępu do edukacji na poziomie podstawowym, może domagać się umożliwienia pobierania nauki. Władze publiczne na poziomie krajowym, jak również społeczność międzynarodowa na tym poziomie, są odpowiedzialne za to, aby z prawa do edukacji korzystał każdy bez żadnych wyjątków. Zgodnie z Milenijnymi Celami Rozwoju²², które Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło w ramach Projektu Milenijnego w 2000 r. (a następnie we wrześniu 2015 r. zatwierdziło kolejne Cele Rozwoju²³) rządy, władze lokalne, organizacje pozarządowe oraz agendy ONZ skupiają się na tym, aby wszystkie dzieci w wieku szkolnym, niezależnie od płci, przynależności etnicznej czy wyznania, chodziły przynajmniej do szkoły podstawowej oraz zdobywały wykształcenie dobrej jakości. Dlatego główne wartości, na które zorientowane są rozmaite działania na rzecz powszechnej edukacji, to jakość i równość. Ważne jest to, by wszystkie dzieci nie tylko były zapisane do szkoły, ale też aby uczęszczały do niej i kończyły ją w odpowiednim czasie, posiadając umiejętności czytania i pisania. Choć wykładnia prawa do edukacji stanowi, że dotyczy ona tylko wykształcenia na poziomie podstawowym, to panuje powszechna zgoda, że wraz ze zwiększeniem dostępu do oświaty na poziomie podstawowym powinny rosnąć możliwości uczęszczania do szkół ponadpodstawowych. Już samo ich istnienie korzystnie wpływa na edukację. Rośnie także jakość edukacji oferowanej przez szkoły podstawowe²⁴.

Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO). Definicja ta została częściowo powtórzona jako definicja „edukacji” w art. 2 lit. d rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 452/2008 z 23.4.2008 r. dotyczącego tworzenia i rozwoju statystyk z dziedziny edukacji i uczenia się przez całe życie (Dz.Urz. UE L Nr 145, s. 227 ze zm.).

²² Zob. <https://www.un.org/millenniumgoals/> (dostęp: 13.10.2019 r.); zob. szerzej: *J. Sachs, Koniec z nędzą*, s. 216; OECD Development Assistance Committee: Final ODA Data for 2003, 8–9.12.2004; *J. Sachs, Koniec z nędzą*, za: UN Millenium Project, Investing in Development.

²³ *A. Gulland, UN adopts new global.*

²⁴ Prawo do edukacji, s. 7.

Używany w języku prawniczym termin *prawo do nauki* nie jest ścisły. Pod określeniem *prawo do nauki* kryje się nieco inna treść niż wynikałoby to z literalnej wykładni, a mianowicie prawo do kształcenia, oświaty, wykształcenia. W dokumentach międzynarodowych, takich jak: Powszechna deklaracja praw człowieka²⁵, Europejska konwencja o ochronie praw człowieka²⁶ oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej używa się takich terminów jak: *right to education* w języku angielskim, *droit à l'éducation* w języku francuskim lub *Recht auf Bildung* w języku niemieckim. Terminy te nie mają precyzyjnego odpowiednika w języku polskim, a tłumaczone są jako: edukacja, wychowanie, wykształcenie, oświata, nauka, nauczanie. W istocie rzeczy pod określeniami tymi kryje się dostęp do wiedzy i jednocześnie możliwość zdobywania tej wiedzy w szkole. Spornym na tym tle może być zakres wspomnianego prawa, w szczególności okres, przez jaki uprawniony może z niego korzystać. Niewątpliwie treść prawa do nauki z jednej strony pozostaje w związku z szeroko pojętym prawem uczestniczenia w życiu kulturalnym, prawem do informacji²⁷.

Ze względu na temat tej rozprawy doktorskiej, szczególne znaczenie ma KPP UE, o czym będzie szerzej w dalszej jej części. Niemniej – art. 14 KPP UE, zatytułowany *prawo do nauki*, stanowi, że każdy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego. Należy zwrócić uwagę, że prawo do kształcenia zawodowego zostało zawarte w tytule poświęconym prawu do nauki. We wspomnianej sprawie *Blazot* Trybunał stwierdził, że co do zasady studia uniwersyteckie stanowią kształcenie zawodowe. Wnioskować by można zatem, że *nauka* jest pojęciem szerszym niż *edukacja*. Bazując na tym założeniu należałoby założyć, że edukacja – będąc procesem związanym z okresem dojrzewania – odbywa się poniżej poziomu uniwersyteckiego. Nauka zaś obejmuje kształcenie zawodowe, do którego należy również zaliczyć studia wyższe. W praktyce jednak, w rozumieniu potocznym, oba te pojęcia są używane zamiennie.

Czy z prawa do edukacji można zatem wywodzić obowiązek nauki? Obowiązek państwa realizowany w celu zapewnienia skuteczności wykonywania prawa do edukacji przejawia się w obowiązku kształcenia spoczywającym na jednostce. Należy się zastanowić na ile zakres kształcenia mieści się w sferze

²⁵ Przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 10.12.1948 r.

²⁶ Po uzyskaniu niezbędnych 10 ratyfikacji weszła w życie 3.9.1953 r.

²⁷ *J. Sobczak*, (w:) *A. Wróbel* (red.), *Karta Praw Podstawowych*, kom. do art. 14 KPP UE, s. 551.

kompetencji państwa, a na ile w zakresie praw opiekunów prawnych, którzy odpowiadają za zapewnienie dziecku odpowiednich warunków stanowiących podstawę godnego życia w przyszłości, równocześnie zachowując prawo do decydowania o zakresie wychowania dziecka. Ponadto, podmiotem prawa do edukacji jest dziecko. To jednak na jego opiekunie prawnym spoczywa obowiązek realizacji prawa do edukacji przysługującego dziecku. Zatem to od opiekuna wymaga się realizacji skuteczności prawa do edukacji, przesuwając tym samym ciężar obowiązku państwa na stronę dorosłej jednostki.

I. Definicja i status dziecka w świetle koncepcji praw człowieka

Z punktu widzenia nauk prawnych prawa dziecka należy zaliczyć do praw człowieka. Fundamentalny dokument – Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r., jest jednym z podstawowych instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka. Konwencja, w art. 1, definiuje dziecko jako każdą istotę ludzką w wieku poniżej osiemnastu lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletność. Pod pojęciem *dziecko*, zgodnie z myślą wyrażoną przez polskiego ustawodawcę w ustawie z 6.1.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka²⁸, rozumiemy każdą istotę ludzką od poczęcia do osiągnięcia pełnoletności. Zgodnie z Deklaracją Praw Dziecka²⁹ z 1959 r. oraz Konwencją o prawach dziecka, w niniejszej analizie zostaną zatem przywołane głównie te akty prawne, które odnosić się będą do tak wyodrębnionej grupy wiekowej, uważając, że dziecko, z uwagi na swoją niedojrzałość fizyczną oraz umysłową, wymaga szczególnej opieki i troski, w tym właściwej ochrony prawnej, zarówno przed jak i po urodzeniu.

Ochrona praw człowieka to ochrona podstawowych dóbr osoby ludzkiej. Tytułem wprowadzenia należy w tym miejscu podkreślić, że prawa człowieka są to powszechne prawa moralne o charakterze podstawowym, przynależne każdej jednostce w jej kontaktach z państwem. Prawa człowieka należą do kategorii praw moralnych. Różnią się jednak pod pewnymi względami od innych takich praw. Prawo moralne może być przynależne jednostce z racji jej osiągnięć czy też pozycji w

²⁸ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 141.

²⁹ Uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20.11.1959 r.; zob. A. Klafkowski, Prawo międzynarodowe publiczne, s. 283.

społeczeństwie. Natomiast prawa człowieka są powszechne, przynależne wszystkim ludziom, we wszystkich sytuacjach i niezależnie od pozycji społecznej³⁰, co w przypadku edukacji dzieci wychowywanych w różnych rodzinach tym bardziej nabiera szczególnego znaczenia. Pojęcie praw człowieka (ze względu na ramy pracy doktorskiej ujmując ten problem generalnie tylko) opiera się na założeniach, że każda władza jest ograniczona, a każda jednostka posiada sferę autonomii, do której nie ma dostępu oraz że każdy może się domagać od państwa ochrony swoich praw.

Nie wypracowano jednak, co zrozumiałe, jednej definicji praw człowieka. Opracowana przez grupę autorów z różnych państw Encyklopedia międzynarodowego prawa publicznego definiuje prawa człowieka jako te wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowania właśnie jako praw, zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami, wszyscy ludzie powinni móc domagać się od społeczeństwa, w którym żyją³¹. W definicji tej główny nacisk położono na moralne prawo domagania się od społeczeństwa respektowania praw człowieka. Wybitny amerykański prawnik konstytucjonalista. *L. Henkin*, wprowadził jeszcze kilka dodatkowych określeń dla praw człowieka³². Są to prawa jednostek żyjących w społeczeństwie, co zobowiązuje społeczeństwa do realizacji roszczeń wynikających z tych praw. Mają one charakter uniwersalny i należą do wszystkich ludzi żyjących w każdym społeczeństwie. Mają też charakter podstawowy, co oznacza, że nie trzeba ich uzasadniać, powołując się na jakiegokolwiek inne prawa. Nie oznacza to jednak, że prawa człowieka mają charakter absolutny: mogą one podlegać ograniczeniom, ale tylko w wyjątkowych, z góry przewidzianych wypadkach i zgodnie z uznanymi procedurami, a nie według dowolnego uznania.

Ratyfikując Konwencję o prawach dziecka, państwa zobowiązały się do uznania dobra dziecka za najwyższy cel w traktowaniu człowieka – dziecka. Prawa dziecka, podobnie jak prawa człowieka, podzielone są według kategorii na prawa, spośród których wyróżnia się prawa osobiste, umożliwiające rozwój dziecka, w tym prawo do życia, prawo do tożsamości, prawo do rozwoju, prawo do wychowania w rodzinie, prawo do wyrażania własnych poglądów oraz prawo do informacji, z których

³⁰ *W. Osiatyński*, Wprowadzenie do praw człowieka; szerzej na temat praw człowieka zob.: *P. Cegielko*, Prawa i wolności ekonomiczne i socjalne; *K. Dzetsiarou*, *T. Konstadinides*, *T. Lock*, *N. O'Meara*, Human Rights Law; *P. Gragal*, A Giant Leap; *R. Kapur*, Human Rights.

³¹ Encyklopedia of Public International Law, vol. 8, s. 268.

³² Zob. *L. Henkin*, The Age of Rights, s. 2–5.

wszystkie mają bezpośredni związek z prawem dostępu do kształcenia. Prawa polityczne lub publiczne, dzięki którym dziecko wyraża swoje poglądy i uczestniczy w życiu swojej grupy, społeczności i państwa to prawo do wyrażania własnych poglądów i prawo do uczestniczenia w stowarzyszeniach. Te prawa również mogą być realizowane dzięki wcześniejszej edukacji. Prawa socjalne są zaś obowiązkami państwa do stworzenia odpowiednich warunków dla rozwoju umysłowego i fizycznego dziecka. Są nimi prawo do godnych warunków życia i odpowiedniego poziomu życia, prawo do opieki zdrowotnej i prawo do odpoczynku. Skuteczny dostęp do wyżej wymienionych praw zapewnia również realizację prawa do edukacji. Ostatecznie prawa ekonomiczne umożliwiają dziecku przygotowywanie się do niezależności materialnej i możliwości usamodzielnienia się w społeczeństwie. Najważniejszym z nich jest prawo do nauki³³.

Prawa socjalne, czyli prawa do świadczeń, to roszczenie jednostki, które nie dotyczy samego mechanizmu realizacji praw, lecz konkretnej materialnej treści pewnych praw. Taki właśnie charakter ma prawo do nauki. Prawa socjalne gwarantują jednostce minimum bezpieczeństwa ekonomicznego, bez którego nie mogłaby ona dochodzić swych praw w sposób godny. Prawa socjalne różnią się zasadniczo od innych praw. Upoważniają bowiem jednostkę do tego, by domagała się od państwa pewnych dóbr i usług, które inni obywatele zdobywają sami dzięki własnej pracy lub drogą wymiany rynkowej. W przypadku tych praw przedmiotem roszczenia jest świadczenie jakiejś wartości. Roszczenie to jest skierowane do społeczeństwa. To właśnie społeczeństwo „jest winne” jednostce pewne minimum bezpieczeństwa socjalnego. Społeczeństwo jednak nie ma osobowości prawnej, dlatego też spłaca swój „dług” wobec jednostki za pośrednictwem państwa. Państwo ma wówczas obowiązek podejmowania działań – poprzez na przykład akty redystrybucji wytworzonego dochodu narodowego – które umożliwiłyby realizację praw socjalnych³⁴. Prawa tego rodzaju są więc „prawami przez państwo”. Ważne jest jednak, że roszczenia o takie świadczenia są również skierowane do państwa.

Warto przy tym pamiętać, że państwo jest tu najczęściej rozumiane w bardzo szerokim tego słowa znaczeniu. Obejmuje wszelką władzę publiczną, a więc także władze samorządowe oraz instytucje i osoby, które wykonują prace zlecone na rzecz i

³³ Za <https://brpd.gov.pl/prawa-dziecka> (dostęp: 21.11.2018 r.).

³⁴ Zob. szerzej: A. Rzepliński (red.), Prawa człowieka.

w imieniu państwa. Zatem na przykład różnorakie ograniczenia władzy publicznej z tytułu praw i wolności jednostki odnoszą się również do dyrekcji oraz personelu szkół niepublicznych (prywatnych), jeśli wypełniają oni zlecone przez państwo obowiązki edukacyjne³⁵. Należy też podkreślić, że państwa członkowskie UE, a także państwa sygnatariusze EKPC, nie są beneficjentami praw podstawowych, lecz zobowiązanymi z tytułu tych praw. Państwa członkowskie mają obowiązek poszanowania i ochrony tych praw nie we własnym interesie, ale w interesie podmiotów prawa. Przed kim bowiem państwa miałyby chronić swoje prawa podstawowe? Nie przed samymi sobą, tylko przed podmiotami prawa. Byłoby to sprzeczne z samą logiką praw podstawowych, tak jak pojmuje się ją od czasów Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r., zgodnie z którą celem nie jest ochrona władzy publicznej przed jednostką, ale jednostki przed władzą publiczną³⁶. Również karanie należy do władzy publicznej, wyposażonej w uprawnienie do tworzenia prawa. Władza publiczna dysponuje tymi uprawnieniami w celu zakazania zachowań, które stanowią według niej naruszenie standardów uważanych za zasadnicze w świetle moralności społecznej lub podstawowych zasad funkcjonowania, a więc działań naruszających to, co powszechnie nazywane jest porządkiem publicznym³⁷.

Parafrazując zdanie profesor *H. Waśkiewicz*, można powiedzieć, że prawa dziecka nie są, jak chcą niektórzy, tylko roszczeniami o charakterze czysto moralnym ani tylko wartościami lub ideałami do zrealizowania w życiu społecznym. Nie są również tylko postulatami, jakie członkowie społeczeństwa mogą ewentualnie wypowiedzieć pod adresem władzy państwowej, do których uwzględnienia władza państwowa nie jest zobowiązana. Prawa dziecka są prawami podmiotowymi, które przysługują każdemu dziecku z tytułu prawa naturalnego³⁸. Prawa dziecka należy traktować jako prawa podmiotowe, wywodzące się z prawa naturalnego i przysługujące każdemu dziecku, wraz z możliwością ich poznania i ochrony. W związku z tym dzieciom przysługuje prawo do dochodzenia roszczeń w przypadku ewentualnych naruszeń, czego dokonywać mogą samodzielnie lub poprzez przedstawiciela, według odpowiednich regulacji ustawodawstwa krajowego.

³⁵ Zob. <http://www.hfhr.pl/publication/wprowadzenie-do-pojecia-praw-czlowieka/> (dostęp: 6.10.2019 r.).

³⁶ Opinia rzecznika generalnego *Macieja Szpunara*, ECLI:EU:C:2018:870, pkt 53.

³⁷ Opinia rzecznika generalnego *Yves'a Bota*, ECLI:EU:C:2016:370, pkt 20.

³⁸ *Za P. J. Jaros*, Prawa dziecka.

Możliwość dochodzenia praw została wzmocniona na gruncie prawa międzynarodowego dzięki uchwaleniu III Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka³⁹ w 2011 r. Protokół ten zwiększa gwarancję ochrony praw dziecka przed ich naruszeniami ze strony państwa, rozszerza kompetencje Komitetu Praw Dziecka ONZ o mechanizm przyjmowania i rozpatrywania indywidualnych oraz międzypaństwowych zawiadomień o naruszenie praw dziecka. Wyposaża on dodatkowo Komitet Praw Dziecka w mechanizm rozpoznawania indywidualnych przypadków naruszenia praw dziecka. Umożliwia składanie takich skarg, jeśli na poziomie narodowym nie podjęto skutecznych środków zaradczych⁴⁰.

Również Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, czyli umowa międzynarodowa, na mocy której państwa-strony zobowiązały się do przestrzegania wymienionych w niej praw podstawowych, umożliwia wniesienie skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Trybunał Praw Człowieka jest instytucją międzynarodową, powołaną do rozpatrywania skarg wnoszonych przez jednostki zarzucające państwu-stronie naruszenie praw zawartych w Europejskiej konwencji praw człowieka lub w jej protokołach dodatkowych (a także skarg międzypaństwowych, co pozostaje jednak w tym wypadku poza zakresem analizy). Wniesienie pozwu, zawiadamiającego Trybunał w Strasburgu o naruszeniu praw konwencyjnych, powoduje zainicjowanie postępowania, którego celem jest rozstrzygnięcie, czy faktycznie doszło do naruszenia tych praw. Pozew może zostać wniesiony wyłącznie przeciwko państwu-stronie Konwencji, czyli temu państwu które ratyfikowało EKPC oraz wybrany protokół dodatkowy, jeżeli podniesiony zarzut dotyczy praw gwarantowanych tym protokołem. Przedmiotem skargi mogą być wyłącznie zachowania (działania lub zaniechania) władz publicznych danego państwa-strony. Nie istnieje możliwość wniesienia skargi przeciwko osobom fizycznym, ani organizacjom prywatnym. Skarga może zostać wniesiona przez każdą osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej lecz posiadającą zdolność prawną, która stała się ofiarą naruszenia któregoś z

³⁹ Trzeci Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie procedury składania zawiadomień został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 19.12.2011 r.

⁴⁰ M. Michalak w wywiadzie dla PAP: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/dzis-23-rocznica-podpisania-konwencji-o-prawach-dziecka,47831.html> (dostęp: 17.10.2019 r.).

praw gwarantowanych przez Konwencję lub jej protokoły dodatkowe, przy czym naruszenie to musi dotyczyć jej osobiście⁴¹.

Dziecko jest więc pełnym podmiotem praw człowieka i nie posiada tych praw częściowo. Nie znajduje się również w sytuacji, w której należałoby stwierdzić, że pełnym podmiotem stanie się dopiero w wieku dorosłym, po osiągnięciu odpowiednich zdolności, czy możliwości. Pełnym prawem dziecka jest jego pełne prawo człowieka, czyli zasadniczo to, co jest dla niego dobrem, a więc dokładnie to, co prawo nazywa dobrem dziecka. Co więcej, mniejszy stopień rozwoju, bycie słabszym, czy niepełnosprawnym, nie jest powodem ograniczania ochrony, ale przeciwnie, jest racją szczególnej, pełniejszej ochrony tych praw, dyktowanej szczególną troską o dziecko i wynikającej z niej szczególnej opieki nad dzieckiem⁴². Konieczność różnicowania standardów wynikająca ze specyfiki dóbr dziecka, jak i potrzebę szczególnej ochrony należy uznać za zasadnicze racje, dla których powstał wyspecjalizowany instrument służący ochronie dzieci⁴³.

Należy podkreślić, że to co jest prawem człowieka czy dziecka, powinno być jego dobrem. Jest też oczywiste, że co innego będzie dobrem dla dziecka, a co innego dla osób dorosłych. Komitet Praw Człowieka wypowiadał się, że realizacja zasady korzystania z praw i wolności na warunkach równości nie zawsze wymaga identycznego traktowania⁴⁴. Zasada, iż każde dziecko ma prawo do szacunku dla swojej indywidualności, troskliwej opieki i poważnego traktowania jako odrębnej, pełnoprawnej osoby posiada powszechny charakter i nie jest kwestionowana przez większość państw świata.

⁴¹ Zob. szerzej: *W. Czaplinski, A. Wyrozumska*, Prawo międzynarodowe publiczne, 2004; *T. Srogosz, J. Barcik*, Prawo międzynarodowe publiczne; *A. Mowbray*, A New Strasbourg Approach, s. 385–386 oraz *A. Mowbray*, The Creativity, s. 57; także *E. Brzozowska-Kowalka*, Jak złożyć skargę oraz też, Wykonywanie wyroków.

⁴² Zob. preambuła Konwencji o prawach dziecka; jednoznaczny w tej materii jest też m.in. art. 23 PrDziecK; zob. także art. 25 ust. 2 PDPC; zob. także art. 1-3 ust. 4 Traktatu Ustanawiającego Konstytucję Europejską.

⁴³ *M. Piechowiak*, Czy prawa dziecka wystarczą, s. 8–22.

⁴⁴ Uwagi ogólne uchwalone 28.7.1982 r. (w:) *A. Michalska*, Komitet Praw Człowieka, s. 108; Komitet Praw Człowieka jest organem nadzorującym wykonywanie Międzynarodowego paktu praw osobistych i politycznych z 1966 r. (nowy przekład), (w:) *M. Piechowiak, R. Hliwa* (red.), Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych; uwagi ogólne wydawane przez Komitet, choć przede wszystkim dotyczą interpretacji tego Paktu, to jednak stanowią ważną podstawę interpretacji innych instrumentów ochrony praw człowieka.

II. Prawo dziecka do nauki

Kształcenie jest tożsame z nabyciem wiedzy⁴⁵. Prawo do edukacji można zatem rozumieć jako prawo do nauki. Jest ono jednym z praw, które niewątpliwie na obecnym etapie rozwoju społeczeństw europejskich stanowi prawo niezbywalne. I tak, jak w przypadku godności, nikt nie nadaje ani nie przyznaje praw człowieka, nikt też nie może zostać pozbawionym tych praw. Skoro nie można zrzec się godności, nie można się także zrzec innych praw człowieka. Zgoda na to, aby go torturowano albo uczyniono niewolnikiem, czy dobrowolna rezygnacja z nauki na poziomie podstawowym⁴⁶, nie zmieniają faktu, że tortury, niewolnictwo czy brak nauki na poziomie podstawowym są niedopuszczalne i stanowią naruszenie praw człowieka. Wrodzoność praw wskazuje na fakt ontyczny – na nieodłączność praw od bytu ludzkiego. Stąd bycie człowiekiem nie może być traktowane jedynie jako racja stosowania pewnych, tak lub inaczej pojętych, standardów normatywnych. Bycie człowiekiem jest racją istnienia podstawowych praw⁴⁷.

W art. 26 PDPC stwierdzono, iż „Każdy człowiek ma prawo do nauki. Nauka jest bezpłatna, przynajmniej na poziomie podstawowym. Nauka podstawowa jest obowiązkowa. Oświata techniczna i zawodowa jest powszechnie dostępna, studia wyższe są dostępne dla wszystkich na zasadzie równości w zależności od zalet osobistych (ust. 1). Celem nauczania jest pełny rozwój osobowości ludzkiej i ugruntowanie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Krzewi ono zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami, grupami rasowymi lub religijnymi; popiera działalność organizacji Narodów Zjednoczonych zmierzającą do utrzymania pokoju (ust. 2). Rodzice mają prawo pierwszeństwa w wyborze nauczania, które ma być dane ich dzieciom (ust. 3)”. W toku przygotowywania wspomnianej deklaracji sporne okazało się to, czy człowiek ma prawo do *nauki*, czy jedynie do *kształcenia* i to na poziomie podstawowym. Wątpliwości budziło także, czy prawo do nauki jest wyłącznie prawem dzieci, czy też obejmuje dorosłych. Jakkolwiek regulacja art. 26 PDPC zdaje się kłaść nacisk na nauczanie dzieci, to jednak jego

⁴⁵ K. Szymala, *Edukacja*, s. 83–88.

⁴⁶ Zob. art. 13 i 14 MPPGSiK; tekst np. w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka*, s. 26 i n.

⁴⁷ Por. H. H. Cohn, *On the Meaning*, s. 231 i n.

zakresem objęci są wszyscy, a więc także osoby dorosłe⁴⁸. Nie jest to jednak przedmiotem niniejszej rozprawy.

Należy uznać, że europejski system prawny (w tym wypadku tworzony zwłaszcza przez Europejską konwencję praw człowieka, Konwencję o prawach dziecka, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych) obliguje państwa kontynentu do uznania prawa każdego do nauki.

Prawo do nauki zostało wyrażone w regulacji art. 13 MPPGSiK. W przepisie tym stwierdzono, że państwa będące stronami paktu uznają prawo każdego do nauki. Zadeklarowano także, że nauczanie powinno zmierzać do pełnego rozwoju osobowości i poczucia godności ludzkiej, umacniać poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności. Wskazano cele nauki, podkreślając, że powinna ona umożliwiać wszystkim efektywny udział w wolnym społeczeństwie, rozwijać zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami i wszystkimi grupami rasowymi, etnicznymi lub religijnymi, jak również popierać działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz utrzymania pokoju. W art. 13 ust. 3 MPPGSiK, precyzując zakres prawa do nauki, stwierdzono, że nauczanie podstawowe będzie obowiązkowe, bezpłatne i dostępne dla wszystkich. Natomiast nauczanie średnie w jego różnych formach, w tym także nauczanie techniczne i zawodowe, ma być powszechnie dostępne dla wszystkich, w wyniku zastosowania wszelkich odpowiednich środków, w szczególności stopniowego wprowadzania bezpłatnej nauki. Nie ma być jednak – jak wynika z treści art. 13 ust. 2 MPPGSiK – obowiązkowe.

W zakresie nauczania wyższego w MPPGSiK stwierdzono, że będzie ono w równym stopniu dostępne dla wszystkich, na podstawie kryterium zdolności, w wyniku zastosowania odpowiednich środków, w szczególności stopniowego wprowadzania bezpłatnej nauki. W tym miejscu nie sposób nie zauważyć, że upowszechnienie nauczania wyższego – przynajmniej w Polsce i niektórych innych państwach Europy Środkowej – nastąpiło w wyniku odmiennego procesu, a mianowicie rozwoju odpłatnego kształcenia, w pierwszym rzędzie w wyższych szkołach niepublicznych, a także rozwoju płatnych studiów niestacjonarnych i wieczorowych w szkołach publicznych.

⁴⁸ Zob. szerzej: *J. Mikosz*, Prawo do nauki, s. 980–984.

Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych posługuje się także terminem *nauczania elementarnego*, które nie jest synonimem *nauczania podstawowego*, lecz stanowi jego część. Nauczanie elementarne, wyraźnie skierowane do osób dorosłych, przeznaczone jest dla tych, którzy nie otrzymali pełnego wykształcenia podstawowego. W treści art. 13 ust. 2 lit. e MPPGSiK zastrzeżono, że rozwój systemu szkół wszystkich stopni będzie aktywnie kontynuowany, a towarzyszyć mu będzie „odpowiedni system stypendiów, przy czym warunki materialne personelu nauczającego będą stale poprawiane”. Trudno jednak powstrzymać się od refleksji, że przynajmniej w odniesieniu do sytuacji polskiej, w obecnych warunkach istnieje wyraźna tendencja do likwidacji bądź ograniczenia zdobytych przez nauczycieli uprawnień socjalnych oraz obciążenia ich znacznie większymi obowiązkami dydaktycznymi i organizacyjnymi za mniejsze wynagrodzenie⁴⁹.

W ust. 3 art. 13 MPPGSiK nałożono na państwa-strony obowiązek poszanowania wolności rodziców lub opiekunów prawnych dzieci do wyboru dla nich szkół innych niż założone przez władze publiczne, ale odpowiadających minimalnym wymaganiom w zakresie nauczania, ustalonym i zatwierdzonym przez państwo, a także do zapewnienia swoim dzieciom wychowania religijnego i moralnego, zgodnie z własnymi przekonaniami. Wyraźnie jednak stwierdzono, że żadne z postanowień art. 13 MPPGSiK „nie może być interpretowane w sposób naruszający wolność osób i instytucji do tworzenia i prowadzenia zakładów oświatowych z zastrzeżeniem, że będą przestrzegane zasady określone w tym przepisie oraz że nauka w tych zakładach będzie odpowiadać minimalnym wymaganiom, jakie ustali państwo” (art. 13 ust. 4 MPPGSiK). W treści art. 14 MPPGSiK nałożono na państwa będące stronami paktu obowiązek opracowania i przyjęcia szczegółowego planu działania w celu stopniowego wprowadzenia w życie „w ciągu rozsądnej liczby lat ustalonej w planie, zasady obowiązkowej, bezpłatnej nauki dla wszystkich”⁵⁰.

Przywoływana już Karta praw podstawowych Unii Europejskiej i jej kluczowy dla tematyki analizy art. 14, zapewnia prawo do nauki. Artykuł ten jest oparty zarówno na wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich, jak i na art. 2 Protokołu dodatkowego do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i praw

⁴⁹ J. Sobczak, (w:) A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych, kom. do art. 14 KPP UE, s. 554–555.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 555.

podstawowych. Uznano za wskazane rozszerzenie tego artykułu o dostęp do kształcenia zawodowego i ustawicznego (pkt 15 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników⁵¹ i art. 10 EKS) oraz o zasadę bezpłatnej nauki obowiązkowej. W obecnym brzmieniu zasada ta oznacza jedynie, że w przypadku nauki obowiązkowej każde dziecko powinno mieć dostęp do bezpłatnych instytucji oświatowych. Nie oznacza to, że wszystkie instytucje oświatowe, w szczególności prywatne, które prowadzą edukację lub kształcenie zawodowe i ustawiczne, mają być bezpłatne. Artykuł ten nie zakazuje także, aby niektóre szczególne formy kształcenia były odpłatne, jeżeli państwo podejmuje środki mające na celu przyznanie rekompensaty finansowej.

Protokół dodatkowy Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w art. 2 poświęconym prawie do nauki stanowi, iż nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki. W regulacji art. 28 PrDziecK sformułowano prawo dziecka do nauki, nakładając na państwa będące jej stronami obowiązek uznania tego prawa na zasadzie równych szans. W treści wspomnianego przepisu państwa będące stronami Konwencji zobowiązywały się, że uczynią nauczanie podstawowe obowiązkowym i bezpłatnym dla wszystkich oraz że będą popierać rozwój różnorodnych form szkolnictwa średniego, zarówno ogólnokształcącego, jak i zawodowego, czyniąc je dostępnymi dla każdego dziecka. Zobowiązały się również, że podejmą odpowiednie kroki w tym kierunku przez wprowadzenie bezpłatnego nauczania oraz udzielanie w razie potrzeby pomocy finansowej. Zobowiązano także państwa, aby za pomocą wszelkich możliwych środków uczyniły szkolnictwo wyższe dostępnym dla wszystkich, na zasadzie zdolności. Nakazano także, aby państwa udostępniły wszystkim dzieciom informacje i poradnictwo szkolne i zawodowe, a także podjęły kroki na rzecz regularnego uczęszczania do szkół oraz zmniejszenia wskaźnika porzucania nauki. Ponadto zobowiązano państwa do zapewnienia tego, aby dyscyplina szkolna była stosowana zgodnie z ludzką godnością dziecka oraz treścią Konwencji. Ostatecznie zobowiązano państwa będące stronami Konwencji do tego, aby popierały i rozwijały międzynarodową współpracę w dziedzinie oświaty w celu przyczyniania się do zlikwidowania ignorancji i analfabetyzmu na świecie oraz ułatwienia dostępu do wiedzy naukowo-technicznej nowoczesnych metod nauczania.

⁵¹ Polityczna deklaracja szefów państw i rządów krajów członkowskich EWG (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii), podpisana 9.12.1989 na szczycie w Strasburgu. Treść Karty znalazła swe odzwierciedlenie w Protokole socjalnym załączonym do TUE, Dz.Urz. UE C Nr 326 z 2012 r., s. 13.

Znalazł się przy tym w Konwencji nakaz, aby w szczególności uwzględnić potrzeby państw rozwijających się.

W myśl art. 29 PrDziecK nauka dziecka powinna być ukierunkowana na rozwijanie, w jak najpełniejszym zakresie, jego osobowości, talentów, zdolności umysłowych i fizycznych oraz szacunku dla praw człowieka, podstawowych swobód oraz zasad zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych. Za konieczne uznano rozwijanie w dziecku szacunku dla jego rodziców, tożsamości kulturowej, języka i wartości kulturowych obszaru, na którym dziecko mieszka, i kraju, z którego pochodzi, a także dla innych kultur. Dziecko powinno być przygotowane do odpowiedniego życia w wolnym społeczeństwie, w duchu zrozumienia, pokoju, tolerancji, równości płci oraz przyjaźni pomiędzy narodami, grupami etnicznymi, narodowymi i wszystkimi religijnymi oraz osobami rdzennego pochodzenia. Nakazano także rozwijanie w dziecku poszanowania środowiska naturalnego.

W PrDziecK stwierdzono, że w państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, bądź żyją osoby pochodzenia rdzennego, dzieciom należącym do tych grup nie można odmówić prawa do posiadania własnej kultury i korzystania z jej dorobku, wyznawania i praktykowania swojej religii oraz używania własnego języka łącznie z innymi członkami takiej grupy. Jednak łamanie tego prawa jest częste, a ostatnim akordem w chwili przygotowywania tej rozprawy, jakże bolesnym, jest sytuacja Kurdów rozsianych w różnych państwach – zwłaszcza w Turcji i w Syrii⁵². W PrDziecK zagwarantowano, że żadne postanowienie odnoszące się do prawa dziecka do nauki nie może być interpretowane w sposób naruszający wolność osób fizycznych lub ciał zbiorowych do zakładania i prowadzenia instytucji oświatowych, przy czym kształcenie w tego typu instytucjach powinno odpowiadać minimalnym standardom określonym przez państwo oraz spełniać warunki wskazane w treści art. 29 PrDziecK.

Zauważyć należy, że w Konwencji praw dziecka nie sformułowano prawa rodziców dziecka do jego wychowania religijnego i moralnego zgodnie z własnymi przekonaniami. Jednak w myśl art. 14 KPP UE państwa będą respektowały prawa i obowiązki rodziców, bądź opiekunów prawnych, w zakresie ukierunkowania dziecka w korzystaniu z jego prawa swobody myśli, sumienia i wyznania, w sposób zgodny z

⁵² O problemie tym pisze się bardzo wiele w chwili przygotowywania rozprawy, dla zobrazowania zob. np. *P. Kingsley, Who Are the Kurds.*

rozwijającymi się zdolnościami dziecka (art. 14 ust. 2 KPP UE). W rozumieniu PrDziecK dziecko oznacza każdą istotę ludzką w wieku poniżej 18 lat, chyba że zgodnie z prawem krajowym odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletniość⁵³.

We wspomnianej Konwencji o prawach dziecka, w art. 6, znajduje się deklaracja, że państwa-strony zapewnią, w możliwie maksymalnym zakresie, warunki życia i rozwoju dziecka. W myśl art. 23 PrDziecK państwa mają również obowiązek zapewnienia dostępu do edukacji dzieciom z niepełnosprawnościami. Celem takiego działania ma być nie tylko zapewnienie godności dziecku, ale również umożliwienie mu osiągnięcia niezależności oraz ułatwienie aktywnego uczestnictwa w życiu społeczeństwa. Ustęp 3 art. 23 PrDziecK zobowiązuje państwa do udzielania bezpłatnej pomocy. Państwa są zobowiązane zapewnić, aby dziecko z niepełnosprawnością posiadało skuteczny dostęp do oświaty, nauki w sposób prowadzący do osiągnięcia przez dziecko jak najwyższego stopnia zintegrowania ze społeczeństwem oraz osobistego rozwoju, w tym jego rozwoju kulturalnego i duchowego. Zatem prawo dziecka do nauki, również dziecka z niepełnosprawnością – aby było skuteczne – staje się obowiązkiem państwa, które musi egzekucję tego prawa umożliwić każdemu dziecku.

III. Prawo do edukacji w regulacjach europejskich

Jak wynika z powyższych uwag, w aktualnym stanie prawnym, prawa dziecka w Europie zabezpieczają umowy oraz deklaracje międzynarodowe, przyjęte przede wszystkim w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz wcześniejszej Ligi Narodów. Wśród nich znajdują się wspomniane już akty o największej doniosłości dla omawianego zagadnienia – Deklaracja praw dziecka⁵⁴ i Konwencja o prawach dziecka, wyznaczające standardy w tej dziedzinie. Prace nad projektem Konwencji o prawach dziecka Komisja Praw Człowieka ONZ rozpoczęła w 1978 r. Jednak zanim ją uchwalono, dzieci nie były chronione w sensie prawnym, a dorośli traktowali je jako „byty niepełnosprawne”, hołdując przekonaniu, że „dzieci jeszcze nie mogą”, „jeszcze

⁵³ J. Sobczak, (w:) A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych, kom. do art. 14 KPP UE, s. 556.

⁵⁴ Została przyjęta przez Radę Generalną Międzynarodowego Związku Pomocy Dzieciom 13.2.1923 r., a następnie przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Ligi Narodów 16.11.1924 r., rozszerzona i uzupełniona przez Międzynarodowy Związek Pomocy Dzieciom w 1948 r. (zwana Kartą Praw Dziecka), w ostatecznym kształcie uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 20.11.1959 r.

nie rozumieją”, „nie wiedzą”, „jeszcze nie są”⁵⁵. Dnia 20.11.1989 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło Konwencję o prawach dziecka. Jest to najważniejszy dokument prawny chroniący prawa dziecka. Określa się go jako oświatową konstytucję praw dzieci. Dzięki niej dziecko zaczęto traktować jako osobę, która ma swoje prawa. Szczególne prawa przyznane zostały dzieciom z niepełnosprawnościami oraz pozbawionym rodziców. Konwencja podkreśla też prawa wszelkich mniejszości narodowych oraz grup etnicznych do zachowania własnej kultury, religii i języka.

Równie ważne dla omawianej tematyki są dokumenty o tak istotnym znaczeniu, jak Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych czy Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, które stanowią fundament praw człowieka, a tym samym pozostają w ścisłym związku z tematyką praw dziecka. Równie znaczące są akty prawnie niewiążące – wskazania i wytyczne Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz Komentarze Ogólne Komitetu Praw Dziecka. Prawa dziecka chronione są także przez szereg aktów prawa miękkiego, na przykład zaleceń wydanych przez organy Rady Europy: Komitet Ministrów Rady Europy i Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Fundamentalnymi dla tej organizacji dokumentami są Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Europejska Konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, jak też Europejska Karta Społeczna oraz Zrewidowana Europejska Karta Społeczna. Należy o nich pamiętać, gdyż stały się podstawą najsprawniej funkcjonującego międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka. Bez nich trudno byłoby zrozumieć jego istotę i gwarancje dla ochrony praw człowieka, w tym praw dziecka.

Unia Europejska tworzy coraz ważniejszy system ochrony praw człowieka, który oddziałuje na państwa trzecie, także pozaeuropejskie⁵⁶. Jest nazywana miękką siłą w stosunkach globalnych, to znaczy oddziałującą przez pomoc humanitarną wypłacaną z jej środków na kształt prawa innych państw trzecich, korzystających z tej pomocy. Jednak zdaniem R. Grzeszczaka unijna *soft-power* operuje regionalnie, a w znikomym stopniu globalnie. Pola działania UE to przede wszystkim obszary graniczące z państwami członkowskimi i znajdujące się w jej strefie wpływów,

⁵⁵ Materiały z konferencji Rzecznika Praw Dziecka, Warszawa, 16.6.2004 r.

⁵⁶ O Unii Europejskiej jako *soft-power* zob. R. Grzeszczak, *Globalna rola Europy*, s. 33 i n.

gospodarczych i politycznych. Połączenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z polityką gospodarczą, na przykład w formie warunkowych umów o wolnym handlu, pozwoliłoby UE występować w roli stabilizatora i pośrednika aktywnie wykorzystującego swoją *soft-power*⁵⁷. Przykładem oddziaływania tego typu jest Europejska Polityka Sąsiedztwa, sztanarowa inicjatywa UE. Jej działania skierowane są do państw Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego oraz Afryki Północnej. Jest ona jednak nieskuteczna i ociążała. Z założenia konstrukcja tej polityki wspiera zmiany długofalowe, natomiast sąsiedzi oczekują od Unii wsparcia natychmiastowego⁵⁸. W polityce sąsiedztwa centralną rolę odgrywają miękkie instrumenty prawne⁵⁹.

Prawa związane z realizacją celów o charakterze gospodarczym, jakimi cieszą się obywatele Unii Europejskiej, w tym prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu, dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz wolność wyboru zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej, wywołały konieczność szerszego zainteresowania się prawami człowieka. Niezwykle ważnym wydarzeniem w tym kontekście było przyjęcie, powoływanej już wielokrotnie, Karty praw podstawowych w 2000 r. i nadanie jej mocy wiążącej, w randze prawa pierwotnego (wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony w 2009 r.), która zawiera nowoczesny katalog praw człowieka (praw, wolności i zasad), w tym również praw dziecka.

Potrzeba stworzenia jednolitego katalogu praw i wolności chronionych w Unii Europejskiej pojawiła się wraz ze wskazaniem poszanowania praw człowieka jako zasady ogólnej prawa unijnego w orzecznictwie TSUE⁶⁰. Karta praw podstawowych, jak podkreślono w jej preambule, powstała, gdyż w obliczu zmian w społeczeństwie, postępu społecznego i rozwoju naukowego i technologicznego niezbędne jest wzmocnienie ochrony praw podstawowych. Karta praw podstawowych zawiera przede wszystkim katalog praw obywatelskich i politycznych, dla których głównym źródłem inspiracji była Europejska konwencja praw człowieka. W Karcie uwzględniono także prawa człowieka drugiej generacji, a więc prawa społeczne,

⁵⁷ S. Ananicz, F. Hartleb, A. Hinc, N. von Ondarza, Polsko-niemieckie impulsy dla Europy.

⁵⁸ R. Grzeszczak, Globalna rola Europy, s. 34.

⁵⁹ V. Vooren, (w:) P. Koutrakos (red.), European Foreign Policy, s. 165 i n.

⁶⁰ Zob. wyrok TSUE z 12.11.1969 r., *Erich Stauder przeciwko Stadt Ulm - Sozialamt*, C-29/65, ECLI:EU:C:1969:57.

ekonomiczne i kulturalne oraz prawa trzeciej generacji. Podczas prac nad dokumentem zdecydowano, że prawa społeczne powinny zostać określone jako zasady. Wartości, które są podstawą tych zasad, są wspólne dla wszystkich państw członkowskich, jednak ich wdrożenie pozostało w rękach państw członkowskich (albo organów unijnych, gdy dotyczy to kompetencji UE)⁶¹. Ich charakter zależy od ustawodawstwa przyjętego przez organy krajowe lub unijne. Odnoszą się wyłącznie do prawa krajowego (w tym między innymi wolność tworzenia placówek edukacyjnych oraz prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami), jak też do prawa UE oraz przepisów i praktyk krajowych (w tym między innymi prawo do świadczeń socjalnych i usług społecznych)⁶². Do tych ostatnich można zaliczyć między innymi prawo osób niepełnosprawnych do integracji (art. 26 KPP UE). Należy je interpretować w zgodzie z EKPC, a także z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych⁶³.

Wraz z powstaniem Karty stworzony został jednolity dla państw członkowskich UE katalog praw, wolności i zasad chronionych na poziomie UE⁶⁴. Postanowienia KPP UE odwołują się do koncepcji antropocentryzmu, stawiają człowieka jako centrum regulacji⁶⁵. Warto również podkreślić, że jej twórcy dokonali kodyfikacji praw, wolności i zasad, które wywodzą się także z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla wszystkich państw członkowskich⁶⁶. Zgodnie z preambułą Karty jest ona efektem dążenia do wzmocnienia ochrony praw podstawowych przez ich wyszczególnienie i uczynienie bardziej widocznymi (akapit 4). Karta potwierdza prawa podstawowe w niej zawarte (akapit 5). Mogłoby to sugerować, że Karta ma charakter deklaracyjny. Tak jednak nie jest. Karta niewątpliwie jest rodzajem porozumienia międzyinstytucjonalnego, a więc aktem prawnie wewnątrznie wiążącym. Wskazuje na to nie tyle artykułowana postać dokumentu, ile art. 51–54 KPP UE, które objęte są wspólnym tytułem „Ogólne postanowienia rządzące wykładnią i stosowaniem Karty”. Wśród nich zwłaszcza art.

⁶¹ Zob. *A. Wróbel*, O niektórych aspektach; także: *K. Wójtowicz*, Allgemeingültige Wertvorstellungen, s. 214–229.

⁶² *A. Bodnar*, The Charter of Fundamental Rights, s. 145–167.

⁶³ *M. Wróblewski* (red.), Karta Praw Podstawowych, s. 23.

⁶⁴ Analiza struktury i postanowień KPP UE stanowi przedmiot wielu opracowań. Jako przykład można wskazać: *F. Jasiński*, Karta Unii Europejskiej; *S. Hambura*, *M. Muszyński*, Karta; *A. Wróbel*, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – komentarz.

⁶⁵ *C. Mik*, Karta Unii Europejskiej, s. 66–70.

⁶⁶ *R. Arnold*, Karta Praw Zasadniczych, s. 38 i n.

51 ust. 1 KPP UE wyraźnie nakłada na adresatów obowiązki nie tylko o charakterze promocyjnym, ale także dotyczące przestrzegania praw podstawowych. Jako akt wiążący wewnątrznie Karta jest w stanie wywierać skutki prawne w stosunku do instytucji, które ją wydały, a także organów i jednostek organizacyjnych im podległych. Nie jest w stanie natomiast wywierać skutków powszechnych, a więc wobec państw członkowskich i jednostek. Jest tak mimo tego, że państwa członkowskie są wymienione jako adresaci Karty. Na Karcie zatem nie można oprzeć roszczeń przeciwko państwowi. Państwa i jednostki mogłyby jednak podnosić naruszenie praw podstawowych zawartych w Karcie przeciwko instytucjom, organom i innym jednostkom organizacyjnym UE. Status KPP UE jako porozumienia międzyinstytucjonalnego sprawia, że może ona funkcjonować niezależnie od traktatów prawa pierwotnego, a więc nawet w przypadku, gdyby Traktat z Lizbony nigdy nie wszedł w życie. Jej samodzielność formalnie podkreśla to, że Karta została opublikowana w innym Dzienniku Urzędowym, niż TL, i nie została formalnie włączona do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej⁶⁷.

Karta stała się źródłem prawa posiadającym najwyższą moc normatywną w systemie unijnych źródeł prawa. Konsekwencją tego jest między innymi bezpośrednia skuteczność KPP UE oraz możliwość powołania się na jej postanowienia przed sądami krajowymi i TSUE (oczywiście pod warunkiem, że są to prawa bezpośrednio skuteczne i jedynie w obszarze obowiązywania prawa unijnego). Konsekwencja kolejna to pośredni skutek w celu interpretacji postanowień prawa unijnego i krajowego w zakresie działania prawa UE. Ponadto Karta objęta została zasadą prymatu (pierwszeństwa) w przypadku kolizji z normą prawa krajowego znajdującego się w zakresie prawa unijnego oraz pod warunkiem właściwego powołania się na prawa podstawowe⁶⁸. A. Wyrozumska podkreśla, że „stosowanie karty zostało obwarowane pięćkrotnie warunkami określonymi w samej Karcie, powtórzonymi następnie przez Traktat z Lizbony w art. 6 ust. 1 oraz wzmocnionymi politycznie przez Deklaracje Konferencji”⁶⁹. Stosowanie należy rozumieć jako działanie państwa w zakresie prawa unijnego oraz jako bezpośrednią implementację

⁶⁷ Dz.Urz. UE C Nr 115 z 2008, s. 344, zob. też C. Mik, *Karta Praw Podstawowych*, s. 2–3.

⁶⁸ A. Wyrozumska, *Inkorporacja Karty*, s. 83–84.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 86.

prawa unijnego⁷⁰. Odpowiednie znaczenie praw zawartych w KPP UE, w rozumieniu Konwencji, prezentuje jednak orzecznictwo ETPC. Dla zobrazowania – w wyroku w sprawie *Olijari* wyraźnie widoczny jest ten wpływ na zrozumienie praw i wolności wynikających z Karty praw podstawowych⁷¹. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej buduje linię orzecniczą praw podstawowych na podstawie KPP UE, stając się tym samym „trybunałem praw człowieka” dla Unii Europejskiej⁷². Sformułowanie o zastosowaniu KPP do państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”, budziło od początku spory i kontrowersje. Sytuacji nie ułatwiała niespójność zwrotów użytych w poszczególnych wersjach językowych (ang. *implementing*, fr. *mettent en œuvre*, niem. *Durchführung*, hisz. *apliquen*), które można tłumaczyć jako wykonywanie, wdrażanie, stosowanie, implementowanie prawa unijnego, a dodatkowo, pojęcia te mogły być różnie rozumiane w poszczególnych systemach prawnych⁷³. Wejście w życie KPP UE z tak brzmiącym art. 51 nie tylko więc nie wyjaśniło dotychczasowych wątpliwości, lecz spowodowało nowe⁷⁴. W związku z tym, w opiniach rzeczników generalnych oraz w doktrynie formułowano różne propozycje wykładni art. 51 ust. 1 Karty⁷⁵.

Celem art. 51 jest określenie zakresu zastosowania Karty⁷⁶. Dąży się w nim do wyraźnego określenia, że Karta ma zastosowanie przede wszystkim do instytucji i organów Unii, zgodnie z zasadą pomocniczości. W odniesieniu do państw członkowskich, tak jak z art. 51 jak i z orzecznictwa Trybunału wynika wyraźnie, że wymóg poszanowania praw podstawowych uznawanych w prawie Unii jest wiążący dla państw członkowskich wyłącznie wtedy, gdy działają one w zakresie zastosowania

⁷⁰ Zob. R. Grzeszczak, A. Szmiński, Sądowe stosowanie Karty Praw Podstawowych UE w odniesieniu do państw członkowskich – refleksje na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i praktyki sądów krajowych, EPS 2015, zob. też: Zob. X. Groussot, L. Pech, G. T. Petursson, The Scope of Application, s. 24.

⁷¹ Zob. szerzej: R. Grzeszczak, M. Gniadzik, The Right of Union citizens, s. 73 i n.

⁷² R. Grzeszczak, A. Szmiński, Sądowe stosowanie, s. 11.

⁷³ Na temat kolejnych wersji projektu tego przepisu zob. A. Wróbel, O niektórych problemach, s. 85, oraz A. Wróbel, w: A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych, kom. do art. 51, s. 1297.

⁷⁴ N. Póttorak, Zakres związania, s. 19.

⁷⁵ Zob. B. van Bockel, P. Wattel, New Wine, s. 866; K. Lenaerts, Trybunał Sprawiedliwości, s. 4; K. Lenaerts, Exploring the Limits, s. 375–403; K. Lenaerts, The Court of Justice, s. 79–106; M. Saffjan, Areas of Application of The Charter of Fundamental Rights of The European Union: Field of Conflict?, s. 3-14; A. Knook, The Court, s. 367–398; A. Wróbel, (w:) A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych, kom. do art. 51, s. 1329; A. Rosas, When Is The EU Charter, s. 1269–1288.

⁷⁶ Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 51 – Zakres zastosowania, Wyjaśnienia.

prawa Unii⁷⁷. Trybunał Sprawiedliwości przypomina i potwierdza swoje dotychczasowe orzecznictwo, na przykład w 2000 r. w następujący sposób: „należy pamiętać, że wymogi wynikające z ochrony praw podstawowych w ramach wspólnotowego porządku prawnego są wiążące także dla Państw Członkowskich, gdy wykonują one regulacje wspólnotowe”⁷⁸. Oczywiście zasada ta, zawarta w Karcie, ma zastosowanie również do władz centralnych oraz do organów regionalnych i lokalnych, a także do organizacji publicznych, w zakresie wykonywania przez nie prawa Unii.

Bardzo burzliwie komentowanym judykatem, a dotyczącym między innymi zasad stosowania Karty, był wyrok w sprawie *Fransson*⁷⁹. Sprawa wywołała sporo kontrowersji, a niektóre sugerują przesadne rozstrzygnięcie przez sąd, który postanowił stać się ostatnią instancją praw podstawowych w UE ze szkodą dla krajowych katalogów praw podstawowych i sądów krajowych powołanych do ich ochrony⁸⁰. Niemniej jednak inni obserwatorzy⁸¹ raczej odczytali tę decyzję jako potwierdzenie zasad określonych przez Trybunał w jego poprzednim orzecznictwie na ten temat. Trybunał Sprawiedliwości unika luki w systemie ochrony praw podstawowych, a także trudności prawnych, aby pogodzić Kartę ze starszym orzecznictwem dotyczącym ochrony praw podstawowych. Jeżeli państwa członkowskie egzekwują merytoryczne normy UE poprzez sankcje administracyjne i karne, TSUE powinien mieć możliwość nadzorowania jednolitego stosowania prawa UE, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że art. 2 TUE stanowi, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”. Samo przekazanie pieniędzy państwom członkowskim nie jest tego częścią⁸². Zdaniem *N. Póltorak* szeroka interpretacja art. 51 ust. 1 KPP UE, przyjęta przez TSUE w tym wyroku jest słuszna. Po pierwsze, potwierdza ciągłość

⁷⁷ Wyrok z 13.7.1989 r., *Wachauf*, C-5/88, ECLI:EU:C:1989:321; wyrok z 18.6.1991 r., *ERT przeciwko DEP*, C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254; wyrok z 18.12.1997 r., *Annibaldi*, C-309/96, ECLI:EU:C:1997:631.

⁷⁸ Wyrok z 13.4.2000 r., *Karlsson*, C-292/97, ECLI:EU:C:2000:202, pkt 37.

⁷⁹ Wyrok z 7.5.2013 r., *Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi*, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:280; zob. szerzej: *M. Szwarc*, Application of the Charter, też: *B. van Bockel*, *P. Wattel*, *New Wine*.

⁸⁰ Według niemieckiego Bundesverfassungsgericht znaczenie wyroku w sprawie *Fransson* powinno być rozumiane jako bardzo ograniczone, ponieważ szersze rozumienie oznaczałoby działanie *ultra vires* ze strony TSUE; zob. szerzej: *I. Leijten*, *The Applicability*.

⁸¹ *L. Ankersmit*, *Casting the net*.

⁸² *Ibidem*.

dotychczasowego rozumienia związania państw członkowskich zakresem praw podstawowych; po drugie, pozwala na zrównanie zakresu obowiązywania praw podstawowych w Karcie i praw podstawowych jako zasad ogólnych Unii; po trzecie, jest najszerszą z możliwych – na podstawie treści art. 51 ust. 1 KPP UE – wykładnią zakresu związania państw członkowskich unijnymi prawami podstawowymi (powstrzymującą się przy tym od zobowiązania państw do przestrzegania Karty poza zakresem prawa UE), a takie szerokie związanie KPP jest pożądane dla wypracowania wspólnych standardów interpretacji i stosowania praw podstawowych w państwach członkowskich UE⁸³. Niektórzy komentatorzy twierdzili, że utrzymanie takiej linii orzeczniczej i jej wyraz w sprawie *Akerberg Fransson* po wejściu w życie Karty, nie było raczej trudne do przewidzenia w świetle wcześniejszego orzecznictwa TSUE⁸⁴. Inni stali na stanowisku, że takie rozstrzygnięcie wcale nie w pełni jednoznacznie wynika z poprzedniego orzecznictwa Trybunału⁸⁵.

W sprawie *Fransson* szwedzki sąd odsyłający zapytał Trybunał, czy w przypadku, gdy prawo krajowe realizuje cele wskazane przez prawo unijne, jest stosowane prawo Unii w rozumieniu art. 51 KPP UE⁸⁶. Interesująca była propozycja rzecznika generalnego *P. Cruz Villalona* sformułowana w opinii w sprawie *Fransson*, która miała polegać na ocenie przez sąd, czy istnieje specjalny interes Unii w przejęciu ochrony praw podstawowych, a więc odpowiedni, a nie marginalny związek sprawy z prawem unijnym⁸⁷. Rzecznik generalny nie proponował odmiennego zdefiniowania zakresu zastosowania praw podstawowych na podstawie KPP UE, niż wynikało z dotychczasowego orzecznictwa TSUE odnoszącego się do praw podstawowych, lecz sugerował wprowadzenie dodatkowego kryterium, aby „obecność prawa UE w danej sytuacji” wykazywała „wystarczającą intensywność”. Wtedy dopiero UE uzyskuje szczególny interes w przejęciu roli gwaranta praw podstawowych w odniesieniu do państw członkowskich⁸⁸. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że poszanowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty jest zatem konieczne,

⁸³ *N. Póttorak*, Zakres związania, s. 21.

⁸⁴ Patrz np.: *M. Dougan*, *Judicial Review*, s. 1214–1215; *P. Koutrakos*, *Does the United Kingdom*, s. 1.

⁸⁵ *B. van Bockel*, *P. Wattel*, *New Wine*, s. 871; por. także: *A.-L. Chané*, *A. Hauser*, *J. Jaraczewski*, *W. Józwicki*, *Z. Kędzia*, *M.A. Šimáková*, *H. Suchocka*, *S. Wallace*, *EU Engagement with Other European Regional*, s. 92.

⁸⁶ Zob. *F. Fontanelli*, *Implementation of EU Law*, s. 682; *A. Pudło-Jaremek*, Głosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 26.2..2.2013 r., s.163–168.

⁸⁷ Opinia rzecznika generalnego *Pedra Cruz Villalona*, ECLI:EU:C:2012:340, pkt 27 i n.

⁸⁸ *N. Póttorak*, Zakres związania, s. 20.

w sytuacji gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii. Nie mogą więc występować sytuacje podlegające prawu Unii, w których wspomniane prawa podstawowe nie miałyby zastosowania. Stosowanie prawa Unii oznacza więc jednocześnie zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty. Dlatego też w tym kontekście, zdaniem Trybunału, prawo krajowe stanowi sankcję za naruszenie przepisów owej dyrektywy. Ma więc na celu wypełnienie nałożonego na państwa członkowskie w traktatach obowiązku skutecznego sankcjonowania działań mogących naruszać interesy finansowe Unii. Zdaniem *K. Lenaerts* wyrok w sprawie *Fransson* jest prekursorski, wyjaśnia zakres stosowania Karty, podkreśla zaangażowanie TSUE w obronę zasady prawa, z którą zawsze są nieodłącznie związane prawa podstawowe. W tym przypadku TSUE jasno wyraził, że: „Stosowanie prawa (UE) oznacza więc jednocześnie zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty”⁸⁹. Ujmując tę kwestię metaforycznie oznacza to, że Karta jest „cieniem” prawa UE. Tak, jak przedmiot wyznacza zarys swojego cienia, tak zakres zastosowania prawa UE określa zakres Karty⁹⁰.

Według danych the Association of Councils of States and of Supreme Administrative Jurisdictions (ACA) na KPP UE powoływano się już w licznych wyrokach sądów administracyjnych w państwach członkowskich⁹¹. Jedną z najczęstszych przyczyn odwołań było naruszenie praw dziecka (a więc naruszenie art. 24).

W przypadku, gdy organ krajowy narusza prawo podstawowe, system prawny tego państwa pozostaje podstawowym forum rozstrzygania sporów dotyczących przestrzegania tych praw (w związku z zasadą autonomii proceduralnej). Jeżeli sądy krajowe mają wątpliwości co do interpretacji praw zawartych w Karcie lub ich stosowania, mogą skierować pytanie prejudycjalne do TSUE, na podstawie art. 267 TFUE⁹². Pytanie takie muszą natomiast skierować w sytuacji, gdy będą miały wątpliwości co do zgodności aktu prawa pochodnego UE na przykład z Kartą praw

⁸⁹ Wyrok TS z 7.5.2013 r., C-617/10, pkt 21.

⁹⁰ *K. Lenaerts*, *The Court of Justice*, s. 81 i n.

⁹¹ ACA Raport, *Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union by National Courts: the Experience of Administrative Courts*, czerwiec 2012, http://aca-europe.eu/colloquia/2012/General_report.pdf (dostęp: 5.10.2019 r.).

⁹² O zasadach zadawania pytań prejudycjalnych, materialnych i formalnych wymogach, zob. szeroko *R. Grzeszczak*, *Pytania prejudycjalne*, s. 117.

podstawowych, ponieważ nie mają kompetencji do samodzielnego unieważnienia przepisu prawa unijnego⁹³.

Ponieważ prawo unijne jest wdrażane i stosowane w sposób zdecentralizowany, to samo zasadniczo dotyczy unijnych praw podstawowych. A zatem to właściwe sądy krajowe są odpowiedzialne za stosowanie praw podstawowych gwarantowanych w Karcie, gdy pojawia się sytuacja zastosowania prawa Unii w państwie członkowskim. Do obowiązków sądów krajowych należy między innymi badanie, czy prawa KPP UE nie zostały naruszone w wyniku działań administracji publicznej, a także interpretacja ustawodawstwa krajowego w związku z daną sprawą w świetle zgodności z prawem UE, w tym z prawami określonymi w Karcie⁹⁴.

Nie jest zupełnie jasne w jakim stopniu KPP UE obowiązuje osoby trzecie, a więc jaki jest jej horyzontalny wymiar. Co do zasady podmioty prywatne nie są bezpośrednio zobowiązane do przestrzegania postanowień Karty w relacjach między sobą (wymiar horyzontalny). Wiele praw zawartych w KPP UE dotyczy jednak obowiązków i zakazów, które w praktyce pośrednio wpływają na osoby trzecie, właśnie w kwestii praw dziecka. Podmioty indywidualne są bowiem bezpośrednimi adresatami zobowiązań, jak stanowi art. 24 ust. 2, zgodnie z którym władze publiczne i instytucje prywatne powinny w swoich działaniach kierować się przede wszystkim dobrem dziecka. Z kolei ust. 3 gwarantuje każdemu dziecku prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców⁹⁵. Niektóre przepisy Karty należy uznać za możliwe do stosowania w sporach horyzontalnych⁹⁶, jak art. 21 (niedyskryminacja), art. 23 (równość kobiet i mężczyzn), czy art. 32 (zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy). Należy jednak pamiętać, że postanowienia zawarte w Karcie powinny być realizowane zgodnie z zasadą pomocniczości (art. 51). W stosunku do instytucji i organów UE nie oznaczałoby to ograniczenia obowiązku przestrzegania praw wynikających z KPP UE,

⁹³ M. Wróblewski (red.), Karta Praw Podstawowych, s. 46.

⁹⁴ Por. M. Wróblewski, Wartość prawna.

⁹⁵ Zob. wyrok TSUE z 8.11.2012 r., *Yoshikazu Iida przeciwko Stadt Ulm*, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691.

⁹⁶ Por. D. Leczykiewicz, Horizontal Application, s. 479.

ale raczej udzielenie im uprawnień do działania jako ustawodawcy w zakresie praw podstawowych określonych w Karcie⁹⁷.

Jednakże należy założyć, że państwo jest zobowiązane do ochrony praw i wolności jednostki przed naruszeniami przez inne osoby. W dyskusjach i wypowiedziach publicznych często pada argument, że zagrożeniem dla praw człowieka jest nie tyle państwo, co przede wszystkim inni ludzie – przestępcy, nieuczciwi przedsiębiorcy, czy pracodawcy. Wiąże się z tym postulat, aby prawa człowieka, których głównym celem jest ochrona praw i wolności, chroniły jednostkę również przed tymi zagrożeniami. Prawa człowieka miałyby więc mieć bezpośrednie zastosowanie w stosunkach między jednostkami, a nie tylko między jednostką a państwem. Problem ten znany jako horyzontalne działanie praw człowieka jest dyskusyjny i dyskutowany. Jest oczywiste, że wolności oraz prawa jednostek powinny podlegać ochronie przed wszelkimi naruszeniami, niezależnie od tego, kto się tych naruszeń dopuszcza. Nie wydaje się jednak, by koncepcja praw człowieka miała bezpośrednie zastosowanie do stosunków między jednostkami. Na straży praw i wolności jednostek zagrożonych przez inne osoby i instytucje poza państwem stoi bowiem prawo przedmiotowe⁹⁸.

W nauce prawa wyróżnia się wiele typów ogólnych zasad prawa, jak i prawa samej Unii Europejskiej. Pierwszy rodzaj obejmuje zasady wynikające z istoty i ducha prawa. Do tej kategorii należy między innymi zasada równości i pewności prawnej. Tego typu zasady Trybunał zaczerpnął z idei, że porządek prawny UE jest oparty na rządach prawa. Traktaty zazwyczaj nie wymieniają i nie definiują takich zasad wprost. Można zatem stwierdzić, że zasady poprzedzają stanowione prawo, są ekstrapolowane przez Trybunał z przepisów konstytucyjnych państw członkowskich UE oraz używane przez niego w celu uzupełnienia i doprecyzowania przepisów zawartych w traktatach. Drugi rodzaj zasad ogólnych prawa UE obejmuje te zasady, na których UE opiera swoją strukturę konstytucyjną. Tym samym określają one „rdzeń prawa Unii”. Przykładami takich zasad mogą być zasady pierwszeństwa (nadrzędności) prawa

⁹⁷ Dla rozróżnienia obowiązku poszanowania i prawa do projektów aktów prawnych w zakresie praw podstawowych por. opinię TSUE Nr 2/94 z 28.3.1996 r., ECLI:EU:C:1996:140.

⁹⁸ Prawo w ujęciu przedmiotowym to całokształt norm regulujących za pomocą przymusu państwowego pewien zakres zewnętrznych zachowań ludzkich”, cyt. za: *B. Lesiński. W. Rozwadowski, Historia prawa*, s. 16 i 17.

unijnego i bezpośredniego skutku, ponieważ są one „istotnymi cechami porządku prawnego [UE]”⁹⁹.

Jak już wielokrotnie wskazano w tej rozprawie doktorskiej, Karta praw podstawowych zawiera zasady i prawa. W przypadku norm, które są sprzeczne z zasadami KPP UE, krajowy sąd może odmówić ich stosowania (zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Simmenthal*¹⁰⁰), odnosząc się do zasad i w ten sposób zastosować odpowiedni standard z Karty. Niektóre z tych zasad mają więc dla jednostek charakter ochronny. Zgodnie z Wyjaśnieniami przedstawionymi przez Prezydium Konwentu, przykłady zasad uznanych w Karcie znajdują się między innymi w art. 26 (integracja osób niepełnosprawnych). W praktyce granice między prawami a zasadami są płynne. Niektóre przepisy Karty zawierają zarówno elementy praw, jak i zasad, w tym na przykład art. 34 (zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna)¹⁰¹. W opinii *O. de Schuttera*¹⁰² zasady są tworzone w taki sposób, aby wywodziły się z nich prawa podmiotowe.

Dodać ponadto należy, że Unia Europejska, poza Kartą praw podstawowych, ustanowiła szereg innych aktów prawa pochodnego, chroniących prawa dziecka, są to: dyrektywy Parlamentu i Rady, dyrektywy Rady, decyzje Rady, rozporządzenia Parlamentu i Rady, rozporządzenia Rady oraz inne dokumenty (decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenia Komisji, decyzje Komisji oraz zalecenia Komisji).

Analizując relacje między systemem unijnym a krajowymi systemami ochrony praw człowieka, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na dwie kwestie. Przede wszystkim odpowiedzialność za wdrażanie prawa unijnego, w tym także praw podstawowych gwarantowanych przez UE, spoczywa na państwach członkowskich. Ponadto prawa podstawowe zawarte w KPP UE w znacznej mierze wywodzą się z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim. Dlatego też można mówić o wspólnym aksjologicznym trzonie krajowych konstytucyjnych systemów ochrony praw człowieka oraz systemie Karty praw podstawowych¹⁰³. Prawa

⁹⁹ *M. Zuleeg*, *A Community of Law*, s. 623.

¹⁰⁰ Wyrok z 9.3.1978 r., *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SA*, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

¹⁰¹ Dobór przykładów według Wyjaśnień Prezydium Konwentu, który opracował Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

¹⁰² *O. de Schutter*, *Article 52*, s. 408.

¹⁰³ *A. Wróbel* (red.), *Karta Praw Podstawowych*, s. 31.

podstawowe są owocem wspólnego europejskiego dziedzictwa humanizmu. Należy traktować je jako ogólnoeuropejskie dobro. Z drugiej strony, prawa podstawowe są wyrazem pluralizmu. Poziom ochrony tych praw jest gwarantowany na poziomie krajowym¹⁰⁴.

§ 3. Aksjologia konstytucyjnego prawa do edukacji dzieci i młodzieży

Związki systemu oświaty i szkolnictwa z prawem, w tym również z konstytucją, mają złożony charakter¹⁰⁵. Już *A. Esmein* trafnie zauważył, iż „w ramy konstytucji częstokroć bywają włączane takie postanowienia, które z natury swej nie należą do prawa konstytucyjnego, a odnoszą się do działu organizacji sądowej bądź do prawa administracyjnego”¹⁰⁶. Problematyka oświatowa dotyka jednak praw i wolności człowieka i obywatela, i to nie tylko praw socjalnych, ale również tych praw osobistych, które w szczególnie bliski sposób związane są z godnością osoby ludzkiej. Godność stanowi podstawę prawa do rozwoju. Prawo do rozwoju pojawiło się jako jeden z postulatów państw rozwijających się, dążących do wypracowania takich rozwiązań w prawie międzynarodowym, które sprzyjałyby najszerszej pojętemu rozwojowi cywilizacyjnemu¹⁰⁷. Istotne są jednak również prawa takie jak wolność myśli, prawo do nauki i wolność nauczania oraz szeroko pojmowana wolność sumienia i religii, a także prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem.

Problematyka ta przynosi współcześnie ciągle nowe wyzwania. Typowym zagadnieniem jest kolizja prawa do nauki, obowiązku szkolnego oraz „dobra dziecka związanego z jego wykształceniem” z jednej a „prawami rodziców powołującymi się na to, iż nie uznają wiedzy przekazywanej w ramach edukacji publicznej” z drugiej strony¹⁰⁸. Była ona też przedmiotem rozważań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ponieważ art. 2 Protokołu Nr 1 do EKPC – zapewniając każdemu prawo

¹⁰⁴ *K. Lenaerts*, Wartości Unii Europejskiej, s. 4; zob. też: *K. Lenaerts*, EU Values and Constitutional Pluralism, s. 134–160 oraz *K. Lenaerts*, The Court of Justice, s. 79–106.

¹⁰⁵ *P. Czarny*, Aksjologia systemu oświaty, s. 37.

¹⁰⁶ *A. Esmein*, Prawo konstytucyjne, s. 25.

¹⁰⁷ Deklaracja o prawie do rozwoju w art. 1 stwierdza, że „Prawo do rozwoju jest nieodłącznym prawem człowieka, na mocy którego każda osoba jest uprawniona do uczestniczenia, wnoszenia wkładu oraz korzystania z rozwoju ekonomicznego, społecznego, kulturalnego i politycznego, dzięki któremu wszystkie prawa i podstawowe wolności mogą być w pełni urzeczywistniane”, zaś w art. 2 czytamy „Osoba ludzka jest głównym podmiotem rozwoju”, cyt. za *R. Kuźniar*, Prawa człowieka, s. 52–53.

¹⁰⁸ Zob. szerzej *R. Paprzycki*, Sekty, s. 71.

do nauki – nakazuje państwu przy wykonywaniu swoich funkcji w dziedzinie wychowania i nauczania uznawać prawo rodziców do zapewnienia swoim dzieciom nauczania zgodnie ze swoimi przekonaniem.

Interpretując prawo ETPC stwierdził, iż ustalenie planów nauczania jest w pierwszej kolejności sprawą państwa i nie zabrania przekazywania na zajęciach szkolnych wiedzy z zakresu spraw religijnych i światopoglądowych. Ze względów praktycznych rodzicom nie przysługuje prawo sprzeciwiania się zajęciom poświęconym tej problematyce, inaczej plany nauczania mogłyby w ogóle nie być realizowane. Jednak państwo winno starać się, aby wiedza w szkole była przekazywana w sposób „rzeczowy, krytyczny i pluralistyczny”. Państwo nie może zaś kierować się zamiarem indoktrynacji, która byłaby wyrazem nieposzanowania poglądów religijnych i filozoficznych rodziców¹⁰⁹. Gdy poglądy religijne i światopoglądowe rodziców są niezgodne z programami nauczania szkolnego, mamy dość skomplikowaną sytuację, granica bowiem między obiektywnym przekazywaniem wiedzy a indoktrynacją może być w konkretnych przypadkach trudna do ustalenia.

Jednocześnie koncepcja państwa prawa od początku zakładała, że stanowione przez państwo w sposób demokratyczny prawo, z konstytucją na czele, zajmuje pozycję nadrzędną i wiążącą dla rządzących, wyznacza ich zakres kompetencji oraz zapewnia obywatelom określony katalog praw i wolności wraz z gwarancjami ich przestrzegania. Z czasem istotnym elementem zapewniającym efektywność przestrzegania prawa miało być ustanowienie zróżnicowanych instytucji kontrolnych oraz form odpowiedzialności osób sprawujących władzę i piastujących najwyższe funkcje państwowe. W drodze stanowienia prawa państwo prawne miało możliwie dokładnie określać jego organizację, granice oraz formy swojej aktywności, a także – co ma tutaj kapitalne znaczenie – zakres i sposoby ingerencji w sferę wolności jednostki¹¹⁰.

Jak była o tym mowa, zgodnie z art. 14 ust. 1 KPP UE, każdy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego. W art. 14 ust. 2 KPP UE wskazano, że prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki

¹⁰⁹ Wyrok ETPC (II izba) z 9.10.2007 r., *Hasan i Eylem Zengin przeciwko Turcji*; ważny jest także precedensowy w tym zakresie wyrok ETPC z 7.12.1976 r., *Kjeldsen, Busk Madsen und Pedersen przeciwko Danii*, 1976, s. 478 i n.

¹¹⁰ V. Serzhanova, *Zasada demokratycznego państwa*, s. 265–273.

obowiązkowej. Natomiast zgodnie z art. 14 ust. 3 KPP UE wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych i prawo rodziców do zapewnienia wychowania oraz nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi są szanowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i z tego prawa¹¹¹. Istotnie zwiększa to zakres zastosowania w porównaniu z Protokołem Nr 1 do EKPC. Ponadto, KPP UE w równym stopniu traktuje wolność tworzenia placówek edukacyjnych, jak i prawa rodziców, co oznacza również prawo decydowania o programach nauczania w tych instytucjach. W Karcie wyraźnie podkreślono, iż granicą korzystania z tej wolności i praw rodziców jest „poszanowanie zasad demokratycznych”. W pewnym uproszczeniu, standardy państwa demokratycznego nie mogą być relatywizowane lub podważane poprzez powołanie się na wolność tworzenia placówek edukacyjnych lub na prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami¹¹².

Czy zatem najważniejszym aspektem prawnej regulacji problematyki oświatowej są przepisy dotyczące podstawowych praw jednostki, czy też konstytucyjne określenie postawionych przed publicznym szkolnictwem celów wychowawczych i pewnych podstawowych założeń programowych?

Za pewnego rodzaju minimum w tej mierze można uznać przyjęte, przykładowo w rosyjskiej Konstytucji, założenie gwarancji prawa do nauki, zasad powszechnej dostępności i bezpłatności szkolnictwa przy wyraźnym zastrzeżeniu, iż standardy oświatowe ustala Federacja, przy pominięciu jednoznacznego zapewnienia rodzicom prawa do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 43)¹¹³. Konstytucja Królestwa Belgii wprowadza zasadę światopoglądowej neutralności szkolnictwa (art. 24). Neutralność ta zakłada w szczególności respektowanie koncepcji filozoficznych, ideologicznych lub religijnych rodziców i – co ważne – samych uczniów¹¹⁴. Jednak postanowienie takie ma charakter głównie negatywny, wskazuje bowiem na pewien nakazany sposób przekazywania wiedzy i idei w szkołach, wykluczając generalnie preferencje dla określonych koncepcji.

¹¹¹ M. Szwarz, Swoboda przemieszczania się, s. 1.

¹¹² P. Czarny, Aksjologia systemu oświaty, s. 38 i n.

¹¹³ Konstytucja Federacji Rosyjskiej, s. 50.

¹¹⁴ Konstytucja Belgii, s. 26.

Istnieją jednak ustawy zasadnicze, w których ustrojodawca starał się wskazać pewien „wzorzec człowieka” lub wręcz „wzorzec człowieka i obywatela”, którego przekazanie i wpojenie uczniom powinno być celem szkół i innych placówek oświatowych. Konstytucja Szwajcarii z 1999 r. stanowi, iż „Federacja i kantony angażują się, aby dzieci i młodzież były wspierane w rozwoju na ludzi samodzielnych i społecznie odpowiedzialnych oraz w ich społecznej, kulturalnej i politycznej integracji” (art. 41 ust. 1 lit. g)¹¹⁵. Zgodnie z art. 27 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii¹¹⁶ celem kształcenia powinien być pełny rozwój osobowości człowieka przy poszanowaniu demokratycznych reguł współżycia oraz podstawowych praw i wolności. Konstytucja Portugalii¹¹⁷ wskazuje, iż „edukacja szkolna winna przyczyniać się do przezwyciężenia gospodarczych, socjalnych i kulturalnych nierówności, a obywateli czynić zdolnymi do demokratycznego uczestnictwa w wolnym społeczeństwie i sprzyjać wzajemnemu zrozumieniu, tolerancji i myśleniu solidarnościowemu” (art. 74 ust. 2). Dodatkowo Konstytucja ta wskazuje, iż nauczycielom i uczniom przysługuje w zakresie określonym ustawą prawo udziału w demokratycznym kierowaniu szkołami, a ustawy określają formy udziału zrzeszeń nauczycieli, uczniów i rodziców w ustalaniu polityki oświatowej (art. 77 ust. 1 i 2). Za charakterystyczne w konstytucjach państw, które mają za sobą okres rządów totalitarnych lub autorytarnych, można uznać, że zasadniczo silniej akcentuje się określenie celów edukacyjnych i podkreśla w różny sposób znaczenie przekazania uczniom założeń ustroju demokratycznego, a także poszanowania godności oraz praw i wolności innych ludzi.

Zasadniczo - postanowienia konstytucji uchwalonych po 1966 r., podejmujących wprost problematykę celów edukacji publicznej, pozostają pod wpływem art. 13 uchwalonego właśnie w tym roku Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ. Podkreślono tam z jednej strony bardziej indywidualistyczny aspekt edukacji („pełny rozwój osobowości człowieka i poczucia godności ludzkiej”), z drugiej zaakcentowano aspekt społeczny („umożliwienie udziału w wolnym społeczeństwie”, „rozwój zrozumienia, tolerancji i przyjaźni między narodami, grupami etnicznymi, rasowymi i religijnymi”). Niezwykle

¹¹⁵ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, s. 52.

¹¹⁶ Konstytucja Hiszpanii. 12.. Tekst wraz z ostatnią zmianą z 27.8.1992 r.

¹¹⁷ Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2.4.1976 r. (z późniejszymi zmianami.9.), źródło: Konstytucja Republiki Portugalskiej.

interesujące pod tym względem są konstytucje niemieckich krajów związkowych (landów), które w większości powstawały w okresach przełomu ustrojowego, w RFN w latach 1946–1949 (a więc przed przyjęciem Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ) i w nowych landach w latach 90. XX w. po obaleniu systemu realnego socjalizmu. Przypomnieć tu należy, iż przepisy dotyczące celów oświaty publicznej nie zostały ujęte w bońskiej Ustawie Zasadniczej (niem. Grundgesetz), ponieważ sprawy kultury pozostawiła ona we właściwości krajów związkowych.

Porównanie postanowień wskazanych wcześniej dwóch grup konstytucji krajów związkowych pokazuje także wyraźnie przemiany społeczne, jakie zaszły w Niemczech w drugiej połowie XX w. Przykładowo Konstytucja Bawarii z 1946 r.¹¹⁸ zawiera stwierdzenie, iż „szkoły winny nie tylko przekazywać wiedzę i umiejętności, ale również odwagę i charakter”, przy czym najważniejszymi celami wychowawczymi są „*bojaźń boża*”, szacunek dla przekonań religijnych i godności drugich, opanowanie, poczucie odpowiedzialności, gotowość do pomocy, otwarcie na prawdę, dobro i piękno oraz poczucie odpowiedzialności za naturę i środowisko. Dodatkowo uczniowie powinni być wychowywani w duchu demokracji, miłości do bawarskiej ojczyzny i narodu niemieckiego oraz pojednania między narodami (art. 131). Konstytucja Brandenburgii z 1992 r.¹¹⁹ stanowi, iż wychowanie i kształcenie mają za zadanie sprzyjać „rozwojowi osobowości, samodzielności myślenia i działania, poszanowania dla godności, wierzeń i przekonań innych, uznania demokracji i wolności woli, sprawiedliwości społecznej, zachowania pokoju i solidarności we współżyciu kultur i narodów oraz odpowiedzialności za naturalne środowisko” (art. 28).

Można powiedzieć, iż w czasach najnowszych występuje tendencja do większego akcentowania indywidualizmu i problemów ekologii, podczas gdy nieco mniejsze znaczenie nadaje się tradycyjnym wartościom moralnym, blisko związanym z chrześcijaństwem i akcentowaniu problematyki religijnej¹²⁰.

¹¹⁸ Ogłoszona dnia 8.12.1946 r. w Bawarskim Dzienniku Ustaw i Rozporządzeń (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt), Nr 23 z 1946 r., s. 333–346; więcej zob.: <https://histmag.org/Bawaria.-Historia-polityczna-kraju-cz.-1-2983/6> (dostęp: 21.10.2019 r.).

¹¹⁹ Konstytucja Kraju Związkowego Brandenburgia z 20.8.1992 r., Dziennik Ustaw i Rozporządzeń [GVBL] I s.298, zmieniona po raz ostatni ustawą z 18.3.2015 r., Dziennik Ustaw i Rozporządzeń I Nr 6.

¹²⁰ K. H. Auer, Grundzüge und Determinanten, s. 4.

Należy zwrócić uwagę, iż wskazanie w konstytucji założeń programu edukacyjno-wychowawczego w szkołach oznacza automatycznie istotne ograniczenie prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem, przynajmniej w tym zakresie, w jakim oznacza ono konieczność respektowania przez państwo przekonań rodziców przy ustalaniu treści i zakresu materiałów przekazywanych uczniom w szkołach. Rodzice nie mogą więc skutecznie powoływać się na swoje prawa, jeżeli ich poglądy są sprzeczne z konstytucyjnie określonymi celami oświatowymi. Z punktu widzenia rozważanego tu tematu na szczególną uwagę zasługuje treść art. 14 ust. 5a Konstytucji Austrii wprowadzonej ustawą o zmianie w Konstytucji Federalnej ustroju szkolnego z 2005 r.¹²¹: „Demokracja, humanizm, solidarność, przyjaźń i sprawiedliwość, jak również otwartość i tolerancja wobec ludzi są wartościami podstawowymi szkolnictwa, na których gruncie zapewnia ono całemu społeczeństwu – niezależnie od pochodzenia, pozycji społecznej i możliwości finansowych – najwyższy z możliwych poziom kształcenia, przy stałym zagwarantowaniu i dalszym rozwoju najlepszej z możliwych jakości kształcenia. W partnerskim współdziałaniu uczniów, rodziców i nauczycieli umożliwia się dzieciom i młodzieży optymalny umysłowy, duchowy i fizyczny rozwój celem uczynienia z nich zdrowych, samodzielnych, szczęśliwych, przedsiębiorczych, opiekuńczych, wrażliwych estetycznie¹²² i kreatywnych ludzi, zdolnych do tego, aby kierując się wartościami społecznymi, religijnymi i moralnymi, wziąć odpowiedzialność za siebie, bliźnich, środowisko i następną generację. Rozwój i kształcenie każdego młodocianego winny być prowadzone odpowiednio do jego samodzielnej oceny i świadomości społecznej, przy uwzględnieniu politycznych, religijnych i światopoglądowych idei innych, a także w celu uczynienia go zdolnym do udziału w życiu kulturalnym i gospodarczym Austrii, Europy i świata, oraz do współdziałania w duchu umiłowania wolności i pokoju w realizacji wspólnych zadań ludzkości”.

Jego brzmienie oparto na § 2 federalnej ustawy o organizacji szkół, ale też wzbogacono o wiele nowych treści. Łączy on w sobie problematykę wartości (podstawowych) z bardzo wszechstronnym „obrazem” cech i właściwości człowieka, które prawodawca austriacki uznał za pożądane elementy procesu kształcenia i wychowania szkolnego, jak również z pewnymi założeniami organizacji systemu

¹²¹ Bundesgesetzblatt fuer die Republik Österreich, t. I, Nr 31 z 9.6.2005 r.

¹²² W oryginalnej *musischen*.

szkolnictwa i elementami o charakterze jakościowym. Jest to więc bardzo kompleksowe ujęcie problematyki. Przepis ten został umiejscowiony w tej części Konstytucji, która określa przedmiotowy podział kompetencji ustawodawczych i wykonawczych między federację a kraje związkowe. W znacznym stopniu nie pasuje więc do reszty, która zawiera regulacje o odmiennym charakterze i innym przedmiocie. Na początku tego przepisu stwierdzono, iż „demokracja, humanizm, solidarność, przyjaźń i sprawiedliwość, jak również otwartość i tolerancja wobec ludzi są wartościami podstawowymi szkolnictwa”. Użyto tu więc wprost pojęcia „wartości podstawowe” (niem. *Grundwerte*), choć wcześniej doktryna austriacka opowiadała się raczej przeciwko koncepcji odwoływania się do wartości, przynajmniej przy interpretacji przepisów z zakresu praw jednostki¹²³.

O tym, iż tak bezpośrednio i kompleksowe odwołanie do wartości stanowi pewien przełom w podejściu do całego zagadnienia, świadczyć może zestawienie cytowanego przepisu z poglądami *H. Kelsena* – jednego z twórców Konstytucji Austrii. Według niego ogólne odwoływanie się w Konstytucji do formuł „sprawiedliwości, wolności, równości, słuszności, moralności”, jeżeli nie ma za nimi stać tylko ideologia polityczna, oznacza po prostu upoważnienie ustawodawcy jako „wykonawcy konstytucji” do wypełnienia ich treścią. Jednak gdy chodzi o sądownictwo konstytucyjne, to mogą one odgrywać bardzo niebezpieczną rolę, ponieważ oddaje się wówczas pełnię władzy w ręce Trybunału Konstytucyjnego¹²⁴.

Artykuł 14 ust. 5 Konstytucji Austrii pełni w tym kontekście rolę szczególną, można go bowiem traktować również jako swego rodzaju odpowiednik preambuły i wręcz wskazanie aksjologicznych podstaw ustroju państwa. Celem wychowawczym ma być w Austrii „uczynienie z dzieci i młodzieży zdrowych, samodzielnych, szczęśliwych, przedsiębiorczych, opiekuńczych, wrażliwych estetycznie i kreatywnych ludzi, zdolnych wziąć odpowiedzialność za siebie, bliźnich, środowisko i następne generacje”, a przy tym zorientowanych „na wartości społeczne, religijne i moralne”, oraz „rozwój i kształcenie każdego młodocianego winny być prowadzone odpowiednio do jego samodzielnej oceny i świadomości społecznej, przy uwzględnieniu politycznych, religijnych i światopoglądowych idei innych, a także w celu uczynienia go zdolnym do udziału w życiu kulturalnym i gospodarczym Austrii,

¹²³ *R. Walter, H. Mayer, Grundriss des österreichischen*, s. 434.

¹²⁴ *H. Kelsen, Wesen und Entwicklung*, s. 144–146.

Europy i świata, oraz do współdziałania w duchu umiłowania wolności i pokoju w realizacji wspólnych zadań ludzkości”. Trudno chyba wyobrazić sobie bardziej wszechstronne określenie „ideału człowieka”, poważne wątpliwości budzi jednak realizm jednoczesnego wypełnienia tych celów. Austriacki ustawodawca konstytucyjny założył ponadto, iż konieczna jest konstytucyjna gwarancja zapewnienia całemu społeczeństwu – niezależnie od pochodzenia, pozycji społecznej i możliwości finansowych – najwyższego z możliwych poziomu kształcenia, przy stałym zagwarantowaniu i dalszym rozwoju najlepszej z możliwych jakości kształcenia.

Konstytucja Austrii stanowi, że konieczne jest partnerskie współdziałanie uczniów, rodziców i nauczycieli, co z szerszej perspektywy nasuwa zastrzeżenia, gdyż można oczywiście zapewnić rodzicom lub uczniom wpływ na system edukacji szkolnej, jednak partnerstwo z władzami szkolnymi wydaje się bardzo daleko posuniętym postulatem. Przyjęte rozwiązania były wynikiem kompromisu i sformułowane są tak, aby niemal wszystkie siły polityczne i społeczne mogły je zaakceptować. Na tle przytoczonych wcześniej regulacji innych państw zauważyć należy, iż w Konstytucji RP z 2.4.1997 r. brak jest wskazania celów wychowawczych publicznego szkolnictwa oraz aksjologii systemu oświaty. Obraz człowieka jest natomiast dość wyraźny w początkowej części preambuły poprzez odwołanie się do podstawowych (uniwersalnych) wartości ludzkiego bytu. Można z tego wyprowadzić również pewne założenia programu publicznego szkolnictwa. Dodatkowo pojawia się klauzula negatywna w postaci nakazu ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją oraz adresowana do organów władz publicznych powinność wysłuchania dziecka i uwzględniania w miarę możliwości jego zdania przy ustalaniu jego praw (art. 72 ust. 1 i 3).

Warto jednak przytoczyć wstęp do polskiej ustawy z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe¹²⁵: „Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniem zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka. Nauczanie i wychowanie – respektując chrześcijański system wartości – za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki. Kształcenie i

¹²⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.

wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości Ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata. Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności”. Odsyła on do źródeł prawa międzynarodowego, które powinny mieć istotne znaczenie dla interpretacji ustawy. Ustawa z 7.9.1991 r. o systemie oświaty¹²⁶ określiła cele systemu szkolnictwa. Znajduje się w niej również odesłanie do źródeł prawa międzynarodowego, jednak w literaturze wskazano, że następująca po zd. 1 deklaracja wartości ma stosunkowo niewielkie znaczenie dla wykładni i stosowania prawa¹²⁷.

Określenie celów wychowawczych szkolnictwa publicznego stało się, jak już to zostało wskazane, w wielu państwach europejskich przedmiotem regulacji konstytucyjnej. Jest to zjawisko stosunkowo młode i szczególnie charakterystyczne dla państw, w których szkolnictwo było w przeszłości instrumentem indoktrynacji, zwłaszcza politycznej (na przykład III Rzesza, Włochy, PRL). Jednocześnie na wprowadzenie do konstytucji tego rodzaju regulacji można patrzeć z różnych punktów widzenia. Po pierwsze, można w tym widzieć określenie konstytucyjnej koncepcji człowieka. Po drugie, nietrudno zauważyć, iż cele wychowawcze formułowane są w większości przypadków poprzez odwołanie się do określonych wartości, które uważa się za związane z ważnymi, cenionymi i pożądanymi cechami charakteru człowieka. Można patrzeć na to zagadnienie w kategoriach filozoficznych, traktując wartości jako pewne absolutne idee¹²⁸, ale również jako tak zwane wartości podstawowe rozumiane bardziej socjologicznie jako pewne standardy (modele, wzorce, normy) zachowań odziedziczone w procesie socjalizacji, w tym również tak zwanej socjalizacji permanentnej w ramach instytucji wychowania bezpośredniego i pośredniego¹²⁹.

Niezależnie od tego określenie celów edukacji uważa się w tym kontekście za wyraz społecznego konsensu co do wartości podstawowych oraz za osiągnięcie współczesnego państwa konstytucyjnego, umożliwiające wspólne życie w otwartym

¹²⁶ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1481 ze zm..

¹²⁷ *M. Pilich*, Ustawa o systemie oświaty, s. 40.

¹²⁸ *A. Kość*, Relacja prawa, s. 136.

¹²⁹ *Ks. W. Piwowski* (red.), Słownik Katolickiej Nauki, s. 188–189.

pluralistycznym społeczeństwie¹³⁰. Stanowi pewną reakcję prawodawcy na tak zwaną zagadkę tolerancji¹³¹, a więc nie oznacza wprost prawnego zakazu przekazywania pewnych treści czy idei. Z perspektywy pedagogicznej można mówić o przyjęciu pewnego modelu kształcenia, który obejmuje nie tylko przekazanie wiedzy specjalistycznej potrzebnej głównie do wykonywania określonej działalności zawodowej, ale również rozwój osobowości. Jednak przy próbach konstytucyjnej regulacji aksjologii systemu oświaty pojawia się kilka istotnych problemów. Przede wszystkim należy podnieść tematykę relacji prawa (konstytucji) i zadekretowanych w niej wartości z pewnymi przyjętymi w społeczeństwie wartościami, ich hierarchią, jak również zwyczajami i obyczajami. Za najczęściej akcentowane źródło prawa naturalnego uznaje się niewątpliwie rozumność, podkreślając racjonalny charakter prawa (*Cyceron, św. Tomasz, I. Kant*). To podejście akcentuje klasyczną definicję człowieka jako *animal rationale*, gdzie rozumność stanowi cechę wyróżniającą człowieka w świecie zwierzęcym. Rozumność ta decyduje przede wszystkim o różnicy, jaka zachodzi między człowiekiem i światem przyrody. W obrębie tego stanowiska człowiek nie tylko jest rozumnie ukonstytuowany, ale także jego typowo ludzka aktywność wyraża się w racjonalnym myśleniu i postępowaniu. Innym stanowiskiem w sprawie źródeł prawa naturalnego jest to, które jedyne i ostateczne jego źródła szuka w ludzkiej naturze. Historyczną ilustracją powyższego twierdzenia mogą być odmienne podejścia do prawa naturalnego, budowane na podstawie odmiennego rozumienia natury zaprezentowane zwłaszcza w poglądach *T. Hobbesa* i *J. J. Rousseau*.

Przyjęcie przez *T. Hobbesa* negatywnej koncepcji natury ludzkiej – odwołującej się do aspołecznej natury człowieka, która zakłada naturalny ludzki egoizm, instynkt samozachowawczy i dominację nad innymi, doprowadziło go do postulatu wyrzeczenia się dążeń naturalnych, opanowania namiętności i szukania pomocy w prawie pozytywnym. Inna, pozytywna interpretacja natury *J. J. Rousseau* – jako pierwotnej i przedcywilizacyjnej – przeciwstawiona kulturze, nauce, prawu stanowionemu, będących przyczyną zła i nierówności między ludźmi¹³², akcentuje w człowieku to, co w jego naturze jest wartościowe, a więc uczucie i wartości serca¹³³.

¹³⁰ *P. Haberle*, *Das Menschenbild*, s. 46.

¹³¹ Zob. szerzej *W. Sadurski*, *Zagadka tolerancji*, s. 4.

¹³² *J. J. Rousseau*, *Rozprawa o naukach i sztukach*, s. 15.

¹³³ *Ibidem*, s. 12.

Za źródło istnienia praw naturalnych uznaje się także godność człowieka, rozumianą jako wartość ontyczną – wrodzoną, trwałą i niezbywalną, którą posiada każdy człowiek niezależnie od tego, co czyni i jak postępuje. W preambule Powszechnej deklaracji praw człowieka czytamy: „Zważywszy, że uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków rodziny ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie (...)”. Związek prawa naturalnego z godnością dostrzegli już starożytni, czego wyrazem jest między innymi myśl *Cycerona* w dziele „O państwie”¹³⁴. Imperatyw kategoryczny *Immanuela Kanta*, redukujący prawo naturalne do czysto formalnej zasady: „Czuj się w obowiązku postępować tak, ażeby zasadę twojej woli można było uczynić zasadą powszechnie obowiązującą”, uważa się za podstawę do powstania pozytywizmu prawnego, królującego do końca II wojny światowej.

Odnosząc się do sfery polityki zasadnie stwierdza się, iż „obyczaju politycznego nie da się zastąpić prawem”¹³⁵. Zdaniem *P. Czarnego* tak samo jest być może w sferze oświatowej z powodu braku rzeczywistego przyswojenia pewnych zasad i wartości, co powoduje, że ich normatywne zadekretowanie nie wydaje się w pełni skuteczne i jest złym bodźcem dla prawa pisanego, ponieważ myli się problematykę polityki oświatowej z normami prawnymi. Należy jednak zauważyć, że pewne wartości podstawowe takie jak tolerancja i odpowiedzialność kształtują się już u dzieci w wieku przedszkolnym, chociażby poprzez akceptowanie inności wśród rówieśników, co ma niebagatelne znaczenie zwłaszcza w przypadku dzieci z niepełnosprawnościami integrującymi się w placówkach ogólnodostępnych. Zdaniem *P. Czarnego* pamiętać należy, że przepisy o aksjologii nauczania szkolnego adresowane są głównie do nauczycieli, ale także do kolejnych generacji. Należałoby się zatem zastanowić nad programem kształcenia nauczycieli, albo raczej wyobrazić sobie, że część aktualnie kształcących się dzieci w przyszłości podejmie zawód nauczyciela, zatem przekazywanie stosownych wartości już na początkowym etapie edukacji zaowocuje sposobem przekazywania tych wartości kolejnym pokoleniom. Tymczasem zgodzić się należy, iż „każda generacja musi zdobyć własny pozytywny stosunek do wartości, na których zbudowana jest konstytucja, tymczasem każda generacja ma inne doświadczenia”¹³⁶. Przy zbyt dokładnie określonych celach może

¹³⁴ *M. T. Cyceron*, *O państwie*, s. 33.

¹³⁵ *M. Kruk*, *Rozważania o kształtowaniu się*, s. 42.

¹³⁶ *Ch. Starck*, *Vom Grund*, s. 14–15.

dochodzić do coraz większej rozbieżności, jednak wartości podstawowe stanowią trzon i podstawę idei, którymi ma się kierować społeczeństwo. Na każdym etapie edukacji powinny być zatem przekazywane w sposób adekwatny do poziomu kształcenia¹³⁷.

Kolejne problemy, zdaniem *R. Czarnego*, rodzi ujęcie sposobu sformułowania celów wychowawczych systemu oświaty. W sensie normatywnym niektóre przepisy są nazywane tak zwanymi wartościami orientacyjnymi¹³⁸, co stoi w pewnej kolizji z ideą prawa jako jednoznacznego systemu norm postępowania. Warto również zauważyć naruszenie granic prawodawstwa i nadmierny poziom abstrakcji. Można stwierdzić, że ustawodawca dekretuje niekiedy wręcz pewne uczucia, cechy charakteru czy nastawienie psychiczne, a więc coś, co nie może być prawnie regulowane. Wzorców zachowań akceptowanych społecznie uczą się jednak dzieci na poziomie edukacji przedszkolnej, gdzie podejmują również trud rozpoznawania własnych emocji, które jak wiadomo są wspólne dla wszystkich ludzi. Niewątpliwie konstytucyjne określenie celów publicznej oświaty nie oznacza nakazu konkretnych zachowań, które władze publiczne mogłyby wymusić¹³⁹. Przywołać tutaj można jedną z myśli *Monteskiusza*, który stwierdził: „Godna podziwu jest myśl Platona, że prawa istnieją po to, by przekazywać nakazy rozumu tym, którzy ich nie mogą otrzymywać bezpośrednio”¹⁴⁰.

§ 4. Obowiązkowa edukacja jako gwarant skuteczności prawa do edukacji realizowanego przez jednostkę w imieniu państwa

Ogromnego znaczenia oświaty i szkolnictwa dla państwa i społeczeństwa nie trzeba szerzej udowadniać. *Napoleon Bonaparte* podczas pobytu na wyspie Św. Heleny stwierdził, że „najważniejszą podstawą ustroju konstytucyjnego jest oświata”. Wcześniej zaś napisał: „Ze wszystkich naszych instytucji najważniejsza jest oświata publiczna, od niej wszystko zależy – i terażniejszość, i przyszłość”¹⁴¹. Dlatego też publiczna edukacja stała się przedmiotem regulacji konstytucyjnej, chociaż nie wiąże się wprost z rządzeniem czy sprawowaniem władzy politycznej. Regulacja

¹³⁷ *P. Czarny*, Aksjologia systemu oświaty, s. 43.

¹³⁸ *K. H. Auer*, Grundzüge, s. 3.

¹³⁹ *P. Czarny*, Aksjologia systemu oświaty, s. 44.

¹⁴⁰ Montesquieu, Myśli, s. 56.

¹⁴¹ *Napoleon*, Maksymy, s. 92 i 93.

problematyki oświaty i wychowania należy zasadniczo do materii prawa administracyjnego¹⁴². Czy z prawa do edukacji można wywodzić obowiązek nauki?

Przypomnieć tu należy, iż początki zorganizowanego przez władze publiczne ogólnopaństwowego systemu szkolnictwa ściśle wiążą się z wprowadzeniem obowiązkowego nauczania dzieci, co w Prusach i w Austrii już w XVIII wieku wynikało z interesów armii oraz potrzeb kadrowych samej administracji¹⁴³. Uznanie edukacji za jedno z zadań państwa oznacza z reguły powierzenie jego bezpośredniej realizacji aparatowi administracyjnemu, co w warunkach przyjęcia zasady państwa prawnego, powoduje objęcie go ustawowymi regulacjami prawa administracyjnego¹⁴⁴.

Częstym zarzutem pod adresem współczesnej koncepcji praw człowieka jest to, że nie uwzględnia się w niej obowiązków. Wydaje się, że można wyróżnić dwie zasadnicze linie argumentacji. Jedna odwołuje się do formalnej struktury międzynarodowej ochrony praw człowieka. Druga zaś sięga do wolnościowej koncepcji prawa podmiotowego. Zwolennicy pierwszej argumentacji¹⁴⁵ twierdzą, że przyjęta w prawie idea ochrony praw człowieka nie obejmuje obowiązków ciążących na podmiotach praw, gdyż jedyne obowiązki ciążą na państwach-stronach traktatów. Argumentują zwykle także, że idea praw człowieka dotyczy jedynie relacji między państwem a jednostką. Z formalnego punktu widzenia, na mocy traktatu międzynarodowego, wprost i bezpośrednio, zobowiązania podejmuje państwa, gdyż to one, a nie jednostki są stronami umowy. Jednakże ostatni punkt preambuły Powszechnej deklaracji praw człowieka stanowi, iż: „Zgromadzenie Ogólne ogłasza niniejszą Powszechną Deklarację Praw Człowieka jako wspólny standard do osiągnięcia przez wszystkie ludy i wszystkie narody, tak aby każda jednostka i każdy organ społeczny, mając stale na względzie niniejszą Deklarację, dążyły poprzez nauczanie i wychowanie do zapewnienia poszanowania tych praw i wolności, jak również do zabezpieczenia, poprzez rozwój ośrodków o charakterze krajowym i

¹⁴² Za P. Czarny, *Aksjologia systemu oświaty*, s. 37; w Polsce – podobnie jak w wielu innych państwach – oświata i wychowanie pojmowane są ogólnie jako „kształcenie, nauczanie, wychowanie oraz kultura fizyczna dzieci i młodzieży” i stanowią odrębny resort administracji, zob. art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.).

¹⁴³ H. Izdebski, *Historia administracji*, s. 18.

¹⁴⁴ P. Czarny, *Aksjologia systemu oświaty*, s. 37.

¹⁴⁵ Zob. np. W. Lang, *The Philosophical Foundations*, s. 18; W. Osiatyński, *Filozofia i historia*, s. 15–61; R. J. Vincent, *Human Rights* 6, s. 12; H. Shue, *Basic Rights*, s. 60; N. Stammers, *A Critique of Social*, s. 496 i n. Inaczej w tej materii zob. T. Jasudowicz, *Ewolucja interpretacji*, s. 227 i n.

międzynarodowym, ich powszechnego i skutecznego uznania i przestrzegania (...)). Deklaracja skierowana jest do każdego człowieka i każdego elementu społeczeństwa (*organ of society*), nie wskazując w sposób jednoznaczny państwa jako podmiotu obowiązków realizacji praw człowieka¹⁴⁶.

O tym, że podmiotem zobowiązanym do działań, realizujących prawa człowieka, jest nie tylko państwo, można się przekonać analizując treść międzynarodowych zobowiązań państwa. Państwo, jako podmiot zobowiązań międzynarodowych, zgodnie z powszechnie przyjmowaną koncepcją obiektywnej odpowiedzialności państwa, obciążone jest odpowiedzialnością za naruszenia praw człowieka dokonane nie tylko przez jego organy, ale także przez podmioty podległe jego jurysdykcji¹⁴⁷. Przyjmując taką konstrukcję zakłada się zatem, że podmiotem łamiącym prawa człowieka, a zatem i podmiotem zobowiązanym do odpowiednich działań z tytułu tych praw, jest nie tylko państwo¹⁴⁸.

Zauważyć wypada, że uznaniu obowiązku działania dla dobra innych za jedną z podstawowych danych antropologicznych nie towarzyszy relatywizacja posiadania przez dany podmiot praw do wywiązywania się z obowiązków, jakie ma wobec innych. Prawa nie są oparte na zasadzie wzajemności i nie jest tak, że podstawowe prawa ma tylko ten, kto spełnia swoje obowiązki. W takim też sensie prawa przysługują niezależnie od tych obowiązków¹⁴⁹, choć na płaszczyźnie realizacji nie jest, oczywiście, możliwe zapewnienie praw bez wypełniania przez członków społeczeństwa ich obowiązków¹⁵⁰.

Obowiązek działania dla dobra innych ma dwa zasadnicze wymiary. Jeden dotyczący relacji jednostka-jednostka; drugi dotyczący relacji jednostka-społeczeństwo¹⁵¹. Ustęp 5 preambuły obu Międzynarodowych paktów głosi między innymi, że „jednostka ma obowiązki wobec innych i wobec społeczności, do której

¹⁴⁶ Zob. A. Michalska, *Prawa człowieka*, s. 57.

¹⁴⁷ C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka*, s. 35; zob też: K. Drzewicki, *Internationalization of Human Rights and Their Juridization*, (w:) R. Hanski, M. Suksi (red.), *An Introduction to the International Protection of Human Rights*, s. 30 i n.; N. Stammers, *A Critique of Social*, s. 497. Por. H. Shue, *Basic Rights*, s. 60; Kiinnemann, *A Coherent Approach to Human Rights*, s. 328.

¹⁴⁸ M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka*, s. 154.

¹⁴⁹ W opozycji do doktryny marksistowskiej przyjmującej zasadę „Nie ma praw bez obowiązków, nie ma obowiązków bez praw”. Zob. K. Opalek, *Prawo podmiotowe*, s. 194. Tam znaleźć można rozwiniętą marksistowską koncepcję podstaw praw podmiotowych, w tym praw człowieka.

¹⁵⁰ Wśród zasad ogólnych dotyczących relacji między jednostką a społecznościami można wyodrębnić zasadę implikowania obowiązków przez prawa; szerzej na jej temat, analizując akty prawne i orzecznictwo, pisze C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka*, s. 235 i n.

¹⁵¹ M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka*, s. 101–102.

należy, oraz że jest obowiązana dążyć do popierania i przestrzegania praw uznanych w niniejszym Pakcie” (art. 29 ust. 1).

Powszechna Deklaracja w art. 1 głosi, że wszyscy ludzie „powinni postępować wobec innych w duchu braterstwa”. Artykuł 29 ust. 1 stanowi, że „każdy człowiek ma obowiązki wobec społeczności, w której to jedynie jest możliwy swobodny i pełny rozwój jego osobowości”. Konwencja o prawach dziecka nie eksponuje obowiązków dziecka wobec społeczności, jednakże przesłanie Powszechnej deklaracji praw człowieka jest skierowane do każdego człowieka, w tym dzieci. Odbywa się to jednak z uwzględnieniem dojrzałości i możliwości każdego człowieka. W preambułach podstawowych traktatów chroniących prawa człowieka, jakimi są oba międzynarodowe pakiety praw człowieka z 1966 r. mowa jest wprost o obowiązkach jednostek: „jednostka ludzka, mająca obowiązki w stosunku do innych jednostek i w stosunku do społeczności, do której należy, powinna dążyć do popierania i przestrzegania praw uznanych w niniejszym Pakcie” (pkt 5)¹⁵². Podobnie akapit 6 preambuły Karty praw podstawowych głosi: „Korzystanie z tych praw wiąże się z odpowiedzialnością i obowiązkami zarówno wobec innych osób, jak i wobec wspólnoty ludzkiej i przyszłych pokoleń”¹⁵³. Obowiązek działania dla dobra innych ma dwa podstawowe wymiary, tj. występuje w relacji pomiędzy jednostkami, jak też między jednostką a społeczeństwem.

Konstytucja jest źródłem praw i wolności obywatelskich. Przyjmując koncepcję konstytucji jako umowy społecznej naturalnym staje się, że uprawnienia zapewnione w ustawie zasadniczej skorelowane są z obowiązkami podniesionymi do rangi konstytucyjnej. Określenie, w akcie rangi konstytucyjnej, statusu jednostki w państwie nie może się obejść bez wskazania wzajemnych relacji pomiędzy jednostkami (na przykład w zakresie przestrzegania ochrony tajemnicy korespondencji), czy też relacji tych jednostek z organami władzy publicznej (na przykład w zakresie realizacji obowiązku służby wojskowej, ponoszenia ogólnospołecznych ciężarów i świadczeń publicznych). Obowiązek szkolny (nauki)

¹⁵² W aktach ochrony praw człowieka uznane są także obowiązki rodziców wobec dzieci oraz wzajemne obowiązki małżonków, zob. np. art. 5 i 18 PrDziecK; art. 10 ust. 1 MPPGSiK: „Należy przyznać jak najszerzą ochronę i pomoc rodzinie jako naturalnej i podstawowej komórce społeczeństwa, w szczególności w celu jej założenia i w okresie trwania odpowiedzialności rodziny za opiekę i wychowanie dzieci pozostających na jej utrzymaniu”; także art. 23 ust. 4 MPPOiP; zob. *T. Jasudowicz*, *Ewolucja interpretacji*, s. 229 i n.

¹⁵³ Zob. szerzej *M. Piechowiak*, *Aksjologiczne podstawy*, s. 24–25.

znalazł się również w materii regulowanej przez ustawy zasadnicze. W oparciu o jej regulacje należy wskazać po stronie organów władzy publicznej na obowiązek zapewnienia powszechnego i równego dostępu do nauki, a po stronie jednostki na uprawnienie do żądania zapewnienia mu stosownych warunków kształcenia, ale i obowiązek kształcenia się. W art. 70 Konstytucji RP uregulowano jednocześnie prawo do nauki oraz obowiązek nauki. Same zakresy obowiązku nauki i prawa do nauki jednak nie pokrywają się¹⁵⁴.

Artykuł 28 PrDziecK nakłada na państwa sygnatariuszy obowiązek podejmowania kroków na rzecz zapewnienia regularnego uczęszczania dzieci do szkół oraz zmniejszania wskaźnika porzucania nauki, a także popierania i rozwijania międzynarodowej współpracy w dziedzinie oświaty, w szczególności w celu przyczyniania się do zlikwidowania ignorancji i analfabetyzmu na świecie oraz ułatwienia dostępu do wiedzy naukowo-technicznej i nowoczesnych metod nauczania. Odnośnie pozostałych regulacji, zawartych w wiążących dane państwa konwencjach międzynarodowych należy uznać, iż w sposób wyraźny podkreślają one prawo każdego człowieka do wolności myśli, sumienia i wyznania, w tym realizację tychże wolności poprzez nauczanie, a także wolności wyboru sposobu wychowania dzieci przez ich rodziców, przy czym co do dzieci ochrona ta dostosowana ma być do ich statusu jako osoby małoletniej. Godnym przytoczenia jest art. 3 PrDziecK, który stanowi, iż we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka, a państwa mają działać na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych, i w tym celu będą podejmowały wszelkie właściwe kroki ustawodawcze oraz administracyjne.

Istnienie obowiązku uzasadnione jest pomocą rodzicom w wychowaniu swoich dzieci, którzy mogliby nie podołać samodzielnie temu obowiązkowi bez uszczerbku dla jakości kształcenia oraz posiadanych środków finansowych. Celem wprowadzenia obowiązku była zwłaszcza likwidacja analfabetyzmu, a więc wyrównanie szans dzieci. Tym samym istnienie obowiązku szkolnego nie powinno być kwestionowane.

¹⁵⁴ P. Szejna, Prawne aspekty obowiązku, s. 1.

Obowiązek to skierowany do jednostki nakaz lub zakaz określonego zachowania się w danej sytuacji¹⁵⁵. Swoistego rodzaju obowiązkiem jest obowiązek prawny, a do jego cech zaliczać należy jako podstawę jego ustanowienia działanie organów władz publicznych, powszechność jego obowiązywania oraz zagrożenie sankcją państwową, w przypadku jego niewykonania. Jak wynika z dotychczasowych rozważań obowiązek szkolny ma również charakter konstytucyjny, co nie jest bez znaczenia w przypadku kolizji przepisów prawnych zawartych w różnych aktach prawnych, a także sposobu obrony zobowiązanego, który będzie mógł się powołać na konstytucyjne środki ochrony jego prawa (prawa do nauki), w szczególności uprawnienie do zaskarżenia decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji lub prawo do odszkodowania za bezprawne działanie organów władzy publicznej¹⁵⁶.

Obowiązek szkolny i nauki są przykładami stosunku administracyjnego opartego na władztwie zakładowym¹⁵⁷. W takim ujęciu szkoły stanowią publiczne zakłady administracyjne, a uczniowie są użytkownikami zakładu, przy czym korzystanie z zakładu publicznego ma tutaj charakter obowiązkowy. Powyższe założenia i ustalenia mają z pewnością zastosowanie w przypadku szkół publicznych, gdzie ich organizacja i zadania stanowią realizację zadań publicznych (są realizowane na podstawie upoważnień ustawowych), a przez to mają one kompetencje do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu (uczniami), jak również z osobami, które znalazły się na terenie zakładu w innym charakterze (osoby pragnące wejść na teren szkoły).

Takie przedstawienie problemu nie ma znaczenia jedynie teoretycznego, powstaje bowiem pytanie czy odmienności wynikające z realizacji obowiązku szkolnego w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkoły publicznej mają wpływ na podstawy ustalenia obowiązku szkolnego oraz jego treść¹⁵⁸. Przyjąć należy, że

¹⁵⁵ Zob. Słownik języka polskiego, t. I, s. 419.

¹⁵⁶ P. Szejna, Prawne aspekty obowiązku, s. 1.

¹⁵⁷ Według P. Radziejewicza, Administracyjnoprawne pojęcie, s. 141 władztwo zakładowe nie jest niczym innym jak kwalifikowaną postacią władztwa publicznego. Nie ma czegoś takiego, jak samodzielne, odmienne w swej prawnej istocie od władztwa publicznego, wynikające z „istoty” zakładu administracyjnego, władztwo zakładowe. Podobnego zdania był np.: E. Ochendowski, Zakład administracyjny, s. 175 oraz *tenże*, Prawo administracyjne, s. 225; M. Elżanowski, Zakład państwowy, s. 124 i n. (autor uważał, że akty zakładowe, jak np. regulamin zakładu, to akty normatywne). Nie zgadzali się z tym poglądem np.: A. Wiktorowska, M. Wierzbowski, (w:) J. Służewski (red.), Polskie prawo, s. 59.

¹⁵⁸ Sąd Najwyższy zajął się taką problematyką w uchwale SN z 21.7.1992 r., ID CZP 84/92, OSNC 1993, Nr 1–2, poz. 15. W 1989 r. małoletni Piotr K. poprzez swojego rodzica Wiesława K. zawarł umowę o kształcenie z niepubliczną Społeczną, Szkołą Podstawową Nr 5. W wyniku konfliktu, do

okoliczność realizacji obowiązku szkolnego w szkołach niepublicznych nie może spowodować ingerencji w treść obowiązku szkolnego, gdyż – jak wspomniano wyżej – celem wprowadzenia tego rodzaju obowiązku jest między innymi likwidacja analfabetyzmu, przynajmniej w stopniu uznanym przez państwo. Tym samym realizacja obowiązku szkolnego w szkole niepublicznej nie może determinować charakteru stosunku administracyjnego łączącego szkołę niepubliczną i ucznia, ale i nie może zmieniać samego obowiązku.

Równocześnie zwraca się uwagę (na przykład Helsińska Fundacja Praw Człowieka¹⁵⁹), że zagadnienie prawa do nauki bezpośrednio wiąże się między innymi z realizacją i kontrolą obowiązku szkolnego i nauki, organizacją dowozu dzieci do szkół, organizacją opieki przedszkolnej, zasadami finansowania szkół, stanem technicznym i bazą dydaktyczną szkół, organizacją pracy szkoły, organizacją nauczania indywidualnego oraz pomocą socjalną.

§ 5. Identyfikacja barier w dostępie do edukacji dzieci w Unii Europejskiej

Artykuł 26 KPP UE zobowiązuje do integracji osób z niepełnosprawnościami. W myśl tej regulacji „Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności”. Artykuł 26 Karty, wprowadzony jako szczególna regulacja względem art. 21 KPP UE, podkreśla fakt, że osoby z niepełnosprawnościami uznaje się w Unii Europejskiej (i nie tylko w UE) za jedną z grup społecznych, która znajduje się w najbardziej niekorzystnej sytuacji społecznej. Grupa ta wciąż spotyka się z istotnymi ograniczeniami w dostępie do wielu dziedzin

jakiego doszło pomiędzy ojcem, a dyrekcją Szkoły, ta ostatnia najpierw zagroziła uczniowi skreśleniem z listy uczniów, a następnie odmówiła przyjęcia małoletniego do szkoły na rok szkolny 1991/92. Małoletni działający przez ojca Wiesława K., skierował sprawę do sądu powszechnego o nakazanie przyjęcia go do Szkoły w celu dalszego kształcenia. Sąd Najwyższy uznał, iż wydalenie ucznia ze szkoły, z racji istnienia pomiędzy uczniem a szkołą stosunku podporządkowania, regulowane jest przez prawo administracyjne, i jako takie nie może być rozstrzygane przez sądy powszechne. Nie mniej jednak Sąd uznał również, iż pewne elementy stosunku uczeń–szkoła niepubliczna (np. obowiązek ponoszenia opłat za naukę tzw. czesnego) mają charakter cywilistyczny. Z kolei w wyroku z 9.11.2001 r. Sąd Najwyższy dopuścił możliwość skreślenia ucznia z listy przez dyrektora szkoły niepublicznej, w przypadku nieopłacenia czesnego, jednak nałożył na niego obowiązek powiadomienia o tym właściwego dyrektora szkoły publicznej (III RN 149/00, OSNP 2002, Nr 7, poz. 153).

¹⁵⁹ *Helsińska Fundacja Praw Człowieka*, Prawo do edukacji dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Raport z monitoringu, s. 8.

życia społecznego i gospodarczego, takimi jak brak dostępu do budynków użyteczności publicznej, miejsc pracy, brak dostosowanych do ich potrzeb środków transportu oraz ograniczony dostęp do edukacji. Pod tym względem art. 26 KPP UE jest dopełnieniem art. 21 Karty, który zakazuje wszelkich przejawów dyskryminacji, również ze względu na niepełnosprawność.

W wersji KPP UE, przyjętej podczas Szczytu Europejskiego w 2007 r., art. 26 nie znalazł się w rozdziale IV – Solidarność, w którym zawarto prawa społeczne, ale w rozdziale III– Równość (równość wobec prawa, niedyskryminacja, zróżnicowanie kulturowe, religijne i językowe, równość mężczyzn i kobiet, prawa dziecka, prawa osób w podeszłym wieku, integracja osób niepełnosprawnych)¹⁶⁰. Odzwierciedla to zmianę w podejściu UE do kwestii niepełnosprawności. Artykuł 26 jest przejawem znaczących przemian w prawie UE, czego następstwem jest także przystąpienie UE do Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Unia uznała prawa do wolności i niezależności osób z niepełnosprawnościami za nieodłączną część praw chronionych w ramach ludzkiej godności. Ponadto art. 26 KPP UE przyczynił się do zmiany podejścia do niepełnosprawności na poziomie europejskim z podejścia czysto medycznego, które uznawało niepełnosprawność za jednostkę chorobową wymagającą interwencji lekarskiej, na model społeczny odnoszący się do ochrony praw człowieka, którego niepełnosprawność postrzegana jest w odniesieniu do interakcji z otoczeniem, w którym żyje. Prace nad kształtem art. 26 KPP UE miały wpływ na prace nad Konwencją ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych¹⁶¹.

Osoby z niepełnosprawnościami (z niepełnosprawnością ruchową, jak i intelektualną) są zazwyczaj zdecydowanie gorzej sytuowane niż ogół społeczeństwa. Także żyjący w ubóstwie borykają się często z różnego rodzaju niepełnosprawnościami. Bieda i niepełnosprawność wzmacniają się nawzajem, przyczyniając się do większej podatności na krzywdę i wykluczenie społeczne. Niepełnosprawność nie tylko nasila biedę poprzez zwiększenie izolacji i

¹⁶⁰ Umieszczenie art. 26 KPP UE w rozdziale – Równość, nie zaś w rozdziale IV – Solidarność ma także konsekwencje z punktu widzenia Protokołu Nr 30 do Traktatu z Lizbony, którym związała się Polska. Ograniczenia przewidziane w tym Protokole, odnoszące się do rozdziału IV Karty, nie dotyczą bowiem praw o charakterze społecznym, zamieszczonych w innych rozdziałach Karty.

¹⁶¹ *M. Wróblewski* (red.), *Karta Praw Podstawowych*, s. 82.

ekonomicznego nacisku na osobę, ale wpływa także na rodzinę i stosunki międzyludzkie osoby z niepełnosprawnością¹⁶².

Ubóstwo jest jednak kwestią społeczną dotykającą wielu grup społeczeństw europejskich. Staje się ono zjawiskiem powszechnym i niebezpiecznym, zwłaszcza wśród dzieci. W literaturze spotykamy wiele definicji ubóstwa. Jedna z nich mówi, że ubóstwo to brak dostatecznych środków materialnych do życia, bieda, niedostatek¹⁶³. *J. Boczoń, W. Toczyński, A. Zielińska* twierdzą, że pojęcie ubóstwa w świadomości społecznej funkcjonuje jako brak dostatecznych środków materialnych. Ubóstwo można zdefiniować jako stan poniżej pewnego zmiennego w czasie progu dochodowego lub progu realizacji potrzeb w odniesieniu do jednostki, rodziny lub grupy społecznej¹⁶⁴. Szeroka definicja ubóstwa określa tę kwestię, jako złożone zjawisko społeczne, powodowane czynnikami społeczno-ekonomicznymi, a zwłaszcza problemami bezrobocia, liczbą rodzin wielodzietnych i niepełnych, wskaźnikiem rodzin żyjących z osobą z niepełnosprawnością oraz bezdomnością¹⁶⁵.

Istnieją różne definicje i interpretacje pojęcia *ubóstwo*, często w zależności od danej organizacji i jej polityki. Ogólny trend wskazuje na traktowanie ubóstwa jako zjawiska wielowymiarowego¹⁶⁶ – tak określiły je również Kopenhaski Szczyt na temat Rozwoju Społecznego z 1995 r. oraz Milenijne Cele Rozwojowe. Także Bank Światowy definiuje biedę jako niedopuszczalne pozbawienie możliwości ekonomicznych, edukacji, zdrowia i żywności, bezpieczeństwa oraz brak przekazywania jednostce kompetencji niezbędnych do niezależnego kształtowania życia. Program Rozwojowy Narodów Zjednoczonych (UNDP) wprowadził natomiast koncepcję rozwoju ludzkiego (to znaczy procesu zwiększającego wybór jednostki, jej godność, szacunek do własnej osoby i status społeczny) oraz koncepcję ubóstwa ludzkiego (pozbawienie podstawowych zasobów: długiego i zdrowego życia, wiedzy, środków ekonomicznych oraz udziału w życiu społecznym).

¹⁶² Ubóstwo i Niepełnosprawność Intelktualna w Europie, Inclusion Europe, 2015, s. 4, <https://psoni.org.pl/wp-content/uploads/2015/09/Ubóstwo-i-Niepełnosprawność-Intelktualna-w-Europie.pdf> (dostęp 5.10.2019 r.).

¹⁶³ *W. Doroszewski* (red.), Słownik Języka Polskiego, 1967, s. 427.

¹⁶⁴ *J. Boczoń, W. Toczyński, A. Zielińska*, Ubóstwo, jako zjawisko społeczne, s. 342.

¹⁶⁵ Zob. <http://www.stat.gov.pl> (dostęp: 4.10.2019 r.).

¹⁶⁶ Zob. Human Development Report 2003 – Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty, UNDP, New York–Oxford, 2003 and The DAC Guidelines. Poverty reduction, OECD, 2001.

OECD z kolei określa pięć kategorii, według których ludzie są pozbawiani istotnych elementów życia oraz umiejętności i postrzegani jako upośledzeni w różnych społeczeństwach i kontekstach społecznych¹⁶⁷. Wymiary te wskazują na zespoły umiejętności ekonomicznych (zdolność to generowania dochodu, konsumpcji i posiadania zasobów), ludzkich (zdrowie, edukacja, odżywianie, czysta woda i schronienie – podstawowe elementy dobrobytu i środki do poprawy jakości życia), politycznych (prawa człowieka, głos i pewien wpływ na politykę państwową i priorytety polityczne), umiejętności społeczno-kulturalnych (docenianie uczestnictwa w życiu społecznym) oraz umiejętności ochronnych (ważne dla zapobiegania biedzie, pomagające ludziom przetrwać zewnętrzne zagrożenia natury ekonomicznej). Wszystkie te kategorie wpływają na siebie nawzajem i są powiązane, ukazując tym samym charakter ubóstwa. Na poziomie europejskim definicja ubóstwa ukształtowała się wskutek powstania programów przeciw ubóstwu i jest przez Unię Europejską nadal używana¹⁶⁸: W efekcie „za biednych uznajemy ludzi, rodziny bądź grupy ludzi, dla których zasoby (materialne, kulturalne i społeczne) są tak ograniczone, że są oni wyłączeni z minimalnego standardu życia uznanego za możliwy do zaakceptowania w państwie członkowskim, w którym żyją te osoby”¹⁶⁹.

Ubóstwo ogranicza potrzeby i aspiracje. Im uboższe środowisko rodzinne, tym trudniej wywiązać się z przynależnych mu funkcji i tym mniejsze możliwości starannego wychowania i wykształcenia dzieci. Rodziny biedne są jednak narażone na blokadę nawet tak podstawowej potrzeby jak zaspokojenie głodu. Szczególnie widoczne i groźne jest niedożywienie dzieci w wieku szkolnym. Regularne i racjonalne odżywianie jest bowiem ważne dla uzyskania odpowiedniego stopnia koncentracji i przekłada się na zdobyte w szkole wiadomości i umiejętności. Dzieci niedożywione mają więc o wiele mniejsze szanse na osiągnięcie sukcesu edukacyjnego.

Do grupy czynników ekonomicznych kształtujących sytuację uczących się dzieci należą warunki mieszkaniowe. Mieszkanie decyduje zarówno o materialnych jak i społecznych warunkach, w których żyje i rozwija się człowiek. Zagadnieniem tym zajmowała się *E. Jackowska*, która badała związek między sytuacją ekonomiczną

¹⁶⁷ The DAC Guidelines, OECD, s. 38–39.

¹⁶⁸ *R. Pena Casas, Ch. Degryse, P. Pochet*, European Strategy, s. 11.

¹⁶⁹ On Specific Community Action to Combat Poverty (Council Decision of 19 December 1984), EEC (1985), 85/8/EEC, Official Journal of the EEC, 2/24, tj. Decyzja Rady Europy z 19.12.1984 r.

rodziny i jej warunkami mieszkaniowymi, a przystosowaniem społecznym dziecka. Warunki mieszkaniowe rodzin żyjących w ubóstwie są to często przepełnione pomieszczenia oraz infrastruktura nie pozwalająca na przestrzeganie higieny. Członkowie rodzin nie posiadają między innymi własnych miejsc do spania, dzieciom brak jest miejsca do zabawy, a potem także do nauki. Młodsze dzieci odczuwają ten brak mniej dotkliwie, ale starsze, uczące się, odrabiające lekcje w przypadkowych, niedostosowanych miejscach ponoszą konsekwencje tego w szkole¹⁷⁰. Warunki materialne, w jakich dzieci wznoszą, ich sytuacja rodzinna oraz miejsce w rodzinie determinują w dużym stopniu ich start w życie. Rodzina żyjąca w ubóstwie bardzo często nie jest w stanie przekazać dziecku w sposób prawidłowy zwyczajów, obyczajów, wartości moralnych, ani podstawowych zasad dobrego wychowania obowiązujących w danym społeczeństwie. Ma również trudności w realizacji funkcji emocjonalno-ekspresyjnej polegającej na stwarzaniu swoim członkom odpowiednich warunków rozwoju emocjonalnego. Wielu autorów¹⁷¹ zwraca uwagę na fakt rozprzestrzeniania się zjawiska zaniedbania środowiskowego, co ma wpływ na rozwój poznawczy dziecka, a w konsekwencji zaburzenia w rozwoju i nauce, które prowadzić mogą do orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego.

B. Kulikowska pisze o wpływie warunków ekonomicznych na funkcjonowanie dzieci w szkole¹⁷². Dzieci z rodzin dotkniętych niedostatkiem, wychowują się w atmosferze napięcia i nerwowości. Często mają problemy w szkole. Ich szanse w porównaniu z rówieśnikami są mniejsze już na samym początku kariery szkolnej. Nie mogą w zasadzie liczyć na żadną pomoc, wobec tego są skazane na niepowodzenia. Trudna sytuacja materialna w rodzinie powoduje często brak zainteresowania rodziców postępami dziecka w nauce. Rodzice nie przejawiają w stosunku do dzieci aspiracji edukacyjnych. Taki klimat wychowawczy nie sprzyja uczeniu się, nie mobilizuje dziecka do nauki, sprawia, że jego aktywność spada do minimum. Brak zainteresowań poznawczych u rodziców, którzy nie interesują się literaturą, sztuką, nie sprzyja rozwojowi zainteresowań intelektualnych ani jego zapałowi do nauki¹⁷³.

¹⁷⁰ *M. Binowska*, Ubóstwo materialne barierą rozwoju dzieci.

¹⁷¹ Zob.: *E. Pojawa*, Dzieci – jako ofiary; *J. Brągiel*, Zaniedbanie dziecka; *J. Kostrzewski*, Czynniki warunkujące; *H. Spionek*, Zaburzenia rozwoju; *B. Łuczak*, Niepowodzenia w nauce; *Cz. Kupisiewicz*, Niepowodzenia dydaktyczne, s. 23.

¹⁷² *B. Kulikowska*, Gdy szkoła sprawia trudności, s. 5-9.

¹⁷³ *M. Binowska*, Ubóstwo materialne barierą rozwoju dzieci.

Zważywszy, że warunki finansowe decydują w dużym stopniu o dostępie do edukacji i mogą być jedną z barier rozwoju młodego człowieka, problem ubóstwa dzieci nabiera szczególnego znaczenia. Biedny uczeń cierpi na syndrom *zawężonej informacji*. Biedne rodziny oszczędzają na codziennej prasie, czasopiśmie, książkach. Autorzy zajmujący się zagadnieniem niepowodzeń szkolnych są zgodni, że przyczyna braku zadowalających postępów w nauce jak również problemów wychowawczych tkwi bardzo często w sytuacji społeczno-ekonomicznej rodzin, z których pochodzą uczniowie. C. Kupisiewicz twierdzi, że społeczno-ekonomiczne przyczyny niepowodzeń szkolnych to całokształt tych względnie trwałych warunków materialnych, społecznych i kulturowych, które powodują niekorzystną sytuację życiową dzieci i młodzieży w środowisku rodzinnym i pozaszkolnym¹⁷⁴. Niepomyślne warunki ekonomiczno-społeczne należy rozumieć szeroko, jako rażące niedomagania bytowe wyrażające się w niezaspokajaniu podstawowych potrzeb oraz jako braki optymalnego rozwoju.

Złe warunki materialne mogą spowodować niedożywienie i w konsekwencji nieprawidłowy rozwój fizyczny, obniżając ogólną wydolność jednostki w działaniu, wpływają niekorzystnie na przebieg i rezultaty uczenia się. Złe warunki ekonomiczne rodziny mogą więc sprawić, że rezultaty uczenia się mimo ogólnej dostępności szkół – stają się ograniczone. Może o tym decydować nieodpowiednia infrastruktura mieszkaniowa, nadmierne obciążenie obowiązkami domowymi czy zły stan zdrowia. Wszystkie te negatywne czynniki sprawiają, że dziecko jest słabe, zmęczone a jego działanie mimo znacznego wysiłku okazują się mało wydajne. W przypadku skrajnych niedostatków materialnych, mimo wszelkich starań dzieci te nie są w stanie osiągnąć tego, co ich rówieśnicy¹⁷⁵.

W UE żyje blisko 25 mln dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Stanowi to aż 26,4 % całkowitej populacji dzieci (to znaczy w wieku do 17 lat) w UE. Odsetek ten w UE nieznacznie spadł w ciągu ostatnich lat, w 2010 r. wynosił on 27,5 %. W 2016 r. największe zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym było w: Rumunii (49,2%), Bułgarii (45,6 %), Grecji (37,5 %), na Węgrzech (33,6 %), Hiszpanii (32,9 %), Włoszech (32,8 %), na Litwie (32,4 %). Z kolei państwa z najniższym odsetkiem dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym

¹⁷⁴ Cz. Kupisiewicz, *Niepowodzenia dydaktyczne*, s. 23.

¹⁷⁵ Z. Włodarski, A. Matczak, *Wprowadzenie*, s. 23.

to: Dania (13,8 %), Finlandia (14,7 %), Słowenia (14,9 %), Czechy (17,4 %), Holandia (17,6 %). Najszybciej ubóstwo wśród dzieci znika na Łotwie, gdzie zanotowano spadek z 42,2 % w 2010 r. do 24,7 % w 2016 r., czyli aż o 17,5 punktów procentowych¹⁷⁶.

Bieda określana jest jako stan niedostatku, którego wskaźnikiem jest dochód lub wielkość spożycia zaspokajającego podstawowe potrzeby¹⁷⁷. Natomiast Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) określa ubóstwo jako wieloaspektowe zjawisko charakteryzujące się nierównomiernym rozkładem zagrożeń w społeczeństwie¹⁷⁸. Do szczególnie niekorzystnej sytuacji dochodzi, gdy w przypadku jakiejś grupy pojawia się kumulacja tych czynników¹⁷⁹. Tak jest w przypadku Romów¹⁸⁰. Zgodnie z informacjami podawanymi w dokumentach, populacja UE, której dotyczy problem zagrożenia ubóstwem to 78 mln obywateli¹⁸¹. Przy 490 mln wszystkich mieszkańców UE¹⁸² jest to 16%. Inne źródła podają, że na obszarze UE 17% mieszkańców jest dotkniętych deprawacją materialną¹⁸³. Strategia Europa 2020 planuje zmniejszenie liczby osób podlegających choćby zagrożeniu ubóstwem o 20 mln¹⁸⁴. Stopień ubóstwa wśród Romów jest o wiele wyższy niż w przypadku średnich krajowych¹⁸⁵. Na obszarze UE w biedzie żyje 44–60% Romów¹⁸⁶ i wpadają oni w głębsze i bardziej długotrwałe ubóstwo niż pozostała część społeczeństwa¹⁸⁷.

¹⁷⁶ Zob. <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/ubostwo-wsrod-dzieci-w-ue-listopad-2017/49pzhtw> (dostęp: 5.10.2019 r.)

¹⁷⁷ G. Firlit-Fesnak, Polska bieda, s. 8.

¹⁷⁸ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (Dz.Urz. UE C Nr 224 z 30.08.2008, s. 106).

¹⁷⁹ Opinia Komitetu Regionów, Europejski rok walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (Dz.Urz. C Nr 257 s. 6, z 9.10.2008 r.)

¹⁸⁰ M. Babicki, Eksperti Banku, s. 5.

¹⁸¹ Dokument roboczy służb Komisji. Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym z 12.12.2007 r.

¹⁸² Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, op. cit., pkt 4.1.

¹⁸³ Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Komisja Europejska, Bruksela 2010, s. 109.

¹⁸⁴ Komunikat Komisji, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM (2010) 2020, s. 5.

¹⁸⁵ C. Rat, Social Segregation of the Poor in Romania. The Impact of Welfare Transfers, Conference Paper: The future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities, Urbino 2009, s. 7.

¹⁸⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Integracja mniejszości - Romowie, pkt 3.2.2 (Dz.Urz. C Nr 27, s. 88 z 03.02.2009).

¹⁸⁷ L. Olmazu, Roma/Gypsies in Europe, s. 41 i 46.

UE podkreśla – w pewnym stopniu jak się wydaje bagatelizując powiązanie wykluczenia Romów z ubóstwem – że nie jest to jedynie problemem Romów. Jednak wszędzie imigranci i mniejszości etniczne, ze względu na zagrożenie dodatkową dyskryminacją, są szczególnie narażeni na ubóstwo¹⁸⁸. Jedna trzecia obywateli UE dotkniętych tym zjawiskiem to Romowie i jednocześnie taki sam odsetek Romów spośród całej grupy etnicznej żyje w skrajnym ubóstwie¹⁸⁹. Na niektórych terenach Romowie są dziesięciokrotnie biedniejsi niż inni mieszkańcy regionu. W 2005 r. bezrobotnych Romów w Bułgarii było pięciokrotnie więcej niż ubogich przedstawicieli pozostałych grup społecznych, natomiast w Rumunii było ich trzykrotnie więcej¹⁹⁰. W sumie w Bułgarii i Rumuni 80% spośród nich żyje w ubóstwie¹⁹¹. Nie jest to zatem perspektywa, którą można zlekceważyć i nie ma w Europie drugiej identyfikowalnej i spójnej grupy, która w tak znacznej części byłaby narażona na zagrożenie pozostawaniem w sferze ubóstwa. O ile braki w edukacji oraz bezrobocie mogą stanowić nie tylko skutek, ale i przyczynę wykluczenia społecznego, o tyle niepełny dostęp do usług medycznych i niski poziom zdrowia oraz zła sytuacja mieszkaniowa w większym stopniu lokują się w obszarze skutków i konsekwencji wykluczenia.

Z raportów instytucji UE wynika – co potwierdza praktyka społeczna – że konsekwencją niskiego poziomu edukacji jest brak zatrudnienia i w dalszej perspektywie zagrożenie ubóstwem¹⁹². Lepsze wykształcenie przekłada się na większe szanse na rynku pracy, a zwiększanie stopy zatrudnienia przyczynia się do zmniejszania ubóstwa¹⁹³. Dla UE pozostaje to o tyle ważne, że poziom wykształcenia społeczeństwa i jednostek jest jednym z czynników wpływających bezpośrednio na wzrost gospodarczy¹⁹⁴. Jego wyedukowani przedstawiciele – w tym także Romowie – mają wpływ na intensyfikację rozwoju, za sprawą wnoszenia aktywnego wkładu w ten

¹⁸⁸ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1098/2008/WE z 22.10.2008 r. w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (Dz.Urz.U.E.L 2008 Nr 298, s. 20), pkt 5.8.

¹⁸⁹ Dokument Roboczy Nr 1 w sprawie sprawozdania dotyczącego strategii UE w dziedzinie integracji Romów, Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości Spraw Wewnętrznych, Parlament Europejski z 5.10.2010 r., pkt. 2.2.

¹⁹⁰ Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area. Status Report 2008, OSCE/ODIHR, Warsaw 2008, s. 68.

¹⁹¹ M. Babicki, Eksperti Banku Światowego, s. 5.

¹⁹² D. Ringold, M. A. Orenstein, E. Wilkens (red.), Roma in an Expanding, s. 32.

¹⁹³ Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM (2010) 2020 wersja ostateczna, 3.3.2010 r., s. 13.

¹⁹⁴ Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, s. 43.

proces¹⁹⁵. Natomiast integracja gospodarcza wiąże się z osiągniętym poziomem edukacji¹⁹⁶, który niewątpliwie przygotowuje do udziału w rynku pracy.

Inicjatywa realizowana w ramach strategii Europa 2020 – Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia (E2020) wskazuje na edukację i związane z nią problemy oraz ich konsekwencje. Pomimo tego, że w samej strategii nie są wskazani literalnie Romowie, jeśli zwróci się uwagę na podstawowe problemy, jakie stara się rozwiązać UE za sprawą działań wyznaczonych w ramach Europa 2020, to wydają się one być ściśle powiązane z tą grupą i odzwierciedlają te problemy, które dotyczą społeczności romskiej. Należą do nich: brak umiejętności czytania i pisanie, niewystarczająca znajomość języka, brak przygotowania do kolejnych stopni edukacji oraz wykonywania zawodu¹⁹⁷. Kwestią, która w znacznej mierze dotyczy Romów i która także została wskazana w E2020 jest przerywanie nauki na każdym z jej etapów. To z tego zjawiska wynika problem ze zdobywaniem – także zawodowych – kwalifikacji czy realizacji idei uczenia się przez całe życie. Wysoka jakość edukacji wpływa pozytywnie na przyszłość jednostek – tak na płaszczyźnie zawodowej, jak i pod względem możliwości udziału w życiu społecznym. Natomiast wyłączenie dzieci romskich z edukacji wpływa negatywnie na ich przyszłe prawo do pracy i wzmacnia marginalizację w dorosłym życiu¹⁹⁸.

Mówił o tym PE w rezolucji o strategii wobec Romów, wskazując jednocześnie, że należy stworzyć możliwość pozbawionego dyskryminacji uczestnictwa młodych Romów w obowiązku szkolnym. Składnikiem tego niewykluczającego podejścia w szkolnictwie ma być w opinii PE włączenie do programów szkolnych elementów edukacji międzykulturowej, walczącej ze stereotypami, które w przypadku Romów odgrywają kluczową rolę. Ma ona wspierać wczesną integrację Romów ze społeczeństwem i dawać im szansę na ucieczkę przed przyszłym wykluczeniem, którego doświadczają starsze pokolenia. Teoretycznie można oczekiwać, że takie pozytywne działania, wspomagane przez liczne programy

¹⁹⁵ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Integracja mniejszości, op. cit., pkt 2.2

¹⁹⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Integracja mniejszości, op. cit., pkt 3.1.4.2-3.

¹⁹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 5.4.2011 r. Unijne Ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r., COM (2011) 173, s. 6.

¹⁹⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 9.3.2011 r. w sprawie strategii UE w dziedzinie integracji Romów 2010/2276 (INI), Lit. E, T, pkt 13.

pomocy, wspierające udział Romów w edukacji każdego szczebla, będą skutkowały poprawą sytuacji w tej dziedzinie. Jednak romskie rodziny, tak często pozostające w biedzie lub na granicy ubóstwa, najmniej funduszy przeznaczają na edukację, jako na element najmniej ważny w codziennym życiu¹⁹⁹. Ponadto ze względu na kulturowe ograniczenia stojące na drodze do udziału w edukacji nie należy oczekiwać efektów w krótkim czasie.

W poszczególnych państwach UE sytuacja w zakresie edukacji Romów przedstawia się bardzo źle, bez względu na to jakie czynniki są brane pod uwagę i do jakiego poziomu edukacji będą odnosiły się badania. Najbardziej wrażliwy dla społeczności romskiej jest wskaźnik przerywania edukacji na poziomie podstawowym²⁰⁰.

Istotne jest więc spojrzenie na edukację dzieci i młodzieży jak na prawo podstawowe każdego człowieka związane z jego godnością. Najistotniejszy jednak w kontekście pojęcia „edukacja” jest dostęp do niej bez względu na pochodzenie, cechy osobowe lub fizyczne, przy równoczesnym uwzględnieniu finansowania jako istotnego aspektu dostępu do edukacji. Celem regulacji europejskich jest zapewnienie przestrzegania przepisów, które ukształtują demokratyczne i tolerancyjne społeczeństwa, umożliwiając uczestnictwo w życiu społecznym wszystkich obywateli. Wychowanie dzieci i młodzieży, a więc osób, których poglądy są dopiero formowane i kształtowane, staje się szalenie istotne z punktu widzenia przyszłości narodów europejskich. Równocześnie należy zwrócić uwagę na wspólne tradycje konstytucyjne państw europejskich oraz aksjologiczne podłoże europejskich systemów oświaty. Ogromnego znaczenia nabiera w tym kontekście prawo rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi poglądami i przekonaniem oraz fakt, że gwarantem skuteczności wykonywania prawa do edukacji stają się rodzice wychowywanych dzieci, na których spoczywa obowiązek edukacyjny wobec dzieci. Nie można także zapominać o kompetencjach państw członkowskich w zakresie tworzenia polityki oświatowej, co zostanie omówione w kolejnym rozdziale rozprawy.

¹⁹⁹ L. Olmazu, *Roma/Gypsies in Europe*, s. 41.

²⁰⁰ M. Szewczyk, *Unia Europejska*, s. 57–74.

Rozdział II. Realizacja polityk oświatowych państw członkowskich w świetle kompetencji Unii Europejskiej

§ 1. Obowiązki państw członkowskich Unii Europejskiej wynikające z prawa jednostki do edukacji

Tytułem wstępu warto przypomnieć, że na państwach spoczywa obowiązek wykonywania wiążących je norm prawa międzynarodowego. Jedną z zasad prawa międzynarodowego, o fundamentalnym dla porządku prawnomiędzynarodowego znaczeniu, jest obowiązek przestrzegania zawartych umów (*pacta sunt servanda*). Moc obowiązująca tej zasady znajduje silne oparcie w logice i moralności. Działalność państwa mająca na celu związanie się umową nie miałaby racji bytu, gdyby nie było obowiązku wykonania przyjętych zobowiązań. Moc obowiązującą zasady *pacta sunt servanda* można wywodzić z prawa zwyczajowego. Państwa wielokrotnie potwierdzały w umowach międzynarodowych moc obowiązującą tej zasady²⁰¹. Należy w tym kontekście również pamiętać o aktach prawa międzynarodowego, które wiążą państwa członkowskie Unii Europejskiej w zakresie prawa do edukacji. Jest to spłot norm o różnym rodowodzie – międzynarodowym uniwersalnym, międzynarodowym regionalnym i *stricte* unijnym. Czy prawo dostępu do edukacji jest równoznaczne z obowiązkowymi działaniami państwa, zmierzającymi do ułatwienia realizacji obowiązku nauki?

Prawo do edukacji jest uznawane za podstawowe prawo człowieka w najważniejszych międzynarodowych dokumentach i umowach, takich jak Powszechna deklaracja praw człowieka, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz Konwencja praw dziecka. Te różne instrumenty prawa międzynarodowego nakładają na państwa – strony obowiązek wspierania edukacji. Protokół Nr 1 do EKPC, w art. 2, poświęconym prawie do nauki stanowi, iż nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki. Artykuł 28 PrDziecK nakłada na państwa sygnatariuszy obowiązek podejmowania kroków na rzecz zapewnienia regularnego uczęszczania do szkół oraz zmniejszania wskaźnika porzucania nauki, a także popierania i rozwijania międzynarodowej współpracy w dziedzinie oświaty, w

²⁰¹ Zob. szerzej: R. Bierzanek, J. Symonides, Prawo międzynarodowe.

szczególności w celu przyczyniania się do zlikwidowania ignorancji i analfabetyzmu na świecie oraz ułatwienia dostępu do wiedzy naukowo-technicznej i nowoczesnych metod nauczania. Pozostałe regulacje zawarte w wiążących państwa-strony konwencjach międzynarodowych wyraźnie podkreślają prawo każdego człowieka do wolności myśli, sumienia i wyznania, w tym zwłaszcza realizację tych wolności poprzez nauczanie, a także wolności wyboru sposobu wychowania dzieci przez ich rodziców. Ochrona dzieci przy tym ma być dostosowana do ich statusu jako osoby małoletniej.

Godnym przytoczenia jest art. 3 PrDziecK, który stanowi, iż we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Państwa mają przy tym działać na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych, i w tym celu będą podejmowały wszelkie właściwe kroki ustawodawcze oraz administracyjne.

Jak już zostało podniesione, w regulacji art. 28 PrDziecK, sformułowano prawo dziecka do nauki, nakładając na państwa-strony obowiązek uznania tego prawa na zasadzie równych szans. W treści wspomnianego przepisu państwa te zobowiązywały się, że uczynią nauczanie podstawowe obowiązkowym i bezpłatnym dla wszystkich oraz że będą popierać rozwój różnorodnych form szkolnictwa średniego, zarówno ogólnokształcącego, jak i zawodowego, czyniąc je dostępnymi dla każdego dziecka. Zobowiązały się również, że podejmą odpowiednie kroki w tym kierunku przez wprowadzenie bezpłatnego nauczania oraz udzielanie, w razie potrzeby, pomocy finansowej. Zobowiązano także państwa, aby za pomocą wszelkich możliwych środków uczyniły szkolnictwo wyższe dostępnym dla wszystkich na zasadzie posiadanej przez jednostkę zdolności. Nakazano także, aby państwa udostępniły wszystkim dzieciom informacje i poradnictwo szkolne i zawodowe, a także podjęły kroki na rzecz regularnego uczęszczania do szkół oraz zmniejszenia wskaźnika porzucania nauki. Ponadto zobowiązano państwa do zapewnienia tego, aby dyscyplina szkolna była stosowana z poszanowaniem ludzkiej godności dziecka oraz treści konwencji. Ostatecznie zobowiązano państwa będące stronami PrDziecK do tego, aby popierały i rozwijały międzynarodową współpracę w dziedzinie oświaty w

celu przyczyniania się do zlikwidowania ignorancji i analfabetyzmu na świecie oraz ułatwienia dostępu do wiedzy naukowo-technicznej i nowoczesnych metod nauczania. Znalazł się przy tym w PrDziecK nakaz, aby w szczególności uwzględnić potrzeby państw rozwijających się.

Dodatkowo w Konwencji o prawach dziecka, w art. 6, znalazło się zapewnienie, że państwa strony zapewnią, w możliwie maksymalnym zakresie, warunki życia i rozwoju dziecka. W myśl art. 23 PrDziecK państwa mają również obowiązek zapewnienia dostępu do edukacji dzieciom z niepełnosprawnościami. Celem takiego działania ma być nie tylko zapewnienie poszanowania godności dziecka, ale również umożliwienie mu osiągnięcia niezależności oraz ułatwienie aktywnego uczestnictwa w społeczeństwie. Ustęp 3 art. 23 PrDziecK zobowiązuje państwa do udzielania bezpłatnej pomocy. Państwa są zobowiązane zapewnić, aby dziecko z niepełnosprawnością posiadało efektywny dostęp do oświaty i nauki w sposób prowadzący do osiągnięcia przez dziecko jak najwyższego stopnia zintegrowania ze społeczeństwem. Ich obowiązkiem jest także umożliwienie dziecku osobistego rozwoju, w tym jego rozwoju kulturalnego i duchowego. Zapewnienie prawa dziecka do nauki, również dziecka z niepełnosprawnością, staje się obowiązkiem państwa, które musi egzekucję tego prawa umożliwić każdemu dziecku.

Równocześnie zwraca się uwagę²⁰², że zagadnienie prawa do nauki bezpośrednio wiąże się z realizacją i kontrolą obowiązku szkolnego i nauki, organizacją dowozu dzieci do szkół, organizacją opieki przedszkolnej, zasadami finansowania szkół, stanem technicznym i bazą dydaktyczną szkół, organizacją pracy szkoły, organizacją nauczania indywidualnego oraz pomocą socjalną, która ma znaczenie w kontekście równego dostępu do edukacji w przypadku dzieci z rodzin dotkniętych ubóstwem. Wiąże się z tym niewątpliwie prawo do godnych warunków życia i odpowiedniego poziomu życia, prawo do opieki zdrowotnej i prawo do odpoczynku. Skuteczny dostęp do wymienionych praw zapewnia również realizację prawa do edukacji. Są to prawa socjalne, których zapewnienie stanowi obowiązek państwa. Państwo bowiem jest zobowiązane do stworzenia odpowiednich warunków dla rozwoju umysłowego i fizycznego dziecka. Również prawa ekonomiczne

²⁰² Na przykład Helsińska Fundacja Praw Człowieka, zob. <http://www.hfhr.pl/> (dostęp: 12.1.2020 r.).

umożliwiają dziecku przygotowywanie się do niezależności materialnej i możliwości usamodzielnienia się w społeczeństwie. Najważniejszym z nich jest prawo do nauki²⁰³.

W art. 13 ust. 3 MPPGSiK, precyzując zakres prawa do nauki, stwierdzono, że nauczanie podstawowe będzie obowiązkowe, bezpłatne i dostępne dla wszystkich. Natomiast nauczanie średnie, w jego różnych formach, w tym także nauczanie techniczne i zawodowe, ma być powszechnie dostępne dla wszystkich, w wyniku zastosowania wszelkich odpowiednich środków, w szczególności stopniowego wprowadzania bezpłatnej nauki. Nie ma być ono jednak - jak wynika z art. 13 ust. 2 MPPGSiK, obowiązkowym. W ust. 3 art. 13 Paktu nałożono na państwa-strony obowiązek poszanowania wolności rodziców lub opiekunów prawnych dzieci do wyboru dla nich szkół innych niż założone przez władze publiczne, ale odpowiadających minimalnym wymaganiom w zakresie nauczania, ustalonym i zatwierdzonym przez państwo, a także do zapewnienia swoim dzieciom wychowania religijnego i moralnego, zgodnie z własnymi przekonaniem. Wyraźnie jednak stwierdzono, że żadne z postanowień art. 13 MPPGSiK: „nie może być interpretowane w sposób naruszający wolność osób i instytucji do tworzenia i prowadzenia zakładów oświatowych z zastrzeżeniem, że będą przestrzegane zasady określone w tym przepisie oraz że nauka w tych zakładach będzie odpowiadać minimalnym wymaganiom, jakie ustali państwo” (art. 13 ust. 4 MPPGSiK). W art. 14 MPPGSiK nałożono na państwa będące stronami paktu obowiązek opracowania i przyjęcia szczegółowego planu działania w celu stopniowego wprowadzenia w życie „w ciągu rozsądnej liczby lat ustalonej w planie, zasady obowiązkowej, bezpłatnej nauki dla wszystkich”²⁰⁴.

Jak już zostało wskazane w poprzednim rozdziale, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, w art. 14, zapewnia prawo do nauki. W zakresie, w jakim KPP UE stosuje się do Unii, oznacza to, że w ramach swoich polityk kształcenia Unia powinna szanować prawo do bezpłatnej nauki obowiązkowej, jednak oczywiste jest, że nie tworzy się nowych kompetencji. W odniesieniu do prawa rodziców zasada ta musi być interpretowana w związku z postanowieniami art. 24. Wolność tworzenia publicznych lub prywatnych instytucji oświatowych jest zagwarantowana jako jeden z aspektów swobody przedsiębiorczości, jest jednak ograniczona przez poszanowanie zasad

²⁰³ Za <https://brpd.gov.pl/prawa-dziecka> (dostęp: 21.11.2018 r.).

²⁰⁴ J. Sobczak, (w:) A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych, op. cit., s. 555.

demokratycznych i stosowana zgodnie z warunkami określonymi w ustawodawstwie krajowym²⁰⁵.

Co do zasady podmioty prywatne nie są bezpośrednio zobowiązane do przestrzegania postanowień Karty w relacjach między sobą (wymiar horyzontalny). Jest to wciąż dynamiczny i niejednoznaczny aspekt obowiązywania Karty²⁰⁶. Wiele praw zawartych w KPP UE dotyczy jednak obowiązków i zakazów, które w praktyce pośrednio wpływają na osoby trzecie, właśnie w kwestii praw dziecka. Podmioty indywidualne są bowiem bezpośrednimi adresatami zobowiązań, jak z art. 24 ust. 2, zgodnie z którym władze publiczne i instytucje prywatne powinny w swoich działaniach kierować się przede wszystkim dobrem dziecka. Z kolei ust. 3 gwarantuje każdemu dziecku prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców²⁰⁷. Niektóre prawa z Karty należy uznać za możliwe do stosowania w sporach horyzontalnych²⁰⁸. Należy założyć, że państwo jest zobowiązane do ochrony praw i wolności jednostki przed naruszeniami przez inne osoby. W dyskusjach i wypowiedziach publicznych często pada argument, że zagrożeniem dla praw człowieka jest nie tyle państwo, co przede wszystkim inni ludzie – zwłaszcza przestępcy, nieuczciwi przedsiębiorcy, pracodawcy. Wiąże się z tym postulat, aby te prawa człowieka, których głównym celem jest ochrona praw i wolności, chroniły jednostkę również przed tymi zagrożeniami. Prawa człowieka miałyby więc mieć bezpośrednie zastosowanie w stosunkach między jednostkami, a nie tylko między jednostką a państwem. Problem ten znany jako horyzontalne działanie praw człowieka jest dyskusyjny i dyskutowany.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 KPP UE, każdy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego. W art. 14 ust. 2 KPP UE wskazano, że prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki obowiązkowej. Natomiast na podstawie z art. 14 ust. 3 KPP wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych i prawo rodziców do

²⁰⁵ Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 14 – Prawo do nauki, Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych (2007/C 303/02).

²⁰⁶ Wyrok TSUE z 6.11.2018 r., *Stadt Wuppertal przeciwko Marii Elisabeth Bauer i Volker Willmeroth przeciwko Martinie Broßonn*, w sprawach połączonych C-569/16 i C-570/16, ECLI:EU:C:2018:871; zob szerzej: The Direct Horizontal Effect of EU Fundamental Rights ECJ 17 April 2018, Case C-414/16, *Vera Egenberger v Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.* and ECJ 11 September 2018, Case C-68/17, *IR v JQ Aurelia Colombi Ciacchi*, s. 294 i n.

²⁰⁷ Zob. TSUE z 8.11.2012 r., *Yoshikazu Iida przeciwko Stadt Ulm*, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691.

²⁰⁸ Por. *D. Leczykiewicz*, *Horizontal Application*, s. 479.

zapewnienia wychowania oraz nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi są szanowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i z tego prawa²⁰⁹. Istotnie zwiększa to zakres zastosowania w porównaniu z Protokołem Nr 1 do EKPC. Ponadto, KPP UE w równym stopniu traktuje wolność tworzenia placówek edukacyjnych, jak i prawa rodziców, co oznacza również prawo decydowania o programach nauczania w tych instytucjach. W Karcie wyraźnie podkreślono, iż granicą korzystania z tej wolności i praw rodziców jest „poszanowanie zasad demokratycznych”. W pewnym uproszczeniu, standardy państwa demokratycznego nie mogą być relatywizowane lub podważane poprzez powołanie się na wolność tworzenia placówek edukacyjnych lub na prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami²¹⁰.

Artykuł 26 KPP UE zobowiązuje do integracji osób z niepełnosprawnościami. W myśl tej regulacji „Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności”. Artykuł 26 KPP UE, wprowadzony jako szczególna regulacja względem art. 21 KPP UE, podkreśla fakt, że osoby niepełnosprawne uznaje się w Unii Europejskiej (i nie tylko w UE) za jedną z grup społecznych, która znajduje się w najbardziej niekorzystnej sytuacji społecznej. Grupa ta wciąż spotyka się z istotnymi ograniczeniami w dostępie do wielu dziedzin życia społecznego i gospodarczego, takimi jak brak dostępu do budynków użyteczności publicznej, miejsc pracy, brak dostosowanych do ich potrzeb środków transportu oraz ograniczony dostęp do edukacji. Pod tym względem art. 26 KPP UE jest dopełnieniem art. 21 Karty, który zakazuje wszelkich przejawów dyskryminacji, również ze względu na niepełnosprawność.

Jak była o tym mowa, Traktat z Lizbony nadał Karcie praw podstawowych wiążący charakter, co w efekcie wzmocniło status praw jednostki, w tym równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, w systemie prawnym Unii Europejskiej²¹¹.

²⁰⁹ M. Szwarz, Swoboda przemieszczania się, s. 1.

²¹⁰ P. Czarny, Aksjologia systemu oświaty, s. 38 i n.

²¹¹ Wcześniej w orzecznictwie prawa podstawowe funkcjonowały jako ogólne zasady prawa. Natomiast w okresie 2000–2009 zarówno Sąd Pierwszej Instancji, Trybunał Sprawiedliwości, jak i rzecznicy generalni odwoływali się do postanowień Karty jako do źródła prawa, por. Wyrok TSUE z 26.6.2001 r., *The Queen przeciwko Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, C-173/99, ECLI:EU:C:2001:356; Wyrok Sądu z 3.5.2002 r., *Jégo-Quéré przeciwko Komisji*, T-177/01, ECLI:EU:T:2002:112; Wyrok TSUE z 27.6.2006 r., *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429; Wyrok TSUE z 13.3.2007 r., *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd*

Dodatkowo również art. 8 TFUE nakazuje znoszenie nierówności oraz wspieranie równości kobiet i mężczyzn we wszystkich działaniach Unii (ang. *gender mainstreaming*). Natomiast art. 10 TFUE wprowadził obowiązek zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, a także rasę, pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Wykładnia językowa tych przepisów sugeruje, że TFUE zakłada, iż dążenie do równości materialnej dotyczy tylko płci, gdyż zakaz dyskryminacji wyraża zasadę równości formalnej (równego traktowania).

Należy wreszcie wskazać na art. 13 dyrektywy 2000/43/WE, który nakłada na państwa członkowskie UE obowiązek wyznaczenia właściwego organu lub organów dla wspierania równego traktowania wszystkich osób bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Mogą one wchodzić w skład organów zajmujących się na skalę krajową obroną praw człowieka lub ochroną praw jednostek²¹². Miarodajny przykład stanowi społeczność romska, żyjąca w państwach członkowskich Unii Europejskiej, która jest najbardziej marginalizowaną grupą etniczną w tej części Europy. Sytuacja życiowa większości Romów jest nie do pogodzenia z fundamentalnymi wartościami UE: równością i niedyskryminacją, wyrażanymi w regulacjach i politykach Unii Europejskiej²¹³. Wspomniana dyrektywa 2000/43/WE nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia wszystkim obywatelom, w tym również Romom, wolnego od dyskryminacji dostępu do edukacji, zatrudnienia, kształcenia zawodowego, służby zdrowia, ochrony socjalnej i mieszkania. Dramatyczne warunki życia pozostają w ścisłym związku z dostępem dzieci romskich do edukacji.

Naruszenie obowiązku równego traktowania może wystąpić zarówno w efekcie aktywnego działania, jak i zaniechania, zwłaszcza w kwestii zapewnienia wspólnych i równych standardów kształcenia. TSUE wypracował w bogatym orzecznictwie praktyczną efektywność (*effet utile*) prawa unijnego, którą należy interpretować jako zasadę stworzoną przez sądy. Zasada ta, bardziej niż jakakolwiek

przeciwko Justitiekanslern, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163.; Wyrok TSUE z 3.5.2007 r., *Advocaten voor de Wereld VZW przeciwko Leden van de Ministerraad*, C-303/05, ECLI:EU:C:2007:261; Wyrok TSUE z 3.9.2008 r., *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*, C-402/05 P i C-415/05, ECLI:EU:C:2008:461 i ECLI:EU:C:2008:30.

²¹² Pkt 9 opinii rzecznik generalnej *Juliane Kokott* przedstawionej 20.9.2012 r. w sprawie *Waleri Chariew Belov*, C-394/11, ECLI:EU:C:2012:585.

²¹³ *J. Szymańczak*, Działania Unii Europejskiej na rzecz Romów, s. 3.

inna, porządkuje stosunki między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi²¹⁴. Zobowiązuje te państwa do realizacji celów przepisów prawa Unii i może generować wymagane skutki prawne w przypadku konfliktu²¹⁵. Jej istota sprowadza się do stwierdzenia, że przepisom prawa europejskiego należy zapewnić pełną praktyczną skuteczność. Te z kolei stanowią istotne zasady autonomii prawa Unii²¹⁶, skutku bezpośredniego postanowień traktatowych²¹⁷, decyzji²¹⁸, dyrektyw²¹⁹, a także zobowiązań prawa międzynarodowego²²⁰ oraz pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich²²¹, nakazu skutecznego i jednolitego stosowania („ekwiwalencji”)²²², jak też odpowiedzialności państwa, wynikającej z przepisów prawa unijnego²²³.

W wyniku przystąpienia UE do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych na państwa członkowskie został nałożony obowiązek zapewnienia, aby prawodawstwo, polityka i programy unijne były zgodne z prawami osób z niepełnosprawnościami określonymi w tym dokumencie²²⁴. Aby podejmowane działania były zgodne z wymogami Konwencji, a także wdrażane skutecznie, art. 33 ust. 2 POsNiepK zobowiązuje państwa-strony Konwencji do ustanowienia ram w celu upowszechniania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji. Preambuła Konwencji w lit. e stanowi, że niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym. Artykuł 7 POsNiepK w ust. 1 stanowi, że państwa-strony podejmą wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia pełnego korzystania przez niepełnosprawne dzieci ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, na zasadzie równości z innymi dziećmi.

²¹⁴ S. Prechal, *Direct Effect*, s. 35; R. Streinz, *Der „effet utile”*, s. 1491.

²¹⁵ Bardziej szczegółowo M. Accetto, S. Zleptnig, *The Principle*, s. 375.

²¹⁶ Wyrok TSUE z 15.7.1964 r., *Costa przeciwko E.N.E.L.*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

²¹⁷ Wyrok TSUE z 5.2.1963 r., *van Gend en Loos*, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1; wyrok TSUE z 3.9.2008 r., *Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji*, w sprawach połączonych C-402/05 i C-415/05, ECLI:EU:C:2008:461, pkt. 282.

²¹⁸ Wyrok TSUE z 6.10.1970 r., *Grad przeciwko Finanzamt Traunstein*, C-9/70, ECLI:EU:C:1970:78, pkt. 5.; na ten temat E. Grabitz, *Entscheidungen und Richtlinien*, s. 1.

²¹⁹ Wyrok TSUE z 19.1.1982 r., *Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt*, C-8/81, ECLI:EU:C:1982:7, pkt 29.

²²⁰ Wyrok TSUE z 30.4.1974 r., *R. & V. Haegeman przeciwko państwu belgijskiemu*, C-181/73, ECLI:EU:C:1974:41, pkt 2.

²²¹ Wyrok TSUE z 15.7.1964 r., C-6/64; wyrok z 6.3.1979 r., *Simmenthal przeciwko Komisji*, C-92/78, ECLI:EU:C:1979:53, pkt 39; wyrok z 19.6.1990 r., *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, C-213/89 ECLI:EU:C:1990:257, pkt 18; wyrok TSUE z 11.1.2000 r., *Tanja Kreil*, C-285/98, ECLI:EU:C:2000:2.

²²² Wyrok TSUE z 21.9.1983 r., *Deutsche Milchkontor*, C-205/82, ECLI:EU:C:1983:233, pkt 22; Wyrok TSUE z 10.7.1997 r., *Rosalba Palmisani przeciwko Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, C-261/95, ECLI:EU:C:1997:351, pkt. 27.

²²³ Wyrok TSUE z 19.11.2001 r., *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*, sprawy połączone C-6/90 i C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

²²⁴ M. Wróblewski (red.), *Karta Praw Podstawowych*, s. 23.

Ustęp 2 podkreśla, że we wszystkich działaniach dotyczących dzieci niepełnosprawnych należy przede wszystkim kierować się najlepszym interesem dziecka. Ustęp 3 zaś zobowiązuje państwa-strony do zapewnienia niepełnosprawnym dzieciom prawa swobodnego wyrażania poglądów we wszystkich sprawach ich dotyczących, przyjmując je z należytą uwagą, odpowiednio do wieku i dojrzałości dzieci, na zasadzie równości z innymi dziećmi. Zobowiązanie zostało rozszerzone o zapewnienie dzieciom pomocy w wykonywaniu tego prawa, odpowiednio do ich niepełnosprawności i wieku.

Jak już wcześniej wspomniano, art. 24 POsNiepK poświęcony edukacji deklaruje, iż państwa strony uznają prawo osób z niepełnosprawnościami do edukacji. Na mocy ust. 1, w celu realizacji tego prawa bez dyskryminacji i na zasadach równych szans, państwa zapewnią włączający system kształcenia, umożliwiający integrację na wszystkich poziomach edukacji i w kształceniu ustawicznym, zmierzające do pełnego rozwoju potencjału oraz poczucia godności i własnej wartości, a także wzmocnienia poszanowania praw człowieka, podstawowych wolności i różnorodności ludzkiej, jak też rozwijania przez osoby niepełnosprawne ich osobowości, talentów i kreatywności, a także zdolności umysłowych i fizycznych, przy pełnym wykorzystaniu ich możliwości. Państwa mają obowiązek umożliwiać osobom z niepełnosprawnościami efektywny udział w wolnym społeczeństwie. Realizując to prawo państwa mają obowiązek zapewnić, że osoby niepełnosprawne nie będą wykluczane z powszechnego systemu edukacji ze względu na niepełnosprawność, a także, że dzieci niepełnosprawne nie będą wykluczane, ze względu na niepełnosprawność, z bezpłatnej i obowiązkowej nauki w szkole podstawowej lub z nauczania na poziomie średnim. Osoby niepełnosprawne mają korzystać z włączającego, bezpłatnego nauczania obowiązkowego wysokiej jakości, na poziomie podstawowym i średnim, na zasadzie równości z innymi osobami, w społecznościach, w których żyją.

Państwa-strony mają obowiązek umożliwić osobom z niepełnosprawnościami zdobycie umiejętności życiowych i społecznych, aby ułatwić im pełny i równy udział w edukacji i w życiu społeczności. W tym celu państwa mają obowiązek ułatwiać naukę alfabetu Braille'a, alternatywnego pisma, wspomagających (augmentatywnych) i alternatywnych sposobów, środków i form komunikacji i orientacji oraz umiejętności poruszania się. Mają także ułatwiać naukę języka migowego i popierać tożsamość językową społeczności osób głuchych.

Dodatkowo pewną rolę odgrywa w omawianym zakresie także art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011, który zobowiązuje państwa członkowskie Unii do podjęcia wszelkich wysiłków w celu umożliwienia uczestniczenia dzieciom migrujących pracowników w edukacji na możliwie najlepszych warunkach. Uniemożliwienie kontynuowania nauki dziecka w państwie, w którym ją podjęło byłoby niezgodne z obowiązkiem państw członkowskich do zapewnienia dzieciom uczestnictwa w kształceniu w możliwie najlepszych warunkach²²⁵. Problematyka ta zostanie szerzej omówiona w rozdziale czwartym rozprawy.

§ 2. Zakres kompetencji państw członkowskich UE w obszarze polityki oświatowej

Politykę oświatową można rozumieć wieloznacznie, w tym jako dokonywanie wyboru i podejmowanie decyzji w sprawach celu, kierunku, treści i organizacji oświaty oraz wychowania, a także planowanie działalności oświatowo-wychowawczej²²⁶. Współcześnie edukacji przypisuje się fundamentalne znaczenie dla rozwoju społeczeństwa, wzrostu dobrobytu i konkurencyjności. Szeroko rozumiane przemiany gospodarcze i społeczne są przyczyną zmian w edukacji w zakresie podmiotów polityki edukacyjnej, jak też celów i treści nauczania oraz ich adresatów. Coraz częściej mowa jest o polityce edukacyjnej w kontekście nie tylko działalności państwa czy działań samorządów lokalnych ale także całej Unii Europejskiej. W tym właśnie świetle można Unię traktować jako podmiot polityki edukacyjnej²²⁷. Adresatami polityki edukacyjnej są obecnie wszyscy członkowie społeczeństwa – dzieci, młodzież i dorośli, zgodnie z ujęciem edukacji, jako spójnym systemem kształcenia i wychowania, obejmującego różne poziomy kształcenia w formach instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych²²⁸. Z uwagi na dynamikę współczesnych zmian przed edukacją stawiane są nowe cele, takie jak mobilność i zdolność do zmiany kwalifikacji na wszystkich etapach życia²²⁹. Uwidacznia się w tym nowy priorytet edukacji, jakim jest dostosowanie się do nowoczesnego, wymagającego rynku pracy.

²²⁵ G. Gori, *Towards an EU Right*, s. 220.

²²⁶ D. Dziewulak, *Systemy szkolne*, s. 11.

²²⁷ W. Zgliczyński, *Polityka edukacyjna*, s. 65–88.

²²⁸ *Strategia rozwoju edukacji na lata 2007–2013*, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa 2005, s. 26.

²²⁹ J. Zieliński, *Uwarunkowania i założenia przemian*, s. 21–23.

Istotne znaczenie ma stopniowe przesuwanie ośrodków decyzyjnych, które tworzą strategię na poziom międzynarodowy, co w konsekwencji prowadzi do postępującej standaryzacji systemów edukacji w poszczególnych państwach²³⁰.

Polityka oświatowa jest integralną częścią polityki społecznej²³¹. Obejmuje całokształt problemów dotyczących ustroju szkolnictwa, organizacji procesu nauczania, metod kształcenia i wychowania²³². Zajmuje się ustalaniem optymalnych zasad upowszechniania oświaty wśród dzieci, młodzieży i dorosłych z punktu widzenia przygotowania ich do życia, zawodu i aktywnego uczestnictwa w kulturze²³³. Polityka oświatowa określa program działalności państwa w dziedzinie oświaty i wychowania, który formułuje zasady organizacji systemu nauczania i wychowania, podstawy materialno-ekonomiczne funkcjonowania systemu oświatowego oraz systemu zarządzania instytucjami oświatowymi. Pojęcie to, w polskiej literaturze przedmiotu rozszerza *M. Pęcharski*, zwracając uwagę, że polityka oświatowa jest także dyscypliną określającą teoretyczne podstawy działalności politycznej w dziedzinie oświaty i wychowania²³⁴.

Zasadniczo polityka oświatowa ma za zadanie realizację celów związanych z poprawą warunków bytu, poziomu życia ludności, usuwaniem nierówności społecznych oraz podnoszeniem kultury życia. W istniejących oraz w powstających strategiach rozwoju podkreślana jest korelacja między wzrostem gospodarczym a rozwojem kompetencji kluczowych uczniów, które są jednakowe dla wszystkich państw członkowskich UE. Oświata jest zadaniem charakterystycznym ze względu na to, że korzyści z niej odnosi nie tylko edukowane dziecko, ale i całe społeczeństwo²³⁵. *M. Friedman* określił to zjawisko mianem „efektu sąsiedztwa”. *A. Smith* zauważa jednak, że „podobny wydatek, może z równą stosownością, a nawet pewnymi korzyściami, zostać dokonany przez tych, którzy otrzymują natychmiastowe korzyści oświaty”²³⁶. *M. Friedman* rozróżnia dwa rodzaje oświaty. Pierwszy rodzaj to oświata ogólna na rzecz obywateli, która jest realizowana ze względu na „szeroką akceptację zestawu wartości i minimum piśmienności i wiedzy większości obywateli”. Stwierdza

²³⁰ *W. Krawajczyk*, Niektóre konsekwencje.

²³¹ *R. Szarfenberg*, Definicje polityki społecznej, s. 20.

²³² Zob. szerzej: *I. Boruta*, Polityka społeczna.

²³³ *A. Kurzynowski*, Polityka społeczna, s. 79-80.

²³⁴ *D. Dzięwulak*, Polityka oświatowa, s. 8.

²³⁵ *A. Smith*, An inquiry into the nature.

²³⁶ *Ibidem*.

on nawet, że „oświata mojego dziecka przyczynia się do dobrobytu ludzi poprzez promowanie stabilnego i demokratycznego społeczeństwa”²³⁷.

Drugi rodzaj to oświata obowiązkowa i zawodowa, które są inwestycjami w kapitał ludzki, podobnymi do inwestycji w aktywa rzeczowe, a zatem mają na celu zwiększenie produktywności człowieka. *H. Kuzińska* podaje, że „ranga oświaty jest wyjątkowa, także dlatego, że jakość nauczania na co dzień oceniają niemalże wszyscy obywatele. Konieczność finansowania oświaty ze środków publicznych wynika przede wszystkim z konieczności zapewnienia dzieciom i młodzieży jednakowych szans dostępu do edukacji, niezależnie od ich statusu materialnego”²³⁸.

Czy kompetencje UE w zakresie kształtowania polityki oświatowej są wystarczające do zapewnienia edukacji na tak samo wysokim poziomie we wszystkich państwach Unii Europejskiej? Unia Europejska wyznacza cele, ramy i kierunki polityki edukacyjnej, jednak to państwa członkowskie kształtują krajowe polityki edukacyjne. Rola Unii Europejskiej w sferze edukacji określona została przede wszystkim w art. 165 ust. 1 TFUE. Zgodnie z nim Unia przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi oraz – jeżeli to niezbędne – poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działań, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treści nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową. Ponadto Unia przyczynia się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, uwzględniając jego szczególny charakter, jego struktury oparte na zasadzie dobrowolności oraz uwzględniając jego funkcję społeczną i edukacyjną. Należałoby się zastanowić w tym kontekście w jakim stopniu przepisy europejskie wpływają na zapewnienie jednolitej edukacji w państwach członkowskich UE.

Zgodnie z art. 165 ust. 2 TFUE działania w obszarze edukacji zmierzają do rozwoju wymiaru europejskiego w edukacji, zwłaszcza przez nauczanie i upowszechnianie języków państw członkowskich. Ich celem jest również sprzyjanie mobilności studentów i nauczycieli, m.in. poprzez zachęcanie do akademickiego uznawania dyplomów i okresów studiów oraz promowanie współpracy między placówkami edukacyjnymi. Podkreśla się rolę rozwoju wymiany informacji i doświadczeń w kwestiach wspólnych dla systemów edukacyjnych państw

²³⁷ *M. Friedman*, The role of government.

²³⁸ *H. Kuzińska*, Finansowanie oświaty, s. 7.

członkowskich²³⁹. Istotne jest także zachęcanie młodzieży do uczestnictwa w demokratycznym życiu Europy, podejmowaniu nauki w innych państwach europejskich i popieranie rozwoju kształcenia na odległość. W tym kontekście dodatkowo należy również zwrócić uwagę na rozwój europejskiego wymiaru sportu, przez popieranie uczciwości i dostępności we współzawodnictwie sportowym oraz współpracy między organizacjami odpowiedzialnymi za sport.

I. Suwerenność państw członkowskich wobec polityki edukacyjnej Unii Europejskiej

Pozostawienie tak dużej części kompetencji do tworzenia oraz realizacji polityk oświatowych w gestii państw członkowskich dowodzi, iż na etapie tworzenia traktatów stanowiących UE (Wspólnot), istniała potrzeba zachowania różnorodności w edukacji. W latach 90. XX wieku analizy dokumentów i przedsięwzięć Unii Europejskiej w sferze oświaty skłaniały do postawienia tezy o tym, że występuje pewna niespójność pomiędzy wzrastającym zainteresowaniem dla tworzenia koncepcji, które można określić jako zarys wspólnej polityki oświatowej, a zaniechaniem wprowadzania wiążących aktów prawnych w tej sferze²⁴⁰. Od początku funkcjonowania UE systemy edukacyjne okazały się „czułym instrumentem wpływu na obywateli”, elementem tożsamości, w związku z tym większość państw obawiała się ograniczeń suwerenności. Suwerenność jest podstawową cechą i właściwością państwa, a także fundamentalnym czynnikiem porządkującym²⁴¹ ład międzynarodowy. Bywa ona utożsamiana z władzą²⁴², niezależnością i niepodległością²⁴³, zwierzchnictwem i samostanowieniem²⁴⁴, czy też z podmiotowością, a także samowładnością (prawną niezależnością państwa od czynników zewnętrznych) i całowładnością (rozumianą jako kompetencja normowania wszystkich stosunków wewnętrznych państwa)²⁴⁵.

²³⁹ Zob. szerzej: A. Siwek-Ślusarek, (w:) A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), Traktat o funkcjonowaniu, kom. do art. 165 i 166 TFUE, s. 1015 i n.

²⁴⁰ D. Dziewulak, Systemy szkolne, s. 11.

²⁴¹ A. Wasilkowski, Suwerenność w prawie międzynarodowym, s. 13.

²⁴² A. Pliakos, La nature juridique, s. 191.

²⁴³ Tak np. P. Malanczuk, Modern Introduction, s. 17; I. Brownlie, Principles of Public, 1998, s. 76; W. Czapliński, A. Wyrozumski, Prawo międzynarodowe publiczne, 1999, s. 114.

²⁴⁴ J. M. Kolosow, W. I. Kuzniecowa, Międzynarodowe prawo, s. 57.

²⁴⁵ Podział wprowadził L. Ehrlich – zob.: tenże, Prawo międzynarodowe, s. 121–135; L. Gelberg, Zarys prawa, s. 123. Jednakże jest ono, mimo znacznego upływu czasu, wciąż żywe w doktrynie przedmiotu.

Według stanfordzkiej encyklopedii filozofii - suwerenność oznacza najwyższą władzę na terytorium państwa, stanowi pojęcie władzy politycznej. Można ją postrzegać w trzech wymiarach – posiadacza suwerenności, absolutności suwerenności oraz wewnętrznych i zewnętrznych wymiarów suwerenności. Państwo jest instytucją polityczną, w której uosabia się suwerenność, przy czym zbiór państw tworzy system suwerennych państw²⁴⁶. Jak zauważa *K. Wójtowicz*, problemem jest jednak to, że odzwierciedlona w konstytucjach państw koncepcja suwerenności korzysta z wypracowanych przez demokratyczny konstytucjonalizm instrumentów techniki ustrojodawczej, w której wskazuje się przede wszystkim podmiot władzy suwerennej, sposób wyrażania woli przez ten podmiot, a następnie, często drogą interpretacji, przypisuje się suwerenowi atrybuty jego władzy. Traktaty stanowiące UE, co zrozumiałe, nie zawierają żadnych konkretnych wskazówek co do tego, jak należy rozumieć zasadę suwerenności w ogóle, ani tym bardziej nie wskazują podmiotów czy atrybutów suwerenności państw członkowskich²⁴⁷. Doktryna podjęła więc pogłębioną, wieloaspektową dyskusję, w efekcie której powstało wiele publikacji, poświęconych temu zagadnieniu²⁴⁸.

Nie wdając się, ze względu na ramy niniejszej rozprawy, w nadmierne szczegóły, już zgodnie z wyrokiem Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM) z 1923 r., w sprawie statku *Wimbledon*²⁴⁹, możliwość zawierania układów międzynarodowych jest właśnie jednym z atrybutów suwerenności państwa²⁵⁰. W efekcie, jak zauważa m.in. *K. Wójtowicz*, możliwość zawarcia na przykład traktatu akcesyjnego z UE i jej państwami członkowskimi, jest właśnie wyrazem decyzji podjętej przez zainteresowane państwa. Jego zdaniem jednak trudność w zakwalifikowaniu członkostwa w UE z punktu widzenia zasady suwerenności wynika z tego, że w rezultacie przekazania kompetencji na rzecz Unii państwa przestają posiadać wyłączność wykonywania uprawnień będących atrybutem władzy suwerennej, takich jak stanowienie prawa, jego sądowe stosowanie czy też

I tak też: *J. Gilas*, Prawo międzynarodowe, s. 111; *T. Łoś-Nowak*, Stosunki międzynarodowe, s. 182; *J. Piętkos*, Prawo międzynarodowe, s. 70; *J. Białocerkiewicz*, Prawo międzynarodowe, s. 105.

²⁴⁶ *D. Philpott*, Sovereignty, .

²⁴⁷ *K. Wójtowicz*, Sądy konstytucyjne, s. 103; zob. *tenże*, Polityka zagraniczna, s. 73–85.

²⁴⁸ Por. *N. Walker* (red.), Sovereignty in Transition, a także *A. Kustra*, Przepisy i normy integracyjne, s. 341 i n.

²⁴⁹ Wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 17.8.1923 r., *S.S. Wimbledon (United Kingdom, France, Italy and Japan v. Germany)*, P.C.I.J., (ser. A) Nr. 1.

²⁵⁰ *Ibidem*.

decydowanie o finansach państwa²⁵¹. Jak konstatuje *V. Serzhanova*, przystępując do struktury ponadnarodowej, państwa członkowskie dobrowolnie godzą się na przekazanie pewnego zakresu swojej suwerenności na rzecz UE. Problem jednakże polega na tym, że wbrew pozorom wciąż bardzo trudno jest jednoznacznie określić, gdzie przebiega wyraźna granica między zakresem uprawnień UE a suwerennym i nieprzekazywalnym zakresem kompetencji jej państw członkowskich²⁵². Według *J. Stefanowicza* państwa członkowskie dobrowolnie ograniczyły swoją suwerenność, jednak się jej nie wyzbyły, ani w całości, ani nawet w części²⁵³. Także w wyroku w sprawie *Costa przeciwko E.N.E.L.* TSUE wskazał, że Unia ma „swoje instytucje, swoją własną osobowość, swoją własną zdolność prawną, zdolność do występowania we własnym imieniu w obrocie międzynarodowym, a zwłaszcza rzeczywiste uprawnienia władcze wynikające z ograniczenia suwerenności lub przeniesienia uprawnień władczych przez państwa na Wspólnotę [...]”²⁵⁴. Jednak zdaniem *J. Kranza* suwerenność jest jakościową cechą państwa oraz jego relacji z ludem, innymi podmiotami i prawem międzynarodowym. Cecha ta nie podlega wykonywaniu, przekazaniu, podziałowi lub ograniczeniu, a zobowiązania międzynarodowo-prawne państwa nie naruszają suwerenności²⁵⁵.

W nauce w Europie Zachodniej znaczące miejsce zajmuje teoria suwerenności podzielonej. Ujmuje ona suwerenność jako wiązkę uprawnień, które mogą być przenoszone przez państwa na inne podmioty, w tym na Unię Europejską. Przeniesienie kompetencji skutkuje kreowaniem wspólnoty, której członkowie działają kolektywnie z wzajemną korzyścią. Zdaniem *C. Mika*, teoria podzielonej suwerenności odpowiada opisowi funkcjonowania UE i jej mechanizmowi integracyjnemu, ponieważ zakłada ponowne ułożenie suwerenności w sytuacjach, gdy państwa nie mają już pełni kompetencji. Koncepcja ta odrzuca jednak zróżnicowanie istoty suwerenności od jej wykonywania²⁵⁶. Według *K. Wojtyczka* władza państwowa pozostaje suwerenna, jeżeli państwo zachowuje prawo samodzielnego podjęcia

²⁵¹ *K. Wójtowicz*, Sądy konstytucyjne, s. 104.

²⁵² *V. Serzhanova*, Zasada demokratycznego państwa, s. 272.

²⁵³ *J. Stefanowicz*, Suwerenność, rozwój, s. 35.

²⁵⁴ Zob. wyrok TSUE z 15.7.1964 r., C-6/64; szerzej zob. *K. Wójtowicz*, Prawo Wspólnot Europejskich, s. 9–22, a także: *K. Wójtowicz*, Suwerenność; *O. Waever*, Identity, Integration and Security: Solving the Sovereignty; *W. J. Wołpiuk*, Niepodległość; *R. Zięba*, Unia Europejska; *I. Popiuk-Rysińska*, Suwerenność; *J. Barcz*, Suwerenność, s. 31–32.

²⁵⁵ *J. Kranz*, Przekazanie kompetencji, s. 42 i n.

²⁵⁶ *C. Mik*, Europejskie prawo, t. 1, s. 268; zob. również: *C. Mik*, Powierzenie Unii Europejskiej, s. 88; *A. Wyrozumska*, Ochrona praw podstawowych, s. 183.

decyzji prowadzącej do uchylenia skutków aktu, w którym powierzyło wykonywanie swoich kompetencji innemu podmiotowi, tj. innemu państwu albo organizacji międzynarodowej. Dopóki państwo nie powierzyło w sposób nieodwołalny, jak podkreśla *J. Ciapała*, swoich kompetencji władczych, nie można mówić o ograniczeniu suwerenności²⁵⁷. Należy z naciskiem wskazać, że władza państwowa pozostaje samodzielna i suwerenna, jeżeli państwo zachowuje ostatnie słowo i może uchylić się od skutków prawnych aktu powierzającego wykonywanie kompetencji innemu podmiotowi²⁵⁸.

W przypadku państw Unii Europejskiej przekonujące jest stanowisko *W. Czaplińskiego* uznające, że członkostwo w UE nie stanowi w istocie ograniczenia suwerenności państwowej, lecz jest jej wyrazem. Państwa, przekazując wykonywanie pewnych kompetencji, atrybutów władzy publicznej, nie wyzbywają się ich definitywnie, zachowując wpływ na ich wykonywanie przez instytucje unijne²⁵⁹. Zatem wpływ na procesy decyzyjne w instytucjach unijnych jest swoistą kompensatą za ograniczenie wykonywania władztwa publicznego na rzecz UE²⁶⁰. Warto przy tym przypomnieć, że decyzja wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej powstała na gruncie brytyjskiej dyskusji o tym, by prawo brytyjskie było nadrzędne wobec unijnego, co – jak w swoich wystąpieniach podkreślała *T. May* – zapewniłoby jej państwu odzyskanie pełni suwerenności²⁶¹. Zdaniem *L. Garlickiego* suwerenność oznacza zdolność państwa do samodzielnego decydowania o wszystkich dotyczących go sprawach i samodzielnego podejmowania wszystkich dotyczących go decyzji. Odnosi się do stosunków zewnętrznych państwa i jest zupełnie innym pojęciem niż suwerenność narodu, która dotyczy sposobu sprawowania władzy wewnątrz państwa, a więc do jego ustroju wewnętrznego²⁶². W sposób bardzo zbliżony treść suwerenności państwa definiuje *Z. Witkowski*. Jego zdaniem suwerenność jest pojęciem oznaczającym stan państwa zdolnego do nieskrępowanego niczym i przez nikogo, samodzielnego decydowania we wszystkich sprawach go dotyczących ze sfer politycznej, militarnej, ekonomicznej i społecznej²⁶³. Suwerenność państwa

²⁵⁷ *K. Wojtyczek*, Przekazywanie kompetencji, s. 39–40.

²⁵⁸ Por. art. 50 TUE.

²⁵⁹ Za *J. Ciapała*: *W. Czapliński*, Członkostwo, s. 138.

²⁶⁰ Zob. szerzej: *N. MacCormick*, Questioning Sovereignty, s. 105.

²⁶¹ *A. Pątek*, Brexit – konsekwencje prawne, s. 189.

²⁶² *L. Garlicki*, Polskie prawo..., s. 58.

²⁶³ *Z. Witkowski*, Prawo, s. 70.

rozumiana w powyższy sposób jako stan jego niezależności i zdolności do podejmowania samodzielnych decyzji jest także najważniejszym elementem pojęcia suwerenności państwa w ujęciu doktryny prawa międzynarodowego.

O ile jednak suwerenność państwowa w doktrynie prawa konstytucyjnego odnosi się, jak można sądzić, tylko do stosunków zewnętrznych państwa z innymi podmiotami (państwami), o tyle w doktrynie prawno-międzynarodowej dotyczy ona zarówno tych stosunków, jak i sfery wewnętrznej państwa. Wewnątrzustrojowa niezależność państwa i zdolność samodzielnego kształtowania ustroju państwa jest refleksem suwerenności i przez nią jest gwarantowana. Po drugie – i jest to zasadnicza różnica między jedną i drugą doktryną – suwerenność państwowa w ujęciu doktryny prawa międzynarodowego jest podporządkowana prawu międzynarodowemu. Jest to pogląd powszechny, niezależnie od pewnej różnicy zdań co do sposobu widzenia tego podporządkowania między poszczególnymi szkołami i przedstawicielami nauki prawa międzynarodowego. Zyskał on na sile w związku z procesami integracji międzynarodowej, zwłaszcza na terenie Europy. Uważa się zatem, że każde państwo ma obowiązek układać swoje stosunki z innymi państwami zgodnie z prawem międzynarodowym i z zasadą, że suwerenność każdego państwa podlega władzy (zwierzchnictwu) prawa międzynarodowego²⁶⁴.

Tak rozumiana suwerenność w warunkach integracyjnych oddziaływała na podział kompetencji m.in. w sferze edukacji. Według *J. Fielda* to właśnie edukacja odgrywała centralną rolę w budowie Unii Europejskiej²⁶⁵. W szczególności po podpisaniu i ratyfikacji Traktatu z Maastricht w 1992/1993 r. rozpoczęła się nowa era współpracy w dziedzinie edukacji w Europie²⁶⁶. Od szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r., na którym przedstawiciele państw członkowskich określili kierunki, cele i środki przemian systemów edukacyjnych, przywiązuje się coraz większą wagę do osiągania wspólnych celów. Jednak przegląd regulacji traktatowych sugeruje, że sfera edukacji pozostawała i pozostaje domeną polityk poszczególnych państw członkowskich²⁶⁷. Unia, respektując suwerenność państw członkowskich w kontroli nad organizacją krajowych systemów edukacji i treściami nauczania, wpływa na systemy edukacyjne za pomocą miękkich instrumentów. Oczekuje się, że polityka

²⁶⁴ *K. Działocha*, Poszukiwanie formuły, s. 51.

²⁶⁵ *J. Field*, European dimensions, s. 19-32.

²⁶⁶ *A. Adams, W. Tulasiewicz*, The Crisis, s. 131-139.

²⁶⁷ *J. Mierzwa*, Podstawy traktatowe, s. 11-22.

oświatowa państw członkowskich i w konsekwencji ich systemy edukacyjne przekształcać się będą samodzielnie w pożądanym kierunku²⁶⁸. Rola polityki edukacyjnej państw członkowskich UE znajduje odzwierciedlenie w traktatach stanowiących UE i wydawanych przez instytucje unijne aktach normatywnych i dokumentach różnej mocy. Są to, jak wiadomo, rozporządzenia, dyrektywy, decyzje oraz – w tym wypadku mające najszerze zastosowanie – zalecenia i opinie (niemające mocy wiążącej), a także inne akty niewymienione w traktatach (akty nienazwane), jak między innymi konkluzje, komunikaty czy rezolucje²⁶⁹.

Z oczywistych względów zakres zainteresowania UE edukacją pozostaje wciąż bardzo szeroki i obejmuje wszystkie etapy kształcenia, włączają się w to także działania dotyczące utrzymania i poprawy kondycji fizycznej. Pojawia się tu jednak pewne „napięcie”, trzeba bowiem podkreślić, że państwa członkowskie mają zagwarantowaną swobodę w kształtowaniu polityk edukacyjnych i mogą z edukacyjnych inicjatyw unijnych korzystać w zakresie, jaki uznają za właściwy. Jest to zgodne z przyjętą w UE zasadą pomocniczości²⁷⁰. Zgodnie z nią – Unia w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii (art. 5 ust. 3 TUE). Do takich działań zalicza się m.in. programy edukacyjne prowadzone w skali europejskiej. Jednocześnie państwa członkowskie mogą wspólnie podejmować inicjatywy, wtedy instytucje europejskie pełnią rolę pomocniczą. Działania wynikające ze współpracy między państwami członkowskimi mają zasadniczy wpływ na formułowanie unijnej polityki edukacyjnej. Szczególne znaczenie odgrywają szefowie państw i rządów państw członkowskich wraz z Przewodniczącym Komisji - czyli Rada Europejska.

²⁶⁸ S. Golinowska, M. Boni, Nowe dylematy.

²⁶⁹ Zob. szerzej, J. Barcz (red.) Źródła prawa, s. 17 i n.

²⁷⁰ Zob. szerzej: C. Mik, Europejskie prawo, t. 1, s. 281; P. Craig, G. de Búrca, EU law Text, s. 100–107.

II. Działania podejmowane w sferze edukacji przez Unię Europejską i ich wpływ na systemy edukacyjne państw członkowskich

Zgodnie z art. 4 TUE – Rada nadaje Unii impulsy niezbędne do rozwoju i określa w tej mierze ogólne kierunki polityczne. Instytucja ta, na mocy art. 13 ust. 2 TUE, decyduje także o wspólnych strategiach wprowadzanych w życie przez Unię w dziedzinach, w których państwa członkowskie mają ważne wspólne interesy, w tym określa cele, czas trwania i środki, które mają być przekazane do dyspozycji przez Unię i państwa członkowskie do wdrażania strategii. Działania podejmowane wspólnie przez państwa członkowskie mogą dotyczyć poszczególnych sektorów edukacji, tak jak m.in. deklaracja bolońska²⁷¹, dotycząca edukacji na poziomie szkoły wyższej czy deklaracja kopenhaska²⁷², dotycząca kształcenia oraz szkolenia zawodowego.

Działania podejmowane w sferze edukacji przez Unię Europejską wywierają jednak znaczący wpływ na systemy edukacyjne państw członkowskich i w konsekwencji obywateli Unii. Polityka edukacyjna UE podporządkowana jest nie tylko celom integracji gospodarczej, ale stanowi kolejny etap integracji społecznej i kulturalnej. Ze względu na różnorodność systemów edukacji państw członkowskich Unii i potrzebę respektowania ich niezależności w dziedzinie polityki edukacyjnej – tak samo jak przy innych zagadnieniach z zakresu polityki społecznej²⁷³ – dla osiągnięcia wspólnych celów muszą być stosowane specjalne instrumenty²⁷⁴. W kształtowaniu polityki edukacyjnej państwa członkowskie UE poddają się działaniu pośrednich mechanizmów oddziaływania na ich systemy edukacyjne, takich jak metoda otwartej koordynacji, związane z nią wskaźniki, zalecenia, programy edukacyjne, a także wskazane kierunki zmian w edukacji²⁷⁵.

Warto jednak zastanowić się w jakim zakresie należałoby ujednoczyć standardy obowiązkowego nauczania w państwach Unii Europejskiej, aby zapewnić

²⁷¹ Deklaracja przyjęta przez ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe z 29 państw Europy w 1999 r. w Bolonii, zobowiązująca sygnatariuszy do utworzenia do 2010 r. wspólnego Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego.

²⁷² Deklaracja przyjęta przez ministrów ds. kształcenia zawodowego i szkolenia państw UE oraz Komisję Europejską w Kopenhadze w 2002 r., dotyczy wzmocnienia współpracy w dziedzinie kształcenia zawodowego i szkolenia poprzez stworzenie „Europy Wiedzy” oraz zapewnienie powszechności dostępu do rynku pracy.

²⁷³ Zob. szerzej K. Tokarska-Biernacik, *Wspólnotowa polityka*, s. 2–3.

²⁷⁴ L. Jesień, *Otwarta metoda*, s. 53–88.

²⁷⁵ *Ibidem*, s. 2.

skuteczny dostęp do edukacji. Unia Europejska podejmuje działania wspierające rozwój wszystkich obywateli UE poprzez zdefiniowanie najważniejszych i najbardziej podstawowych umiejętności, które człowiek powinien rozwijać w trakcie swojego życia, żeby osiągnąć sukces w życiu zawodowym i prywatnym. Celem jest wyrównanie szans i możliwości każdego z obywateli UE. Umiejętności te nazywane są kompetencjami kluczowymi i jest ich osiem: porozumiewanie się w języku ojczystym, porozumiewanie się w językach obcych, kompetencje matematyczne i podstawowe kompetencje naukowo-techniczne, kompetencje informatyczne, umiejętność uczenia się, kompetencje społeczne i obywatelskie, inicjatywa i przedsiębiorczość, świadomość i ekspresja kulturalna. Kompetencja jest kombinacją wiedzy, umiejętności i przyjmowanej postawy. Kompetencje kluczowe to te, które wspierają rozwój osobisty, włączanie w życie społeczne, aktywne obywatelstwo i możliwość znalezienia zatrudnienia. Proces kształtowania i rozwijania ww. kompetencji kluczowych, co istotne, trwa przez całe życie człowieka.

Określenie treści nauczania pozostaje wyłącznie w gestii państw członkowskich, lecz idea kompetencji kluczowych powoduje, że programy nauczania przestają koncentrować się na treściach nauczania i coraz bardziej akcentują w dużej mierze uniwersalne umiejętności, takie jak na przykład umiejętność uczenia się. W polityce edukacyjnej Unii Europejskiej wdrażanie kompetencji kluczowych odgrywa bardzo ważną rolę. Kompetencje te, w coraz większym stopniu, wprowadzane są jako cele do programów nauczania państw członkowskich. Wyznaczając kompetencje kluczowe, określono cele edukacji. Oznaczają one inne niż dotychczas spojrzenie na zadania systemu edukacyjnego²⁷⁶. Można wskazać najważniejsze europejskie dokumenty strategiczne, które odnoszą się do edukacji. To w szczególności Strategia Europa 2020 i Edukacja i Szkolenia 2020, zawierają one wskazania dla systemów oświaty państw członkowskich, które powinny uwzględniać cele i wyzwania rozwojowe przyjęte w Unii Europejskiej. Kierunki te są zbieżne z rekomendacjami raportów PISA (badania piętnastolatków na całym świecie) dla poszczególnych państw członkowskich²⁷⁷.

²⁷⁶ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Kompetencje kluczowe w zmieniającym się świecie. Projekt wspólnego sprawozdania Rady i Komisji za 2010 r. z postępów w realizacji programu Edukacja i szkolenia 2010, COM(2009) 640.

²⁷⁷ Program rozwoju edukacji w Warszawie w latach 2013–2020, Projekt, 16.5.2013 r., Załącznik do Uchwały z 29.8.2013 r. Nr LXIII/1751/2013 Rady m.st. Warszawy.

Dla zobrazowania powyższego – tradycyjnym narzędziem realizacji europejskiej polityki edukacyjnej są kreowane na szczeblu Unii Europejskiej programy edukacyjne. Programy zapoczątkowane zostały w latach 90. XX wieku. Ich celem było zbliżenie państw członkowskich przez wymianę wiedzy i doświadczeń oraz wzajemne kontakty na różnych płaszczyznach. Unia Europejska wdraża programy w dziedzinie edukacji i szkoleń, aby promować międzynarodową mobilność studentów i nauczycieli oraz współpracę między szkołami²⁷⁸. Ponadto programy te mają na celu promowanie i regularną międzynarodową wymianę kadry akademickiej²⁷⁹. Od roku 2007 działania podejmowane w obszarze kształcenia i szkolenia realizowane były głównie w ramach programu *Uczenie się przez całe życie*²⁸⁰. Ogólnym celem programu było przyczynianie się, poprzez uczenie się przez całe życie, do rozwoju UE jako społeczeństwa opartego na wiedzy, charakteryzującego się trwałym rozwojem gospodarczym, licznymi i lepszymi miejscami pracy oraz większą spójnością społeczną, przy jednoczesnym zapewnieniu należytej ochrony środowiska naturalnego dla przyszłych pokoleń. W szczególności program ten miał na celu sprzyjanie wymianie, współpracy i mobilności pomiędzy systemami edukacji i szkoleń w obrębie UE, tak by stały się światowym wzorcem jakości²⁸¹. Wśród wspólnych projektów należy wymienić powołaną w 1980 r. europejską sieć informacji o edukacji – *Eurydice*, której główna misja to dostarczanie osobom odpowiedzialnym za politykę edukacyjną na poziomie europejskim, krajowym i lokalnym analiz oraz informacji, które będą stanowiły dla nich wsparcie w procesie podejmowania decyzji²⁸².

Traktaty założycielskie UE nie dopuszczają jednakże harmonizacji w dziedzinie edukacji. Instytucje europejskie mogą podejmować działania na rzecz coraz większego zbliżania się systemów krajowych poprzez zachęcanie państw członkowskich do samoistnego przekształcania swoich systemów edukacji zgodnie z zaleceniami. Działaniom tym mogą sprzyjać ramy prawne chroniące indywidualne prawa do niedyskryminacji i swobodnego przepływu pracowników i usług. Jest to możliwe dzięki europejskim programom edukacyjnym, zachętom do poprawy jakości

²⁷⁸ J. Lasonen, *European action programmes*, s. 583–596; S. Moutsios, *The European Union*, s. 15–26.

²⁷⁹ J. Enders, U. Teichler, *Academics' view of teaching*, s. 97–132.

²⁸⁰ Decyzja Nr 1720/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.11.2006 r. ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie (Dz.Urz. UE L Nr 327, s. 45 ze zm.), uchylona.

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² Zob. <https://eurydice.org.pl/o-nas/> (dostęp: 15.4.2019 r.).

edukacji i szkoleń oraz poprawy indywidualnej zdolności do zatrudnienia²⁸³. Zdaniem *J. Field* brakuje mechanizmów, które pozwoliłyby instytucjom UE na odpowiednie działania w zakresie edukacji²⁸⁴. *B. Kohler-Koch* podkreśla, że już w połowie lat 80. tych pojawiła się tendencja do wzrostu integracji w sferze edukacji stymulowana oddolnie poprzez działanie europejskich programów edukacyjnych, które przedstawiały swoje dobre praktyki w poszczególnych państwach jako wspólne wyzwania dla wszystkich państw członkowskich UE²⁸⁵. Jednak *L. Hantrais* zauważa, że oddziaływanie poprzez programy edukacyjne UE jest ograniczone i nierównomierne, gdyż działania państw członkowskich są w tym zakresie niejednolite²⁸⁶. Zdaniem *I. Berggreen-Merkel* zamiast ujednoczenia systemów, przejrzystość i wzajemne uznawanie indywidualnych kwalifikacji mogłyby doprowadzić do pożądanego wymiaru europejskiego w edukacji bez narażania środowisk kulturowych i ograniczania odpowiedzialności państw członkowskich za edukację i szkolenia²⁸⁷.

§ 3. Zakres kompetencji Unii Europejskiej w sferze edukacji i zasady ich wykonywania w państwach członkowskich

Unia Europejska, będąc organizacją międzynarodową (choć szczególnego rodzaju), ma kompetencje wyłącznie w zakresie w jakim zostały jej przekazane przez państwa członkowskie. Można powiedzieć, że źródłem kompetencji są państwa tworzące Unię i jednocześnie są jej granicą. Fundamentalne znaczenie mają w tym zakresie oczywiście traktaty założycielskie i ich rewizje, które określają ramowo, w jakich obszarach i w jakim zakresie UE (oraz Euratom) mogą podejmować działania, w tym tworzyć prawo wiążące państwa członkowskie. Podstawową zasadą determinującą zakres mandatu Unii i Euratomu jest zasada kompetencji powierzonych, zwana też zasadą przyznania. Jest ona wyrażona w art. 4–5 TUE.

Najogólniej charakteryzując - zasada kompetencji przyznanych²⁸⁸ stanowi fundament działania UE od samego momentu jej powstania. Sam art. 5 został

²⁸³ *I. Berggreen-Merkel*, *Towards a European*, s. 1.

²⁸⁴ *J. Field*, *European Dimensions*, s. 112.

²⁸⁵ *B. Kohler-Koch*, *Interaktive Politik*.

²⁸⁶ *L. Hantrais*, *Social Policy*, s. 56.

²⁸⁷ *I. Berggreen-Merkel*, *Towards a European*, s. 1.

²⁸⁸ Zob. m.in. *K. Wojtyczek*, *Przekazywanie kompetencji*, s. 206; *C. Mik*, *Powierzenie Unii Europejskiej*, s. 80–147; *J. Barcz*, *Konstytucyjnoprawne problemy*, s. 207.

wprowadzony dopiero przez TUE, wcześniej zasada ta wynikała jednoznacznie z innych norm. Są to przede wszystkim art. 7 TUE (odnośnie do wszystkich działań organów UE) i art. 249 TUE (odnośnie do wiążących i niewiążących aktów UE). Artykuł 5 ust. 1. zd. 1 nie jest zatem warunkiem obowiązywania w UE zasady kompetencji przyznanych. Obecnie stanowi jedynie najogólniejsze jej sformułowanie zawarte w Traktacie. Wprowadzenie tego przepisu, a tym samym powtórzenie tej zasady, mogło być postrzegane jako wskazanie, że nie zawsze była ona respektowana w przeszłości i państwa członkowskie nie aprobują tego stanu rzeczy. Zasada kompetencji przyznanych mogłaby być widziana jako zrozumiała *per se* i niewymagająca komentarza. Jej potoczna rekonstrukcja mogłaby brzmieć: „Unia może działać wtedy, gdy Traktat ją do tego upoważnia”²⁸⁹.

Doktryna podjęła próbę wyrażenia omawianej zasady przy użyciu zróżnicowanych sformułowań, podkreślając, że zgodnie z nią UE może działać „tylko w zakresie dziedzin, które Traktat przypisuje jej w sposób wyraźny”²⁹⁰, tylko wtedy, gdy posiada do tego podstawę kompetencyjną²⁹¹, czy tylko gdy wyraźnie przewiduje to Traktat²⁹². Podkreśla się, że Unii nie przysługuje ogólna kompetencja do wydawania przepisów, lecz potrzebuje w tym celu szczegółowych przepisów upoważniających²⁹³, a także, że tylko państwu członkowskiemu przysługuje kompetencja do zmian i uzupełniania Traktatu²⁹⁴ oraz że Unii nie przysługuje kompetencja kompetencji (*Kompetenz-Kompetenz*)²⁹⁵. Osobne miejsce w rozważaniach o zasadzie kompetencji przyznanych zajmują opinie dotyczące braku dopuszczalności wnioskowania o kompetencjach na podstawie samych celów UE²⁹⁶. Często pojawia się argument, że kompetencja UE jest wyjątkiem, zaś kompetencje państw – zasadą²⁹⁷. Trzeba podkreślić jednak, że art. 5 ust. 1 zd. 1 nie jest regułą interpretacyjną i w żaden sposób nie może prowadzić do wniosku, że kompetencje UE należy interpretować

²⁸⁹ P. Saganek, (w:) A. Wróbel (red.), Traktat ustanawiający, kom. do art. 5, s. 169 i n.

²⁹⁰ H. G. Schermers, D. F. Waelbroeck, Judicial Protection, s. 194.

²⁹¹ H. P. Krausser, Der Prinzip, s. 16.

²⁹² M. Schweitzer, W. Hummer, Europarecht, s. 98.

²⁹³ M. Schweitzer, W. Hummer, Europarecht, s. 98; K. S. C. Bradley, The European Court, s. 380; A. von Bogdandy, M. Nettesheim, (w:) E. Grabitz, M. Hilf (red.), Kommentar zur Europäischen, kom. do art. 3b TWE, s. 4.

²⁹⁴ M. Zuleeg, (w:) H. von der Groeben, J. Thiesing, C.-D. Ehlermann (red.), Kommentar zum, kom. do art. 3b TWE, s. 211.

²⁹⁵ Za P. Saganek, (w:) A. Wróbel (red.), Traktat ustanawiający, kom. do art. 5 s. 170; R. Streinz, Europarecht, s. 38.

²⁹⁶ H. D. Jarass, Kompetenzverteilung, s. 176.

²⁹⁷ *Ibidem*, s. 175; R. von Borries, Das Subsidiaritätsprinzip, s. 268.

zawężająco. Dlatego stwierdzenie, że kompetencje Unii są wyjątkiem, nie może być rozumiane dosłownie. Bardzo niebezpieczne byłyby też próby tłumaczenia niemieckiego określenia tej zasady (np. z niem. *Prinzip der begrenzten Ermächtigung*) jako zasady ograniczonych kompetencji (lub ograniczonego upoważnienia). Kompetencje UE mogą być bowiem bardzo ograniczone lub bardzo szerokie – w zależności od przepisu. Zasada kompetencji przyznanych jest neutralna względem przepisów statuujących poszczególne kompetencje UE. Neutralność ta polega na tym, że art. 5 ust. 1 zd. 1 nic nie dodaje do zakresu kompetencji Unii, ale też nic im nie odbiera. Sam art. 5 ust. 1 zd. 1 nie jest przepisem kompetencyjnym²⁹⁸.

Zasada kompetencji przyznanych jest zasadą konstytucyjną. W przypadku jej braku UE byłaby zupełnie inną organizacją²⁹⁹. Według *A. Bogdandy'ego*³⁰⁰ stosowanie kategorii prawa konstytucyjnego do europejskiego prawa pierwotnego z pewnością wymaga uzasadnienia, chociażby z powodu upadku Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy³⁰¹. Należy jednak zauważyć, że zadaniem doktryny europejskich zasad podstawowych jest wykazanie użyteczności podejścia konstytucyjnego. Tezą jest to, że charakter konstytucyjny prawa pierwotnego³⁰² przejawia się szczególnie wyraźnie w zasadach podstawowych. Koncepcja prawa pierwotnego, jako prawa konstytucyjnego, definiuje je jako ramy dla konfrontacji politycznej, nazywa fundamenty, zmierza do podkreślenia jej ważności, pośredniczy między dyskursem społecznym a prawnym³⁰³. Rozwój europejskiego prawa konstytucyjnego, jako poddyscypliny, wymaga „*postawienia go w centrum zainteresowania*”³⁰⁴, jak nastąpiło to w przypadku rozwoju prawa europejskiego³⁰⁵, a następnie prawa UE³⁰⁶ (jako swoistych „*poddyscyplin*”).

Potencjalny wkład doktryny zasad najlepiej można wyjaśnić przez porównanie z podejściem skupionym wyłącznie na źródłach prawa. W przypadku tego ostatniego decydującym kryterium identyfikacji jest to, czy dany przepis należy do korpusu

²⁹⁸ *P. Saganek*, (w:) *A. Wróbel* (red.), *Traktat ustanawiający*, kom. do art. 5, s. 170.

²⁹⁹ *Ibidem*.

³⁰⁰ *A. von Bogdandy*, *Podstawowe zasady*, s. 5.

³⁰¹ *Zob. G. de Búrca*, *General Report*, s. 385.

³⁰² *Opinia Sądu z 14.12.1991 r.*, *Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228 (1) of the Treaty*, 1/91, ECLI:EU:C:1991:490, ust. 21.

³⁰³ *P. Dann*, *Überlegungen zu einer Methodik*, s. 161 i 167.

³⁰⁴ Oddzielne czasopismo istnieje od 2005 r. – *The European Constitutional Law Review*. Warto porównać z podejściem widocznym w prawie międzynarodowym: *S. Kadelbach*, *T. Kleinlein*, *International Law*, s. 303.

³⁰⁵ *H. Mosler*, *Der Vertrag über*, s. 23.

³⁰⁶ *H.P. Ipsen*, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, s. 4.

prawa, które może zostać zmienione wyłącznie po spełnieniu wymogów kwalifikowanych, określonych w art. 48 TUE³⁰⁷. W związku z powyższym tradycyjne sposoby przedstawiania europejskiego prawa pierwotnego można ukazać jako „*doktrynę konstytucyjną*”³⁰⁸. Traktowanie prawa pierwotnego jako prawa konstytucyjnego powinno skutkować nową jakością rozumienia i eksponowania oraz ułatwiać przewyżczenie jego pojmowania jako „*prawa integracji*” lub „*prawa wspólnego rynku*”³⁰⁹.

Zasada powierzenia kompetencji oznacza między innymi zakaz działania Unii bez oparcia na jakimkolwiek przepisie lub na podstawie przepisów innych niż kompetencyjne. Byłyby to na przykład przepisy dotyczące celów Unii, przepisy zawierające deklaracje intencji, przepisy określające jedynie procedury wydawania aktów, przepisy przewidujące, że określone działania podejmą same państwa członkowskie³¹⁰. Podstawą działań Unii nie może być także wcześniejsza praktyka UE czy jej państw, ani orzeczenia TSUE³¹¹. Zasada kompetencji przyznanych, wraz z zasadą kompetencji dorozumianych, wyznacza granicę podejmowanych unijnych działań wykonawczych³¹².

Analizowany tu przepis odwołuje się do celów Traktatu jako wyznacznika granic dopuszczalnych działań UE. Na szczególną uwagę zasługuje także zawarte w art. 5 sformułowanie „w granicach kompetencji określonych niniejszym Traktatem”. Należałoby więc spytać, czy odwołanie do pojęcia granicy nie osłabia zasady kompetencji przyznanej. Mogłoby się bowiem wydawać, że pojęcie „działania mieszczące się w granicach kompetencji” jest szersze niż pojęcie „działania podejmowane na podstawie kompetencji”. Należy jednak uznać, że działanie, które nie ma podstawy traktatowej, z definicji wykracza poza granice kompetencji Unii. Dlatego sformułowanie „w granicach” może być utożsamione z określeniem „na podstawie”. Przez pojęcie podstawy traktatowej należy rozumieć właściwy przepis Traktatu, uprawniający do konkretnego działania czy też upoważnienie zawarte w ważnym akcie prawa wtórnego i mieszczące się w granicach określonych przez

³⁰⁷ H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, s. 252.

³⁰⁸ Zob. K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law*; także: T. Hartley, *The Foundations*.

³⁰⁹ F. Snyder, *General Course*, s. 41, 47; S. Douglas-Scott, *Constitutional Law*, s. 176.

³¹⁰ P. Saganek, (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający*, kom. do art. 5, s. 170.

³¹¹ Wyrok TSUE z 23.2.1988 r., *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, C-68/86, ECLI:EU:C:1988:85.

³¹² R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza*, s. 138.

Traktat. Odwołanie się do granic kompetencji w sposób bardzo trafny wskazuje, że kompetencja traktatowa wyznacza pewien określony zakres dopuszczalnego działania³¹³.

Pojęcie „podziału kompetencji” nie występuje w Traktatach. Terminem tym natomiast posługuje się doktryna. Nie ma wątpliwości, że w odniesieniu do znakomitej większości obszarów nie można jednoznacznie stwierdzić, że należy on tylko do kompetencji państw albo tylko do kompetencji UE. Gdyby było inaczej, to w wielu obszarach powstałyby luki prawne z uwagi na brak kompetencji państw i niewykorzystanie kompetencji przez Unię. Dlatego istota podziału kompetencji nie jest możliwa do wyznaczenia jednej tylko granicy oddzielającej kompetencje państw od kompetencji Unii. Istotą tego podziału są dwa wyznaczniki. Pierwszym jest zasada kompetencji przyznanych. Drugim wyznacznikiem jest wyróżnienie kompetencji wyłącznych UE od jej kompetencji niewyłącznych. Ten drugi wyznacznik jednak nie dałby się w żaden sposób wyprowadzić z art. 5 ust. 1 zd. 1, który wyznacza granice kompetencji Unii (faktycznie zaś wyznaczają je poszczególne traktatowe normy kompetencyjne).

Nie ulega wątpliwości, że kompetencje niezastrzeżone dla Unii należą do państw członkowskich³¹⁴. Wiele wskazanych definicji zasady kompetencji przyznanych, które rekonstruuje ją za pomocą takiego właśnie stwierdzenia trzeba jednak uzupełnić kilkoma zastrzeżeniami. Przede wszystkim, czyny zakazane (jak ludobójstwo czy niewolnictwo) nie są objęte ani kompetencją państw, ani UE. Ponadto państwa mogą zawrzeć umowę międzynarodową regulującą pewne kwestie i niejako ograniczyć swoje autonomiczne kompetencje. Taką umową jest w szczególności TUE. Uwzględniając jednak te zastrzeżenia trzeba stwierdzić, że owa prawidłowość dotycząca kompetencji państw w obszarach nie należących do kompetencji UE, dobrze oddaje istotę zagadnienia. W praktyce trudno jest zestawić wykaz obszarów, w których Unia nie posiada zupełnie kompetencji³¹⁵. Sformułowano nawet opinię, że nie istnieje wyłączna kompetencja państw wolna od legislacji unijnej³¹⁶. Niemniej wykazy lub przynajmniej przykłady takich obszarów były i są prezentowane. Jednym z podawanych przykładów jest brak kompetencji organów unijnych do udzielania

³¹³ P. Saganek, (w:) A. Wróbel (red.), Traktat ustanawiający, kom. do art. 5, s. 171.

³¹⁴ *Ibidem*.

³¹⁵ C. Mik, Europejskie prawo, t. 1, s. 287.

³¹⁶ T. Schilling, A New Dimension, s. 234.

wiążących wskazówek dla władz państwowych przy wykonywaniu przez nie prawa unijnego³¹⁷. Doktryna podejmuje też próby wskazania kompletnego wykazu kompetencji wyłącznych państw. Na gruncie obecnie obowiązującego traktatu *A. Wyrozumska*³¹⁸, jako przykład obszaru zastrzeżonego dla państw, wskazuje między innymi: ustalanie treści nauczania, organizacji systemów edukacyjnych oraz ich różnorodności kulturalnej i językowej (art. 149 TWE).

Nawet przy wyżej wymienionych „zastrzeżonych” obszarach nie ma pełnej gwarancji braku wpływu (czy znacznego wpływu) prawa unijnego na te obszary. Zastrzeżenie danego obszaru na rzecz państw gwarantuje, że Unia nie może postawić sobie za cel jego harmonizacji jako takiej. Obok zakazu harmonizacji *par excellence* (takiego jak w art. 149 ust. 4 akapit I, art. 151 ust. 5 akapit I; art. 152 ust. 4 lit. c d. TWE) stanowi ono dość skuteczny środek obrony przed dalszą erozją kompetencji państw. Na pewno jednak jego skuteczność nie jest, i nie może być, pełna³¹⁹.

Obszary objęte kompetencjami innymi niż wyłączne (a więc niewyłączne) są dzielone na dwie kategorie. Pierwsza obejmuje obszary, w których ma zastosowanie zasada zajętego pola. Te kompetencje zostały zdefiniowane jako kompetencje dzielone. Druga grupa obejmuje kompetencje, do których nie ma zastosowania reguła zajętego pola. Zostały one określone w art. 6 TFUE, jako kompetencje do podejmowania działań wspierających, koordynujących i uzupełniających. Można wskazać jako przykłady kompetencji dzielonych kompetencje w obszarze rynku wewnętrznego (tj. harmonizacji przepisów i art. 308), polityki społecznej, pewnych aspektów zdrowia publicznego (tj. w takim zakresie, w jakim Traktat dopuszcza harmonizację przepisów). Kompetencje do podejmowania działań wspierających, koordynujących i uzupełniających obejmują między innymi kompetencje w zakresie: zdrowia publicznego (w zakresie, w jakim harmonizacja jest wykluczona), jak też kultury, edukacji, spraw młodzieży i szkolenia zawodowego.

Obszar edukacji koncentruje się na zasadach organizacji systemów nauczania, zapewnieniu im odpowiednich podstaw finansowych, określeniu zasad zarządzania oświatą. W ramach tego zagadnienia konieczne jest także określenie kształtu i treści nauczania. Każde państwo członkowskie UE przyjmuje na siebie pełną odpowiedzialność za treść nauczania oraz za organizację własnego systemu edukacji.

³¹⁷ M. Schweitzer, W. Hummer, *Europarecht*, s. 130.

³¹⁸ A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie*, s. 294.

³¹⁹ P. Saganek, (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający*, kom. do art. 5, s. 185–186.

Jak zauważa *A. Siwek-Ślusarek* żadnego z tych elementów nie można przypisać kompetencjom UE. Jej działania w tym obszarze to raczej zespół założeń i narzędzi w zakresie edukacji, w celu realizacji zadań, mających szerszy, społeczno-ekonomiczny kontekst. Rolą UE jest przyczynianie się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności. Podstawowym celem tej działalności jest rozwój europejskiego wymiaru w edukacji, sprzyjanie mobilności i wspieranie współpracy między szkołami i uniwersytetami³²⁰.

Dla twórców traktatów założycielskich UE priorytety gospodarcze, w przeciwieństwie do obszaru edukacji i zagadnień podobnych, miały zdecydowane pierwszeństwo. Taki też był sprawczy cel początków integracji. Instytucje unijne promowały te inne, niż ekonomiczne, obszary jedynie jako wstępny warunek postępu gospodarczego, a nie jako cel sam w sobie. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą nie przyznał instytucjom żadnych uprawnień zmierzających do rozwoju polityki edukacyjnej. Nie przewidywał praw dotyczących edukacji dla migrujących pracowników, osób prowadzących działalność na własny rachunek, ani studentów. Postanowienia w zakresie edukacji w obecnym zakresie zostały wprowadzone Traktatem z Maastricht. Na podstawie dokonanych w nim zmian – zgodnie z d. art. 3 ust. 1 lit. q TWE – UE została wyposażona w nieco „enigmatyczną” kompetencję „przyczyniania się do osiągnięcia wysokiej jakości edukacji”.

Rozwinięciem, a zarazem najważniejszym przepisem dotyczącym edukacji, wprowadzonym Traktatem z Maastricht, był art. 149 TWE, stanowiący, że: „Wspólnota przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między Państwami Członkowskimi”. Zgodnie ze sformułowaną w traktatach zasadą pomocniczości (subsydiarności), Unia zobowiązana została jedynie do współpracy z państwami członkowskimi i wspierania działań w wybranych obszarach edukacji. Zaznaczono, że odmienności kulturowe, językowe, a także w zakresie organizacji systemów oświatowych, które mają bardzo zróżnicowany charakter, pozostają w wyłącznej gestii państw członkowskich. Rolę edukacji podkreślono w Traktacie z Amsterdamu, wprowadzając do preambuły stwierdzenie, że Unia przyczyni się do „rozwoju możliwie najwyższego poziomu

³²⁰ *A. Siwek-Ślusarek*, (w:) *A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer* (red.), *Traktat o funkcjonowaniu*, kom. do art. 165 i 166 TFUE, s. 1015 i n.

wiedzy swych narodów poprzez szeroki dostęp do edukacji oraz stałe uaktualnianie wiedzy”. Główną zmianą wprowadzoną Traktatem z Lizbony, było rozszerzenie zakresu przedmiotowego przepisu dotyczącego edukacji o sport³²¹.

Artykuł 165 TFUE nie jest bezpośrednio skuteczny ponieważ zawiera jedynie normę kompetencyjną. Przepisy, w powiązaniu z którymi wywołuje bezpośredni skutek w obszarze edukacji to między innymi przepisy prawa pierwotnego, w tym zakaz dyskryminacji zawarty w art. 18 TFUE lub prawa wtórne dotyczące swobodnego przepływu osób, w szczególności prawa dostępu dzieci pracowników migrujących do kształcenia ogólnego, prawa pobytu dla studentów, czy szczególnych postanowień dotyczących zabezpieczenia społecznego studentów. Relacje te określił w głównej mierze TSUE. Zagadnienia te zostaną poruszone w dalszych częściach rozprawy.

Ustęp 4 art. 165 TFUE ma charakter kompetencyjny. Upoważnia on Radę, wraz z PE, do ustanawiania środków zachęcających zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Traktat upoważnia Radę także do wydawania, na wniosek KE, zaleceń, to znaczy rezolucji i konkluzji. Warto podkreślić, iż art. 165 TFUE znajduje się w części trzeciej traktatu „Polityki i działania wewnętrzne Unii”, tytule XII „Edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież, sport”. Artykuł 165 TFUE uprawnia organy UE do badania dostępności systemów edukacyjnych dla obywateli, zarówno w odniesieniu do poziomu podstawowego, jak i wyższego edukacji. Umożliwia on zatem kontynuację lub rozpoczęcie kształcenia w dowolnie wybranym kierunku, w dowolnie wybranym kraju, pod warunkiem jednak posiadania niezbędnych ku temu podstaw. Na mocy art. 165 TFUE dochodzi zatem do bezpośredniego uznawania zdobytego wykształcenia w jednym lub kilku państwach członkowskich, niezależnie od uznawania kwalifikacji zawodowych, zapewnionych na podstawie art. 46 TFUE.

Swobodny dostęp do edukacji realizowany jest m.in. poprzez zapewnienie, że w przypadku gdy osoba objęta zakresem podmiotowym art. 165 TFUE nie jest w stanie wykazać, że wykształcenie zdobyte w kraju pochodzenia gwarantuje jej możliwość podjęcia, bez dodatkowych formalności, kształcenia na wyższym poziomie, to fakt ten nie może być podstawą do odmówienia kontynuacji kształcenia na pokrewnym kierunku studiów w innym państwie członkowskim. Taką tezę postawił w swoim orzeczeniu TSUE w sprawie C-65/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko*

³²¹ *Ibidem.*

*Królestwu Niderlandów*³²², stwierdzając jednocześnie, że w takim przypadku trzeba umożliwić uprawnionym podmiotom potwierdzenie przygotowania edukacyjnego poprzez przeprowadzenie na przykład testów kwalifikacyjnych. Nie może to jednak stanowić reguły, która powodowałaby, że każdorazowo uprawniony podmiot będzie podlegał obowiązkowi potwierdzania wykształcenia³²³.

Zgodnie z art. 6 lit. e TFUE oraz art. 165 ust. 1 TFUE w zakresie edukacji, kształcenia zawodowego, młodzieży i sportu UE ma kompetencje wspierające, koordynujące lub uzupełniające działania państw członkowskich. Unia Europejska wspomaga państwa członkowskie w realizacji jedynie tych celów, które dzięki współpracy jest łatwiej osiągać. Dotyczy to takich dziedzin, jak rozwijanie wymiaru europejskiego w edukacji i sporcie, wspieranie międzynarodowej mobilności uczniów, studentów i nauczycieli, rozwijanie współpracy szkół i wyższych uczelni, wspieranie znajomości języków obcych, uznawanie kwalifikacji do celów zawodowych i kształcenia, rozwijanie kształcenia na odległość oraz tak zwanego kształcenia „otwartego”. Również wspieranie europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, uwzględniając jego szczególny charakter, struktury oparte na zasadzie dobrowolności oraz uwzględniając jego funkcję społeczną i edukacyjną poprzez popieranie uczciwości i dostępności we współzawodnictwie sportowym, wspieranie współpracy podmiotów odpowiedzialnych za sport, a także „ochronę integralności fizycznej i psychicznej sportowców”.

W ramach przyjętego podziału kompetencji do państw członkowskich należy organizowanie, administrowanie i finansowanie własnych systemów edukacyjnych. Dostęp do systemu edukacji państwa członkowskie powinny kształtować z uwzględnieniem prawa unijnego, w szczególności ukształtowanego zgodnie z orzecznictwem TSUE. Działania UE w zakresie polityki edukacyjnej zostały ograniczone do obszarów wskazanych w art. 165 ust. 2 TFUE. Opierają się one na długoletnich i rocznych programach. Są to przedsięwzięcia edukacyjne i koordynacyjne organów i agend UE podejmowane na rzecz poprawy systemu edukacji, przejawiające się m.in. poprzez współpracę państw członkowskich w dziedzinie edukacji oraz poprzez wspieranie działań państwowych z zakresu

³²² Wyrok TSUE z 1.7.2004 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Niderlandów*, C-65/03, ECLI:EU:C:2004:402.

³²³ A. Siwek-Ślusarek, (w:) A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu*, kom. do art. 165 i 166 TFUE, s. 1023.

organizacji systemów kształcenia, przy jednoczesnym uwzględnieniu różnorodności kulturowej i językowej. Podstawą prawną dla wymienionych wyżej działań jest art. 165 ust. 4 TFUE. Zgodnie z art. 165 ust. 4 TFUE Rada wraz z PE, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, po konsultacji z Komitetem Regionów, przyjmują środki zachęcające, Nie mogą one jednak oznaczać jakiegokolwiek harmonizacji ustaw i przepisów państw członkowskich. W praktyce zatem środkami prawnymi przyjmowanymi przez UE w obszarze kultury są decyzje ustanawiające programy współpracy, w tym ich cele oraz sposób finansowania. Traktat upoważnia Radę także do wydawania, na wniosek KE, zaleceń (rezolucji, konkluzji), a więc aktów nie mających mocy prawnie wiążącej. Są one głównie kierowane do państw członkowskich, wskazując im obszary współpracy tworząc ramy jej rozwoju.

Unia Europejska, nie mogąc wdrażać „wspólnej polityki” w zakresie edukacji, wypracowała jednak sposoby wspierania współpracy za pomocą działań prowadzonych na poziomie europejskim. W kwestiach, w których traktat przyznał UE kompetencje do działania, utworzono długofalowe programy unijne służące współpracy państw członkowskich. Są to programy edukacyjne UE podejmowane na rzecz poprawy systemu edukacji, przejawiające się m.in. poprzez współpracę państw członkowskich w dziedzinie edukacji oraz poprzez wspieranie działań państwowych z zakresu organizacji systemów kształcenia, przy jednoczesnym uwzględnieniu różnorodności kulturowej i językowej. Obecnie funkcjonujące programy długofalowe to: „Młodzież w działaniu”³²⁴. Głównym jego celem jest promowanie aktywnych postaw obywatelskich młodzieży, rozwój solidarności i wspieranie tolerancji, promowanie wzajemnego zrozumienia między młodymi ludźmi w różnych państwach, przyczynianie się do podnoszenia jakości systemów wspierających działania młodzieży oraz do rozwijania przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego możliwości działania, wspieranie współpracy europejskiej. Program „Uczenie się przez całe życie”³²⁵ ma na celu przyczynianie się, poprzez uczenie się przez całe życie, do rozwoju UE jako społeczeństwa opartego na wiedzy, charakteryzującego się trwałym rozwojem gospodarczym, licznymi i lepszymi miejscami pracy oraz

³²⁴ Wprowadzony na podstawie decyzji Nr 2006/171 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.11.2006 r. ustanawiającej program „Młodzież w działaniu” na okres 2007–2013 (Dz.Urz. UE L Nr 327 , s. 30 ze zm.).

³²⁵ Wprowadzony na podstawie decyzji Nr 2006/1720 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.11.2006 r. ustanawiającej program działań w zakresie uczenia się przez całe życie (Dz.Urz. UE L Nr 327 , s. 45 ze zm.).

większą spójnością społeczną przy jednoczesnym zapewnieniu należytej ochrony środowiska naturalnego dla przyszłych pokoleń. W szczególności program ten ma na celu sprzyjanie wymianie, współpracy i mobilności pomiędzy systemami edukacji i szkoleń w obrębie UE. Program ten jest następcą wcześniejszych wspólnotowych programów: Sokrates, Leonardo da Vinci oraz eLearning Programme.

Podstawę prawną dla wydanej decyzji stanowią dwa artykuły: art. 165 ust. 4 TFUE dotyczący edukacji oraz art. 166 ust. 4 TFUE obejmujący kształcenie zawodowe. W skład programu w zakresie edukacji wchodzi między innymi program Comenius dotyczący potrzeb dydaktycznych osób korzystających z edukacji na poziomie przedszkolnym i szkolnym do zakończenia szkoły średniej, a także instytucji i organizacji zapewniających kształcenie w tym zakresie. Program Erasmus dotyczy potrzeb dydaktycznych osób korzystających z edukacji na poziomie studiów wyższych, a także szkolenia i kształcenia zawodowego na poziomie studiów wyższych, bez względu na długość trwania, w tym studia doktoranckie, a także potrzeb instytucji i organizacji zapewniających lub ułatwiających edukację i szkolenia w tym zakresie. Program Grundtvig dotyczy potrzeb dydaktycznych osób korzystających z wszelkich form kształcenia dorosłych, jak również potrzeb instytucji i organizacji zapewniających bądź ułatwiających kształcenie w tym zakresie.

Drugi nurt działań to z jednej strony dokumenty UE promujące współpracę między państwami członkowskimi, takie jak zalecenia, komunikaty (na przykład oceny jakości nauczania szkoły czy uniwersytetu lub w sprawie współpracy z państwami trzecimi), dokumentacja robocza, projekty pilotażowe. W zakresie edukacji, wyrazem współpracy pomiędzy państwami członkowskimi jest tzw. proces boloński zmierzający do stworzenia Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego oraz podniesienia znaczenia europejskiego systemu szkolnictwa wyższego w świecie, uruchomiony deklaracją ministrów edukacji państw europejskich w 1999 r. Zadanie to miało zostać urzeczywistnione poprzez realizację sześciu celów, m.in.: przyjęcia łatwo rozpoznawalnego oraz porównywalnego systemu stopni akademickich (naukowych), przyjęcia zasadniczo dwucyklowego (dwupoziomowego) systemu szkolnictwa wyższego, wprowadzenia systemu punktowego, jako najbardziej ułatwiającego mobilność studentów.

Jak wykazano, w dziedzinie edukacji Unia może wyłącznie wspierać, koordynować lub uzupełniać działania państw członkowskich³²⁶. Interesujące wydaje się być jednak spostrzeżenie, iż edukacja została określona traktatowo jako należąca do sfery kompetencji wyłącznych państw członkowskich, które Unia Europejska może jedynie wspierać za pomocą miękkich instrumentów. Równocześnie jednak polityka oświatowa, zaliczając się do sfery polityki społecznej, jako taka wydaje się należeć do kompetencji dzielonych UE i państw członkowskich. Zatem w tych obszarach zarówno państwa członkowskie, jak i Unia mogłaby stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące. Polityka społeczna realizowana przez UE zakłada promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi oraz przeciwdziałanie wykluczeniu (art. 151 TFUE). Środki prawne, które są przyjmowane dla realizacji tych celów muszą uwzględniać różnorodność polityk państw członkowskich³²⁷.

Jak już wskazano powyżej polityka społeczna, zgodnie z art. 4 ust. 2 TFUE, jest objęta zakresem kompetencji dzielonych między UE a jej państwami członkowskimi. Wyjątkiem są kwestie dotyczące ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego oraz edukacji i kształcenia zawodowego, które to obszary objęte są, zgodnie z art. 6 TFUE, zakresem kompetencji UE o charakterze wspierającym, koordynującym lub uzupełniającym działania państw członkowskich, a są jednocześnie postrzegane jako zagadnienia objęte tematyką związaną z ochroną praw społecznych³²⁸.

Kompetencje Unii rządzone są zasadą przyznania i nie są dzielone według dziedzin, ale ograniczone funkcyjnie tym, co jest niezbędne do osiągnięcia celów zgodnie z zasadą wypełniania zadań oraz zasadą proporcjonalności. Z zasady przyznania kompetencji wynika konieczność wydawania aktów prawnych Unii na podstawie odpowiedniej normy kompetencyjnej, która upoważnia Unię do wydania aktu w danej dziedzinie. Normy kompetencyjne formułowane są często w sposób ogólny. Dodatkowo kompetencje Unii mogą być wyraźne, ale również domniemane poprzez wynikanie z kilku innych postanowień traktatów. Traktaty przewidują także ogólne kompetencje Unii, które upoważniają UE do uchwalania środków zbliżających przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich. Artykuł 352 TFUE przewiduje ponadto kompetencje dodatkowe. Brak ścisłego określenia

³²⁶ Por. *I. Berggreen-Merkel*, *Towards a European*, s. 1.

³²⁷ *S. A. de Vire*, *Protecting Fundamental*, s. 209.

³²⁸ *J. Ryszka*, *Prawa społeczne*, s. 93.

granic kompetencji może być powodem sporów. Wybór podstawy prawnej może zostać zakwestionowany przed TS, a środek prawny oparty na błędnej podstawie prawnej może zostać uznany za nieważny.

Kompetencje Unii mogą jednak ulec poszerzeniu przez rewizję traktatów założycielskich, tj. w procedurze z art. 48 TUE. Może to również nastąpić poprzez użycie metod nieformalnych, w drodze rozszerzającej interpretacji kompetencyjnych postanowień traktatu, stosowania kompetencji dorozumianych, kompetencji ogólnych lub dodatkowych. Państwa członkowskie, z uwagi na powyższe, wprowadziły do traktatów szereg postanowień i mechanizmów zabezpieczających. Są nimi zasada pomocniczości (art. 5 ust. 3 TUE), proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE) oraz poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE). W opinii *A. von Bogdandy* tożsamość narodowa wyraża się w szczególnych, indywidualnych ustaleniach konstytucyjnych³²⁹, co potwierdza art. 4 ust. 2 TUE³³⁰. Tożsamość narodową należy rozumieć jako specyfikę kultury, języka i religii, ale także jako tożsamość państwową i zachowanie podstawowych funkcji państwowych. Zasada ta więc oznacza, że Unia nie jest państwem, jak już zostało to zaznaczone, gdyż składa się z państw, które zachowują swoje odrębności³³¹.

Problematyka tożsamości narodowej nie przynależy tylko doktrynie prawniczej³³² i jest jedną z ważnych kwestii podejmowanych w badaniach i studiach socjologicznych. Zdaniem *Z. Baumana* sprawa tożsamości znalazła się w centrum uwagi nauk społecznych i dyskursu publicznego³³³ przede wszystkim ze względu na jej niejednolity charakter. Tożsamość warunkowana jest poczuciem wewnętrznego zróżnicowania, złożonością wzorów i wartości oraz obecnością treści, które uznać możemy za rdzenne i centralne³³⁴. Tworzona jest zarówno przez poczucie więzi z pewną grupą istniejącą dzięki wspólnym wartościom, jak też dzięki pewnego rodzaju dystansowi wobec innych grup, które łączą odmienne paradygmaty. O spójności tożsamości decydują zatem nie tylko elementy wspólnotowe, ale również poczucie różnicy i odrębności, które wpisane jest w przekonanie o posiadaniu pewnych cech właściwych wyłącznie nam. Pojęcie tożsamości nie może funkcjonować bez odniesień

³²⁹ *M. Hilf*, *Europäische Union*, s. 157, 166.

³³⁰ *A. von Bogdandy*, *Podstawowe zasady*, s. 2.

³³¹ *J. Barcz*, *Instytucje*, s. 82

³³² *K. Wójtowicz*, *Poszanowanie tożsamości*, s. 83–92.

³³³ *Z. Bauman*, *Tożsamość*, s. 8.

³³⁴ *W. Kwaśniewicz* (red.), *Encyklopedia socjologii*, hasło: Wielokulturowość, s. 127.

do kategorii wierności pewnym wartościom i ideom, które wyrażają się w szeroko pojętej kulturze społecznej, obejmującej rozmaite formy życia wspólnoty, od obyczajów po wyznania religijne. Fakt, iż pojęcie tożsamości jest naturalnie związane z pewnym określeniem się poprzez odgraniczenie, a zatem z rezygnacją z wybranych wartości na rzecz innych, które uznajemy za własne, legł u podstaw obecnego w dyskursie europejskim przekonania, że tożsamość powinna zostać zastąpiona takimi pojęciami, jak: „dialog”, „otwarcie”, „tolerancja”. Postulat ten nabiera szczególnego znaczenia w społeczeństwach europejskich, charakteryzujących się „hiper-różnorodnością”, co ma niebagatelne znaczenia w kontekście systemów edukacji państw członkowskich³³⁵.

Artykuł 5 TUE ustanawia podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi. Definiuje zasadę przyznania, zgodnie z którą Unia dysponuje jedynie kompetencjami przyznanymi jej w traktatach. Z zasady tej wynikają pomocniczość i proporcjonalność. Określają one, w jakim stopniu UE może wykonywać kompetencje przyznane jej w traktatach.

I. Zasada pomocniczości

Tytułem uwagi dotyczącej nomenklatury – mimo, że zasada wyrażona w 2 zd. art. 5 ust. 1 TUE była określana bardzo konsekwentnie w polskim piśmiennictwie jako zasada subsydiarności, oficjalna polska wersja językowa Traktatu określa ją jako zasadę pomocniczości. W dalszej części rozprawy te dwa pojęcia będą używane zamiennie. W przeciwieństwie do art. 5 ust. 1 zd. 1 i zawartej w nim zasady kompetencji przyznaných, wprowadzenie przez TUE zasady subsydiarności stanowiło prawdziwe *novum* i jako takie było postrzegane przez piśmiennictwo. Sama subsydiarność jest pojęciem filozofii, pierwsze odniesienia do niej znalazły się już w myśli starożytnej (u *Arystotelesa*), a następnie w pismach św. *Tomasza z Akwinu*. W XX w. znalazła odzwierciedlenie w encyklice papieża *Piusa XI* z 1931r . i późniejszych dokumentach kościelnych³³⁶. Istota tak rozumianej subsydiarności sprowadza się do wskazania, że grupy większe nie powinny przejmować zadań grup

335 Na temat tożsamości zob. szerzej: *E. Stoica*, National Identity, s. 458–468; *W. Arts, L. Halman*, National Identity, s. 69–93; *R. Cinpoes*, From National Identity; *B. Westle, P. Segatti*, European Identity, s. 1-30.

³³⁶ *E. Popławska*, Zasada subsydiarności, s. 17–22.

mniejszych³³⁷. Te ostatnie same powinny zajmować się zaspokajaniem swoich potrzeb. Dopiero gdy nie są w stanie tego robić, grupa większa może im pomóc (stąd pomocniczość).

Tak (lub podobnie) rozumiana subsydiarność jest pewnym postulatem czy ideą³³⁸. Może dotyczyć zróżnicowanych par podmiotów: jednostka – rodzina, rodzina – społeczeństwo, społeczność lokalna – państwo, państwo – organizacja międzynarodowa. Oczywiście, przeobrażenie tego postulatu w element prawa krajowego czy międzynarodowego wymaga interwencji prawodawcy. Oprócz komentowanego przepisu do zasady subsydiarności odwołuje się art. 2 TUE, który przewiduje, że cele Unii będą osiągane na podstawie Traktatu, zgodnie z przewidzianymi w nim warunkami i harmonogramem, z poszanowaniem zasady subsydiarności. Dodać trzeba, że wprowadzeniu zasady do Traktatu towarzyszyło kilka dokumentów o charakterze niewiążącym. Były to komunikat Komisji z 27.10.1992 r. na temat stosowania zasady subsydiarności, wnioski Prezydencji Rady Europejskiej z 12.12.1992 r. i porozumienie międzyinstytucjonalne dotyczące zasady subsydiarności. Traktat z Amsterdamu dołączył do TWE protokół w sprawie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności (dalej jako protokół), który miał taki status jak sam TWE. Pojawienie się w TWE zasady subsydiarności postrzegane było jako reakcja na bardzo dużą aktywność legislacyjną UE i szczegółowy charakter jej przepisów, zwłaszcza harmonizujących prawo³³⁹. Liczono też, że zasada subsydiarności ograniczy w Unii centralizację i wzrost biurokracji³⁴⁰.

Trzeba jednak zauważyć, że zasada ta wprowadzona została przez umowę, która znacznie poszerzała kompetencje UE. Jej wprowadzenie stanowiło zatem rodzaj przeciwwagi dla kolejnego wzmocnienia Unii. Odosobniony jest pogląd, zgodnie z którym skoro zasada subsydiarności jest typową zasadą federacyjną, to jej wprowadzenie może oznaczać krok na drodze ku umocnieniu Unii³⁴¹. Podobnie niesłuszna jest uwaga Komisji zawarta w jej komunikacie na temat zasady subsydiarności, według której w sytuacjach, gdy zawarte w art. 5 ust. 3 zd. 2 kryteria wskazują na właściwość działań na poziomie Unii, ta ostatnia powinna takie działania

³³⁷ W. Szpringer, *Subsydiarność*, s. 101.

³³⁸ P. Saganek, (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający, kom. do art. 5 TFUE*, s. 187.

³³⁹ H. Klebes, *Zasada subsydiarności*, s. 53; P. Mathijsen, *Subsydiarność*, s. 79.

³⁴⁰ R. von Borries, *Gedanken zur Tragweite*, s. 23.

³⁴¹ N. Emiliou, *Subsidiarity*, s. 65.

podjąć³⁴². Artykuł 5 ust. 3 zd. 2 nie może być interpretowany ani jako nakaz działania Unii, ani jako zakaz działania państw członkowskich w obszarach kompetencji niewyłącznych. Równocześnie *M. Schweitzer* i *W. Hummer*³⁴³ stoją na stanowisku, że możliwa jest skarga na zaniechanie wynikające z błędnej oceny zastosowania zasady subsydiarności w konkretnym wypadku.

Komentowany przepis, wskazując, że w określonych obszarach Unia działa zgodnie z zasadą subsydiarności, określa także dwa warunki, którym mają odpowiadać tak te działania, jak i szerszy kontekst, w jakim są one planowane i ewentualnie realizowane: po pierwsze – niewystarczający charakter działań państw dla realizacji danego celu, a po drugie – fakt, że Unia dany cel zrealizuje lepiej. Należy rozważyć, czy te dwa warunki wyczerpują całą treść unijnej zasady subsydiarności czy też może wymóg działania zgodnie z zasadą subsydiarności jest trzecim, autonomicznym wyznacznikiem dopuszczalnego zakresu działania Unii. Przy przyjęciu tego ostatniego rozumienia, nawet mimo zajścia wyżej wymienionych dwóch przesłanek, konieczne byłoby badanie zgodności działań Unii z abstrakcyjnie rozumianą zasadą. Wymienione warunki dość wiernie oddają filozoficzne podłoże zasady subsydiarności. Trudno byłoby stwierdzić, co miałyby być obecne w tej zasadzie, a nie mieściło się we wspomnianych warunkach. Należy uznać zatem, że warunki te składają się na całość zasady subsydiarności³⁴⁴.

W art. 5 ust. 3 zd. 2 możemy zatem wyróżnić między innymi niewystarczający charakter działań państw dla realizacji danego celu oraz możliwość lepszego osiągnięcia tego celu przez Unię. Nie ulega wątpliwości, że te dwa wymogi muszą być kumulatywnie spełnione. Potwierdza to też protokół w sprawie zasady subsydiarności. Choć mają one charakter odrębny, występują pomiędzy nimi daleko idące powiązania. Odwołują się do celów proponowanych działań, a także zdolności państw do ich realizacji. Wymóg niewystarczającego charakteru działań państw dla realizacji celu proponowanych działań jest określany jako kryterium „niezbędności działania UE”³⁴⁵.

W piśmiennictwie podkreślono, że dla spełnienia tego kryterium nie wystarcza stwierdzenie, że państwa nie realizują w praktyce danego celu, jednak ważne jest to,

³⁴² *A. G. Toth, A Legal Analysis of Subsidiarity*, s. 116.

³⁴³ *M. Schweitzer, W. Hummer, Europarecht*, s. 283.

³⁴⁴ *P. Saganek, (w:) A. Wróbel (red.), Traktat ustanawiający, kom. do art. 5 TFUE*, s. 189.

³⁴⁵ *R. von Borries, Das Subsidiaritätsprinzip*, s. 277.

czy państwa są zdolne i gotowe do realizacji danego celu³⁴⁶. Wskazano też, że dla wykazania zdolności państw do podjęcia działań nie wystarczy, by mogło je podjąć jedno państwo³⁴⁷. Protokół w sprawie zasady subsydiarności³⁴⁸ wskazał dwie przyczyny niewystarczającego charakteru działań państw. Polegają one na tym, że: „(...) przedmiotowe zagadnienie wiąże się z takimi kwestiami wykraczającymi poza granice jednego państwa, które nie mogą być w sposób wystarczający uregulowane przez Państwa Członkowskie; (...) działania samych Państw Członkowskich lub brak działania UE stałyby w sprzeczności z wymogami Traktatu lub w inny sposób istotnie naruszyłyby interesy państw członkowskich” (pkt 5 protokołu). Wyrażony został pogląd, że odwołanie się do „państw” (nie zaś „państwa”) może prowadzić do porównywania działań UE nie z działaniami pojedynczego państwa, ale ze wspólnym działaniem kilku lub kilkunastu państw członkowskich³⁴⁹.

Pogląd ten nie zasługuje na uwzględnienie. Sam fakt użycia liczby mnogiej przy odnoszeniu się do państw może wynikać z faktu, że UE tworzy więcej niż jedno państwo członkowskie. Trudno temu elementowi przypisywać aż tak duże znaczenie. Z uzasadnień projektów aktów UE można wywnioskować, że Komisja, badając zgodność swoich projektów z zasadą subsydiarności, porównuje możliwości realizacji danego celu przez poszczególne państwa, nie zaś działające wspólnie³⁵⁰. Artykuł 5 dotyczy lepszej skuteczności działań państw członkowskich. Protokół (który wprowadził formalnie obowiązek ustosunkowania się do zasady subsydiarności w projektach aktów prawnych) przewiduje, że spełnienie testu lepszej skuteczności ma być „ilustrowane za pomocą jakościowych i – gdy to tylko możliwe – ilościowych wskaźników” (pkt 4 protokołu). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdzał kilkakrotnie, że tylko UE może zrealizować cel w postaci eliminacji niezgodności przepisów pomiędzy państwami członkowskimi, zwłaszcza poprzez wydawanie harmonizacyjnych dyrektyw³⁵¹. Szczególnie brak wskazania, że działania państw są niewystarczające w tym celu, może rodzić poważne wątpliwości. Do

³⁴⁶ M. Zuleeg, *Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips*, s. 192.

³⁴⁷ R. Bieber, *Subsidiarität im Sinne*, s. 177.

³⁴⁸ Protokół Nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Dz.Urz. UE C Nr 115, s. 206).

³⁴⁹ K.-H. Neunreither, *Zasada subsydiarności*, s. 96–97.

³⁵⁰ A. von Bogdandy, M. Nettesheim, (w:) E. Grabitz, M. Hilf (red.), *Kommentar zur Europäischen, kom. do art. 3b TWE*, s. 16.

³⁵¹ Wyrok TSUE z 22.5.2003 r., *Komisja przeciwko Niemcom i Francji*, C-103/01, ECLI:EU:C:2003:301, pkt 47; wyrok TSUE z 10.12.2002 r., *British American Tobacco*, C-491/01, ECLI:EU:C:2002:741, pkt 180–182.

obydwu elementów z kolei odwołał się TSUE w sprawie C-377/98 *Holandia przeciwko Parlamentowi i Radzie* (pkt 32)³⁵².

W piśmiennictwie wyróżnia się materialny i formalny aspekt zasady subsydiarności³⁵³. Materialny aspekt dotyczy samego podejmowania działań przez UE. Zasada ma odpowiadać zatem na dwa pytania – czy działać, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Formalny aspekt przejawia się między innymi we wspomnianym już obowiązku wskazania przez Komisję w projektach aktów unijnych ich stosunku do zasady subsydiarności. Zasada subsydiarności nie wpływa w żaden sposób na określenie, który poziom władzy w państwie członkowskim (rząd, organy zdecentralizowane, samorząd) ma podjąć dane działanie³⁵⁴. Warto jedynie odnotować, że Belgia, Austria i Niemcy dołączyły do Traktatu z Amsterdamu deklarację wskazującą, że zasada subsydiarności ma zastosowanie także do wewnętrznych stosunków w państwie. Jest to jednak wyraz przekonania wyłącznie państw federalnych. Trudno uznać, by ich deklaracja mogła prowadzić do powstania jakichkolwiek obowiązków pozostałych państw³⁵⁵.

Rzeczą o podstawowym znaczeniu dla efektywności unijnej zasady subsydiarności jest sposób zdefiniowania celu, do którego odwołują się obydwa kryteria wskazane w art. 5 ust. 3 zd. 2. Nie ulega wątpliwości, że ocena zdolności realizacyjnej państw oraz porównanie jej z unijną zdolnością muszą dotyczyć celu projektowanego aktu UE. Skoro zasada subsydiarności reguluje działania UE, to nie może odwoływać się do celów, których realizacja nie została Unii powierzona. Odosobniony jest pogląd, że chodzi tu o cele UE, nie zaś cele projektowanych działań³⁵⁶, choć oczywiście te ostatnie muszą się mieścić w ogólniej sformułowanych celach Unii. Faktycznie projekty aktów UE, ustosunkowując się do respektowania zasady subsydiarności, odwołują się do precyzyjnie sformułowanych celów danego aktu. W piśmiennictwie podkreślono, że aby zasada subsydiarności mogła właściwie funkcjonować, cele państw i UE musiałyby się pokrywać³⁵⁷. Często cele te się nie

³⁵² Wyrok TSUE z 9.10.2001 r., *Holandia przeciwko Parlamentowi i Radzie*, C-377/98, ECLI:EU:C:2001:523, pkt. 32.

³⁵³ R. Scholz, *Das Subsidiaritätsprinzip*, s. 425.

³⁵⁴ A.G. Toth, *A Legal Analysis*, s. 38.

³⁵⁵ P. Saganek, (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający*, kom. do art. 5 TFUE, s. 191, zob. szerzej o aspektach instytucjonalnych i proceduralnych R. Grzeszczak, *Subsidiarna demokracja*, s. 42; *tenże*, *Regulating gender*, s. 405–416.

³⁵⁶ Za P. Saganek, (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający*, kom. do art. 5 TFUE, s. 191; J. Steiner, *Subsidiarity under the Maastricht Treaty*, s. 60.

³⁵⁷ N. Bernard, *The Future*, s. 652; W. Szpringer, *Subsidiarność*, s. 101.

pokrywają. Szczególnie dotyczy to celów związanych ze znoszeniem barier oraz tworzeniem wspólnych organów czy instytucji. W ich przypadku z reguły można przypuszczać, że działania państw będą niewystarczające dla realizacji tego celu, zaś działania UE – bardziej skuteczne. I tak na przykład we wniosku Komisji z 20.1.2006 r. dotyczącym rozporządzenia PE i Rady w sprawie europejskiego systemu zintegrowanych statystyk na temat zabezpieczenia społecznego³⁵⁸ czytamy, że państwa stosują różnorodne koncepcje i definicje, co powoduje, że dane nie są porównywalne na poziomie UE i w związku z tym ich przydatność do analizowania systemów zabezpieczenia społecznego jest ograniczona. Prowadzi to do konkluzji, że nadzieje pokładane w zasadzie subsydiarności nie mogą być zrealizowane³⁵⁹. Stało się to powodem ostrej krytyki tej zasady³⁶⁰, a także znacznego spadku zainteresowania nią doktryny.

II. Zasada subsydiarności na gruncie podziału kompetencji

W doktrynie często rozważana jest kwestia, czy zasada subsydiarności (w Traktacie pomocniczości, zatem tutaj pojęcia te będą stosowane zamiennie) jest elementem charakteryzującym podział kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie³⁶¹. Znakomita większość doktryny opowiada się jednak za tezą przeciwną, zgodnie z którą zasada ta dotyczy wykonywania, a nie przyznania kompetencji³⁶². Takie samo stanowisko zajęła Komisja oraz Rada Europejska³⁶³. Słusznie jednak wskazano, że zasada ta miała służyć określeniu właściwego poziomu podejmowania decyzji³⁶⁴. Uznanie tej funkcji za czynnik podziału kompetencji prowadzi do wniosku, że omawiana zasada dotyczy tego podziału. Istnieje jednak kilka argumentów przemawiających przeciw uznaniu zasady subsydiarności za zasadę dotyczącą podziału kompetencji. Badanie jej respektowania podlega ocenie w

³⁵⁸ Wniosek Komisji z 20.1.2006 r. dotyczącym rozporządzenia PE i Rady w sprawie europejskiego systemu zintegrowanych statystyk na temat zabezpieczenia społecznego, COM (2006) 1.

³⁵⁹ S. Weatherill, *Better competence*, s. 26.

³⁶⁰ G. Davies, *Subsidiarity*, s. 67–69 i n.

³⁶¹ Zwolennikiem tej tezy jest m.in. M. Heinze, *Europäische Einflüsse auf das nationale Arbeitsrecht*, s. 1–11, za: M. Zuleeg, *op. cit.*, 1997, s. 189.

³⁶² M. Zuleeg, *op. cit.*, s. 191; R. von Borries, *Gedanken zur Tragweite*, s. 26; P. Mathijssen, *Subsidiarność*, s. 76; A. von Bogdandy, M. Nettesheim, (w:) E. Grabitz, M. Hilf (red.), *Kommentar zur Europäischen*, s. 10; B. Schloh, *Subsidiarność w załączku*, s. 88.

³⁶³ D. Milczarek, *op. cit.*, s. 238.

³⁶⁴ J. Steiner, *op. cit.*, s. 49.

znacznie większym stopniu niż interpretacja przepisów kompetencyjnych. Ponadto zasada subsydiarności określa nie tylko, czy działać, ale też w jaki sposób. Ten drugi element w pewnych sytuacjach można sprowadzić do wskazywania poziomu regulacji. W innych jednak oznacza on korzystanie z kompetencji tylko przez jeden podmiot, a mianowicie Unię (na przykład przy wyborze rozporządzenie – dyrektywa). Po trzecie, protokół podkreśla, że zasada subsydiarności ma charakter dynamiczny. Możliwa jest sytuacja, w której przyjęcie aktu o identycznej treści w danym momencie stałoby w sprzeczności z zasadą subsydiarności, zaś w innym byłoby z nią zgodne.

Odnosić trzeba opinię, zgodnie z którą w przypadku naruszenia zasady pomocniczości miałby miejsce „brak kompetencji” z art. 230 TFUE³⁶⁵. Raczej jednak naruszenie zasady pomocniczości powinno być kwalifikowane jako naruszenie Traktatu, nie zaś brak kompetencji UE³⁶⁶. Jako przeszkoda uniemożliwiająca uznanie zasady pomocniczości za czynnik współokreślający podział kompetencji wskazywany jest też ogólny charakter kompetencji UE³⁶⁷. Trudno nie zauważyć, że te same względy, które przemawiają przeciwko uznaniu zasady subsydiarności za element współokreślający podział kompetencji, są identyfikowane jako element, który osłabia zasadę subsydiarności, czy innymi słowy powoduje, że nie okazała się ona skutecznym środkiem ograniczenia nadmiernej aktywności Unii.

Zasada ta była i jest różnie oceniana w doktrynie. Obok poglądu, że to „słowo, które uratowało Maastricht” przed przeciwnikami pogłębiania integracji europejskiej³⁶⁸, dałoby się wskazać opinie, że subsydiarność jest tylko słowem, które nie jest w stanie zaradzić poszerzaniu kompetencji UE³⁶⁹. Po latach jej funkcjonowania te obawy zdają się sprawdzać. Jest jednak wątpliwe, czy prawnicy są wyposażeni w odpowiednie instrumentarium, by właściwie ocenić skuteczność tej zasady³⁷⁰. Można odnieść wrażenie, że w świetle orzeczeń TSUE i fragmentów uzasadnień projektów aktów unijnych, zasada ta jest skuteczna (efektywna) w niskim stopniu. Odniesienia do niej zdają się rytuałem pozbawionym głębszego merytorycznego sensu i opartym m.in. na rozumowaniu, że skoro środek ma realizować cel UE dla wszystkich, to działania ich są w państwach niewystarczające, a sama UE lepiej osiągnie dany cel.

³⁶⁵ M. Schweitzer, W. Hummer, *Europarecht*, s. 148.

³⁶⁶ N. Bernard, *The Future*, s. 65.

³⁶⁷ R. Scholz, *Das Subsidiaritätsprinzip*, s. 418–422.

³⁶⁸ R. von Borries, *Das Subsidiaritätsprinzip*, s. 23.

³⁶⁹ D. Grimm, *Effektivität und Effektivierung*, s. 6–12, za: M. Zuleeg, *op. cit.*, 1997, s. 185.

³⁷⁰ P. Saganek, (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający, kom. do art. 5 TFUE*, s. 194.

Ta ocena jest jednak niepełna. Nie bierze ona pod uwagę tego, jakie akty Komisja zaproponowałaby Radzie czy PE i Radzie, gdyby Traktat nie odsyłał do zasady subsydiarności. Nie uwzględnia też tego, co Rada czy PE formalnie lub nieformalnie wskaże jako granicę kompromisu w danej kwestii właśnie z uwagi na zasadę pomocniczości. Zasada pomocniczości nie może być postrzegana jako zaporą przed samym wkroczeniem UE działającej dzięki kompetencjom horyzontalnym w nowy obszar społeczno-gospodarczy. Artykuł 5 ust. 3 zd. 2 TUE, formułując zasadę pomocniczości, zaznacza, że ma ona zastosowanie „w dziedzinach, które nie należą do (...) kompetencji wyłącznej” UE. Wprowadzając ten przepis, TUE niejako doprowadził do konstytucjonalizacji pojęć „kompetencja wyłączna UE” i „dziedzina objęta kompetencją wyłączną”. Wyłączność (i odpowiednio brak wyłączności) to podstawowe pojęcia, jakimi posługuje się nauka przy opisywaniu podziału kompetencji pomiędzy UE i państwa.

Orzecznictwo TSUE, w sumie nie aż tak liczne w tym zakresie, skłania do konstruowania wąskiego katalogu wyłącznych kompetencji UE. Dlatego na przykład zakwalifikowanie do nich całej polityki rolnej czy transportowej byłoby wykluczone. Właśnie na gruncie Wspólnej Polityki Rolnej pojawiło się bardzo rozbudowane orzecznictwo TSUE, dotyczące zwłaszcza procesu wykluczania kompetencji państw w wyniku podejmowanych działań przez UE. W sprawie *Bollman*³⁷¹ TSUE wskazał, że państwa nie mogą podejmować działań, które modyfikowałyby zakres zastosowania rozporządzeń lub prowadziłyby do ich uzupełniania (podobnie *Fleischkontor*³⁷², *Schleswig-Holsteinische*³⁷³). W sprawie *Einfuhr und Vorratsstelle Getreide*³⁷⁴ doprecyzował, że interpretacja przez państwa rozporządzeń UE nie może przybrać postaci ogólnych norm. W sprawie *Hannoverische Zucker*³⁷⁵ TSUE stwierdził, że reguły wspólnej organizacji rynku cukru stanowią zamknięty system w tym znaczeniu, że nie pozostawia on państwom członkowskim kompetencji do uzupełniania luk w prawie poprzez odwołanie się do prawa krajowego. Z kolei w sprawie *Variola*³⁷⁶ TSUE stwierdził, że niedopuszczalne jest wydawanie przepisów

³⁷¹ Wyrok z 18.2.1970 r., *Bollman*, C-40/69, ECLI:EU:C:1970:12.

³⁷² Wyrok TSUE z 11.2.1971 r., *Fleischkontor*, C-39/70, ECLI:EU:C:1971:16.

³⁷³ Wyrok TSUE z 15.12.1971 r., *Schleswig-Holsteinische*, C-35/71, ECLI:EU:C:1971:126.

³⁷⁴ Wyrok TSUE z 28.5.1974 r., *Einfuhr und Vorratsstelle Getreide*, C-3/74, ECLI:EU:C:1974:60.

³⁷⁵ Wyrok TSUE z 30.1.1974 r., *Hannoverische Zucker*, C-159/73, ECLI:EU:C:1974:9.

³⁷⁶ Wyrok TSUE z 10.10.1973 r., *Variola*, C-34/73, ECLI:EU:C:1973:101.

krajowych, które powtarzałyby normy zawarte w rozporządzeniu, chyba że ono samo przewiduje coś innego³⁷⁷.

Można zatem powiedzieć, że skoro nie jest dopuszczalne wydawanie przepisów krajowych powtarzających treść rozporządzenia, to tym bardziej nie jest dopuszczalne wydawanie przepisów sprzecznych z nimi, jak i w ogóle wkraczających w sferę regulowaną rozporządzeniem. Zjawisko to jest określane jako skutek prekluzyjny lub efekt „zajętego pola”. Prowadzi ono do wyparcia kompetencji państw w wyniku działań UE. Jej kompetencja z niewyłączonej staje się wyłączną (wyłączność *a posteriori*). Choć doktryna ta została sformułowana na gruncie rozporządzeń, nie ma wątpliwości, że dotyczy ona także dyrektyw. Podstawowa różnica wiąże się z kompetencją (i obowiązkiem) państw do wydania przepisów implementujących dyrektywę. Faktycznie zatem przepisy państw są w tym zakresie wydawane, ale mają charakter służebny (uwzględniając także twórczą implementację dyrektyw). Skutek zajętego pola wyklucza wydawanie przepisów sprzecznych z dyrektywą lub przepisów utrudniających stosowanie na przykład decyzji.

Precyzyjne ustalenie sfery zajętego pola jest najtrudniejsze. Trzeba bowiem zaznaczyć, że obok orzeczeń dotyczących braku kompetencji państw czy wyłączności kompetencji UE pojawiały się rozstrzygnięcia, w których TSUE ograniczył się do porównania norm prawa UE i prawa krajowego, nie wykluczając samej dopuszczalności wydawania tego ostatniego w obszarach, które mogły być *prima facie* postrzegane jako „zajęte” przez rozporządzenie. Najistotniejsze jest jednak to, że do momentu wydania przepisów prawa wtórnego państwa mogą tworzyć własne normy w danej dziedzinie. Tym samym z definicji niemożliwe jest określenie jej jako wyłącznej *a priori*, a więc wyłącznej niezależnie od jej wykorzystania przez UE. Z kolei jeśli wynikiem działania jest powstanie wyłączności, to jej zakres jest wyznaczony przez dany akt i z reguły jest węższy niż cała dziedzina społeczno-gospodarcza, taka jak rolnictwo czy transport. W efekcie każda próba wskazania ich jako obszarów kompetencji wyłącznych byłaby obciążona bardzo poważnym błędem.

Zasada pomocniczości jest podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej, a zwłaszcza wspólnego podejmowania decyzji³⁷⁸. Pozwala w szczególności na określenie, kiedy UE jest kompetentna do tworzenia ustaw i przyczynia się do

³⁷⁷ P. Saganek, (w:) A. Wróbel (red.), Traktat ustanawiający, kom. do art. 5 TFUE, s. 202.

³⁷⁸ Zob. szerzej: G. de Búrca, Proportionality and Subsidiarity, s. 109; zob. także: K. Wójtowicz, Zasada pomocniczości, s. 155–166.

podejmowania decyzji jak najbliżej obywateli. Zasada pomocniczości razem z zasadami przyznania i proporcjonalności uznawana jest za niezbędną w zakresie wspólnego decydowania. Zasada ta została wykorzystana jako zasada współczesnego podziału władzy między instytucjami UE a instytucjami państw członkowskich. Widoczne jest podobieństwo subsydiarności do federalizmu. Zdaniem A. Bermanna, podobnie jak federalizm, pomocniczość ma na celu zapewnienie zachowania wystarczającej władzy decyzyjnej państw członkowskich wobec UE, które zjednoczyły się wyłącznie po to, aby lepiej służyć swoim wspólnym celom. Ma to zapewnić, aby obywatele mogli cieszyć się korzyściami wynikającymi z działań lokalnych. Dlatego, jak podkreśla, zwolennicy zasady pomocniczości mają tendencję do powoływania się na szereg wartości podobnych do tych, które promowali architekci federalizmu w Stanach Zjednoczonych³⁷⁹ i innych państwach. Są to: samostanowienie (prawo społeczności lokalnych do wybierania zasad, które uznają za najlepsze do zarządzania ich własnymi sprawami i ich relacjami z innymi osobami w społeczności), elastyczność (możliwość dostosowania zasad do specjalnych cech społeczności) oraz możliwość modyfikowania tych zasad w miarę jak zmieniają się lokalne warunki i okoliczności), ale także zachowanie lokalnej tożsamości (wartość trudna do zdefiniowania, ale łatwo doceniana) i różnorodność (coraz częściej uważana za dobro samo w sobie, ale także tradycyjnie preferowana jako tworzenie możliwości eksperymentowania i postępu). Praktyczne znaczenie zasady pomocniczości zależy w dużej mierze od tego, jakie znaczenie nadaje się poszczególnym stopniom osiągnięcia założonych celów na poziomie krajowym w porównaniu z poziomem unijnym, określonych jako: „odpowiednio”, „zadowalająco” lub „skutecznie”³⁸⁰.

W literaturze został sformułowany pogląd o niemożności rozwiązania problemu *kompetencji-kompetencji* na poziomie normatywnym. W konsekwencji zaobserwowano stopniowe odchodzenie od powtarzania racji obu stron dyskusji na rzecz poszukiwania teoretycznej podstawy umożliwiającej uregulowanie współpracy i określenie reguł dialogu między TSUE a krajowymi sądami konstytucyjnymi.

³⁷⁹ Federalizm projektowany m.in. w *Federalist Papers* - to eseje polityczne napisane w latach 1787–1788 przez A. Hamiltona, J. Madisona, J. Jaya, które stanowiły podstawowe źródło interpretacji Konstytucji, ułatwiły proces jej ratyfikacji. Jego autorzy rozważają cele konstytucji, istotę wolności, zasady sprawowania władzy, kształt ustroju; zob. *The Federalist on the new Constitution, The Federalist: a commentary on the Constitution of the United States, The Federalist*, t. I i II, New York 1788 (wiele wydań).

³⁸⁰ G. A. Bermann, *Subsidiarity*.

Wskazując na problem nierozwiązywalności problemu *kompetencji-kompetencji* w sferze normatywnej, przywołać należy przede wszystkim nazwisko *N. McCormicka*³⁸¹, któremu przypisuje się zwrócenie uwagi na równoważną legitymację obu przedstawionych stanowisk. W artykule analizującym wyrok FTK (w sprawie *Traktatu z Maastricht*) *N. McCormick* zaznaczył, że akceptacja pluralistycznej koncepcji systemu prawnego nakazuje pogodzenie się z faktem, że nie wszystkie problemy normatywne mogą być na poziomie normatywnym rozwiązane. Teza ta opiera się na przyjęciu założenia o obowiązywaniu dwóch odrębnych norm podstawowych, z których jedna upoważnia do działań prawotwórczych w ramach systemu krajowego, a druga w ramach systemu unijnego.

Niemożliwy do rozwiązania normatywnie konflikt kompetencyjny TSUE oraz krajowych sądów konstytucyjnych można także przedstawić stosując teorię *A. Verdrossa*, mówiącą o organach granicznych (*Grenzorgane*), czyli instytucjach związanych prawem, ale niepodlegających żadnej prawnej kontroli z uwagi na pełnione funkcje ostatecznych instancji w danym systemie prawnym. Według *A. Verdrossa*, który nawiązywał również do *H. Kelsena*, rozwiązanie konfliktu między nimi może odbyć się jedynie na drodze politycznej lub socjologicznej³⁸². Zdaniem *A. Kustry* jednak przyjęcie tezy o braku możliwości rozwiązania konfliktu między TSUE a krajowymi sądami konstytucyjnymi na płaszczyźnie prawnej nie pozwala na określenie zasad współpracy między tymi organami³⁸³. We wspomnianym wyroku w sprawie *Maastricht* relacje te zostały określone przez FTK mianem kooperacji (*Kooperationsverhältnis*). Użyte przez FTK sformułowanie nie zostało jednak w orzecznictwie niemieckiego Trybunału rozwinięte. Próbę zdefiniowania pozytywnej współpracy i określenia reguł komunikacji między sądami podjęła doktryna. Koncepcje pluralizmu prawnego nie ograniczają się bowiem do opisu wieloskładnikowego porządku prawnego obowiązującego w Europie, lecz próbują również uporządkować reguły działań międzysystemowych, przede wszystkim tych zachodzących w zakresie stosowania prawa³⁸⁴.

³⁸¹ *N. McCormick*, *Liberalism*, s. 149.

³⁸² *A. Verdross*, odnosząc się do *H. Kelsena*; *A. Verdross*, *Volkerrecht*, s. 24 i n.; por. też *H. Kelsen*, *Pure Theory: (...) decision can be made only on the basis of non-scientific, political considerations*, s. 346.

³⁸³ *A. Kustra*, *Koncepcje*, s. 2 i n.

³⁸⁴ *Ibidem*, s. 3 i n.

Jednakże w opinii *A. von Bogdandy*'ego doktryna dotycząca zasad nie może udzielić naukowego i definitywnego rozwiązania takich konfliktów. Jeżeli prawo pierwotne Unii nie jest postrzegane jako „prawo integracji” lub „prawo wspólnego rynku”, ale jako prawo konstytucyjne, a z tego wynika założenie ogólnej otwartości systemu unijnego na konkurujące ze sobą zasady i rozwiązania, to nie można ustalić nawet ogólnego pierwszeństwa określonej zasady. Jednak nie wyklucza to propozycji rozwiązań przedstawianych przez teoretyków prawa, które ze względu na podejście systemowe i wolność od obciążeń praktycznych odgrywają szczególną rolę w dyskursie prawnym. W mojej opinii właściwym byłoby traktowanie i rozwiązywanie konfliktów jako konfliktów zasad w ramach prawa UE. Zasady podstawowe Unii należy więc traktować jako kluczowy element wspólnego języka rozwiązywania konfliktów³⁸⁵.

A. von Bogdandy, jak wielu innych przedstawicieli doktryny, rozważa możliwość określenia europejskiego prawa pierwotnego mianem europejskiego prawa konstytucyjnego. Wymaga to uzasadnienia, chociażby z powodu klęski Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy³⁸⁶. Zauważa jednak, że interpretacja konstytucjonalna pozostaje postulatem akademickim, który należy oceniać na podstawie jego wartości analitycznej, konstruktywnej i propozycyjnej. A zatem zadaniem doktryny europejskich zasad podstawowych jest wykazanie użyteczności podejścia konstytucyjnego. Stawia się więc tezę, że charakter konstytucyjny prawa pierwotnego³⁸⁷ przejawia się szczególnie wyraźnie w zasadach podstawowych. Określenie ich jako zasad konstytucyjnych pozwala podjąć pewien dyskurs. Koncepcja prawa pierwotnego, jako prawa konstytucyjnego, definiuje je jako ramy dla konfrontacji politycznej, nazywa fundamenty, podkreśla jej ważność oraz pośredniczy między dyskursem społecznym a prawnym³⁸⁸.

Zasada subsydiarności ma odpowiadać nie tylko na pytanie „czy Unia ma prawo działać”, ale także na pytanie, w jakim zakresie³⁸⁹. Ten drugi element – określanie zakresu – upodabniają do zasady proporcjonalności³⁹⁰. Ten aspekt

³⁸⁵ *A. von Bogdandy*, Podstawowe zasady, s. 4–5.

³⁸⁶ Zob. *G. de Búrca*, General Report, s. 385.

³⁸⁷ Opinia 1/91, Agreement relating to the creation of the European Economic Area I, ECLI:EU:C:1991:490, s. 21.

³⁸⁸ *P. Dann*, Überlegungen zu einer Methodik, s. 161 i 167.

³⁸⁹ *A. von Bogdandy*, *M. Nettesheim*, (w:) *E. Grabitz*, *M. Hilf* (red.), Kommentar zur Europäischen, s. 12.

³⁹⁰ *B. Schloh*, op. cit, s. 84.

omawianej zasady był początkowo niedostrzegany w dokumentach jej poświęconych. Na przykład komunikat Komisji kwestię intensywności działań UE sprowadza tylko do zastosowania art. 5 ust. 3 zd. 3, czyli zasady pomocniczości. Taki sposób podejścia do omawianego problemu może być krytykowany. Wyrazem dostrzeżenia tego zagadnienia jest łączne traktowanie tych dwóch zasad. I tak protokół, odnosząc się do nich obydwu, nie precyzuje, z której wynika wybór właściwej formy aktu UE. Wybór dyrektywy, nie zaś rozporządzenia jako instrumentu tego działania, daje państwom określony zakres swobody. Ten właśnie element jest jeśli nie najważniejszym, to najłatwiej identyfikowalnym przejawem intensywności działań UE. Drugim z nich jest sama treść aktu. Jest to szalenie ważne dla tematyki rozprawy z uwagi na rozważania dotyczące zakresu kompetencji tak Unii Europejskiej, jak i państw członkowskich w tworzeniu polityk oświatowych, a przede wszystkim w kontekście analizy możliwości i zakresu działań UE w sferze europejskiej edukacji dzieci i młodzieży.

III. Zasada proporcjonalności

Zasada proporcjonalności jest zasadą traktatową (pisaną), określoną w art. 5 TUE, towarzyszą jej liczne wypowiedzi sądu luksemburskiego³⁹¹. Zasada ta odgrywa fundamentalną wręcz rolę w unijnym porządku prawnym. Znaczenie zasady proporcjonalności jako pierwszy dostrzegł Trybunał Sprawiedliwości³⁹², który uznał ją za zasadę ogólną prawa UE już w latach 80. XX wieku³⁹³. Służy kontroli sposobu wykonywania kompetencji przez UE zarówno w stosunku do państw członkowskich, jak i jednostek. Oprócz tego za jej pomocą dokonuje się oceny działań państw członkowskich, które korzystają z klauzul derogacyjnych w kontekście swobody przepływu towarów, osób i usług. Zasada proporcjonalności ma więc szeroki zakres zastosowania³⁹⁴.

Zakres zastosowania zasady proporcjonalności wykracza znacznie poza materię rynku wewnętrznego. Niemal każde orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości

³⁹¹ R. Grzeszczak, Władza wykonawcza, s. 125.

³⁹² TSUE dokonał tego w wyroku z 29.11.1956 r., *Fédération Charbonnière de Belgique przeciwko High Authority*, C-8/55, ECLI:EU:C:1956:11; przełomową rolę w uznaniu proporcjonalności jako podstawy do ogólnej oceny działań UE odegrało orzeczenie z 17.12.1970 r., *Internationale Handelsgesellschaft GmbH przeciwko Einfuhr- und Vorratstelle für Getriede und Futtermittel*, C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114.

³⁹³ T. Tridimas, *The General Principles*, 1999, s. 94.

³⁹⁴ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rozwój zasady proporcjonalności*, s. 59–60.

rozstrzygające ważność aktów UE lub oceniające zgodność prawa krajowego z unijnym odnosi się do tej zasady. Zastosowanie zasady proporcjonalności w obszarze rynku wewnętrznego ma jednak szczególne znaczenie³⁹⁵. Ta „*najważniejsza ogólna zasada prawna prawa wspólnego rynku*” pojawia się właściwie w każdym orzeczeniu dotyczącym swobód przepływu. Jej rola jest tym większa, że obecnie w większości spraw z tego zakresu Trybunał od razu stwierdza ograniczenie swobód i jedynie przypatruje się ewentualnemu usprawiedliwieniu³⁹⁶.

Zasada proporcjonalności jest integralnym elementem rządów prawa. Skierowana jest do instytucji i opiera się na kryterium minimum ingerencji unijnej. Konkluzję taką potwierdzają TSUE i Sąd Pierwszej Instancji. W ich rozumieniu środki nałożone aktem UE powinny móc zrealizować cel i nie przekraczać granic tego, co niezbędne do jego osiągnięcia. Jeśli istnieje wybór środków tego rodzaju, należy wybierać środki jak najmniej inwazyjne, a niedogodności nimi wywołane nie powinny być dysproporcjonalne w stosunku do urzeczywistnianego celu³⁹⁷. Zasada proporcjonalności ma jednak również znaczenie w odniesieniu do oceny przez UE postępowania państw członkowskich, zwłaszcza gdy korzystają z dopuszczalnej na mocy Traktatu i orzecznictwa unijnego możliwości ograniczania wolności praw podstawowych rynku wewnętrznego ze względu na ochronę celów pozagospodarczych. Wymóg proporcjonalności służy w tym przypadku ograniczeniu arbitralności państw w stosowaniu środków restryktywnych³⁹⁸.

Mimo, że zasada proporcjonalności jest najbardziej neutralnym z dostępnych instrumentów rozwiązywania sporów dotyczących wartości, to skutki jej zastosowania nie są obojętne dla swobód przepływu. Większość doktryny jest zgodna co do tego, iż zasada ta służy zapewnieniu funkcjonowania rynku wewnętrznego³⁹⁹ i jest sprawnym narzędziem przeciwdziałającym chronieniu partykularnych interesów poszczególnych państw członkowskich. Ta hipoteza nie zakłada jednak, zdaniem *A. Frąckowiak-*

³⁹⁵ *A. Frąckowiak-Adamska*, Zasada proporcjonalności, s. 15, o znaczeniu zasady dla rynku wewnętrznego zob. np. *A. Zawidzka*, Rynek wewnętrzny, 2002, s. 196.

³⁹⁶ *V. Hatzopoulos*, Killing National Health, s. 721.

³⁹⁷ Zob. m. in. wyrok TSUE z 29.2.1996 r., *Republika Francuska i Irlandia przeciwko Komisji WE*, C-296/93, ECLI:EU:C:1996:65, pkt 30; wyrok SPI z 17.12.1997 r., *Odette Nicos Petridesc Inc. przeciwko Komisji WE*, T-152/95, ECR 1997, s. II-2427.

³⁹⁸ *C. Mik, W. Czaplinski*, Traktat, s. 80.

³⁹⁹ Np. *J. H. Jans*, Proportionality, s. 243 stwierdza, że używana jest ona jako „instrument integracji rynków”; również *T. Tridimas*, The Principle, s. 85 wskazuje, że gdy badane są środki państwowe ograniczające podstawowe swobody, Trybunał waży interes UE przeciwko interesowi krajowemu, a zasada ta jest stosowana wtedy jako mechanizm integracji, zob. także *A. Zawidzka*, Rynek wewnętrzny, 2002, s. 196.

Adamskiej, że Trybunał stosuje zasadę proporcjonalności automatycznie, zwalczając za jej pomocą środki krajowe i nie zważając na interes publiczny państw członkowskich. Określenie „*gwarancja swobód rynku wewnętrznego*” zakłada, że zasada proporcjonalności, uwzględniając prawdziwą potrzebę ochrony niegospodarczych interesów krajowych, pozwala utrzymać jedynie środki, które są naprawdę konieczne dla zapewnienia tych wartości. Służy ona zatem eliminacji środków protekcyjnych oraz zachowaniu właściwej równowagi między swobodami przepływu a wartościami niegospodarczymi, tak by realizacja tych ostatnich nie unicestwiła sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego⁴⁰⁰.

Obecnie TSUE, oceniając proporcjonalność środka, jak wskazuje *A. Frąckowiak-Adamska*, w praktyce stosuje jeden lub więcej z trzech elementów testu proporcjonalności - odpowiedniości, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*⁴⁰¹. Zgodnie z zasadą proporcjonalności środki wprowadzone przez UE na realizację celów postawionych przez traktaty nie mogą przekraczać granic konieczności. Dlatego Unia może podejmować działania w dziedzinie politycznej tylko wtedy, gdy działanie to jest jedną z kompetencji udzielonych UE w traktatach, co stanowi potwierdzenie zasady przyznania. Unia może także działać w ramach kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi, gdy szczebel unijny jest najodpowiedniejszy do osiągnięcia celów wyznaczonych w traktatach, co odzwierciedla zasada pomocniczości. I wreszcie zgodnie z zasadą proporcjonalności treść i forma działania nie mogą przekroczyć granic konieczności dla osiągnięcia celów wyznaczonych w traktatach.

Zasada proporcjonalności zawiera zatem dwa podstawowe aspekty. Służy eliminacji państwowych środków protekcyjnych oraz znajdowaniu równowagi pomiędzy sprawnym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego a ochroną niegospodarczych interesów państw członkowskich. Jest zatem gwarancją swobód rynku wewnętrznego, ale również gwarancją interesów państwowych. W sytuacji konfliktu swobody z rzeczywistym niegospodarczym interesem państwowym Trybunał wagi te przeciwstawne wartości, a ściślej mówiąc argumenty podnoszone przez uczestników postępowania w obronie każdej z nich. Badanie proporcjonalności nie sprowadza się do wyboru jednej z wartości – swobody rynku lub danego interesu

⁴⁰⁰ *A. Frąckowiak-Adamska, Zasada proporcjonalności*, s. 16.

⁴⁰¹ *Ibidem*, s. 270.

niegospodarczego, lecz do ich godzenia⁴⁰². W kontekście edukacji dzieci, w obliczu złożoności sytuacji niemożliwych do przewidzenia, godzenie tych interesów wydaje się mieć zasadnicze znaczenie. Należy wziąć pod uwagę czynniki niegospodarcze, ale związane przede wszystkim z prawami podstawowymi w tym prawem do edukacji, a przede wszystkim dostępu do niej, co w wielu stanach faktycznych może wymagać wyjątkowego wysiłku w celu odpowiedniego wyważenia w procesie orzekania.

IV. Instrumenty prawa Unii Europejskiej stosowane na rzecz realizacji celów edukacyjnych

Zważywszy na przedstawione wcześniej rozważania dotyczące podziału kompetencji i zasad ich wykonywania należy przyjrzeć się sposobom i instrumentom realizacji celów edukacyjnych przez UE. Przez „instrumenty”, którymi dysponuje Unia Europejska w zakresie polityki edukacyjnej, należy rozumieć mechanizmy i narzędzia przewidziane w prawie, jak także pozaprawne. Są to na przykład instrumenty ekonomiczne, zwłaszcza zaś w sferach, gdzie UE nie posiada twardych kompetencji, stosuje zestawy różnych instrumentów, aby uzyskać pożądany cel i skutek w zakresie, który uważa za istotny – zwłaszcza wobec celu realizacji rynku wewnętrznego. Główna odpowiedzialność za politykę edukacyjną spoczywa, jak wskazano, na państwach członkowskich na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Od lat Unia Europejska odgrywa jednak ważną uzupełniającą rolę. Jest tak przede wszystkim w przypadku działalności transgranicznej. Na przykład przez 30 lat funkcjonowania programu Erasmus (od 2014 r. Erasmus+) ok. 9 mln osób umożliwiono podjęcie studiów lub pracy w charakterze wolontariusza, odbycie szkoleń czy naukę w innym państwie niż miejsce odbywania edukacji (nie zawsze jest to państwo ojczyste). Na przestrzeni ostatniej dekady Unia Europejska opracowała szereg „miękkich” narzędzi politycznych mających pomóc państwom członkowskim w opracowaniu krajowych strategii politycznych w dziedzinie edukacji. Od 2000 r. państwa członkowskie są zaangażowane w ramy europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia, które służą wyznaczaniu wspólnych celów i poziomów referencyjnych. Strategiczne ramy europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i

⁴⁰² *Ibidem*, s. 332.

szkolenia („ET2020”) to forum umożliwiające państwom członkowskim współpracę przy tworzeniu najlepszych praktyk. Przyczynia się ono do gromadzenia i rozpowszechniania wiedzy oraz osiągania postępów w reformie polityki edukacyjnej na szczeblu krajowym. Ramy współpracy opierają się na podejściu zakładającym uczenie się przez całe życie. Obejmują one zatem efekty uczenia się od wczesnego dzieciństwa do szkolenia zawodowego dorosłych i szkolnictwa wyższego. Dotyczą wszystkich kontekstów uczenia się: formalnego i nieformalnego. W ramach ET2020 realizowane są cztery wspólne cele UE⁴⁰³, którymi są: realizacja koncepcji uczenia się przez całe życie i mobilności, poprawa jakości i skuteczności kształcenia i szkolenia, promowanie równości, spójności społecznej i aktywności obywatelskiej, stymulowanie kreatywności i innowacyjności, a także przedsiębiorczości, na wszystkich poziomach kształcenia i szkolenia.

Celem współpracy w ramach ET2020 jest również osiągnięcie do 2020 r. na poziomie europejskim określonych wskaźników, to znaczy co najmniej 95% dzieci powinno uczestniczyć we wczesnej edukacji, odsetek piętnastolatków posiadających niedostateczne umiejętności w dziedzinie czytania, matematyki i nauk przyrodniczych powinien być niższy niż 15%, a odsetek młodych osób w wieku 18–24 lat wcześniej kończących naukę powinien być niższy niż 10%. Co najmniej 40% osób w wieku 30–34 lat powinno mieć ukończoną jakąś formę kształcenia wyższego, a co najmniej 15% dorosłych powinno uczestniczyć w procesie uczenia się. Co najmniej 20% osób kończących studia wyższe i 6% osób w wieku 18–34 lat mających wykształcenie zawodowe, powinno mieć za sobą pobyt edukacyjny lub szkoleniowy za granicą, zaś odsetek absolwentów (osób w wieku 20–34 lat, które ukończyły z powodzeniem naukę w szkole ponadgimnazjalnej lub wyższej), którzy znajdują zatrudnienie w ciągu 1–3 lat od zakończenia nauki, powinien wynosić co najmniej 82 %⁴⁰⁴.

Ramy są wdrażane za pomocą różnych narzędzi i instrumentów, takich jak grupy robocze złożone z ekspertów wyznaczonych przez państwa członkowskie i najważniejsze zainteresowane strony oraz partnerskie uczenie się, polegające na organizowanych przez państwa członkowskie wydarzeniach, których celem jest

⁴⁰³ Konkluzje Rady z 12.5.2009 r. w sprawie strategicznych ram Europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („ET2020”), 2009/C 119/02.

⁴⁰⁴ European Policy Cooperation (ET 2020 framework), https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_en (dostęp: 9.8.2019 r.).

prezentacja dobrych praktyk w danym kraju lub analiza konkretnego zagadnienia we współpracy z innymi krajami. Ponadto są to wzajemne oceny, w których uczestniczy grupa państw członkowskich zapewniająca wsparcie innemu państwu w zakresie konkretnego zagadnienia oraz wzajemne doradztwo, w ramach którego mała grupa doświadczonych ekspertów z administracji krajowych doradza, na prośbę państwa członkowskiego, w opracowywaniu lub wdrażaniu polityki w tym państwie w zakresie konkretnego zagadnienia. Opracowywany jest też Monitor Kształcenia i Szkolenia, czyli coroczny dokument, w którym przedstawia się postępy państw członkowskich na drodze do osiągnięcia celów i wskaźników ET2020. Analiza ta jest elementem oceny szerzej rozumianego postępu społeczno-gospodarczego państw członkowskich w ramach europejskiego semestru. Wspólne narzędzia odniesienia i podejścia zostały opracowane między innymi w wyniku prac grup roboczych lub w ramach wzajemnego uczenia się. Istotne są również odbywające się konsultacje i współpraca z zainteresowanymi stronami, w tym ze społeczeństwem obywatelskim i organizacjami przedsiębiorców i partnerów społecznych. Jednym z elementów działania w tym zakresie jest europejski szczyt poświęcony edukacji **oraz** Forum Kształcenia, Szkolenia i Młodzieży. Wspieranie realizacji polityki i projektów innowacyjnych odbywa się również poprzez finansowanie projektów w ramach programu Erasmus+⁴⁰⁵.

W realizacji celów, które postawiła sobie Unia w roku 2010 w dziedzinie edukacji w ramach strategii „*Europa 2020*”, osiągnięto wymierne postępy. Wskaźnik wczesnego kończenia nauki spadł z 13,9% w 2010 r. do 10,7% w 2016 r. Do 2020 r. wskaźnik ten ma zmaleć do poziomu 10%. Natomiast wskaźnik osób posiadających wykształcenie wyższe wzrósł z 34% w 2010 r. do 39,1% w 2016 r. Do 2020 r. ma on docelowo wynieść 40%. Zdaniem Komisji nadszedł czas, by w oparciu o te osiągnięcia podjąć znacznie ambitniejsze działania. Aby sprawnie pokierować planowaną reformą i pobudzić dyskusję na jej temat – teraz, gdy Europa patrzy w swoją przyszłość – ówczesny przewodniczący KE – *Jean-Claude Juncker* przedstawił w orędziu o stanie

⁴⁰⁵ Europejska współpraca w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ramy ET2020), https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_pl (dostęp: 11.4.2019 r.).

Unii z 13.9.2017 r. Plan działania na rzecz bardziej zjednoczonej, silniejszej i demokratyczniejszej Unii⁴⁰⁶.

§ 4. Edukacja jako dobro wspólne

Edukacja jest dobrem wspólnym. Według encyklopedii PWN „dobro wspólne” oznacza wartość zbiorową, osiąganą przez wspólnoty ludzkie w związku z rozwijaniem naturalnych możliwości ich członków, zaspokajaniem ich indywidualnych interesów lub respektowaniem posiadanych przez nich uprawnień jednostkowych przy jednoczesnej dbałości o zbliżanie całej wspólnoty ku właściwym jej celom⁴⁰⁷.

Nie aż tak wiele istnieje opracowań naukowych, które zawierałyby definicję dobra wspólnego. Według *G. Burdeau* dobro wspólne jest tym, co najlepsze w człowieku, tym, co jest ukierunkowane na wolność i altruizm⁴⁰⁸. W literaturze anglosaskiej najpoważniejszą próbę zdefiniowania tej kategorii przedstawił *Th. H. Green*. Według niego dobro wspólne jest dobrem indywidualnym, ponieważ prawdziwe dobro człowieka rodzi się jako dobro wspólne⁴⁰⁹. Według znanego hiszpańskiego autora dobro wspólne oznacza zrównoważony rozwój poziomu i jakości życia wśród członków poszczególnych zespołów ludzkich i w każdej grupie społecznej w zależności od ich swoistych celów⁴¹⁰. Dla meksykańskiego konstytucjonalisty dobro wspólne jest zrównoważoną harmonią między dążeniami człowieka podległego władzy publicznej a wymogami społeczno-państwowymi⁴¹¹.

Spośród polskich konstytucjonalistów to *M. Zubik* podał definicję dobra wspólnego. Według tego autora jest ono „sumą wszystkich instytucji i warunków, umożliwiających jednostkom i ich grupom osiągnięcie pełnego rozwoju – poprzez uporządkowane współdziałanie, optymalne wykorzystanie różnych środków prawnych, ekonomicznych, gospodarczych i kulturowych – gwarantujących prawa

⁴⁰⁶ Roadmap for a more united, stronger and more democratic union, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-soteu-factsheet_pl.pdf (dostęp: 11.04.2019 r.).

⁴⁰⁷ Zob. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/dobro-wspolne;3893272.html> (dostęp: 5.8.2019 r.).

⁴⁰⁸ *G. Burdeau*, *Traite de science*, s. 101 i n.

⁴⁰⁹ Na temat tego oksfordzkiego profesora istnieje obszerna bibliografia. Tutaj wymienię jedynie interesującą monografię o jego koncepcji dobra wspólnego: *A. Jellamo*, *Interpretazione*.

⁴¹⁰ *E. Aragues Perez*, *Teoria, passim*. Jest to według autora nowoczesna definicja dobra wspólnego wyrażona przez takie „modne” pojęcia, jak jakość życia i cele grupy społecznej.

⁴¹¹ *O. I. Burgoa*, *Diccionario*, s. 69.

każdej osobie ludzkiej, a także warunkujących i zabezpieczających ładu oraz sprawiedliwość społeczną, jak i umożliwiających zapewnienie trwałej i sprawiedliwej koegzystencji z innymi narodami”⁴¹².

W Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w protokołach dodatkowych do Konwencji czy też Regulaminie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie ma zdefiniowanego pojęcia dobra wspólnego. Niemniej jednak w Preambule do Konwencji wyrażono „głęboką wiarę w te podstawowe wolności, które są fundamentem sprawiedliwości i pokoju na świecie i których zachowanie opiera się głównie z jednej strony na rzeczywiście demokratycznym ustroju politycznym, z drugiej na jednolitym pojmowaniu i wspólnym poszanowaniu praw człowieka, do których się one odwołują”. Jak słusznie zauważył *J. Jaskiernia*, w tak właśnie sformułowanej preambule można zauważyć ponadnarodowy charakter dobra wspólnego. Co prawda respektowanie praw człowieka stanowi przede wszystkim obowiązek państwa członkowskiego, jednak takie sformułowanie podkreśla jego międzynarodowy charakter. Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka wzmocnia te prawa, w stosunku do sytuacji, gdyby były tylko zagwarantowane w prawie wewnętrznym państwa. W takiej sytuacji właśnie system gwarancyjny jest dobrem wspólnym dla społeczności międzynarodowej, która zrzeszona jest w organizacje międzynarodowe⁴¹³.

W przypadku Rady Europy, dobro wspólne odnosi się do wspólnego dorobku, opartego na demokracji, praworządności i ochronie praw człowieka. Za wspólne dobro społeczności międzynarodowej można uznać również system wartości oraz instrumenty, za pomocą których są chronione wskazane wartości. Do takich instrumentów niewątpliwie można zaliczyć Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej⁴¹⁴. Za szczególny przejaw dobra wspólnego można uznać samą procedurę akcesyjną do Unii Europejskiej. Państwo kandydujące, musi spełnić kryteria akcesyjne, nawiązujące do systemu aksjologicznego organizacji. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w świetle wydarzeń ostatnich lat, gdy zasada rządów prawa i jej unijne ujęcie i znaczenie - stała się jednym z głównych tematów m.in. posiedzeń Rady Europejskiej i Rady. Temat ten wykracza poza zakres tej pracy,

⁴¹² *M. Zubik*, Refleksje nad „dobrem wspólnym”, s. 404.

⁴¹³ *J. Jaskiernia*, Elementy dobra wspólnego, s. 111–112.

⁴¹⁴ Zob. szerzej: *M. Wróblewski* (red.), Karta Praw Podstawowych.

niemniej dobrze obrazuje znaczenie „*dobra wspólnego*” dla państw zjednoczonych w UE⁴¹⁵.

Zasada dobra wspólnego jest obecna w systemach konstytucyjnych państw europejskich, funkcjonuje bowiem jako element składowy koncepcji państwa prawa⁴¹⁶. Przyjmując, że Unia Europejska jest szczególnego rodzaju wspólnotą prawa, która wyrosła na bazie idei rządów prawa, należy wywnioskować, iż zasada dobra wspólnego jest również obecna w systemie europejskim⁴¹⁷. Myślenie w kategoriach dobra wspólnego, zaadaptowane do potrzeb Unii, wymaga konsekwentnego przyjmowania założenia, że na poziomie UE można realizować dobro wspólne, w którym uczestniczą przede wszystkim jednostki – obywatele UE. Często zatem dobro wspólne definiuje się w procesie szukania kompromisu pomiędzy trzema podmiotami wspólnoty prawa: państwami, wspólnotą i jednostkami⁴¹⁸. Wartością UE jest między innymi godzenie i bilansowanie interesów państw, dobra wspólnego, wartości wspólnych z koniecznością utrzymania elementów specyficznych dla państw. Europa – mimo pewnych sporów doktrynalnych – jawi się jako wspólny projekt, oparty na dążeniu do dialogu, współpracy i solidarności⁴¹⁹.

Pokazanie i uświadomienie Europejczykom wspólnych dla nich wartości, jak też podjęcie w tym zakresie działań edukacyjnych już od najmłodszych lat, stało się jednym z celów polityki UE. Dobro wspólne można zdefiniować zatem jako dobro, do którego każdy członek danej społeczności ma prawo dostępu. W ujęciu międzynarodowym dobro wspólne można określić jako całość praw i wolności każdego człowieka, demokrację, praworządność i system wartości. Dobrem wspólnym można również uznać instrumenty, za pomocą których chronione są prawa i wolności obywatelskie⁴²⁰.

Ze względu na charakter prawa do edukacji jako prawa podstawowego, jak też cele edukacji powinna być ona traktowana jako dobro wspólne. Trudno rozpatrywać

⁴¹⁵ Na ten temat powstało wiele prac w literaturze europejskiej, w tym zwłaszcza w polskiej, zob. m.in. *R. Grzeszczak*, *Skuteczność*, s. 28–55; *R. Grzeszczak*, *S. Terrett*, *The EU's role*, s. 347–366; *M. Dorociak*, *W. Lewandowski*, *A Check Move*, s. 857–873; *J. Barcz*, *A. Zawadzka-Lojek* (red.), *Sądowe mechanizmy*, s. 244; *M. Taborowski*, *Mechanizmy ochrony*, s. 484; *A. von Bogdandy*, *P. Bogdanowicz*, *I. Canor*, *M. Taborowski*, *M. Schmidt*, *A Constitutional Moment*, s. 5; *D. Kochenov*, *L. Pech*, *Better Late*, s. 1062–1074; *D. R. Kelemen*, *Europe's Other*, s. 211–238.

⁴¹⁶ *M. Piechowiak*, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, s. 38

⁴¹⁷ *J. Helios*, *Solidarność i dobro wspólne*, s. 11.

⁴¹⁸ *O. Hohub-Śniadach*, *Dobro wspólne*, s. 22.

⁴¹⁹ *Z. Brodecki*, *T. T. Koncewicz*, *O suwerenności*. 1.

⁴²⁰ *J. Jarczak*, *Pojęcie dobra wspólnego*, s. 247.

edukację jako dobro wspólne bez działań państwa. Również najprostszym sposobem pojmowania dobra wspólnego jest utożsamianie go z państwem⁴²¹. Nie należy jednak spłycać funkcji państwa do finansowania procesu edukacji. Istota działalności państwowej w tym zakresie tkwi w realizacji celów edukacji. Jak zauważa *E. Łętowska* w zdaniu odrębnym do wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego: „współdziałanie dla dobra wspólnego, aby mogło być uznane za działanie realizowane równoległe (wymienne) z działaniem państwa realizującego zadania edukacyjne, musi zakładać powszechność oferty edukacyjnej”⁴²².

Edukacja stanowi więc pewną pochodną unormowań wprowadzanych przez samego ustawodawcę. Członkowie społeczeństwa, nie tylko mają więc obowiązek dbania o edukację (w szerokim tego słowa znaczeniu), ale także prawo do niej. Rozwój ten nie jest możliwy bez obecności kultury, tradycji czy zwyczajów stanowiących swoistą formę dziedzictwa pokoleniowego. Proces edukacji nie jest więc nastawiony jedynie na „techniczne wykształcenie jednostki”, ale jest także „wprowadzaniem w kulturę”. Wspólnota ma więc obowiązek nie tylko dbania o własną edukację, ale także o edukację w kontekście kształcenia przyszłych pokoleń, jej jakość oraz przebieg samego procesu. Taki sposób przedstawienia edukacji jako dobra wspólnego stanowi nawiązanie do myśli *J. Maritaina*, który uznał, że dobro wspólne „jest więc jednocześnie i dobrem ponadindywidualnym i dobrem poszczególnych osób, dobrem całości i dobrem części”⁴²³. W przedstawionej przez UNESCO publikacji „*Rethinking education. Towards a global common good?*” słusznie w mojej opinii zauważono, że edukacja sprzyja wzmocnieniu świadomości dotyczącej podstawowych praw człowieka, co umożliwi budowanie stabilnej i lepszej przyszłości dla wszystkich⁴²⁴. Utożsamianie edukacji jako dobra wspólnego jest warunkiem *sine qua non* dla zrozumienia jej celów. Edukacja umożliwia rozwój tak pojedynczych jednostek, jak i w konsekwencji całego społeczeństwa. Nie jest więc wyłącznie dobrem osobistym jego członków. Traktowana może być jako fundament społeczeństwa, jego spoiwo, zasób, ale przede wszystkim jako wartość sama w sobie. Jest swoistą afirmacją potrzeb zmian społecznych, ekonomicznych, a także gospodarczych⁴²⁵.

⁴²¹ *K. Complak*, O bardziej prawidłowe pojmowanie, s. 31.

⁴²² Wyrok TK z 14.12.2009 r., K 55/07, Legalis.

⁴²³ *J. Maritain*, *The Person*, s. 20, cyt. za: *M. Novak*, *Wolne osoby*, s. 18.

⁴²⁴ *Rethinking education. Towards a global common good?*, UNESCO, 2015, s. 4.

⁴²⁵ *M. M. Wrzozszyk*, *Edukacja jako dobro wspólne czy też dobro publiczne?*, s. 33-38.

W przywołanej wyżej publikacji UNESCO pojęcie edukacji, w rozumieniu dobra wspólnego, odnosi się do ponadindywidualnego wymiaru edukacji jako wspólnego przedsięwzięcia społecznego. Dobro wspólne nie jest jednak opozycją do dobra publicznego. Stanowi raczej formę alternatywy będącą ponad własnością publiczną lub prywatną, istotną ze względu na realizację podstawowych praw człowieka⁴²⁶.

I. Edukacja jako dobro publiczne

Prosty, jak mogłoby wydawać się, podział na dobra publiczne i prywatne w przypadku edukacji jest niezwykle trudny do przeprowadzenia. Trudności te wynikają z kilku powodów. Edukacja odbywa się na różnych poziomach, z których tylko niektóre są objęte obowiązkiem szkolnym. Upowszechnia się też zjawisko „*uczenia się przez całe życie*”, głównie w ramach kształcenia ustawicznego i zawodowego, co powoduje zmianę form edukacji – obok tej formalnej mamy do czynienia także z edukacją pozaformalną, realizowaną poza placówkami oświatowymi, oraz nieformalną, trwającą przez całe życie, nierzadko niezależnie od woli uczącego się⁴²⁷.

Teoria dóbr publicznych została upowszechniona w 1954 r. przez ekonomistę *P. Samuelsona*⁴²⁸ oraz rozbudowana w 1973 r. przez *R. Musgrave*⁴²⁹. Według klasycznej definicji dobra publiczne charakteryzują się konsumpcją pozbawioną rywalizacji, co oznacza, że ich koszt końcowy wynosi zero. Dodatkowo cechą dóbr publicznych jest brak możliwości wykluczenia ich z konsumpcji⁴³⁰. Przytoczone powyżej dwie cechy stanowią definicję czystych dóbr publicznych. Wymienione cechy powodują też, że wytwarzaniem dóbr publicznych nie jest zainteresowany sektor prywatny. Ze względu na brak zainteresowania dostarczaniem tych dóbr przez rynkowe podmioty gospodarcze, dobra te są traktowane jako istotny defekt rynku, którego korektą musi się zająć państwo. Teoria opisująca dobra publiczne jest ściśle związana z nurtem znanym pod nazwą ekonomii dobrobytu⁴³¹. Istotną cechą czystych dóbr publicznych jest ich przymusowa konsumpcja, narzucona poszczególnym

⁴²⁶ Rethinking.

⁴²⁷ *M. Kędziński*, Polityka edukacyjna, s. 55.

⁴²⁸ *P. Samuelson*, The Pure Theory, s. 387–389.

⁴²⁹ *R. Musgrave*, *P. Musgrave*, Public Finance, s. 42.

⁴²⁹ *P. Samuelson*, The Pure Theory.

⁴³⁰ *R. Holcombe*, A Theory, s. 1; *J. Stiglitz*, Ekonomia, s. 150.

⁴³¹ *J. Polcyn*, Edukacja, s. 13.

jednostkom, bez względu na ich wolę. Preferencje konsumentów dóbr publicznych mogą się przy tym znacznie różnić od preferencji dostawcy dóbr publicznych, czyli państwa⁴³².

Odstępstwem od klasycznej definicji dóbr publicznych jest przyjęcie kryterium niepodzielności oraz możliwości wspólnej konsumpcji⁴³³. Potencjalna możliwość wspólnej konsumpcji dóbr staje się istotnym kryterium przyporządkowania ich do dóbr publicznych⁴³⁴. Szeroka definicja dóbr publicznych powoduje, że głównym kryterium, które kwalifikuje dobra do grupy dóbr publicznych jest niewydolność rynku w zakresie zaspokajania niektórych potrzeb społecznych. Są to też oczekiwania społeczne, które przekładają się na finansowanie niektórych dóbr z budżetu państwa, pomimo tego, że mogą w pewnych wypadkach posiadać cechy dóbr prywatnych. W konsekwencji powoduje to zwiększenie zakresu sektora publicznego. Analiza problemów w zakresie definicji związanej z dobrami publicznymi wskazuje na dodatkowe dwa kryteria, którymi są kryterium ekonomiczne i kryterium społeczne⁴³⁵.

Według kryterium ekonomicznego dobro publiczne rozumiane jest jako dobro finansowane ze środków publicznych, będzie więc dostarczane konsumentom bezpłatnie lub za częściową odpłatnością. Kryterium społeczne będzie spełnione poprzez brak możliwości wykluczenia z konsumpcji w przypadku konsumowania dobra przez inną osobę⁴³⁶. *J. Buchanan* przedstawia dobra publiczne jako te, które pewna zbiorowość jednostek decyduje się pozyskiwać za pośrednictwem dowolnej organizacji kolektywnej⁴³⁷ rozumianej w tym przypadku jako państwo⁴³⁸. W podobny sposób problem dóbr publicznych przedstawił *Z. Fedorowicz*, według którego „dobra publiczne to towary i usługi świadczone przez państwo i samorząd terytorialny na zasadach powszechnej dostępności, przy odpłatności niemającej charakteru jednakowej ceny, lecz zróżnicowanych świadczeń podatkowych i niepodatkowych”⁴³⁹. Z podziału zaproponowanego przez *J. Kleer*⁴⁴⁰ wynika najogólniejszy podział dóbr publicznych na dobra publiczne *sensu stricto*, rozumiane

⁴³² *S. Owsiak*, *Finanse publiczne*, s. 29.

⁴³³ *S. Golinowska*, *Polityka społeczna*, s. 41.

⁴³⁴ *W. Blumel, R. Pethig, O. V. D. Hagen*, *The Theory of Public Goods*, s. 142.

⁴³⁵ *J. Polcyn*, *Edukacja*, s. 14 i n.

⁴³⁶ *S. Owsiak*, *Finanse publiczne*, s. 28–29.

⁴³⁷ *J. M. Buchanan*, *Finanse publiczne*, s. 29.

⁴³⁸ *J. Polcyn*, *Edukacja*, s. 15.

⁴³⁹ *Z. Fedorowicz*, *Podstawy teorii finansów*, s. 114.

⁴⁴⁰ *D. Gamoran, D. Long*, *School Effectss*. 139.

jako klasyczne dobra publiczne, oraz dobra publiczne *sensu largo*, które obejmują dobra mieszane (dobra wspólne, klubowe, prywatne finansowane ze środków publicznych). Głównym wyróżnikiem dóbr mieszanych jest cecha wskazująca na możliwość dostarczania ich przez rynek, ale w wyniku prowadzonej przez państwo polityki społecznej finansowanie lub współfinansowanie tych dóbr realizowane jest ze środków publicznych⁴⁴¹.

Rozstrzygnąć należy zatem czy edukacja jest dobrem rynkowym czy dobrem nierynkowym (publicznym). Wykształcenie może być rozumiane jako towar, posiada bowiem swoją wartość, którą trudno jest jednak wyrazić w wartościach wymiernych. Edukacja często postrzegana jest jako dobro prywatne. Nabywca edukacji płaci za to, z czego bezpośrednio korzysta. Równie często jest jednak postrzegana jako dobro publiczne, przede wszystkim ze względu na jej pozytywne efekty uboczne. Według ekonomistów dobrem publicznym nie jest to, co jest „*dobre dla pożytku publicznego*”, lecz to, co przynosi korzyści wielu osobom, w tym osobom, które za to dobro nie płaciły. Jednak analiza społecznej doktryny państwa prowadzi do modyfikacji takiego spojrzenia, wskazując bardzo często na źródło finansowania jako czynnik kwalifikujący rozpatrywane dobro do grupy dóbr publicznych⁴⁴². Jeżeli polegaliśmy tylko na prywatnej edukacji, to ludzie biedni nigdy nie uzyskaliby wykształcenia. Mimo, że mają oni motywację do uzyskania wykształcenia dla siebie lub dla swoich dzieci, to ta prywatna motywacja nie zapewni dostatecznego wykształcenia dla potrzeb społeczeństwa. Argumenty te nieuchronnie prowadzą do twierdzenia, że rząd musi przyczynić się do zapewnienia edukacji, a nawet musi być dostatecznie silnie zaangażowany w dostarczanie edukacji rozumianej jako dobro publiczne⁴⁴³.

Jedno z istotnych pytań związanych z dostarczaniem edukacji jako dobra publicznego brzmi: jaka ilość i jaki rodzaj równości edukacyjnej jest pożądana oraz ile zasobów społecznych powinno być przeznaczonych na osiągnięcie tego celu⁴⁴⁴?

Edukacja publiczna jest postrzegana, jak podkreślałam już wielokrotnie, jako jedna z najważniejszych instytucji w społeczeństwie. Zadaniem jej jest łączenie obszarów działalności państwa, społeczeństwa obywatelskiego i gospodarki, poprzez

⁴⁴¹ J. Polcyn, *Edukacja*, s. 15.

⁴⁴² *Ibidem*, s. 35.

⁴⁴³ *Ibidem*, s. 36.

⁴⁴⁴ S. Marginson, *Higher Education*, s. 416.

tworzenie środowiska wspierającego działanie obywateli w tych obszarach⁴⁴⁵. Pierwszą i najważniejszą przesłanką uznania edukacji za dobro publiczne jest własność państwa, finansowanie z podatków publicznych, uruchomienie i zarządzanie edukacją przez państwo w imieniu ogółu obywateli⁴⁴⁶. Publicznemu charakterowi szkoły są przypisane cechy, które wykraczają poza źródła finansowania. Charakter szkół pozostaje niezmienny, pomimo upływu czasu, od roku 1870. Koncepcje szkoły publicznej już wówczas zostały określone jako wolne, obowiązkowe i świeckie⁴⁴⁷. Możemy jednak wyróżnić trzy szerokie cele kształcenia: umożliwianie rozwijania zdolności uczniów tak, by mogli realizować swoje ambicje życiowe, szkolenie młodych ludzi jako dobrych pracowników dla gospodarki oraz przygotowanie młodych ludzi do aktywnego i kompetentnego uczestnictwa w życiu demokratycznym kraju⁴⁴⁸. Edukacja obejmuje trzy grupy celów: indywidualne, gospodarcze i demokratyczne. Cele te będą zwykle przedstawiane w polityce i praktyce edukacyjnej z naciskiem na wzajemne powiązania wskazujące na możliwości osiągnięcia celów publicznych.

Cele edukacji zmieniają się w czasie, wskazując bardziej na dobro jednostki lub na dobro publiczne. Edukacja publiczna powinna zakładać znacznie bardziej trwałe cele publiczne. Należy więc zwrócić uwagę na to, co stanowi cele publiczne edukacji w praktyce i w polityce edukacyjnej. Niezastosowanie się do uznania publicznego wymiaru edukacji może prowadzić do polityki i praktyki edukacyjnej przeciwstawnej idei „publiczności”. Dobra publiczne w edukacji obejmują indywidualne korzyści związane z komunikowaniem się pomiędzy członkami społeczeństwa. Wymaga to od uczestników pewnych umiejętności, które są trwale rozwijane i praktykowane. Jest to zadanie, które przede wszystkim powinien spełniać system edukacyjny⁴⁴⁹.

Zgodnie z propozycją podziału dóbr, zaproponowaną na gruncie ekonomii neoklasycznej przez P. Samuelsona, tradycyjnie rozumianą edukację na poziomie podstawowym i średnim należałoby zaliczyć do dóbr publicznych. Przyporządkowaniu takiemu nie dałoby się jednak objąć kształcenie na poziomie

⁴⁴⁵ R. Connell, *Transformative labour*, s. 91-114.

⁴⁴⁶ A. Reid, *Federalism*, s. 5.

⁴⁴⁷ P. Meadmore, *Free, Compulsory*, s. 113-125.

⁴⁴⁸ A. Reid, N. Cranston, J. Keating, B. Mulford, *Exploring the Public Purposes*, s. 1-70.

⁴⁴⁹ A. Reid, *Federalism*, s. 7-8.

wyższym oraz kształcenie zawodowe i ustawiczne, które należałoby zaklasyfikować do tzw. dóbr klubowych, czyli niepełnych dóbr publicznych. Ich „*konsumpcja*” ma co prawda charakter nierywalizacyjny, ale wobec braku obowiązku szkolnego można z niej wykluczyć określone podmioty. Istnieje jednak powszechna zgoda, że edukacja niezależnie od poziomu tworzy pozytywne efekty zewnętrzne, przez co należy postrzegać ją jako dobro publiczne. Tym bardziej, że ze względu na poszerzenie zakresu możliwości kształcenia dzięki technologiom, dotychczasowe ograniczenia przestają odgrywać istotną rolę. Koszt krańcowy edukacji spada bowiem niemal do zera, a pozytywne efekty zewnętrzne edukacji mają wpływ na wszystkich uczestników społeczności międzynarodowej. Edukację można by więc traktować jako globalne dobro publiczne. Z drugiej jednak strony, pojawienie się globalnego rynku „*usług edukacyjnych*” może mieć fundamentalny wpływ na kształt systemów edukacyjnych na całym świecie. Umiedzynarodowieniu rynku „*usług edukacyjnych*” towarzyszyć będzie bowiem jego stopniowe prywatyzowanie się⁴⁵⁰. Wynika to z faktu, że „*produktem*” edukacji są także dobra prywatne, takie jak prestiż oraz znajomości (dobro relacyjne)⁴⁵¹.

Specjalny sprawozdawca ONZ do spraw edukacji, *K. Singh*, w dniu 13.11.2013 r. w Paryżu na spotkaniu UNESCO, dotyczącym edukacji po 2015 r., wezwał rządy do traktowania edukacji jako globalnego dobra publicznego. Zwrócił również uwagę na bardzo znaczącą rolę kształcenia humanistycznego w edukacji⁴⁵². Jakość edukacji jest dobrem publicznym i podstawowym prawem człowieka. Przyczynia się do rozwoju osobistego, zawodowego, społecznego, kulturalnego i politycznego całego społeczeństwa. Prawo do edukacji jest uznawane za podstawowe prawo człowieka w najważniejszych międzynarodowych aktach prawnych, takich jak Powszechna deklaracja praw człowieka, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz Konwencja o prawach dziecka. Te różne instrumenty prawa międzynarodowego nakładają na państwa – strony obowiązek wspierania edukacji. Jakość kształcenia należy rozpatrywać wielowariantowo – pod względem zapewnienia wystarczających środków finansowych, odpowiednich wejść, angażując się w osiąganie celów spełniających zróżnicowane potrzeby uczniów i społeczeństwa. Pod

⁴⁵⁰ *M. Kędziński*, op. cit., s. 53-78.

⁴⁵¹ *M. Kędziński*, *Możliwości wykorzystania kredytów*.

⁴⁵² *X. Celaya*, *Education*.

tym względem jakość jest więcej niż wymiernym efektem uczenia się⁴⁵³. Również ministrowie edukacji państw przystępujących do procesu bolońskiego wyrazili opinię, że edukacja powinna być traktowana jako dobro publiczne⁴⁵⁴.

Opinie ekonomistów na temat traktowania wykształcenia, zwłaszcza wyższego, jako dobra publicznego są zróżnicowane. Klasyczne i neoklasyczne teorie na temat dóbr publicznych nie określiły ram identyfikujących cechy dóbr edukacyjnych. Pomimo tego, że edukacja jest zwykle uważana za dobro publiczne, argumenty wielu ekonomistów, powodujące zaklasyfikowanie edukacji do grupy dóbr publicznych, są sprzeczne. Neoklasyczna teoria dóbr publicznych opiera się na kilku pracach referencyjnych charakteryzujących dobra naturalne w kontekście dobra publicznego lub prywatnego, uwzględniając w tym względzie swoiste cechy tych dóbr⁴⁵⁵. *R. Musgrave* koncentruje się na fakcie, że wiele towarów, w tym edukacja, generuje zarówno korzyści prywatne, jak i efekty zewnętrzne. Zatem edukacja jest postrzegana jako dobro mieszane, zarówno z cechami dóbr publicznych, jak i dóbr prywatnych⁴⁵⁶. O kwalifikowaniu edukacji jako dobra publicznego decyduje również to, że akumulacja wiedzy przez jednego ucznia w trakcie pobytu w szkole nie powoduje zmniejszenia ilości dostępnej wiedzy dla innych uczniów uczestniczących w procesie dydaktycznym. Istnieje również argument przeciwny, polegający na zwiększeniu dodatkowych kosztów związanych z dodatkową konsumpcją (ograniczenie liczebności grup szkoleniowych). W przypadku edukacji możliwe jest ponadto wykluczenie z konsumpcji, zwłaszcza przez cenę, rozumianą jako opłatę za naukę (czesne). Ograniczenie dostępu do edukacji jako dobra publicznego może być również spowodowane klauzulami patentowymi, związanymi z odkrywaniem nowej wiedzy, często będącej wynikiem finansowania badań przez sektor prywatny.

Edukacja, jako dobro publiczne, należy do grupy usług publicznych, które są finansowane wyłącznie ze środków publicznych. Jest usługą dostępną selektywnie, ale opłacaną zbiorowo⁴⁵⁷. Usługi publiczne należy rozumieć jako usługi świadczone przez administrację publiczną obywatelom bezpośrednio (w ramach sektora publicznego)

⁴⁵³ *F. V. Leeuwen*, Quality education: <https://www.ei-ie.org/en/detail/4276/remarks-of-fred-van-leeuwen-education-internationals-general-secretary-at-the-international-conference-of-the-israel-teachers-union-and-education-international-9-11-february-2014>, dostęp 9.6.2020 r.

⁴⁵⁴ *P. Nyborg*, Higher Education, s. 355–359.

⁴⁵⁵ *M. Kędzierski*, op. cit. s. 53-78.

⁴⁵⁶ *R. A. Musgrave*, Provision for Social Goods, s. 138–140.

⁴⁵⁷ *D. N. Hyman*, Public Finance, s. 130–131.

lub poprzez finansowanie podmiotów prywatnych zapewniających daną usługę. Termin ten wiąże się z pojęciem, wyrażanej w demokratycznych wyborach zgody społecznej, która przewiduje, że pewne usługi przysługują wszystkim bez względu na dochód. Taką usługą jest edukacja. Usługi publiczne są także definiowane jako dobra publiczne, których nie można wyłączyć z konsumpcji, jednocześnie nie konkurują one w konsumpcji⁴⁵⁸. A. Gaster i L. Squires zaliczają edukację szkolną do grupy usług przymusowych, których celem jest wzbogacenie lub ochrona jednostki i ogółu⁴⁵⁹. Spojrzenie na edukację jak na dobro publiczne jest zaburzane poprzez problem selektywności uczniów⁴⁶⁰. Każda szkoła jest zainteresowana eliminowaniem z kształcenia słabych uczniów, bowiem przyczyniają się do obniżania ogólnego wskaźnika osiągnięć szkoły oraz pogorszenia jej reputacji. Częściowym rozwiązaniem problemu selektywności uczniów może okazać się edukacyjna wartość dodana, miara, która wyznacza postęp uczniów w stosunku do ich możliwości szacowanych na podstawie osiągnięć edukacyjnych na wcześniejszych etapach. Niemniej jednak, spoglądając na problem selektywności od definicyjnej strony dóbr publicznych, której ideą jest zapewnienie dostępu do dóbr publicznych, w analizowanym przypadku – wszystkim uczniom, edukacyjna wartość dodana nie może się przyczynić do wyeliminowania tego zjawiska.

Konkurencyjność rozumiana jako dążenie do osiągnięcia przez placówki edukacyjne jak najlepszych wyników oraz rywalizacja o miano najlepszej szkoły nie jest zjawiskiem nowym. Nowe jest w pewnym sensie wzmożone zainteresowanie społeczne tym tematem. Jednocześnie szkoły są wciąż traktowane jako instytucje z misją, których niemniej ważną rolą jest wykształcenie w uczniach solidarnych, bezinteresownych postaw oraz dzielenie się z innymi kapitałem intelektualnym. Zachowanie równowagi między publicznym (dla dobra publicznego) a konkurencyjnym wymiarem edukacji staje się zatem jednym z głównych wyzwań kształcenia. Jedno z założeń Strategii Lizbońskiej zakłada osiągnięcie ambitnego celu: *„gospodarka europejska powinna stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie – gospodarką opartą na wiedzy, zdolną do trwałego wzrostu, tworzącą coraz większą liczbę lepszych miejsc pracy i zapewniającą większą spójność*

⁴⁵⁸ R. G. Holcombe, *A Theory*, s. 1–22.

⁴⁵⁹ A. Gaster, L. Squires, *Providing quality*, s. 45.

⁴⁶⁰ H. Glennerster, *Quasi Markets*, s. 1270–1271.

*społeczną*⁴⁶¹. Przytoczony fragment zapowiadał nowy sposób mówienia o edukacji, a zarazem sytuowanie oświaty w obszarze gospodarki oraz konkurencyjności.

Zestawienie pojęcia konkurencyjności z pojęciem dobra publicznego pozwala założyć, że edukacja, jako dobro publiczne, tożsama jest z kształceniem dla wspólnoty, nastawieniem na relacje z innymi oraz kształtowaniem bezinteresownej postawy. Teraz, gdy edukacja coraz częściej kojarzy się z usługą edukacyjną i działaniem o wartości rynkowej, warto zastanowić się nad jej ideowym wymiarem. Pojęcie dobra publicznego i dobra konkurencyjnego są kategoriami lepiej oddającymi dynamikę zmian i oczekiwań nowoczesnego społeczeństwa.

Konkurencyjność w oświacie przywołuje skalę porównawczą i hierarchię. Edukacja jako dobro konkurencyjne postrzegana jest w podwójnej perspektywie. Po pierwsze, oznacza starania uczniów o coraz lepsze oceny. Równie ważny, jak dobre wyniki, jest przyrost jakościowy. Kształcenia nie sposób oczywiście zawęzić do wyników nauczania. Zaproponowane tutaj podejście do edukacji odwołuje się również do kategorii dobra publicznego. Samo słowo „*publiczny*” odniesione do wymiaru instytucjonalnego, oznacza zdolność do scalania grup i środowisk oraz do tworzenia pewnej wspólnoty kulturowej⁴⁶².

W prawie UE usługą świadczoną w interesie publicznym jest taka usługa, którą władze publiczne uznają za leżącą w ogólnym interesie. Podmioty świadczące usługi powinny przede wszystkim uwzględniać dobro użytkowników. Usługi świadczone w interesie ogólnym obejmują zarówno usługi interesu ogólnego świadczone na zasadach rynkowych - komercyjnych, jak i nierynkowych – niekomercyjnych. Należą do nich usługi energetyczne, telekomunikacyjne, mediów elektronicznych, pocztowe, dostawa wody, gospodarowanie odpadami, usługi edukacyjne, zdrowotne, transportowe⁴⁶³.

Pojęcie edukacji jako dobra publicznego byłoby równoważne znaczeniu, jakie przypisuje się dobru wspólnemu. O takim użyciu tej kategorii świadczą teksty publicystyczne z tak różnych dziedzin, jak demokracja i wolny rynek, filozofia społeczna czy media publiczne⁴⁶⁴. Dobro publiczne edukacji to nie tylko powszechność (bezpłatność oświaty) i równość szans edukacyjnych, co

⁴⁶¹ K. Szymala, *Edukacja*, s. 83–88.

⁴⁶² *Ibidem*.

⁴⁶³ Zob. szerzej: A. Zawidzka, *Rynek wewnętrzny*, 2005; zob. też: P. Bogdanowicz, *Interes publiczny*.

⁴⁶⁴ Zob. R. Legutko (red.), *Bitwa o szkołę*.

wychowywanie młodych ludzi w postawie wielkoduszności oraz umiejętności inicjowania działań na rzecz wspólnoty lokalnej, kraju, odwoływanie się do roli inteligencji⁴⁶⁵.

Charakterystyka edukacji jako dobra publicznego budzi znaczne kontrowersje, zwłaszcza przy spojrzeniu na edukację jak na całościową strukturę. Ciężar finansowania edukacji spoczywający na państwie nie może stanowić jedyne argumentu za postrzeganiem edukacji jako dobra publicznego. Przymusowość edukacji dotyczy charakterystycznej grupy wiekowej, a nie ogółu społeczeństwa. Ponadto kształcenie ustawowe jest tylko jednym z elementów edukacji. Wizja edukacji jako dobra wspólnego znacznie lepiej wpisuje się w humanistyczny prąd myślenia o edukacji. W takim kontekście edukacja ma szansę na bycie postrzeganą jako wartość nadrzędna dla całego społeczeństwa. Traktowanie edukacji jako dobra publicznego spycha jej jakość na dalszy plan. Edukacja traktowana jako dobro wspólne to edukacja, w której jakość ma pierwszorzędne znaczenie. Chodzi bowiem o przekaz wartości, tradycji, kultury, a nie tylko o techniczne kształcenie. Dzięki edukacji ma miejsce budowa tożsamości społecznej. Edukacja pozwala zrozumieć miejsce jednostki w świecie. Umożliwia dokonywanie świadomych wyborów, formułowanie oczekiwań i realizację potrzeb⁴⁶⁶.

II. Edukacja jako usługa

Na definicję usługi składają się niematerialny charakter świadczenia, działalność transgraniczna, czasowe ograniczenie dostarczania usługi oraz jej odpłatny charakter⁴⁶⁷. W stosunku do edukacji jej niematerialny charakter wydaje się być zasadniczo – oczywisty. W ramach kształcenia na każdym jego etapie następuje przekazywanie wiedzy i umiejętności, które należy rozumieć jako świadczenia niematerialne. Zgodnie z orzecznictwem TSUE transgraniczny charakter świadczenia usług może polegać na przemieszczeniu się usługodawcy do innego państwa członkowskiego w celu wykonania usługi. Może to być również sytuacja, w której usługobiorca przemieszcza się do innego państwa w celu skorzystania z usługi.

⁴⁶⁵ K. Szymala, *Edukacja*, s. 83–88.

⁴⁶⁶ M. Wrzozszyk, *op.cit.*, s. 33–39.

⁴⁶⁷ W ten sposób M. Kozuch, *Swoboda świadczenia usług*, s. 25–48; zob. także A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, s. 466–493.

Transgraniczność wystąpi również wtedy, kiedy usługodawca i usługobiorca przemieszczą się do innego państwa, albo jeśli sama usługa świadczona będzie transgranicznie, na przykład za pośrednictwem dostępnych środków przekazu. W przypadku edukacji możliwe są wszystkie cztery sytuacje. Szczególne znaczenie ma jednak ta, w której usługobiorcy, a więc dzieci w trakcie edukacji, przemieszczają się do innego państwa członkowskiego w celu kształcenia. Mamy wtedy do czynienia z bierną swobodą przepływu usług. Czasowy charakter edukacji nie budzi wątpliwości ze względu na fakt, że edukacja jest zwykle podzielona na etapy, które nazywamy odpowiednio etapem wczesnej edukacji, a następnie poziomem podstawowym, średnim i wyższym. Ma ona ograniczony i z reguły możliwy do przewidzenia wymiar czasowy.

Konieczność ekonomicznego charakteru świadczeń związanych z edukacją, czyli ich odpłatność – przy założeniu, że będziemy postrzegać edukację w kategorii usługi – wynika z art. 57 TFUE, zgodnie z którym „*usługami w rozumieniu Traktatów są świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem*”. Z reguły w państwach członkowskich na każdym etapie edukacji dominują instytucje publiczne opłacane z budżetu państwa lub budżetów samorządów lokalnych. Nawet wtedy, gdy publiczne placówki edukacyjne pobierają od uczniów opłaty, zazwyczaj nie rekompensują one wszystkich kosztów związanych z kształceniem. Brakujące środki są wówczas dopłacane ze środków publicznych. Dodatkowo w większości państw członkowskich UE istnieją instytucje prywatne, które w zależności od państwa finansują się samodzielnie, lub są wspomagane przez państwo, na przykład za pomocą dotacji i subwencji przysługujących na każdego ucznia, lub w formie możliwych ulg podatkowych.

Trybunał Sprawiedliwości kilkakrotnie stawał przed koniecznością odpowiedzi na pytanie, czy i kiedy świadczenia edukacyjne mogą być traktowane jako usługa. Pierwszą taką okazją była sprawa *Humbel*, w której obywatele francuscy odmówili opłaty wpisowej za naukę ich syna na poziomie szkoły średniej w instytucie technicznym w Belgii⁴⁶⁸. Nauka w tym instytucie obejmowała zarówno etapy kształcenia ogólnego, jak i zawodowego, a takiej opłaty wpisowej nie wymagano od obywateli belgijskich. Pan *Humbel* był jednak zatrudniony w Luksemburgu i mieszkał

⁴⁶⁸ Wyrok TSUE z 27.9.1988 r., *Państwo belgijskie przeciwko René Humbel i Marie-Thérèse Edel*, C-263/86, ECLI:EU:C:1988:451.

tam wraz z całą rodziną. Trybunał uznał, podobnie z resztą jak rzecznik generalny w swojej opinii⁴⁶⁹, że w przypadku przedmiotów nauczanych w ramach krajowego systemu oświaty nie występuje cecha odpłatności za świadczenie. „*Ustanawiając i utrzymując taki system, państwo nie dąży do prowadzenia działalności obliczonej na zysk, ale wypełnia swoje obowiązki wobec własnej ludności w dziedzinie społecznej, kulturowej i oświatowej*”. Ponadto system edukacyjny jest zasadniczo finansowany ze środków publicznych, a nie przez uczniów czy ich rodziców. Zdaniem Trybunału na brak ekonomicznego charakteru nie wpływa fakt, iż uczniowie czy ich rodzice muszą czasami uiszczać opłaty za nauczanie czy wpisowe, a więc tym samym wnoszą pewien wkład w pokrycie kosztów działania systemu. Tym samym takie kształcenie nie jest usługą i nie mieści się w zakresie zastosowania art. 56 TFUE. Orzeczenie to pokazało, że edukacja tego typu nie może być traktowana jako usługa, ponieważ jest dostępna w ramach państwowego systemu kształcenia, finansowanego ze środków publicznych.

Teza ta została potwierdzona w stosunku do kształcenia na poziomie wyższym w orzeczeniu *Wirth*⁴⁷⁰. Dotyczyło ono obywatela niemieckiego, który chciał otrzymać od właściwego organu krajowego stypendium pokrywające koszt kursu gry na saksofonie, organizowanego w Akademii Sztuk Pięknych w Holandii. Uzasadnieniem dla tego wniosku był fakt, że wszystkie miejsca na taki kurs w Niemczech były zajęte. Wniosek ten został odrzucony z uwagi na brak spełnienia wymogów, jakie nakładały przepisy krajowe. Jako osoba dopiero zaczynająca naukę nie mógł spełnić warunku korzyści płynących z jego kształcenia za granicą w świetle dotychczasowej edukacji. W sprawie tej TSUE, odwołując się do orzeczenia *Humbel*, wskazał, iż kursy organizowane na poziomie edukacji wyższej, które są finansowane głównie ze środków publicznych, nie stanowią usługi w rozumieniu prawa UE. Warto jednak zauważyć, iż w tej sprawie rząd brytyjski, przedstawił uwagi, zgodnie z którymi niektóre placówki edukacyjne mogły być opłacane głównie ze środków prywatnych, zwłaszcza przez studentów lub ich rodziców. Wydaje się więc, że są wówczas prowadzone dla zysku i z tego powodu mogłyby zostać uznane za usługę. Trybunał

⁴⁶⁹ Zob. Opinia rzecznika generalnego *Gordona Slynn*a przedstawiona 15.3.1988 r., sprawa C-263/86 *Państwo belgijskie przeciwko René Humbel i Marie-Thérèse Edel*, ECLI:EU:C:1988:151.

⁴⁷⁰ Wyrok TSUE z 7.12.1993 r., *Stephan Max Wirth przeciwko Landeshauptstadt Hannover*, C-109/92, ECLI:EU:C:1993:916, pkt 13–19.

nie wykluczył takiej możliwości, ale także nie odniósł się do tego aspektu z uwagi na to, iż pytanie prejudycjalne dotyczyło placówki publicznej⁴⁷¹.

Do zagadnienia edukacji w placówkach prywatnych Trybunał odniósł się zwłaszcza w dwóch innych sprawach *Schwarz*⁴⁷² i *Komisja przeciwko Niemcom*⁴⁷³, rozstrzygniętych 17.9.2007 r. W sprawie *Schwarz* obywatele niemieccy, zamieszkali w Niemczech, wnieśli skargę od decyzji niemieckiego organu podatkowego, który odmówił przyznania im ulgi podatkowej w zakresie chesnego uiszczzonego w związku z kształceniem ich dzieci w szkole położonej w Szkocji, ze względu na to, że przepisy krajowe pozwalały na przyznanie takiej ulgi jedynie podatnikom, którzy zapłacili chesne na rzecz niektórych niemieckich szkół prywatnych. Zdaniem Trybunału lekcje udzielane przez instytucje oświatowe finansowane głównie ze środków prywatnych, w szczególności przez uczniów i ich rodziców, stanowią usługi w rozumieniu art. 57 TFUE, ponieważ instytucje te mają na celu oferowanie usług za wynagrodzeniem.

Odwołując się do powyższego orzecznictwa TSUE podkreślił, że nie jest konieczne, aby to finansowanie ze środków prywatnych było głównie zapewniane przez uczniów lub ich rodziców, ponieważ art. 57 TFUE nie zawiera wymogu, aby usługa była opłacana przez tę osobę, która z niej korzysta. Szczegółową ocenę TSUE pozostawił jednak sądowi krajowemu. Trybunał stwierdził także, że o tym czy kształcenie może stanowić usługę, decyduje charakter instytucji działającej na terenie innego państwa, do której uczęszczali zainteresowani, a nie to czy placówki w kraju pochodzenia mogą być zakwalifikowane jako usługodawcy. Do podobnych wniosków doszła w swojej opinii rzecznik generalna. Wskazywała jednak na to, iż z takiego stanowiska wynika obowiązek stosowania swobód przepływu, nawet gdy tylko w jednym państwie dane świadczenie jest udzielane na zasadach rynkowych. Uderza to jednak w „zamknięte systemy oparte na solidarności krajowej” i narusza kompetencje państw członkowskich⁴⁷⁴.

⁴⁷¹ Por. *S. Garben*, *EU Higher Educational*, s. 105, gdzie autorka wyraża opinię, że TSUE w tym wyroku *expressis verbis* uznał kształcenie udzielane przez instytucje finansowane ze środków prywatnych za usługę.

⁴⁷² Wyrok TSUE z 11.9.2007 r., *Herbert Schwarz i Marga Gootjes-Schwarz przeciwko Finanzamt Bergisch Gladbach*, C-76/05, ECLI:EU:C:2007:492, pkt 41, 44, 47, 65–82.

⁴⁷³ Wyrok TSUE z 11.9.2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495.

⁴⁷⁴ Opinia rzecznik generalnej *Christine Stix-Hackl* przedstawiona 21.9.2006 r. w sprawie *Herbert Schwarz Marga Gootjes-Schwarz przeciwko Finanzamt Bergisch Gladbach*, C-76/05, ECLI:EU:C:2006:596, pkt 39–40.

Dopuszczenie możliwości uznania za usługę edukacji w placówce finansowanej głównie ze środków prywatnych otworzyło drogę do badania, czy ograniczenie ulg podatkowych jedynie do czesnego zapłaconego na rzecz placówek dopuszczonych lub uznanych w Niemczech, przy warunku lokalizacji w tym państwie, stanowi przeszkodę w swobodzie przepływu usług. Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że takie przepisy krajowe zniechęcają podatników zamieszkałych w Niemczech do zapisywania swych dzieci do szkół położonych w innych państwach członkowskich oraz stanowią przeszkodę w korzystaniu z oferty kształcenia prywatnych instytucji edukacyjnych zlokalizowanych w innych państwach członkowskich. Naruszają więc swobodę przepływu usług. Rząd niemiecki próbował uzasadnić takie regulacje brakiem obowiązku wspierania szkół, należących do systemu kształcenia innego państwa członkowskiego. Powołanym argumentem był brak wpływu na te szkoły, przy nieporównywalnej sytuacji uprzywilejowanych szkół niemieckich (na których ciąży obowiązek w zakresie jakości nauczania i sposobów finansowania, w tym obowiązek pobierania niskiego czesnego w celu niwelowania różnic majątkowych między rodzicami uczniów) i zagranicznych szkół prywatnych. Argumentem usprawiedliwiającym przepisy krajowe miała być także chęć zapobieżenia zmniejszeniu się wpływów podatkowych, co powodowałoby konieczność zmniejszenia ogólnej wysokości ulgi. Trybunał podkreślił jednak, że o ile państwa członkowskie zachowują kompetencje w zakresie organizacji systemów edukacyjnych, to muszą je wykonywać w sposób zgodny z prawem unijnym. W opinii TSUE niemieckie przepisy w sposób generalny wykluczają instytucje zagraniczne, niezależnie od tego czy taka szkoła spełnia obowiązki, jakim podlegają szkoły niemieckie. Zaś unikanie zmniejszenia wpływów z podatków nie może stanowić wymogu imperatywnego usprawiedliwiającego naruszenia swobód traktatowych, ponadto środek jest nieproporcjonalny, ponieważ wystarczyłoby określenie limitu wysokości czesnego podlegającego odliczeniu do poziomu odpowiadającemu czesnemu pobieranemu przez szkoły krajowe. W ten sam sposób została rozstrzygnięta druga z wymienionych spraw Komisja przeciwko Niemcom dotycząca tych samych niemieckich przepisów podatkowych⁴⁷⁵.

⁴⁷⁵ Wyrok TSUE z 11.9.2007 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, C-318/05, pkt 70-73, 76, 80-100.

W podobnym tonie zapadł wyrok w sprawie *Zanotti*⁴⁷⁶ dotyczącej włoskich przepisów podatkowych ograniczających możliwość odliczenia od podatku kosztów pobierania kształcenia w zagranicznych szkołach średnich i wyższych. Włoski adwokat, który uczestniczył w kursie międzynarodowego prawa podatkowego w Holandii, toczył spór z krajowym organem podatkowym o odliczenie od podatku kosztów tego kursu. Analogicznie do poprzednio omówionych spraw TSUE orzekł, że przepisy krajowe, które wyłączają w sposób ogólny uprawnienie do odliczenia od podatku opłat za udział w uniwersyteckim kursie szkoleniowym oferowanym w innym państwie członkowskim, mimo że istnieje taka możliwość w odniesieniu do kursów krajowych, prowadzą do nałożenia na podatników uczących się na zagranicznych uniwersytetach większego obciążenia podatkowego. Zniechęcają więc podatników zamieszkałych we Włoszech do uczęszczania na uniwersyteckie kursy szkoleniowe w instytucjach położonych w innych państwach i tym samym stanowią przeszkodę w swobodnym przepływie usług. Co istotne TSUE wskazał, iż kursy finansowane głównie przez osoby poszukujące szkoleń lub specjalizacji zawodowej należy uznać, co do zasady, za usługi w rozumieniu art. 57 TFUE, bez wglądu na to czy instytucja je organizująca ma charakter prywatny czy publiczny.

Tym samym TSUE powtórzył, że decydującym kryterium jest to czy kształcenie jest finansowane głównie ze środków prywatnych, czy publicznych⁴⁷⁷. Natomiast zdaniem Trybunału przepisy, które ograniczają wysokość kosztów podlegających odliczeniu do poziomu opłat pobieranych przez uniwersytet organizujący podobne kursy, położony najbliżej miejsca zamieszkania podatnika, nie naruszają art. 56 TFUE. Przy braku środków harmonizujących, to do państw członkowskich należy „ustalenie kryteriów kalkulacji podlegających odliczeniu opłat za kształcenie uniwersyteckie, pod warunkiem że związane z nimi reguły są zgodne z postanowieniami Traktatu i w szczególności, w przypadku takim, jak rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym, nie zniechęcają podatników zamieszkałych we Włoszech do uczestniczenia w uniwersyteckich kursach szkoleniowych oferowanych przez instytucje znajdujące się w innych państwach członkowskich”.

⁴⁷⁶ Wyrok TSUE z 20.5.2010 r., *Emiliano Zanotti przeciwko Agenzia delle Entrate - Ufficio Roma 2*, C-56/09, ECLI:EU:C:2010:288, pkt 28–35, 39–42 i 51–65.

⁴⁷⁷ W odniesieniu do wcześniejszych rozważań w doktrynie zob. m.in. *A. P. van der Mei*, *Free Movement*, s. 389–390.

Trybunał Sprawiedliwości w omówionych wyżej sprawach konsekwentnie podtrzymywał podział na edukację, która jest organizowana przez instytucje finansowane głównie ze środków prywatnych, która mieści się w unijnym pojęciu usługi oraz przez instytucje finansowane ze środków publicznych, która nadal pozostaje wyłączona ze swobody przepływu usług. Dotyczy to wszelkich szczebli edukacji, a więc zarówno kształcenia w przedszkolach, szkołach podstawowych, średnich i wyższych⁴⁷⁸.

Jak wskazuje *S. Garben*, taka dychotomia może teoretycznie wydawać się klarowna, jednak jest trudna do stosowania w praktyce, z uwagi na złożony charakter finansowania kształcenia w państwach członkowskich, często obejmujący różnego typu środki publiczne i prywatne, które czasami się ze sobą mieszają⁴⁷⁹. Co istotne zdarza się, że instytucje publiczne finansowane przez państwo organizują także studia czy poszczególne zajęcia, finansowane w całości lub części ze środków prywatnych. Nie jest do końca jasne, czy wtedy mamy do czynienia z usługą w rozumieniu art. 57 TFUE, chociaż orzeczenie *Zanotti* wydaje się to sugerować. Zaszeregowanie do którejś z tych grup ma fundamentalne znaczenie, ponieważ Traktat zakazuje wszelkich środków krajowych, nawet stosowanych bez dyskryminacji, które mogłyby utrudniać lub zniechęcić obywateli Unii do korzystania ze swobód traktatowych, w tym swobody przepływu usług. Oznacza to, że jeżeli na przykład państwo członkowskie jest gotowe ponosić koszty danych usług świadczonych na swoim terytorium, to musi w takim samym zakresie finansować analogiczne usługi świadczone na rzecz jego mieszkańców w innym państwie członkowskim. Zatem student lub uczeń uczący się w zagranicznej instytucji prywatnej może domagać się od państwa pochodzenia finansowania tego kształcenia, w takim zakresie w jakim państwo to finansuje kształcenie w krajowych placówkach prywatnych⁴⁸⁰. Decydujący charakter ma kryterium środków, z których finansowana jest dana instytucja, co zostało skrytykowane przez *S. Jørgensena*. Oceniał to kryterium jako przestarzałe i sprzeczne z rolą, jaką według Komisji mają pełnić europejskie uniwersytety w przyczynianiu się do wzrostu gospodarczego i dobrobytu obywateli Unii⁴⁸¹. Podział dokonany przez

⁴⁷⁸ Krytykuje to *S. Jørgensen*, który uznaje, że o ile edukacja na poziomie podstawowym stanowi społeczne dobro i prawo jednostki, to edukacja na poziomie wyższym nie powinna być wyłączona spod zakresu swobody przepływu usług, *S. Jørgensen*, *The right to*, s. 1583–1585.

⁴⁷⁹ *S. Garben*, *EU Higher Educational*, s. 106.

⁴⁸⁰ Wskazuje na to, *M. Dougan*, *Fees, grants*, s. 978–979.

⁴⁸¹ *S. Jørgensen*, *The right to*, s. 1588.

Trybunał Sprawiedliwości oznacza, że większa część krajowych systemów kształcenia, obejmująca edukację w placówkach publicznych, pozostaje poza zakresem swobody przepływu usług.

§ 5. Zobowiązanie państw członkowskich UE do zabezpieczenia socjalnego w edukacji dzieci

Zabezpieczenie socjalne w edukacji dzieci należy rozumieć jako prawo do zabezpieczenia społecznego, to znaczy zagwarantowania przez państwo ochrony w sytuacjach utraty środków utrzymania i niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb dzieci. Analiza poszczególnych regulacji aktów prawa międzynarodowego wskazuje, że obecnie zobowiązania międzynarodowe podkreślają podmiotowość prawną najmłodszych członków społeczeństwa, by zobligować państwa do zapewnienia im odpowiedniego poziomu bytu, ponieważ tworzą grupę uprawnionych, która nie jest zdolna do tego, by się o swoje prawa upomnieć. Odwołania w dokumentach międzynarodowych do sytuacji majątkowej osób odpowiedzialnych za dziecko, możliwości finansowe danego państwa czy możliwość przyznania niektórych świadczeń osobom odpowiedzialnym na rzecz dziecka, są jedynie wyrazem zasady subsydiarności oraz ograniczonych możliwości dokonywania czynności prawnych przez same dzieci, nie umniejszając ich podmiotowości⁴⁸².

Pierwsze dokumenty międzynarodowe dotyczące dzieci podkreślały szczególnie mocno prawo dziecka do opieki, troski i ochrony, traktując je jednak jako przedmiot ochrony prawnej, a nie jako podmiot, który posiada te prawa⁴⁸³. Katalog praw przyznawanych dzieciom jest nieustannie poszerzany. Począwszy od deklaracji wzmożonej troski względem dzieci, obecnie powstają zobowiązania do zaspokojenia coraz szerszej gamy potrzeb, które łącznie konstytuują prawo dzieci do korzystania z zabezpieczenia społecznego⁴⁸⁴. Odwołania w dokumentach międzynarodowych do sytuacji majątkowej osób odpowiedzialnych za dzieci, możliwości finansowych państwa i przyznawanie niektórych świadczeń na rzecz dziecka osobom odpowiedzialnym są wyrazem zasady subsydiarności oraz ograniczonych możliwości

⁴⁸² K. Siejka, *Prawa dzieci*, s. 112.

⁴⁸³ T. Smyczyński, *Pojęcie i status osobowy dziecka*, s. 48.

⁴⁸⁴ K. Siejka, *Prawa dzieci*, s. 101.

dokonywania czynności prawnych przez dzieci. Nie umniejszają jednak ich podmiotowości⁴⁸⁵.

W Konwencji praw dziecka, która poprzez jej powszechną ratyfikację zwana jest także światową konstytucją praw dziecka⁴⁸⁶, po raz pierwszy wprost sformułowano prawo dzieci do korzystania z zabezpieczenia społecznego, zgodnie z jej głównymi założeniami takimi jak zasada podmiotowości dziecka, najlepszego zabezpieczenia interesu dziecka – jego dobra, poszanowania praw, odpowiedzialności rodziców oraz w szczególności pomocy państwa w zabezpieczeniu odpowiednich warunków rozwoju dziecka⁴⁸⁷. W pierwotnym projekcie Konwencji, w artykule IV zaznaczono, że dziecko korzysta z zabezpieczenia społecznego, ma prawo wzrastać i rozwijać się w zdrowiu, a w tym celu należy zapewnić dziecku i jego matce szczególną opiekę i ochronę. Podniesiono także, że dziecko ma prawo do odpowiedniego wyżywienia, mieszkania, rekreacji i usług medycznych⁴⁸⁸. W wielu przypadkach prawo do świadczeń zabezpieczenia społecznego dotyczące dzieci należy się rodzicom lub innym głównym odbiorcom świadczeń, a nie samym dzieciom, dlatego zmieniono prawa do zabezpieczenia społecznego na prawo do korzystania z zabezpieczenia społecznego przez każde dziecko⁴⁸⁹.

W przyjętym tekście Konwencji stosowne przepisy znalazły się w art. 6 ust. 2, art. 26 i art. 27⁵¹. Przepis art. 6 Konwencji łączy zapewnienie przez państwa w możliwie maksymalnym zakresie warunków życia i rozwoju dziecka z jego niezbywalnym prawem do życia, a państwo ma obowiązek uznania prawa każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi psychofizycznemu i społecznemu⁴⁹⁰. Strony Konwencji zobowiązały się do zabezpieczenia prawa każdego dziecka do korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego z uwzględnieniem zasobów i warunków życia dziecka oraz osób odpowiedzialnych za jego utrzymanie, jak również wszelkich innych okoliczności odnoszących się do realizacji

⁴⁸⁵ *Ibidem*, s. 112.

⁴⁸⁶ E. Czyż, *Prawa dziecka*, s. 346.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, s. 346–347; E. Maj, *Prawo dziecka*, s. 63–64.

⁴⁸⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child*, vol. I, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, New York–Geneva 2007, s. 33; w poprawionym projekcie przedstawionym przez władze PRL, nad którym pracowała Grupa Robocza, prawo do zabezpieczenia społecznego zostało ujęte w art. 14 i art. 15.

⁴⁸⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child*, vol. II, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, New York–Geneva 2007, s. 610.

⁴⁹⁰ P. Jaros, *Prawo dziecka*, s. 4.

świadczeń⁴⁹¹. Prawa socjalne dzieci zostały ujęte też w art. 27 PrDziecK⁴⁹². Zgodnie z ust. 2 to rodzice lub inne osoby odpowiedzialne za dziecko ponoszą główną odpowiedzialność za zabezpieczenie, w ramach swych możliwości, warunków życia niezbędnych do rozwoju dziecka. Jednak zaspokojenie podstawowych potrzeb dziecka nie może być uzależnione od zamożności jego opiekunów⁴⁹³. Artykuł 27 ust. 3 obliguje państwa do podjęcia właściwych kroków dla wspomagania realizacji tego prawa przez osoby odpowiedzialne za dziecko, do udzielania pomocy materialnej oraz innych programów pomocy.

Społeczny wymiar edukacji europejskiej, promowany przez Unię Europejską od wejścia w życie Traktatu z Maastricht, był bardzo mocno wspierany przez ustanowienie obywatelstwa Unii Europejskiej. Uprawnienia edukacyjne dzieci wynikające z obywatelstwa UE zostaną szerzej omówione w dalszej części rozprawy. Warto jednak podkreślić i przypomnieć już w tym miejscu, że wraz z powołaniem Unii Europejskiej rozpoczął się nowy rozdział w procesie tworzenia ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje miały być podejmowane jak najbliżej obywatela⁴⁹⁴. Niezwykle ważne dla edukacji było precyzyjne sformułowanie zasady subsydiarności⁴⁹⁵, omówionej powyżej. Zgodnie z zasadą subsydiarności instytucje europejskie powinny dążyć do eliminowania istotnych różnic pomiędzy państwami członkowskimi, decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej obywateli, a to z kolei wskazuje na konieczność tworzenia wspólnych standardów⁴⁹⁶.

Uregulowania zawarte w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, zdaniem m.in. *J. Ryszki*, mogą służyć za podstawowy punkt odniesienia do stworzenia katalogu praw społecznych chronionych na poziomie unijnym⁴⁹⁷. Dotyczą one bowiem nie tylko praw politycznych i cywilnych, ale także praw społecznych i gospodarczych⁴⁹⁸. Wydawałoby się, że należy się tu głównie skupić na tytule IV KPP UE, zatytułowanym „*Solidarność*”, ale analiza postanowień Karty pozwala na wyodrębnienie wielu innych regulacji związanych z ochroną praw społecznych, gdyż

⁴⁹¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Legislative History, vol. II, s. 613.

⁴⁹² *P. Jaros*, Prawo dziecka, s. 3.

⁴⁹³ *M. Balcerek*, Prawa dziecka, s. 371.

⁴⁹⁴ *A. Włoch*, Społeczny wymiar edukacji, s. 227.

⁴⁹⁵ *D. Dziewulak*, Systemy szkolne, s. 23.

⁴⁹⁶ *M. Magoska*, Obywatel, s. 174.

⁴⁹⁷ *J. Ryszka*, Prawa społeczne, s. 146.

⁴⁹⁸ *B. Bercusson*, The role, s. 211.

prawa społeczne można podzielić na te dotyczące pracy oraz ochrony socjalnej, zdrowia, życia rodzinnego i udziału w edukacji.

Warto jednak wspomnieć o innych aktach prawnych zawierających regulacje dotyczące ochrony praw społecznych, które stanowią pewnego rodzaju źródło oraz inspirację dla postanowień traktatowych oraz KPP UE w tym obszarze⁴⁹⁹. Są to przede wszystkim Europejska karta społeczna, Wspólnotowa karta podstawowych praw socjalnych pracowników⁵⁰⁰ oraz Europejska konwencja praw człowieka i podstawowych wolności.

Dwa pierwsze akty prawne są wymienione w art. 151 TFUE, jako jedne ze źródeł podstawowych praw społecznych, których treści Unia i jej państwa członkowskie są świadome. WKPPSP stanowiła przy tym wyraz woli politycznej podkreślającej, że proces tworzenia rynku wewnętrznego nie powinien być osiągnięty bez brania pod uwagę jego „wymiaru społecznego”⁵⁰¹. Znaczenie trzeciego z wymienionych wyżej aktów prawnych jest natomiast istotne, między innymi z uwagi na brzmienie art. 6 ust. 3 TUE, zgodnie z którym postanowienia EKPC „stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”. Zaproponowany katalog praw społecznych wynikający z postanowień KPP UE odpowiada regulacjom zawartym we wspomnianych wyżej aktach prawnych. W ramach EKS tego rodzaju katalog zawiera część druga jej postanowień. W preambule WKPPSP podkreślono natomiast, że zakończenie procesu tworzenia rynku wewnętrznego musi jednocześnie zapewniać poprawę sytuacji w dziedzinie socjalnej dla pracowników ówczesnej WE, w szczególności w zakresie swobody przemieszczania się, życia i warunków pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony socjalnej, edukacji oraz szkoleń. Katalog podstawowych praw społecznych został natomiast sformułowany w tytule drugim tego dokumentu. Omawiając EKPC, należałoby w kontekście edukacji dzieci, a w szczególności dzieci pracowników migrujących, głównie wymienić art. 8 EKPC dotyczący prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

Prawa podstawowe i swobody rynku wewnętrznego są niezmiennie przedmiotem działalności orzeczniczej TSUE oraz w jej następstwie przedmiotem analizy przedstawicieli nauki prawa. *N. N. Shuibhne* wymienia cztery grupy spraw

⁴⁹⁹ Por. np. *E. Kocher*, Fundamental Social Rights.

⁵⁰⁰ Polityczna deklaracja szefów państw i rządów krajów członkowskich EWG (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii), podpisana 9.12.1989 r. na szczycie w Strasburgu.

⁵⁰¹ Green Paper on European Social Policy, COM (93) 551 final, s. 9.

obrazujących interakcje między wspomnianymi wyżej prawami podstawowymi i swobodami rynku wewnętrznego⁵⁰². Spośród nich pierwsza grupa obejmuje te, w których TSUE przyjmuje, że prawa podstawowe mogą stanowić uzasadnione uchylenie się od przestrzegania swobód rynku wewnętrznego (na przykład wyroki w sprawach C-112/00⁵⁰³ (art. 12), prawo do korzystania ze służb opieki społecznej (art. 14); prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej (art. 16), prawo matek i dzieci do ochrony społecznej i ekonomicznej (art. 17); prawa dotyczące życia rodzinnego: prawo pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy (art. 19) - *Schmidberger, Omega, Viking czy Laval*. Podkreślić należy, że TSUE nieco inaczej traktuje tu prawa podstawowe o charakterze cywilnym i politycznym, niż prawa o charakterze społecznym.

Skuteczność realizowania praw społecznych przez uczestników rynku wewnętrznego z pewnością byłaby zagrożona, gdyby nie istniał właściwy system ochrony tych praw. Można postawić tezę, iż nie wystarcza tu uwzględnienie jedynie instytucji działających w ramach UE, ale także tych realizujących międzynarodowe standardy ochrony praw społecznych. Państwa członkowskie UE są jednocześnie członkami innych organizacji międzynarodowych, takich jak Rada Europy czy Międzynarodowa Organizacja Pracy, które także przewidują mechanizmy prawne służące zapewnieniu przestrzegania chronionych na ich podstawie praw społecznych. Zauważalne rozbieżności w interpretacji niektórych praw społecznych na poziomie międzynarodowym i unijnym mogą skutkować osłabieniem pewności prawnej co do zakresu tej ochrony. Dla uzyskania kompletnego obrazu systemu ochrony praw społecznych uczestników rynku wewnętrznego należy zatem poddać analizie oba wspomniane wyżej poziomy w wymiarze sądowym oraz pozasądowym. Można postawić pytanie, czy owa skuteczność oraz spójność systemu ochrony praw społecznych nie będzie wymagała wzmocnienia współpracy pomiędzy instytucjami sądowymi UE oraz sądami i organami kontrolnymi wspomnianych wyżej organizacji międzynarodowych.

Z punktu widzenia ochrony praw podstawowych, łącznie z prawami społecznymi, bardzo istotne znaczenie miało przyznanie mocy wiążącej KPP UE (art.

⁵⁰² N. N. *Shuibhne*, *Margins of appreciation*, s. 234.

⁵⁰³ Wyrok TSUE z 12.6.2003 r., *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republik Österreich*, C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333.

6 ust. 1 TUE)⁵⁰⁴. W początkowej fazie rozwoju prawodawstwa unijnego prawa społeczne nie były bowiem postrzegane jako prawa, których obywatele UE mogą dochodzić w ramach tej organizacji, ale raczej jako instrument zapewnienia, że konkurencja na rynku wewnętrznym nie zakłóci poziomu ochrony społecznej w poszczególnych państwach członkowskich. Sytuacja ta wywoływała pewne niekorzystne konsekwencje, polegające między innymi na tym, że prawa społeczne były mniej widoczne w orzecznictwie TSUE dotyczącym ochrony praw podstawowych. Jednocześnie wiele krajowych zasad i praw było kwestionowanych w ramach przepisów dotyczących swobody przemieszczania się, ponieważ równowaga pomiędzy swobodami gospodarczymi a prawami społecznymi była głównie określana jako równowaga pomiędzy integracją rynkową a krajowymi prawami społecznymi.

Karta praw podstawowych stanowi zatem pewnego rodzaju m.in. próbę skorygowania tego „*społecznego deficytu*”, poprzez wyeliminowanie niepewności dotyczącej statusu i pozycji praw społecznych w unijnym porządku prawnym⁵⁰⁵. W związku z powyższym, stawiana przed wejściem w życie TL teza, iż „TSUE powinien powstrzymać się od badania ograniczeń swobód rynku wewnętrznego pod kątem ich zgodności z prawami podstawowymi i skupić się na sprawdzeniu ich zgodności z zasadą niedyskryminacji i zasadą proporcjonalności”⁵⁰⁶, traci obecnie na znaczeniu. Zakres prawa unijnego, na podstawie którego mogą orzekać sądy unijne (TSUE i sądy krajowe, które w sprawach z tzw. łącznikiem unijnym stają się funkcjonalnie sądami unijnymi) obejmuje bowiem obecnie także przepisy KPP UE regulujące prawa, wolności i zasady tak o wymiarze politycznym, jak i gospodarczym oraz społecznym. Podejmując próbę określenia, czy prawa społeczne chronione w unijnym porządku prawnym korzystają ze statusu praw podstawowych należy w pierwszej kolejności podkreślić, że prawa te dotyczą generalnie niezbędnych aspektów życia i potrzeb człowieka, takich jak praca, zdrowie, mieszkanie, nauka, podeszły wiek,

⁵⁰⁴ Według *J. Ryszki* w literaturze można spotkać się ze stwierdzeniem, że TL nieco umniejszył randze KPP UE w porównaniu ze stosownymi regulacjami przewidzianymi w Traktacie konstytucyjnym. Ten bowiem przyznawał KPP UE szczególną wartość prawną, umieszczając ją w regulacjach traktatowych jako część druga, a zatem przed częścią trzecią, regulującą m.in. swobody rynku wewnętrznego. Przepisy TL traktują natomiast prawa podstawowe wynikające z KPP UE na równi z innymi postanowieniami traktatowymi, a więc także ze swobodami rynku wewnętrznego. Zob. w szczególności: *B. Bercusson*, *The Lisbon Treaty*, s. 93; *I. Schömann*, *The Lisbon Treaty*, s. 2.

⁵⁰⁵ *M. P. Maduro*, *The Double Constitutional*, s. 284–286.

⁵⁰⁶ *M. Avbelj*, *European Court*, s. 58.

macierzyństwo oraz środowisko. Zapewniają one zatem godne warunki życia tak w ramach pracy, jak i poza nią⁵⁰⁷.

Prawa społeczne mogą być postrzegane z perspektywy praw związanych z pracą i zatrudnieniem oraz w szerszym rozumieniu, tj. w znaczeniu prawa do mieszkania, zdrowia i nauki⁵⁰⁸. Powstaje zatem pytanie, czy w kwestii podejmowania próby określania statusu praw społecznych jako praw podstawowych istotne znaczenie będzie miało to, czy mowa jest o prawach społecznych związanych z wykonywaniem pracy, czy o prawach społecznych w szerokim tego słowa znaczeniu. W literaturze można spotkać się ze stanowiskiem, iż zasadą, której wszystkie inne powinny podlegać, jest zasada gwarantująca członkom społeczeństwa prawo do egzystencji⁵⁰⁹. Dlatego przede wszystkim te z praw społecznych powinno się określać mianem podstawowych, które łączą się z prawem do egzystencji. Określenie tego typu praw nie jest jednak zadaniem prostym i dającym jednoznaczny wynik. Dla próby dokonania klasyfikacji praw społecznych, jako praw podstawowych, istotna zatem okazuje się ponownie działalność orzecznicza TSUE. I tak na przykład w wyroku w sprawie *BECTU*⁵¹⁰ TSUE stwierdził, że prawo do rocznego płatnego urlopu stanowi szczególnie istotną zasadę unijnego prawa socjalnego, od której nie przysługują żadne odstępstwa⁵¹¹. Za prawo podstawowe, stanowiące zasadę ogólną prawa unijnego, TSUE uznał także prawo do wykonywania wybranego zawodu, prawo przystąpienia do związku zawodowego oraz prawo do nie bycia dyskryminowanym z uwagi na przynależność państwową przy zatrudnieniu⁵¹². W tym kontekście, według koncepcji

⁵⁰⁷ N. Aliprantis, *Social Rights*, s. 3.

⁵⁰⁸ C. Kilpatrick, B. de Witte, *A Comparative Framing*, s. 3. Tak też wydaje się różnicować te prawa Komisja Europejska, która w swojej Białej Księdze w sprawie polityki społecznej z 1994 r. wskazuje, że europejska polityka społeczna ma służyć interesom Unii jako całości oraz wszystkim jej obywatelom, tzn. zarówno tym zatrudnionym, jak i tym którzy nie pracują. *European Social Policy – A Way Forward for the Union – A White Paper*, COM (94) 333 final, pkt 4.

⁵⁰⁹ N. Aliprantis, *Social Rights*, s. 4.

⁵¹⁰ Wyrok TSUE z 26.6.2001 r., *The Queen przeciwko Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, C-173/99, ECLI:EU:C:2001:356.

⁵¹¹ Wyrok TSUE z 26.6.2001 r., C-173/99, pkt 43. Inaczej natomiast do tej kwestii odniósł się rzecznik generalny Tizano, stwierdzając wprost, że prawo do płatnego urlopu rocznego chronione na podstawie art. 31 ust. 2 KPP UE jest prawem podstawowym. Opinia rzecznika generalnego Antonio Tizano przedstawiona 8.2.2001 r. w sprawie *The Queen przeciwko Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, C-173/99, ECLI:EU:C:2001:81, pkt 28.

⁵¹² Odpowiednio: wyrok TSUE z 12.12.1979 r., *Liselotte Hauer przeciwko Land Rheinland-Pfalz*, C-44/79, ECLI:EU:C:1979:290; wyrok TSUE z 18.1.1990 r., *Henri Maurissen and European Public Service Union przeciwko Court of Auditors of the European Communities*, sprawy połączone C-193/87 i C-194/87, ECLI:EU:C:1990:18.

D. Leczykiewicz, powinno istnieć domniemanie, iż podstawowa natura praw nie wynika z takiego ich nazywania przez poszczególne podmioty, lecz z umieszczenia ich w postanowieniach KPP UE⁵¹³.

Należy też wziąć pod uwagę postanowienia EKS oraz konstytucje krajowe poszczególnych państw⁵¹⁴. W ramach UE wiele państw członkowskich zawiera tego rodzaju gwarancje w normach konstytucyjnych. Często jednak przyjmują one raczej formę celów do osiągnięcia lub mechanizmów pozwalających jednostce na udział w życiu gospodarczym i społecznym danej społeczności. Najczęściej mowa jest tu o prawie do pracy, prawie do nauki i szkolenia zawodowego oraz o prawie do zabezpieczenia społecznego⁵¹⁵. Jeżeli pozostać przy tezie, iż prawa społeczne regulowane postanowieniami KPP UE mają status praw podstawowych, teza ta powinna zostać zweryfikowana na podstawie podziału tych postanowień na prawa, wolności i zasady (art. 6 ust. 1 TUE)⁵¹⁶. Wiele praw gospodarczych i społecznych, na przykład prawo do mieszkania, czy pomocy społecznej nie są uznawane w ogóle za prawa, a raczej jako pewnego rodzaju program możliwy do zrealizowania. Z tego względu nie nadają się do przywołania przed sądem⁵¹⁷.

⁵¹³ *D. Leczykiewicz*, *Horizontal application*, s. 481.

⁵¹⁴ *B. de Witte*, *The Trajectory*, s. 153.

⁵¹⁵ Za *J. Ryszka*: Dla przykładu, w konstytucji belgijskiej z 1994 r. uregulowane zostało prawo do przyzwoitego życia (obejmujące prawo do pracy, sprawiedliwego wynagrodzenia, zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, opieki medycznej, społecznej i prawnej, odpowiednich warunków mieszkaniowych, zdrowego środowiska, kulturowej i społecznej samorealizacji) oraz prawo do bezpłatnej edukacji szkolnej i wychowania religijnego. Konstytucja Danii z 1953 r. reguluje natomiast prawo do pracy oraz prawo do bezpłatnej edukacji szkolnej. Ustawa Zasadnicza Niemiec z 1949 r. nie obejmuje natomiast swoim zakresem żadnych praw społecznych, podobnie jak konstytucja Francji z 1958 r. Dostyc szczegółowa regulacja praw społecznych znajduje się natomiast w Konstytucji greckiej z 1975 r., hiszpańskiej z 1978 r., włoskiej z 1993 r. oraz portugalskiej z 1997 r. Jeśli chodzi o państwa członkowskie, które przystąpiły do UE po 2004 r. to należy wskazać, że we wszystkich konstytucjach chroniona jest gospodarka rynkowa, a w niektórych system gospodarczy oparty jest na społecznej gospodarce rynkowej (np. art. 20 Konstytucji RP, czy preambuła Konstytucji węgierskiej także z 1997 r.). W przypadku Czech prawa podstawowe nie stanowią co prawda części samej Konstytucji z 1992 r., ale zostały szczegółowo uregulowane w deklaracji, z której jej art. 3 czyni część konstytucyjnego porządku prawnego. W przypadku tych państw, w których konstytucjach nie znalazły się regulacje dotyczące praw społecznych nie oznacza to, że ich ochrona nie jest tam zapewniona. Wynika ona bowiem często z ustawodawstwa zwykłego, czy też z działalności orzeczniczej sądów konstytucyjnych. *J. Hunt*, *Fair and Just Working Conditions*, s. 49; European Parliament Directorate General for Research, *Working Paper on Fundamental Social Rights in Europe*, SOCI 104 EN, PE 168.629, s. 8, 10, 13–23, 32–36.

⁵¹⁶ Zrozumienie realnego znaczenia regulacji zawartych w KPP UE może jednak wymagać bardziej szczegółowego podziału, tj. prawa i wolności, które mogą być bezpośrednio powoływane przed sądem; prawa i wolności, których treść normatywna zależy od ustawodawstwa krajowego lub unijnego; zasady; postanowienia programowe i aspiracyjne oraz prawa związane z obywatelstwem Unii. *A. Bodnar*, *The Charter*, s. 148.

⁵¹⁷ W literaturze dość rozpowszechnionym jest stanowisko, zgodnie z którym prawa społeczne zawarte w KPP UE nie mogą jako takie stanowić podstawy skargi jednostki przeciwko UE czy państwu

Podstawową różnicą między prawami i zasadami jest możliwość „sądowego dochodzenia praw i prawodawczego wykonywania zasad”. Tak, jak prawa stanowią roszczenia indywidualne, tak zasady mogą być powoływane jedynie w celu wykładni i kontroli legalności aktów prawnych. Różni je także struktura normatywna⁵¹⁸. Dla określenia, które przepisy KPP UE przybierają postać praw i wolności, a które zasad istotne znaczenie ma treść art. 52 ust. 5 KPP UE. Większość praw społecznych może zostać zaklasyfikowana do najmniej konkretnej grupy przepisów, tzn. zawierających elementy praw i zasad, co niestety nie sprzyja zapewnieniu odpowiedniego poziomu pewności prawnej uczestników rynku wewnętrznego. Te niejasności mogą otwierać drogę sądowej aktywności orzeczniczej w tym obszarze⁵¹⁹.

Podsumowując, za prawa podstawowe należałoby uznać te z nich, które jako takie są określone przez stosowne akty prawne lub organy monitorujące wykonywanie ich postanowień oraz mają charakter norm konstytucyjnych służących ochronie równości szans.

§ 6. W stronę ponadnarodowych standardów edukacyjnych

Najnowsza literatura poświęcona tematyce polityki edukacyjnej coraz bardziej koncentruje się na tworzeniu europejskiej przestrzeni edukacyjnej⁵²⁰. Dylemat dotyczący koncepcji przestrzeni edukacyjnej pojawił się podczas negocjacji dotyczących programów wymiany europejskiej w 1989 r. – *Socrates* i *Leonardo*. Stały się one powodem debaty czy przestrzeń edukacyjną należy nazwać „europejskim obszarem edukacji” czy „obszarem europejskiej współpracy w zakresie polityki edukacyjnej”. W ramach procesu bolońskiego przestrzeń ta została zdefiniowana jako

członkowskiemu. Powinny one być raczej postrzegane jako pewnego rodzaju baza, na podstawie której tak działalność samej UE, jak i jej państw członkowskich może być sprawdzana, co potwierdza art. 51 KPP UE, i wyjaśnienia do tego artykułu. Raczej chodzi tu zatem będzie o powstrzymanie UE i jej państw członkowskich od wprowadzania, czy utrzymywania przepisów, które czynią korzystanie z praw społecznych niezwykle utrudnionym. *K. Lenaerts, P. Foubert, Social Rights*, 2001, s. 271; *K. Lenaerts, P. Foubert, Social Rights*, 2002, s. 163; *J. Kenner, Economic and Social Rights*, s. 3.

⁵¹⁸ Na strukturę normatywną praw składają się zasadniczo: podmiot uprawniony, podmiot zobowiązany oraz przedmiot prawa. Jeśli chodzi o zasady, to ich strukturę wyznaczają natomiast jej zakres przedmiotowy oraz podmiot odpowiedzialny. *C. Mik, Karta Praw Podstawowych*, s. 66–67, 72. Por. także *W. Sanetra, Karta Praw Podstawowych*, s. 271–273.

⁵¹⁹ *C. Mik, Karta Praw Podstawowych*, s. 68 oraz *I. C. Kamiński, Karta Praw Podstawowych*, s. 42–44.

⁵²⁰ Zob. *A. Novoa, M. Lawn, Fabricating Europe*, s. 1–13; *A. Novoa, The Restructuring*, s. 31–53; *M. Lawn, Borderless Education*, s. 173–184; *M. Lawn, Soft Governance*, s. 272–288.

EHEA⁵²¹. *M. Lawn* definiuje przestrzeń edukacyjną jako „*edukację bez granic*”⁵²², twierdząc, że obie – geograficzne i koncepcyjne – granice zmieniają się w zakresie edukacji. Przestrzeń edukacyjna jest „wytwarzana przez narodową współpracę między państwami, wytyczne UE, sieci akademickie, ruchy społeczne, połączenia biznesowe, „państwa” miasta, wirtualne połączenia...”⁵²³.

A. Gornitzka opisuje, jak wspólna przestrzeń edukacyjna, której osią była Unia Europejska w rzeczywistości znacznie wykroczyła poza to, co zostało zarysowane przez samą UE⁵²⁴. Jak zauważa *Y. Soysala*, poza międzyrządowym charakterem polityki edukacyjnej UE miejsce ma „ogromna aktywność UE, która przyczynia się do skutecznego tworzenia europejskości w dziedzinie edukacji”⁵²⁵. Dodatkowo *R. Ryba* podkreśla rolę działań dobrowolnie powstałych stowarzyszeń oraz działań władz krajowych i regionalnych, które odgrywają istotną rolę w budowaniu wymiaru europejskiego w polityce edukacyjnej. Wskazuje również, że Rada Europy jest ważnym podmiotem w polityce edukacyjnej⁵²⁶. Pomimo, że rdzeń europejskiej przestrzeni edukacyjnej jest określany jako polityka edukacyjna UE, która opierała się najpierw na polityce zawodowej, przestrzeń ta sięga znacznie dalej. Z kolei *R. Dale* definiuje tę przestrzeń w następujący sposób: „Europejska przestrzeń edukacyjna może być postrzegana jako struktura szans formalnie formowanych przez obowiązki traktatowe, w szczególności przez Traktat z Lizbony i europejski model społeczny oraz historycznie „przed Lizboną” działania edukacyjne Komisji Europejskiej”⁵²⁷.

Komisja Europejska opracowuje inicjatywy, mające pomóc w tworzeniu europejskiego obszaru edukacji, co stało się jej celem do 2025 r. Inicjatywy te odzwierciedlają dążenie do tego, aby umożliwić wszystkim młodym ludziom dostęp do kształcenia i szkolenia oraz znalezienie pracy na całym kontynencie europejskim. We wspólnym interesie wszystkich państw członkowskich leży pełne wykorzystanie potencjału edukacji jako siły napędowej wzrostu gospodarczego w celu tworzenia miejsc pracy i sprawiedliwości społecznej. Upatruje się w tym również sposobu na doświadczenie europejskiej tożsamości w całej jej różnorodności. Celem inicjatywy

⁵²¹ *I. Berggreen-Merkel*, *Towards a European*, s. 6.

⁵²² *M. Lawn*, *Borderless Education*, s. 173-184.

⁵²³ *A. Novoa, M. Lawn*, *Fabricating Europe*, s. 1.

⁵²⁴ *A. Gornitzka*, *Networking Administration*, s. 109-132.

⁵²⁵ *Y. Soysal*, *Locating Europe*, s. 58.

⁵²⁶ *R. Ryba*, *Unity in Diversity*, s. 25-36.

⁵²⁷ *R. Dale*, *Contexts*, s. 32.

jest, aby w Europie pobyt za granicą w celu nauki stał się normą, dyplomy szkolne i uniwersyteckie były uznawane w całej UE, znajomość dwóch języków oprócz języka ojczystego stała się normą, każdy miał dostęp do wysokiej jakości kształcenia, niezależnie od swojego statusu społeczno-ekonomicznego, ludzie mieli silne poczucie tożsamości europejskiej, dziedzictwa kulturowego Europy i jej różnorodności⁵²⁸.

Europejska przestrzeń edukacyjna definiowana jest jako przestrzeń polityczna, w której podejmowane są działania w zakresie edukacji oraz tworzone są nowe normy, zasady i paradygmaty na poziomie europejskim. W efekcie nie stanowi ona łącznika między narodowością państw członkowskich, ale rozciąga się ponad nimi. Europejska przestrzeń edukacyjna stworzyła normę o wymiarze europejskim. Innymi słowy, przestrzeń ta ma na celu zbudowanie europejskiego wymiaru na wyższym poziomie polityki edukacyjnej⁵²⁹. Według *A. Novoa* i *M. Lawn* nowa przestrzeń polityki edukacyjnej może być traktowana nie tylko jako pole do tworzenia regulacji, ale jako przestrzeń, w której budowane są nowe europejskie pojęcia edukacyjne⁵³⁰.

Komisja Europejska po raz pierwszy użyła sformułowania „*europejski wymiar edukacji*” już w 1974 r. Opracowanie jednej wspólnej koncepcji okazało się być jednak problematyczne⁵³¹. Dorobek Unii w zakresie polityki edukacyjnej powstał na przestrzeni lat. Podczas gdy kompetencje Unii w zakresie edukacji mają jedynie charakter uzupełniający, inicjatywy prowadzone w ramach polityki edukacyjnej w Unii mają niebagatelne znaczenie. Dorobek prawny w dziedzinie edukacji jest niewielki w porównaniu z najbardziej kluczowymi i złożonymi obszarami polityki UE. Nie można jednak zaprzeczyć, że UE uzyskała decydującą rolę w zakresie polityki edukacyjnej w państwach członkowskich. Podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie (w marcu 2002 r.) została zainicjowana, wspomniana już, otwarta metoda koordynacji dla wzmocnienia współpracy UE i państw członkowskich. Metoda, wraz z implementacją procesu bolońskiego, otwiera drogę do szeroko zakrojonych działań w zakresie edukacji.

Od początku historii polityki edukacyjnej UE zawsze podkreślała różnorodność państw członkowskich. Z tego względu narracja polityczna przestrzeni

⁵²⁸ Europejski obszar edukacji, https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area_pl (dostęp: 8.4.2019 r.).

⁵²⁹ *O. B. Özge*, *Constructing*, s. 81–99.

⁵³⁰ *A. Novoa, M. Lawn*, *Fabricating Europe*, s. 5.

⁵³¹ *H. Ertl*, *The European Union*, s. 21; Commission of the European Communities, *Green Paper on the European Dimension of Education*, COM (93) 457 final, Brussels, 1993, s. 14-18.

edukacyjnej zbudowana jest przede wszystkim na szacunku dla różnorodności. R. Ryba podkreśla, że pojęcie wymiaru edukacji europejskiej zostało wyraźnie zdefiniowane jako takie, które stanowi dodatek do istniejących rozwiązań w państwach członkowskich UE, a nie jako całkowicie zastępujące krajowe rozwiązania⁵³². Dotyczy to przede wszystkim najbardziej „wrażliwej natury” obszaru polityki. Zdaniem A. Gornitzka wrażliwość narodowa opiera się ponadto na wzajemnych zależnościach między instytucjami edukacyjnymi a państwem narodowym, gdyż instytucje polityczne uniwersytety i szkoły, zaś uniwersytety podtrzymują inne instytucje systemu politycznego⁵³³. Taka relacja może stanowić barierę dla dalszej integracji.

Przedstawione poniżej podstawowe dokumenty UE mają na celu wyjaśnienie w jaki sposób budowana jest europejska przestrzeń edukacyjna. Dokumenty te zostały zaprezentowane po to, aby zobrazować, jak została sformułowana norma „wymiaru europejskiego” w ramach polityki edukacyjnej. Dokonana analiza pokazuje, że pomimo istniejących ograniczeń faktycznych, Unia podejmuje skuteczne starania w celu podniesienia i utrzymania jakości kształcenia na poziomie ponadnarodowym.

W deklaracji rzymskiej z.3.2017 r.⁵³⁴ przywódcy państw UE zobowiązali się do działań na rzecz „Unii, w której młodzi ludzie mają dostęp do kształcenia i szkolenia najwyższej jakości i mogą uczyć się i znajdować zatrudnienie na całym kontynencie; Unii, która chroni nasze dziedzictwo kulturowe i promuje różnorodność kulturową”. Zdaniem Komisji zbudowanie przyszłości Europy wymaga wsparcia i zaangażowania osób młodych. Dlatego podjęto działania służące poprawie sytuacji osób młodych, które najbardziej ucierpiały podczas kryzysu, oraz stworzeniu im lepszych możliwości aktywnego uczestnictwa w projekcie europejskim⁵³⁵. Zgodnie z komunikatem – Komisja wraz z Radą⁵³⁶ – w dalszym ciągu kładą duży nacisk na sytuację młodych osób⁵³⁷. W komunikacie Komisji z listopada 2017 r. przedstawiono koncepcje, które miały stanowić wkład w dyskusję na temat przyszłości edukacji,

⁵³² R. Ryba, *Unity in Diversity*, s. 27.

⁵³³ A. Gornitzka, *Networking Administration*, s. 8.

⁵³⁴ Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_pl.pdf

⁵³⁵ W komunikacie Komisji *Budowa silniejszej Europy: rola polityki dotyczącej młodzieży, edukacji i kultury* w sprawie inwestowania w młodzież Europy przedstawiono przegląd tych działań, COM (2016) 940.

⁵³⁶ Konkluzje Rady w sprawie strategicznych perspektyw europejskiej współpracy na rzecz młodzieży po roku 2018, maj 2017 r.

⁵³⁷ Komisja Europejska, *Budowa silniejszej Europy...op. cit.*

którą przywódcy UE podjęli w ramach szczytu społecznego 17.11.2017 r. w Göteborgu. W opinii Komisji wykorzystanie w pełni potencjału edukacji i kultury, jako sił napędowych wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i sprawiedliwości społecznej, jak również jako sposobu na doświadczenie europejskiej tożsamości w całej jej różnorodności, leży we wspólnym interesie wszystkich państw członkowskich. Wiceprzewodniczący do spraw miejsc pracy, wzrostu, inwestycji i konkurencyjności *J. Katainen* skomentował: „Dzięki wspólnym wysiłkom Europa jako całość mogłaby kształtować swoją przyszłość, lepiej stawiać czoła wyzwaniom i wzmocnić odporność. Jednym z największych osiągnięć Europy było budowanie mostów na naszym kontynencie i utworzenie przestrzeni swobodnego przepływu pracowników i obywateli. Wciąż jednak w obszarze edukacji istnieją pewne przeszkody. Do 2025 r. powinniśmy sprawić, by w Europie granice nie utrudniały nauki, podejmowania studiów i prowadzenia badań naukowych i by studia, nauka lub praca w innym państwie członkowskim stanowiły normę”. Komisarz do spraw edukacji, kultury, młodzieży i sportu *T. Navracsics* powiedział natomiast, że: „Budując przyszłość Europy, musimy wypracować ambitny, wspólny plan, który pomoże nam wykorzystać kulturę i edukację jako siłę napędową jedności. Edukacja odgrywa kluczową rolę, ponieważ to ona zapewnia nam umiejętności konieczne do tego, by stać się aktywnymi członkami naszych coraz bardziej złożonych społeczeństw. To edukacja pomaga nam przystosowywać się do szybko zmieniającego się świata, budować tożsamość europejską, zrozumieć inne kultury, zdobywać nowe umiejętności potrzebne do funkcjonowania w mobilnym i wielokulturowym społeczeństwie, gdzie stopień cyfryzacji jest coraz bardziej zaawansowany”⁵³⁸.

Zdaniem Komisji Europejskiej edukacja i kultura mogą w dużym stopniu pomóc stawić czoło wyzwaniom, takim jak starzejąca się siła robocza, postępująca cyfryzacja, przyszłe zapotrzebowanie na umiejętności, konieczność promowania umiejętności krytycznego myślenia i korzystania z mediów w epoce rozpowszechniania w Internecie tzw. alternatywnych faktów i dezinformowania odbiorców, a także potrzeba zadbania o większe poczucie przynależności do wspólnoty w związku z falą populizmu i ksenofobii. Obszar edukacji powinien oznaczać urzeczywistnienie idei mobilności, z której korzystają wszyscy, tzn.

⁵³⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Budowa silniejszej Europy: rola polityki dotyczącej młodzieży, edukacji i kultury, COM (2018) 268 wersja ostateczna.

czerpanie z pozytywnych doświadczeń programu Erasmus + i Europejskiego Korpusu Solidarności i zwiększanie uczestnictwa w nich, a także stworzenie unijnej karty studenta zapewniającej nowy i przyjazny dla użytkowników sposób przechowywania informacji na temat ścieżki kształcenia danej osoby. Powinna także zostać zacieśniona współpraca dotycząca opracowywania programów nauczania, a w jej ramach powinno mieć miejsce wydawanie zaleceń w celu zagwarantowania systemów edukacji, które pozwalają na zdobywanie wiedzy, umiejętności i kompetencji niezbędnych we współczesnym świecie. Należałoby ustalić poziom referencyjny dla państw członkowskich, jakim jest inwestowanie 5% ich PKB w edukację. Tylko niektóre państwa UE osiągają dobre wyniki we wszystkich obszarach kształcenia i szkolenia. W związku z tym istnieje konieczność nadania nowego wymiaru edukacji w całej Unii.

W styczniu 2018 r. Komisja przedstawiła pierwszy pakiet środków⁵³⁹, obejmujący kluczowe kompetencje w procesie uczenia się przez całe życie⁵⁴⁰, umiejętności cyfrowe⁵⁴¹, wspólne wartości i edukację włączającą⁵⁴². W maju 2018 r. w zaleceniu Rady w sprawie wspólnych wartości, edukacji włączającej i europejskiego wymiaru nauczania⁵⁴³ przedstawiono, w jaki sposób edukacja może pomóc młodym ludziom w zrozumieniu i przestrzeganiu wspólnych wartości określonych w art. 2 TUE. Celem zalecenia jest zwiększenie spójności społecznej i przyczynienie się do zwalczania rosnącego populizmu, ksenofobii, podziałów wynikających z postaw nacjonalistycznych i rozpowszechniania fałszywych informacji. Inicjatywa wzmacnia też edukację włączającą, aby propagować wysokiej jakości kształcenie dla wszystkich uczniów oraz europejski wymiar nauczania, tak by dzieci uczyły się też o wspólnym europejskim dziedzictwie i różnorodności oraz dobrze rozumiały funkcjonowanie UE.

Wyniki najnowszego badania PISA oraz Monitor Kształcenia i Szkolenia z 2017 r. wskazują na związek między nierównościami edukacyjnymi a

⁵³⁹ Komisja Europejska, Nowe środki na rzecz poprawy kluczowych kompetencji i umiejętności cyfrowych oraz podkreślenia europejskiego wymiaru kształcenia, Bruksela, 17.1.2018 r.

⁵⁴⁰ Zalecenie Rady w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie, https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/council-recommendation-on-key-competences-for-lifelong-learning_pl, dostęp 25.9.2019 r.

⁵⁴¹ Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej, https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan_pl, dostęp 25.9.2019 r.

⁵⁴² Zalecenie Rady w sprawie wspólnych wartości, edukacji włączającej i europejskiego wymiaru nauczania, https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/council-recommendation-on-common-values-inclusive-education-and-the-european-dimension-of-teaching_pl, dostęp 25.9.2019 r.

⁵⁴³ Zalecenie Rady z 22.5.2018 r. w sprawie promowania wspólnych wartości, edukacji włączającej i europejskiego wymiaru nauczania (Dz.Urz. UE C Nr 195 s. 1).;

uwarunkowaniami społecznoekonomicznymi uczniów. Dane PISA pokazują trzykrotnie wyższe prawdopodobieństwo uzyskania przez uczniów pochodzących z uboższych rodzin słabszego wyniku od wyniku ich zamożniejszych rówieśników oraz ponad dwukrotnie wyższe prawdopodobieństwo słabszego wyniku u uczniów pochodzących ze środowisk migracyjnych niż u pozostałych. Kluczowe znaczenie dla zapobiegania marginalizacji młodych ludzi ma tworzenie włączających i sprawiedliwych systemów edukacji, sprzyjających spójności społecznej, zapewniających podstawy dla aktywności obywatelskiej i zwiększających szanse na zatrudnienie.

Międzynarodowe badanie edukacji obywatelskiej przeprowadzone w 2016 r. przez Międzynarodowe Towarzystwo Oceniania Osiągnięć Szkolnych wskazuje, że tożsamość krajowa i europejska mogą z powodzeniem współistnieć i nie są ze sobą sprzeczne. Badanie pokazuje też, że uczniowie o wyższym poziomie wiedzy obywatelskiej zwykle wykazują też bardziej tolerancyjną postawę⁵⁴⁴. Badania Eurobarometr wskazują na niezwykle niski poziom wiedzy o Unii. Według ankiety z 2014 r. 44% osób uważa, że jedynie w ograniczonym stopniu rozumie sposób funkcjonowania Unii, a według badania z 2011 r. zwykła większość twierdzi, że nie jest dobrze poinformowana o Unii Europejskiej. To samo badanie ujawniło również, że jedna trzecia badanych nie wie, ile dokładnie państw członkowskich liczy Unia. Badanie Eurobarometru z 2017 r. pokazało, że zdaniem 89% młodych Europejczyków krajowe rządy powinny wzmocnić szkolną edukację w zakresie praw i obowiązków, które mają jako obywatele Unii. Wyniki najnowszego badania Eurobarometr wskazują zaś, że zdaniem 35% respondentów pożytecznym rozwiązaniem dla przyszłości Europy byłby porównywalne standardy edukacyjne⁵⁴⁵.

Dwa ważne trendy w europejskiej polityce edukacyjnej można określić następująco: „oprócz celu wzmocnienia gospodarczej i technologicznej konkurencyjności UE na całym świecie, ważnym celem obecnych programów UE jest zbudowanie „Europy ludzi” i „Coraz bliższa Unia”⁵⁴⁶. Polityka edukacyjna przyczynia się zarówno do europeizacji, jak i do umiędzynarodowienia w UE. Wprowadzenie europejskiego wymiaru nauczania powinno służyć ułatwieniu uczącym się doświadczenia tożsamości europejskiej w całej jej różnorodności oraz wzmocnieniu

⁵⁴⁴ *Ibidem*, pkt 13.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, pkt 14.

⁵⁴⁶ J. Trondal, *The Europeanization*, s. 333–55.

pozytywnego i włączającego europejskiego poczucia przynależności, będącego uzupełnieniem ich tożsamości i tradycji lokalnych, regionalnych i krajowych. Jest to również ważne, by promować lepsze rozumienie Unii oraz rozumienie jej państw członkowskich⁵⁴⁷. Pakiet inicjatyw obejmuje również wnioski dotyczące zaleceń Rady w sprawie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem⁵⁴⁸, automatycznego wzajemnego uznawania dyplomów i okresów nauki za granicą⁵⁴⁹, poprawy nauczania i uczenia się języków⁵⁵⁰.

W maju 2018 r. Komisja przedstawiła także drugi pakiet inicjatyw w komunikacie „Budowa silniejszej Europy: rola polityki dotyczącej młodzieży, edukacji i kultury”⁵⁵¹, gdzie podkreślono, że Unia jest przede wszystkim Unią wartości, jak określono w art. 2 TUE, a kształcenie, szkolenie i kultura mają istotne znaczenie dla przekazywania i wspierania wspólnych wartości i budowania wzajemnego zrozumienia. Przypomniano tam też, że w kontekście priorytetów społecznych Unia wskazała wyraźnie, że projekt europejski dotyczy znacznie większej liczby kwestii niż tylko spraw gospodarczych. Parlament Europejski, Rada i Komisja ogłosiły wspólnie w listopadzie 2017 r. Europejski filar praw socjalnych⁵⁵², w ramach którego uznano za nadrzędną zasadę prawo do edukacji o wysokiej jakości, szkolenia i uczenia się przez całe życie: „Każdy ma prawo do edukacji włączającej, charakteryzującej się dobrą jakością, szkoleń i uczenia się przez całe życie w celu utrzymania i nabywania umiejętności, które pozwolą mu w pełni uczestniczyć w życiu społeczeństwa i skutecznie radzić sobie ze zmianami na rynku pracy”⁵⁵³.

Podsumowując – Unia Europejska jest wspólnotą kulturową opartą na wspólnych wartościach i skutecznej integracji gospodarczej, w szczególności na rynku

⁵⁴⁷ *Ibidem*, pkt.18.

⁵⁴⁸ Zalecenie Rady dotyczące wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem: https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/proposal-for-council-recommendation-on-early-childhood-education-and-care_pl, dostęp 25.3.2019 r.

⁵⁴⁹ Zalecenie Rady w sprawie propagowania automatycznego wzajemnego uznawania kwalifikacji oraz efektów uczenia się osiągniętych w okresach nauki za granicą, https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/proposal-for-a-council-recommendation-on-the-automatic-mutual-recognition-of-diplomas-and-learning-periods-abroad_pl, dostęp 25.3.2019 r.

⁵⁵⁰ Zalecenie Rady w sprawie kompleksowego podejścia do nauczania i uczenia się języków, https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/council-recommendation-improving-teaching-and-learning-languages_pl, dostęp 23.3.2019 r.

⁵⁵¹ Komisja Europejska, Budowa silniejszej Europy: rola polityki dotyczącej młodzieży, edukacji i kultury”, COM (2018) 268 wersja ostateczna.

⁵⁵² Filar praw socjalnych oparto na wcześniejszych inicjatywach, których celem było budowanie bardziej społecznej Europy, w tym na Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁵⁵³ Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych (2017/C 428/09).

wewnętrznym. Społeczna gospodarka rynkowa Unii Europejskiej jest znakiem rozpoznawczym europejskiego stylu życia, łącząc wolność gospodarczą z zasadami społecznymi, co znalazło odzwierciedlenie w europejskim filarze praw socjalnych. Edukacja to jedna z polityk państw członkowskich oraz ich władz regionalnych i lokalnych. Poziom europejski odgrywa ważną rolę uzupełniającą, w szczególności jeśli chodzi o działania transgraniczne. Najważniejsze przykłady działań UE, to program Erasmus + i program Media. We wspólnym interesie wszystkich państw członkowskich jest pełne wykorzystanie potencjału edukacji. Wspólny wysiłek pozwoli Europie lepiej radzić sobie z nowymi wyzwaniami. Wizją na rok 2025 jest Europa, w której granice nie utrudniają uczenia się, studiowania i prowadzenia badań. Kontynent, na którym spędzanie czasu w innym państwie członkowskim – studiowanie, uczenie się lub praca – stał się standardem i gdzie, oprócz języka ojczystego, mówienie w dwóch innych językach stanie się normą. Jest to też wizja kontynentu, na którym ludzie mają silne poczucie swojej tożsamości jako Europejczyków, dziedzictwa kulturowego Europy i jej różnorodności. Realizacja tej wizji musi być wspólnym przedsięwzięciem. Będzie to oznaczać współpracę w kierunku wspólnej agendy, z pełnym poszanowaniem spółki zależnej.

W centrum tej wspólnej agendy leży idea wspólnej pracy na rzecz europejskiego obszaru edukacji opartego na zaufaniu, wzajemnym uznawaniu, współpracy i wymianie najlepszych praktyk, mobilności i wzrostu, które zostaną ustanowione do 2025 r. W tym za pośrednictwem uczynienia mobilności edukacyjnej rzeczywistością dla wszystkich, usunięcia przeszkód w uznawaniu kwalifikacji, zarówno na poziomie szkół, jak i szkolnictwa wyższego, modernizacji rozwoju programów nauczania, pobudzaniu nauki języków, tworzenia światowej klasy uniwersytetów europejskich, które mogą bezproblemowo współpracować ponad granicami, jak też poprawy edukacji, szkoleń i uczenia się przez całe życie oraz stymulowanie innowacji w edukacji w erze cyfrowej. Istotne staje się w tym kontekście udzielanie większego wsparcia nauczycielom, jak również zachowanie dziedzictwa kulturowego oraz wspieranie poczucia tożsamości i kultury europejskiej. Inwestowanie w ludzi wiąże się jednak z kosztami. Unia Europejska będzie musiała zaangażować się we współmierne inwestycje oparte na ludziach. Wspieranie młodych ludzi w zdobywaniu doświadczenia w innym państwie członkowskim będzie wymagało znacznego finansowania. Ambicje polityczne muszą zostać dostosowane

do środków działania i dlatego powinny znaleźć odzwierciedlenie w przyszłych dyskusjach na temat finansów UE⁵⁵⁴.

Edukacja odgrywa kluczową rolę w procesie integracji europejskiej. Stała się jednym z istotnych instrumentów Unii Europejskiej w procesie konstruowania tożsamości UE i obywatelstwa UE⁵⁵⁵. Jak stwierdza *E. Gellner*: „Nie gilotyina, ale (trafnie nazwany) doktorat d'état jest głównym narzędziem i symbolem władzy państwowej. Monopol legalnej edukacji jest teraz ważniejszy, bardziej centralny niż monopol legalnej przemocy”⁵⁵⁶. W rzeczy samej, edukacja jest jednym z głównych narzędzi mobilizacji, którą państwo scentralizowane wykorzystuje do „konstruowania” swoich obywateli. Stało się ono również jednym z narzędzi, które UE wykorzystuje w dążeniu do legitymizacji Unii⁵⁵⁷. Polityka edukacyjna UE przyczynia się do budowy obywatelstwa europejskiego poprzez upowszechnianie wymiany między członkami różnych kultur i zwiększanie świadomości obywateli na temat wspólnego europejskiego dziedzictwa kulturowego. Współpraca w edukacji jest narzędziem ułatwiającym wyjaśnienie przesłanek integracji europejskiej. Mobilność edukacyjna wzmacnia prawo obywateli UE do swobodnego przemieszczania się. Jest to instrument, który umacnia obywatelstwo UE i wynikające z niego prawa. Ma też potencjał, aby uczynić Europę bardziej namacalną dla społeczeństwa. Większość inicjatyw edukacyjnych koncentruje się na szkolnictwie wyższym, które uważa się za mniej wrażliwe z punktu widzenia suwerenności w porównaniu z innymi poziomami edukacji. Podczas gdy szkolnictwo wyższe jest nadal częścią procesu socjalizacji obywateli, nie ingeruje bezpośrednio w sfery polityk wewnętrznych państw członkowskich ze względu na dojrzałość uczniów⁵⁵⁸.

Z jednej strony kompetencje UE w zakresie kształtowania polityki oświatowej nie są wystarczające do zapewnienia edukacji na tak samo wysokim poziomie we wszystkich państwach UE, gdyż edukacja pozostaje w sferze kompetencji wyłącznych państw członkowskich. Z drugiej jednak strony polityka oświatowa, jako element polityki społecznej, wydaje się dawać UE możliwość tworzenia odpowiednich aktów

⁵⁵⁴ European Commission, Strengthening European Identity through Education and Culture, COM (2017) 673 final, s. 11. Zob. szerzej: European Commission, 10 trends Transforming Education as we know it, European Political Strategy Center, 2017.

⁵⁵⁵ *O. B. Özge*, Constructing.

⁵⁵⁶ *E. Gellner*, Nations and Nationalism.

⁵⁵⁷ Zob. *I. P. Bache*, The Europeanization, s. 231–248.

⁵⁵⁸ *O. B. Özge*, Constructing.

prawnych w celu poprawy warunków życia obywateli Unii, a temu ma służyć w swych założeniach mobilność edukacyjna. Unia jednak, szanując różnorodność państw członkowskich dąży do wyważenia również interesów politycznych, oddziałując miękkimi instrumentami na tworzenie polityk krajowych. W tym zakresie podejmuje działania, które mają na celu stworzenie ponadnarodowej przestrzeni edukacyjnej w Europie, w której kluczowe stają się pewne określone kompetencje uniwersalne.

Droga do zdobycia wykształcenia powinna być otwarta dla wszystkich, jednak oprócz dostępności równie istotne jest dążenie do stałego podnoszenia jakości nauczania. Wymogi współczesnego rynku pracy wyznaczają sposób definiowania edukacji także jako narzędzia, które powinno pozwolić młodym ludziom na zdobycie pracy dającej samodzielność zawodową oraz odpowiadającej ich aspiracjom. Wyrównywaniu szans powinno służyć wspieranie edukacyjne rodziców, jako pierwszych nauczycieli, powszechny dostęp do edukacji przedszkolnej, rozwijanie kompetencji kluczowych w nauczaniu szkolnym, przede wszystkim matematyczno-przyrodniczych i językowych. Działania te mogą przynieść efekt, jeśli zostaną potraktowane jako elementy procesu uczenia się przez całe życie, rozumianego jako aktywność w kształtowaniu posiadanych i zdobywaniu nowych umiejętności, pozwalających na dostosowanie się do dynamiki przemian rynku pracy w państwach członkowskich UE.

Rozdział III: Powszechność i równość w dostępie do edukacji w prawie europejskim

§ 1. Prawo do edukacji w świetle zakazu dyskryminacji w prawie europejskim

Tytułem wstępu warto podkreślić, że już w demokracji starożytnej Grecji znana była zasada równości. Isonomia – termin wywodzący się z prawa starożytnej Grecji, oznaczający ustrój polityczny, zapewniał obywatelom równość wobec prawa, a także prawo do równego udziału we władzy. Dla Ateńczyków demokracja oznaczała równość w podejmowaniu decyzji, (większość urzędników wyłaniano w drodze losowania)⁵⁵⁹. Dotyczyła jednak tylko mężczyzn, nie obejmowała kobiet, dzieci, ani cudzoziemców.

Zasada równości bliskiego nam kształtu nabrała przede wszystkim w Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r.⁵⁶⁰ w brzmieniu: „Ludzie rodzą się i pozostają wolni i równi w prawach”. Jak zostanie to omówione w dalszym toku rozważań, zasada równości oznacza w tym samym stopniu równość wobec prawa, a więc nakaz równego traktowania przez organy władzy publicznej w procesie stosowania prawa, jak też równość w prawie, czyli nakaz uwzględniania zasady równości przy kształtowaniu treści obowiązującego prawa. W chwili powstania deklaracja, jako rezolucja Zgromadzenia Ogólnego, nie tworzyła prawa międzynarodowego, nie miała wiążącego charakteru. Aktualnie uważa się ją za międzynarodowe prawo zwyczajowe⁵⁶¹. Z tego też wnioskuje się jej powszechne obowiązywanie. Warto dodać, że znawca prawa międzynarodowego zwyczajowego – *K. Wolfke* – podkreślał, że w prawie międzynarodowym obok norm traktatowych istotną rolę wciąż pełnią normy zwyczajowe. Przypomnieć należy, że art. 38 SMTS *expressis verbis* wymienia zwyczaj międzynarodowy jako jedno ze źródeł prawa międzynarodowego. *K. Wolfke* szczegółowo wskazuje na warunki, jakim musi odpowiadać powstanie zwyczaju międzynarodowego, stwierdzając, że zwyczaj „jest najbardziej plastycznym mechanizmem prawotwórczym i dla jego powstania potrzebny jest właściwie jeden ogólny warunek, aby praktyka była tego rodzaju, że

⁵⁵⁹ *B. Bravo, E. Wipszycka, M. Węcowski, A. Wolicki*, Historia starożytnych, s. 443.

⁵⁶⁰ Zob. <https://encyklopedia.pwn.pl/> (dostęp: 25.3.2019 r.).

⁵⁶¹ Więcej na temat zwyczaju w prawie międzynarodowym zobacz: *K. Wolfke*, Custom, s. 70.

uzasadnia domniemanie, iż została uznana przez państwa zainteresowane za prawnie wiążącą”⁵⁶². W jakim stopniu zatem przepisy europejskie warunkują skuteczność prawa do edukacji jako prawa podstawowego? W oparciu o wspomnianą wyżej Deklarację powstały Międzynarodowe paktów praw człowieka, czyli dwie umowy międzynarodowe, przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16.12.1966 r. Umowy te to Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych oraz Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Druga z umów w art. 2–5 określa zobowiązania państw-stron do podjęcia odpowiednich kroków, przy wykorzystaniu maksymalnych dostępnych im środków, w celu stopniowej, pełnej realizacji praw wskazanych w pakcie. Zobowiązuje państwa-strony do niedyskryminowania w gwarantowaniu wymienionych praw ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie, sytuację majątkową, urodzenie, czy jakiegokolwiek okoliczności.

Wśród praw wymienionych w art. 6–15 znajduje się prawo każdego do nauki. W jego ujęciu nauka powinna być obowiązkowa, bezpłatna i dostępna dla wszystkich na poziomie podstawowym, powszechnie dostępna dla wszystkich na poziomie średnim i w równym stopniu dostępna dla wszystkich na zasadzie zdolności. Przy czym dostępność nauczania na poziomie średnim i wyższym ma być realizowana między innymi przez stopniowe wprowadzanie bezpłatnej nauki. W obu Paktach istnieje tak samo brzmiący zapis: „zgodnie z Powszechną deklaracją praw człowieka ideał wolnej istoty ludzkiej korzystającej z wolności obywatelskiej i politycznej oraz wyzwolonej od lęku i niedostatku może być osiągnięty tylko wówczas, kiedy zostaną stworzone warunki zapewniające każdemu korzystanie z praw obywatelskich i politycznych oraz gospodarczych, społecznych i kulturalnych”.

Drugim, równie istotnym, aktem prawa międzynarodowego w zakresie ochrony praw człowieka, do których zalicza się prawo do nauki, jest Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Katalog praw zawarty w konwencji stanowi fundament każdego demokratycznego państwa należącego do RE. Ogromną wartością Konwencji jest jej mechanizm skargowy, a więc możliwość złożenia skargi indywidualnej albo międzypaństwowej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przystąpienie do Rady Europy wiąże się z przystąpieniem do EKPC i realizacją jej standardów, jak również pełnym

⁵⁶² Por. *K. Wolfke*, Rola zwyczaju, s. 7 i n.

wywiązywaniem się z obowiązków wynikających z orzecznictwa Trybunału, które owe standardy precyzuje⁵⁶³. Dynamika Konwencji świadcząca o tym, że jest to żywy instrument, nakłada na państwa liczne nowe obowiązki wynikające z przyjętych protokołów do Konwencji, albo wręcz nowej interpretacji przepisów⁵⁶⁴. Wystarczy przytoczyć jako przykład Protokół Nr 6 o zakazie kary śmierci w czasie pokoju i Protokół Nr 13 o całkowitym zakazie kary śmierci (także w czasie wojny), albo Protokół Nr 12 mówiący o ogólnym zakazie dyskryminacji⁵⁶⁵. Obowiązkiem każdego państwa jest pełne wdrożenie przepisów Konwencji. Obowiązkowe jest ponadto stosowanie standardów orzeczniczych przez wszystkie instytucje państwa włączając wymiar sprawiedliwości. Konwencja obowiązuje na terytorium państwa, ale również poza jego terytorium, gdy władza państwa tam się rozciąga. Ochroną na terytorium państwa są objęci obywatele, ale również osoby nieposiadające obywatelstwa lub osoby o innym obywatelstwie. Zgodnie z preambułą Konwencji rządy państw europejskich, przyjmując Konwencję, chciały podjąć kroki w celu zbiorowego zagwarantowania niektórych praw zamieszczonych w Powszechnej deklaracji praw człowieka. Artykuł 14 EKPC konstytuuje zakaz dyskryminacji, który zapewnia, że korzystanie z praw i wolności wymienionych w Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn⁵⁶⁶.

Równe traktowanie i niedyskryminacja stanowią obecnie najważniejsze wartości, na których opiera się porządek prawny Unii Europejskiej. Wpływają na kształtowanie instytucji rynku wewnętrznego, poszczególnych polityk, obywatelstwa Unii Europejskiej i są źródłem podstawowych praw jednostek⁵⁶⁷. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej uznaje równość wszystkich wobec prawa, a także zakazuje wszelkiej dyskryminacji⁵⁶⁸. Równość wobec prawa i prawo do niedyskryminacji stanowią zatem prawa podstawowe jednostki, które nie zależą od

⁵⁶³ Zob. *M. A. Nowicki*, Europejski Trybunał, s. 74.

⁵⁶⁴ Zob. szerzej: *M. A. Nowicki*, Wokół Konwencji, s. 978.

⁵⁶⁵ Zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/25-rocznica-ratyfikowania-przez-polske-europejskiej-konwencji-praw-czlowieka> (dostęp: 23.7.2019 r.).

⁵⁶⁶ Zob. szerzej: *A. Bodnar*, Wykonywanie, s. 141-143.

⁵⁶⁷ *B. Klos, J. Szymańczak* (red.), Zasada równości, s. 6.

⁵⁶⁸ Karta praw podstawowych UE definiuje prawa równościowe jako powszechne prawa jednostki, nie zaś jako prawa obywateli Unii – rozdział III KPP UE.

pochodzenia czy statusu ekonomicznego. Ponadto gwarancje równości i zakaz dyskryminacji są zawarte w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i stanowią część prawa UE jako zasady ogólne prawa⁵⁶⁹. W prawie UE nie rozróżnia się zasady równości od zasady niedyskryminacji i stosuje te nazwy zamiennie. W prawie polskim są to dwie odrębne zasady.

I. Zasada równości w prawie międzynarodowym wiążącym Unię Europejską i jej państwa członkowskie

Genezę idei równości i powiązanych z nią ściśle praw i wolności można wywodzić już z filozoficznej myśli społecznej starożytnych Greków i Rzymian, którzy jako pierwsi w swoich pismach i teoriach rozważali pojęcie równości, wolności oraz sprawiedliwości⁵⁷⁰. Równie obszerny jest dorobek współczesnej doktryny prawnej bowiem zagadnienie równości na płaszczyźnie stanowienia i stosowania prawa jest niezwykle ważne i interesujące⁵⁷¹.

W kontekście rozważań poświęconych dostępowi do edukacji dzieci i młodzieży zasada równości ma zasadnicze znaczenie. Staje się centrum odniesienia na gruncie analizy poświęconej efektywności i skuteczności prawa do edukacji. Jak już wykazano, prawo do edukacji, wraz z dostępem do niej, jest niezbywalnym prawem podstawowym związanym z godnością ludzką. Równocześnie dostęp do edukacji musi być otwarty dla wszystkich. Wydaje się, że prawo do edukacji to prawo naturalne, regulowane jednak przez prawo pozytywne. Zasada równości staje się równocześnie oczywistą ogólną zasadą prawa w kontekście dostępu do edukacji.

II. Teoretyczno-prawny zarys obowiązywania zasad

W filozofii pojęcie równości znane jest od wieków. Należy wspomnieć o rozważaniach i polemikach filozofów antycznych, przede wszystkim przedstawicieli szkoły stoików i sofistów, głoszących ideę równości rozumianej przez nich jako prawo

⁵⁶⁹ A. Zawidzka-Łojek, Zakaz dyskryminacji, s. 16; zob. szerzej także: W. Czaplinski, Odpowiedzialność państwa.

⁵⁷⁰ Prawa i wolności obywatelskie w Polsce po 1918 r. w świetle rozwiązań konstytucyjnych – zarys historyczno-prawny. Opracowania tematyczne OT - 607, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2011, s. 3.

⁵⁷¹ P. Pogodzińska, Metody interpretacji, s. 49.

naturalne, niweczone jednak przez prawa ludzkie, co szczególnie podkreślał Hippiasz⁵⁷².

Tytułem ogólnego wstępu do teorii prawa, tu w relewantnej dla analizy części, przypomnę, że integralna filozofia prawa proponuje jego podział na normy-zasady i normy-reguły. Wybitny i wpływowy przedstawiciel analitycznej teorii prawa i pozytywizmu prawniczego *H. L. A. Hart* wskazuje, że „kluczem do nauki prawoznawstwa”, a zatem istotą prawa jest połączenie reguł (*rules*) pierwotnych i wtórnych⁵⁷³. Pierwsze z nich zobowiązują ludzi do określonych zachowań oraz powstrzymywania się od innych. Reguły wtórne *H. L. A. Hart* określa natomiast jako „pasożytnicze” wobec pierwotnych: wskazują one bowiem sposób w jaki ludzie mogą tworzyć nowe reguły pierwotne oraz modyfikować albo odwoływać już istniejące. Poglądy *Harta* należałoby przeciwstawić poglądom *R. Dworkina*, znanego filozofa prawa i polityki, krytyka pozytywizmu prawniczego (w szczególności w wersji zaproponowanej przez ww. *Harta*), określanymi w literaturze jako trzecia droga w nauce prawa. Łączy ona w sobie zalety koncepcji prawnonaturalnych i pozytywistycznych. Z jednej bowiem strony *R. Dworkin* krytykuje pozytywistyczną koncepcję prawa jako wyłącznie zbiór reguł, z drugiej zaś nie decyduje się na wprowadzenie do prawa elementów prawnonaturalnych. Odpowiedzią *R. Dworkina* jest rozszerzenie zakresu pojęcia prawa poza reguły i pewne rozmycie granic prawa i moralności⁵⁷⁴. Prawo dla *R. Dworkina* składa się nie tylko z reguł w ujęciu *H. L. A. Harta*. *R. Dworkin* posługuje się pojęciem „norm”, które mogą funkcjonować zarówno, jako hartowskie reguły jak i jako zasady, które dla *H. L. A. Harta* nie należały do systemu prawnego. Ich cechą charakterystyczną jest to, że w odróżnieniu od reguł, które mogą zostać spełnione albo nie, zasady podlegają wyważeniu. W przypadku, gdy zasady „krzyżują” się ze sobą, konflikty te mogą być rozwiązane poprzez uwzględnienie jednej z zasad w większym, a drugiej zaś w mniejszym stopniu.

Zasady prawne odgrywają szczególnie istotną rolę jako łącznik pomiędzy prawem rozumianym tu w sposób „pozytywistyczny”, to znaczy jako system złożony wyłącznie z reguł, a innymi systemami normatywnymi, w tym także moralnością⁵⁷⁵. Prawo to bowiem nie tylko reguły, lecz także niezliczona ilość zasad kształtujących

⁵⁷² *E. Bloch*, *Natural Law*, s. 7–8.

⁵⁷³ *H. L. A. Hart*, *Pojęcie prawa*, s. 117 i n.

⁵⁷⁴ Zob. *R. Dworkin*, *Biorąc prawa*.

⁵⁷⁵ *M. Zirk-Sadowski*, *Wprowadzenie*, s. 168 i n.

się na przestrzeni dziejów danej wspólnoty oraz oparte na tych zasadach wcześniejsze decyzje⁵⁷⁶. W polskiej literaturze przedmiotu pojęcie to może być rozumiane na trzy sposoby: po pierwsze, jako pewne wypowiedzi dyrektywne, po drugie jako nazwy dla pewnego typu rozwiązań instytucjonalnych oraz, po trzecie, jako postulaty definicyjne dla określonych pojęć języka prawnego lub prawniczego⁵⁷⁷. W zagranicznej literaturze filozoficznoprawnej szczególne znaczenie zasadom prawa przypisuje się w teoriach *R. Dworkina* (tj. normy-zasady) oraz *R. Alexy'ego*⁵⁷⁸. Oczywiście już samo pojęcie „zasad prawa”, bez wskazania na prawo unijne, stanowi jedno ze szczególnie złożonych zagadnień filozofii i teorii prawa. Nie będzie zatem przesadą stwierdzenie, że próba odpowiedzi na pytanie o istotę zasad ogólnych prawa unijnego rodzi więcej pytań niż odpowiedzi. Pojęcie „zasad prawa” jest jednym ze szczególnie szeroko dyskutowanych zagadnień filozofii i teorii prawa.

Prawne doktryny zasad należą do ogólnej części dyskursu wewnątrz prawnego, tj. dotyczącego funkcjonowania systemu prawnego. Nauka taka różni się od podejścia, w którym materiał prawny jest analizowany z perspektywy nauk społecznych, kiedy poszukuje się na przykład faktycznych ograniczeń lub motywów wpływających na prawo. W nauce zorientowanej na zasady nie pojawiają się twierdzenia dowodzące związków przyczynowo-skutkowych⁵⁷⁹. Nie zajmuje się ona empirycznymi „przyczynami”, lecz argumentami dotyczącymi „powodów”. Przyczyny i powody dotyczą różnych zainteresowań kognitywnych oraz struktur argumentacji. Właściwie występuje tu korelacja z filozofią prawa, która obecnie często posługuje się argumentami opartymi na zasadach⁵⁸⁰.

III. Zasada podstawowa w prawie europejskim

Relacja między dyskursem dotyczącym zasad w filozofii prawa oraz w doktrynie prawa jest niewyraźna i skomplikowana. Użycie słowa „zasada” w tekście traktatu ma charakter atrybutywny. W ten sposób twórca traktatu nadaje większe

⁵⁷⁶ *R. Dworkin*, Imperium prawa, s. 229.

⁵⁷⁷ Zob. np. *S. Wronkowska*, Sposoby pojmowania, s. 167; zob. także *S. Wronkowska*, *M. Zieliński*, *Z. Ziemiński*, Zasady prawa, s. 28–29.

⁵⁷⁸ Tu zasady jako nakazy optymalizacyjne, zob. np. *R. Alexy*, On Structure, s. 295 i n.

⁵⁷⁹ Szerszy termin socjologiczny, w którym zasady obejmują aksjomaty empiryczne, przyczynowe i normatywne, *S. D. Krasner*, Structural Causes, s. 185, 186.

⁵⁸⁰ Ujęcie tego dyskursu *J. Rawls*, A Theory, s. 52; *R. Dworkin*, Taking Rights, s. 22; *J. Habermas*, Between Facts, s. 168 i 197.

znaczenie określonego elementowi lub nawet całym postanowieniom i ułatwia czytelnikowi orientację w tekście, który jest trudny do zgłębienia. Jednocześnie zasada zwykle ustanawia wymogi ogólne⁵⁸¹. W swojej wpływowej teorii *R. Alexy* rozróżnia zasady i reguły oraz charakteryzuje te pierwsze jako dyrektywy optymalizacyjne podlegające rozpatrzeniu⁵⁸². *A. Bogdandy* zauważa jednak, że kategoryczne rozróżnianie reguł i zasad, na których opiera się ta teoria, nie jest w pełni przekonujące⁵⁸³. Słowo „zasada” oznacza nie tylko termin z zakresu prawa pozytywnego UE, lecz także z zakresu analizy orzecznictwa. Jest on niezbędny dla wypełnienia zadań nauki prawa. Prowadzone są jednak debaty o tym, czym właściwie jest „zasada”. Za tym terminem stoją konkurujące ze sobą koncepcje prawa⁵⁸⁴. Jest to słuszne, ponieważ definicja terminu orzeczniczego nie dotyczy prawdy, lecz tego, co jest zasadne w świetle celu naukowego. W ten sposób *A. von Bogdandy* w swoich rozważaniach dochodzi do zasad podstawowych.

Zasada podstawowa jest terminem z zakresu nauki prawa używanym w celu identyfikacji i interpretacji w tradycji konstytucjonalizmu tych norm prawa pierwotnego, które mają normatywną funkcję fundamentów całego porządku prawnego Unii. Określają one odpowiednie fundamenty legitymacyjne z uwagi na konieczność uzasadnienia sprawowania władzy publicznej⁵⁸⁵. W tym kontekście taki sposób pojmowania wiąże się z koncepcją zasad w prawie pierwotnym: zasady te są specjalnymi normami prawnymi, dotyczącymi całokształtu porządku prawnego. Zasady podstawowe, jako podkategoria, określają nadrzędne normatywne ramy odniesienia dla całości prawa pierwotnego, a faktycznie – dla całokształtu porządku prawnego Unii Europejskiej. Ta materialna koncepcja zasad podstawowych nie obejmuje wszystkich norm (czy elementów norm), określanych mianem zasad w traktatach lub w orzecznictwie TSUE, a jedynie kilka postanowień, które nazywa się również zasadami podstawowymi lub strukturalnymi w konstytucjach krajowych⁵⁸⁶. W prawie unijnym konieczne jest rozróżnienie między zasadami, szczególnie

⁵⁸¹ *A. Bogdandy*, Podstawowe zasady, s. 9 i n.

⁵⁸² Szczegółowo *R. Alexy*, Theorie, s. 75.

⁵⁸³ *A. Jakab*, Prinzipien, s. 37.

⁵⁸⁴ Podstawowe *R. Dworkin*, Biorąc prawa; *R. Alexy*, Theorie, s. 72; na temat debaty *R. Guastini*, Distinguendo, s. 115; *M. L. Fernandez Esteban*, The Rule, s. 39; *M. Koskenniemi*, General Principles, s. 359.

⁵⁸⁵ Na temat terminu *principe fondateur* *J. Molinier*, Les principes, s. 24; podobnie *R. Dworkin*, Biorąc prawa, s. 22.

⁵⁸⁶ Bardziej szczegółowo *H. Dreier*, (w:) *H. Dreier* (red.), Grundgesetz-Kommentar, art. 20 (Einführung), ust. 5, 8; *F. Reimer*, Verfassungsprinzipien, s. 26.

zasadami podstawowymi a celami. Z jednej strony, Unia opiera się na zasadach (art. 6 ust. 1 TUE), a zasady ograniczają działania państw członkowskich i Unii. Z drugiej zaś – zasady te określają zamierzone skutki w realiach społecznych. Powiązanie celów i zasad, jak na przykład w art. 3 ust. 1 TUE, nie narusza tego rozróżnienia. Rozdzielenie celów integracji i zasad konstytucyjnych sugeruje również niedostatki podejścia funkcjonalistycznego do integracji europejskiej⁵⁸⁷.

Nauka prawa publicznego międzynarodowego posługuje się również terminem „zasada konstytucyjna”⁵⁸⁸. Powstaje jednak pytanie, czy zasady ogólne prawa publicznego międzynarodowego lub zasady poszczególnych traktatów – w szczególności Karty Narodów Zjednoczonych, Paktów Praw Człowieka lub Umowy WTO – muszą być uwzględniane w analizie zasad podstawowych Unii. Artykuł 3 ust. 5 TUE można rozumieć w tym znaczeniu, a traktaty międzynarodowe stoją ponad prawem pochodnym, dotyczy to również zasad ogólnych prawa międzynarodowego⁵⁸⁹. Jednak bliższa analiza orzecznictwa pokazuje, że normy prawa międzynarodowego, z wyjątkiem postanowień EKPC⁵⁹⁰, nie odgrywają decydującej roli w sprawowaniu władzy publicznej przez Unię. Podstawową decyzję wyraża już orzeczenie w sprawie *Costa przeciwko E.N.E.L.* Choć wyrok w sprawie *van Gend end Loos* określił prawo UE jeszcze mianem „nowego porządku prawnego prawa międzynarodowego”, to od czasów sprawy *Costa* TSUE mówi wyłącznie o „nowym porządku prawnym” *tout court*⁵⁹¹. Dominujący sposób rozumienia konstytucjonalizmu europejskiego nie postrzega go jako podkategorii nadrzędnego konstytucjonalizmu międzynarodowego⁵⁹².

⁵⁸⁷ A. von Bogdandy, Podstawowe zasady; zob. też: K. Wójtowicz, Constitutional, s. 217.

⁵⁸⁸ S. Kadelbach, T. Kleinlein, International Law, s. 303.

⁵⁸⁹ Wyrok TSUE z 16.6.1998 r., *A. Racke GmbH & Co. przeciwko Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, ECLI:EU:C:1998:293, pkt. 45–51.

⁵⁹⁰ Należy także odnotować odrzucenie skutku bezpośredniego w odniesieniu do konwencji ONZ o prawie morza w wyroku TSUE z 3.6.2008 r., *The Queen, na wniosek International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) i inni przeciwko Secretary of State for Transport*, C-308/06, ECLI:EU:C:2008:312, pkt 42.

⁵⁹¹ Na temat zorientowanej na zasady interpretacji prawa pierwotnego zob. sprawy C-402/05 P i C-415/05 P, pkt. 303; ponadto wyrok TSUE z 25.7.2002 r., *Union de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie*, C-50/00 P, ECR 2002, I-6677, pkt 44; wyrok TSUE z 27.2.2007 r., *Gestoras Pro Amnistia i inni przeciwko Radzie*, C-354/04, ECLI:EU:C:2007:115, pkt 51; wyrok TSUE z 27.2.2007 r., *Segi i inni przeciwko Radzie*, C-355/04, ECLI:EU:C:2007:116, pkt 51; na temat zorientowanej na zasady interpretacji prawa wtórnego zob. wyrok TSUE z 27.6.2006 r., *Parlament przeciwko Radzie*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, pkt 70; wyrok TSUE z 27.6.2007 r., *Ordre des barreaux francophones et germanophone*, C-305/05, ECLI:EU:C:2007:383, pkt 28; zob. też: K. Wójtowicz, Autonomia prawa, s. 262–271.

⁵⁹² J. d'Aspremont, F. Dopagne, Two Constitutionalisms.

Od prawa międzynarodowego, które opiera się na współpracy suwerennych państw, prawo Unii odróżnia cel integracyjny Unii. Osiągnięcie celów UE wymaga od państw członkowskich przekazania na jej rzecz prawotwórczych kompetencji oraz – w oparciu o nie – podejmowania decyzji większością głosów, co także różni Unię od innych organizacji międzynarodowych. Wspólne wykonywanie powierzonych kompetencji służy osiągnięciu traktatowo uzgodnionych celów. Również zinstytucjonalizowany proces tworzenia prawa jest szczególną cechą prawa unijnego. Z wyjątkiem traktatów założycielskich prawo to jest tworzone przez instytucje UE, które dysponują kompetencjami prawotwórczymi, a więc źródłem tak stanowionego prawa nie jest bezpośrednio wyrażona wola państw. Źródłem prawa międzynarodowego są zaś umowy międzynarodowe zawierane głównie przez państwa oraz prawo zwyczajowe, którego treść kształtuje praktyka państw. W prawie unijnym zwyczaj nie odgrywa istotnej roli. Źródła prawa Unii tworzą układ hierarchiczny, z prawem pierwotnym na szczycie i aktami instytucjonalnymi, które mają niższą moc prawną. W prawie międzynarodowym nie znajdujemy takiej hierarchii. Stosowanie zasad prawa międzynarodowego w unijnym porządku prawnym zostało uzależnione przez TSUE od tego, czy określona zasada prawa międzynarodowego da się pogodzić z prawem UE. W prawie unijnym nie obowiązuje charakterystyczna dla prawa międzynarodowego zasada wzajemności. W konsekwencji państwa członkowskie nie mogą uzasadnić niewykonania zobowiązania wobec UE tym, że inne państwo też tego zobowiązania nie wykonało.

Zdaniem *A. von Bogdandy*'ego istnieją poważne przyczyny, dla których prawo UE należy traktować jako jeden porządek prawny, rozgraniczając go, z jednej strony, od porządków prawnych państw członkowskich, z drugiej zaś – od prawa międzynarodowego. Należy przede wszystkim podkreślić fuzję organizacyjną: od 1994 r. to zawsze Rada UE jest wskazywana jako organ legislacyjny w aktach prawnych, przyjmowanych na mocy tytułów V i VI TUE, a nie państwa członkowskie. Co więcej, ta jedność została wyraźnie nakazana w kontekście zasady ochrony praw podstawowych⁵⁹³, a ponadto, może być oparta na postanowieniach, takich jak: art. 1 lub art. 48 i n. TUE⁵⁹⁴. W tym świetle wydaje się słuszne, aby TSUE rozszerzał zakres

⁵⁹³ Na temat jednolitych standardów wyrok TSUE z 30.5.2007 r., *Advocaten voor de Wereld VZW przeciwko Leden van de Ministerraad*, C-303/05, ECLI:EU:C:2007:261, pkt. 45.

⁵⁹⁴ Szczegółowo *A. von Bogdandy*, *The Legal Case*, s. 887; podobnie: *C. Stumpf*, (w:) *J. Schwarze* (red.), *EU-Kommentar*, art. 3 TUE ust. 1.

zasad prawa UE na akty przyjęte zgodnie z tytułami V i VI TUE⁵⁹⁵. Założenie jedności prawnej UE można także uzasadnić poprzez zasadę spójności, która z kolei opiera się na zasadzie równości. Stanowi ona punkt zbiegu dla akademickiego budowania systemu, a zarazem jedności, i pozwala na krytykę, nierozzerwalnie związaną z prawem różnych logik regulacyjnych i linii orzeczniczych. W prawie pozytywnym można to wywnioskować na podstawie zasady równości (art. 20 KPP UE)⁵⁹⁶.

Według A. Zawidzkiej-Łojek pojęcie ogólnych zasad prawa nie jest oczywiście charakterystyczne tylko dla unijnego porządku prawnego⁵⁹⁷. W literaturze wskazuje się, iż ogólne zasady prawa powinny być możliwe do stosowania we wszystkich porządkach prawnych⁵⁹⁸, ponieważ odzwierciedlają wartości towarzyszące europejskiej kulturze prawnej od jej zarania. Uwaga ta odnosiła się pierwotnie przede wszystkim do reguł proceduralnych wywodzących się z prawa rzymskiego, takich jak *lex retro non agit*, *ne bis in idem*, *lex specialis derogat legi generali*, etc.⁵⁹⁹. Rozwój prawa prowadzi do wzrostu znaczenia i zakresu zastosowania ogólnych zasad prawa w znaczeniu norm o charakterze materialnym, tj. przede wszystkim zasady słuszności, równości i sprawiedliwości (*ex aequo et bono*), zasady dobrej wiary (*bona fide*), czy zasady poszanowania umów (*pacta sunt servanda*)⁶⁰⁰. Poszukując istoty ogólnych zasad prawa można odwołać się także do prawa międzynarodowego. W prawie międzynarodowym publicznym ogólne zasady prawa zostały ujęte, w przywoływanym już art. 38 ust. 1 SMTS, określającym podstawy wyrokowania MTS, tradycyjnie pomocniczo stosowanym dla ustalenia katalogu źródeł prawa międzynarodowego⁶⁰¹. Statut MTS nie wymienia konkretnych zasad ogólnych, posługuje się tylko zbiorczą kategorią „ogólnych zasad prawa uznanych przez narody cywilizowane”, co współcześnie rozumieć należy jako odwołanie do wywiedzenia

⁵⁹⁵ Bardziej szczegółowo K. Lenaerts, T. Corthaut, Towards an Internally, s. 495; T. Giegerich, Verschmelzung, s. 1. Jednak TSUE czasem określa prawo UE i WE jako „zintegrowane, choć różne porządki prawne”, zob. połączone sprawy: C-402/05 P i C-415/05 P, pkt 202.

⁵⁹⁶ A. von Bogdandy, Podstawowe zasady, s. 4.

⁵⁹⁷ A. Zawidzka-Łojek, Zakaz dyskryminacji, s. 2.

⁵⁹⁸ Na taki sposób rozumienia ogólnych zasad prawa zwraca uwagę J. Sozański: J. Sozański, Prawa zasadnicze, s. 49.

⁵⁹⁹ Fakt ten podkreśla I. Brownlie, Principles of Public, 1990, s. 18.

⁶⁰⁰ J. Sozański, Prawa zasadnicze, s. 49 i n.

⁶⁰¹ Pionierem badań w zakresie roli ogólnych zasad prawa w prawie międzynarodowym (przede wszystkim

prywatnym) był H. Lauterpacht (Private Law Sources). Na temat znaczenia ogólnych zasad prawa w prawie międzynarodowym zob. W. Czapliński, A. Wyrozumski, Prawo międzynarodowe publiczne, 2004, s. 98–110.

zasad ogólnych z porządków prawnych państw świata, a ściślej rzecz ujmując, z porównania tych porządków prawnych i ich podstaw aksjologicznych⁶⁰². Ogólne zasady prawa w znaczeniu przyjętym w Statucie MTS to „niepisane normy prawne, o szerokim zakresie zastosowania, uznane w prawie wewnętrznym państw, nadające się do przetransponowania na poziom prawa międzynarodowego”⁶⁰³. Statut MTS nie może oczywiście stanowić bezpośredniej podstawy do sformułowania zasad ogólnych prawa unijnego, przede wszystkim z uwagi na autonomiczny charakter prawa unijnego w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, może być natomiast przywołany jako jedna z możliwych inspiracji do wykreowania tych zasad.

W prawie unijnym nie została zawarta ani definicja legalna ogólnych zasad prawa, ani ich wiążący katalog⁶⁰⁴. T. Tridimas w wielokrotnie cytowanej tu pracy poświęconej zasadom ogólnym prawa unijnego wyróżnia zasady wynikające z koncepcji rządów prawa i idei demokracji, takie jak ochrona praw podstawowych, równość, proporcjonalność, pewność prawa, oraz zasady systemowe, leżące u podstaw unijnego porządku prawnego i określające jego autonomię, czyli zasady: pierwszeństwa, przyznania, skutku bezpośredniego, równowagi instytucjonalnej, pomocniczości, lojalności⁶⁰⁵.

IV. Równość w prawie europejskim

Równość zawiera w sobie dwa elementy: równość w prawie i równość wobec prawa. Odwołują się one do dwóch etapów działania prawa – jego tworzenia i stosowania. Równość w prawie (zwana także równością formalną) oznacza formułowanie przepisów w taki sposób, aby zapewnić takie samo kształtowanie sytuacji prawnej takich samych podmiotów. Zasadę tę sformułował już *Arystoteles*, mówiąc, że podobne rzeczy powinny być traktowane podobnie, tymczasem niepodobne – różnie, jednak proporcjonalnie do ich zróżnicowania. Podobieństwo osób lub grup osób powinno być określane ze względu na ich pewną istotną cechę⁶⁰⁶.

⁶⁰² Por. art. 21 ust. 1 lit. c Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708 ze zm.), który używa pojęcia „ogólne zasady prawa wyinterpretowane przez Trybunał [MTK] z praw krajowych różnych systemów prawnych świata”. Zob. także: *M. D. Evans* (red.), *International Law*, s. 131.

⁶⁰³ *A. Zimmerman, C. Tomuschat, K. Oellers-Frahm* (red.), *The Statute*, s. 768–769.

⁶⁰⁴ *A. Zawadzka-Łojek*, *Zakaz dyskryminacji*, s. 3.

⁶⁰⁵ *T. Tridimas*, *General Principles*, 2012, s. 4–5.

⁶⁰⁶ *W. Burek, W. Klaus*, *Definiowanie dyskryminacji*, s. 77.

Zdefiniowanie podobieństwa, czyli wybór tej cechy, może okazać się problematyczne. Wówczas, zdaniem *W. Sadurskiego*, to słuszność oraz sprawiedliwość powinny stanowić podstawę do określenia, kto powinien być lub jest równy⁶⁰⁷. Pomocne może się stać przy tym pojęcie godności i równości każdego człowieka, które rozumiane jest jako niezbywalne prawo podstawowe. Druga zasada – równości wobec prawa – oznacza natomiast, że prawo powinno być jednakowo, równo (to znaczy zgodnie z taką samą regułą) stosowane wobec wszystkich członków społeczeństwa, posiadających określoną, istotną cechę wspólną. Należy zauważyć, że takie sformułowanie zasady równości wobec prawa dopuszcza, a wręcz nakazuje, odmienne traktowanie podmiotów różnych.

Zdaniem *B. Williams* „w każdej sytuacji nierównego traktowania ludzi musi zostać podana odpowiednio istotna racja lub zasada usprawiedliwiająca tego typu nierówności”⁶⁰⁸. Samo różnicowanie w uprawnieniach jest dopuszczalne, o ile towarzyszy mu odpowiedni cel i zachowane są odpowiednie proporcje⁶⁰⁹. Racje usprawiedliwiające nierówne traktowanie powinny odzwierciedlać zgodny z prawem cel, a przepisy krajowe służące realizacji tego celu muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności⁶¹⁰. Poszanowanie zasady proporcjonalności wymaga, aby każde ograniczenie prawa podmiotowego „w możliwie najwyższym stopniu godziło wymogi równego traktowania z realizowanym celem”⁶¹¹.

R. Dworkin zauważa, że wykluczenie i różnicowanie jest nieodłącznym elementem prawa jako systemu⁶¹². Nie wszystkim jednostkom przepisy przyznają takie same uprawnienia. Na część podmiotów celowo nałożono ograniczenia co do możliwości egzekwowania niektórych uprawnień. Na przykład nie każdy może zawrzeć związek małżeński, chociażby ze względu na wiek. Jednak, jak słusznie zauważa *A. Kojder*, istotny jest nie tyle sam fakt istnienia zróżnicowania, a powody jego wprowadzenia. Za dopuszczalne uważa takie rozróżnienia, których źródłem są określone zachowania człowieka, na przykład w postaci ograniczania praw osób, które popełniły czyny zabronione. Za niedopuszczalne uznaje jednak ograniczenia

⁶⁰⁷ *W. Sadurski*, *Równość*, s. 59–60, 63–64.

⁶⁰⁸ *B. Williams*, *The Idea of Equality*, s. 231.

⁶⁰⁹ *M. Wandzel*, *Równe traktowanie*, s. 12–13.

⁶¹⁰ *A. Zawadzka-Łojek*, *Zakaz dyskryminacji*, s. 3.

⁶¹¹ Tak np. wyrok TSUE z 19.3.2002 r., *H. Lommers przeciwko Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, C-476/99, ECLI:EU:C:2002:183, pkt 39 oraz wyrok TSUE z 22.11.2005 r., *Werner Mangold przeciwko Rüdiger Helm*, C-144/04, ECLI:EU:C:2005:709, pkt 65.

⁶¹² *R. Dworkin*, *Biorąc prawa*.

podyktowane uprzedzeniami. Wykluczenia z powodów biologicznych, społecznych tożsamości, preferencji seksualnej, wyznania religijnego, obyczajowości uznaje się współcześnie za nieusprawiedliwione. Takie i podobne odmienności pomiędzy ludźmi nie powinny różnicować ich sytuacji prawnej.

Artykuł 6 TL zawiera zobowiązanie UE do przystąpienia do EKPC. Unia Europejska jest podmiotem prawa międzynarodowego⁶¹³. Ma też zdolność traktatową, co zostało określone w art. 216 ust. 1 TFUE. Umowy międzynarodowe zawarte przez UE wiążą zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE instytucje Unii i państwa członkowskie⁶¹⁴. Unia Europejska jest zatem zobowiązana do przestrzegania zasad prawa międzynarodowego, jednak ich stosowanie podlega kontroli Trybunału Sprawiedliwości, który ocenia zgodność tych zasad z charakterem prawa UE. Powstanie Unii Europejskiej było swego rodzaju eksperymentem w zakresie prawa międzynarodowego⁶¹⁵. Chociaż pogląd, że Unia Europejska jest i pozostaje tworem prawa międzynarodowego może wydawać się logiczny, w rzeczywistości jest mocno kwestionowany. Przyczyniły się do tego niektóre orzeczenia TSUE oraz rozwój doktryny. Aktualnie powszechne są opinie, według których „nawet jeśli EWG była zgodną ze statusem międzynarodowym organizacją we wczesnych latach (co jest mało prawdopodobne) jej rozwój spowodował, że wyrosła ponad ten charakter”⁶¹⁶. Unia Europejska okazała się tak osobliwa, że wielu prawników UE zaczęło argumentować, iż nigdy nie była organizacją międzynarodową, ale „czymś innym”, porządkiem prawnym *sui generis*, który nie pasuje do tradycyjnej dychotomii między federalnymi państwami i organizacjami międzynarodowymi⁶¹⁷.

Jednakże tego poglądu nie podzieliła cała doktryna. Zostało to zakwestionowane przez prawników zajmujących się prawem międzynarodowym, którzy niezmiennie uważali UE za organizację międzynarodową. „Niezależnie od tego, jak bardzo *sui generis* może być UE, często jest uważana za najbardziej idealny

⁶¹³ Zob. I. Macleod, I. D. Hendry, S. Hyett, *The External*, s. 124; A. Aust, *Modern Treaty Law*, s. 18; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, 2014, s. 56; N. A. Neuwahl, *Legal Personalist*, s. 4; M. Frankowska, *Prawo traktatów*, s. 41, 53; wyrok MTS z 22.7.1952 r., *Anglo-Iranian Oil Co. (United Kingdom przeciwko Iran)* (Jurisdiction), 1952, I.C.J Reports 93; M. N. Shaw, *International Law*, s. 259–260.

⁶¹⁴ K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne*, s. 17; zob. też: I. Brownlie, *Principles of Public*, 2003, s. 651 oraz M. N. Shaw, *International Law*, s. 260, jak też R. Frid, *The Relations*, s. 20.

⁶¹⁵ D. J. Bederman, *The Souls*, s. 276–377.

⁶¹⁶ S. Douglas-Scott, *Constitutional Law*, s. 260.

⁶¹⁷ J. H. H. Weiler, H. R. Ulrich, *Constitutional or International*, s. 331–364.

model oraz wzór do naśladowania dla innych organizacji międzynarodowych”⁶¹⁸. Kontrast pomiędzy tym dwustronnym naukowym postrzeganiem UE (w kontekście prawa UE i prawa międzynarodowego) w kwestii jej kwalifikacji prawnej jest godny uwagi. Najbardziej skomplikowane argumenty prezentują niektórzy naukowcy zajmujący się międzynarodowym prawem publicznym, którzy kwestionują oddzielenie prawa UE od prawa międzynarodowego⁶¹⁹. Przeciwne stanowisko prezentował głównie TSUE⁶²⁰.

W opinii TSUE z 18.12.2014 r.⁶²¹ na temat projektu umowy w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jednoznacznie zadeklarował ochronę autonomii prawa UE. Stwierdził problemy zgodności tego porozumienia z prawem Unii, przypomniał, że problem braku podstawy prawnej przystąpienia Unii do EKPC został rozwiązany w Traktacie z Lizbony, podkreślił, iż z tego względu, że Unia nie może być uznawana za państwo, przystąpienie to musi uwzględniać szczególne cechy Unii, czego właśnie wymagają warunki przystąpienia określone w samych traktatach.

Mając na uwadze powyższe uściślenie, Trybunał zauważył przede wszystkim, że wskutek przystąpienia, EKPC jak każda inna umowa międzynarodowa zawarta przez Unię wiązałyby instytucje Unii i państwa członkowskie i w związku z tym stanowiłyby integralną część prawa Unii. W takim przypadku Unia, tak jak każda inna układająca się strona, podlegałyby kontroli zewnętrznej mającej na celu zapewnienie przestrzegania praw i wolności przewidzianych w EKPC. Unia i jej instytucje podlegałyby zatem mechanizmom kontroli przewidzianym w tej Konwencji, a w szczególności decyzjom i wyrokom Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał stwierdził, że w sposób oczywisty nierozzerwalnie związane z samą koncepcją kontroli zewnętrznej jest to, że z jednej strony wykładnia EKPC dokonana

⁶¹⁸ J. Klabbers, *The Changing Image*, s. 221–255, a zwłaszcza s. 224.

⁶¹⁹ A. Pellet, *Les fondements*, s. 193–271; P.-M. Dupuy, *L’unité*, s. 438–450; A. Marschik, *Subsysteme*, s. 193–305.

⁶²⁰ Zob. wyrok TSUE z 19.11.2001 r., *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*, sprawy połączone C-6/90 i C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428, pkt 31; zob. też opinię rzecznika generalnego Maduro w sprawie C-402/05 Kadi, którego zdaniem TSUE w sprawie *van Gend en Loos* uznał Traktat EWG za nowy porządek prawny, który „był, lecz różny od istniejącego porządku prawnego międzynarodowego prawa publicznego” (Opinia rzecznika generalnego Miguela Poiaresa Maduro przedstawiona 23.1.2008 r. w sprawach połączonych P, *Kadi i Al Barakaat przeciwko Radzie*, C-402/05 P i C-415/05, ECLI:EU:C:2008:11, pkt 21).

⁶²¹ Opinia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Nr 2/13 z 18.12.2014 r., ECLI:EU:C:2014:2454.

przez ETPC wiązałyby Unię i wszystkie jej instytucje, oraz że dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości wykładnia prawa uznanego w EKPC nie byłaby wiążąca dla ETPC. Trybunał uściślił jednak, że taka sytuacja nie może mieć miejsca w wypadku wykładni dokonanej przez Trybunał w odniesieniu do prawa Unii, a zwłaszcza Karty praw podstawowych. W tym względzie Trybunał podkreślił w szczególności, że w zakresie, w jakim EKPC przyznaje układającym się stronom uprawnienie do ustanowienia wyższych standardów ochrony niż te zagwarantowane konwencją, należy zapewnić koordynację między EKPC i Kartą praw podstawowych. W przypadku, gdy prawa uznane w Karcie praw podstawowych odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, uprawnienie przyznane państwom członkowskim w EKPC musi bowiem pozostać ograniczone do tego, co konieczne, by uniknąć sytuacji, w której poziom ochrony przewidziany w Karcie, jak również pierwszeństwo, jednolitość i skuteczność prawa Unii zostałyby zagrożone. Trybunał stwierdził, że projekt porozumienia nie zawiera żadnego postanowienia, które zapewniałoby taką koordynację.

Trybunał podkreślił też, że podejście przyjęte w projekcie porozumienia polegające na utożsamieniu Unii z państwem i przypisaniu Unii roli identycznej pod każdym względem z rolą każdej innej układającej się strony nie uwzględnia właśnie specyficznego charakteru Unii. W szczególności podejście to nie bierze pod uwagę okoliczności, iż państwa członkowskie zgodziły się, że stosunki między nimi w dziedzinach, w których kompetencje zostały przeniesione z państw członkowskich na Unię, są regulowane prawem Unii z wyłączeniem wszelkiego innego prawa. Wymagając, by Unia i państwa członkowskie były uznawane za układające się strony nie tylko w ich stosunkach z układającymi się stronami, które nie są członkami Unii, lecz także w ich wzajemnych stosunkach, EKPC wymagałaby, by każde państwo członkowskie sprawdzało, czy inne państwa członkowskie przestrzegają praw podstawowych, pomimo że prawo Unii przewiduje wzajemne zaufanie między tymi państwami członkowskimi. W tych okolicznościach przystąpienie mogłoby zachwiać równowagę, na jakiej opiera się Unia, jak również podważyć autonomię prawa Unii. Przewidywane porozumienie nie zawiera jednak żadnych postanowień w celu zapobieżenia takiemu rozwojowi wypadków⁶²².

⁶²² Komunikat prasowy Nr 180/14, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Luksemburg, 18.12.2014 r.

Należy zaznaczyć, że Konwencja ta o zasięgu regionalnym, to znaczy europejskim, stanowi wspólne zobowiązanie państw europejskich do wyodrębnienia norm prawnoczwolniczych⁶²³. Z tej Konwencji właśnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wywiódł standard dla ochrony prawa człowieka w prawie unijnym. Istotne podkreślenia jest również, że stosowanie przez TSUE instrumentów w tak zwany sposób miękki jest działalnością, która prowadzi do stwardnienia norm, czyli wprowadzenia ich do systemu prawa na stałe jako ogólne zasady prawa⁶²⁴. Ogólne zasady prawa unijnego stanowią zbiór w większości niepisanych reguł, które zostały sformułowane, czy też raczej ujawnione przez Trybunał Sprawiedliwości w toku wykonywania przezeń kompetencji zmierzającej do zapewnienia „poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów” (art. 19 ust. 1 TUE)⁶²⁵. Są one zaliczane do prawa pierwotnego Unii Europejskiej, stanowiąc normatywną podstawę Unii jako „wspólnoty opartej na rządach prawa”⁶²⁶.

Innym aktem prawa międzynarodowego, istotnym z punktu widzenia tematyki niniejszych rozważań, jest Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej⁶²⁷, która w art. 1 ust. 1 definiuje dyskryminację rasową jako wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania, na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub w jakiegokolwiek innej dziedzinie życia publicznego. Artykuł 1 ust. 2 Konwencji podkreśla, że przepis ten znajduje zastosowanie zarówno do obywateli każdego państwa-strony, jak też do

⁶²³ Traktat z Lizbony nadaje UE kompetencje do przystąpienia do EKPC, Zob. art. 6 ust. 2 TUE. Zaznaczyć należy, że przystąpienie Unii do Konwencji stało się możliwe dzięki wejściu w życie Protokołu Nr 14 do niej. Szerzej zob. np. J. Barcz (red.), *Fundamental Rights*, s. 187–201, 224–323; H. Klebes, *Prawo Rady Europy*, s. 146–148; T. Lock, *EU Accession*, s. 777–798; A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa*, s. 305–308.

⁶²⁴ D. Bach-Golecka, *O niedoskonałościach*.3.

⁶²⁵ Za A. Zawidzka-Łojek, *Zakaz dyskryminacji*, s. 10; z wielu pozycji literatury poświęconych zagadnieniu ogólnych zasad prawa można wyróżnić: T. Tridimas, *General Principles*, 2012; X. Groussot, *General Principles*; U. Bernitz, J. Nergelius, C. Cardner (red.), *General Principles*; A. Arnull, *The European Union. Co do pojęcia zasad prawa w szerszym rozumieniu należy odwołać się do klasycznych pozycji literatury, takich jak: R. Dworkin, Biorąc prawa; R. Alexy, Teoria praw podstawowych; J. Habermas, Faktyczność i obowiązywanie.*

⁶²⁶ Wyrok TSUE z 23.4.1986 r., *Parti écologiste "Les Verts" przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, pkt 23.

⁶²⁷ Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej została otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7.3.1966 r. (Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187).

osób nieposiadających jego obywatelstwa. Artykuł 1 ust. 3 zapewnia zaś, że specjalne środki podjęte wyłącznie w celu zapewnienia odpowiedniego rozwoju pewnych grup rasowych czy etnicznych lub jednostek, potrzebujących takiej ochrony, nie będą uważane za dyskryminację rasową. Warunkiem jest jednak, że podjęte środki nie będą prowadziły w konsekwencji do utrzymywania odrębnych praw dla różnych grup rasowych i nie pozostaną w mocy po osiągnięciu celów, dla których zostały podjęte. Ochrona tych grup musi być przy tym konieczna do zapewnienia tym grupom lub jednostkom wykonywania lub korzystania na zasadach równości z praw człowieka i podstawowych wolności. Dodatkowo w art. 5 znajdujemy zobowiązanie do zapewnienia korzystania z prawa do oświaty i szkolenia zawodowego. Artykuł 7 zaś nakłada na państwa strony Konwencji zobowiązanie do podjęcia skutecznych środków, zwłaszcza w dziedzinie oświaty, wychowania, kultury i informacji, w celu zwalczania przesądów prowadzących do dyskryminacji rasowej oraz w celu popierania wzajemnego zrozumienia, tolerancji i przyjaźni między narodami i grupami rasowymi lub etnicznymi.

Konwencja ustanawia trzy procedury umożliwiające monitorowanie prawnych, sądowych, administracyjnych i pozostałych działań podejmowanych przez państwa w celu zwalczania dyskryminacji rasowej. Pierwsza procedura obejmuje obowiązek składania przez państwa, które ratyfikowały Konwencję, okresowych raportów. Druga procedura przewiduje składanie przez państwa skarg przeciwko innym państwom stronom Konwencji. Trzecia procedura umożliwia natomiast składanie skarg przeciwko państwu osobom fizycznym lub grupom osób, które twierdzą, że są ofiarami dyskryminacji rasowej⁶²⁸. Konwencja została ratyfikowana przez państwa członkowskie UE, jednak Unia Europejska jako organizacja nie jest stroną Konwencji.

V. Równość i niedyskryminacja w dziedzinie oświaty

Najistotniejsze znaczenie, z punktu widzenia przedmiotu niniejszej rozprawy, wydaje się mieć Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty⁶²⁹. Jej preambuła podsumowuje zapisy Powszechnej deklaracji praw

⁶²⁸ Zob. http://www.unic.un.org.pl/dyskryminacja/ct_cerd.php (dostęp: 31.3.2019 r.).

⁶²⁹ Przyjęta w ramach Konferencji Generalnej Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO) w Paryżu dnia 14.12.1960 r., weszła w życie dnia 22.5.1962 r.

człowieka, która głosi zasadę niedopuszczania do dyskryminacji i proklamuje prawo każdego człowieka do nauki. Zaznacza zatem, że dyskryminacja w dziedzinie oświaty stanowi pogwałcenie praw zawartych w tej deklaracji. Przypomina też, że zgodnie z postanowieniami swego aktu konstytucyjnego Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury⁶³⁰ (UNESCO) zmierza do ustanowienia współpracy między narodami w celu zapewnienia powszechnego poszanowania praw człowieka i jednakowego dla wszystkich dostępu do oświaty. W konsekwencji przyjmuje, że Organizacja Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury powinna – uwzględniając różnorodność krajowych systemów oświatowych - nie tylko usuwać wszelką dyskryminację w dziedzinie oświaty, lecz i uznawać za zasadę jednakowe możliwości i jednakowe traktowanie wszystkich ludzi w tej dziedzinie.

Artykuł 1 ust. 1 Konwencji definiuje dyskryminację jako wszelkie wyróżnianie, wykluczanie, ograniczanie lub uprzywilejowanie ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, przekonania polityczne lub jakiegokolwiek inne, narodowość lub pochodzenie społeczne, sytuację materialną lub urodzenie, które ma na celu albo którego skutkiem jest przekreślenie lub naruszenie zasady jednakowego traktowania w dziedzinie oświaty. W szczególności odnosi się to do zamknięcia dostępu jakiegokolwiek jednostce lub grupie osób do oświaty jakiegokolwiek stopnia lub typu. Obejmuje również ograniczenia – dla jakiegokolwiek osoby lub grupy osób – oświaty do niższego jej stopnia oraz utworzenia lub utrzymywania oddzielnych systemów oświatowych lub zakładów nauczania dla jakichkolwiek osób lub grup osób. Również stawianie jakiegokolwiek osoby lub grupy osób w sytuacji niedającej się pogodzić z godnością człowieka nie znajduje ochrony prawnej na gruncie Konwencji. Ustęp 2 wyjaśnia, iż wyraz oświata odnosi się do oświaty wszelkich typów i stopni i obejmuje dostęp do oświaty, poziom i jakość nauczania, jak również warunki, w jakich ono się odbywa.

Artykuł 3 zawiera zobowiązanie państw będących stronami Konwencji do uchylecia wszelkich przepisów oraz zaprzestania wszelkich praktyk o charakterze dyskryminacyjnym w dziedzinie oświaty. Narzuca, w razie potrzeby, zastosowanie w drodze ustawodawczej środków, które wyeliminują wszelką dyskryminację przy przyjmowaniu uczniów do zakładów nauczania. Nakłada zobowiązanie do zapobiegania czynieniu przez organy państwowe jakiegokolwiek różnicy między

⁶³⁰ UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

uczniami obywatelami danego państwa – poza różnicami uzasadnionymi ich postępami w nauce lub potrzebami – w kwestiach dotyczących opłat szkolnych, przyznawania stypendiów i jakichkolwiek innych form pomocy dla uczniów, a także udzielania zezwoleń i ułatwień, które by mogły być niezbędne do kontynuowania studiów za granicą. Przepis ten zobowiązuje również aby nie dopuszczać do stosowania jakichkolwiek przywilejów lub ograniczeń, opartych jedynie na fakcie przynależności uczniów do określonej grupy w przypadkach, gdy organy państwowe udzielają pomocy w różnej formie zakładom nauczania. Państwa na mocy omawianego przepisu mają umożliwić cudzoziemcom zamieszkującym terytorium danego państwa taki sam dostęp do oświaty, jak swym własnym obywatelom.

Artykuł 4 Konwencji zobowiązuje ponadto państwa-strony do opracowywania, rozwijania i wprowadzania w życie polityki ogólnopaństwowej, która by miała na celu zapewnienie jednakowych możliwości i jednakowego traktowania w dziedzinie oświaty za pomocą metod dostosowanych do warunków i zwyczajów narodowych. Państwa mają w szczególności sprawić, aby oświata na poziomie podstawowym była obowiązkowa i bezpłatna, zaś na poziomie średnim w różnych jej formach stała się powszechnym dobrem. Mają też sprawić, aby na poziomie wyższym była dostępna dla wszystkich na zasadzie pełnej równości i w zależności od indywidualnych uzdolnień. Co najważniejsze państwa mają zapewnić przestrzeganie przewidzianego ustawami obowiązku szkolnego. We wszystkich państwowych zakładach nauczania jednakowego stopnia powinien zostać zapewniony taki sam poziom nauczania i jednakowe warunki dotyczące jakości nauczania. Państwa powinny też popierać i rozwijać odpowiednimi metodami kształcenie osób, które nie otrzymały wykształcenia podstawowego albo nie ukończyły go i umożliwiać im kontynuowanie nauki stosownie do indywidualnych zdolności. Przygotowanie do zawodu nauczycielskiego powinno być zapewnione bez dyskryminacji.

Podobnie, jak w przypadku Konwencji o zakazie dyskryminacji rasowej, stronami konwencji oświatowej są państwa członkowskie Unii, jednak UE stroną Konwencji nie jest. Skoro jednak Konwencja ta stanowi podsumowanie Powszechnej deklaracji praw człowieka, traktowanej jak prawo zwyczajowe, również konwencję oświatową należałoby traktować jako obowiązujący element systemu prawnego Unii Europejskiej z kategorii miękkich instrumentów, których stosowanie doprowadzi do stwardnienia norm jako ogólnych zasad prawa. Dodatkowo UNESCO współpracuje z

UE na wielu płaszczyznach. W ramach organizacji działa sekcja ds. relacji z innymi organizacjami międzynarodowymi. Prowadzone są intensywne konsultacje zarówno z Komisją Europejską, jak innymi organami UE. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w działalności Narodowych Komitetów ds. UNESCO państw członkowskich UE⁶³¹.

§ 2. Zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej – zarys problemu

W systemie unijnym do zasady równości odwołuje się szereg postanowień traktatowych, również o charakterze ogólnym. Zasada równości jest przede wszystkim jedną z podstawowych wartości unijnych, przewidzianych w art. 2 TUE, fundamencie aksjologii Unii. Artykuł ten stanowi, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Artykuł 10 TFUE mówi o zwalczaniu dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, czemu towarzyszy upoważnienie w art. 19 do tworzenia w tym celu odpowiednich aktów prawa wtórnego⁶³².

Zazwyczaj zasada niedyskryminacji postrzegana jest jako jeden z wyrazów zasady równości w znaczeniu formalnym, odpowiadający zakazowi niekorzystnego traktowania podmiotów wyróżnionych na podstawie pewnej charakterystycznej cechy, która stanowi niedozwolone kryterium różnicujące. Zasada niedyskryminacji jest niekiedy utożsamiana z zasadą równości w znaczeniu ogólnym⁶³³, na przykład w praktyce orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości oraz instytucji unijnych tworzących prawo, gdzie obie te zasady są często używane zamiennie. Taki sposób rozumienia wzajemnej relacji zakresów pojęciowych omawianych zasad stosuje często Trybunał Sprawiedliwości, posługując się sformułowaniem: *zasada równości i*

⁶³¹ Zob. <http://www.unesco.pl/pytanie-odpowiedz/> (dostęp: 31.3.2019 r.).

⁶³² A. Cieśliński, Konstrukcja prawna, s. 310.

⁶³³ Za A. Zawidzka-Łojek, Zakaz dyskryminacji: Często zamiennie używane są terminy: zasada równości, zasada niedyskryminacji, zakaz dyskryminacji, zasada równego traktowania, równość, prawo do równości.

*niedyskryminacji*⁶³⁴. Jednak A. Zawidzka-Łojek zauważa, iż ujęcie to dalekie jest od precyzji, ponieważ pomija istotne rozróżnienie na równość w znaczeniu pozytywnym – w rozumieniu nakazu równego traktowania – i w znaczeniu negatywnym, jako zakazu dyskryminacji. Zapewnienie ogólnej zasady równości nie powinno ograniczać się do wyeliminowania środków prowadzących do nieusprawiedliwionego nierównego traktowania, czyli dyskryminacji. Ma oznaczać także podjęcie działań prowadzących do zrównania sytuacji podmiotów traktowanych mniej korzystnie z najlepszym stosowanym standardem. Dodatkowo ogólnej zasady równości nie definiuje się poprzez określenie niedozwolonych kryteriów różnicujących, co jest z kolei istotą zasady niedyskryminacji. Można więc raczej powiedzieć, że zasada równości i zasada niedyskryminacji są ze sobą funkcjonalnie powiązane, ale nie są tożsame.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości zasada równości i niedyskryminacji, jako zasada ogólna prawa unijnego, występuje od początku lat 70. XX w., począwszy od orzeczenia w sprawie *Ruckdeschel*, gdzie znajdujemy definicję unijnego rozumienia tej zasady oraz jej zaklasyfikowanie jako zasady ogólnej prawa unijnego. Trybunał orzekł, iż zakaz dyskryminacji jest „szczególnym wyrazem ogólnej zasady równości, która jest jedną z podstawowych zasad prawa unijnego”. Zasada równości i niedyskryminacji oznacza, iż „podobne sytuacje nie powinny być traktowane inaczej, chyba że różnica w traktowaniu jest obiektywnie uzasadniona”⁶³⁵.

Równość nie jest tożsama z równym traktowaniem, może bowiem wymagać odmiennego potraktowania w celu wyrównania szans lub zapewnienia równych rezultatów. O ile odwrotną stroną medalu dyskryminacji jest równe traktowanie, o tyle zakres zasady równości jest szerszy niż zasady niedyskryminacji. Zasada równości zawiera w sobie obowiązek równego traktowania, ochrony przed dyskryminacją, a także promocji równości i przeciwdziałania nierówności. Zasada równości wymaga, aby dwa podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji były traktowane tak samo, a w

⁶³⁴ Tak np. TSUE z 12.12.2002 r., *Rodríguez Caballero*, C-442/00, ECLI:EU:C:2002:752, pkt 32.

⁶³⁵ Wyrok TSUE z 19.10.1977 r., *Albert Ruckdeschel & Co. I Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. przeciwko Hauptzollamt Hamburg-St. Annen; Diamalt AG v Hauptzollamt Itzehoe*, sprawy połączone C-117/76 i C-16/77 ECLI:EU:C:1977:160, s. 1753. Sprawa ta dotyczyła wspólnej organizacji rynku zbóż, w tym różnicy w traktowaniu producentów i konsumentów we Wspólnocie. Podobnie wyrok wydany w tym samym dniu w sprawach połączonych wyrok TSUE z 19.10.1977 r., *SA Moulins & Huileries de Pont-à-Mousson i Société coopérative Providence agricole de la Champagne przeciwko Office national interprofessionnel des cereals*, sprawy połączone C-124/76 i C-20/77, ECLI:EU:C:1977:161, pkt 16, 17.

różnej sytuacji – różnie. Jeżeli dwa podmioty, określone przez tę samą cechę, relewantną w danym kontekście, będą potraktowane w różny sposób, to mamy do czynienia z dyskryminacją, chyba że istnieje obiektywne i racjonalne uzasadnienie nierównego traktowania. Dyskryminacją jest także równe potraktowanie podmiotów znacznie się od siebie różniących pod względem cechy relewantnej⁶³⁶.

Podstawowa definicja terminu „dyskryminacja” odnosi się do łacińskiego słowa *discriminatio*, który oznacza rozróżnienie i nierówne traktowanie, wybiórczą ocenę. W tym znaczeniu dyskryminacja jest przeciwieństwem równouprawnienia. Co istotne, podstawą tego nierównego, a zarazem nieuzasadnionego i niesprawiedliwego⁶³⁷ traktowania nie są indywidualne cechy osobowe czy zachowanie jednostek, ale ich przynależność do określonych kategorii lub grup społecznych⁶³⁸. Jednostki mogą podlegać dyskryminacji ze względu na konkretne cechy biologiczne (płeć, wiek, kolor skóry, wygląd), pochodzenie etniczne lub narodowe, orientację seksualną, chorobę (zarówno fizyczną, jak psychiczną), niepełnosprawność, wyznanie, poglądy polityczne, przynależność klasową, pozycję społeczną, sytuację życiową (samotne rodzicielstwo, ubóstwo, bezdomność), styl życia. Dowolna cecha, która zostanie uznana za niepożądaną przez grupę dominującą w danej sytuacji, może prowadzić do dyskryminacji dowolnej grupy mniejszościowej, która charakteryzuje się tą cechą. W niniejszej rozprawie analizie poddane zostaną dwie grupy społeczne – uczące się dzieci romskie oraz dzieci z niepełnosprawnościami. W ocenie autora rozprawy są to grupy najbardziej marginalizowane w sferze edukacji, a ich marginalizacja w głównej mierze wynika z uprzedzeń społecznych. Marginalizacja ta jest faktem, pomimo obowiązujących aktów prawa europejskiego, które jej zakazują. Należy się więc zastanowić czy to niejednolity system edukacji w ramach UE może powodować brak równych szans w dostępie do edukacji, czy też przyczyny nierówności mają inne źródło.

G. W. Allport, w swoim klasycznym dziele o naturze uprzedzeń⁶³⁹, podkreśla, że dyskryminacja (rozumiana jako odmawianie określonym jednostkom lub grupom

⁶³⁶ *A. Śledzińska-Simon*, *Zasada równości*, s. 43.

⁶³⁷ *M. Tabin* (red.), *Słownik socjologii*; *T. F. Pettigrew*, *M. C. Taylor*, *Discrimination*, s. 688–889. *Antonovsky* (przytaczany przez *Pettigrewa* i *Taylora*) uznaje dyskryminację za krzywdzące traktowanie innych na podstawie nieistotnych z racjonalnego punktu widzenia kryteriów. Pojawia się w tym miejscu jednak pytanie, co w danej sytuacji możemy uznać za racjonalne i na podstawie jakich kryteriów?

⁶³⁸ *C. N. Macrae*, *Ch. Stangor*, *M. Hewstone* (red.), *Stereotypy*, s. 228.

⁶³⁹ *G. W. Allport*, *The Nature*.

równego z innymi traktowania) ma na celu usunięcie konkretnych osób z pewnych miejsc czy sfer życia społecznego. Co więcej, jest ona działaniem nie tylko celowym, ale również powtarzalnym i długotrwałym. Inni naukowcy dodają, że dyskryminacja nie stanowi jednorazowego i jednostkowego aktu, lecz „złożony system relacji społecznych”, który prowadzi w konsekwencji do nierówności w osiągnięciu istotnych społecznie dóbr⁶⁴⁰. Dyskryminacja polega przede wszystkim na ograniczeniu lub odmawianiu udziału określonych jednostek i grup w uprawnieniach dostępnych innym lub na ograniczeniu ich możliwości osiągnięcia dóbr i wartości cenionych w danej kulturze⁶⁴¹. W tym sensie dyskryminacja ma zawsze charakter społeczno-kulturowy, gdyż jej definicja opiera się na kulturowo i społecznie ustalanych kryteriach, interpretacjach i ocenach.

W ujęciu prawnym zakłada się, że nie każde nierówne traktowanie jest dyskryminacją. Inaczej mówiąc, nadanie dwóm grupom różnych uprawnień jest prawnie dopuszczalne. Aby uznać, że miała miejsce dyskryminacja, konieczne jest nie tylko stwierdzenie faktycznej i celowej nierówności tych grup, ale także brak usprawiedliwienia dla takiego rozróżnienia. Brak celu uzasadnionego prawem albo wprowadzenie różnego traktowania w nadmiernych proporcjach stanowią o dyskryminacji. Istotne jest też, że określone zróżnicowanie w prawach dwóch czy więcej grup może zostać uznane za dyskryminację dopiero wówczas, gdy zachodzi istotne podobieństwo pomiędzy tymi grupami lub sytuacjami, w których się one znajdują⁶⁴². Warto jednak podkreślić, iż prawo antydyskryminacyjne oparte jest na założeniu, że dyskryminacja występuje wtedy, gdy dwie podobne grupy są różnie traktowane ze względu na cechę uznaną za chronioną⁶⁴³. Taka interpretacja tego rodzaju prawa występuje zarówno w Unii Europejskiej jak i Radzie Europy. To kryterium porównawcze nie zawsze jednak jest wystarczające dla ujęcia wszystkich rodzajów dyskryminacji. W świetle świadomości istnienia dyskryminacji wielokrotnej, a w szczególności dyskryminacji intersekcyjnej, stworzenie dwóch porównywanych grup nie zawsze jest wystarczające⁶⁴⁴. Dyskryminacja jako zjawisko wieloaspektowe i złożone może przybierać rozmaite formy. W literaturze istnieje kilka

⁶⁴⁰ T. F. Pettigrew, M. C. Taylor, *Discrimination*, s. 688.

⁶⁴¹ B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon*, s. 38.

⁶⁴² L. Garlicki, *Zasada równości*, s. 67.

⁶⁴³ E. Ellis, W. Philippa, *The EU Anti-Discrimination*, s. 142; C. McCrudden, S. Prechal, *The concept*, s. 11–13.

⁶⁴⁴ Zob. szerzej: E. Lindstrom, *Single-Rushton*.

typologii dyskryminacji ze względu na jej charakter oraz zakres – zostaną one w tej części rozprawy krótko tylko scharakteryzowane. Główny podział dotyczy rozróżnienia na dyskryminację bezpośrednią i pośrednią. Ta pierwsza to „zamierzone i zorganizowane działania, mające na celu ograniczenie lub zamknięcie dostępu do środków zaspokajania potrzeb i pozycji, które pozwalają je uzyskiwać”⁶⁴⁵. W tym wypadku nierówne traktowanie jest bezpośrednim wynikiem decyzji podejmowanych wyłącznie na podstawie dyskredytującego atrybutu (np. nieprzychylnie decyzje wydawane ze względu na pochodzenie etniczne, płeć, wiek jednostki). Dyskryminacja pośrednia istnieje wtedy: „gdy pewne działania mają dyskryminujące konsekwencje, chociaż nie to było ich intencją”⁶⁴⁶. Dyskryminacja pośrednia występuje często w sytuacji, gdy na skutek dyskryminacji bezpośredniej tworzy się nierówność, która stanowi uzasadnienie dla dalszego nieprzychylnego traktowania. O tym typie dyskryminacji mówi się niekiedy, że jest efektem ubocznym nierówności i prowadzi często do pogłębienia negatywnych konsekwencji dyskryminacji bezpośredniej⁶⁴⁷. O dyskryminacji pośredniej możemy jednak mówić także wówczas, gdy przepisy równo traktują wszystkich, bez uwzględnienia faktycznych potrzeb lub możliwości poszczególnych grup, dla których nie wprowadzono wyjątków od ogólnej zasady. W konsekwencji uniemożliwia to lub znacznie ogranicza skorzystanie z danego uprawnienia⁶⁴⁸. Także Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie uznał, że taki brak odmiennego traktowania – bez wskazania obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia dla tego typu działań – może prowadzić do naruszenia zakazu dyskryminacji⁶⁴⁹.

P. Sztompka zwraca z kolei uwagę na zakres dyskryminacji w odniesieniu do możliwości zmiany statusu społecznego (ruchliwości społecznej) i na tej podstawie wyróżnia kilka sytuacji. Dyskryminacja całkowita zachodzi, gdy dana osoba lub grupa nie ma żadnej możliwości awansu społecznego. Natomiast częściowa może przyjąć

⁶⁴⁵ B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon*, s. 38; patrz też: T. F. Pettigrew, M. C. Taylor, *Discrimination*, s. 688–693.

⁶⁴⁶ B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon*, s. 38.

⁶⁴⁷ T. F. Pettigrew, M. C. Taylor, *Discrimination*, s. 689.

⁶⁴⁸ Za A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości*. Ten typ dyskryminacji może mieć miejsce w odniesieniu np. do osób niepełnosprawnych przy braku wprowadzenia dla nich odmiennych przepisów w zakresie uprawnień w procesie wyborczym, dostosowujących go do różnych form niepełnosprawności. Ale dotyczyć może także cudzoziemców, którzy z uwagi na konstrukcję danego przepisu (i nie ze swojej winy) nie są w stanie spełnić obowiązków w nim zawartych, bowiem np. nie są w stanie skompletować wymaganych dokumentów, s. 9; por. także: E. Horala, *Zasada niedyskryminacji*, s. 264.

⁶⁴⁹ M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji*, s. 54.

różne formy, w tym pozbawienia możliwości awansu przedstawicieli danej grupy na najwyższe pozycje w określonej hierarchii przez tworzenie pułapu, ponad który nie są oni w stanie wejść (tzw. szklany sufit), segregacji zawodowej czy ograniczenia lub zamknięcia określonych kanałów ruchliwości społecznej – między innymi przez ograniczenia w dostępie do edukacji⁶⁵⁰.

Należy jeszcze wspomnieć, że choć dyskryminacja jest z założenia zjawiskiem negatywnym, wyróżnia się również w literaturze pojęcie dyskryminacji pozytywnej (nazywanej też „akcją afirmacyjną”, „afirmatywną” czy „uprzywilejowaniem wyrównawczym”). Polega ona na nadawaniu na pewien czas określonym grupom uprzednio dyskryminowanym wyjątkowych przywilejów bądź uprawnień w celu poprawienia ich pozycji społecznej oraz wyrównania szans⁶⁵¹.

Wspominano już, że u podstaw stygmatyzacji oraz nierównego traktowania w dużej mierze leży postrzeganie stereotypowe. Dyskryminacja bywa w literaturze opisywana jako typ postawy. Składa się na nią komponent poznawczy w postaci stereotypu, komponent emocjonalny, czyli uprzedzenie oraz komponent behawioralny – dyskryminujące działanie. W innych ujęciach stereotyp jest opisywany jako zestaw przekonań (czasem również ocen), uprzedzenie jako negatywna postawa (oparta na błędnych uogólnieniach), a dyskryminacja jako typ zachowania⁶⁵². Niezależnie od przyjętej perspektywy należy stwierdzić, że związki oraz zależności między tymi trzema elementami (stereotypem, uprzedzeniem i dyskryminującym zachowaniem) są wielowymiarowe, złożone i często niejednoznaczne. Wiele badań wskazuje na umiarkowany, ale znaczący związek pomiędzy stereotypami a uprzedzeniami oraz dyskryminacją, choć w różnych okolicznościach i w zależności od rozmaitych

⁶⁵⁰ Za A. Śledzińska-Simon, Zasada równości; P. Sztompka, Socjologia, s. 343. W tym wypadku należy jednak ostrożnie definiować wystąpienie dyskryminacji. Sama faktyczna nierówność lub nieosiągnięcie przez przedstawicieli pewnych grup określonych pozycji zawodowych, awansów itp. może być bowiem spowodowane różnicą w tzw. produktywności. Oznacza ona, że dana osoba lub przedstawiciele określonej grupy mogą dysponować różnym wykształceniem, doświadczeniem czy umiejętnościami. Braki te mogą, choć nie muszą, wynikać z wcześniejszej dyskryminacji. Jednak trudno będzie udowodnić wystąpienie dyskryminacji wśród pracodawców, jeśli spośród kandydatów wybiorą osobę lepiej przygotowaną do danego stanowiska lub będą ją promować przy awansach; por. K. Wysieńska, Nguyen, Serhij, czy Piotr, s. 337–339 i przywołana tam literatura.

⁶⁵¹ A. Śledzińska-Simon, Zasada równości; P. Sztompka, Socjologia, s. 343, s. 344.

⁶⁵² I. Kurcz, Z. Chlewiński (red.), Stereotypy, s. 227. Szczegółowe rozważania na temat stereotypów i uprzedzeń patrz również m.in. M. Kofta (red.), Myślenie stereotypowe; M. Kofta, A. Jasińska-Kania (red.), Stereotypy i Z. Bokszański, Stereotypy.

czynników między postawami a deklarowanym oraz faktycznym zachowaniem może wystąpić niezgodność⁶⁵³.

P. Sztompka uznaje stereotypy i przesady za „patologiczne przejawy świadomości społecznej”. Jego zdaniem stereotyp jest jednostronnym, uproszczonym i przerysowanym obrazem jakiejś zbiorowości lub grupy, który prowadzi do traktowania jej przedstawicieli w jednakowy sposób, niezależnie od indywidualnych różnic. Stereotyp nie ma najczęściej charakteru oceny, przez co sprawia pozory obiektywnej wiedzy. Może mieć charakter negatywny lub pozytywny i jest względnie stały. Przesąd z kolei to negatywny stereotyp, zawierający w sobie dodatkowo emocje, takie jak niechęć czy wrogość. Cechy przypisywane stereotypizowanym zbiorowościom uznawane są za niemożliwe do usunięcia pomimo wszelkich starań, są nieodłącznym elementem ich „natury”. Przesady zaś ulegają utrwaleniu przez mechanizm samospełniającego się proroctwa⁶⁵⁴, co wydaje się mieć miejsce w przypadku społeczeństwa romskiego.

G. W. Allport przytacza szereg zachowań, które przez Organizację Narodów Zjednoczonych uznane zostały za przejawy dyskryminacji⁶⁵⁵. Jednym z nich jest segregacja przestrzenna, która wpływa także na proces edukacji. Z badań wynika, że segregacja dzieci w szkołach powoduje skutki psychiczne w postaci zmniejszenia ich zdolności do nauki⁶⁵⁶. Osiągnięcia szkolne dzieci wynikają w dużym stopniu z wynoszonego z domu rodzinnego zaplecza edukacyjnego. Umieszczenie w jednej klasie dzieci tylko ze środowisk marginalizowanych obniża ich szanse edukacyjne. Tymczasem w klasach mieszanych, do których uczęszczają dzieci z różnych środowisk, widać pozytywny wpływ uczniów z wyższym bagażem edukacyjnym na ich kolegów – dzieci słabsze zaczynają się lepiej uczyć. Zatem dyskryminacja przestrzenna wywołuje dyskryminację w edukacji. Ta z kolei prowadzi do niższych osiągnięć w nauce, wcześniejszego jej kończenia i w konsekwencji do uzyskania gorszego zawodu i mniejszych szans na rynku pracy, a więc może prowadzić do wykluczenia ekonomicznego⁶⁵⁷. Najpoważniejszą i najdalej idącą konsekwencją dyskryminacji jest doprowadzenie pewnych grup do sytuacji wykluczenia

⁶⁵³ *G. W. Allport*, *The Nature*, s. 55–57.

⁶⁵⁴ *P. Sztompka*, *Socjologia*, s. 300.

⁶⁵⁵ *G. W. Allport*, *The Nature*, s. 52.

⁶⁵⁶ *B. Klos, J. Szymańczak* (red.), *Zasada równości*, s. 29.

⁶⁵⁷ *J. Zhang*, *An evolutionary*, s. 17; *M. Favreault*, *Discrimination*, s. 11. Proces ten możemy zaobserwować także w polskich szkołach, zob. *R. Dolata*, *Szkoła*.

społecznego i zepchnięcie ich na margines (a czasem nawet poza margines) społeczeństwa. Proces ten może przybrać różne formy, ale najczęściej towarzyszy mu także wykluczenie przestrzenne, czyli fizyczne oddalenie się różnych grup od siebie. Może ono prowadzić do wydzielenia dzielnic dla osób ubogich, określonych zbiorowości etnicznych bądź narodowościowych, jak w przypadku Romów. Może także przejawiać się w odcięciu od osób starszych, chorych, niepełnosprawnych przez ich izolację w różnych placówkach. Oddzieleniu temu towarzyszy oddalanie się ludzi od siebie, wzrost poczucia odrębności przedstawicieli poszczególnych grup, a w konsekwencji postrzeganie osób wykluczonych jako obcych. Ta „obcość” staje się przedmiotem niezrozumienia, a więc i lęku, i „nawet jeżeli obcy nie stają się obiektem jawnej agresji i nie są otwarcie obrażani, ich obecność wprawia w zakłopotanie”⁶⁵⁸.

Źródła zasady równości i zasady niedyskryminacji w Unii Europejskiej znajdziemy we wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich⁶⁵⁹, a także w uniwersalnych prawach człowieka – w szczególności w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w samym prawie UE⁶⁶⁰. Zasady równości i niedyskryminacji początkowo miały oparcie w kilku przepisach traktatowych, których znaczenie konsekwentnie wzrastało. Postanowienia Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG)⁶⁶¹ zakazywały, przede wszystkim dyskryminacji ze względu na pochodzenie państwowe w zakresie swobód gospodarczych rynku wewnętrznego. Zakaz ten obowiązywał tylko w zakresie stosowania TEWG⁶⁶². Uzasadnienie tej regulacji miało czysto ekonomiczny charakter – taki cel integracji nie mógłby zostać zrealizowany, gdyby przyzwolono na różne traktowanie towarów, pracowników i przedsiębiorców, usług i kapitału pochodzących z innego państwa. Zasadą stało się więc traktowanie narodowe towarów, osób, usług i kapitału, czyli według tej samej miary co towary, osoby, usługi i kapitał pochodzące z własnego państwa i należące do tej samej kategorii czy znajdujące się w tej samej sytuacji.

⁶⁵⁸ Z. Bauman, *Płynne czasy*, s. 119.

⁶⁵⁹ Za A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości: Choć zasady równości i niedyskryminacji są wspólne dla wszystkich państw członkowskich, to występują znaczne różnice w gwarantowanym poziomie ochrony. Faktycznie prekursorami prawa antydyskryminacyjnego w Unii Europejskiej były Wielka Brytania i Holandia.*

⁶⁶⁰ C. McCrudden, S. Prechal (red.), *The Concepts*, s. 2.

⁶⁶² Art. 7 TEWG w pierwotnym brzmieniu Traktatu rzymskiego.

Po przyjęciu Traktatu z Maastricht w 1992 r. zasada równego traktowania zaczęła kształtować się przede wszystkim w powiązaniu z koncepcją obywatelstwa Unii Europejskiej⁶⁶³. Na podstawie prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terenie państw członkowskich rozwijało się znaczenie art. 12 TWE. Przepis ten zakazywał wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Z czasem obywatelstwo europejskie osiągnęło nie tylko wymiar ekonomiczny (przez realizację swobód wewnętrznego rynku) – i polityczny (przez realizację praw wyborczych). Nabrało także wymiaru socjalnego w wyniku progresywnej interpretacji Trybunału Sprawiedliwości przepisów dotyczących sytuacji osób nieaktywnych zawodowo na terenie państw członkowskich innych niż państwo pochodzenia⁶⁶⁴. W Traktacie z Maastricht dodany został także art. 136 TWE, który przewidywał przyjęcie środków mających na celu promowanie zatrudnienia oraz poprawę warunków życia i pracy w dziedzinie równości mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy oraz zwalczania wykluczenia społecznego⁶⁶⁵. Na tej podstawie przyjęto między innymi przepisy, które zakazują dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na niepełny wymiar godzin⁶⁶⁶.

Traktat z Maastricht ustanawiający Unię Europejską określił również na nowo cele współpracy państw członkowskich, kładąc nacisk na poszanowanie praw człowieka jako wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich (dawny art. F ust. 2 TUE). Przy kolejnej rewizji podstaw prawnych funkcjonowania UE jeszcze dobitniej podkreślono rolę praw człowieka w kształtowaniu wspólnoty wartości europejskich [zmieniony art. 6 (dawny F) TUE]. Na mocy Traktatu z Amsterdamu⁶⁶⁷ wprowadzono procedurę zawieszania państw naruszających prawa człowieka w prawach członka Wspólnoty Europejskiej (art. 7 TWE). Traktat z Amsterdamu stworzył również podstawę do przyjęcia środków prawnych zwalczających

⁶⁶³ P. O'Neill, *The EU Citizenship*; S. Kadelbach, *Union Citizenship*, s. 205; A. von Bogdandy, J. Bast (red.), *Principles*, rozdz. 12.

⁶⁶⁴ Wyrok TSUE z 12.5.1998 r., *María Martínez Sala przeciwko Freistaat Bayern*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217.

wyrok TSUE z 2.10.2003 r., *Carlos Garcia Avello przeciwko państwu belgijskiemu*, C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539; wyrok TSUE z 15.3.2005 r., *Bidar*, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169.

⁶⁶⁵ Art. 136 ust. 1 i 137 ust. 1 (h) i (j) TWE.

⁶⁶⁶ Dyrektywa Rady 97/81/WE z 15.12.1997 r. dotycząca Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.Urz. UE L Nr 14 z 1998 r., s. 9 ze zm.).

⁶⁶⁷ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty z 2.10.1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

dyskryminację ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną⁶⁶⁸. W tym wypadku lista zakazanych podstaw dyskryminacji była zamknięta.

Regulacje prawne przyjęte na mocy art. 13 TWE określa się mianem prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej. Na podstawie tego przepisu powstały cztery dyrektywy, które stanowią dzisiaj trzon prawa antydyskryminacyjnego UE. Są nimi: dyrektywa 2000/43/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, dyrektywa 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – chroniąca przed dyskryminacją ze względu na „religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”, dyrektywa Rady 2004/113/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług⁶⁶⁹, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy⁶⁷⁰. Na potrzeby niniejszej rozprawy w rozdziale tym największe znaczenie mają przepisy dyrektywy 2000/43/WE oraz dyrektywy 2000/78/WE. Celem zapewnienia pełnej skuteczności prawa UE w krajowych porządkach prawnych, sądy krajowe są zobowiązane, tak dalece jak to możliwe, do dokonywania wykładni przepisów prawa krajowego w świetle brzmienia i celu dyrektywy. Nie jest to obowiązek absolutny, gdyż znajduje ograniczenie w ogólnych zasadach prawa, zwłaszcza w zasadzie pewności prawa i braku jego retroaktywności. Nie może też prowadzić do wykładni prawa *contra legem*⁶⁷¹. Istotne jest przy tym, że art. 13 TWE nadał zasadom równości i niedyskryminacji nowy kierunek – z ekonomicznego i społecznego na związany z ochroną praw jednostki. Jednocześnie należy zauważyć, że realizacja zasady równości i niedyskryminacji za pośrednictwem dyrektyw przyjętych na podstawie art. 13 TWE jest ograniczona do obszaru kompetencji Unii⁶⁷².

⁶⁶⁸ R. Allen, QC, Article 13, s. 44–45.

⁶⁶⁹ Dz.Urz. UE L Nr 373 z 2004 r., s. 37.

⁶⁷⁰ Dz.Urz. UE L Nr 204 z 2006 r., s. 23.

⁶⁷¹ K. Kowalik-Bańczyk, Moment powstania obowiązku.

⁶⁷² Por. art. 19 ust. 1 TFUE.

Kolejnym etapem ewolucji zasad równości i niedyskryminacji w prawie pierwotnym stała się Karta praw podstawowych Unii Europejskiej⁶⁷³, w której zapisano równość wobec prawa oraz rozszerzono katalog zakazanych podstaw dyskryminacji. Artykuł 21 KPP UE zakazuje wszelkiej dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Z brzmienia tego przepisu można wnioskować, że w prawie UE lista tych podstaw nie jest zamknięta. Karta praw podstawowych chroni jednostki jedynie przed dyskryminacją spowodowaną działaniem instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii (art. 51 KPP UE). Rozwój prawa antydyskryminacyjnego UE będzie jednak prawdopodobnie zmierzał do nadania zasadzie niedyskryminacji charakteru powszechnego prawa jednostek⁶⁷⁴.

Traktat z Lizbony nadał Kartie praw podstawowych wiążący charakter, co wzmocniło status praw jednostki, w tym równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, w systemie prawnym Unii Europejskiej⁶⁷⁵. Dodatkowo również art. 8 TFUE (dawny art. 3 ust. 2 TWE) nakazuje znoszenie nierówności oraz wspieranie równości kobiet i mężczyzn we wszystkich działaniach Unii (ang. *gender mainstreaming*). Natomiast art. 10 TFUE wprowadził obowiązek zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, a także rasę, pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Wykładnia językowa tych przepisów

⁶⁷³ Przyjęta 7.12.2000 r. w Nicei. Pełną moc prawną nadał jej dopiero Traktat z Lizbony. Przyjęcie Karty stało się momentem zwrotnym dla określenia miejsca praw jednostki w systemie prawnym UE.

⁶⁷⁴ S. Prechal, *Equality*, s. 533 i n.

⁶⁷⁵ Wcześniej w orzecznictwie prawa podstawowe funkcjonowały jako ogólne zasady prawa. Natomiast w okresie 2000–2009 zarówno Sąd Pierwszej Instancji, Trybunał Sprawiedliwości, jak i rzecznicy generalni odwoływali się do postanowień Karty jako do źródła prawa, por. Wyrok TSUE z 26.6.2001 r., *The Queen przeciwko Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, C-173/99, ECLI:EU:C:2001:356; Wyrok Sądu z 3.5.2002 r., *Jégo-Quéré przeciwko Komisji*, T-177/01, ECLI:EU:T:2002:112; Wyrok TSUE z 27.6.2006 r., *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429; Wyrok TSUE z 13.3.2007 r., *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiiekanslern*, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163.; Wyrok TSUE z 3.5.2007 r., *Advocaten voor de Wereld VZW przeciwko Leden van de Ministerraad*, C-303/05, ECLI:EU:C:2007:261; Wyrok TSUE z 3.9.2008 r., *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*, C-402/05 P i C-415/05, ECLI:EU:C:2008:461 i ECLI:EU:C:2008:30..

sugeruje, że TFUE zakłada, iż dążenie do równości materialnej dotyczy tylko płci, gdyż zakaz dyskryminacji wyraża zasadę równości formalnej (równego traktowania).

W obowiązującym Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasady równości i niedyskryminacji wyrażone szczegółowo stanowią *lex specialis* wobec ogólnego zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, który został wyrażony w art. 18 TFUE (d. art. 12 TWE). Dodatkowo art. 9 TUE stanowi, że we wszystkich swoich działaniach Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne. Przepis ten nie miał odpowiednika w poprzednim brzmieniu Traktatu o Unii Europejskiej. Jest wyrazem swoistej ewolucji prawa w tym obszarze, którą określają tzw. generacje prawa antydyskryminacyjnego. Generacje te stanowiły kolejno: zasada równego traktowania ze względu na płeć i pochodzenie narodowe, a następnie prawa wyrosłe z art. 13 TWE. Artykuł 9 TUE wyznacza zatem nowy kierunek rozwoju zasad równości i niedyskryminacji, nakładając pozytywny obowiązek tworzenia odpowiednich warunków instytucjonalnych dla zapewnienia faktycznej równości określonych podmiotów na poziomie Unii⁶⁷⁶. Zasada równości (niedyskryminacji) nie jest już tylko wyłącznie elementem funkcjonowania rynku wewnętrznego czy obywatelstwa europejskiego⁶⁷⁷, ale stanowi podstawę ochrony praw jednostek w ramach Unii Europejskiej.

I. Zakaz dyskryminacji w prawie europejskim ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne

Wśród licznych i zróżnicowanych dokumentów międzynarodowych oraz ustanowionych przez nie mechanizmów ochrony praw człowieka najbardziej skutecznym jest bez wątpienia Europejska konwencja praw człowieka i podstawowych wolności oraz mechanizm skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Co istotne, ani Europejska konwencja praw człowieka, ani żaden z jej protokołów dodatkowych nie gwarantuje bezpośrednio ochrony prawom mniejszości. Zakres przedmiotowy, jak wspominałam, Konwencji obejmuje bowiem podstawowe prawa osobiste i polityczne przysługujące jednostkom

⁶⁷⁶ D. Schiek, *From European Union*, s. 5.

⁶⁷⁷ G. de Búrca, *The Role*, s. 13–34; G. More, *From Market*, s. 521–535; L. Waddington, *The Expanding Role*, s. 29; S. Fredman, *Transformation*, s. 533; A. von Bogdandy, J. Bast (red.), *Principles*, 2010.

niezależnie od ich przynależności do określonej grupy. Z biegiem lat EKPC stała się jednak skutecznym narzędziem prawników i organizacji praw człowieka walczących z naruszeniami praw Romów (takich jak European Roma Rights Center w Budapeszcie⁶⁷⁸). Proces emancypacji Romów poprzez działania prawne jest jednak dość trudny z uwagi na ich brak wiary w możliwość zmiany. „Romowie stają się bardzo nieufni w stosunku do wszystkich działań prawnych i sprawozdań. Dlaczego Romowie nie zauważają zmiany, która jest skutkiem z tych działań? ECRI, CERD, FRA oraz dziesiątki komisji powołanych przez Radę Europy przebadaly obozy romskie przez lata i stworzyły straszliwe sprawozdania, ale nic z nich nie wynikało. Niektóre postępowania sądowe zostały wszczęte, ale z małym sukcesem. W zakresie warunków bytowych niewiele się zmieniło”⁶⁷⁹.

Litygacja strategiczna (tzw. public interest litigation) w sprawach romskich okazała się sukcesem na polu obalania różnych form dyskryminacji tej grupy. Pierwotnie Europejska Konwencja Praw Człowieka zakazywała dyskryminacji tylko w powiązaniu z innymi prawami, które sama gwarantowała⁶⁸⁰. Następnie ochrona przed dyskryminacją została znacznie poszerzona na mocy Protokołu Dodatkowego Nr 12, który na wzór art. 26 MPPOiP zakazuje dyskryminacji w zakresie korzystania z jakichkolwiek praw gwarantowanych ustawą⁶⁸¹.

Najbardziej znaną kwestią Romów, która trafiła przed Trybunał w Strasburgu, była sprawa zakończona wyrokiem *D.H. przeciwko Republice Czeskiej*⁶⁸². Przez wielu komentatorów jest on oceniony jako wyraz uznania równości materialnej na tle Konwencji⁶⁸³. Badając zarzuty dyskryminacji dzieci romskich, które zostały

⁶⁷⁸ Na temat wątpliwości dotyczących zaangażowania Węgier w fundamentalne wartości UE, w tym wdrażanie demokracji i praw mniejszości, zwłaszcza Romów zob. szerzej: *B. Bugarc*, *Protecting Democracy*; zob. też: *A. Wiktorrek, M. Otashvili*, *Can the EU Rescue Democracy*, s. 100.

⁶⁷⁹ Za *A. Śledzińska-Simon*, *Zarys sytuacji prawnej i społecznej Romów*, s. 27 i n.; *J. Goldston*, *The Struggle for Roma Rights*, s. 310, 312 (cytat z korespondencji z autorem).

⁶⁸⁰ Art. 14. „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”.

⁶⁸¹ Protokół Dodatkowy Nr 12 z 4.11.2000 r., wszedł w życie 1.4.2005 r. Polska do tej pory nie podpisała, ani nie ratyfikowała tego Protokołu. Art. 1 Protokołu stanowi (w oryginale): 1. „The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status. 2. No one shall be discriminated against by any public authority on any ground such as those mentioned in paragraph 1”.

⁶⁸² Wyrok ETPCz z 13.11.2007 r., *D.H. i inni przeciwko Czechom*, [57325/00](#).

⁶⁸³ *R. O'Connell*, *Substantive Equality*, s. 129.

umieszczone w szkołach specjalnych⁶⁸⁴, Trybunał zauważył, że segregacja w szkołach stanowi naruszenie zakazu pośredniej dyskryminacji. Choć test wykorzystany do kwalifikacji dzieci do szkół powszechnych bądź specjalnych był z pozoru neutralny, jego skutki okazały się niekorzystne dla Romów. Po tym jak sprawa została uznana za przykład dyskryminacji Trybunał przerzucił ciężar dowodu na „pozwanego”, w tym wypadku rząd Republiki Czeskiej. Zasada odwrócenia ciężaru dowodu oznacza, że po uprawdopodobnieniu przez skarżącego, że miało miejsce zróżnicowane traktowanie, państwo musi dowieść, że zastosowane środki były obiektywnie i racjonalnie uzasadnione. W tej sprawie Trybunał nie zgodził się z uzasadnieniem rządu, który wskazywał, że umieszczenie w szkołach specjalnych było jedynie odzwierciedleniem specjalnych potrzeb edukacyjnych dzieci romskich, a w praktyce ich niższych możliwości intelektualnych. Podkreślił tym samym tendencyjny charakter zastosowanych testów kwalifikacyjnych, które nie uwzględniały szczególnej sytuacji dzieci romskich⁶⁸⁵. Trybunał odrzucił też argumenty dotyczące zgody rodziców na naukę ich dzieci w szkołach specjalnych, wyrażając przekonanie o niezbywalnym charakterze praw podstawowych takich jak prawo do edukacji (art. 2 Protokołu Nr 1) oraz zakazu dyskryminacji (art. 14 Konwencji).

Warto również dodać, że Trybunał nie ograniczył się do badania okoliczności dotyczących dzieci skarżących, ale uznał, że środki prawne miały ogólnie nieproporcjonalnie niekorzystny wpływ na dzieci romskie w tej sprawie. Skarżący mieli zatem jedynie udowodnić swoją przynależność do mniejszości romskiej, by zostać uznanymi za ofiary nierównego traktowania⁶⁸⁶. Wyrok *D.H.* jest faktycznie zwycięstwem koncepcji równości materialnej, która ma na celu wyrównanie krzywd wynikających z wielowiekowej historii prześladowań i dyskryminacji Romów. Okazuje się bowiem, że wykorzystanie tych samych testów czy kryteriów dla Romów i nie-Romów może być krzywdzące dla Romów z uwagi na ich specyficzną pozycję społeczną⁶⁸⁷. Podobnie w sprawie *Orsus i inni przeciwko Chorwacji* Wielka Izba potępiła umieszczanie dzieci romskich w specjalnych klasach z uwagi na ich problemy z językiem oficjalnym (chorwackim)⁶⁸⁸. Jak wynika z tej linii orzeczeń, ETPC

⁶⁸⁴ Zob. szerzej: The Errc, Five more years of segregation-segregated education for Roma in the Czech Republic, 2012.

⁶⁸⁵ Wyrok ETPCz z 13.11.2007 r., [57325/00](#), pkt 201.

⁶⁸⁶ *J. Goldston*, *The Struggle for Roma Rights*, s. 325.

⁶⁸⁷ *A. Śledzińska-Simon*, *Zarys sytuacji prawnej i społecznej*, s. 30.

⁶⁸⁸ Wyrok ETPC z 16.3.2010 r., *Oršuš i inni przeciwko Chorwacji*, 15766/03, Legalis.

nakazuje traktować Romów z uwzględnieniem ich szczególnej sytuacji „bezbronnej mniejszości” (*vulnerable minority*). Podejście to znacznie różni się od wcześniejszych orzeczeń dotyczących prawa własności, w których Trybunał użył wobec ludzi podróży tej samej miary co wobec innych obywateli⁶⁸⁹. Sprawy dotyczyły odmowy wydania pozwolenia na stacjonowanie karawanów na gruncie stanowiącym własność skarżących z uwagi na wiejski i otwarty charakter terenu określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W wyroku w sprawie *Buckley* znalazł się dość szokujący wniosek większości sędziów, jak i sędziego zgłaszającego zdanie odrębne. W ich opinii odmowa pozwolenia na stacjonowanie karawanów miała na celu kontrolowanie przemieszczania się i korzystania z prawa własności ziemi przez brytyjskich Romów (*British Gypsies*) i była uzasadniona tym, że jeżeli grupa ta jest pod kontrolą i jej liczebność jest ograniczona, to jest łatwiej akceptowalna przez wspólnotę lokalną⁶⁹⁰. Z dzisiejszej perspektywy wydaje się, że jakiegokolwiek próby kontrolowania liczebności i miejsca pobytu czy zamieszkania Romów powinny być potępione jako przejawy jawnego rasizmu. Jak zauważa *R. Sandland*, Trybunał nie dostrzegł różnicy między tym, co jest „konieczne w demokratycznym społeczeństwie” a „tyranią większości”⁶⁹¹.

Oprócz jednostkowych wygranych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka ważne jest także, by standardy, które wynikają z orzecznictwa w sprawach romskich, były respektowane przez wszystkie państwa, a przede wszystkim przez organy, które dopuściły się naruszeń. Poza bezpośrednimi skutkami wyroków takich jak wypłata zadośćuczynienia ofiarom, skuteczność orzecznictwa ETPC mierzy się bowiem także w zmianach systemowych, na których wpływ miały wyroki w sprawach przeciwko danemu państwu oraz przeciwko innym państwom⁶⁹².

Dotychczas najszerza ochrona w prawie UE, została zagwarantowana w odniesieniu do rasy i pochodzenia etnicznego. Dyrektywa 2000/43/WE zapewnia

⁶⁸⁹ Wyrok ETPC z 25.9.1996 r., *Buckley przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga Nr 20348/92) oraz wyrok ETPC z 18.01.2001 r., *Chapman i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga Nr 27238/95). Odmienny jeżeli chodzi o okoliczności faktyczne jest wyrok ETPC z 27.5.2004 r., *Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga Nr 66746/01), w którym Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 w związku z brakiem proceduralnych gwarancji w przypadku wydania decyzji o nakazie opuszczenia przez Romów ich ziemi.

⁶⁹⁰ Wyrok ETPC z 25.9.1996 r., *Buckley*, Legalis, pkt 80.

⁶⁹¹ *R. Sandland*, *Developing a Jurisprudence*, s. 483.

⁶⁹² *A. Śledzińska-Simon*, *Zarys sytuacji prawnej i społecznej*, s. 33.

ochronę w wielu kluczowych dziedzinach życia, takich jak: zatrudnienie i szkolenie zawodowe, edukacja, zabezpieczenie społeczne i opieka zdrowotna, jak również dostęp do dóbr i usług, włącznie z zakwaterowaniem, oraz ich dostarczanie. Stawia sobie za cel (art. 1) wyznaczenie ram walki z dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz wprowadzenie zasady równego traktowania w życiu w państwach członkowskich. Artykuł 2 dyrektywy definiuje pojęcie dyskryminacji jako zasadę równego traktowania, która oznacza brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Dyrektywa w kolejnych artykułach zakazuje różnych form dyskryminacji, w tym dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, molestowania, zachowania polegającego na zmuszaniu do praktykowania zachowań dyskryminacyjnych oraz wiktymizacji. Wymaga też od państw członkowskich zapewnienia skutecznych sankcji i środków odwoławczych⁶⁹³.

Na temat przedmiotowego zakresu stosowania dyrektywy 2000/43/WE wypowiedział się TSUE w sprawie *Maniero*, przypominając, iż z jej motywu 12 wynika, że w celu zapewnienia rozwoju demokratycznych i tolerancyjnych społeczeństw, umożliwiających uczestnictwo w życiu społecznym wszystkich osób, bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, szczególne działanie w dziedzinie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne musi wykraczać poza działalność zarobkową oraz niezarobkową i powinno objąć dziedziny takie jak wymienione w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy⁶⁹⁴. W związku z tym, ze względu na cel dyrektywy 2000/43/WE i charakter praw, które ma chronić, oraz fakt, iż dyrektywa jest wyrazem zasady równości, stanowiącej jedną z zasad ogólnych prawa Unii, uznaną w art. 21 KPP UE, zakres stosowania wspomnianej dyrektywy nie może być określany w sposób zawężający⁶⁹⁵. Karta praw podstawowych w rozdziale „równość” zawiera zasadę równości wobec prawa (art. 20) oraz otwartą listę zakazanych przesłanek dyskryminacji (art. 21).

⁶⁹³ Zob.: *A.D. Boghossian, Implementing the EU Race Equality*.

⁶⁹⁴ Wyroki z 12.5.2011 r., *Runevič-Vardyn i Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, pkt 41; a także z 16.7.2015 r., *CEZ Razpredelenie Bulgaria*, C-83/14, EU:C:2015:480, pkt 40.

⁶⁹⁵ Wyroki z 12.5.2011 r., C-391/09, pkt 43; a także z 16.7.2015 r., C-83/14, pkt 42.

II. Stosowanie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne w prawie unijnym w kontekście edukacji dzieci romskich

Pojęcia dyskryminacji ze względu na przynależność do społeczności romskiej przy równoczesnym przywołaniu przepisów Karty w świetle wykładni dyrektywy zostały określone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w wyrokach *Belov* i *CEZ Razpredelenie Bulgaria*.

W opinii do sprawy *Belov* rzecznik generalna *J. Kokott* przywołała jedynie przepisy dyrektywy 2000/43/WE, jako głównego aktu znajdującego zastosowanie w kwestii sprawdzenia legalności przepisów krajowych. Rzecznik wyjaśniła, że dyskryminacja bezpośrednia ma miejsce, gdy ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne osoba traktowana jest mniej przychylnie niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w podobnej sytuacji. Dyskryminacja pośrednia zaś ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka mogą doprowadzić do szczególnie niekorzystnej sytuacji dla osób danego pochodzenia rasowego lub etnicznego w stosunku do innych osób. Wyjątek stanowi sytuacja, w której taki przepis, kryterium lub praktyka są obiektywnie uzasadnione legalnym celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są odpowiednie i konieczne⁶⁹⁶.

Przypomniała również, że art. 7 dyrektywy 2000/43/WE, przewidujący regulacje dotyczące ochrony praw, stanowi w ust. 1, iż państwa członkowskie zapewniają skuteczność procedur sądowych lub administracyjnych oraz ewentualnych procedur pojednawczych. Mają one być dostępne dla wszystkich osób, które uważają się za pokrzywdzone nieprzestrzeganiem wobec nich zasady równego traktowania, nawet po zakończeniu kontaktów, w których przypuszczalnie miała miejsce dyskryminacja. W art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/43/WE, w przedmiocie ciężaru dowodu, przewidziano, że państwa członkowskie podejmują takie środki, które są niezbędne, zgodnie z ich krajowymi systemami prawnymi, w celu zapewnienia, aby strona pozwana musiała udowodnić, że zasada równego traktowania nie została naruszona. Osoba, która uważa się za pokrzywdzoną nieprzestrzeganiem wobec niej zasady równego traktowania, przedstawia przed sądem lub właściwym organem fakty,

⁶⁹⁶ Pkt 2 opinii rzecznik generalnej *Juliane Kokott* przedstawionej 20.9.2012 r. w sprawie *Waleri Chariew Belov*, C-394/11, ECLI:EU:C:2012:585.

z których można domniemywać istnienie bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji⁶⁹⁷.

Należy wreszcie wskazać na art. 13 dyrektywy 2000/43/WE, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia organu lub organów mających wspierać równe traktowanie wszystkich osób bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Mogą one wchodzić w skład organów zajmujących się na skalę krajową obroną praw człowieka lub ochroną praw jednostek⁶⁹⁸.

W opinii do sprawy *CEZ* rzecznik *Kokott*⁶⁹⁹ podkreśliła zaś, że ramy prawa Unii wyznaczane są w tej sprawie przez art. 21 KPP UE oraz dyrektywę 2000/43/WE. Wykładnia przepisów dyrektywy 2000/34/WE została potwierdzona w wyroku TSUE⁷⁰⁰. Działanie dyskryminacyjne ze względu na pochodzenie etniczne w rozumieniu dyrektywy 2000/43/WE, a w szczególności w rozumieniu art. 1 i art. 2 ust. 1, widoczne jest w umieszczeniu wszystkich liczników energii elektrycznej na słupach elektrycznych na wysokości od sześciu do siedmiu metrów w dzielnicy miasta zamieszkałej przez mieszkańców romskiego pochodzenia. W innych dzielnicach takie liczniki umieszczono na wysokości mniejszej niż dwa metry⁷⁰¹. Dyrektywę 2000/43/WE, a w szczególności jej przepisy z art. 2 ust. 1 i art. 2 ust. 2 lit. a i b, należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który stanowi, że aby można było stwierdzić istnienie bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne w dziedzinach objętych art. 3 ust. 1 tej dyrektywy, mniej przychylne traktowanie lub szczególnie niekorzystna sytuacja, do których odnoszą się odpowiednio wspomniane lit. a i b, muszą polegać na naruszeniu praw lub zgodnych z prawem interesów⁷⁰².

Artykuł 2 ust. 2 lit. a dyrektywy 2000/43/WE należy interpretować w ten sposób, że umieszczenie liczników na wyższej wysokości jedynie w dzielnicy romskiej to środek, który skutkuje bezpośrednią dyskryminacją w rozumieniu tego przepisu, jeśli okaże się, iż został on ustanowiony lub utrzymany ze względów związanych ze wspólnym pochodzeniem etnicznym większości mieszkańców danej

⁶⁹⁷ *Ibidem*, pkt 7–8.

⁶⁹⁸ *Ibidem*, pkt 9.

⁶⁹⁹ Opinia rzecznik generalnej *Juliane Kokott* przedstawiona 12.3.2015 r. w sprawie *CEZ Razpredelenie Bylgarija AD przeciwko Komisija za zashtita ot diskriminacija*, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:170.

⁷⁰⁰ Wyrok TSUE z 16.7.2015 r., C-83/14.

⁷⁰¹ *Ibidem*, pkt 1.

⁷⁰² *Ibidem*, pkt 2.

dzielnicy. Zasadniczo powinien ocenić to sąd odsyłający, uwzględniając wszystkie istotne okoliczności sprawy, a także reguły odnoszące się do przeniesienia ciężaru dowodu wskazane w art. 8 ust. 1 wspomnianej dyrektywy⁷⁰³. Taki środek może zostać obiektywnie uzasadniony wolą zapewnienia bezpieczeństwa przesyłowej sieci elektroenergetycznej oraz właściwego monitorowania zużycia energii elektrycznej wyłącznie pod warunkiem, że nie przekracza granic tego, co jest odpowiednie i konieczne, aby zrealizować zgodne z prawem cele. Spowodowane niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do tak zamierzonych celów. Taka sytuacja nie ma miejsca, co powinien ustalić sąd odsyłający, jeżeli stwierdzono, że istnieją inne odpowiednie i mniej uciążliwe sposoby pozwalające osiągnąć wspomniane cele. Nie ma również uzasadnienia wobec braku innych sposobów, jeżeli wspomniany środek nadmiernie narusza zgodny z prawem interes końcowych odbiorców energii elektrycznej zamieszkałych w danej dzielnicy – zamieszkaney zasadniczo przez mieszkańców romskiego pochodzenia – w odniesieniu do dostępu do dostaw energii elektrycznej w warunkach, które nie mają charakteru uwłaczającego ani piętnującego oraz pozwalają im regularnie kontrolować zużycie energii elektrycznej⁷⁰⁴.

Pojęcie „pozornie neutralnego” przepisu lub kryterium lub „pozornie neutralnej” praktyki w rozumieniu wspomnianego przepisu, należy interpretować jako kryterium lub praktykę, które pozornie są sformułowane lub stosowane w sposób neutralny, a mianowicie przy uwzględnieniu czynników różniących się od chronionej cechy, a nie czynników równoważnych z tą cechą⁷⁰⁵. Pojęcie „szczególnie niekorzystnej sytuacji” w rozumieniu tego przepisu nie oznacza szczególnie ważnego, oczywistego lub ciężkiego wypadku nierówności, lecz oznacza, że to szczególnie osoby danego pochodzenia rasowego lub etnicznego znajdują się w niekorzystnej sytuacji ze względu na sporny przepis lub sporne kryterium lub sporną praktykę⁷⁰⁶. Wysoko umieszczone liczniki stanowiły wyraz, wspomnianej już, stereotypizacji społeczności romskiej. Instalacja liczników dokonana w taki sposób miała na celu zapobieżenie nielegalnym podłączeniom do sieci i fałszowaniu stanów zużycia energii

⁷⁰³ *Ibidem*, pkt3.

⁷⁰⁴ *Ibidem*, pkt 4.

⁷⁰⁵ *Ibidem*.

⁷⁰⁶ *Ibidem*.

przez Romów. Jak się okazało, w opisanej sprawie *CEZ*, liczniki okazały się wskazywać zwykle zużycie, bez śladów zawyżenia⁷⁰⁷.

Podobne stereotypy mają miejsce w przypadku edukacji dzieci romskich. Sytuacja ludności romskiej w systemie edukacji jest bardzo niekorzystna w Europie. Na położenie takie wpływa to, że liczba dzieci romskich objęta nauczaniem początkowym jest dużo niższa we wszystkich państwach europejskich w porównaniu do liczby dzieci z rodzin nieromskich, mała liczba dzieci z rodzin romskich bierze udział w nauczaniu podstawowym, mimo prawnego zakazu szerzą się sytuacje segregacji dzieci romskich oraz to, że w klasach specjalnych jest bardzo wysoka liczba dzieci romskich pobierających naukę. Narasta problem szkół tworzonych w wyniku polityki państw członkowskich do ludności romskiej tylko dla Romów, braku odpowiedniego przygotowania nauczycieli i pedagogów uczących w klasach, do których uczyć się przychodzą uczniowie pochodzenia romskiego oraz niska motywacja ludności romskiej do zapisywania swoich dzieci do szkół, na którą duży wpływ ma dyskryminacja tej ludności oraz brak regulacji w kierunku szkoleń językowych. Problemy te mają miejsce zarówno w nowych państwach członkowskich Unii, jak i w pozostałych państwach członkowskich tak zwanej „Starej Unii”⁷⁰⁸.

Warto przypomnieć, że prawo do nauki jest chronione na mocy art. 28 PrDziecK – ratyfikowanej przez wszystkie państwa członkowskie UE – oraz art. 14 KPP UE. Państwa członkowskie UE są zobowiązane do zapewnienia wszystkim dzieciom równego dostępu do edukacji, w szczególności kształcenia obowiązkowego. Według UNESCO osoby, które nie ukończyły co najmniej kształcenia obowiązkowego, są w wysokim stopniu zagrożone życiem w ubóstwie i mają ograniczone możliwości rozwinięcia umiejętności uczenia się i osiągnięcia swojego pełnego potencjału⁷⁰⁹.

Na mocy art. 5 dyrektywy 2000/43/WE, dla zapewnienia całkowitej równości w praktyce, przyzwala się na utrzymywanie lub przyjmowanie przez państwa członkowskie szczególnych środków mających zapobiegać lub wyrównywać niedogodności związane z pochodzeniem rasowym lub etnicznym. Minimalny standard działań państw członkowskich został zastrzeżony w art. 6, przy

⁷⁰⁷ Opinia rzecznik generalnej *Juliane Kokott* przedstawiona 12.3.2015 r. w sprawie *CEZ Razpredelenie Bylgarija AD przeciwko Komisija za zashtita ot diskriminacija*, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:170..

⁷⁰⁸ A. Kupczyk, Status prawny Romów, s. 155.

⁷⁰⁹ UNESCO Science Report (2010), s. 155.

jednoczesnym przyzwoleniu w ust. 1 na przyjmowanie lub utrzymywanie przepisów bardziej korzystnych dla zasady równego traktowania od przepisów ustanowionych w dyrektywie. Ustęp 2 zaś podkreśla, że wykonanie dyrektywy nie może być w żadnych okolicznościach powodem obniżenia poziomu ochrony przed dyskryminacją, który już zapewnia państwo członkowskie.

Zdaniem *M. Dawson* i *E. Muir*⁷¹⁰ z bliższej perspektywy każdy z poziomów ochrony ujawnia istotne słabości, szczególnie w przypadku Romów. Indywidualne postępowania przed sądami krajowymi zależą od zdolności i chęci jednostki do wdania się w spór sądowy. Ofiary dyskryminacji są szczególnie podatne na wykluczenie i łatwo poddają się faktycznemu pozbawieniu ich praw, a także mają mniej zasobów i wiedzy, by korzystać z sądowych mechanizmów kontrolnych⁷¹¹. W takich warunkach niewystarczające jest poleganie na europejskim systemie ochrony praw podstawowych⁷¹².

Społeczność romska żyjąca w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest najbardziej marginalizowaną grupą etniczną w tej części Europy. Sytuacja życiowa większości Romów jest nie do pogodzenia z fundamentalnymi wartościami UE, tj. równością i niedyskryminacją, wyrażanymi w regulacjach i politykach Unii Europejskiej⁷¹³. Omówiona już dyrektywa 2000/43/WE nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia wszystkim obywatelom, w tym również Romom, wolnego od dyskryminacji dostępu do edukacji, zatrudnienia, kształcenia zawodowego, służby zdrowia, ochrony socjalnej i mieszkania. Dramatyczne warunki życia pozostają w ścisłym związku z dostępem dzieci romskich do edukacji. W związku z tym należy więc zwrócić uwagę, czy w państwach członkowskich przywiązuje się wagę do udziału dzieci romskich w edukacji wczesnoszkolnej. Istotne jest również czy zwraca się wystarczającą uwagę na przejście z poziomu kształcenia podstawowego na poziom kształcenia średniego. Istotne jest również monitorowanie wskaźników ukończenia szkół przez Romów na wszystkich poziomach kształcenia, w szczególności w regionach i miejscowościach, w których występują duże skupiska Romów. Przy rozwiązywaniu problemu bezrobocia wśród Romów należałoby też

⁷¹⁰ *M. Dawson, E. Muir*, Wielopoziomowe zarządzanie, s. 43.

⁷¹¹ *S. Chowdhury*, Equal Access, s. 409–435.

⁷¹² Dla analizy z perspektywy unijnych środków ochrony sądowej i prawa proceduralnego por. przez analogię, *A. Tompkins*, Of Institutions and Individuals, s. 277; dla analizy z perspektywy praw podstawowych UE i prawa materialnego por.: *S. Fredman*, Discrimination Law in the EU, s. 183.

⁷¹³ *J. Szymańczak*, Działania Unii Europejskiej.

zwracać uwagę na ich wykształcenie i umiejętności. W celu wyeliminowania braków w tym względzie powinny być prowadzone odpowiednie szkolenia. Nie jest ostatecznie pewne jakie działania mogą się okazać najskuteczniejsze. Należy przypuszczać, że być może integracja ze środowiskiem romskim, zrozumienie ich kultury i mentalności oraz potrzeb i lęków „od środka” mogłoby pomóc we włączeniu dzieci i rodziców w proces powszechnej edukacji. Niewątpliwie takim zamiarem kierowano się wprowadzając asystentów rodzin romskich do szkół i domów.

W zaleceniu Rady w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich z 2013 r.⁷¹⁴ dostęp do edukacji uznano za kluczowy obszar tematyczny. Według tego dokumentu państwa członkowskie UE powinny podejmować skuteczne działania w celu zapewnienia równego traktowania chłopców i dziewcząt romskich i ich pełnego dostępu do dobrej jakościowo, powszechnej edukacji oraz w celu zapewnienia kończenia przez wszystkich uczniów romskich co najmniej edukacji obowiązkowej.

Wczesna edukacja i rozwój są ważnym czynnikiem warunkującym przyszłe szanse życiowe. Zapewnienie romskim dzieciom równego startu w życiu w porównaniu z rówieśnikami, którzy nie są Romami, jest kluczowe dla przełamania cyklu międzypokoleniowego dziedziczenia ubóstwa⁷¹⁵. W unijnych strategicznych ramach europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET2020) zwrócono uwagę na potencjał wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przy rozwiązywaniu problemów gospodarczych i związanych z włączeniem społecznym. Określono w nich poziom odniesienia, który służy zapewnieniu, aby uczestnictwo we wczesnej edukacji objęło co najmniej 95% dzieci romskich w wieku od czterech lat do wieku rozpoczęcia kształcenia obowiązkowego w szkole podstawowej⁷¹⁶.

Rozwagi wymaga pytanie czy pozostawienie sprawy romskiej jedynie w gestii państw członkowskich jest dobrym rozwiązaniem. Taki pomysł nie znajduje poparcia wśród organizacji walczących o prawa Romów. Reakcje państw zachodnich na romskich imigrantów z Bułgarii i Rumunii uzasadniają to stanowisko⁷¹⁷.

⁷¹⁴ Rada Unii Europejskiej (2013), zalecenie Rady z 9.12.2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich (Dz.Urz. UE C Nr 378, s. 6.)

⁷¹⁵ Za Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results, <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>; Bank Światowy, 2012 (dostęp: 27.3.2019 r.).

⁷¹⁶ European Policy Cooperation (ET 2020), Eurostat, 2016.

⁷¹⁷ *Ibidem*.

III. Działania Unii Europejskiej na rzecz integracji i edukacji Romów

Romowie żyjący w Europie są największą liczebnie i jednocześnie najbardziej upośledzoną społecznie mniejszością etniczną. Według szacunków w państwach UE żyje ok. 12 mln Romów i przewiduje się, że ich liczba zdecydowanie się zwiększy⁷¹⁸. W starzejącej się Europie społeczność romska jest młoda; średnia wieku wynosi 25 lat (średnia UE – 40 lat), dzieci do 15 roku życia stanowią 35,7% tej grupy (w UE – 15,7%). Znacząca liczba Romów żyjących w UE to legalnie przebywający obywatele państw trzecich. Najwięcej Romów żyje w Rumunii, Bułgarii, na Węgrzech i Słowacji. Udział ludności romskiej w ogóle ludności państwa jest najwyższy w Bułgarii (ok. 10%), Słowacji (ok. 9%), Rumunii (ok. 8%) i na Węgrzech (ok. 7%). W pozostałych państwach UE wskaźnik ten waha się od 0,1% do 2%; podczas gdy średnia dla całej UE wynosi 1,73%. Z cyklicznych raportów Komisji Europejskiej diagnozujących sytuację społecznobytową Romów żyjących w państwach europejskich wynika, że tylko niewielki odsetek dzieci romskich uczęszcza do szkoły, a i tak w większości – mimo prawidłowego rozwoju intelektualnego – do szkół specjalnych. Autorzy tych raportów główną winą za taki stan rzeczy obarczają państwa członkowskie, które nie podejmują stosownych działań, aby tę sytuację zmienić. Jak pokazują badania społeczne, m.in. Agencji Praw Podstawowych, Romowie są ofiarami dyskryminacji systemowej i wielorakiej, która przejawia się w różnych formach w wielu obszarach życia społecznego, w tym segregacją szkolną. Sytuacja życiowa większości Romów jest sprzeczna z fundamentalnymi wartościami UE, czyli równością i niedyskryminacją, wyrażanymi w omówionych wyżej przepisach prawa.

Przywoływana dyrektywa 2000/43/WE nakłada na państwa członkowskie, między innymi, obowiązek zapewnienia wszystkim obywatelom, w tym również Romom, wolnego od dyskryminacji dostępu do edukacji. Respektowanie praw mniejszości i przeciwdziałanie wykluczeniu to podstawowa zasada Unii Europejskiej. Dlatego państwa wstępujące do Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym oraz po przystąpieniu do Unii wspierane są w działaniach zmierzających do przewyciężenia dyskryminacji i wykluczenia Romów.

Rozszerzenie UE przyczyniło się do zwrócenia większej uwagi na dyskryminację i wykluczenie społeczności romskich zarówno w „nowych”, jak i

⁷¹⁸ J. Szymańczak, Działania Unii Europejskiej.3., s. 1.

„starych” państwach członkowskich. Zainteresowanie UE sytuacją Romów nastąpiło na początku lat 90. XX wieku. Na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. ustalono akcesyjne kryteria pozatraktatowe. Kryteria kopenhaskie określają podstawowe warunki, jakie muszą spełnić państwa stowarzyszone aby móc wejść do struktur integracyjnych⁷¹⁹. Te kryteria to m.in. stabilność instytucji demokratycznych, praworządność, poszanowanie praw człowieka, ochrona mniejszości narodowych, przyjęcie dorobku prawnego Unii Europejskiej. W 1997 r. na szczycie Rady Europejskiej w Luksemburgu przedstawiono strategię umocnienia i rozszerzenia UE (Agenda 2000). Opinia Komisji Europejskiej dotycząca oceny wniosków o członkostwo zawierała informacje o niezadowolającym respektowaniu praw mniejszości romskiej w Bułgarii, Czechach, Polsce, Rumunii, Słowacji i na Węgrzech⁷²⁰.

W 2006 r. po raz pierwszy na Węgrzech kwestia segregacji w szkolnictwie stanowiła przedmiot rozstrzygnięcia sądowego. W wyniku interwencji Fundacji Szansa dla Dzieci (Chance for Children Foundation, CFCF) do sądu w Debreczynie wniesiono *actio popularis* przeciwko Radzie Miasta Miskolc⁷²¹. W wyniku zamknięcia kilku lokalnych szkół podstawowych, przy jednoczesnym braku nowej rejonizacji szkół, dzieci pochodzenia romskiego doświadczyły znacznych trudności w dostępie do edukacji. Fundacja dopatrywała się odpowiedzialności samorządu miasta za niedokonanie prawidłowej rejonizacji w obrębie sześciu szkół, w wyniku której nastąpiła segregacja uczniów pochodzenia romskiego i tym samym pogwałcenie ich prawa do równego traktowania w dziedzinie edukacji⁷²². Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo⁷²³. Sąd drugiej instancji uwzględnił apelację złożoną przez CFCF, orzekając o pogwałceniu przez Radę Miasta Miskolc prawa romskich uczniów do równego traktowania ze względu na pochodzenie etniczne⁷²⁴. W opinii sądu naruszenie obowiązku równego traktowania może nastąpić zarówno na skutek aktywnego działania, jak i zaniechania, zwłaszcza w kwestii zapewnienia

⁷¹⁹ C. Hillion, EU enlargement, s. 401.

⁷²⁰ B. Vizi, Hungary – A Model, s. 119–121.

⁷²¹ Możliwość wniesienia *actio popularis* przez organizacje pozarządowe została wprowadzona w ustawie CXXV z 2003 r. o równym traktowaniu oraz promocji równych szans w art. 20 § 1 lit. c.

⁷²² Tekst pozwu złożonego przez CFCF (w jęz. węg.): http://www.cfcf.hu/miskolc1-keresetlevel_en.html, dostęp 31.3.2019 r.

⁷²³ Wyrok Sądu Rejonowego Komitatu Borsod-Abaúj-Zemplén z 2.11.2005 r., sygn. 13. P.21. 660/2005/16.

⁷²⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Debreczynie z 9.0.2006 r., sygn.. Pf.I.20.683/2005/7.

jednakowych standardów kształcenia. Orzeczono również publikację wyroku w Węgierskiej Agencji Prasowej (Magyar Távirati Iroda, MTI). Sprawa przeciw samorządowi miasta Miskolc była strategicznym rozstrzygnięciem, w którym po raz pierwszy orzekano o dyskryminacji w dziedzinie edukacji z uwzględnieniem przepisów ustawy CXXV z 2003 r. o równym traktowaniu, implementującej przepisy dyrektywy rasowej. Od tego czasu wniesiono *actio popularis* przeciwko praktykom segregacyjnym stosowanym przez inne miasta (Nyíregyháza, Hajdúhadház, Jászládány, Kerepes, Kaposvár, Győr)⁷²⁵.

Integracja Romów nie jest uregulowana odrębną polityką Unii. Działania na rzecz Romów są włączone do całej polityki UE, w tym m.in. do programów ukierunkowanych na poprawę sytuacji ekonomicznej, zdrowia, warunków życia, możliwości zatrudnienia, zrozumienia kulturowego i edukacji. Pomimo tego, według wyników Drugiego Badania Unii Europejskiej z 2016 r. na temat mniejszości i dyskryminacji Romów – wybrane wyniki Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA)⁷²⁶ 50% Romów w wieku 6–24 lat nie uczęszcza do szkoły. Największa mniejszość etniczna w Unii Europejskiej nadal boryka się z niedopuszczalną dyskryminacją i nierównym dostępem do podstawowych usług. Fakty te budzą poważne wątpliwości co do realizacji prawa do niedyskryminacji gwarantowanego przez Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej oraz dyrektywę 2000/43/WE. Sprawozdanie ze wspomnianego badania oparte zostało na badaniu na dużą skalę, w ramach którego zgromadzono informacje o niemal 34 tys. osób mieszkających w romskich gospodarstwach domowych w dziewięciu państwach członkowskich UE (Bułgaria, Czechy, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Węgry, Portugalia, Rumunia, Słowacja). Dane zostały pozyskane z blisko 8000 bezpośrednich wywiadów z Romami. Przedstawiono w nim wybrane wyniki na temat mniejszości i dyskryminacji, którym objęto około 26 tys. osób mieszkających w UE i mających pochodzenie imigranckie lub należących do mniejszości etnicznych.

Wyniki pierwszego badania dotyczącego Romów z 2011 r. były niepokojące. Pokazały, że tylko co drugie dziecko romskie objęte badaniem uczęszczało do przedszkola, a bardzo niewielki odsetek kontynuował naukę po zakończeniu obowiązku szkolnego. Wyniki EU-MIDIS II pokazują, że dzieci romskie pozostają w

⁷²⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Debreczynie z 9.0.2006 r., Pf.I.20.683/2005/7.

⁷²⁶ Second EU Minorities and Discrimination Survey, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), II edycja opublikowana 30.11.2018 r.

tyle za rówieśnikami niebędącymi Romami pod względem wszystkich wskaźników edukacyjnych. Tylko połowa (53%) dzieci romskich w wieku od czterech lat do wieku rozpoczęcia kształcenia obowiązkowego w szkole podstawowej uczestniczy we wczesnej edukacji. Średnio 18% Romów w wieku 6–24 lat należy do klas niższych niż odpowiadające ich wiekowi. Odsetek Romów wcześniej kończących naukę jest nieproporcjonalnie wysoki w porównaniu z populacją ogólną. Segregacja szkolna pozostaje problemem w Bułgarii, Grecji, na Węgrzech i Słowacji mimo prawnego zakazu stosowania tej praktyki oraz najnowszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wynika z tego, że nie osiągnięto określonego w zaleceniu Rady Nr 378/1 z 2013 r. celu dotyczącego podejmowania skutecznych działań służących zapewnieniu równego traktowania dzieci romskich i ich pełnego dostępu do dobrej jakościowo, powszechnej edukacji oraz zapewnieniu kończenia przez wszystkich uczniów romskich co najmniej edukacji obowiązkowej.

Wyniki sugerują, że władze publiczne nie wdrożyły skutecznych środków w celu zapewnienia równego udziału dzieci romskich w kształceniu przedszkolnym, średnim II stopnia i wyższym. Państwa członkowskie UE powinny wdrożyć postanowienie zalecenia Rady Nr 378/1 z 2013 r. dotyczące eliminacji wszelkiej segregacji szkolnej poprzez podjęcie natychmiastowych działań w celu zapewnienia równego udziału wszystkich dzieci romskich w szkołach i klasach integracyjnych. Państwowe władze oświatowe powinny ściśle współpracować z romskim społeczeństwem obywatelskim i władzami lokalnymi nad rozwiązywaniem konfliktów społecznych lub eliminowaniem postaw antycygańskich, które uniemożliwiają rodzicom romskim posyłanie dzieci do szkół i klas integracyjnych. Władze lokalne powinny uwzględniać ogólne warunki bytowe dzieci romskich i napotykaną przez te dzieci bariery w odniesieniu do edukacji. Działania w ramach polityki powinny obejmować oferowanie środków zachęty oraz wsparcia społecznego i w zakresie uczenia się w szkołach, aby zrekompenzować wiele wyzwań napotykaną przez dzieci romskie i zwiększyć ich możliwości, by zapewnić im równy start. Władze oświatowe państw członkowskich powinny zapewniać szkołom, w których uczą się Romowie, niezbędne wsparcie i zasoby w celu zapewnienia, aby dzieci romskie przydzielane były do klas według swojego wieku oraz aby zmniejszyć odsetek osób przedwcześnie kończących naukę.

Europejska sieć na rzecz włączenia społecznego Romów, utworzona przez Komisję Europejską i państwa członkowskie ma promować integrację Romów za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Społecznego. Można stwierdzić, że strategia integracyjna UE adresowana do Romów uwzględnia powszechnie uznane stwierdzenia, że sytuacja Romów różni się od sytuacji innych europejskich mniejszości narodowych i z tego względu wymaga zastosowania szczególnych środków na szczeblu unijnym. Unia Europejska zaś oraz państwa członkowskie są współodpowiedzialne za wspieranie integracji Romów i za gwarantowanie im praw należnych obywatelom UE. Ponadto społeczna i gospodarcza integracja Romów jest procesem dwustronnym, wymagającym zmiany nastawienia zarówno większości społeczeństwa, jak i członków społeczności romskiej.

Dotychczas prowadzone działania integracyjne adresowane do Romów wykazują niską skuteczność. Stan taki niewątpliwie warunkuje wiele czynników⁷²⁷. Jako najważniejsze wymienia się nieefektywne, fragmentaryczne i rozproszone polityki wobec Romów prowadzone przez państwa członkowskie, niewystarczającą koordynację działań prowadzonych na trzech poziomach: unijnym, krajowym, lokalnym, brak zgody społeczności romskich co do modelu integracji odpowiadającego ich aspiracjom, potrzebom i interesom, społeczne stereotypy, resentymenty, uprzedzenia i niechęć wobec mniejszości romskiej⁷²⁸.

Wskazuje się również dwie zasadnicze propozycje rozwiązań, tak zdiagnozowanej sytuacji społeczności romskiej, a mianowicie wypracowanie wspólnej unijnej strategii jako filaru nowej polityki imigracyjnej UE (stanowisko wielu ekspertów) oraz opracowanie dyrektywy antidyskryminacyjnej dotyczącej wyłącznie Romów (postulat środowisk romskich)⁷²⁹. Za potrzebą pilnej integracji tej grupy przemawiają zarówno względy równościowe (prawa człowieka), jak i gospodarcze (m.in. uaktywnienie zawodowe dużej grupy w obliczu starzejącej się Europy i malejących zasobów pracy w UE, zwiększenie przychodów z podatku dochodowego, ograniczenie wydatków na pomoc społeczną). Dotychczas prowadzone działania integracyjne na poziomie UE oraz państw członkowskich i lokalnie nie przyniosły zamierzonych rezultatów. Taka konkluzja stanowiła punkt wyjścia dla opracowania nowej strategii integracji Romów, którą ogłosiła Komisja Europejska w

⁷²⁷ Za J. Szymańczak, S. Mazur (red.), *Krajowe i wspólnotowe*, s. 156–157.

⁷²⁸ Ocena Krajowych Planów Działań dokonana przez European Roma Information Office (ERIO).

⁷²⁹ J. Szymańczak, *Działania Unii Europejskiej*, s. 5.

2011 r. w dokumencie – Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r. Unijne ramy stanowią pierwszą próbę całościowego rozwiązania problemów Romów w Unii Europejskiej.

IV. Skuteczność transpozycji przepisów UE w zakresie prawa do edukacji dzieci romskich w państwach członkowskich

Zdaniem *A. Bogdandy*'ego pierwszym warunkiem państwa prawnego są rządy prawa, to znaczy m.in. jego skuteczność, w szczególności w odniesieniu do władz publicznych⁷³⁰. Dla osiągnięcia tego celu TSUE opracował w licznych wyrokach koncepcje prawne, mające na celu skłonienie do posłuszeństwa państw członkowskich, jako najbardziej krytycznych adresatów prawa UE. Ową praktyczną efektywność (*effet utile*) można interpretować jako zasadę stworzoną przez sądy, która bardziej niż jakakolwiek inna zasada, porządkuje stosunki między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi⁷³¹. Zobowiązuje ona państwa członkowskie do realizacji celów przepisów prawa Unii i może generować wymagane skutki prawne w przypadku konfliktu⁷³². Obejmuje wszystkie stworzone przez sędziów koncepcje, nadające prawu UE skuteczność w porządkach prawnych państw członkowskich. Te z kolei stanowią istotne normy, a w konsekwencji – zasady – przede wszystkim koncepcje prawne autonomii prawa Unii⁷³³, skutku bezpośredniego postanowień traktatowych⁷³⁴, decyzji⁷³⁵, dyrektyw⁷³⁶, a także zobowiązań prawa międzynarodowego⁷³⁷ oraz pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich⁷³⁸,

⁷³⁰ *A. von Bogdandy*, *Podstawowe zasady*, s. 6.

⁷³¹ *S. Prechal*, *Direct Effect*, s. 35; *R. Streinz*, *Der „effet utile“*, s. 1491.

⁷³² Bardziej szczegółowo *M. Accetto*, *S. Zleptnig*, *The Principle*, s. 375.

⁷³³ Wyrok TSUE z 15.7.1964 r., *Costa przeciwko E.N.E.L.*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, s. 593.

⁷³⁴ Wyrok TSUE z 5.2.1963 r., *van Gend en Loos*, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1; wyrok TSUE z 3.9.2008 r., *Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji*, w sprawach połączonych C-402/05 i C-415/05, ECLI:EU:C:2008:461, pkt 282.

⁷³⁵ Wyrok TSUE z 6.10.1970 r., *Grad przeciwko Finanzamt Traunstein*, C-9/70, ECLI:EU:C:1970:78, pkt 5; na ten temat *E. Grabitz*, *Entscheidungen und Richtlinien*, s. 1.

⁷³⁶ Wyrok TSUE z 19.1.1982 r., *Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt*, C-8/81, ECLI:EU:C:1982:7, pkt 29.

⁷³⁷ Wyrok TSUE z 30.4.1974 r., *R. & V. Haegeman przeciwko państwu belgijskiemu*, C-181/73, ECLI:EU:C:1974:41, pkt 2.

⁷³⁸ Wyrok TSUE z 15.7.1964 r., C-6/64, s. 1269; wyrok TSUE z 6.3.1979 r., *Simmenthal przeciwko Komisji*, C-92/78, ECLI:EU:C:1979:53, pkt 39; wyrok TSUE z 19.6.1990 r., *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, C-213/89 ECLI:EU:C:1990:257, pkt 18; wyrok TSUE z 11.1.2000 r., *Tanja Kreil*, C-285/98, ECLI:EU:C:2000:2.

nakazu skutecznego i jednolitego stosowania („ekwiwalencji”)⁷³⁹, jak też z odpowiedzialności państwa, wynikającej z przepisów prawa unijnego⁷⁴⁰.

Niektórzy komentatorzy uważają, że europejska strategia integracji Romów zawodzi, ponieważ nie uwzględnia „normatywnej natury antyromskich postaw, izolacyjnej i etnocentrycznej natury niektórych elementów kultury rromskiej i prawa Romów (szczególnie ich postrzeganie przez obcych) oraz głębokiej i wzajemnej nieufności Romów i nie-Romów w krajach europejskich”⁷⁴¹. Skuteczna polityka włączenia społecznego Romów napotyka na liczne bariery. Korzystanie ze środków prawnych, a w szczególności prawa antydyskryminacyjnego ma swoje ograniczenia. Romom ogólnie brak jest świadomości ich praw lub, paradoksalnie, zasobów, by zrobić z nich użytek. Czas trwania i koszty postępowań sądowych czy dostępność bezpłatnej pomocy prawnej potęgują tradycyjny brak zaufania członków tej grupy do instytucji państwa i prawa. Sprzyja to także podejmowaniu prób prywatnej egzekucji prawa czy samosądów. Często także przestępstwa z nienawiści czy przypadki dyskryminacji nie są w ogóle zgłaszane do prokuratury czy sądów z obawy przed odwetem lub uprzedzeniami wśród funkcjonariuszy publicznych.

W rezultacie statystyki policyjne i sądowe mogą nie oddawać skali nienawiści wobec Romów i ich dyskryminacji w danym społeczeństwie. Wyzwaniem jest też dochodzenie praw Romów przed sądami w ramach litygacji strategicznej, które wymagają zgody i udziału pokrzywdzonego. W tym zakresie ważne jest stworzenie możliwości składania pozwów w interesie publicznym⁷⁴² czy tak zwanych dowodów z testów dyskryminacji⁷⁴³. W szerszym kontekście pojawia się pytanie o skuteczność procesów sądowych jako instrumentów do walki z dyskryminacją. W skali europejskiej jeden zwycięski wyrok w sprawie o dyskryminację Roma nie usuwa przecież przyczyn dyskryminacji danego rodzaju, a tym bardziej dyskryminacji z innych względów.

⁷³⁹ Wyrok TSUE z 21.9.1983 r., *Deutsche Milchkontor*, C-205/82, ECLI:EU:C:1983:233, pkt 22; Wyrok TSUE z 10.7.1997 r., *Rosalba Palmisani przeciwko Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, C-261/95, ECLI:EU:C:1997:351, pkt. 27.

⁷⁴⁰ Wyrok TSUE z 19.11.2001 r., *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*, sprawy połączone C-6/90 i C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428..

⁷⁴¹ I. Uzunova, *Roma Integration in Europe*, s. 283 i 286.

⁷⁴² Zob. wyrok TSUE z 10.2.2008 r., *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding przeciwko Feryn NV*, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397.

⁷⁴³ I. Rorive, *Proving Discrimination Cases*.

Wyniki drugiego badania EU-MIDIS II⁷⁴⁴, z końca 2016 r.⁷⁴⁵, pokazują, że spośród dziewięciu państw objętych badaniem wyłącznie Hiszpania (95%) i Węgry (91%) osiągnęły poziomy uczestnictwa zbliżone do celu określonego w ET2020. W pozostałych państwach, z wyjątkiem Bułgarii (66%), mniej niż połowa romskich dzieci w wieku od czterech lat do wieku rozpoczęcia kształcenia obowiązkowego uczestniczy we wczesnej edukacji przedszkolnej. W porównaniu z badaniem dotyczącym Romów z 2011 r. wyniki EU-MIDIS II wskazują na wzrost wskaźników uczestnictwa we wszystkich państwach z wyjątkiem Portugalii i Rumunii. Wskaźniki te są jednak niższe od unijnego poziomu odniesienia wyznaczonego dla uczestnictwa we wczesnej edukacji, który należy osiągnąć do 2020 r., i pozostają znacznie niższe od wskaźników dla populacji ogólnej.

Wszystkie dzieci w wieku określanym jako „wiek obowiązku szkolnego” są prawnie zobowiązane do uczęszczania do szkoły. W trzech spośród dziewięciu państw niemal wszystkie romskie dzieci, które powinny być objęte kształceniem (przedszkolnym, podstawowym, średnim I stopnia lub średnim II stopnia), uczęszczają do szkoły – 99% w Hiszpanii, 98% w Czechach i 98% na Węgrzech. W Rumunii i Grecji odsetek dzieci romskich w wieku obowiązku szkolnego, które uczęszczają do szkoły, wynosi odpowiednio 77% i 69%. W porównaniu z badaniem dotyczącym Romów z 2011 r. w EU-MIDIS II stwierdzono nieznacznie wyższe współczynniki skolaryzacji dla kształcenia obowiązkowego⁷⁴⁶ w większości państw – z wyjątkiem Rumunii i Słowacji. W państwach tych nie nastąpiła żadna istotna zmiana. Chorwacja nie została uwzględniona w badaniu dotyczącym Romów z 2011 r.: dane EU-MIDIS II pokazują, że wskaźniki uczestnictwa w kształceniu obowiązkowym (94%) są wyższe od średniej w porównaniu z pozostałymi państwami objętymi badaniem.

Poza uczestniczeniem w obowiązkowym kształceniu ważne jest, aby dzieci uczęszczały do szkoły na poziomie odpowiadającym ich wiekowi. Dane wskazują na to, że połowa Romów w wieku 6–24 lat nie uczęszcza do szkoły. Spośród tych, którzy to robią, zaledwie 1% uczęszcza na poziomie kształcenia wyższym niż odpowiadający ich wiekowi, a 18% na poziomie kształcenia niższym niż odpowiadający ich wiekowi.

⁷⁴⁴ Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results, <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results> (dostęp: 27.3.2019 r.).

⁷⁴⁵ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2016.

⁷⁴⁶ Komisja Europejska/EACEA/Eurydice, 2015.

Wynika to z faktu, że osoby te powtarzały klasę, później zaczęły naukę, albo obie te sytuacje miały miejsce. Ten odsetek jest najwyższy (20%) wśród Romów w wieku odpowiadającym kształceniu średniemu II stopnia. Osoby wcześniej kończące naukę to osoby w wieku 18–24 lat posiadające wykształcenie średnie I stopnia i niekontynuujące dalszego kształcenia lub szkolenia⁷⁴⁷. Zasadniczym celem strategii „Europa 2020” jest ograniczenie odsetka osób wcześniej kończących naukę do mniej niż 10%. Wyniki badania wskazują, że cel ten może być nieosiągalny do 2020 r. w przypadku Romów we wszystkich państwach objętych badaniem.

Zalecenie Rady Nr 378/1 z 2013 r. zobowiązuje do wyeliminowania segregacji w szkołach. Oficjalne statystyki dotyczące segregacji w szkołach nie istnieją. Dlatego w badaniu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁷⁴⁸ – EU-MIDIS II⁷⁴⁹ – poproszono respondentów o oszacowanie liczby procentowej Romów wśród uczniów z klasy lub szkoły, w której uczą się dzieci należące do ich gospodarstw domowych, co umożliwi obliczenie przybliżonych wskaźników na potrzeby oceny poziomów segregacji w edukacji. Wyniki wykazują, że odsetek romskich dzieci uczęszczających do szkół, w których wszyscy uczniowie są Romami, wynosi od 3% w Hiszpanii do 27% w Bułgarii. Odsetek dzieci uczęszczających do takich szkół był mniejszy niż 10% w Czechach (5%), Chorwacji, na Węgrzech i w Rumunii (po 8%). Na Słowacji (62%), Węgrzech (61%) i w Bułgarii (60%) większość dzieci romskich uczęszcza do szkół, w których wszyscy uczniowie lub większość uczniów to Romowie.

Należy zauważyć, że skład etniczny szkoły (nadreprezentacja dzieci z konkretnej grupy etnicznej) może odzwierciedlać demografię gminy, w której znajduje się szkoła. Segregacja w klasach jest podobna do segregacji w szkołach. Odsetek dzieci romskich w klasach, w których „wszyscy uczniowie są Romami”, wynosi od 4% w Hiszpanii do 29% w Bułgarii. Jeśli klasy, w których większość uczniów stanowią Romowie, uznać za klasy segregowane, odsetek dzieci objętych

⁷⁴⁷ Zob. strona internetowa Komisji: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Statystyki_dotycz%C4%85ce_kszta%C5%82cenia_i_szkolenia_na_szcz_eblu_regionalnym, dostęp 20.6.2020 r.

⁷⁴⁸ Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) utworzono w celu zapewniania instytucjom UE i państwom członkowskim niezależnej i opartej na dowodach pomocy i wiedzy fachowej w zakresie praw podstawowych. FRA jest niezależnym organem UE, finansowanym z budżetu Unii: <https://fra.europa.eu/pl> (dostęp: 3.4.2019 r.).

⁷⁴⁹ European Union Minorities and Discrimination Survey II – drugie badanie monitorujące efektywność działań państw członkowskich; pierwsze miało miejsce w 2011 r., trzecie (ostatnie) zostanie przeprowadzone po zakończeniu działań planowanych do 2020 r.

edukacją w klasach segregowanych wynosi od 19% w Portugalii do 63% na Słowacji⁷⁵⁰.

Kierowanie dzieci romskich do szkół specjalnych jest szczególną formą segregacji edukacyjnej. Jak wyjaśniono w kwestionariuszu, szkoły specjalne są szkołami dla dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Mogą obejmować szkoły, które kształcą dzieci mające trudności w uczeniu się, niepełnosprawne fizycznie lub rozwojowo lub z problemami behawioralnymi. W zaleceniu Rady Nr 387/1 z 2013 r. wymaga się zaprzestania praktyki nieodpowiedniego umieszczania uczniów romskich w takich szkołach. Praktyka ta jest szczególnie rozpowszechniona w Czechach i na Słowacji: odpowiednio 16% i 18% uczących się romskich dzieci w wieku 6–15 lat uczęszczało do szkół specjalnych w 2016 r. W obu tych państwach odnotowano już najwyższy odsetek dzieci uczęszczających do szkół specjalnych w 2011 r. W pierwszym badaniu dotyczącym Romów z 2011 r. zapytano, czy dziecko kiedykolwiek uczęszczało do szkoły lub klasy specjalnej, w której większość stanowili Romowie, nawet przez krótki okres. W EU-MIDIS II zapytano o aktualne uczęszczanie do szkół specjalnych. Mimo, że dane za 2016 r. nie są bezpośrednio porównywalne, wyraźnie wskazują na niewystarczające postępy⁷⁵¹.

Wyniki badania EU-MIDIS II wykazują utrzymujący się niski poziom wykształcenia populacji romskiej. Najwyższy odsetek Romów bez jakiegokolwiek wykształcenia formalnego we wszystkich trzech grupach wiekowych znajduje się w Grecji. Wysoki odsetek odnotowano również w Portugalii, Hiszpanii i Chorwacji, a niski w Czechach, na Słowacji i w Bułgarii.

Sytuacja dzieci i młodzieży ze społeczności romskiej zajmuje ważne miejsce również w polskich badaniach edukacyjnych, które dotyczą problemu nierówności szans i dyskryminacji. Z uwagi na niekorzystną sytuację ekonomiczno-socjalną (niskie wykształcenie, bezrobocie, ubóstwo) oraz utrzymujące się w społeczeństwie polskim

⁷⁵⁰ Wg Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results, <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results> (dostęp: 29.3.2019 r.); Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (European Union Agency for Fundamental Rights – FRA), 2016; możliwość porównania z badaniem dotyczącym Romów z 2011 r. jest ograniczona, gdyż kategorie odpowiedzi w badaniu z 2011 r. były następujące: „wszyscy są Romami”, „wielu jest Romami”, „niektórzy są Romami”, „żaden nie jest Romem” lub „klasa mieszana”. Kategoria „klasa mieszana” była trudna do zinterpretowania, dlatego została pominięta w badaniu z 2016 r.

⁷⁵¹ Wg Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results, <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results> (dostęp: 29.3.2019 r.); European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2016: pytanie to zadawano wyłącznie w Bułgarii, Chorwacji, Grecji, na Węgrzech, w Rumunii i na Słowacji.

uprzedzenia i praktyki dyskryminacyjne bazujące na stereotypowym postrzeganiu Romów, doświadczenia tej grupy etnicznej stanowią szczególnie przykładowy przykład wytwarzania obcości. System edukacji i konkretne praktyki szkolne odgrywają w tym kontekście rolę niejednoznaczną – z jednej strony stanowią obszar działań antydyskryminacyjnych i kompensacyjnych, z drugiej jednak utrwalając zdominowaną pozycję Romów⁷⁵². Już w 2002 r. raport Europejskiego Centrum Praw Romów⁷⁵³ zwracał uwagę na szykanowanie uczniów romskich przez kadre szkolną i innych uczniów, segregację oraz pozbawianie prawa do edukacji. Zauważono, że „władze szkolne często nie próbują chronić ofiar ani ukarać osób winnych ich prześladowania”⁷⁵⁴. Raport naświetlał takie problemy z lat 90. XX w. jak „praktyka umieszczania uczniów romskich w osobnych klasach – tak zwanych cygańskich lub specjalnych klasach dla dzieci opóźnionych w rozwoju”. Podkreślano, że klasy te są źle wyposażone, mają gorszą kadre nauczycielską i program, który odzwierciedla rasistowskie stereotypy i uprzedzenia. Dają one uczniom gorsze wykształcenie, a w efekcie utrwalają dalszą marginalizację i wzmacniają wykluczenie dzieci romskich ze społeczności. Ponadto niektórzy dyrektorzy szkół nie zgadzają się na zapisywanie romskich dzieci do zwykłych szkół, tym samym odbierając im prawo do edukacji⁷⁵⁵. Podobne traktowanie dzieci romskich ma miejsce w Czechach. Według informacji uzyskanych przez Amnesty International, dzieci romskie rutynowo umieszcza się w szkołach dla dzieci z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, gdzie mają ograniczone możliwości nauki. Prawie jedna trzecia uczniów i uczennic w tak zwanych „szkołach praktycznych” to Romowie, mimo, że Romowie stanowią mniej niż 3% mieszkańców Czech⁷⁵⁶.

Jednak funkcjonowanie grup romskich w realiach polskiego społeczeństwa i państwa podlega ewolucji. Obowiązek szkolny, ale przede wszystkim wysoka waloryzacja edukacji w społeczeństwie polskim i jej promowanie w środowisku romskim powoduje, że rośnie liczba dzieci i młodzieży tej grupy podejmująca wysiłek kształcenia. Coraz więcej osób studiuje i wchodzi w kręgi zawodowe wcześniej

⁷⁵² Por. K. Gawlicz, M. Starnawski, *Obcy polskiego systemu*, s. 251–253; K. Gawlicz, M. Starnawski, *Jak edukacja może*, s. 84–89.

⁷⁵³ *Granice solidarności. Romowie w Polsce po roku 1989*, European Roma Rights Center, Budapeszt 2002.

⁷⁵⁴ *Granice*, op. cit., s. 22.

⁷⁵⁵ *Granice solidarności. Romowie w Polsce po roku*.

⁷⁵⁶ Zob. <https://amnesty.org.pl/czechy-systemowa-dyskryminacja-dzieci-romskich-w-szkołach/> (dostęp: 25.3.2019 r.).

niemające przedstawicieli pochodzenia romskiego, ale nie wykluczane przez wewnętrzny kodeks (np. prawo, przedsiębiorczość, elektronika, nauczycielstwo)⁷⁵⁷.

Dyskryminacja Romów jest efektem wykluczenia społecznego, życia na marginesie społecznym, ubóstwa – odmiennego, niejednokrotnie gorszego ubioru, co jest często przyczyną drwin rówieśników. Również nauczyciele nie są wolni od uprzedzeń. Słabsze wyniki w nauce, trudności w komunikowaniu, nieznamość języka, zwyczajów, norm i zasad odmiennej kultury często budzą niechęć⁷⁵⁸. Akty tak zwanej miękkiej dyskryminacji są często bagatelizowane przez nauczycieli, dyrekcję, kuratorium; dzieci więc nie mają oparcia w osobie nauczyciela, który często na temat tej kultury wie tyle samo, co przeciętny obywatel⁷⁵⁹.

Edukacja postrzegana jest przez Romów głównie przez pryzmat trudności, jakie napotykają ich dzieci w szkole. Podkreślają oni jej przymusowy charakter, niedogodności i trudności dzieci w szkole, zawarte w procesie nauczania wartości i treści, które stoją w opozycji wobec romskiej tradycji, oraz deprecjonowanie kultury i języka romskiego⁷⁶⁰. Przez większość Romów szkoła traktowana jest jako organ represyjny, podobnie jak wszelkie formy edukacji formalnej. Dominuje brak wiary, że dalsze kształcenie (poza tym obowiązującym na poziomie podstawowym) może przynieść pozytywny skutek⁷⁶¹. Tendencja ta powoli ulega zmianie głównie za sprawą liderów romskich, którzy zaczynają postrzegać szkołę jako miejsce kształcenia elit intelektualnych, a w dobrej edukacji upatrywać szansę na zmiany sytuacji gospodarczej i społecznej. Dużą trudnością nadal jest kwestia motywacji⁷⁶². Edukacja mniejszości romskiej jest wyjątkowa. W porównaniu z kształceniem innych grup narodowych i etnicznych, które polega na podtrzymywaniu ich tradycji, nauczanie Romów ma za główny cel ułatwienie transmisji kultury państwa, w którym żyją, nie zaś kultywowanie tradycji romskiej. Jednakże zapoznavanie uczniów z romskimi zwyczajami jest istotnym elementem prowadzenia edukacji wielokulturowej na wysokim poziomie. Pozwala ono bowiem na zmniejszenie dystansu społecznego i obalenie stereotypów. Promowanie tradycji ograniczone jest zazwyczaj do zajęć artystycznych – tańca i muzyki. Główną trudnością w nauce w szkole jest częsta

⁷⁵⁷ E. Chromiec, *Spółeczność romska*, s. 100.

⁷⁵⁸ J. Horyń, *Teraźniejszość*.

⁷⁵⁹ E. Chromiec, *Spółeczność romska*, s. 107.

⁷⁶⁰ M. G. Gerlich, M. A. Gerlich, *Wybrane aspekty problemu*, s. 28.

⁷⁶¹ E. Nowicka-Rusek, *Szkoła, rodzina i dzieci romskie*, s. 46.

⁷⁶² E. Nowicka-Rusek, *Szkoła, rodzina i dzieci romskie*, s. 154.

absencja romskich uczniów. Przyczynami nieobecności na zajęciach są zwykle obowiązki rodzinne oraz wyjazdy związane z poszukiwaniem pracy przez rodziców czy innymi okolicznościami, często związanymi z życiem rodzinnym. Wskazuje to na wspomnianą wcześniej rozbieżność w zakresie wartości.

Dla nauczycieli najważniejszym celem jest edukacja, a dla Romów priorytetem są obowiązki rodzinne – w tym przebywanie razem i towarzyszenie w istotnych wydarzeniach rodzinnych⁷⁶³. Niewielki odsetek dzieci romskich uczęszczających do przedszkola wynika głównie z ograniczeń finansowych, ale również z przekonania, że dziecko nie będzie tam bezpieczne. Romowie zawierają przede wszystkim osobom ze swojej społeczności, zatem ich zaufanie w stosunku do nauczycieli jest ograniczone (także przez wzgląd na to, że dzieci traktowane są w tej kulturze jako największa wartość). Trudność stanowi też transport dzieci zarówno do przedszkola, jak i szkoły, w szczególności gdy instytucje te położone są w znacznej odległości od miejsca zamieszkania. Konieczne jest wówczas zapewnienie dziecku opieki przez osobę ze środowiska Romów⁷⁶⁴. Innym aspektem, który trzeba wziąć pod uwagę, organizując edukację Romów, jest obowiązujące tabu kulturowe. Dotyczy ono m.in. stroju: dziewczęta mają trudność w uczestnictwie w zajęciach wychowania fizycznego i nie mogą uczęszczać na basen. Ciągłe obowiązuje tradycja porywania dziewczynek, której następstwem jest małżeństwo. Z tego względu rodzice mają uzasadnione obawy przed uczestnictwem własnych córek w wycieczkach. Można temu zaradzić, organizując opiekę osoby pochodzącej ze społeczności romskiej, która cieszy się zaufaniem.

W literaturze słusznie podkreśla się, że istotna jest nie tylko walka z samą dyskryminacją, ale z jej źródłami – np. z biedą i marginalizacją, uprzedzeniami, propagandą polityczną. Jak wskazano powyżej przyczyną wykluczenia Romów jest najczęściej ich pozycja ekonomiczno-społeczna, brak środków finansowych, segregacja w sektorze mieszkalnictwa, brak wykształcenia, przywiązanie do tradycyjnych zawodów. Kwestie obyczajów czy norm społecznych uznawanych przez tę mniejszość (jak wczesne małżeństwa) mają także wpływ na postrzeganie tej grupy i jej relacje z instytucjami publicznymi czy społeczeństwem. Dlatego w niektórych sprawach litygacja może okazać się nieskutecznym środkiem walki z dyskryminacją,

⁷⁶³ *Ibidem*, s. 38.

⁷⁶⁴ W. Osuch, A. Dwojak, *Szkolnictwo mniejszości narodowych*, s. 125.

gdyż prowadzi do jeszcze większej polaryzacji społeczeństwa oraz stygmatyzacji ofiar⁷⁶⁵. Pozostaje jednak wiara, że może też działać na zasadzie domina – zmienić praktykę sądów oraz innych instytucji publicznych i prywatnych, a w dłuższej perspektywie doprowadzić do istotnych zmian społecznych⁷⁶⁶.

§ 3. Zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w świetle europejskiego prawa do edukacji

Dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność oznacza jakiegokolwiek różnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na niepełnosprawność, którego celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności, korzystania z nich lub ich wykonywania na równych zasadach z innymi osobami w sferze politycznej, gospodarczej, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiegokolwiek innej. Obejmuje to wszelkie formy dyskryminacji, w tym odmowę racjonalnego usprawnienia⁷⁶⁷. Jedną na sześć osób w Unii Europejskiej to osoba z niepełnosprawnością⁷⁶⁸ – w stopniu od lekkiego do znacznego – co oznacza, że około 80 mln Europejczyków często nie ma możliwości pełnego uczestniczenia w życiu społecznym i gospodarczym z powodu barier związanych ze środowiskiem i z postawami ich otoczenia. Wskaźnik ubóstwa osób z niepełnosprawnościami jest o 70% wyższy od średniej⁷⁶⁹, także z powodu ograniczonego dostępu do zatrudnienia.

Osoby z niepełnosprawnościami stanowią około 10% społeczeństwa Unii Europejskiej⁷⁷⁰. Pierwsze akty unijne dotyczące osób z niepełnosprawnościami zostały wydane w latach 70-tych i w pierwszej połowie lat 80-tych XX w. Początek głębszego zainteresowania Unii Europejskiej problematyką osób z niepełnosprawnościami datuje się na połowę lat 80-tych. Wówczas zaczęto postrzegać osoby z niepełnosprawnościami jako niewykorzystany potencjał. To nowe podejście związane

⁷⁶⁵ M. Goodwin, *Multidimensional exclusion*, s. 137.

⁷⁶⁶ A. Śledzińska-Simon, *Zarys sytuacji prawnej i społecznej*, s. 35–36.

⁷⁶⁷ Artykuł 2 POsNiepK.

⁷⁶⁸ Moduł *ad hoc* badania aktywności ekonomicznej ludności UE w zakresie zatrudnienia osób niepełnosprawnych (EU Labour Force Survey ad hoc module on employment of disabled people – LFS AHM), 2002.

⁷⁶⁹ Europejskie badanie warunków życia ludności (EU Statistics on Income and Living Conditions: EUSILC), 2004 r.

⁷⁷⁰ Portal Internet dla Niepełnosprawnych: <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/8296>, (dostęp: 28.3.2019 r.).

było z jednej strony z ogromnymi obciążeniami budżetów państw członkowskich świadczeniami na rzecz osób z niepełnosprawnościami, z drugiej zaś wyrastało z ruchu na rzecz praw człowieka i definiowania niepełnosprawności jako kategorii praw człowieka⁷⁷¹. W zaleceniu 86/379/EWG z 24.7.1986 r. w sprawie zatrudniania we Wspólnocie osób z niepełnosprawnościami Rada określiła ramy, w których podane są przykłady pozytywnych działań mających wspierać nie tylko zatrudnienie, ale również kształcenie osób z niepełnosprawnościami⁷⁷². W rezolucji z 17.6.1999 r. w sprawie możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych potwierdziła zaś szczególną wagę, jaką przywiązuje się w szczególności do rekrutacji, dalszego zatrudniania oraz kształcenia i kształcenia ustawicznego osób z niepełnosprawnościami⁷⁷³.

Zdaniem *A. von Bogdandy*'ego UE ogólnie ma na celu promowanie przekształcenia narodów europejskich w społeczeństwa włączające (na uwagę zasługuje liczba mnoga) oparte na solidarności, które odnoszą sukcesy w konkurencji globalnej⁷⁷⁴, co przypomina program wspólnego rynku z lat 80. XX w., w którym rządy prowadził zakrojony na szeroką skalę program modernizacji gospodarczej za pośrednictwem WE. Obecnie uwaga skupia się na włączaniu grup żyjących na marginesie społeczeństwa w ramach modernizacji społecznej. Służy to lizbońskiej strategii zwiększania europejskiej konkurencyjności – wyłączenia oraz dyskryminacja są drogie i nieekonomiczne – a także tworzeniu nowego, europejskiego modelu społecznego, odpowiadającego wymogom globalizacji. Na tym tle należy również odczytywać art. 3 ust. 3 TUE⁷⁷⁵.

I. Prawna ochrona przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność w świetle dyrektywy 2000/78/WE

Dyrektywa 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (chroniąca przed dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną) zapewnia ochronę przede wszystkim w takich dziedzinach życia jak zatrudnienie i szkolenie zawodowe. Podobnie jak dyrektywa 2000/43/WE zakazuje

⁷⁷¹ *M. Piasecki, M. Stępnik* (red.), *Osoby z niepełnosprawnością*, s. 9

⁷⁷² Dz.Urz. UE L Nr 225, s. 43.

⁷⁷³ Dz.Urz. UE C Nr 186, s. 3.

⁷⁷⁴ Krytycznie por. *A. Somek*, *Individualism*, s. 245.

⁷⁷⁵ *A. von Bogdandy*, *Podstawowe zasady*, s. 13.

różnych form dyskryminacji, a więc dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, molestowania, zachowania polegającego na zmuszaniu do praktykowania zachowań dyskryminacyjnych oraz wiktyimizacji. Tak samo też wymaga od państw członkowskich zapewnienia skutecznych sankcji i środków odwoławczych. Nie obejmuje jednak kwestii dostępu do edukacji.

Jak podniesiono w I rozdziale rozprawy edukacja jest tożsama z kształceniem. Celem edukacji jest właściwe przygotowanie do zatrudnienia. Doradztwo zawodowe odbywa się już na poziomie szkół podstawowych, gdzie zatrudnia się doradców zawodowych. Jego elementy obecne są również w edukacji przedszkolnej, gdzie dzieci poznają zawody. Rzecznik generalna *E. Sharpston* w sprawie *Maniero* podkreśliła, że poradnictwo i szkolenie zawodowe są ściśle związane z dostępem do zatrudnienia. W czasie, gdy kształcenie zawodowe było jedynym pojęciem związanym z edukacją wymienionym w TEWG, Trybunał stwierdził, że co do zasady studia uniwersyteckie stanowią „kształcenie zawodowe” w rozumieniu art. 128 TEWG. Jest oczywiste, że w omawianym wyroku Trybunał dokonał szerokiej i celowej wykładni pojęcia „kształcenia zawodowego” w celu zakazania dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w kontekście edukacji uniwersyteckiej⁷⁷⁶.

Dyrektywa 2000/78/WE sama w sobie nie zawiera też definicji pojęcia niepełnosprawności. Trybunał Sprawiedliwości zdefiniował pojęcie niepełnosprawności w sprawie *Sonia Chacón Navas*⁷⁷⁷. Trybunał uznał, że osoba, z którą pracodawca rozwiązał umowę o pracę wyłącznie z powodu choroby, nie jest objęta ogólnymi ramami ustanowionymi w celu walki z dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność przez dyrektywę Rady 2000/78/WE. O ile bowiem pojęcie „niepełnosprawności” w rozumieniu dyrektywy 2000/78/WE należy rozumieć jako ograniczenie wynikające konkretnie z naruszenia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, które stanowi przeszkodę dla danej osoby w uczestnictwie w życiu zawodowym, to proste zrównanie pojęć „niepełnosprawność” i „choroba” jest wykluczone. Używając pojęcia „niepełnosprawność” w art. 1 tej dyrektywy, prawodawca rozmyślnie wybrał pojęcie, które różni się od pojęcia „choroby”. Aby ograniczenie wchodziło w zakres pojęcia „niepełnosprawność”, musi istnieć zatem

⁷⁷⁶ Zobacz wyrok TSUE z 2.2.1988 r., 24/86, *Blazot i in.*, EU:C:1988:43, pkt 10–24, a w szczególności 19, 20, 24.

⁷⁷⁷ Wyrok TSUE z 11.7.2006 r., *Sonia Chacón Navas*, C-13/05, ECLI:EU:C:2006:456.

prawdopodobieństwo, iż jest ono długoterminowe. Dyrektywa 2000/78/WE nie zawiera zaś żadnej wskazówki pozwalającej przypuszczać, że pracownicy podlegają ochronie z tytułu zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w przypadku jakiegokolwiek choroby⁷⁷⁸. W wyroku tym TSUE uznał, iż długotrwała choroba nie jest niepełnosprawnością. W wyroku w sprawie *Coleman*⁷⁷⁹ Trybunał stanął na stanowisku, iż wykładni dyrektywy 2000/78/WE, a w szczególności jej art. 1 oraz art. 2 ust. 1, 3 i art. 2 ust. 2 lit. a, należy dokonywać w ten sposób, że zakaz dyskryminacji bezpośredniej, jaki przewidują, nie ogranicza się tylko do osób, które same są niepełnosprawne. Dotyczy to również molestowania jako formy dyskryminacji ze względu na wychowywanie niepełnosprawnego dziecka. Finalnie w sprawie *Kaltoft*⁷⁸⁰ TSUE stanął na stanowisku, że zwolnienie z powodu skrajnej otyłości może stanowić dyskryminację ze względu na niepełnosprawność.

Ekspertsi zajmujący się problematyką niepełnosprawności w UE skomentowali już te orzeczenia z perspektywy prawa i polityki UE, koncentrując się na pytaniu, czy Trybunał wyszedł poza medyczne rozumienie modelu niepełnosprawności, obejmując też w swoim rozumowaniu kwestie społeczne, przy równoczesnym odniesieniu do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁷⁸¹.

Dyrektywa 2000/78/WE nie zawiera żadnego przepisu, konkretnie odnoszącego się do dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie, mimo że w tej samej dyrektywie podkreśla się, że często kobiety padają ofiarami tego rodzaju dyskryminacji. Podkreśla też, że połączenie dwóch lub więcej powodów dyskryminacji może prowadzić do problemów mających swe źródło w różnicach między poziomem ochrony gwarantowanej w przypadku każdego z tych powodów. Podkreśla ona, również, że ważne jest, aby Rada jak najszybciej osiągnęła porozumienie w celu przyjęcia wspólnego stanowiska w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację

⁷⁷⁸ *Ibidem*, pkt 2.

⁷⁷⁹ Wyrok TSUE z 17.7.2008 r., *Coleman*, C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

⁷⁸⁰ Wyrok TSUE z 18.12.2014 r., *Fag og Arbejde (FOA), Karsten Kaltoft przeciwko Kommunernes Landsforening (KL)*, C-354/13, EU:C:2014:2463.

⁷⁸¹ Zob. szerzej: *D. Waddington*, Case note on Case C-13/05, s. 487–499; *tenże*, HK Danmark (Ring and Skouboe Werge) interpreting EU, s. 13–22; *tenże*, Saying all the right things, s. 576–591; *P. McTigue*, From Navas to Kaltoft, s. 1–15; *D. L. Hosking*, Fat rights claim, s. 460–471; *S. Favalli*, *D. Ferri*, Defining disability.

seksualną⁷⁸² przyjętego przez Parlament Europejski w pierwszym czytaniu w kwietniu 2009 r. i który wyraźnie odnosi się do problemu dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie. Ponieważ prawo antydyskryminacyjne UE powstało w wyniku procesów społeczno-politycznych⁷⁸³, początkowo koncentrowało się na faktach doświadczania dyskryminacji ze względu na konkretne cechy takie, jak dyskryminacja ze względu na rasę, czy niepełnosprawność. Ta segmentacja jest krytykowana, ponieważ utrudnia identyfikację dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie⁷⁸⁴.

Na gruncie zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność istotne znaczenie dla prawidłowego rozumienia pojęcia dyskryminacji ma również instytucja tzw. racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych uregulowana w art. 5 dyrektywy 2000/78/WE⁷⁸⁵. Racjonalne usprawnienia dla osób niepełnosprawnych zostały zdefiniowane w następujący sposób: „W celu zagwarantowania przestrzegania zasady równego traktowania osób niepełnosprawnych przewiduje się wprowadzenie racjonalnych usprawnień. Oznacza to, że pracodawca podejmuje właściwe środki, z uwzględnieniem potrzeb konkretnej sytuacji, aby umożliwić osobie niepełnosprawnej dostęp do pracy, wykonywanie jej lub rozwój zawodowy bądź kształcenie, o ile środki te nie nakładają na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń. Obciążenia te nie są nieproporcjonalne, jeżeli są w wystarczającym stopniu rekompensowane ze środków istniejących w ramach polityki prowadzonej przez dane Państwo Członkowskie na rzecz osób niepełnosprawnych”.

Jest to jednak rozwiązanie, które odnosi się do zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Dyrektywa 2000/78/WE zapewnia ochronę jedynie w dziedzinie zatrudnienia. Nie jest więc aktem pełnym. Jej zakres przedmiotowy jest bardzo mocno ograniczony, a to powoduje, że nie pomaga w pełni w realizacji celów Unii oraz usuwaniu przeszkód w realizacji praw jednostki. Z literalnego jej brzmienia można wywnioskować, że brak jest ochrony prawnej w dziedzinie edukacji na poziomie Unii Europejskiej.

⁷⁸² Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation, COM (2008) 0426.

⁷⁸³ Do oceny z perspektywy nauk politycznych zob. *M. Verloo*, Intersectional and cross-movement, s. 893–915, z perspektywy studiów prawnych: *D. Schiek*, EU non-discrimination law & policy, s. 472–488.

⁷⁸⁴ *D. Schiek*, Intersectionality, s. 35–64.

⁷⁸⁵ Na temat racjonalnych usprawnień zob.: *J. E. Goldschmidt*, Reasonable accommodation, s. 39–48; *A. Lawson*, Disability; *L. Waddington*, *A. Hendriks*, The Expanding Concept; *L. Waddington*, Implementing and Interpreting..

II. Unia Europejska jako strona Konwencji na rzecz osób z niepełnosprawnościami

Unia Europejska przyjęła Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych 23.12.2010 r. i była pierwszą organizacją międzynarodową, która oficjalnie stała się stroną tej umowy. W wyniku jej ratyfikowania Unia przyjęła obowiązek zapewnienia, aby prawodawstwo, polityka i programy unijne były zgodne z prawami osób z niepełnosprawnościami określonymi w tym dokumencie⁷⁸⁶.

Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych jest pierwszym wiążącym instrumentem międzynarodowym dotyczącym praw człowieka, który odnosi się konkretnie do niepełnosprawności. Celem Konwencji jest „popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności”. Konwencja jest skutecznym narzędziem, które pomaga osobom niepełnosprawnym, społecznościom lokalnym i rządóm podejmować działania na rzecz przestrzegania praw osób niepełnosprawnych, poprzez opracowanie i wdrażanie środków prawnych, politycznych i praktycznych. Aby podejmowane działania były zgodne z wymogami Konwencji, a także wdrażane skutecznie i efektywnie, art. 33 ust. 2 POsNiepK zobowiązuje państwa-strony Konwencji do ustanowienia ram w celu upowszechniania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji. Preambuła Konwencji w lit. e stanowi, że niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym. Wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiskowymi, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społeczeństwa na zasadzie równości z innymi osobami. Zgodnie z art. 1 POsNiepK do osób z niepełnosprawnościami zalicza się osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami⁷⁸⁷.

Unia Europejska, jako strona Konwencji, wyznaczyła ramy w obszarach należących do jej kompetencji, które obejmują prawodawstwo i politykę UE, a w tym przede wszystkim zakaz dyskryminacji. Według *A. Błaszczak-Banasiak* ten niezwykle

⁷⁸⁶ *M. Wróblewski* (red.), *Karta Praw Podstawowych*, s. 23.

⁷⁸⁷ Zob. też: *A. Hendricks*, *The UN Disability*, s. 21.

nowoczesny akt prawny stanowi odpowiedź na główne grzechy prawodawstwa Unii w zakresie zapobiegania dyskryminacji osób niepełnosprawnych takich jak ogólnikowość i nieefektywność⁷⁸⁸. Do czasu przygotowywania niniejszej rozprawy Konwencję ratyfikowały 162 państwa na świecie. Unia stała się stroną Konwencji zanim ratyfikowały ją wszystkie państwa członkowskie.

Ogólny zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność zawiera się w art. 5 POsNiepK. Zasada równości, która z niego wynika stanowi ogólną normę interpretacyjną wszystkich aktów unijnych⁷⁸⁹. Ratyfikowanie Konwencji miało także istotny wpływ na sposób interpretacji pojęcia dyskryminacji w działalności orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości. W sprawach połączonych *HK Danmark*⁷⁹⁰ TSUE zmienił stanowisko, na którym stanął w sprawie *Sonia Chacón Navas*. Podkreślił, że na podstawie art. 216 ust. 2 TFUE umowy międzynarodowe zawarte przez Unię Europejską są wiążące dla instytucji Unii. W konsekwencji mają pierwszeństwo przed aktami Unii⁷⁹¹. Pierwszeństwo umów międzynarodowych zawartych przez Unię nad przepisami prawa wtórnego wymaga, by te ostatnie interpretowane były w miarę możliwości zgodnie z tymi umowami⁷⁹². Z decyzji Rady 2010/48⁷⁹³ wynika, że Unia zatwierdziła Konwencję.

W konsekwencji od momentu wejścia w życie powyższej decyzji postanowienia tej Konwencji stanowią integralną część prawnego porządku Unii, a *per saldo* i państw członkowskich⁷⁹⁴. Zatem dyrektywę 2000/78/WE należy interpretować w miarę możliwości zgodnie ze wspomnianą Konwencją⁷⁹⁵. Trybunał Sprawiedliwości przypomniał, że pojęcie niepełnosprawności nie zostało zdefiniowane w samej dyrektywie 2000/78/WE. Jednakże w pkt 43 uzasadnienia wyroku w sprawie *Sonia Chacón Navas* Trybunał uznał, że należy je rozumieć jako ograniczenie wynikające konkretnie z osłabienia funkcji fizycznych, umysłowych lub

⁷⁸⁸ A. Błaszczak-Banasiak, Dyrektor departamentu ds. równości w biurze RPO.

⁷⁸⁹ *Ibidem*.

⁷⁹⁰ Wyrok TSUE z 11.4.2013 r., *HK Danmark*, sprawy połączone C-335/11 i C-337/11, ECLI:EU:C:2013:222, pkt 31.

⁷⁹¹ Wyrok z 21.12.2011 r., *Air Transport Association of America i in.*, C-366/10, ECLI:EU:C:2011:864, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁷⁹² Wyrok z 22.11.2012 r., *Digitalnet i in.*, C-320/11, C-330/11, C-382/11 i C-383/11, Legalis, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁷⁹³ Decyzja Rady z 26.11.2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (2010/48/WE) (Dz.Urz. UE L Nr 23, s.35).

⁷⁹⁴ Zob. podobnie wyrok TSUE z 30.4.1974 r., *R. & V. Haegeman przeciwko państwu belgijskiemu*, C-181/73, ECLI:EU:C:1974:41, pkt 5.

⁷⁹⁵ *Ibidem*, pkt 32.

psychicznych, które stanowi przeszkodę dla danej osoby w uczestnictwie w życiu zawodowym. Z kolei w Konwencji, ratyfikowanej przez Unię decyzją z 26.11.2009 r., czyli po ogłoszeniu ww. wyroku w sprawie *Sonia Chacón Navas*, uznano w lit. e preambuły, że „niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym i że niepełnosprawność wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiskowymi, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społeczeństwa, na zasadzie równości z innymi osobami”. W związku z tym art. 1 akapit drugi tej Konwencji stanowi, że do osób niepełnosprawnych zalicza się te osoby, „które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu społecznym, na równych zasadach z innymi osobami”⁷⁹⁶.

Dlatego w opinii Trybunału niepełnosprawność należy rozumieć jako ograniczenie wynikające w szczególności z osłabienia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, które w oddziaływaniu z różnymi barierami może utrudniać danej osobie pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu zawodowym na równych zasadach z innymi pracownikami.

Należy dodać jeszcze, na co wskazała rzecznik generalna *Kokott* w pkt 32 opinii⁷⁹⁷, że nie wydaje się, by dyrektywa 2000/78/WE miała obejmować jedynie niepełnosprawność wrodzoną lub będącą następstwem wypadków, wyłączając tę spowodowaną chorobą. Zróżnicowanie zakresu stosowania dyrektywy w zależności od przyczyny niepełnosprawności byłoby bowiem sprzeczne z celem tej dyrektywy, którym jest urzeczywistnienie równego traktowania. W rezultacie należy stwierdzić, że jeżeli uleczalna lub nieuleczalna choroba powoduje ograniczenie wynikające w szczególności z osłabienia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, które w oddziaływaniu z różnymi barierami może utrudniać danej osobie pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu zawodowym na równych zasadach z innymi pracownikami, i jeżeli ograniczenie to ma charakter długotrwały, to taka choroba może mieścić się w zakresie pojęcia niepełnosprawności w rozumieniu dyrektywy 2000/78/WE⁷⁹⁸.

Po ratyfikowaniu Konwencji, mimo że dyrektywa 2000/78/WE nie uległa zmianie, ochrona osób niepełnosprawnych została rozszerzona. Trybunał

⁷⁹⁶ *Ibidem*, pkt 36–38.

⁷⁹⁷ Opinia rzecznik generalnej *Juliane Kokott*, ECLI:EU:C:2012:775.

⁷⁹⁸ Wyrok TSUE z 11.4.2013 r., C-335/11 i C-337/11, pkt 40–41.

Sprawiedliwości uznał, w efekcie stosowania Konwencji, że długotrwała choroba może wykluczać społecznie. Widoczny jest zatem realny wzajemny wpływ przepisów prawa. Ma to aspekt przedmiotowy, gdyż Unia podjęła się naprawienia błędów, które zostały popełnione wcześniej, np. w sprawie *Sonia Chacón Navas*, które to błędy wynikały z niedoskonałości dyrektywy 2000/78/WE. Kolejne, podejmowane działania mające na celu wypełnienie luk prawodawczych, to przyjęty w 2008 r. projekt dyrektywy horyzontalnej⁷⁹⁹, która ma rozszerzyć ochronę osób z niepełnosprawnościami na dostęp do dóbr i usług. Trwają również prace nad Europejskim aktem dostępności, czyli dyrektywą dla osób z niepełnosprawnościami⁸⁰⁰, która ma zapewnić ochronę na rynku dóbr i usług osobom starszym i z niepełnosprawnościami. Dnia 13.3.2019 r. zaakceptował ją Parlament Europejski. Unia rozważa również ratyfikowanie konwencji stambulskiej o przemocy wobec kobiet, co aktualnie nie jest regulowane przez przepisy UE. Wciąż jednak brakuje szczególnych przepisów chroniących dostęp do edukacji dzieci z niepełnosprawnościami.

Konwencja jest aktualnie jedynym dokumentem o najbardziej realnym i praktycznym wpływie na prawo antydyskryminacyjne UE. Zapewnia ochronę wszystkich praw podstawowych i stanowi ogólną normę kompetencyjną⁸⁰¹. Obejmuje również prawo dostępu do edukacji dzieci z niepełnosprawnościami. Artykuł 7 POsNiepK w ust. 1 stanowi, że państwa-strony podejmą wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia pełnego korzystania przez niepełnosprawne dzieci ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, na zasadzie równości z innymi dziećmi. Ustęp 2 podkreśla, że we wszystkich działaniach dotyczących dzieci niepełnosprawnych należy przede wszystkim kierować się najlepszym interesem dziecka. Ustęp 3 zaś zobowiązuje państwa-strony do zapewnienia dzieciom z niepełnosprawnością prawa swobodnego wyrażania poglądów we wszystkich sprawach ich dotyczących, przyjmując je z należytą uwagą, odpowiednio do wieku i dojrzałości dzieci, na zasadzie równości z innymi dziećmi. Zobowiązanie zostało

⁷⁹⁹ Projekt dyrektywy Rady Unii Europejskiej w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, COM (2008) 426.

⁸⁰⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2019/882 z 17.4.2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (Dz. Urz. UE L Nr 151, s. 70).

⁸⁰¹ A. Błaszczak-Banasiak, Dyrektor departamentu ds. równości w biurze RPO.

rozszerzone o zapewnienie dzieciom pomocy w wykonywaniu tego prawa, odpowiednio do ich niepełnosprawności i wieku.

Artykuł 24 poświęcony edukacji deklaruje, iż państwa-strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do edukacji. Na mocy ust. 1, w celu realizacji tego prawa bez dyskryminacji i na zasadach równych szans, państwa zapewnią włączający system kształcenia umożliwiający integrację na wszystkich poziomach edukacji i w kształceniu ustawicznym, zmierzające do pełnego rozwoju potencjału oraz poczucia godności i własnej wartości, a także wzmocnienia poszanowania praw człowieka, podstawowych wolności i różnorodności ludzkiej, jak też rozwijania przez osoby niepełnosprawne ich osobowości, talentów i kreatywności, a także zdolności umysłowych i fizycznych, przy pełnym wykorzystaniu ich możliwości. Państwa mają obowiązek umożliwić osobom niepełnosprawnym efektywny udział w wolnym społeczeństwie. Realizując to prawo, państwa mają obowiązek zapewnić, że osoby niepełnosprawne nie będą wykluczane z powszechnego systemu edukacji ze względu na niepełnosprawność, a także, że dzieci niepełnosprawne nie będą wykluczane, ze względu na niepełnosprawność, z bezpłatnej i obowiązkowej nauki w szkole podstawowej lub z nauczania na poziomie średnim. Osoby niepełnosprawne mają korzystać z włączającego, bezpłatnego nauczania obowiązkowego wysokiej jakości, na poziomie podstawowym i średnim, na zasadzie równości z innymi osobami, w społecznościach, w których żyją.

Dodatkowo wprowadzane będą racjonalne usprawnienia, zgodnie z indywidualnymi potrzebami, również w zakresie edukacji – osoby niepełnosprawne mają uzyskiwać niezbędne wsparcie, w ramach powszechnego systemu edukacji, celem ułatwienia im skutecznej edukacji. Stosowane mają być skuteczne środki zindywidualizowanego wsparcia w środowisku, które maksymalizuje rozwój edukacyjny i społeczny, zgodnie z celem pełnego włączenia. Państwa-strony mają obowiązek umożliwić osobom niepełnosprawnym zdobycie umiejętności życiowych i społecznych, aby ułatwić im pełny i równy udział w edukacji i w życiu społeczności. W tym celu państwa mają obowiązek ułatwiać naukę alfabetu Braille'a, alternatywnego pisma, wspomagających (augmentatywnych) i alternatywnych sposobów, środków i form komunikacji i orientacji oraz umiejętności poruszania się. Mają także ułatwiać naukę języka migowego i popierać tożsamość językową społeczności osób głuchych.

Zadaniem państw jest zapewnienie, że edukacja osób, w szczególności dzieci, które są niewidome, głuche lub głucho-niewidome będzie prowadzona w najodpowiedniejszych językach i przy pomocy sposobów i środków komunikacji najodpowiedniejszych dla jednostki, a także w środowisku, które maksymalizuje rozwój edukacyjny i społeczny. Aby wesprzeć realizację tego prawa, państwa mają podjąć odpowiednie środki w celu zatrudniania nauczycieli, w tym nauczycieli niepełnosprawnych, którzy mają kwalifikacje w zakresie używania języka migowego i/lub alfabetu Braille'a, oraz w celu szkolenia specjalistów i personelu pracujących na wszystkich szczeblach edukacji. Takie szkolenie ma obejmować wiedzę na temat problemów niepełnosprawności i korzystania ze wspomagających (augmentatywnych) i alternatywnych sposobów, środków i form komunikacji, technik i materiałów edukacyjnych, w celu wspierania osób niepełnosprawnych. I wreszcie państwa-strony mają zapewnić, żeby osoby niepełnosprawne miały dostęp do powszechnego szkolnictwa wyższego, szkolenia zawodowego, kształcenia dorosłych i możliwości uczenia się przez całe życie, bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami. W tym celu państwa mają zapewnić racjonalne usprawnienia dla osób niepełnosprawnych.

Warto dodać, że 30.11.2006 r. Parlament Europejski uchwalił rezolucję w sprawie sytuacji osób niepełnosprawnych w rozszerzonej Unii Europejskiej⁸⁰². Podsumowano w niej dotychczasowe działania Unii na rzecz osób niepełnosprawnych. Wezwano państwa członkowskie do uchylenia wszystkich obowiązujących w ich krajowych systemach prawnych przepisów, które dyskryminują osoby z niepełnosprawnościami. Zauważano, że w ponad 80% przypadków publiczne strony internetowe, w tym strony instytucji europejskich, nie są w zasadzie dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Podkreślono potrzebę zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do ośrodków i wydarzeń kulturalnych oraz działalności sportowo-rekreacyjnej. Zwrócono uwagę Komisji Europejskiej na potrzebę wspierania udziału w programach unijnych takich jak: „Kultura”, „Kształcenie ustawiczne”, „Młodzież w działaniu”, „Media 2007” oraz „Europa obywatelska”. Odnotowano problem rodziców dzieci z niepełnosprawnościami, którzy często zmuszeni są pozostawać poza rynkiem pracy. Podkreślono potrzebę objęcia

⁸⁰² 2006/2105 (INI), Sytuacja osób niepełnosprawnych w rozszerzonej Unii Europejskiej: europejski plan działania na lata 2006–2007.

uczniów z niepełnosprawnościami systemem edukacji powszechnej, przy uwzględnieniu specyficznych środków wsparcia koniecznych do zaspokojenia specjalnych potrzeb edukacyjnych tych uczniów. W grupie wiekowej 16–19 lat nie kształcą się 37% osób o znacznie ograniczonych możliwościach i 25% ograniczonych w pewnym stopniu wobec 17% osób w pełni sprawnych⁸⁰³.

Zauważono szczególną potrzebę wsparcia integracji osób z chorobami psychicznymi ze społeczeństwem. Z zadowoleniem przyjęto odchodzenie od umieszczania osób z niepełnosprawnościami w placówkach opiekuńczych. Zapisano konieczność stosowania rozwiązań zapobiegających złemu traktowaniu osób z niepełnosprawnościami poprzez stosowanie środków psychotropowych, przemoc fizyczną i psychologiczną⁸⁰⁴.

Według Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020⁸⁰⁵ ogólnym celem jest zwiększenie możliwości osób z niepełnosprawnościami, tak aby mogły one w pełni korzystać ze swoich praw i uczestniczyć w życiu społecznym oraz w europejskiej gospodarce, zwłaszcza dzięki jednolitemu rynkowi. Skuteczne wprowadzenie w życie Konwencji ONZ w całej UE wymaga spójnych działań. Strategia określa działania, które na poziomie UE mają uzupełniać działania krajowe i wyznacza mechanizmy⁸⁰⁶ potrzebne do wdrożenia Konwencji ONZ na poziomie Unii Europejskiej, także na poziomie instytucji UE. Strategia określa także wsparcie jakiego wymagają dotacje, badania naukowe, kampanie informacyjne, opracowywanie statystyk i gromadzenie danych. Eliminowanie barier znajduje się w centrum strategii⁸⁰⁷.

III. Nauczanie integracyjne jako realizacja zasady równych szans w edukacji

Historia edukacji dzieci ze specjalnymi potrzebami została opisana jako proces zaczynający się od zaniedbania na początku XX wieku poprzez segregację opartą na indywidualnych potrzebach w latach 20-tych i 60-tych XX wieku do integracji, która

⁸⁰³ Moduł *ad hoc* EU Survey Survey na temat zatrudnienia osób niepełnosprawnych - LFS AHM, 2002.

⁸⁰⁴ *Ibidem*.

⁸⁰⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 15.11.2010 r., KOM(2010) 636 wersja ostateczna.

⁸⁰⁶ Artykuł 33 POsNiepK.

⁸⁰⁷ Zgodnie z wynikami badań Eurobarometru z 2006 r. 91% respondentów uważa, że większe środki powinny być przeznaczane na eliminowanie fizycznych przeszkód dla osób niepełnosprawnych.

począwszy od lat 70-tych trwa do chwili obecnej⁸⁰⁸. Obraz ten można uzupełnić obecnym ruchem w kierunku integracji w szkołach, który odpowiada na potrzeby dzieci, uwzględniając ich prawa obywatelskie oraz potrzebę całych społeczeństw, aby nauczyć się żyć w świecie pełnym różnic⁸⁰⁹. Według *P. Mittler*a jeszcze pod koniec lat 90-tych, mimo że statystyki pokazywały pewne postępy, dzieci nie wydawały się być priorytetem dla większości państw⁸¹⁰. Konferencja UNESCO w Salamance w 1994 r. przypomniała rządów państw o ich obowiązkach wobec dzieci z niepełnosprawnościami. W czasie konferencji została omówiona filozofia i praktyka koncepcji włączania. Konferencja zadeklarowała, że włączenie i uczestnictwo są niezbędne dla godności człowieka oraz pełnego korzystania z praw człowieka⁸¹¹. Oczekiwano, że rządy przyjmą zgodnie z prawem lub polityką zasadę edukacji włączającej, zgodnie z którą wszystkie dzieci będą zapisywane do ogólnodostępnych szkół powszechnych, chyba że istnieją ważne powody, aby postąpić inaczej.

Raport Europejskiej agencji rozwoju specjalnych potrzeb w edukacji⁸¹² na podstawie międzynarodowego przeglądu literatury prezentuje wyniki analizy przypadków w 15 państwach europejskich. Omawia warunki wstępne i skuteczne praktyki, które służą pomocą w celu stworzenia klas integracyjnych w szkołach ogólnodostępnych. Ważnymi warunkami wstępnymi są postawy nauczycieli, umiejętności, wiedza, podejście, materiały i czas, jak też wsparcie oferowane nauczycielom w szkole i poza szkołą⁸¹³ oraz na poziomie krajowym. Analiza skutecznych praktyk odbyła się w pięciu kategoriach: nauczanie oparte na współpracy, wspólne uczenie się, rozwiązywanie problemów oparte na współpracy, grupowanie heterogeniczne i skuteczne nauczanie za pomocą indywidualnych planów edukacyjnych wpisanych w standardowy program nauczania. Często podkreśla się, że integracja jest procesem ciągłym, a nie stanem, który można uznać za osiągnięty. Wspomniany raport obejmuje wszystkie przypadki i konteksty pojawiające się w

⁸⁰⁸ *K. Casey*, Teaching Children.

⁸⁰⁹ *G. Thomas, A. Loxley*, Deconstructing.

⁸¹⁰ *P. Mittler*, Working towards.

⁸¹¹ UNESCO, The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education. World Conference on Special Needs Education: Access and Quality, 1994, <http://www.unesco.org/education/educprog/sne/salamanc/index.html> (dostęp: 12.11.2019 r.).

⁸¹² European Agency for Development in Special Needs Education, Special Needs Education in Europe. Thematic publication with the contribution of EURODYCE, the information network on education in Europe, 2003, <http://www.european-agency.org>, (dostęp 12.11.2019 r.)

⁸¹³ The role of resource centres and support services is reviewed by the EU Commission HELIOS II in Warwick et al, 1997.

europijskich badaniach edukacyjnych, wskazując warunki i praktyki wspólnej polityki edukacyjnej, którą ma być integracyjna polityka włączająca w szkołach⁸¹⁴.

Karta praw podstawowych, która zawiera katalog praw i wolności oraz zasad, jest inspirowana Europejską konwencją praw człowieka. Regulacje zawarte w Karcie należy odczytywać przez pryzmat praw zawartych w Konwencji, a w efekcie z uwzględnieniem nowego orzecznictwa strasburskiego, które czyni Konwencję, jak wspominałam już, „żywym instrumentem”⁸¹⁵. W kwestii praw osób z niepełnosprawnościami art. 21 KPP UE stanowi, że „zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Artykuł 21 KPP UE poszerza w unijnym porządku prawnym zakres ochrony przed dyskryminacją o nowe kryteria. Ponadto cały rozdział III Karty o równości (art. 20–26) podejmuje nowe kwestie, które wykraczają poza ścisłe pojmowanie zakazu dyskryminacji⁸¹⁶. W Karcie uwzględniono także prawa drugiej generacji, tj. prawa społeczne, ekonomiczne i kulturalne oraz prawa trzeciej generacji. Do tych ostatnich można zaliczyć m.in. prawo osób niepełnosprawnych do integracji, o czym stanowi art. 26. To ostatnie prawo należy interpretować w zgodzie z przyjętą przez Unię wspomnianą już Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Podczas prac nad dokumentem zdecydowano, że prawa społeczne powinny zostać określone jako zasady. Wartości, które są podstawą tych zasad, są wspólne dla wszystkich państw członkowskich, jednak ich wdrożenie pozostało w rękach państw członkowskich (albo organów unijnych, gdy dotyczy to kompetencji UE). Dlatego też dochodzenie naruszenia zasad musi się opierać na odwołaniu do konkretnej ustawy bądź innego aktu prawnego wprowadzającego daną zasadę (zasad nie można bezpośrednio stosować). Unia Europejska uznaje i respektuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności⁸¹⁷. Niewątpliwie edukacja jest takim środkiem.

⁸¹⁴ European Educational Research Journal 2003, vol. 2, Nr 2.

⁸¹⁵ Zob. *M. A. Nowicki*, Wokół Konwencji Europejskiej.

⁸¹⁶ *M. Wróblewski* (red.), Karta Praw Podstawowych, s. 76.

⁸¹⁷ *Ibidem*, s. 81.

Artykuł 26 Karty, wprowadzony jako szczególna regulacja względem art. 21, podkreśla, że osoby z niepełnosprawnościami uznaje się w Unii Europejskiej za jedną z grup społecznych, która znajduje się w najbardziej niekorzystnej sytuacji społecznej. Grupa ta wciąż spotyka się z istotnymi ograniczeniami w dostępie do wielu dziedzin życia społecznego i gospodarczego, takimi jak ograniczony dostęp do edukacji. Pod tym względem art. 26 jest dopełnieniem art. 21 KPP UE, który zakazuje wszelkich przejawów dyskryminacji, również ze względu na niepełnosprawność. Artykuł 26 stanowi, że Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności. Artykuł 26 jest przejawem znaczących przemian w prawie UE, czego następstwem jest także przystąpienie UE do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Unia uznała prawa do wolności i niezależności osób z niepełnosprawnościami za nieodłączną część praw chronionych w ramach ludzkiej godności. Ponadto art. 26 KPP UE przyczynił się do zmiany podejścia do niepełnosprawności na poziomie europejskim z podejścia czysto medycznego, które uznawało niepełnosprawność za jednostkę chorobową wymagającą interwencji lekarskiej, na model społeczny odnoszący się do ochrony praw człowieka, którego niepełnosprawność postrzegana jest w odniesieniu do interakcji z otoczeniem, w którym żyje. Prace nad kształtem art. 26 Karty miały wpływ na prace nad Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych⁸¹⁸. Również Europejska Karta Społeczna w art. 15 zapewnia prawo osób niepełnosprawnych do samodzielności, integracji społecznej. W celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym, bez względu na ich wiek, charakter lub przyczynę niepełnosprawności, skutecznego wykonywania prawa do samodzielności, integracji społecznej i do udziału w życiu społecznym strony zobowiązują się podjąć konieczne środki, aby zapewnić im powszechnie dostępne poradnictwo, kształcenie i szkolenie zawodowe.

Dnia 17.3.2008 r. Rada (UE) przyjęła rezolucję w sprawie sytuacji osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej⁸¹⁹. Zauważono pozostawanie osób niepełnosprawnych w niekorzystnej sytuacji i marginalizowanie ich, szczególnie w dziedzinie zatrudnienia. Zwrócono się do państw członkowskich i Komisji aby, w

⁸¹⁸ *Ibidem*, s. 82.

⁸¹⁹ (2008/C 75/01), Rezolucja Rady Unii Europejskiej i przedstawicieli rządów państw członkowskich, zebranych w Radzie z 17.3.2008 r. w sprawie sytuacji osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej.

zakresie ich kompetencji, zapewniły osobom niepełnosprawnym korzystanie z pełni praw człowieka poprzez ratyfikację i zawarcie, a następnie wprowadzenie w życie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, w tym także poprzez wspólne europejskie rozwiązania w ramach spójnego i skoordynowanego podejścia do wprowadzania w życie Konwencji ONZ. Postulowano również za dalszym rozwijaniem wszechstronnego zestawu odpowiednich instrumentów w celu integracji osób niepełnosprawnych w społeczeństwie, zgodnie z podejściem opartym na prawach człowieka i przy uwzględnianiu włączania kwestii niepełnosprawności do głównego nurtu polityki w różnych obszarach. Nie wchodząc w szczegóły, generalnie – wnoszono o zachęcanie osób niepełnosprawnych do aktywności zawodowej poprzez zapewnienie rozwoju i wprowadzenia w życie środków antydyskryminacyjnych oraz aktywnego wsparcia i usuwania przeszkód, Podjęto także kwestię zapewnienia środków pozwalających osobom niepełnosprawnym, w miarę możliwości, na samodzielne funkcjonowanie, bycie częścią społeczeństwa i na dostęp do wysokiej jakości usług opiekuńczych i wspierających. Podjęto się badania wszelkich luk, które mogą istnieć w unijnych ramach prawnych w zakresie ochrony przed dyskryminacją, w szczególności ze względu na niepełnosprawność, jak również rozpatrzenie odpowiednich i ukierunkowanych działań w tym zakresie.

Osoby z niepełnosprawnościami są grupą społeczną, którą zjawisko dyskryminacji dotyczy w szczególnie silnym stopniu. Stąd też przedstawiciele państw członkowskich podejmują działania legislacyjne mające na celu zmianę tej sytuacji. Modyfikacji uległo samo podejście do zjawiska niepełnosprawności. W referacie roboczym przygotowany przez Piątą Dyрекcję Generalną Komisji Europejskiej⁸²⁰ pt. „*Upowszechnienie niepełnosprawności we wspólnotowej polityce społecznej i zatrudnienia*”⁸²¹ przedstawione zostało nowe spojrzenie na niepełnosprawność. W dokumencie czytamy, iż w tradycyjnym ujęciu traktowana jest ona, jako „*odchylenie od normy*”⁸²². Współczesne podejście podkreśla, iż różnice między ludźmi są czymś naturalnym i, że ze zjawiska tego wszystkie strony mogą czerpać korzyści. Warunkiem

⁸²⁰ Piąta Dyrekcja Generalna jest jedną z dwudziestu trzech Dyrekcji, odpowiada za realizację polityki socjalnej w Unii Europejskiej.

⁸²¹ Upowszechnienie niepełnosprawności we wspólnotowej polityce społecznej i zatrudnienia – referat roboczy przygotowany przez dyrekcję generalną, <http://www.ffm.lublin.pl/ue/dok/main.htm> (dostęp: 27.3.2019 r.).

⁸²² *Ibidem*.

koniecznym do zaistnienia takiej sytuacji jest dostosowanie się państwa do potrzeb wszystkich obywateli. Konsekwencją zmiany pojmowania niepełnosprawności jest uznanie prawa do integracji we wszystkich dziedzinach życia, a także umożliwienie realizacji tego prawa.

Bardzo istotną i pozwalającą na zaspokajanie wielu rodzajów potrzeb dziedziną życia jest praca zawodowa. Jednakże, aby ją podjąć należy wcześniej odebrać właściwe wykształcenie. W Komunikacie Komisji nt. „*Równych szans dla osób z niepełnosprawnością – nowa strategia niepełnosprawności we Wspólnocie Europejskiej*” trudności w dostępie do edukacji są jednym z czterech wyróżnionych zjawisk pozbawiających pełni praw i szans osoby z niepełnosprawnościami⁸²³. W dalszej części dokumentu zwrócona zostaje uwaga na fakt, iż „Wiele dzieci wciąż jest wykluczonych z powszechnego szkolnictwa, głównie z powodu ograniczonej mobilności, niepełnosprawności sensorycznej czy trudności w komunikowaniu się i uczeniu się. Dzieje się tak również dlatego, że władze nie są w pełni świadome i wrażliwe na ich zdolności i możliwości”⁸²⁴. W komunikacie tym znajdują się odwołania do dokumentu Standardowe zasady wyrównywania szans osób niepełnosprawnych przyjętego przez państwa należące do Organizacji Narodów Zjednoczonych⁸²⁵. Jest to podstawowy akt międzynarodowy wyznaczający kierunki polityki państw członkowskich ONZ wobec osób o niepełnej sprawności. Pojawia się w nim termin *wyrównywanie szans* oznaczający proces, dzięki któremu różne systemy i instytucje istniejące w społeczeństwie i środowisku, takie jak usługi, różne formy działań, informacja i dokumentacja, są powszechnie dostępne dla wszystkich, a zwłaszcza dla osób z niepełnosprawnościami. Wspominana już zasada równych szans znajduje swoje zastosowanie również w dziedzinie edukacji. Poświęcona została jej szósta z dwudziestu dwóch zasad wyrównywania szans.

W myśl tej zasady państwa członkowskie powinny zagwarantować, aby kształcenie osób z niepełnosprawnościami stanowiło integralną część systemu oświaty. W państwach, gdzie nauczanie jest obowiązkowe, należy je zapewnić

⁸²³ Pozostałe zjawiska pozbawiające pełni praw to: większe trudności z uzyskaniem pracy, bariery architektoniczne i urbanistyczne, oraz źle zorganizowany system pomocy społecznej

⁸²⁴ Komunikat komisji nt. Równych szans dla osób z niepełnosprawnością – nowa strategia niepełnosprawności we wspólnocie europejskiej, <http://www.ffm.lublin.pl/ue/dok/kom.htm> (dostęp: 26.3.2019 r.).

⁸²⁵ Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych, przyjęte przez ONZ dnia 20.12.1993 r., rezolucja Nr 48/96.

wszystkim dziewczętom i chłopcom bez względu na rodzaj i poziom niepełnosprawności, a więc z uwzględnieniem najcięższych przypadków. W związku z tym w dokumencie podkreślono, iż w szkołach ogólnodostępnych konieczne jest zorganizowanie służb wspierających, dostosowanych do potrzeb osób o różnych rodzajach niepełnosprawności, zezwolenie na elastyczność programów szkolnych, na wprowadzenie do nich uzupełnień i dokonanie adaptacji, wspieranie nauczycieli, m.in. poprzez dostarczanie wartościowych materiałów szkoleniowych oraz prowadzenie systematycznych szkoleń⁸²⁶. Nauczanie specjalne powinno być prowadzone jedynie wtedy, gdy ogólny system oświaty nie w pełni zaspakaja potrzeby wszystkich osób niepełnosprawnych. Jego celem powinno być przygotowanie uczniów do nauki w ogólnym systemie szkolnym. Należy jednak mieć na uwadze, że w niektórych przypadkach nauczanie specjalne może być uznane za najbardziej odpowiednią formę kształcenia.

Szczególnej uwagi wymaga dostępność szkół pod względem architektonicznym. Ostatnim zagadnieniem dotyczącym edukacji, a poruszonym przez Standardowe zasady wyrównywania szans osób niepełnosprawnych jest konieczność zaangażowania w proces kształcenia grup zrzeszających rodziców oraz organizacje osób niepełnosprawnych. Najważniejszym dokumentem dotyczącym kształcenia osób niepełnosprawnych w UE jest rezolucja Rady i Ministrów Edukacji, spotykających się w ramach Rady, z 31.5.1990 r. dotycząca integracji dzieci i młodych ludzi niepełnosprawnych w powszechnym systemie edukacji⁸²⁷. W dokumencie tym państwa członkowskie uzgodniły, że w ramach polityk oświatowych swoich państw dołożą starań, aby kształcić uczniów niepełnosprawnych w ogólnym systemie nauczania. Aby założenie to mogło być zrealizowane, wszystkie instytucje oświatowe powinny być w stanie sprostać wymaganiom uczniów i studentów z niepełnosprawnościami. Należy przez to rozumieć stworzenie warunków odpowiadających indywidualnym potrzebom, zapewniając równocześnie wysoką jakość kształcenia. Celem kształcenia integracyjnego jest według rezolucji zapewnienie społecznej asymilacji i umożliwienie samodzielnego życia osobom niepełnosprawnym. Aby wyznaczony cel został osiągnięty, w dokumencie

⁸²⁶ *Ibidem*.

⁸²⁷ Rezolucja Rady i Ministrów Edukacji, spotykających się w ramach Rady, z 31.5.1990 r. dotycząca integracji dzieci i młodych ludzi niepełnosprawnych w powszechnym systemie edukacji (Dz.U. C Nr 162 z 3.7.1990 r.).

zaproponowane zostało wspieranie przez państwo współpracy między wszystkimi organizacjami, stworzonymi dla potrzeb dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami. Są nimi szkolne organizacje, organizacje zajmujące się doradztwem zawodowym, organizacją wolnego czasu, organizacje zdrowia (włączając w to opiekę psychologiczną i paramedyczną) oraz sektor socjalny. Zaproponowano również wykorzystywanie w procesie kształcenia nowych technologii, takich jak lekcje wspierane pracą z komputerem, rozwój i wdrożenie edukacyjnych materiałów multimedialnych, programy specjalne i komunikację z pomocą komputera. Postulowano także o bazowanie w ogólnym systemie kształcenia na doświadczeniach i metodach nauczania stosowanych w kształceniu specjalnym, ale traktowanie pracy szkół specjalnych i innych organizacji kształcących dzieci i młodzież niepełnosprawną, jedynie jako uzupełnienie pracy ogólnego systemu kształcenia⁸²⁸. Systemy kształcenia w państwach Unii Europejskiej różnią się od siebie, jednakże w polityce oświatowej kreowanej przez instytucje Unii daje się zauważyć nacisk na integracyjne kształcenie dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami.

Edukacja integralna staje się coraz powszechniejszym postulatem i praktyką we wszystkich państwach członkowskich UE. Preferowany jest integracyjny system kształcenia. Na uwadze należy mieć fakt, że samo antydyskryminacyjne ustawodawstwo na szczeblu państwowym to za mało, aby stworzyć warunki dla integracji. Wiele powinno zmienić się na poziomie gminy. Sytuacja dzieci wiejskich, jest nieporównywalnie gorsza. We wsiach i małych miasteczkach nie ma szkół integracyjnych. Środkiem, który w znacznym stopniu zmniejsza bariery społeczne jest rozpoczęcie integracji w jak najmłodszym wieku, wczesne „oswajanie” z niepełnosprawnością. Według opinii nauczycieli przedszkolnych pełnosprawne trzylatki nie zauważają niepełnosprawności kolegów, przyjmują ich takich, jakimi są. Starsze dzieci, które od najmłodszych lat stykały się z niepełnosprawnością traktują ją jako coś zwyczajnego. Władze powinny zachęcać i pomagać w tworzeniu edukacyjnych instytucji integracyjnych. Pedagodzy podkreślają, iż w ich placówkach praktycznie całkowicie udało się zasymilować dzieci⁸²⁹.

Dzieci z niepełnosprawnościami, które uczą się w szkołach ze swoimi w pełni sprawnymi rówieśnikami, w większym stopniu rozwijają swoje społeczne i zawodowe

⁸²⁸ *Ibidem*.

⁸²⁹ *M. Bolkowska-Najwer, Bariery edukacyjne dzieci.*

umiejętności, które są potrzebne w codziennym życiu i na rynku pracy. Nauka w tej samej szkole jest nie tylko korzystna dla dzieci z niepełnosprawnościami, ale także dla ich w pełni sprawnych koleżanek i kolegów. Pozwala im lepiej rozumieć, że osoby z niepełnosprawnością mają prawo do pełnego uczestnictwa i równości w społeczeństwie. Prawo dziecka z niepełnosprawnością do nauki razem ze swoimi w pełni sprawnymi kolegami jest jedną z głównych zasad edukacji w państwach Unii Europejskiej. Warunki ku temu stworzono we wszystkich państwach Unii, chociaż przyjęte w każdym z państw członkowskich rozwiązania są odmienne, zależnie od państwa i rodzaju potrzeb. Nie oznacza to, że w państwach Unii nie ma szkół specjalnych. Jednak edukacja specjalna może być brana pod uwagę jako preferowana forma kształcenia tylko za zgodą rodziców dziecka, a szkoły specjalne muszą zapewniać tę samą jakość edukacji, co szkoły ogólnodostępne. Niezależnie od tego, czy dzieci ze specjalnymi potrzebami uczęszczają do odrębnych placówek, czy do zwykłych szkół, objęte są specjalistyczną pomocą⁸³⁰.

Usuwanie barier poprzez legislację, przystosowanie, uniwersalne projektowanie i inne środki zostały zidentyfikowane jako klucz do równych szans osób z niepełnosprawnością. Chociaż ten zespół zadań leży głównie w gestii państw członkowskich, obecny zakres kompetencji UE obejmuje ważne środki i wartości, które mogą być wykorzystane do osiągnięcia równych szans dla osób z niepełnosprawnością i to nie tylko w sferze edukacyjnej, ale również możliwości zatrudnienia na rynku pracy. Tylko spójna polityka UE w tym zakresie może spowodować, iż w Europie funkcjonować będą społeczeństwa bez barier i nastąpi pełne włączenie niepełnosprawnych w powszechny nurt życia. Polityka Unii Europejskiej wobec niepełnosprawnych zakłada, że osoby niepełnosprawne muszą być aktywne. Każda z nich ma pełne prawo do zdobywania wiedzy i podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Niepełnosprawni w państwach Unii Europejskiej kształcą się w placówkach edukacyjnych, których program nauczania dostosowany jest do ich umiejętności i stopnia niepełnosprawności⁸³¹. W przypadku osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi uczenie się przez całe życie nie polega jedynie na uczeniu się nowych umiejętności. Celem jest również umożliwienie im

⁸³⁰ Za niepelnosprawni.pl, Broszury informacyjne – Osoby Niepełnosprawne w Unii Europejskiej, rozdział 3. Działania Unii Europejskiej na rzecz osób niepełnosprawnych, pkt 7 (dostęp 3.4.2019 r.).

⁸³¹ *Ibidem*.

integracji społecznej, zdolności występowania we własnym imieniu i przejmowania większej kontroli nad własnym życiem codziennym.

§ 4. Wyrównywanie szans edukacyjnych w Unii Europejskiej

Edukacja jest jednym z podstawowych mierników włączenia społecznego. Równość w edukacji ma zasadnicze znaczenie dla urzeczywistnienia wszystkich innych wskaźników włączenia społecznego, takich jak zatrudnienie, opieka zdrowotna i ograniczenie ubóstwa. Ponadto, w przeciwieństwie do innych wskaźników, prawo do edukacji ma odrębną międzynarodową podstawę prawną, która określa szczególne parametry, w stosunku do których stosunkowo łatwo można zmierzyć zaangażowanie państwa w integrację⁸³². Jak już wielokrotnie podnoszono, dostęp do edukacji jest jednym z podstawowych praw każdego człowieka, zagwarantowany przez liczne, powoływane tu już także wielokrotnie, dokumenty i akty prawa europejskiego i międzynarodowego. Prawo do edukacji oznacza równy dostęp do kształcenia bez względu na podziały społeczne. Istnieją jednak tak zwane „*grupy edukacyjnego ryzyka*”, które wiązane są z nierównościami edukacyjnymi wynikającymi z rozwarstwienia społecznego.

Szczególną grupą w tym kontekście są osoby ze spektrum autyzmu. Spektrum autyzmu (ASC) charakteryzuje się trudnościami w interakcji społecznej, komunikacji werbalnej i niewerbalnej oraz ograniczonym i powtarzalnym zachowaniem, które zwykle pojawia się we wczesnym dzieciństwie i kontynuowane jest przez całe życie⁸³³. Występowanie autyzmu stale rośnie, co prawdopodobnie odzwierciedla zmiany w kryteriach diagnostycznych oraz większą świadomość i lepsze rozpoznanie, jak też zmiany w procesie diagnozy i wcześniejszy wiek diagnozy (od drugiego do czwartego roku życia). Obecna mediana częstości występowania autyzmu w całej Europie wynosi 0,62 – 0,70%⁸³⁴, chociaż według najnowszych badań na dużą skalę szacuje się na 1 – 2%. Podobna częstość występowania ma miejsce u dorosłych, a około 40% przypadków autyzmu jest nierozpoznanych⁸³⁵. Jedną z głównych cech tego

⁸³² H. O’Nions, *Narratives of Social Inclusion*, s. 103–114.

⁸³³ M-C. Lai, M. V. Lombardo, S. Baron-Cohen, *Autism*.

⁸³⁴ S. Baron-Cohen, J. Allen, C. Gillberg, *Can Autism be Detected*, s. 839–843.

⁸³⁵ M. Rutter, *Incidence of autism*, s. 2–15; T. Brugha, S. Cooper, S. McManus, S. Purdon, J. Smith, F. Scott, et al., *Estimating the prevalence*.

stanu jest różnorodność, z jaką objawy pojawiają się i rozwijają u dotkniętych nimi osób⁸³⁶.

Autyzm wpływa w sposób funkcjonalny i finansowy na chorych i ich rodziny⁸³⁷. Wpływ ten waha się od wysokich wydatków na opiekę zdrowotną, po płatności za usługi zdrowotne nieobjęte ubezpieczeniem, złe zdrowie psychiczne, lęk i problemy z samopoczuciem. Aby rozwiązać te problemy i poprawić jakość życia, autonomię i włączenie do społeczeństwa, kluczowe znaczenie ma korzystanie z podstawowego prawa do edukacji przez osoby z autyzmem w Unii Europejskiej⁸³⁸. Ze względu na różnorodność form występowania i ewolucje ASC, potrzeby edukacyjne osób z autyzmem różnią się w czasie i między poszczególnymi osobami. Środki na specjalne potrzeby edukacyjne dzieci z autyzmem powinny być świadczone od wczesnego dzieciństwa, przez lata szkolne i rozciągać się na całe życie. Niezależnie od stanu włączenie w edukację osób autystycznych zostało uwzględnione zarówno w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (art. 26), jak też w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. W szczególności Konwencja określa prawo do włączenia wszystkich osób niepełnosprawnych do ogólnego systemu edukacji i otrzymania wymaganego wsparcia (art. 24).

W literaturze przedmiotu zaprezentowano wielorakie rozumienie równych szans edukacyjnych i wyrównywania szans. Pojęcie szans edukacyjnych, w tym szans życiowych, jest jednym z pojęć socjologii edukacji i pedagogiki społecznej, definiowane jako prawdopodobieństwo, że osoba o określonym statusie społecznym osiągnie wyznaczony cel lub doświadczy określonych niepowodzeń⁸³⁹. Z. Kwieciński uważa, że równe szanse edukacyjne mogą być pojmowane jako wyrównywanie startu, przebiegu i efektów edukacji tym, którzy nie z własnej winy są pokrzywdzeni – poprzez niesprawiedliwą redystrybucję środków na rzecz działań profilaktycznych, terapeutycznych i ratowniczych⁸⁴⁰. Zdaniem B. Matyjas wyrównywanie szans edukacyjnych to stwarzanie warunków do zdobycia kwalifikacji, satysfakcji zawodowej, wszechstronnego rozwoju dzieci, niezależnie od ich miejsca

⁸³⁶ M. Roleska, A. Roman-Urrestarazu, S. Griffiths, A. N. V. Ruigrok, R. Holt, R. van Kessel, K. McColl, W. Sherlaw, C. Brayne, K. Czabanowska, Autism.

⁸³⁷ B. van Heijst, H. Geurts, Quality of life; P. Howlin, S. Goode, J. Hutton, M. Rutter, Adult outcome for children, s. 21–229.

⁸³⁸ WHO. World Report on Disability. 2011; Autism Europe. Autism and education. 2003.

⁸³⁹ J. Papież, Przemiany warunków, s. 72.

⁸⁴⁰ Z. Kwieciński, Wyrównywanie szans, s. 6.

zamieszkania, pochodzenia społecznego, statusu majątkowego. Jest to tworzenie w bliskim środowisku tych osób takich rozwiązań edukacyjnych, społecznych czy administracyjnych, które pozwolą im w pełni się rozwinąć⁸⁴¹.

Postulat równości w edukacji można sprowadzić do trzech obszarów rozważań: równości dostępu do edukacji, równości przebiegu edukacji i równości osiągnięć szkolnych. W literaturze przedmiotu wskazuje się również na znaczenie statusu przypisanego, związanego z pozycją w strukturze społecznej rodziny dziecka, która wyznacza realny dostęp, przebieg i efekty edukacji⁸⁴². W praktyce często trudno rozróżnić wszystkie trzy typy nierówności. Szczególnie ważny wydaje się dostęp do edukacji, ponieważ często determinuje jej przebieg. Mówi się również o „zasadzie równych szans jako jednakowych warunkach kształcenia oraz równym dostępie do wiedzy”⁸⁴³.

Aktualnie coraz większego znaczenia nabiera dostęp do edukacji dobrej jakości, na każdym etapie kształcenia. Liczy się nie tylko poziom, ale i jakość uzyskanego wykształcenia. Im wyższy poziom wykształcenia i lepsza ukończona uczelnia, tym większe szanse życiowe związane chociażby z możliwościami uzyskania dobrej pracy i pozycji społecznej. Studia wyższe są dziś dla zdecydowanej większości młodzieży naturalnym etapem kształcenia, postrzeganym jako życiowa oczywistość. Jednym z priorytetów polityki edukacyjnej Unii Europejskiej jest podejmowanie działań w kierunku zapewnienia wszystkim równego dostępu do edukacji. W międzynarodowych raportach UNESCO zwracano uwagę m.in. na fakt, iż nauczanie – uczenie się powinno stawać się wielostronnym uczeniem się i kształtowaniem osobowości wychowanków, a także dbać o harmonię między kształceniem umysłowym i praktycznym, ogólnym i zawodowym, między nauką i pracą. Podkreślano również, że lata nauki powinno się rozmieszczać w całym okresie aktywności człowieka, zgodnie z zasadą ustawiczności kształcenia się oraz ideą „uczącego się społeczeństwa” i „społeczeństwa informacyjnego”⁸⁴⁴.

Na wszystkich etapach edukacyjnych, do różnych szkół i placówek uczęszczają uczniowie lub grupy uczniów, napotykających na bariery środowiskowe, ekonomiczne, geograficzne, zdrowotne i inne, które znacząco utrudniają dostęp do

⁸⁴¹ B. Matyjas, Szanse edukacyjne, s. 34.

⁸⁴² R. Dolata, Szkoła, s. 11.

⁸⁴³ I. Bialecki, Szanse na kształcenie, s. 10.

⁸⁴⁴ E. Fauver (red.), Uczyć się; J. Delors (red.), Edukacja.

pełnej oferty wysokiej jakości usług edukacyjnych. Dotyczy to przede wszystkim dzieci i młodzieży osiągających niskie wyniki w nauce, z niepełnosprawnościami, pochodzących z mniejszości narodowych i etnicznych, dotkniętych patologiami społecznymi czy też mieszkających w małych miejscowościach lub na terenach wiejskich. Wyrównywanie szans edukacyjnych oznacza tworzenie warunków do tego, aby każdy uczeń – niezależnie od posiadanego kapitału kulturowego, mentalnego, materialnego, społecznego – mógł urzeczywistnić swoje aspiracje edukacyjne i osiągnąć cele życiowe, które są dla niego istotne.

Przeciwdziałanie marginalizacji części członków społeczności szkolnej, a tym samym tworzenie szansy na kontynuację nauki lub podjęcie zatrudnienia dla wszystkich absolwentów szkoły, wymaga korelacji działań prowadzonych w ramach programów edukacyjnych ze wsparciem psychologiczno-pedagogicznym skoncentrowanym na eliminowaniu czynników lokujących uczniów w niekorzystnej sytuacji edukacyjnej. Jest to szczególnie ważne we wczesnej edukacji, czyli w okresie, który najbardziej wpływa na dalszą ścieżkę kształcenia. Na tym etapie wskazane jest przede wszystkim podejmowanie inicjatyw sprzyjających rozbudzeniu i rozwijaniu potrzeb edukacyjnych dzieci⁸⁴⁵.

Wyrównywanie szans edukacyjnych to długotrwały proces, wymagający zmiany postaw istotnej części środowiska wobec osób, które nie mieszczą się w głównym nurcie społecznym, a także wypracowania odmiennego sposobu myślenia osób marginalizowanych o własnych możliwościach i ograniczeniach. W celu podkreślenia doniosłości problematyki wyrównywania szans edukacyjnych w UE w 2007 r. ustanowiono Europejski Rok na Rzecz Równych Szans dla Wszystkich. Poprzez różne działania państw członkowskich Unii Europejskiej próbowano zwrócić uwagę społeczności międzynarodowej na prawo do równego traktowania i życia bez dyskryminacji. Promowano równe szanse dla wszystkich między innymi w edukacji. Działania te podejmowane były na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym⁸⁴⁶. Wyrównanie szans edukacyjnych może nastąpić przede wszystkim poprzez poprawę jakości edukacji⁸⁴⁷.

Jak zostało to szczegółowo omówione w rozdziale II dysertacji, kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie edukacji mają ograniczony charakter i obejmują

⁸⁴⁵ T. Kowalewski, Wybrane sposoby wyrównywania, s. 440–450.

⁸⁴⁶ I. Raszeja-Ossowska, Rządowy program wyrównywania.

⁸⁴⁷ T. Kowalewski, Wybrane aspekty wyrównywania.

jedynie podejmowanie działań wspierających, koordynujących i uzupełniających działania państw członkowskich⁸⁴⁸. Zgodnie z art. 165 ust. 1 TFUE Unia ma przyczynić się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości przez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, przez wspieranie i uzupełnianie ich działalności przy jednoczesnym poszanowaniu odpowiedzialności państw członkowskich zarówno za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową. Ponadto zgodnie z art. 166 ust. 1 TFUE Unia ma urzeczywistniać politykę kształcenia zawodowego, która wspiera i uzupełnia działanie państw członkowskich, przy pełnym poszanowaniu odpowiedzialności państw członkowskich za treść i organizację kształcenia zawodowego. W tym zakresie działania Unii zmierzają m.in. do ułatwiania dostępu do kształcenia zawodowego oraz sprzyjania mobilności nauczycieli i kształcących się, a zwłaszcza młodzieży. W obu przypadkach (odpowiednio zgodnie z art. 165 ust. 4 i art. 166 ust. 4 TFUE) środkami realizacji tych celów UE mogą być „środki zachęcające, z wyłączeniem jakiejkolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich” oraz zalecenia przyjmowane przez Radę na wniosek Komisji Europejskiej⁸⁴⁹.

Promowanie równego dostępu do kształcenia jest w tym kontekście priorytetem. Równe traktowanie i włączenie społeczne należą do głównych celów strategii ET2020 – Strategii na rzecz Europejskiej Współpracy w Dziedzinie Kształcenia i Szkolenia⁸⁵⁰. Unia Europejska promuje równy dostęp do wysokiej jakości edukacji dla dzieci i młodzieży, co ma pomóc w zapewnieniu wszystkim Europejczykom równych szans życiowych i lepszej przyszłości niezależnie od ich statusu społeczno-ekonomicznego i rodzinnego kapitału kulturowego. Potwierdzeniem działań w tej materii jest m.in. komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 2006 r. w sprawie skuteczności i równego dostępu do

⁸⁴⁸ Por. art. 6 lit. e TFUE, który wśród obszarów objętych tymi kompetencjami UE wymienia edukację, kształcenie zawodowe, młodzież i sport.

⁸⁴⁹ Szerzej por. A. Siwek-Ślusarek, (w:) A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), Traktat o funkcjonowaniu, s. 1011–1031, kom. do art. 165, 166 TFUE, wraz z podaną literaturą.

⁸⁵⁰ Zob. http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/index_pl.htm (dostęp: 29.3.2019 r.).

europejskich systemów kształcenia i szkolenia⁸⁵¹ oraz inne inicjatywy w zakresie kształcenia i szkolenia na rzecz zwalczania wykluczenia społecznego⁸⁵².

Kryzys gospodarczy i związane z nim zmniejszenie wydatków na edukację w budżetach krajowych znacznie utrudniły dostęp do edukacji i kształcenia oraz obniżyły jej jakość. Sytuację tę dodatkowo pogorszył rosnący poziom ubóstwa w Unii Europejskiej. Nowe realia ekonomiczne wymagają większych inwestycji w edukację i naukę oraz poprawy dostępu do kształcenia, ze szczególnym uwzględnieniem procesu wyrównywania szans edukacyjnych. W dziedzinie edukacji szkolnej szczególnego znaczenia nabierają inicjatywy mające na celu zaradzenie różnicom w równym dostępie do kształcenia⁸⁵³, poprzez dostęp do wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Ma to bezpośredni wpływ na zmniejszenie zakresu zjawiska przedwczesnego kończenia nauki, podniesienie poziomu kompetencji nauczycieli i osób kształcących nauczycieli oraz migrację i różnorodność etniczną⁸⁵⁴.

Edukacja ma kluczowe znaczenie dla indywidualnego rozwoju i musi być prawem dla wszystkich. Zapewnia każdej osobie możliwość pełnego uczestnictwa w społeczeństwie, dostępu do rynku pracy i rozwoju własnego potencjału. Dlatego edukacja musi być uznawana za podstawowe prawo implikujące, że młode osoby niepełnosprawne mają prawo do edukacji w szkołach i na uniwersytetach tej samej jakości, co każda inna osoba, dostęp do programów stażowych w sektorze publicznym i prywatnym, a także dostęp do uczenia się przez całe życie, zwłaszcza dla młodych osób w wieku od 25 do 35 lat. Zintegrowana edukacja formalna jest równie ważna jak edukacja nieformalna, ponieważ nasze rozumienie świata jest również zdobywane poprzez uczenie się pozaformalne i podnosi ogólny poziom wiedzy⁸⁵⁵.

Niekorzystna sytuacja społeczno-ekonomiczna wśród osób dorosłych nadal wpływa na szanse uczestnictwa w dalszym kształceniu. Dotyczy to osób z niewielkim początkowym wykształceniem, bezrobotnych lub nieaktywnych zawodowo w wieku dorosłym. Również mniejszości etniczne mniej uczestniczą w edukacji dorosłych we

⁸⁵¹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 2006 r. w sprawie skuteczności i równego dostępu do europejskich systemów kształcenia i szkolenia, COM (2006) 481.

⁸⁵² Odpowiedź na pytanie do Komisji [E-005887/2014](#) udzielona przez komisarz *Androullę Vassiliou* w imieniu Komisji dnia 28.8.2014 r., E-005887/2014(ASW).

⁸⁵³ Zob. http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2014-005887-ASW_PL.html#def3, dostęp 12.11.2019 r.

⁸⁵⁴ *Ibidem*.

⁸⁵⁵ Na temat edukacji formalnej i nieformalnej zob. szerzej: *Ż. Goździk*, Edukacja nieformalna.

wszystkich kierunkach⁸⁵⁶. Nadrabianie zaległości w wieku dorosłym wydaje się trudne, ponieważ kształcenie dorosłych często opiera się na umiejętnościach nabytych w dzieciństwie, a uczestnictwo dorosłych w kształceniu jest silnie skorelowane z ich osiągnięciami początkowymi⁸⁵⁷. Badanie OECD dotyczące umiejętności czytania i pisania oraz umiejętności życiowych wśród takich grup dorosłych wykazało, że ci, którzy osiągnęli najwyższy poziom umiejętności czytania uczestniczyli w zorganizowanych formach uczenia się dla dorosłych dwa do sześciu razy częściej niż inne osoby w tej samej sytuacji życiowej (w efekcie słabiej wykwalifikowane). Podobne nierówności zaobserwowano w „aktywnym nieformalnym uczeniu się”⁸⁵⁸.

Istnieje wiele różnych strategii walki z wykluczeniem społecznym w edukacji. Problemem nie jest jednak brak wiedzy, ale spór dotyczący definicji wspólnych celów, które uniemożliwiają społeczeństwu osiągnięcie prawdziwie włączających systemów edukacji⁸⁵⁹. Projektowanie programów edukacyjnych współdziała z testami ukierunkowanymi społecznie wzmacniając nierówne traktowanie. Edukacja na poziomie szkoły średniej jest zorientowana na wyniki testów z języka i matematyki i zwykle nie uwzględnia instrumentalnych umiejętności, w zakresie których niższe klasy mają przewagę komparatywną. Pod koniec edukacji podstawowej, dzieci ze środowisk defaworyzowanych lub mniejszości etnicznych mogły już nagromadzić takie deficyty zdolności werbalnej, że wydaje się prawie niemożliwe uzyskanie przez nich ogólnego wykształcenia średniego. Odpowiednio skonstruowany system oceniania programu nauczania w szkole podstawowej, przyniósłby bardziej miarodajne wyniki również wśród uczniów o mniejszych możliwościach i doprowadził do bardziej pozytywnej motywacji i orientacji⁸⁶⁰. Stosuje się to w większym stopniu w systemach takich jak konserwatywne systemy opieki społecznej (np. w państwach takich jak Niemcy, Austria, Belgia, Niderlandy).

Powszechnie uznaje się, że słabi uczniowie – w tym ci z gorzej sytuowanych środowisk społeczno-ekonomicznych – korzystają na obecności silniejszych uczniów reprezentujących klasę średnią. Jest to tak zwany i dobrze znany „*efekt grupy rówieśniczej*”. Chociaż implikowana „*strata*” dla tej drugiej grupy jest minimalna,

⁸⁵⁶ S. K. Boateng, Significant country, s. 1–11; P. Robert, The socio-demographic.

⁸⁵⁷ I. Nicaise, A Smart Social Inclusion, s. 327.

⁸⁵⁸ OECD i statystyki Kanada, 2005, s. 84–94.

⁸⁵⁹ I. Nicaise, A Smart Social Inclusion, s. 327.

⁸⁶⁰ J. Litt, Origine sociale, s. 399.

rodziny z klasy średniej i wyższej zwykle unikają szkół mieszanych, szczególnie w ramach systemu bezpłatnych szkół państwowych. W rzeczywistości pobudzają mechanizmy *quasi*-rynkowe segregacji i pośrednio wzmacniają nierówności⁸⁶¹.

Wielu ekonomistów twierdzi, że kształcenie i szkolenia wyrównawcze dla osób dorosłych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji są zwykle mniej skuteczne niż te dla grup lepiej sytuowanych. Tym samym wysiłki państw na rzecz redystrybucji możliwości należy skoncentrować we wczesnym dzieciństwie⁸⁶². Recenzja *F. Cunha* i *J. J. Heckman*⁸⁶³ jest dużo bardziej ostrożna w dopasowywaniu podejścia do osób w różnych sytuacjach życiowych.

Nierówne szanse istnieją w większym lub mniejszym stopniu we wszystkich państwach i na wszystkich poziomach edukacji, w zależności od stopnia nierówności panującego ogólnie w społeczeństwie. Jednak niektóre systemy mają tendencję do wzmacniania ich poprzez nierówne procesy naprawcze, podczas gdy innym udaje się je złagodzić. W celu ograniczenia społecznego wykluczenia, należy zająć się przyczynami takiego zjawiska. Zwalczanie nierówności w edukacji to nie tylko kwestia świadomości lub znajomości przyczyn. Jest to także kwestia woli politycznej. W zależności od poglądów większości obywateli, polityka zwalczania wykluczenia społecznego w edukacji będzie mniej lub bardziej dalekosiężna. Pogląd „merytokratyczny”, który panuje w wielu państwach UE, odrzuca nierówne szanse, ale ma tendencję do przyjmowania lub wręcz pielęgnowania nierówności i osiągnięć określanych jako „*kultura zasług*” (zdefiniowana jako połączenie osobistego wysiłku i talentu). Pojęcie to służy usprawiedliwieniu zdobywania wykształcenia średniego w odpowiednio wybranej szkole, a tym samym zwiększa nierówności. Przeciwnie, pogląd egalitarny łączy prawo do edukacji z godnością człowieka, niezależnie od jego talentu, a zatem nawet zaleca stosowanie pozytywnej dyskryminacji w celu zrekomensowania nierówności na samym początku⁸⁶⁴.

⁸⁶¹ *F. Littre, M. Demeuse, A. Derobertmeasure, N. Friant, I. Nicaise*, Briser les murs; *R. Flecha*, Include-Ed – Synthesis.

⁸⁶² *L. Woessmann, G. Schultz*, Efficiency and Equity.

⁸⁶³ *F. Cunha, J. J. Heckman*, Investing.

⁸⁶⁴ *I. Nicaise*, Inégalité et Exclusion, s. 21–53; *K. Lynch, J. Baker*, Equality, s. 131–164.

Rynki pracy w UE przeszły radykalną zmianę w kierunku usług opartych na wiedzy⁸⁶⁵. Analiza trendów na rynku pracy przeprowadzona przez Cedefop⁸⁶⁶ w 2008 r. pokazała, że tendencja ta prawdopodobnie utrzyma się w ciągu najbliższych 20 lat, co spowoduje dalszy brak równowagi kosztem pracowników o niskich kwalifikacjach. Ta krytyczna obserwacja nie oznacza, że społeczeństwo oparte na wiedzy może stać się zagrożeniem dla spójności społecznej i integracji. Potrzebna jest jedynie równowaga między polityką wymagającą wiedzy i jej dystrybucją wśród ludności. Inwestycje w kształcenie powinny mieć miejsce zwłaszcza w dolnej części drabiny edukacyjnej, a więc na bardzo wczesnym jej etapie. Rozpowszechnianie wiedzy poprzez edukację i szkolenia sprzyja wzrostowi gospodarczemu. Nie może się to jednak odbywać kosztem większych nierówności, ponieważ działania te kształtują podaż na rynku pracy. Dzięki edukacji i szkoleniu osoby niewykwalifikowane zmieniają się w wykwalifikowaną siłę roboczą, zmniejszając podaż siły roboczej na dole drabiny, jednocześnie zwiększając podaż w segmentach o wyższych kwalifikacjach. W ten sposób podaż siły roboczej jest w stanie lepiej śledzić trendy popytowe. W konsekwencji wskaźnik zatrudnienia i poziom wynagrodzeń grup szczególnie wrażliwych mogą być utrzymane na przyzwoitym poziomie, co zmniejsza ryzyko ubóstwa. Zatem edukacja i szkolenia stają się kamieniem węgielnym polityki społecznej w kształtowaniu wiedzy społeczeństwa: integracja społeczna zakończy się niepowodzeniem lub odniesie sukces, w zależności od zaangażowania UE i jej państw członkowskich oraz ich inwestycji w kapitał ludzki wszystkich obywateli. W jakim zakresie należałoby zatem ujednoczyć standardy obowiązkowego nauczania w państwach Unii Europejskiej, aby zapewnić skuteczny dostęp do edukacji?

Osiągnięcie wzrostu gospodarczego i spójności społecznej zależy przede wszystkim od siły oraz charakteru wspólnych polityk edukacyjnych i szkoleniowych. Kluczem do tego są szczególnie duże inwestycje w edukację na poziomie podstawowym i kształtowanie podstawowych umiejętności. Podnoszenie kompetencji społecznych osób wykluczonych umożliwia im ucieczkę od ubóstwa. Raport OECD z 2010 r. szacował, że doprowadzenie wszystkich uczniów do poziomu minimalnej biegłości w zakresie OECD (tj. Wynik PISA 400) oznaczałoby wzrost PKB o blisko

⁸⁶⁵ P. Gottschalk, T. M. Smeeding, *Cross national*, s. 35; L. Katz, D. Autor, *Changes in the wage*; M. Gregory, G. Russo, *The employment impact*, s. 21–31.

⁸⁶⁶ Cedefop, *Future Skill Needs in Europe. Medium-term Forecast Synthesis Report*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

200 USD trylionów⁸⁶⁷. Jednocześnie istniejące badania sugerują, że skuteczność systemów edukacji można znacznie poprawić poprzez obniżenie bariery w systemach E&T. Obecnie miliony utalentowanych dzieci i dorosłych nie ma dostępu do odpowiedniej oferty edukacyjnej, nie tylko z powodu ich ograniczonych zasobów, ale także z powodu niesprawiedliwości. Prawo do nauki jest ściśle związane z ludzką godnością, niezależnie od pochodzenia społecznego, pochodzenia etnicznego lub rzeczywiście postrzeganego talentu. Teraz, gdy podstawowe prawa społeczne zostały zapisane w traktatach, nadszedł być może czas na bardziej odważne i wizjonerskie reformy w dziedzinie nauki.

Unia Europejska uznaje i respektuje prawo osób z niepełnosprawnościami do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności. Nie sposób powstrzymać się od nasuwającej się refleksji o bezpośrednim związku wyżej wymienionej zasady z prawem dostępu do edukacji, która umożliwia uczestniczenie w życiu społecznym i kulturalnym, przy czym dzieciom z niepełnosprawnościami do samodzielności i integracji społecznej, a potem zawodowej, jak też udział w życiu społeczności szkolnej. Unia Europejska zabiega od lat o wyrównanie szans w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami. Prawo osób z niepełnosprawnościami do nauki z pełnosprawnymi rówieśnikami jest jedną z głównych zasad edukacji w państwach członkowskich Unii.

⁸⁶⁷ E. A. Hanushek, L. Woessmann, *The High Cost*.

Rozdział IV. Prawo dzieci do edukacji jako element swobody przepływu pracowników

§ 1. Pojęcie migracji na gruncie swobody przemieszczania się osób w celach ekonomicznych w Unii Europejskiej

Mobilność obywateli w Unii Europejskiej zwiększyła się wraz z nowymi możliwościami przemieszczania się ludności, wynikającymi z utworzenia w latach 90-tych poprzedniego wieku jednolitego rynku wewnętrznego. Swoboda przepływu osób stanowi – obok swobód przepływu towarów, usług i kapitału – fundament działania rynku Unii⁸⁶⁸. Zgodnie z preambułą do rozporządzenia Nr 492/2011 mobilność siły roboczej wewnątrz Unii ma zapewnić pracownikom poprawę warunków życia i pracy oraz ułatwić awans społeczny. Dodatkowo także, dzięki funkcjonowaniu swobody przepływu pracowników, zaspakajane są potrzeby gospodarcze państw członkowskich. Powszechność przemieszczania się ludności wywołuje daleko idące skutki gospodarcze, społeczne i socjalne.

Konsekwencje migracji są zauważalne zarówno w państwach przyjmujących, jak i wysyłających migrantów. Migracje międzynarodowe odgrywają coraz większą rolę w kształtowaniu stanu i struktury ludności w większości państw członkowskich UE. Ruch migracyjny kreuje bilans demograficzny w wielu państwach Unii, wpływając na wzrost lub spadek liczby ludności oraz stosunek liczby osób w wieku produkcyjnym do liczby osób w wieku poprodukcyjnym⁸⁶⁹. W ostatnich latach migracje ludności nabierają jeszcze większego znaczenia w obliczu niskiego przyrostu naturalnego i związanego z nim problemu starzenia się społeczeństw w państwach członkowskich UE. Pomimo niskiego przyrostu naturalnego bilans demograficzny w wielu państwach UE, w wyniku mobilności ludności, pozostaje dodatni. Warto przy tym zauważyć, że liczba cudzoziemców przebywających na obszarze UE systematycznie rośnie. W wielu państwach europejskich doszłoby do spadku liczby ludności, gdyby nie ruchy imigracyjne⁸⁷⁰. Według danych z 2010 r.⁸⁷¹ w gospodarkach

⁸⁶⁸ *W. Małachowski*, Kapitalizm.

⁸⁶⁹ *I. Szczygielska*, Migracje zarobkowe.

⁸⁷⁰ *S. Castles, M. Miller*, Migracje.

⁸⁷¹ European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, 2010, Demography change and work in Europe, <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveyreports/EU0902019D/EU0902019D.pdf> (dostęp: 15.7.2019 r.).

państw europejskich prognozowano po 2018 r. znaczne braki w podaży pracy i zapotrzebowanie Unii Europejskiej na coraz większą liczbę obcokrajowców w wieku produkcyjnym, w celu zrównoważenia wzrostu liczby emerytów. Zdecydowaną większość imigrantów stanowią osoby w wieku produkcyjnym, które mogą uzupełniać niedobory na rynku pracy, ale także odmłodzić niektóre społeczeństwa europejskie⁸⁷².

Badania nad migracją obejmują takie dyscypliny jak: socjologia, geografia, nauki polityczne, historia, ekonomia, geografia, demografia, psychologia, kulturoznawstwo a także prawo⁸⁷³. Pełne zrozumienie zjawiska migracji – ze względu na jego złożoność – wymaga zintegrowanego podejścia, uwzględniającego udział wszystkich wymienionych dziedzin⁸⁷⁴. Migracje ludności są ważnym elementem międzynarodowych stosunków ekonomicznych o znaczącym wpływie na wiele sfer życia ludzi. Znaczenie procesów migracyjnych w kształtowaniu rozwoju gospodarczego i demograficznego spowodowało, że migracje międzynarodowe stały się jednym z najważniejszych problemów w UE. Migracje są analizowane z perspektywy ekonomicznej z uwagi na ich szczególnie powszechną motywację zarobkową, jak też ich konsekwencje gospodarcze. Socjologowie badają procesy migracyjne ze względu na masowy charakter oraz wpływ na współtworzenie struktur społecznych⁸⁷⁵. Z perspektywy psychologicznej ruchy migracyjne analizuje się ze względu na proces decyzyjny dotyczący wyjazdu oraz związek doświadczenia migracji z przemianami w sferze tożsamości i świadomości migranta.

Sam termin migracja, pochodzi od łacińskiego słowa *migratio*, czyli przesiedlenie, co oznacza ruch ludności. Ma on na celu zmianę miejsca pobytu na stałe lub okresowo w obrębie państwa lub pomiędzy różnymi państwami⁸⁷⁶. Badania nad migracjami z perspektywy geograficznej zapoczątkował *E. Ravenstein*, analizując czynniki wpływające na decyzję o wyjeździe. *Ravenstein* – na podstawie analizy danych pochodzących z urzędowych źródeł statystycznych – sformułował zbiór praw migracji⁸⁷⁷. Odkrył między innymi odwrotną zależność między wielkością strumienia migracji a odległością pokonywaną przez osoby migrujące oraz związek między intensywnością migracji a tempem rozwoju przemysłu (migracje przebiegają w

⁸⁷² *Ibidem*.

⁸⁷³ *C. B. Brettell, J. F. Hollifield, Migration Theory*.

⁸⁷⁴ *S. Castles, M. Miller, Migracje*.

⁸⁷⁵ *A. Górny, P. Kaczmarczyk, Uwarunkowania i mechanizmy migracji*.

⁸⁷⁶ *W. Kopaliński, Słownik*, s. 150-327.

⁸⁷⁷ *A. Murdoch, Emigracja lekarzy*.

kierunku ośrodków o coraz wyższym poziomie rozwoju, np. migracje ludności wiejskiej do miast lub z państw mniej rozwiniętych do bardziej rozwiniętych). Prawa migracji zakładają także, że każdy przepływ generuje równoważny przepływ powrotny.

Zgodnie z koncepcją *Ravensteina* o skłonności do migracji decydują cechy demograficzno-społeczne – większą skłonnością do wyjazdu charakteryzują się ludzie młodzi niż starsi, a także mężczyźni niż kobiety. Wśród migrantów przebywających krótkie odległości dominują jednak kobiety. Wyższa jest natomiast skłonność do migracji mieszkańców wsi niż miast. Do czynników sprzyjających migracjom *Ravenstein* zalicza, zmiany technologiczne i dążenie do poprawy sytuacji materialnej migranta. Na uwagę zasługuje podkreślenie przesłanek ekonomicznych migracji już w prawach migracyjnych z końca XIX wieku⁸⁷⁸. *Ravenstein* jako najważniejszy bodziec skłaniający do migracji wskazał chęć poprawy sytuacji materialnej, co wyraził następująco: „Złe lub uciążliwe prawa, wysokie podatki, nieatrakcyjny klimat, nieodpowiednie otoczenie społeczne, a nawet przymus (handel niewolnikami, transport), wszystko tworzyło i nadal tworzy przepływy migracyjne, lecz żaden z tych przepływów nie może równać się w swej masie z tym, który powstaje z pragnienia tkwiącego w większości ludzi do poprawienia sobie bytu pod względem materialnym”⁸⁷⁹.

Sposób podejścia do problematyki migracyjnej zaproponowany przez *Ravensteina* na wiele lat wpłynął na charakter badań nad mobilnością, zyskując wielu naśladowców. Pomimo dużego wpływu, jaki wywarły te prawa, obecnie mogą być jednak traktowane jedynie jako wyznacznik pewnego sposobu myślenia o zjawiskach mobilności. Główna słabość praw *Ravensteina* leży w ograniczeniu ich do migracji wewnętrznych, co oznacza, że nie mogą być one automatycznie przenoszone na poziom migracji międzynarodowych. Na uwagę zasługują jednak dwa aspekty, które wciąż pozostają aktualne. Są nimi, znaczenie postępu technologicznego w procesie migracji oraz dążenie do poprawy bytu materialnego⁸⁸⁰. Ruchy migracyjne pomiędzy obszarami, które charakteryzują się różnym poziomem rozwoju gospodarczego, np. z państwa rozwijającego się do państwa rozwiniętego, skutkuje zmianą otoczenia

⁸⁷⁸ E. *Ravenstein*, *The Laws of Migration*, 1885, s. 167–235.

⁸⁷⁹ E. *Ravenstein*, *The Laws of Migration*, 1889, s. 251–253.

⁸⁸⁰ A. *Górny*, P. *Kaczmarczyk*, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji*.

ekonomicznego. Wejście w nowe stosunki społeczne wiąże się zaś ze zmianą otoczenia społecznego.

Aspekt społeczny migracji był podstawą klasycznej definicji tego zjawiska zaproponowanej przez socjologa *S. N. Eisenstadta*, który migracje określał jako fizyczne przejście jednostki lub grupy z jednego społeczeństwa do innego. Przejście to wymaga zwykle porzucenia pewnego otoczenia społecznego i wejścia w inne, o odmiennym charakterze⁸⁸¹. Migracja w kontekście społecznym jest w znacznie większym stopniu, niż w przypadku perspektywy ekonomicznej, postrzegana w kategoriach rozdzielenia – migrant wybiera rozstanie z członkami rodziny, a w większej skali z członkami grupy etnicznej, co w szerokim sensie wiąże się ze zmianą otaczających stosunków społecznych⁸⁸². W ujęciu socjologicznym migracja jest postrzegana jako naturalna część drogi życiowej człowieka⁸⁸³. Decyzja o migracji jest wypadkową czynników zachęcających do wyjazdu i powstrzymujących przed nim, do których zalicza się sytuację ekonomiczną oraz politykę migracyjną państwa wysyłającego i przyjmującego, a także wartości i normy w nich panujące oraz odległość pomiędzy państwem pochodzenia i państwem docelowym. Decyzja o migracji jest więc efektem wyboru wynikającego z subiektywnej oceny warunków panujących w dwóch miejscach⁸⁸⁴.

Na gruncie nauk ekonomicznych pojęcie migracji jest rozpatrywane w mikro- lub makroskali. Procesy migracyjne mogą być postrzegane z perspektywy jednostki lub całej gospodarki. Z punktu widzenia mikroekonomii migracja jest inwestycją zwiększającą produktywność ludzkich zasobów⁸⁸⁵. Podmiotem jest w tym przypadku jednostka, która dokonuje kalkulacji zysków i strat z migracji oraz dąży do polepszenia swojej sytuacji. W ujęciu makroekonomicznym migracja jest traktowana jako przepływ czynnika produkcji. W pracach teoretyków handlu zagranicznego migracje ludności są przedstawiane jako odpowiedź na zróżnicowanie stawek płac oraz sposób wyrównania nierówności na rynkach państw uczestniczących w procesie migracyjnym⁸⁸⁶. Takie podejście wykorzystywane jest w modelu Heckschera-

⁸⁸¹ *S. N. Eisenstadt*, *Analysis of Patterns*, s. 167–180.

⁸⁸² *A. Górny, P. Kaczmarczyk*, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji*.

⁸⁸³ *E. S. Lee*, *A Theory of Migration*, s. 47–57.

⁸⁸⁴ *I. Szczygielska*, *Migracje zarobkowe*.

⁸⁸⁵ *L. A. Sjaastad*, *The costs and returns*, s. 80–93.

⁸⁸⁶ *M.in. W. Ethier*, *International Trade*; *M. Obstfeld, K. Rogoff*, *Foundations*.

Ohlina⁸⁸⁷, według którego dochodzi do wymiany handlowej, ponieważ państwa są w różnym stopniu wyposażone w czynniki produkcji. W obu przypadkach – analiza na poziomie mikro i makro, rola migranta, który z założenia jest racjonalnym pracownikiem, sprowadza się do dążenia do maksymalizacji zysku. Elementem łączącym opisy migracji z tej perspektywy jest postrzeganie zjawiska przez pryzmat uwarunkowań o charakterze ekonomicznym⁸⁸⁸.

Międzynarodowe ruchy migracyjne, inaczej migracje międzynarodowe, obejmują imigrację i emigrację. W ujęciu podmiotowym należy do nich przyporządkować odpowiednio – migranta, imigranta i emigranta. Imigranta można wyróżniać na podstawie kryterium obcego obywatelstwa, innego państwa urodzenia i innego miejsca poprzedniego zamieszkania, przy uwzględnieniu kryterium czasu (do roku, powyżej roku lub na okres stały)⁸⁸⁹. Według ONZ pojęcia „*migrant długoterminowy*” używa się wobec osób, które przeprowadziły się do innego państwa na okres przynajmniej roku. Z punktu widzenia państwa wysyłającego taka osoba jest długoterminowym emigrantem, natomiast z perspektywy państwa przyjmującego – długoterminowym imigrantem. Migrantem krótkoterminowym nazywa się natomiast osoby, które zmieniły kraj zamieszkania na okres dłuższy niż trzy miesiące, ale krótszy niż rok (z wyjątkiem podróży w celach służbowych, rekreacyjnych, leczniczych czy też odwiedzin znajomych). ONZ proponuje także uzupełnienie tych definicji, uściślając kategorię migrantów i nie-migrantów, przyjmując jako kryteria podziału cel wyjazdu oraz charakter pobytu za granicą⁸⁹⁰.

Wyjściowa definicja „migracji” w podejściu Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, według Słownika migracji, oznacza ruch osób w granicach danego państwa lub ruch polegający na przekroczeniu granicy międzypaństwowej. Migracjami są ruchy ludności obejmujące wszelkiego rodzaju przepływy osób, niezależnie od ich trwania, przebiegu i przyczyn. Podmiotami tak rozumianych ruchów migracyjnych są uchodźcy, wysiedleńcy, migranci ekonomiczni, a także osoby przemieszczające się z innych powodów, w tym w ramach łączenia rodzin. Z kolei „migracje

⁸⁸⁷ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia 1*; E. F. Heckscher, *Sveriges ekonomiska*.

⁸⁸⁸ Jedną z bardziej *explicite* wyrażonych była definicja *Böhninga* (1981 r.), który migracje międzynarodowe określił jako zdeterminowany popytowo przepływ zasobów ludzkich.

⁸⁸⁹ Por. B. Anderson, S. Blinder, *Who Counts as a Migrant*.

⁸⁹⁰ ONZ, *Recommendations on Statistics of International Migration Revision 1*, New York: United Nations, New York, Department of Economic and Social Affairs Statistics Division, *Statistical Papers Series M*, no. 58, Rev., 1998, http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf (dostęp: 20.3.2019 r.).

międzynarodowe” oznaczają ruch ludności polegający na opuszczeniu państwa pochodzenia lub stałego pobytu, aby osiedlić się na stałe lub czasowo w innym państwie, co wiąże się z przekroczeniem granicy państwowej⁸⁹¹. Jak podkreśla Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, na poziomie międzynarodowym nie wypracowano dotychczas powszechnie akceptowanej definicji „migranta”. Termin ten był zazwyczaj rozumiany jako obejmujący wszystkie przypadki, w których decyzja o migracji została podjęta dobrowolnie przez daną osobę przy uwzględnieniu jej własnej wygody, bez oddziaływania czynników zewnętrznych o charakterze przymusowym.

W ten sposób migracje odnoszono do osób i członków rodzin przenoszących się do innego państwa lub regionu w celu poprawy materialnych lub socjalnych warunków życia, a także zapewnienia lepszych perspektyw dla nich lub ich rodzin. Jednocześnie IOM przywołuje definicję zaproponowaną przez Organizację Narodów Zjednoczonych, zgodnie z którą „migrant” oznacza osobę, która mieszkała w obcym państwie dłużej niż rok niezależnie od przyczyny, dobrowolności i legalności pobytu, wskazując na jej ograniczenia metodologiczne. Z kolei termin „imigracja” został zdefiniowany w Słowniku jako proces, w czasie którego cudzoziemcy przenoszą się do danego państwa w celu osiedlenia się w nim, a „imigrant” jako osoba podejmująca się imigracji. Warto przy tym podkreślić, że Encyklopedia Britannica przywołuje „migrację” jako pojęcie występujące w naukach społecznych, statystyce i demografii, które oznacza zmianę miejsca zamieszkania na stałe lub pewien okres przez jednostkę lub grupę osób. Pracę poza państwem zamieszkania pozostawia jednak poza zakresem tego pojęcia, gdyż ma ona z natury charakter przejściowy i należy do naturalnych ruchów ludności. Wyróżnia przy tym migrację dobrowolną, która ma na celu poszukiwanie lepszych warunków ekonomicznych⁸⁹².

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej rozprawy kluczowe znaczenie ma sposób definiowania terminów związanych z procesami migracyjnymi przyjęty przez Unię Europejską. Terminy odnoszące się do opisu zjawiska migracji zostały wyjaśnione w rozporządzeniu Nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.7.2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej⁸⁹³. Zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. b rozporządzenia imigracja oznacza działanie, w wyniku którego osoba ustanawia swoje miejsce zamieszkania na

⁸⁹¹ R. Perruchoud, J. Redpath-Cross (red.), *Glossary on Migration*, s. 52, 62–63.

⁸⁹² Britannica, t. 26, s. 381.

⁸⁹³ Dz.Urz. UE L Nr 199, s. 23.

terytorium państwa członkowskiego na okres, który wynosi co najmniej 12 miesięcy lub co do którego przewiduje się, że będzie on tyle wynosić, będąc uprzednio rezydentem innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego. Emigrację natomiast definiuje art. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia jako zmianę zwyczajowego pobytu przez osobę, która miała uprzednio miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, na okres, który wynosi co najmniej 12 miesięcy lub co do którego przewiduje się, że będzie on tyle wynosić. Odwołując się do rekomendacji wydanych przez ONZ dotyczących statystyki migracji międzynarodowych, dane gromadzone przez odpowiednie organy UE, przyjmując 12-miesięczny okres trwania pobytu, odnoszą się do migracji długoterminowych. Wielkość emigracji obywateli UE warunkowana jest głównie sytuacją na rynku pracy w kraju wysyłającym (przede wszystkim poziomem bezrobocia), podczas gdy poziom imigracji w UE determinowany jest przede wszystkim zróżnicowaniem wynagrodzeń pomiędzy krajem wysyłającym a przyjmującym.

Migracje jako przepływ pracowników na rynku pracy zostały przedstawione w najwcześniejszej stworzonej teorii migracji, zwanej teorią klasyczną. Migracje rozpatrywane są tu jako środek osiągnięcia równowagi ekonomicznej, gdzie migrant przedstawiany jest jako czynnik równoważący rynki pracy⁸⁹⁴. W teorii klasycznej przyjmowane jest dążenie migranta do maksymalizacji dochodów, pełna wiedza migranta o możliwych do osiągnięcia korzyściach, posiadanie przez pracowników jednakowych kwalifikacji i potrzeb oraz brak barier do migracji. Z kolei w teorii nowej ekonomii w decyzji o migracji także dostrzega się głównie motywację finansową, jednakże jednostką dokonującą wyboru nie jest pojedyncza osoba, ale grupa ludzi, najczęściej gospodarstwo domowe. Celem, do którego dążą członkowie rodziny nie jest uzyskanie maksymalnych korzyści dochodowych, ale minimalizacja ryzyka trudności materialnych w różnych fazach cyklu rozwoju rodziny, również w przypadku przejściowych trudności życiowych. Migranci kierują się więc bardziej maksymalizacją korzyści relatywnych, przy czym kryteria relatywizacji mogą być zmienne w zależności od aktualnej sytuacji⁸⁹⁵. Twórcy teorii nowej ekonomii migracji⁸⁹⁶ podkreślają udział rodziny w procesie podejmowania decyzji o wyjeździe

⁸⁹⁴ G. Olsson, *Distance*, s. 3–43.

⁸⁹⁵ O. Stark, *The Migration*.

⁸⁹⁶ *Ibidem*.

pozostałych członków rodziny, czyli tzw. ko-migrantów (ang. *co-migrants*), dla których skutki decyzji o migracji mają takie samo znaczenie.

Teorią uzupełniającą koncepcje migracyjne o stronę popytową jest teoria dualnego rynku pracy stworzona przez profesorów ekonomii *P. Doeringera* i *M. Piore'a*⁸⁹⁷. Według tej teorii powodem utrwalania się popytu na pracę cudzoziemców jest segmentacja rynku pracy. W krajach rozwiniętych występuje permanentny niedobór rąk do pracy w nisko płatnych, niewymagających wysokich kwalifikacji zawodach. Zajęcia zarobkowe, których z przyczyn prestiżowych (nawet przy wysokiej stopie bezrobocia) nie podejmą się obywatele danego kraju przejmowane są przez imigrantów. Zatrudnienie cudzoziemców wpływa zatem stabilizująco na gospodarkę kraju przyjmującego. Teoria dobrze wyjaśnia, dlaczego niektóre kraje tak chętnie otwierają swoje rynki pracy dla cudzoziemców. Imigranci nie stanowią bowiem żadnej konkurencji dla obywateli kraju imigracji.

Jednolity rynek UE, traktatowo definiowany jako obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału⁸⁹⁸ uznawany jest jako jedno z największych osiągnięć integracji w ramach Unii. Dla kształtowania poziomu międzynarodowej mobilności zarobkowej obywateli UE, największe znaczenie spośród podstawowych wolności gospodarczych ma swoboda przepływu osób⁸⁹⁹. Można w jej zakresie wyróżnić swobodę przemieszczania się osób, które się kształcą i nie podjęły jeszcze zatrudnienia, w tym dzieci pozostających pod opieką i na utrzymaniu rodziców, swobodę przemieszczania się pracowników, a także swobodę przepływu osób, które zakończyły już swoją karierę zawodową.

W praktyce zatem swoboda przepływu osób jest dzielona na swobodę przepływu osób czynnych zawodowo (pracowników, prowadzących działalność gospodarczą, usługodawców i usługobiorców) oraz biernych zawodowo (studentów, emerytów i rencistów oraz osób samodzielnie finansujących swój pobyt). W prawie unijnym swoboda przepływu osób rozumiana jest przede wszystkim, jako wybór miejsca pracy, dlatego też w szczegółowym zakresie w postanowieniach traktatowych zostały uregulowane kwestie związane z przemieszczaniem się pracowników

⁸⁹⁷ *P. Doeringer, M. Piore*, Internal labour.

⁸⁹⁸ Art. 26 ust. 2 TFUE.

⁸⁹⁹ *J. Cabańska*, Swoboda przepływu osób, s. 269–281, 2–13. Zob. szerzej: *A. Cieśliński*, Konstrukcja prawna swobod, s. 28, 44, 130.

najemnych, osób prowadzących działalność gospodarczą oraz świadczących usługi. Swobodny przepływ osób biernych zawodowo (studentów, emerytów, rencistów i osób samodzielnie finansujących swój pobyt) uregulowany został w prawie wtórnym.

Obecny kształt regulacji prawnych dotyczących swobody przepływu osób jest wynikiem wieloletniej ewolucji. Założki europejskiego rynku pracy sięgają początku lat 50-tych XX wieku, kiedy na mocy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali podpisanego w 1951 r. sześć państw Europy Zachodniej zobowiązało się do zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się osób, podejmujących pracę w przemyśle węglowym i stalowym. Po raz pierwszy, swoboda przepływu osób została zapisana w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (art. 48), podpisanym w dniu 25.3.1957 r. z mocą od 1.1.1958 r. Pierwsze dyrektywy i rozporządzenia dotyczące wspólnego rynku pracy, w tym wprowadzania swobody przepływu osób, zostały wydane w latach 60-tych XX wieku⁹⁰⁰. Omawiana swoboda obejmowała pierwotnie pracowników, osoby prowadzące działalność gospodarczą i świadczące usługi oraz członków ich rodzin⁹⁰¹.

Duży wpływ na ukształtowanie się obecnego modelu swobody przepływu osób miało ustanowienie obywatelstwa Unii, będącego podstawowym statusem obywateli państw członkowskich w wypadku, gdy korzystają z przysługujących im praw. Zagwarantowanie wszystkim obywatelom państw członkowskich prawa do swobodnego poruszania się i możliwości podejmowania zatrudnienia w UE, pozwoliło, zwłaszcza po utworzeniu jednolitego rynku wewnętrznego, na urzeczywistnienie prawa swobodnego przepływu osób na terytorium państw członkowskich.

Istotne znaczenie dla swobody przepływu osób miało także przyjęcie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w której potwierdzone zostały prawa obywateli do swobodnego przemieszczania się i pobytu w obrębie UE. Na mocy art. 45 KPP UE takie same prawa przyznane zostały także obywatelom państw trzecich, legalnie mieszkającym na terytorium dowolnego państwa członkowskiego UE. Nowe rozwiązania w zakresie swobody przepływu obywateli UE zostały wprowadzone wraz z wejściem w życie dyrektywy 2004/38/WE. W dokumencie ujednociono zasady swobodnego przepływu osób w UE. W odróżnieniu od dotychczas obowiązujących

⁹⁰⁰ K. Wach, European freedom.

⁹⁰¹ Z. Hajn, Swobodny przepływ pracowników.

aktów prawa wtórnego, normujących prawo przemieszczania się i pobytu odrębnie dla poszczególnych podmiotów, przyjęto zasadę łącznego określania ich statusu. W akcie wskazano, że w sytuacji korzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu w UE, podstawowym statusem obywateli państw członkowskich powinno być obywatelstwo Unii, bez wymogu aktywności ekonomicznej. Dyrektywa zakłada możliwość przebywania wszystkich obywateli UE (bez wypełniania jakichkolwiek formalności i wymogów) w innym państwie członkowskim przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy. Jednym z najważniejszych założeń dyrektywy jest wzrost uprawnień osoby migrującej w państwie przyjmującym wraz z długością pobytu. Dłuższy pobyt jest jednak uzależniony od spełnienia określonych warunków, spośród których najważniejszym jest posiadanie statusu pracownika (lub osoby samozatrudnionej) albo członka rodziny pracownika⁹⁰². Pracownicy i osoby samozatrudnione mogą także uzyskać prawo stałego pobytu przed upływem 5-letniego okresu zamieszkiwania w państwie przyjmującym wymaganym dla wszystkich obywateli UE⁹⁰³. Osoby nieaktywne zawodowo mogą skorzystać z tego prawa jedynie po spełnieniu określonych warunków, w tym wykazaniu posiadania wystarczających środków na utrzymanie się oraz ubezpieczenia zdrowotnego.

Pomimo znacznego upowszechnienia uprawnień obywateli UE w zakresie migracji w obrębie Unii, nie nastąpiło zrównanie praw wszystkich podmiotów, korzystających ze swobody przepływu osób. Najbardziej uprzywilejowaną grupą pozostały osoby przemieszczające się w celu prowadzenia działalności zarobkowej, a zwłaszcza pracownicy⁹⁰⁴. Zgodnie z preambułą nieobowiązującego już rozporządzenia Nr 1612/68 swoboda przepływu pracowników zaczęła być widziana jako służąca nie tylko zapewnieniu rozwoju gospodarczego, lecz także udoskonaleniu warunków życia i pracy oraz wspieraniu rozwoju społecznego. Stopniowo oba te wymiary – gospodarczy i społeczny – zostały właściwie zrównane, wyprowadzając obywatelstwo rynkowe poza tradycyjne ramy. Potwierdziło to orzecznictwo, jak np.

⁹⁰² Art. 7 dyrektywy 2004/38/WE.

⁹⁰³ Art. 17 dyrektywy 2004/38/WE.

⁹⁰⁴ Z. Hajn, Swobodny przepływ pracowników; Europejski Portal Mobilności Zawodowej – www.eures.europa.eu, w przypadku Polski – www.eures.praca.gov.pl. Szerzej na temat EURES zob. np. M. Kurzynoga, Gwarancje i ułatwienia, s. 79-184 oraz wskazana tam literatura.

*Forcheri*⁹⁰⁵, i znalazło następnie odzwierciedlenie we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników⁹⁰⁶. Od dawna zwracano więc uwagę na zmianę paradygmatu i odchodzenie od pierwiastka *stricte* gospodarczego w integracji. Ten nowy wymiar wydaje się z resztą właściwym pomostem między obywatelstwem rynkowym a politycznym i jego rola w Unii nadal wzrasta, także jako swoistego tradycyjnego równoważnika dla aspektów czysto rynkowych⁹⁰⁷. Zdaniem A. Cieślińskiego tak też należy widzieć przywiązywanie coraz większej wagi do podnoszenia poziomu życia, ochrony socjalnej oraz postępu społecznego, co tylko uległo nasileniu po Traktacie z Lizbony, nawiązującym do idei społecznej gospodarki rynkowej, której źródeł można się jednak doszukiwać w korzeniach integracji odwołujących się do ordoliberalizmu⁹⁰⁸. W kontekście powyższych rozważań swoboda przepływu pracowników wydaje się być jednym z najważniejszych elementów szerokiej reguły swobody przepływu osób.

§ 2. Prawo dzieci pracowników migrujących w Unii Europejskiej do odbywania edukacji w możliwie najlepszych warunkach

Jak wspominałam już Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 45 zapewnia swobodny przepływ pracowników wewnątrz Unii. Swoboda przemieszczania się osób szukających zatrudnienia stanowi jedną z podstawowych zasad funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Możliwość ubiegania się o oferowane miejsca pracy we wszystkich państwach Unii, przy jednoczesnym zniesieniu wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami migrującymi a pracownikami danego państwa członkowskiego w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy, ma zachęcać do przemieszczania się w celach zawodowych.

Potencjalną barierę dla podjęcia zatrudnienia w innym państwie członkowskim mógłby jednak stanowić brak możliwości uczęszczania dzieci do szkoły w innym

⁹⁰⁵ Wyrok TSUE z 13.7.1983 r., *Sandro Forcheri i Marisa Marino, małżoncy Forcheri, przeciwko Państwu belgijskiemu i Asbl Institut supérieur de sciences humaines appliquées – École ouvrière supérieure*, C-152/82, ECLI:EU:C:1983:205.

⁹⁰⁶ Za A. Cieśliński, Konstrukcja prawna: A. G. Toth, *The Oxford Encyclopedia*, s. 402–403; D. Ehlers (red.), *European Fundamental Rights*, s. 542.

⁹⁰⁷ Za A. Cieśliński, Konstrukcja prawna; Editorial Comments: Two-speed European Citizenship? Can the Lisbon Treaty help close the gap?, *CMLR* 2008, vol. 45, Nr 5, s. 9.

⁹⁰⁸ A. Cieśliński, Konstrukcja prawna, s. 85.

państwie. Dlatego art. 10 obowiązującego rozporządzenia Nr 492/2011 zapewnia prawo dostępu do edukacji dzieciom migrujących pracowników. Dostęp ten ma być zapewniony na takich samych zasadach jak dla dzieci obywateli danego państwa członkowskiego (traktowanie narodowe), pod warunkiem, iż dzieci te przebywają na terytorium danego państwa. Zdaniem *A. Cieślińskiego* rola wymiaru społecznego w ewolucji swobody przepływu pracowników musiała osiągnąć ten poziom, jeżeli uwzględnić konieczność zwiększania uprawnień migrującej siły roboczej – nie tylko w zakresie czysto socjalnym, ale także edukacyjnym, i nie jedynie pracownikom, lecz również członkom ich rodzin. Na przestrzeni lat coraz bardziej zaczęto odbiegać od minimum niezbędnego do samego swobodnego przepływu czynników produkcji, celem stworzenia pełniejszego systemu opartego zarówno na efektywności ekonomicznej, jak i nawet idei sprawiedliwości społecznej⁹⁰⁹. Można to traktować jako przejaw naturalnego w integracji europejskiej procesu określanego jako *spillover*, który powoduje europeizację kolejnych dziedzin mocniej lub słabiej powiązanych z jej pierwotnie założonym zakresem⁹¹⁰.

Prawa wynikające ze swobody przepływu osób nie są jednak prawami bezwzględnie obowiązującymi. Dopuszczalne są ograniczenia ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dopuścił możliwości ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, które uzasadnione są tymi względami. Szczegółowe określenie warunków i procedury ograniczeń zapewnia dyrektywa 2004/38/WE, która zastąpiła dyrektywę Rady 64/221 z 25.2.1964 r.⁹¹¹ Zgodnie z orzecnictwem TSUE dozwolone są również ograniczenia oparte o wymogi konieczne (innymi słowy – imperatywne, a zatem klauzule interesu publicznego) stosowane przez państwa członkowskie⁹¹².

Środki podjęte ze względu na zachowanie porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności i muszą być uzasadnione wyłącznie indywidualnym zachowaniem danej osoby. Wcześniejsza karalność sama w sobie nie może stanowić podstawy do podjęcia takich środków.

⁹⁰⁹ *Ibidem*, s. 84.

⁹¹⁰ *R. C. White*, *Workers, Establishment*, s. 121.

⁹¹¹ Dyrektywa Rady 64/221 z 25.2.1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (Dz.Urz. UE C Nr 56, s. 850).

⁹¹² Zob. *A. Frąckowiak-Adamska*, *Zasada proporcjonalności*, s. 136–137.

Indywidualne zachowanie danej osoby musi powodować rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie, narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Niedopuszczalne są uzasadnienia, które nie wiążą się bezpośrednio z konkretnym indywidualnym przypadkiem lub gdy opierają się na względach prewencji ogólnej⁹¹³. Aby więc nie dopuścić do zbyt daleko posuniętych działań państw członkowskich Unii w tym zakresie, art. 29 dyrektywy 2004/38/WE określa dodatkowe wymogi dotyczące ewentualnego wydalenia z terytorium państwa przyjmującego. Przed podjęciem decyzji o wydaleniu państwo przyjmujące bierze pod uwagę długość pobytu danej osoby na jego terytorium, jej wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną, jak też stopień dotychczasowej integracji społecznej i kulturalnej oraz jej więź z krajem pochodzenia. Ponadto, gdy decyzja o wydaleniu dotyczy obywatela UE, który zamieszkiwał w państwie przyjmującym przez poprzednie dziesięć lat lub gdy jest nieletni, decyzja ta musi zostać uzasadniona nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego określonymi przez państwo członkowskie. Jedyne wyjątek w przypadku dziecka stanowią sytuacje, w których wydalenie jest konieczne ze względu na dobro dziecka, zgodnie z Konwencją o prawach dziecka.

Prawo do edukacji stanowi indywidualne prawo dziecka. Jest jego prawem podstawowym. Jest jednym z praw, które bezdyskusyjnie na obecnym etapie rozwoju społeczeństw europejskich stanowi prawo niezbywalne. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej w art. 14 zapewnia prawo do nauki. Protokół Nr 1 (dodatkowy) z 20.3.1952 r. do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowi, iż nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki. We wspomnianej już Konwencji o prawach dziecka, w art. 6 znajdujemy deklarację, że państwa-strony zapewnią, w możliwie maksymalnym zakresie, warunki życia i rozwoju dziecka.

Niezwykle adekwatną regulację odnajdujemy we wspomnianym już art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011. Dzieci obywateli państw członkowskich Unii, którzy są lub byli zatrudnieni na terytorium innego państwa członkowskiego mają dostęp do powszechnego systemu kształcenia na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa, jeżeli dzieci te mieszkają na jego terytorium. Ponadto państwa członkowskie mają wspierać inicjatywy pozwalające tym dzieciom na uczestniczenie we wspomnianych zajęciach w możliwie najlepszych warunkach. „Możliwie najlepsze

⁹¹³ Zob. *ibidem*, s. 178–180.

warunki”, pozostając pojęciem nieostrym, musiały zostać doprecyzowane przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Orzecznictwo to określiło możliwie najlepsze warunki do edukacji dzieci jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia Nr 492/2011, na podstawie obowiązującego wówczas art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68, który w swym brzmieniu dawał identyczne uprawnienia pracownikom migrującym, jak aktualnie będący w mocy art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011.

Przy tej okazji warto zauważyć, że w świetle procedowanego w chwili przygotowywania rozprawy wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej aktualnie pozostaje otwarty problem ochrony prawa do edukacji dzieci pracowników, którzy przenieśli się do pracy w Zjednoczonym Królestwie i wciąż tam pozostają. Należałoby się zastanowić na ile ochrona ta będzie wciąż skuteczna w przyszłości. Możliwe jest, że rozporządzenie Nr 492/2011 będzie dalej wiązać Wielką Brytanię w swojej obecnej postaci lub też wejdzie do krajowego porządku prawnego jako ustawa. Możliwe jest też stworzenie jednego dokumentu regulującego stosunki unijne i brytyjskie, albo też zawarcie przez każde państwo członkowskie bilateralnych umów z Wielką Brytanią. Tylko jednolity dokument będzie mógł w dostateczny sposób zagwarantować w przyszłości bezpieczeństwo socjalne. Indywidualne umowy przez swoją mnogość nie będą w stanie skutecznie zagwarantować bezpieczeństwa socjalnego, zwłaszcza pracownikom, którzy pracowali w więcej niż dwóch państwach. Ponadto umowy dwustronne miałyby różne zapisy, dlatego też koordynacja między kilkoma państwami byłaby utrudniona czy wręcz niemożliwa. Najważniejszym jednak zagadnieniem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa świadczeń społecznych, uprawnień nabytych lub w trakcie ich nabywania. Chodzi o zapewnienie gwarancji okresów ubezpieczenia społecznego osób migrujących zarobkowo zarówno do Wielkiej Brytanii, jak i obywateli brytyjskich do innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Istotne jest również samo zapewnienie poczucia bezpieczeństwa socjalnego wszystkim migrującym pracownikom wewnątrz Unii Europejskiej tak, by migrujący pracownicy mieli pewność przy podejmowaniu decyzji o migracji, że w przyszłości otrzymają należne im świadczenia. Równie istotne są kwestie związane z zagwarantowaniem praw nabytych w stosunku do obywateli państw trzecich oraz odpowiedź na pytanie czy obywatele brytyjscy będą zrównani ze statusem obywateli państw trzecich, czy też otrzymają inny status

w zakresie swobodnego przepływu i podejmowania pracy⁹¹⁴. Sytuacja po BREXIT może stać się przyczyną roszczeń dochodzonych przez obywateli przed sądami krajowymi w Zjednoczonym Królestwie na podstawie ochrony praw słusznie nabytych. Nie należy się jednak spodziewać, że prawa te tak po prostu wygasną. Nie bez znaczenia powinien pozostać tutaj wypracowany przez lata dorobek orzecznicy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W orzeczeniu *Gaal*⁹¹⁵ Trybunał określił zakres obowiązywania art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68, rozstrzygając, iż wspomniany art. 12 nie pozostaje w związku z art. 10 przywołanego rozporządzenia. W dorobku orzecznicy Trybunału znajdujemy także wyjaśnienia jak na gruncie interpretowanych przepisów należy rozumieć pojęcia takie jak „dziecko” oraz „edukacja”. Trybunał w wyroku *Gaal* przesądził zatem, iż art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 obejmuje prawo do wszystkich typów edukacji aż do ich ukończenia z sukcesem, czyli także prawo do studiów wyższych. Nie można więc warunkować tego prawa ukończeniem 21 lat. W związku z tym art. 12, zdaniem Trybunału, obejmuje także środki finansowania studiów dla tych studentów, którzy są już na zaawansowanym etapie edukacji, nawet jeżeli ukończyli już 21 lat i nie pozostają na utrzymaniu rodziców. Odmienna interpretacja godziłaby, zdaniem Trybunału, nie tylko w brzmienie tego przepisu, ale także byłaby niezgodna z jego duchem.

Warto tutaj przytoczyć definicję edukacji, którą w swej opinii przedstawiła w dniu 11.9.2018 r. rzecznik generalna *E. Sharpston* w sprawie *Heiko Jonny Maniero*⁹¹⁶. Zgodnie z nią edukacja jest powszechnie rozumiana jako akt lub proces zdobywania wiedzy, a w szczególności systematyczne zdobywanie wiedzy w okresie dzieciństwa i dorastania⁹¹⁷. Rzecznik podkreśliła jednak przy tym, że nie brakuje przykładowych definicji edukacji, dlatego Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Kształcenia (ISCED, 2011) za edukację uznaje procesy, za pomocą których społeczeństwa świadomie przekazują zgromadzone informacje, wiedzę, pojmowanie, postawy, wartości, umiejętności, kompetencje i zachowania pomiędzy pokoleniami, w tym

⁹¹⁴ *A. Pątek*, Brexit – konsekwencje prawne, s. 188.

⁹¹⁵ Wyrok TSUE z 4.5.1995 r., *Landesamt für Ausbildungsförderung Nordrhein-Westfalen przeciwko Lubor Gaal*, C-7/94, ECLI:EU:C:1995:118, pkt 20–31.

⁹¹⁶ Opinia rzecznik generalnej *Eleanor Sharpston*, ECLI:EU:C:2018:697.

⁹¹⁷ Taka definicja edukacji znajduje się w słowniku Collins English Dictionary. Słownik Oxford English Dictionary definiuje ją z kolei jako „systematyczny proces nauczania lub pobierania nauki, szczególnie w szkole lub na uniwersytecie”. Obydwie definicje odpowiadają łącznie zwykłemu rozumieniu pojęcia „edukacji”.

komunikację, której celem jest uczenie się⁹¹⁸. Wynika z tego, że edukacja jest procesem intelektualnym. Edukacja składa się zatem z dwóch aspektów: merytorycznego („intelektualnego”) oraz funkcjonalnego („procesu”). Zazwyczaj, choć nie zawsze, edukacja odbywa się w szkole lub na uniwersytecie. (...) I chociaż w kontekście edukacji przychodzą nam na myśl przede wszystkim młodzi ludzie, należy podkreślić, że edukacja dotyczy wszystkich grup wiekowych.

W omawianej sprawie *Gaal* odrzucono stanowisko rządu krajowego wskazujące, iż wykładnia art. 12 rozporządzenia dokonana przez Trybunał prowadziłyby do sytuacji, w której dzieci niemające prawa dołączenia do rodzica, będącego pracownikiem migrującym i prawa pobytu na podstawie art. 10, miałyby prawo do stypendium edukacyjnego. Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do orzeczenia *Brown*⁹¹⁹, zgodnie z którym art. 12 przyznaje prawa jedynie tym dzieciom, które zamieszkiwały w państwie przyjmującym co najmniej z jednym z rodziców, w czasie gdy przynajmniej jedno z rodziców przebywało w nim jako pracownik. Dlatego spod zakresu obowiązywania art. 12 wyłączone są dzieci urodzone po zakończeniu stosunku pracy i wyjeździe rodzica-pracownika z państwa przyjmującego. Jednakże rozważyć należało, czy powołanie się na art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 jest dopuszczalne jedynie dla rodzonych dzieci pracownika migrującego, czy też wystarczy, aby dziecko pozostawało członkiem jego rodziny jako np. dziecko małżonka pracownika z poprzedniego związku.

Orzeczenie w sprawie *Baumbast*⁹²⁰ potwierdza, iż prawo to przysługuje zarówno zstępnym pracownika jak i zstępnym jego małżonka, ponieważ interpretacja zawężająca uprawnienia tylko do ich wspólnych dzieci byłaby sprzeczna z celem rozporządzenia. Nie gwarantowałyby to więc swobody przepływu pracowników w poszanowaniu wolności i godności, poprzez stworzenie optymalnych warunków do integracji rodziny pracownika migrującego w środowisku przyjmującego państwa

⁹¹⁸ Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Kształcenia stanowi punkt odniesienia dla międzynarodowej klasyfikacji organizacji programów edukacyjnych i powiązanych z nimi kwalifikacjami według poziomów i dziedzin zaproponowanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO). Definicja ta została częściowo powtórzona jako definicja „edukacji” w art. 2 lit. d rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 452/2008 z 23.4.2008 r. dotyczącego tworzenia i rozwoju statystyk z dziedziny edukacji i uczenia się przez całe życie (Dz.Urz. UE L Nr 145, s. 227 ze zm.).

⁹¹⁹ Wyrok TSUE z 21.6.1988 r., *Steven Malcolm Brown przeciwko The Secretary of State for Scotland*, C-197/86, ECLI:EU:C:1988:323.

⁹²⁰ Wyrok TSUE z 17.9.2002 r., *Baumbast i R przeciwko Secretary of State for the Home Department*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493.

członkowskiego. Nie zapewniałoby więc edukacji w możliwie najlepszych warunkach.

Podobnie na korzyść interesów pracowników migrujących i ich dzieci TSUE orzekł w wyroku w sprawach *Echternach i Moritz*⁹²¹. Dziecko pracownika z innego państwa członkowskiego zachowuje status członka rodziny w rozumieniu rozporządzenia Nr 1612/68, jeżeli jego rodzina powraca do państwa pochodzenia, a ono samo pozostaje w państwie przyjmującym. Może to mieć miejsce nawet po określonym czasie nieobecności, w celu kontynuacji studiów, których nie mogło odbyć w państwie pochodzenia. Trybunał uznał, że środki przyznawane członkom rodziny pracownika migrującego powinny być równoważne tym, które przysługują pracownikom danego państwa. Przyczynić się to ma do integracji rodzin pracowników migrujących w społeczeństwie państwa przyjmującego i spełnić tym samym cel, jaki ma realizować swoboda przepływu pracowników.

Umożliwienie wspomnianej integracji daje dziecku możliwość odbywania edukacji w państwie przyjmującym aż do pełnego zaspokojenia potrzeb w tym zakresie. Jeżeli po powrocie dziecka pracownika migrującego do państwa pochodzenia dziecko nie może kontynuować studiów z powodu braku uznawalności dyplomów i może jedynie wrócić do państwa, gdzie chodziło do szkoły w celu kontynuacji studiów, zachowuje ono prawa wynikające z art. 12 rozporządzenia. Nie traci swojego statusu dlatego, że początkowo wróciło z rodziną do państwa pochodzenia, jeżeli jego edukacja w państwie pochodzenia była kontynuowana. Warte podkreślenia jest również, że art. 12, który przyznaje prawo do edukacji dzieciom migrujących pracowników na takich samych warunkach jak własnym obywatelom, określa prawo dostępu do edukacji niezwykle szeroko. Daje prawo dostępu również do ogólnych środków mających na celu ułatwienie uczestnictwa w kształceniu. Dlatego stypendium przyznane na utrzymanie i naukę dziecka musi być traktowane jako przywilej socjalny w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia Nr 1612/68. Status dziecka pracownika migrującego oznacza, że dziecko to musi być uprawnione do otrzymania od państwa środków na sfinansowanie studiów w celu umożliwienia mu integracji ze społeczeństwem państwa przyjmującego. Ten wymóg ma zastosowanie

⁹²¹ Wyrok TSUE z 15.3.1989 r., *G. B. C. Echternach i A. Moritz przeciwko Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, sprawy połączone C-389/87 i C-390/87, ECLI:EU:C:1989:130, pkt 20–23, 28–30, 33–36.

a fortiori do studenta, który przybył do państwa przyjmującego nawet przed osiągnięciem wieku szkolnego.

Dzięki wyrokowi w wyżej omówionej sprawie prawo do edukacji dziecka uległo oderwaniu od miejsca pobytu rodziców⁹²². W doktrynie w opozycji do takiego stanowiska stanął jednak *A. P. van der Mei*⁹²³. Jego zdaniem wyrok ten nie oznacza, iż zanegowany został wymóg zamieszkania zawarty w art. 12. Jedyne czasowa nieobecność w państwie przyjmującym z powodów edukacyjnych nie wpływa na status rezydenta w tym państwie i na możliwość domagania się równego traktowania z obywatelami tego państwa.

Jednakże dziecko, w sytuacji powołania się na art. 12, musi zamieszkiwać w państwie miejsca pracy rodzica, zanim rozpocznie naukę w innym państwie. Jego zdaniem wyrok ten wskazuje, że co do zasady dziecko traci możliwość powoływania się na art. 12 w chwili, kiedy rodzic przestaje być pracownikiem i wyjeżdża z państwa pochodzenia. Dopiero szczególne okoliczności, takie jak brak możliwości kontynuowania nauki w drugim państwie, umożliwiają dziecku powoływanie się na przepis prawa zawarty w art. 12.

Jednakże zdaniem *G. Gori* nawet, jeśli nie ma przeszkód do kontynuowania kształcenia przez dziecko w państwie pochodzenia, może ono kontynuować edukację w państwie przyjmującym. Uniemożliwienie mu kontynuowania nauki w państwie, w którym ją podjęło byłoby bowiem niezgodne z obowiązkiem państw członkowskich do zapewnienia dzieciom uczestnictwa w kształceniu na możliwie najlepszych warunkach⁹²⁴. Zdaniem *L. Mitrusa* celem omawianego uregulowania jest zagwarantowanie, że dzieci pracowników migrujących mogą na równi z dziećmi pracowników krajowych korzystać ze wszelkich dostępnych ułatwień i udogodnień⁹²⁵, co potwierdziło orzeczenie w sprawach *Echternach* i *Moritz*. Takim udogodnieniem, zdaniem Trybunału, jest także prawo do otrzymywania stypendiów przez dzieci pracowników migrujących, które zostało przyznane przez TSUE w sprawie *Casagrande*⁹²⁶. Trybunał przypomniał, iż zgodnie z piątym motywem rozporządzenia

⁹²² *L. Ackers, H. Stalford, A community for children*, s. 91–92, 206–207.

⁹²³ *A. P. van der Mei, Free Movement*, s. 364; odmiennie *S. O'Leary*, która nie czyni rozróżnienia między zakresem art. 12 i 7 ust. 2 rozporządzenia Nr 1612/68 (obecnie art. 10 i 7 ust. 2 rozporządzenia Nr 492/2011) – *The Evolving Concept*, s. 157.

⁹²⁴ *G. Gori, Towards an EU Right*, s. 220.

⁹²⁵ *L. Mitrus, Swoboda przemieszczania*, s. 104–105.

⁹²⁶ Wyrok TSUE z 3.7.1974 r., *Donato Casagrande przeciwko Landeshauptstadt München*, C-9/74, ECLI:EU:C:1974:74, pkt 5–9.

Nr 1612/68 zostało ono przyjęte, aby prawo swobodnego przepływu pracowników było wykonywane w obiektywnych warunkach wolności i godności i aby wyeliminować wszelkie utrudnienia mobilności pracowników, w szczególności w odniesieniu do prawa pracownika do połączenia z rodziną oraz warunków integracji rodziny w środowisku państwa przyjmującego. Taka integracja wymaga, aby dziecko pracownika migrującego w trakcie edukacji szkolnej miało prawo do świadczenia stypendialnego na takich samych zasadach jak obywatele państwa przyjmującego, którzy znajdują się w analogicznej sytuacji. Stanowi to emanację zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, a więc jednego z fundamentów systemu Unii Europejskiej.

Artykuł 12 rozporządzenia Nr 1612/68, podobnie do art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011, zobowiązuje państwa członkowskie Unii do podjęcia wszelkich wysiłków, w celu umożliwienia uczestniczenia dzieciom migrujących pracowników w edukacji na możliwie najlepszych warunkach. Regulacja ta odnosi się więc nie tylko do kwestii dostępu do kształcenia, ale także innych środków, które mają na celu ułatwienie edukacji dzieci. Trybunał rozszerzył więc uprawnienia przysługujące dzieciom pracowników migrujących na stypendia przeznaczone na naukę w państwie przyjmującym, jak też za granicą, o ile takie świadczenia przysługują obywatelom państwa przyjmującego. Taką tezę przyjął m.in. w orzeczeniu *di Leo*⁹²⁷. Rządy krajowe podtrzymywały, iż art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 nie obejmuje sytuacji, gdy dziecko pracownika studiuje w państwie pochodzenia, ponieważ zawarta tam regulacja wprowadza wymóg pobytu w państwie przyjmującym i nie służy to integracji pracownika i jego rodziny w państwie przyjmującym. Trybunał odwołał się jednak do celu, jakiemu ma służyć art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68, którym jest traktowanie dzieci – do których przepis ten ma zastosowanie – w taki sam sposób jak obywatele, do których odnosi się przyznanie stypendiów na kształcenie. Ma mieć to miejsce nie tylko wtedy, gdy kształcenie lub szkolenie odbywa się w państwie przyjmującym, ale także wtedy, gdy ma miejsce w państwie, którego dziećmi te są obywatelami.

Tak samo we wspomnianym już wyroku w sprawie *Baumbast* TSUE sprecyzował, iż dzieci obywatela Unii Europejskiej, które osiedliły się w państwie

⁹²⁷ Wyrok TSUE z 13.11.1990 r., *Carmina di Leo przeciwko Land Berlin*, C-308/89, ECLI:EU:C:1990:400, pkt 10–17.

członkowskim w czasie, gdy ich rodzic korzystał z prawa pobytu jako pracownik migrujący w tym państwie członkowskim, są uprawnione do przebywania w nim, aby uczęszczać na zajęcia w ramach powszechnego systemu kształcenia, zgodnie z art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68. Dla dokonanej wykładni nie mają znaczenia sytuacje, w których przykładowo małżonkowie rozwiedli się w międzyczasie lub tylko jedno z rodziców jest obywatelem Unii albo rodzic ten nie jest już pracownikiem migrującym w przyjmującym państwie członkowskim. Nie ma też znaczenia, jeżeli samo dziecko nie jest obywatelem Unii Europejskiej.

W opinii do wyroku w sprawie *Baumbast* rzecznik generalny *Geelhoed*⁹²⁸ podnosił, iż w dotychczasowej interpretacji Trybunału art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 przyznaje bezwarunkowe prawo dziecka do kontynuacji swojej edukacji w przyjmującym państwie członkowskim, a z tego można wyinterpretować ograniczone prawo pobytu dla matki dziecka. Zdaniem rzecznika pewność w sprawie edukacji dzieci pełni istotną rolę przy podejmowaniu decyzji o podjęciu pracy za granicą. Dlatego utrudnienia pobytu członków rodziny mogą odstraszać od podejmowania zatrudnienia w innym państwie członkowskim.

Ponadto prawo dzieci do pozostania w państwie przyjmującym na podstawie art. 12 mogłoby się okazać niewykonalne, jeżeli rodzic sprawujący nad nim opiekę nie mógłby także pozostać w tym państwie. Poprzez zapewnienie możliwości wykonania tego prawa państwa członkowskie są w stanie umożliwić dzieciom migrujących pracowników uczestnictwo w zajęciach na jak najlepszych warunkach. Rzecznik odwołał się także do art. 8 EKPC, gwarantującego prawo do poszanowania życia rodzinnego. Jego zdaniem, odmowa przyznania prawa pobytu matce małego dziecka mogłaby zostać uznana za nieproporcjonalne naruszenie życia rodzinnego i w związku z tym za niezgodną z Konwencją. Niewątpliwie więc, prawo dostępu do edukacji dziecka, będąc jego prawem podstawowym, pozostaje w relacji z innymi prawami człowieka.

Trybunał wskazał też, że prawo do kontynuowania nauki w możliwie najlepszych warunkach w przyjmującym państwie członkowskim, przyznane przez art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 dziecku pracownika migrującego, wiąże się nieodzownie z jego prawem do tego, by towarzyszyła mu osoba rzeczywiście

⁹²⁸ Opinia rzecznika generalnego *Leenderta Adrie Geelhoeda*, ECLI:EU:C:2001:385, pkt 89, 91, 93–94.

sprawująca nad nim opiekę. Osoba ta musi być więc w stanie mieszkać z tym dzieckiem w danym państwie członkowskim podczas trwania jego nauki. Odmowa udzielenia zezwolenia na pobyt rodzicowi, który rzeczywiście sprawuje opiekę nad dzieckiem korzystającym z prawa edukacji, mogłaby spowodować, że dzieci zostałyby pozbawione tego prawa.

Wyrok ten oznacza przede wszystkim, że dzieci mają indywidualne prawo do edukacji w państwie przyjmującym oraz związane z tym prawo pobytu. Uprawnienia te są niezależne od utrzymywania statusu pracownika migrującego przez ich rodzica. Trybunał odstąpił od ograniczenia z wyroku *Echternach i Moritz*, stanowiącego że dzieci byłych pracowników mogą pobierać naukę w państwie przyjmującym, jeżeli nie mogą jej kontynuować w państwie pochodzenia albo innym, do którego przeniosła się osoba będąca pracownikiem. Jak podkreśla *S. Bode* takie ograniczenie poza tym, że nie ma uzasadnienia w literalnym brzemieniu przepisu, powodowałoby problemy w praktycznym jego stosowaniu przez organy krajowe z powodu trudności w obiektywnej ocenie wszystkich istotnych okoliczności z tym związanych⁹²⁹. Aby korzystać z prawa do edukacji, dziecko musi mieć zapewnioną opiekę osoby dorosłej, bez względu na to czy będzie nim rodzic czy inna osoba. W szczególności, gdy prawo do opieki nad takim dzieckiem ma inny członek rodziny, przykładowo na skutek śmierci rodziców dziecka, nie ma podstaw by odmawiać mu prawa pobytu z tej tylko przyczyny, że nie jest rodzicem dziecka.

P. Starup i *M. J. Elsmore* podają przy tej okazji przykład matki kilkorga dzieci, której w codziennej opiece nad nimi w istotny sposób pomaga inny członek rodziny⁹³⁰. Odmówienie takiej osobie prawa pobytu może zmusić do wyjazdu także resztę rodziny, w tym uczące się dzieci. Bardziej skomplikowana jest kwestia, czy takie pochodne prawo pobytu przysługuje tylko jednej osobie. Czy w przypadku, gdyby oboje z rodziców mieli równe prawo do opieki nad dzieckiem, pozostać z nim w państwie przyjmującym mogłoby tylko jedno z nich? Na takim stanowisku stanął rzecznik generalny *Geelhoed*, który stwierdził, iż „to poszłoby za daleko, gdyby przyznać takie prawo także rodzicowi niebędącemu głównym opiekunem”⁹³¹. Z jednej strony nie jest celem art. 12 przyznawanie prawa pobytu wszystkim członkom rodziny

⁹²⁹ *S. Bode*, EuGH: Aufenthaltsrecht, s. 767.

⁹³⁰ *P. Starup, M. J. Elsmore*, Taking a logical, s. 584; za objęciem także innych niż rodzice opiekunów prawnych dziecka opowiada się również *A. Knade-Plaskacz*, Prawo dostępu, s. 48.

⁹³¹ Opinia rzecznika generalnego *Leenderta Adrie Geelhoeda*, ECLI:EU:C:2001:385, pkt 125.

dziecka, a jedynie zagwarantowanie tego, co jest niezbędne, by dziecko mogło kontynuować naukę. Z drugiej jednak strony rozdzielenie dziecka od drugiego z rodziców na pewno nie służy zapewnieniu jego prawa do kształcenia w możliwie najlepszych warunkach. Byłoby też sprzeczne z prawem do poszanowania życia rodzinnego, zagwarantowanym w art. 8 EKPC i art. 7 KPP UE.

Podobne wątpliwości budzi kwestia, czy pochodne prawo pobytu obejmuje także rodzeństwo, które jeszcze nie jest w wieku szkolnym. Odmówienie prawa pobytu bratu czy siostrze niesprawującym opieki nad dzieckiem, które jest bezpośrednim beneficjentem prawa do kształcenia, mogłoby zmusić rodzica do opuszczenia państwa przyjmującego, aby się nimi zaopiekować i w rezultacie zmusić także samo kształcące się dziecko do wyjazdu. Taki sam problem może dotyczyć w szczególnych przypadkach także innych członków rodziny, na przykład, gdy z powodów zdrowotnych wymagają osobistej opieki rodzica dziecka. To zagadnienie sprowadza się w istocie do pytania jak daleko sięga prawo do odbywania edukacji w możliwie najlepszych warunkach.

Wyrok w sprawie *Teixeira*⁹³² stanowił kontynuację linii orzeczniczej Trybunału zapoczątkowanej w sprawie *Baumbast*. Zgodnie z nim prawo pobytu rodzica sprawującego faktyczną pieczę nad uczącym się dzieckiem pracownika migrującego w przyjmującym państwie członkowskim, nie jest uzależnione od przesłanki, zgodnie z którą jedno z rodziców dziecka w chwili rozpoczęcia przez nie nauki powinno było wykonywać działalność zawodową jako pracownik migrujący we wspomnianym państwie członkowskim.

W opinii do wskazanego orzeczenia rzecznik generalna *J. Kokott*⁹³³ wskazała, że art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 nie przyznaje dzieciom prawa do ustanawiania w pierwszej kolejności pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, ponieważ mogą skorzystać z prawa dostępu do kształcenia tylko wtedy, jeśli mieszkają już na jego terytorium. Prawo dostępu do kształcenia znajduje bowiem swoje źródło w okoliczności, że dziecko podążyło za ojcem lub matką do przyjmującego państwa członkowskiego w związku z ich statusem jako pracowników migrujących. Jednak w opinii rzecznik, jeśli dziecko zamieszkało już w państwie przyjmującym lub się tam

⁹³² Wyrok TSUE z 23.2.2010 r., *Maria Teixeira przeciwko London Borough of Lambeth i Secretary of State for the Home Department*, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83.

⁹³³ Opinia rzecznik generalnej *Juliane Kokott*, ECLI:EU:C:2009:642, pkt 38–46, 58–62, 67–71, 80–85, 90–96, 102–107.

urodziło, to jego pozycja prawna usamodzielnia się i to prawo dostępu do kształcenia nie jest wówczas uzależnione na przyszłość od tego, czy jego rodzic zachowuje status pracownika migrującego. Prawo takie przysługuje także dziecku, którego rodzic jedynie w przeszłości był zatrudniony w państwie przyjmującym.

Oznacza to, że korzystanie z prawa dostępu do kształcenia nie może być zależne od zachowania przez dziecko na okres jego edukacji szczególnego prawa pobytu na podstawie art. 10 ust. 1 lit. a rozporządzenia Nr 1612/68, a więc od posiadania prawa do zamieszkiwania z rodzicem, który jest pracownikiem najemnym. W przeciwnym razie prawo dostępu do kształcenia byłoby w znacznej mierze bezskuteczne, w szczególności w odniesieniu do dzieci byłych pracowników migrujących, którzy często po ustaniu zatrudnienia opuszczają państwo przyjmujące, w związku z czym zamieszkiwanie we wspólnym gospodarstwie domowym z dzieckiem nie jest możliwe. W tym świetle według rzecznik generalnej uzależnienie korzystania z prawa dostępu do kształcenia od istnienia odrębnego uprawnienia dziecka do pobytu na podstawie innych przepisów byłoby sprzeczne z systematyką i celami art. 12. Przeciwnie, artykuł ten przyznaje odbywającemu naukę dziecku niezależne prawo pobytu.

Nawiązując do wcześniejszego orzecznictwa Trybunału rzecznik podkreśliła, że jeżeli dziecko obywatela Unii Europejskiej odbywa naukę w państwie członkowskim, w którym obywatel ten jest lub był zatrudniony jako pracownik migrujący, to rodzicowi, który sprawuje faktycznie pieczę nad tym dzieckiem, przysługuje pochodne prawo pobytu wynikające z art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68. To prawo jest konieczne by zagwarantować prawo dziecka do kształcenia oraz dostęp do edukacji w możliwie najlepszych warunkach. Jest nim zaufane środowisko rodzinne, czyli zamieszkiwanie z rodzicami albo rodzicem, który sprawuje faktyczną opiekę nad dzieckiem. Uznanie pochodnego prawa pobytu rodzica sprawującego pieczę stanowi również jeden z warunków możliwie najlepszej integracji dzieci pracowników migrujących w życiu społecznym przyjmującego państwa członkowskiego.

Orzeczenie w sprawie *Teixeira* podtrzymuje szeroką definicję pojęcia „dziecko”, która pojawiła się już w sprawie *Gaal*. Trybunał powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo podkreślił, iż osiągnięcie pełnoletności nie ma bezpośredniego wpływu na prawa przyznane dziecku w art. 12 rozporządzenia Nr

1612/68. Jego prawo dostępu do kształcenia i związane z tym prawo pobytu trwają do chwili ukończenia przez nie nauki, co obejmuje także studia wyższe. Uzależnienie stosowania art. 12 od ograniczenia wiekowego lub statusu dziecka pozostającego na utrzymaniu byłoby sprzeczne nie tylko z literą tego przepisu, ale także z jego duchem. W stosunku do pochodnego prawa pobytu rodziców Trybunał wskazał, że nawet jeśli dziecko, które osiągnęło pełnoletność, jest z reguły w stanie się utrzymywać, a więc prawo pobytu rodzica sprawującego pieczę nad nim co do zasady wygasa, to jednak może zostać przedłużone, gdy dziecko nadal wymaga obecności i pieczy tego rodzica, aby móc kontynuować i ukończyć naukę. Ocena, zdaniem TSUE, każdorazowo należy do sądu krajowego. Jest to, jak wiadomo, modelowe procedowanie dla orzecznictwa luksemburskiego. Trybunał buduje określony test dla oceny środków krajowych w świetle prawa UE, jednak kontrolę przenosi na sądy krajowe. Należy podzielić to stanowisko. Prawo unijne, stanowiąc część krajowego porządku prawnego, powinno być stosowane na poziomie sądów państw członkowskich. Jest więc zrozumiałe, że orzecznictwo sądów krajowych ma się opierać na regulacjach unijnych w sprawach, w których występuje łącznik z prawem UE. Zatem pewnego rodzaju decentralizacja orzecznicza wskazana powyżej w podejściu TSUE daje sądom krajowym tą możliwość bezpośredniego stosowania prawa UE, przy równoczesnej swobodzie oceny konkretnego przypadku, co ma miejsce każdorazowo w procesie orzekania. Trybunał w ten sposób podzielił opinię rzecznik generalnej, według której uzyskanie przez dziecko pełnoletności nie ma bezpośredniego wpływu na istnienie jego pierwotnych praw. Zarówno ustanowione w art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 prawo dostępu do kształcenia, jak również związane z nim prawo pobytu obowiązują, zgodnie z ich sensem i celem, do momentu ukończenia przez dziecko kształcenia. Oznacza to, że moment ten będzie następować w zdecydowanej większości przypadków dopiero po uzyskaniu przez dziecko pełnoletności, zwłaszcza że zakres zastosowania art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 obejmuje również studia wyższe. Co innego może jednakże dotyczyć prawa pobytu rodzica, który sprawuje faktycznie pieczę nad dzieckiem. Co prawda stała i osobista obecność rodzica powinna ułatwić dziecku jego kształcenie w możliwie najlepszych warunkach, ma to jednakże miejsce tylko wtedy i w takim zakresie, w jakim sprawowanie przez rodzica osobistej pieczy nad dzieckiem jest niezbędne dla skutecznego zapewnienia dziecku jego prawa do kształcenia. W opinii rzecznik nie jest konieczne wprowadzanie sztywnej granicy

wieku, zbieżnej z uzyskaniem przez dziecko pełnoletności, ponieważ nawet później dla dziecka może być niezbędne zamieszkiwanie przez jakiś czas wspólnie z rodzicami lub rodzicem.

Analizowane tu orzecznictwo Trybunału wskazuje na bezpośredni związek prawa dziecka do nauki z prawami człowieka. Wykazuje niezależność prawa dostępu do edukacji od praw rodziców – pracowników migrujących – z uwagi na jego niezbywalność i podstawowy charakter. Równocześnie prawa pracowników migrujących ulegają rozszerzeniu zawsze wtedy, kiedy w grę wchodzi zapewnienie skutecznego dostępu do edukacji dzieciom, aby edukacja ta mogła odbywać się w możliwie najlepszych warunkach. Podkreślić należy, że dostęp do edukacji od najmłodszych lat, długość jej trwania, zapobieganie dyskryminacji oraz wyrównywanie szans edukacyjnych przyczynia się do podniesienia poziomu intelektualnego społeczeństw europejskich. Wykształcenie stanowi podstawę szeregu wyborów, zaś analfabetyzm i niedouczenie wywołują bierność, w tym brak udziału w życiu społecznym i politycznym. Tymczasem dzieci mają zostać przygotowane do życia w wolnym i odpowiedzialnym społeczeństwie. Czy wyrównanie szans edukacyjnych, a w konsekwencji wpływ na dostęp do rynku pracy może zwiększyć w przyszłości mobilność pracowników w ramach rynku wewnętrznego Unii Europejskiej?

§ 3. Wymóg posiadania wystarczających środków na utrzymanie uczących się dzieci w prawie Unii Europejskiej

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.4.2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, określiła uprawnienia związane z pobytem obywateli Unii w innym państwie członkowskim. Nałożyła m.in. wymóg posiadania wystarczających środków na utrzymanie się na terenie państwa przyjmującego na obywateli nieaktywnych ekonomicznie. Jednak art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011 przyznaje prawo pobytu dzieciom w trakcie edukacji niezależnie od wymogu posiadania wystarczających środków utrzymania. Należy zatem rozważyć relację tych dwóch przepisów w świetle prawa dostępu do edukacji dzieci. Nie podważając zasadności dążenia do unikania nadmiernego obciążenia systemów świadczeń socjalnych państw przyjmujących Unii, warto się zastanowić nad

pojęciem solidarności finansowej państw członkowskich w sytuacji realizacji prawa podstawowego dzieci, jakim jest dostęp do kształcenia.

Artykuł 10 rozporządzenia Nr 492/2011 stanowi, że dzieci obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, zatrudnionych teraz lub w przeszłości na terytorium Unii, mają dostęp do powszechnego systemu kształcenia na takich samych warunkach, jak obywatele państwa przyjmującego. Dzieci te muszą jednak mieszkać na terytorium danego państwa. Ponadto państwa członkowskie mają wspierać inicjatywy pozwalające tym dzieciom na uczestniczenie we wspomnianych zajęciach w możliwie najlepszych warunkach. „Możliwie najlepsze warunki”, pozostając pojęciem nieostrym, musiały zostać doprecyzowane przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Orzecznictwo to określiło możliwie najlepsze warunki do edukacji dzieci jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia Nr 492/2011, na podstawie obowiązującego wówczas art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68, który w swym brzmieniu dawał identyczne uprawnienia pracownikom migrującym, jak aktualnie będący w mocy art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011.

Uprawnienia związane z pobytem obywateli Unii w innym państwie członkowskim zostały jednak następnie określone w dyrektywie 2004/38/WE. Z brzmienia dyrektywy wynikało, że migrujący obywatele Unii, którzy nie prowadzą działalności ekonomicznej, muszą spełniać wymóg wystarczających środków na utrzymanie siebie i członków swojej rodziny. Wymóg ten miał stanowić zabezpieczenie przed obciążeniem systemów pomocy społecznej państw przyjmujących. Migrujący obywatele Unii musieli być więc objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym. Dyrektywa uchyliła częściowo wspomniane rozporządzenie Nr 1612/68, ale pozostawiła w niezmienionej postaci art. 12. Relacja obu tych przepisów stała się przedmiotem dwóch wyroków TSUE, wydanych 23.2.2010 r. w sprawie *Teixeira*⁹³⁴ oraz w sprawie *Ibrahim*⁹³⁵.

Tytułem wstępu warto przypomnieć, iż w przywoływanym już wielokrotnie wyroku w sprawie *Baumbast*⁹³⁶ TSUE sprecyzował, że dzieci obywatela Unii Europejskiej, które osiedliły się w państwie członkowskim w czasie, gdy ich rodzic

⁹³⁴ Wyrok TSUE z 23.2.2010 r., *Maria Teixeira przeciwko London Borough of Lambeth i Secretary of State for the Home Department*, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83.

⁹³⁵ Wyrok TSUE z 23.2.2010 r., *London Borough of Harrow przeciwko Nimco Hassan Ibrahim i Secretary of State for the Home Department*, C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80.

⁹³⁶ Wyrok TSUE z 17.9.2002 r., *Baumbast i R przeciwko Secretary of State for the Home Department*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493.

korzystał z prawa pobytu pracownika migrującego w tym państwie, są uprawnione do przebywania w nim w celu odbywania edukacji w ramach powszechnego systemu kształcenia (zgodnie z art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68). Dla powyższej wykładni nie mają znaczenia sytuacje, w których przykładowo małżonkowie rozwiedli się w międzyczasie lub tylko jedno z rodziców jest obywatelem Unii, albo rodzic ten nie jest już pracownikiem migrującym w przyjmującym państwie członkowskim. Nie ma też znaczenia, jeżeli samo dziecko nie jest obywatelem Unii Europejskiej.

Wyrok ten oznaczał, że dzieci mają indywidualne prawo do edukacji w państwie przyjmującym oraz związane z tym prawo pobytu. Uprawnienia te są niezależne od utrzymania statusu pracownika migrującego przez ich rodzica. Należy jednak podkreślić, że w sprawie *Baumbast* obydwie rodziny posiadały wystarczające środki na swoje utrzymanie i nie korzystały z pomocy socjalnej w państwie przyjmującym. Sądy krajowe uznawały więc, że podstawą rozstrzygnięcia w sprawie *Baumbast* był właśnie fakt niezależności ekonomicznej. Dlatego też odmawiały stosowania tego wyroku w sprawach osób, które zwracały się z wnioskiem o pomoc socjalną⁹³⁷. Również w doktrynie wskazywano na kontrowersje w tym zakresie⁹³⁸.

W sprawie *Teixeira* przedmiotem sporu była odmowa przyznania pomocy mieszkaniowej z powodu braku prawa pobytu wynikającego ze statusu pracownika migrującego. Dodatkowym powodem był też brak wystarczających środków na utrzymanie. W procesie orzekania rozważaniom poddano, czy art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 stanowi samodzielną podstawę prawa pobytu dziecka. Być może bardziej zasadnym byłoby stwierdzenie, że art. 12 zawiera wyłącznie prawo do kontynuacji edukacji, podczas gdy prawo pobytu musi być wywiedzione z dyrektywy 2004/38/WE. Jednakże według opinii rzecznik generalnej *J. Kokott*⁹³⁹ art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 nie przyznaje dzieciom prawa do ustanawiania w pierwszej kolejności pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, ponieważ mogą one skorzystać z prawa dostępu do kształcenia tylko wtedy, jeśli mieszkają już na jego terytorium. Prawo dostępu do edukacji znajduje bowiem swoje źródło w

⁹³⁷ *C. O'Brien*, Case C-310/08 London Borough of Harrow, s. 204, 211.

⁹³⁸ *M. Niedźwiedz*, Prawo wjazdu, s. 108–109; *C. O'Brien*, Case C-310/08 London Borough of Harrow, s. 203–204; *S. Bode*, EuGH: Aufenthaltsrecht, s. 767–768; *F. Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt, s. 279.

⁹³⁹ Opinia rzecznik generalnej *Juliane Kokott*, ECLI:EU:C:2009:642, pkt 38–46, 58–62, 67–71, 80–85, 90–96, 102–107.

okolicznościach, w których dziecko podążyło za ojcem lub matką do przyjmującego państwa członkowskiego w związku z ich statusem pracowników migrujących. Jednak jeśli dziecko zamieszkało już w państwie przyjmującym lub tam się urodziło, jego pozycja prawna usamodzielnia się.

Zatem prawo dostępu do edukacji nie jest wówczas uzależnione na przyszłość od tego, czy jego rodzic zachowa status pracownika migrującego. Prawo takie przysługuje także dziecku, którego rodzic jedynie w przeszłości był zatrudniony w państwie przyjmującym. Oznacza to, że korzystanie z prawa dostępu do edukacji nie może być zależne od zachowania przez dziecko szczególnego prawa pobytu na podstawie art. 10 ust. 1 lit. a rozporządzenia Nr 1612/68 na okres jego kształcenia. Nie może więc ono także zależeć od posiadania prawa do zamieszkania z rodzicem, który jest pracownikiem migrującym. W innym wypadku prawo dostępu do edukacji byłoby w znacznej mierze bezskuteczne, w szczególności w odniesieniu do dzieci byłych pracowników migrujących. Pracownicy ci często po ustaniu zatrudnienia opuszczają państwo przyjmujące, a w konsekwencji zamieszkanie we wspólnym gospodarstwie domowym z dzieckiem jest niemożliwe. W tym kontekście uzależnienie korzystania z prawa dostępu do edukacji od istnienia odrębnego uprawnienia dziecka do pobytu na podstawie innych przepisów byłoby sprzeczne z duchem i celem art. 12. Artykuł ten przyznaje odbywającemu naukę dziecku niezależne prawo pobytu. Tego uprawnienia nie zmieniła dyrektywa 2004/38/WE, ponieważ brakuje w niej szeroko zakrojonego prawa pobytu w celu odbywania nauki. Jest to dowód, iż również po wejściu w życie tej dyrektywy wciąż pozostaje miejsce dla stosowania art. 12 rozporządzenia jako podstawy prawnej prawa pobytu.

Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do tego problemu w podobnym duchu. Przypomniął, że dostęp do edukacji zależy tylko od wcześniejszego osiedlenia się dziecka w przyjmującym państwie członkowskim⁹⁴⁰. Uznał, że w związku z prawem dostępu do edukacji dziecku przysługuje samodzielne prawo pobytu. Zatem wykonywanie tego prawa nie zostało uzależnione od wymogu, aby dziecko zachowało w czasie całego okresu nauki szczególne prawo pobytu na mocy art. 10 ust. 1 lit. a wspomnianego rozporządzenia, gdy przepis ten jeszcze obowiązywał. W razie nabycia prawa do edukacji na podstawie art. 12 rozporządzenia ze względu na osiedlenie się

⁹⁴⁰ Wyrok TSUE z 23.2.2010 r., C-480/08, pkt 44–46, 49–53, 56–57, 59–61, 66, 68–70, 72, 75, 78–80, 84–87.

na terytorium państwa członkowskiego, w którym jedno z jego rodziców jest lub było zatrudnione, dziecku nieprzerwanie przysługuje prawo pobytu. Prawo to nie może następnie zostać podważone w przypadku niespełnienia przesłanek wymienionych w art. 10 rozporządzenia. Prawo dzieci do równego traktowania w zakresie dostępu do edukacji nie zależy od okoliczności, w których ich ojciec lub matka zachowują status pracownika migrującego w przyjmującym państwie członkowskim. Artykuł 12 ma zastosowanie również do dzieci byłych pracowników migrujących.

Zgodnie z wcześniejszym orzecznictwem przepis ten wymaga jedynie, aby dziecko mieszkało ze swoimi rodzicami lub jednym z nich w państwie członkowskim, jeśli przynajmniej jedno z jego rodziców zamieszkiwało tam jako pracownik migrujący. Taka interpretacja art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 nie została podważona przez wejście w życie dyrektywy 2004/38/WE. Trybunał podkreślił fakt, iż w odróżnieniu od art. 10 i 11, art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 nie został uchylony ani nawet zmieniony przez dyrektywę 2004/38/WE. Prawodawca unijny nie zamierzał zatem wprowadzić ograniczenia co do zakresu stosowania art. 12, którego stosowanie zostało szeroko zinterpretowane w orzecznictwie TSUE. Inna wykładnia dyrektywy doprowadziłaby do sytuacji, w której art. 12 rozporządzenia stałby się przepisem martwym. Artykuł 24 ust. 1 tej dyrektywy stanowi bowiem, iż wszyscy obywatele UE zamieszkujący na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego są traktowani na równi z obywatelami tego państwa w zakresie ustanowionym w traktacie, w tym również w zakresie dostępu do edukacji.

Trybunał odwołał się także do motywów dyrektywy 2004/38/WE, zgodnie z którymi jej celem jest w szczególności uproszczenie i wzmocnienie prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu wszystkich obywateli Unii. Natomiast uzależnienie stosowania art. 12 rozporządzenia od spełnienia wymogów nałożonych przez dyrektywę skutkowałoby ograniczeniem prawa do edukacji po wejściu w życie dyrektywy. Jest to niedopuszczalne. Z uwagi na powyższe TSUE orzekł, że obywatel państwa członkowskiego, który był zatrudniony na terytorium innego państwa członkowskiego, gdzie jego dziecko wciąż odbywa naukę, może w postępowaniu przed sądem krajowym powoływać się (jako rodzic sprawujący faktycznie pieczę nad tym dzieckiem) na prawo pobytu w tym państwie na podstawie samego art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68. Nie ma przy tym konieczności spełniania przesłanek określonych w art. 7 dyrektywy 2004/38/WE.

Warunek niezależności ekonomicznej, zdaniem rzecznik *Kokott*, nie wynika ani z brzmienia art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68, który nie może być interpretowany wąsko, ani z dotychczasowego orzecznictwa. Prawodawca unijny wyszedł z założenia, że członkowie rodziny pracownika migrującego, mieszkający z nim w przyjmującym państwie członkowskim, co do zasady posiadają wystarczające zasoby. Wynika to z faktu, iż albo sami wykonują działalność zarobkową w tym państwie, albo utrzymuje ich ten pracownik. Brak wymogu niezależności ekonomicznej w rozporządzeniu Nr 1612/68 stanowi istotną różnicę między tym rozporządzeniem a przyjętą później dyrektywą 2004/38/WE. W dyrektywie swoboda przemieszczania się i prawo pobytu obywateli Unii, którzy nie wykonują działalności zawodowej, została obwarowana wyraźnym zastrzeżeniem posiadania wystarczających zasobów i pełnego ubezpieczenia zdrowotnego. Rzecznik *Kokott* zauważyła, że tak szeroka wykładnia art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 może skutkować tym, iż osoby takie jak *M. Teixeira* i jej córka, która same nie są niezależne ekonomicznie, będą korzystać z pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim. Jednakże w normalnym przypadku nie może z tego wynikać żadne nieracjonalne obciążenie dla krajowych budżetów i systemów pomocy społecznej. W ramach obecnej lub przeszłej działalności zarobkowej w charakterze pracownika migrującego, ojciec lub matka dziecka odbywającego naukę przyczynili się już do finansowania budżetu publicznego i systemu pomocy społecznej. Odprowadzali bowiem wówczas podatki i składki na ubezpieczenie społeczne.

Ponadto w swobodę przepływu osób wpisany jest pewien stopień finansowej solidarności przyjmującego państwa członkowskiego z obywatelami innych państw członkowskich, również w odniesieniu do osób niewykonyjących działalności zawodowej. Zasada solidarności w tym zakresie rodzi z pewnością pewne wątpliwości, czego dowodem był przedmiot planowanych ustępstw dla Wielkiej Brytanii w 2016 r., które miały zapobiec wyjściu tego państwa z Unii⁹⁴¹.

Przykładowo transferowanie świadczeń rodzinnych na dzieci mieszkające w innych państwach członkowskich, w których świadczenia te są dużo niższe było postrzegane jako niesprawiedliwość⁹⁴². Warto podkreślić, że analiza motywów

⁹⁴¹ O Brexit i aspekcie socjalnych praw zob. szerzej wypowiedzi *dr Mary-Ann Stephenson*, dyrektorki Women's Budget Group, która szeroko omawia zagrożenia wynikające z Brexitu, które najdotkliwiej odczują koiety w zakresie świadczeń socjalnych.

⁹⁴² *A. Pątek*, Brexit – konsekwencje prawne, s. 188.

głosowania za wyjściem UK z Unii w referendum przeprowadzonym w Wielkiej Brytanii dnia 23.6.2016 r. wskazała trzy wyróżniające się zagadnienia: gospodarka (21%), imigracja (20%) i suwerenność (17%). Związek między tymi problemami i głosowaniem obywateli Zjednoczonego Królestwa był bardzo silny. Według brytyjskiego badania wyborczego zdecydowana większość jako powód głosowania za opuszczeniem UE podała imigrację (88%) lub suwerenność (90%). Zdecydowaną mniejszość stanowiła grupa (15%), która powiedziała, że przyczyną była gospodarka⁹⁴³. Jednakże według tego samego badania NatCen Panel przeprowadzonego po referendum przedmiotem obaw obywateli, którzy głosowali za pozostaniem Wielkiej Brytanii w UE stała się edukacja, ubóstwo i nierówność oraz gospodarka⁹⁴⁴.

Państwa członkowskie zachowują niewątpliwie prawo do zapobiegania nadużyciom, jednak fakt nadużycia musi zostać obiektywnie sprawdzony na podstawie całościowej oceny wszystkich okoliczności konkretnego przypadku. Twierdzenie o nadużyciu nie może być zatem wyprowadzone z samego faktu powołania się na prawa przyznane przez art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68. W sprawie *Teixeira* nie doszukano się nadużycia, ponieważ matka przebywała w Zjednoczonym Królestwie nieprzerwanie od 18 lat, a jej córka tam się urodziła i odbyła całą swoją edukację. W związku z tym ich sytuacja charakteryzuje się stosunkowo dużym stopniem integracji w środowisku przyjmującego państwa członkowskiego, co stanowiło uzasadnienie solidarności finansowej.

Warto tutaj nadmienić, że *P. van Parijs*⁹⁴⁵ zdefiniował solidarność w ujęciu europejskim jako pojęcie, które znajduje swoje miejsce między działalnością charytatywną a polisą ubezpieczeniową. Działalności charytatywnej teoretycznie nie przyświeca żaden partykularny interes ekonomiczny. Wsparcie finansowe wynika z głębokiego zrozumienia sytuacji jednostki potrzebującej lub też z chęci poprawienia swojego wizerunku. Nie przynosi jednak bezpośrednich korzyści finansowych. Polisa ubezpieczeniowa zaś to już dokładna kalkulacja ryzyka poniesienia danej szkody. Nie jest też jej celem wspomaganie innych, którzy wykupili polisy w tym samym zakładzie ubezpieczeń. Solidarność w Unii Europejskiej nie jest ani jednym, ani drugim, ale – zdaniem *van Parijsa* – sytuuje się pomiędzy tymi formami. Najbliżej jej do systemów

⁹⁴³ *K. Swales*, *Understanding*, s. 13.

⁹⁴⁴ *Ibidem*, s. 14.

⁹⁴⁵ *P. van Parijs*, *Basic Income*, s. 12.

ubezpieczeń zbiorowych, np. bezrobocia, gdzie nie ma związku między nakładami a wypłatami. Płatność odbywa się do wspólnej kasy przy założeniu, że możliwe, iż nigdy z niej nie pozyskamy środków. Wiadomo jednak, że ten, kto straci pracę i dostanie pieniądze, sfinansowałby zasiłek dla innych, którzy znaleźliby się w podobnej sytuacji.

To władza publiczna ustanawia więź i wzajemną pomoc między obywatelami⁹⁴⁶. Jej podstawą jest art. 1 TUE. Centralne miejsce solidarności podkreśla Karta praw podstawowych, która poświęca tej zasadzie cały tytuł (IV). Inspiracją dla rozwoju zasady solidarności jest także idea europejskiego modelu społecznego, który pozytywnie odróżnia Europę od Stanów Zjednoczonych Ameryki – takie jest tło art. 3 ust. 3 TUE⁹⁴⁷. Zdaniem *A. von Bogdandy*'ego solidarność nie jest jednak jedną z zasad podstawowych według art. 6 i art. 2 TUE. Dostrzec należy istotny spór między państwami członkowskimi, które „dają” i tymi, które „biorą” w wewnątrz-europejskiej redystrybucji. Artykuł 2 TUE pogłębia ten spór, określając solidarność nie jako wartość Unii (która jest zdolna do działania), ale jako wartość rozproszonego społeczeństwa europejskiego. Cel sprawiedliwości socjalnej, wprowadzony w art. 3 ust. 3 zd. 4 w zamiarze określenia europejskiego modelu społecznego, jest ujmowany w świetle solidarności między państwami członkowskimi, a nie obywatelami. Redystrybucja jako bezspornie najważniejszy aspekt zasady solidarności nie jest jednym z legitymizacyjnych fundamentów UE. Autonomia państw członkowskich w zakresie ich systemów socjalnych, jako ważnych narzędzi tworzenia jedności narodowej, pozostaje w większości nietknięta.

Solidarność jest jednak w mniejszym stopniu zasadą prawa unijnego i jej kształt po raz kolejny ukazuje Unię jako, z jednej strony, twór różny od organizacji międzynarodowej, z drugiej zaś – od państwa federacyjnego⁹⁴⁸. Ciekawy jest fakt, że prawo UE ma również na celu zapewnienie solidarności między osobami w państwach członkowskich. W szczególności obywatelstwo Unii wymaga równego traktowania z obywatelami państwa w systemach krajowych, gdyż wymaga wspomnianego już „pewnego stopnia solidarności finansowej między obywatelami goszczącego państwa członkowskiego a obywatelami innych państw członkowskich”⁹⁴⁹.

⁹⁴⁶ *T. Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip, s. 22, 128; *M. Lais*, Das Solidaritätsprinzip, s. 25.

⁹⁴⁷ *A. von Bogdandy*, Podstawowe zasady, s. 12.

⁹⁴⁸ *Ibidem*, s. 13.

⁹⁴⁹ *K. D. Borchardt*, Der sozialrechtliche, s. 2057; *T. Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip, s. 414.

Ponadto powiązania między problematyką rynku wewnętrznego a polityką społeczną UE wynikają niejako z akapitu trzeciego art. 151 TFUE wskazującego, że funkcjonowanie rynku wewnętrznego stanowi pewnego rodzaju środek dla realizacji celów polityki społecznej wymienionych w akapicie pierwszym tego artykułu⁹⁵⁰. Nie powinno więc budzić wątpliwości, że to także dialog partnerów społecznych zasadniczo nadaje „społeczny sens gospodarce rynkowej”⁹⁵¹. Potrzebę zwrócenia większej uwagi na kwestie społeczne ukazały, między innymi skutki kryzysu gospodarczo-finansowego, ponieważ zastosowane w związku z nim środki ostrożnościowe nie zapobiegły negatywnym konsekwencjom społecznym w postaci ubóstwa, wykluczenia społecznego i wysokiego bezrobocia zwłaszcza wśród osób młodych⁹⁵². Utrzymanie takiej sytuacji mogłoby prowadzić nie tylko do frustracji po stronie społeczeństwa posługującego się wspólną walutą, ale także do ograniczenia możliwości przyszłego wzrostu gospodarczego. Postanowiono zatem rozpocząć proces dalszej integracji i konsolidacji, obejmujący także kwestie społeczne⁹⁵³. Potrzeba zwrócenia większej uwagi na kwestie społeczne w kształtowaniu polityki unijnej została także zauważona w następstwie zmieniającego się rynku pracy w dobie globalizacji i rewolucji cyfrowej. Pojawiające się nowe wyzwania, np. w postaci dłuższego życia zawodowego, czy rozwoju nowych form pracy, zmuszają do refleksji nad adekwatnością obecnego poziomu ochrony praw społecznych obowiązującego w unijnym porządku prawnym⁹⁵⁴.

Już we wspomnianej sprawie *Baumbast* Trybunał przyjął wykładnię, zgodnie z którą nie jest wymagane posiadanie wystarczających środków na utrzymanie się, na co znalazł potwierdzenie w samej dyrektywie 2004/38/WE. Artykuł 12 ust. 3 stanowi, że wyjazd obywatela Unii z przyjmującego państwa członkowskiego lub jego śmierć nie prowadzą do utraty prawa pobytu przez jego dzieci lub rodzica, który sprawuje nad nimi faktyczną pieczę. Nie ma w tym przypadku znaczenia przynależność państwowa, jeżeli dzieci zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim i są zapisane do instytucji edukacyjnej. Na pytanie prejudycjalne postawione w tej sprawie Trybunał odpowiedział więc, że prawo pobytu rodzica faktycznie opiekującego się dzieckiem w

⁹⁵⁰ J. Ryszka, *Prawa społeczne*, s. 5.

⁹⁵¹ W. Sanetra, w: A. Wróbel (red.), *Traktat*, s. 907 i 941; B. Bercusson, *The Lisbon Treaty*, s. 102.

⁹⁵² J. Ryszka, *Prawa społeczne*, s. 6.

⁹⁵³ Por. np. J. Barcz, *Główne kierunki reformy*.

⁹⁵⁴ Por. także J.-C. Juncker, *Nowy początek dla Europy*, s. 3.

przyjmującym państwie członkowskim nie jest uzależnione od wystarczających zasobów finansowych. Jeżeli dziecko korzysta z prawa do odbywania nauki zgodnie z art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 nie musi być z inicjatywy rodzica i na jego koszt objęte pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w tym państwie.

Ponadto zakres zastosowania art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 nie jest ograniczony do przypadków, w których rodzic dziecka odbywającego naukę, miał status pracownika migrującego akurat w momencie rozpoczęcia nauki. Przepis ten wręcz przeciwnie przyznaje dziecku i jego opiekunom prawo pobytu w celu odbywania nauki zawsze wtedy, gdy dziecko to mieszkało w przyjmującym państwie członkowskim od czasu, gdy jego rodzic korzystał z prawa pobytu jako pracownik migrujący. Nawet sporadyczne wykonywanie pracy stanowi więc wystarczające kryterium dla zastosowania prawa unijnego. Umożliwia to kontynuowanie nauki przez dziecko w przyjmującym państwie członkowskim i w konsekwencji stanowi podstawę prawa pobytu dla jego faktycznego opiekuna.

Takie stanowisko przyjął także Trybunał Sprawiedliwości. Uznał on, że nie ma konieczności, aby dokładnie w chwili rozpoczęcia przez dziecko nauki w danym państwie członkowskim, jego opiekun wykonywał działalność zawodową jako pracownik migrujący w tym właśnie państwie. Trybunał, powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo, podkreślił też, iż osiągnięcie pełnoletności nie ma bezpośredniego wpływu na prawa przyznane dziecku w art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68. Jego prawo dostępu do edukacji i związane z tym prawo pobytu trwają do chwili ukończenia przez nie nauki, co obejmuje także studia wyższe. Uzależnienie stosowania art. 12 od ograniczenia wiekowego lub statusu dziecka pozostającego na utrzymaniu byłoby sprzeczne nie tylko z literą tego przepisu, ale także z jego duchem. Trybunał wskazał, że dziecko, które osiągnęło pełnoletność jest z reguły w stanie się utrzymywać, zatem wygasa wtedy prawo pobytu rodzica sprawującego opiekę. Może one jednak zostać przedłużone, gdy dziecko nadal wymaga obecności i pieczy tego rodzica, aby móc kontynuować i ukończyć naukę. Także w tym przypadku ocena, zdaniem TSUE, każdorazowo należy do sądu krajowego.

W sprawie *Ibrahim*, w której przyczyną sporu była odmowa przyznania dodatku mieszkaniowego niepracującej kobiecie z czwórką dzieci, rzecznik generalny

*Mazák*⁹⁵⁵ uznał, że dzieciom przysługuje prawo pobytu wynikające bezpośrednio z art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 w celu zapewnienia praktycznej skuteczności prawa do nauki w przyjmującym państwie członkowskim. Warunkiem powstania tego prawa jest osiedlenie się dzieci pracownika lub byłego pracownika w czasie, gdy korzystał on z prawa pobytu pracownika migrującego. Zatem dyrektywa 2004/38/WE nie jest wyłączną podstawą prawa pobytu obywateli Unii i członków ich rodzin na terytorium państw członkowskich. Brak uchylecia art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 świadczy o tym, iż prawodawca unijny wyraźnie dążył do utrzymania w mocy prawa dostępu do edukacji i jego kontynuacji zarówno w przypadku dzieci pracowników, jak i byłych pracowników. Rzecznik podkreślił, że długość okresu odbywania nauki przez dzieci nie ma znaczenia dla oceny ich prawa do kontynuowania edukacji i związanego z nim prawa pobytu w tym państwie. Artykuł 12 takich wymogów nie przewiduje. Gdyby dzieciom obywatela Unii – byłego pracownika migrującego – rzeczywiście uniemożliwiono kontynuację nauki w przyjmującym państwie członkowskim ze względu na brak uczęszczania do szkoły przez określony czas, to mogłoby to odwieść tego obywatela od korzystania z ustanowionej w art. 45 TFUE swobody przepływu. Stanowiłoby to zatem przeszkodę w skutecznym korzystaniu z tej swobody. Rzecznik uznał także, że matka – będąc głównym opiekunem dzieci – jest (niezależnie od jej przynależności państwowej) uprawniona do pobytu razem z dziećmi w celu ułatwienia im korzystania z prawa do edukacji.

Niezależność ekonomiczna nie znajduje uzasadnienia w prawodawstwie unijnym ani w orzecznictwie Trybunału. W wyroku w sprawie *Echternach i Moritz*⁹⁵⁶ Trybunał postanowił, że na podstawie art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 dziecko musi mieć możliwość korzystania ze stypendiów naukowych w celu umożliwienia mu integracji ze społeczeństwem państwa przyjmującego. Zatem *a fortiori* wymóg ten istnieje również w stosunku do uczniów, którzy przybyli do państwa przyjmującego jeszcze przed osiągnięciem wieku szkolnego. Dlatego dla praw wynikających z art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 nie ma znaczenia, że rodzic będący obywatelem Unii przestał być pracownikiem migrującym i następnie państwo to opuścił. Nie jest istotne również, że dzieci i ich główny opiekun nie są niezależni majątkowo i korzystają z

⁹⁵⁵ Opinia rzecznika generalnego *Jána Mazáka* przedstawiona 20.10.2009 r. w sprawie *London Borough of Harrow przeciwko Nimco Hassan Ibrahim i Secretary of State for the Home Department*, C-310/08, ECLI:EU:C:2009:641, pkt 22–24, 30–44, 49.

⁹⁵⁶ Wyrok TSUE z 15.3.1989 r., C-389/87 i C-390/87.

pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego. Wreszcie nie ma także znaczenia długość odbywania przez dzieci nauki w systemie powszechnego kształcenia przyjmującego państwa członkowskiego.

Analogicznie do wyroku w sprawie *Teixeira* Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że dzieci obywatela państwa członkowskiego, który pracuje lub pracował w przyjmującym państwie członkowskim oraz rodzic sprawujący nad nimi faktyczną opiekę mogą powoływać się na prawo pobytu w tym państwie wyłącznie na podstawie art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68. Prawo to nie jest uzależnione od posiadania przez nich wystarczających środków utrzymania i pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w tym państwie⁹⁵⁷.

Interesujący jest także fakt, iż TSUE odwoływał się w obu przedmiotowych wyrokach do prawa pobytu dzieci pracowników migrujących, mających na celu podjęcie lub kontynuowanie nauki w państwie członkowskim⁹⁵⁸, mimo iż art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011 mówi jedynie o dzieciach już zapisanych do placówki edukacyjnej. Wydaje się jednak wątpliwe, aby tym samym Trybunał rozszerzył zakres zastosowania tego artykułu na dzieci, które nie osiągnęły jeszcze wieku szkolnego. Był to raczej wynik poglądu, iż dzieci nie muszą rozpoczynać edukacji w czasie, gdy ich rodzic miał status pracownika. Jedyne warunki jest taki, aby osiedliły się w państwie przyjmującym w trakcie tego okresu.

Trybunał Sprawiedliwości nie odniósł się przy tym do kwestii możliwości nabycia prawa stałego pobytu przez uczące się dziecko i rodzica sprawującego nad nim opiekę. Istnieją wątpliwości, czy w przypadku prawa pobytu opartego na art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011, a nie dyrektywy 2004/38/WE, mogą oni uzyskać prawo stałego pobytu po 5 latach pobytu w państwie przyjmującym. Taki status pozwala na dalszy czasowo nieograniczony pobyt w państwie przyjmującym bez konieczności spełniania warunków dotyczących aktywności ekonomicznej lub posiadania wystarczających środków i pełnego ubezpieczenia zdrowotnego, co właściwie do czasu ukończenia edukacji dzieci i tak nie wydaje się konieczne.

Możliwe więc, że odniesienie TSUE w tym zakresie było zbędne. Mimo, że osobę mającą prawo stałego pobytu można wydalic jedynie z poważnych względów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, to przed podjęciem decyzji o

⁹⁵⁷ Wyrok TSUE z 23.2.2010 r., C-480/08, pkt 30–31, 38–43, 45–46, 48–50, 52–53, 57–59.

⁹⁵⁸ *Ibidem*, pkt 49.

wydaleniu państwo przyjmujące bierze pod uwagę długość pobytu danej osoby na jego terytorium, jej wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną, jak też stopień dotychczasowej integracji społecznej i kulturalnej oraz jej więź z krajem pochodzenia. Ponadto, gdy decyzja o wydaleniu dotyczy obywatela UE, który zamieszkiwał w państwie przyjmującym przez poprzednie dziesięć lat lub gdy jest nieletni, decyzja ta musi zostać uzasadniona nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego określonymi przez państwo członkowskie. Gdyby okres pobytu na podstawie art. 10 rozporządzenia liczyć do wymaganego okresu 5 lat, oznaczałoby to dożywotnie prawo pobytu dla znacznej grupy osób – bez zachowania warunku niezależności ekonomicznej oraz z pełnym prawem do świadczeń socjalnych. Edukacja dzieci zazwyczaj trwa wiele lat, więc większość z uczących się dzieci i ich rodziców bez trudu spełni wymóg 5-letniego pobytu. Z drugiej strony brak takiej możliwości oznaczałby konieczność opuszczenia państwa przyjmującego przez osoby, które przebywały w nim wiele lat, a więc w pełni zintegrowane z jego społeczeństwem. Dotyczy to zwłaszcza dzieci, dla których edukacja z reguły stanowi przeważającą część ich dotychczasowego życia.

Za rozwiązaniem uznającym możliwość uzyskania prawa stałego pobytu opowiedziała się rzecznik generalna *Kokott*. Stwierdziła, że wygaśnięcie pochodnego prawa pobytu rodziców wraz z uzyskaniem pełnoletności przez dziecko nie ma wpływu na ewentualne prawo stałego pobytu, które rodzic ten mógł nabyć w okresie zgodnego z prawem pobytu w przyjmującym państwie członkowskim w celu sprawowania osobistej pieczy nad swoim dzieckiem⁹⁵⁹. Tym bardziej prawo do uzyskania takiego statusu mają dzieci, które kształciły się w państwie przyjmującym przez okres przynajmniej 5 lat. W doktrynie także opowiadano się za taką możliwością⁹⁶⁰.

Oba wyroki były rozmaicie oceniane w doktrynie. Wskazywano że, Trybunał umocnił i sprecyzował koncepcje zasygnalizowane w orzeczeniu *Baumbast*. Jednocześnie jednak orzeczenia te „stanowią przykład połączenia wzrastającej wspaniałomyślności dla niektórych kategorii osób i dysproporcji co do losów osób migrujących, która została oparta na nieprzekonywujących kryteriach”⁹⁶¹. Inni

⁹⁵⁹ Opinia rzecznik generalnej *Juliane Kokott*, ECLI:EU:C:2009:642, pkt 107.

⁹⁶⁰ *P. Starup, M. J. Elsmore*, Taking a logical, s. 571–588; *C. O'Brien*, Case C-310/08 London Borough of Harrow, s. 221–222.

⁹⁶¹ Tak *C. O'Brien*, Case C-310/08 London Borough of Harrow, s. 203–204.

podkreślali, że wyroki te wskazują równocześnie na znaczny krok naprzód, jak i logiczną konsekwencję dotychczasowych poglądów Trybunału Sprawiedliwości⁹⁶².

Niewątpliwie orzeczenia te rozbudowują koncepcję statusu dzieci w trakcie edukacji oraz ich opiekunów, precyzując zakres przyznanych im uprawnień. Fundamentalne znaczenie ma też potwierdzenie, iż prawo pobytu uczących się dzieci oraz pochodne prawo pobytu ich opiekunów są niezależne od posiadania wystarczających środków na utrzymanie się w państwie przyjmującym. Jak zauważyła rzecznik generalna *Kokott* – otwiera to drogę do żądania dostępu do świadczeń socjalnych⁹⁶³. Zdaniem *C. O'Brien* odmowa przyznania takich świadczeń byłaby sprzeczna z tymi wyrokami nawet, jeśli spełniałaby test proporcjonalności (poprzez uwzględnienie stopnia integracji danego dziecka czy rodzica ze społeczeństwem państwa przyjmującego w wyniku zastosowania kryteriów okresu edukacji w tym państwie, długości pobytu, czy wcześniejszej aktywności zarobkowej rodziców)⁹⁶⁴. Nie mają więc zastosowania do art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011 tezy Trybunału z wyroków *Grzelczyk*⁹⁶⁵ i *Baumbast*, mówiące o możliwości podejmowania krajowych działań zapewniających ochronę przed nieuzasadnionym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej państwa przyjmującego. W tym kontekście możliwy wieloletni pobyt dzieci i ich opiekunów oraz masowe korzystanie przez rodziny w takiej sytuacji z różnego typu świadczeń socjalnych, może skutkować znacznym obciążeniem finansów publicznych państwa przyjmującego⁹⁶⁶.

Wydaje się również, że osoby wywodzące swoje prawo pobytu z art. 10 mają prawo do równego traktowania w zakresie wszystkich świadczeń socjalnych, a więc nie podlegają ograniczeniom z art. 24 dyrektywy 2004/38/WE. Warto zwrócić uwagę, iż ustanawiając pochodne prawo pobytu rodziców Trybunał wyszedł daleko poza literalne brzmienie przepisu. Zgodnie z dosłownym jego brzmieniem obejmuje on jedynie dzieci zapisane do placówki edukacyjnej. Same dzieci nie są w stanie spełnić warunku posiadania wystarczających środków na utrzymanie się. Dodatkowo wymóg podjęcia jakiegokolwiek pracy zarobkowej przez rodzica mógłby zmusić go do

⁹⁶² *P. Starup, M. J. Elsmore*, Taking a logical, s. 587.

⁹⁶³ Tak też *N. N. Shuibhne*, Three paradoxes, s. 129.

⁹⁶⁴ *C. O'Brien*, Case C-310/08 London Borough of Harrow, s. 220–221.

⁹⁶⁵ Wyrok TSUE z 20.9.2001 r., *Rudy Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

⁹⁶⁶ Negatywnie ocenia ten aspekt orzeczenia *A. Knade-Plaskacz*, wskazując, iż to obciążenie budżetów państw przyjmujących może wykraczać poza akceptowalny stopień finansowej solidarności tego państwa z obywatelami innych państw członkowskich, w: *Prawo dostępu*, s. 49.

opuszczenia państwa członkowskiego i w rezultacie uniemożliwić kontynuowanie edukacji przez dziecko.

Niewątpliwie jednak bezwarunkowe prawo pobytu dzieci w trakcie edukacji oraz ich opiekunów – wraz z dostępem do świadczeń socjalnych – stanowią bardzo szeroki zakres uprawnień. Dzieci te zostają postawione w nieporównywalnie lepszej sytuacji niż inne kategorie osób migrujących. W doktrynie wyrażano wątpliwości, czy dzieci w trakcie edukacji rzeczywiście stanowią tak „szczególny przypadek”, żeby uzasadniało to taki uprzywilejowany status⁹⁶⁷. Jednakże, biorąc pod uwagę fakt, że prawo do edukacji dziecka jest jego niezbywalnym prawem podstawowym, należy stwierdzić, że dzieci w trakcie edukacji stanowią ten właśnie szczególny przypadek.

§ 4. Rozszerzenie praw przyznanych dzieciom migrujących pracowników na inne kategorie osób

Omówione wyroki Trybunału Sprawiedliwości dotyczyły sytuacji rodzin pracowników. Regulacja zawarta w art. 12 rozporządzenia dotyczy wyłącznie dzieci obecnych lub byłych pracowników migrujących. Rozważaniom należy więc poddać, czy możliwe jest rozszerzenie uprawnień związanych z pochodnym prawem pobytu także na inne kategorie osób, w tym osoby samozatrudnione oraz ich dzieci. Według *K. Cieślińskiego* należy zwrócić szczególną uwagę na ewolucję rozumienia zakresu tak zwanych korzyści socjalnych wprowadzonych rozporządzeniem Nr 1612/68⁹⁶⁸. Zakres beneficjentów tych korzyści został poszerzony poza samych pierwotnie uprzywilejowanych pracowników na samozatrudnionych i świadczących usługi, co wynikało z założenia, że odmowa utrudniałaby realizację swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług⁹⁶⁹.

I. Interpretacja art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011

Artykuł 10 rozporządzenia Nr 492/2011 w swoim brzmieniu pozwala na wniosek, iż osobą uprawnioną do powoływania się na ten przepis jest dziecko

⁹⁶⁷ *P. Starup, M. J. Elsmore*, Taking a logical, s. 586; *C. O'Brien*, Case C-310/08 London Borough of Harrow, s. 215–216.

⁹⁶⁸ *A. Cieśliński*, Konstrukcja prawna, s. 85.

⁹⁶⁹ *J. Shaw, J. Hunt, Ch. Wallace*, Economic and social, s. 303; wyrok TSUE z 18.6.1985 r., *P. Steinhauser przeciwko Ville de Biarritz*, C-197/84, ECLI:EU:C:1985:260; wyrok TSUE z 14.1.1988 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, C-63/86, ECLI:EU:C:1988:9.

pracownika migrującego, aktualnie lub w przeszłości zatrudnionego w przyjmującym państwie członkowskim, na terenie którego dziecko to aktualnie przebywa. Trybunał Sprawiedliwości w kilku orzeczeniach zinterpretował wszystkie te wymagane elementy. Wyroki te zapadły w czasie obowiązywania art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68, ale wciąż pozostają aktualne.

W omówionym już w tym zakresie orzeczeniu *Gaal*⁹⁷⁰ oraz wyroku *Echternach i Moritz* TSUE przyznał na podstawie tej regulacji prawo do wszystkich typów edukacji, aż do ich szczęśliwego ukończenia, czyli także do studiów. Prawo unijne nie może więc warunkować tego prawa ukończeniem wieku 21 lat. W związku z tym art. 12 obejmuje także środki finansowania studiów dla tych studentów, którzy są już na zaawansowanym etapie edukacji, nawet jeżeli ukończyli 21 lat i nie pozostają na utrzymaniu rodziców. Inna interpretacja godziłaby nie tylko w brzmienie tego przepisu, ale także byłaby niezgodna z jego duchem. Odrzucona została też interpretacja prowadząca do tego, iż dzieci niemające prawa dołączenia do rodzica-pracownika migrującego i prawa pobytu na podstawie art. 10, miałyby prawo do stypendium edukacyjnego. Trybunał Sprawiedliwości odwołał się w tej kwestii do wyroku w sprawie *Brown*. Zgodnie z tym wyrokiem art. 12 przyznaje prawa jedynie tym dzieciom, które zamieszkiwały w państwie przyjmującym przynajmniej z jednym z rodziców w czasie, gdy co najmniej jedno z rodziców przebywało tam jako pracownik. W związku z tym spod jego zakresu wyłączone są dzieci urodzone po zakończeniu stosunku pracy i wyjeździe pracownika z państwa przyjmującego. Jednak, jak zauważyła *S. Bode*, Trybunał Sprawiedliwości nie zdefiniował, co dokładnie należy rozumieć pod pojęciem zamieszkiwania. Poddano więc pod rozagę, czy wystarcza przyjazd dziecka do rodziców na ferie, albo jedynie formalne zameldowanie dziecka u rodziców, podczas gdy w rzeczywistości przebywa ono gdzie indziej⁹⁷¹.

Ponadto, na art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 zgodnie z jego literalnym brzmieniem mogłoby się powołać jedynie dziecko pracownika migrującego. Jednakże w omówionym orzeczeniu *Baumbast* TSUE potwierdził, iż prawo to przysługuje zarówno zstępnym pracownika jak i zstępnym jego małżonka. Interpretacja zawężająca uprawnienia tylko do ich wspólnych dzieci byłaby sprzeczna z celem

⁹⁷⁰ Wyrok TSUE z 4.5.1995 r., *Landesamt für Ausbildungsförderung Nordrhein-Westfalen przeciwko Lubor Gaal*, C-7/94, ECLI:EU:C:1995:118, pkt 20–31.

⁹⁷¹ *S. Bode*, *Europarechtliche*, s. 153.

rozporządzenia, a więc zagwarantowaniem swobody przepływu pracowników w poszanowaniu wolności i godności. A temu ma służyć stworzenie optymalnych warunków do integracji rodziny pracownika migrującego w środowisku lokalnym przyjmującego państwa. Przypomnieć należy, że w tym samym wyroku TSUE sprecyzował, iż dzieci obywatela Unii Europejskiej, które osiedliły się w państwie członkowskim w czasie, gdy ich rodzic korzystał z prawa pobytu w nim jako pracownik migrujący, są uprawnione do pobytu w celu uczęszczania na zajęcia w ramach powszechnego systemu kształcenia (zgodnie z art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68).

Dodatkowo w wyroku *Eternach i Moritz*⁹⁷² TSUE uznał status dziecka jako członka rodziny pracownika z innego państwa członkowskiego w rozumieniu rozporządzenia Nr 1612/68. Pomimo, iż rodzina powraca do państwa pochodzenia, a dziecko samo pozostaje w państwie przyjmującym, nawet po określonym czasie nieobecności, jeżeli odbywa się to w celu kontynuacji studiów, których nie mogło odbyć w państwie pochodzenia. Zdaniem TSUE równe traktowanie pracownika migrującego z pracownikami krajowymi przyczynia się do jego integracji w społeczeństwie lokalnym państwa przyjmującego. To z kolei stanowi realizację celów swobody przepływu pracowników. Aby jednak taka integracja była możliwa. Dziecko pracownika migrującego musi mieć możliwość chodzenia do szkoły i odbywania edukacji w państwie przyjmującym do jej szczęśliwego zakończenia. Determinuje to sytuację, w której po powrocie rodzica do państwa pochodzenia dziecko pracownika nie może kontynuować studiów z powodu braku uznawalności dyplomów. Konieczność przymusowego powrotu (w celu kontynuacji studiów) do państwa, gdzie chodziło do szkoły, pozwala mu na zachowanie praw, wynikających z art. 12 rozporządzenia. Tego statusu nie traci na skutek tego, iż początkowo wrócił z rodziną do państwa pochodzenia, jeżeli jego edukacja w państwie pochodzenia nie była kontynuowana.

W wyroku *Teixeira* znalazła się interpretacja zagadnień czasowych, związanych z zakresem zastosowania art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68. Trybunał stwierdził, iż nie można ograniczać tego artykułu tylko do sytuacji, w której dziecko rozpoczęło naukę w trakcie okresu wykonywania pracy przez choćby jednego z rodziców. Jedyne wymóg jaki dziecko powinno spełnić, to osiedlenie się w państwie

⁹⁷² Wyrok TSUE z 15.3.1989 r., 389/87 i 390/87, pkt 20–23, 28–30, 33–36.

przyjmującym w czasie, gdy jego rodzic posiadał status pracownika migrującego. Tym samym Trybunał utrzymał tezę wyroku *Brown* i poza zakresem zastosowania art. 12 pozostawił dzieci, które dołączyły do rodzica lub urodziły się w państwie przyjmującym po zaprzestaniu przez niego pracy.

Należy jednak podkreślić, iż w orzeczeniu *Brown* TSUE wykluczył możliwość powoływania się na art. 12 rozporządzenia przez dziecko urodzone po zaprzestaniu pracy przez pracownika migrującego i opuszczeniu przez niego państwa przyjmującego. Uzasadnieniem takiej interpretacji było twierdzenie, iż dziecko to nigdy nie posiadało statusu członka rodziny pracownika migrującego. Rozporządzenie Nr 1612/68 miało zaś na celu eliminację przeszkód dotyczących możliwości dołączenia przez członków rodziny do pracownika w państwie przyjmującym. Natomiast innym przypadkiem jest sytuacja, w której pracownik migrujący po zaprzestaniu pracy pozostaje w państwie przyjmującym np. jako niezależny ekonomicznie obywatel Unii i dopiero wtedy dołącza do niego lub rodzi się dziecko. Zgodnie z brzmieniem przepisu wymóg osiedlenia się w trakcie wykonywania pracy przez rodzica (potwierdzony przez TSUE w orzeczeniu *Teixeira*) nie pozwala dziecku w takiej sytuacji na korzystanie z praw gwarantowanych przez art. 12 rozporządzenia. W stosunku do dzieci byłych pracowników, którzy następnie nie podjęli już pracy w państwie przyjmującym wydaje się to być proste. Należy jednak wziąć pod uwagę sytuację, w której po osiedleniu się takiego dziecka, ale przed rozpoczęciem przez nie edukacji, pierwotnie uprawniony podjął nową pracę, a więc uzyskał ponownie status pracownika migrującego. W tej sytuacji także jego dziecko uzyskało status członka rodziny pracownika migrującego. Nie ma więc uzasadnienia dla niemożności korzystania przez dziecko z praw przyznanych przez art. 12 tylko dlatego, że mieszkało już w państwie przyjmującym zanim rodzic podjął na nowo pracę. Rzecznik generalna *J. Kokott* podnosiła, iż fakt wykonywania z przerwami przez matkę pracy w trakcie edukacji córki pozwala córce na kontynuowanie i ukończenie kształcenia na podstawie art. 12 rozporządzenia.

Uprawnienia wynikające z art. 12 rozporządzenia charakteryzują się jednak szerokim zakresem zastosowania i nie mogą być interpretowane wąsko, gdyż ich zadaniem jest zapewnienie skutecznej realizacji prawa dziecka do edukacji. Artykuł ten przyznaje dzieciom pracowników migrujących dostęp do powszechnego systemu kształcenia, nauki zawodu oraz szkolenia zawodowego na takich samych warunkach

jak obywatelom tego państwa. Zobowiązuje do zapewnienia możliwie najlepszych warunków uczestnictwa w zajęciach, co zostało już omówione. Zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Humbel*⁹⁷³ artykuł ten nakłada obowiązki tylko na państwo członkowskie, w którym mieszka rodzic będący pracownikiem migrującym. Podkreślić należy, iż w tej sprawie rodzic-pracownik mieszkał i pracował w jednym państwie członkowskim.

W wyroku *Echternach i Moritz* Trybunał uznał, że dziecko pracownika migrującego musi mieć możliwość chodzenia do szkoły i odbywania edukacji w państwie przyjmującym, aby móc tę edukację szczęśliwie zakończyć. Podkreślił także, iż art. 12 odnosi się do wszelkich form edukacji zarówno o charakterze ogólnym jak i zawodowym. Wskazywał na to już wyrok z 1973 r. w sprawie 76/72 *Michel S.*⁹⁷⁴. W ocenie Trybunału artykuł ten musi być rozumiany jako obejmujący wszystkie środki podejmowane przez państwa członkowskie, które umożliwiają osobom z niepełnosprawnościami nabycie albo poprawę zdolności do pracy i które mają na celu doradztwo, kształcenie, rehabilitację zawodową lub przekwalifikowanie się takich osób. Fakt, iż artykuł ten nie odnosi się *expressis verbis* do udogodnień edukacyjnych dla dzieci z niepełnosprawnościami, nie może oznaczać wyłączenia ich z zakresu obowiązywania tego artykułu. Pokazuje przy tym, że nie da się wyczerpać wszystkich stanów faktycznych, zwłaszcza o wyjątkowym charakterze. Zagwarantowanie równości obywateli wszystkich państw członkowskich jest jednak niezbędne, aby swoboda przepływu mogła być wykonywana w pełnym wymiarze.

We wspomnianej już sprawie *Casagrande*⁹⁷⁵ TSUE przyznał dzieciom pracowników prawo do otrzymywania stypendiów. Trybunał przypomniał, iż zgodnie z piątym motywem rozporządzenia Nr 1612/68 zostało ono przyjęte, aby prawo swobodnego przepływu pracowników było wykonywane w obiektywnych warunkach wolności i godności. Również po to, aby wyeliminować wszelkie utrudnienia mobilności pracowników, w szczególności zapewnić skuteczność prawa pracownika do połączenia z rodziną oraz warunków integracji rodziny w środowisku państwa przyjmującego. Taka integracja wymaga, żeby dziecko pracownika migrującego w trakcie edukacji szkolnej miało prawo do świadczenia stypendialnego na równi z

⁹⁷³ Wyrok TSUE z 27.9.1988 r., C-263/86.

⁹⁷⁴ Wyrok TSUE z 11.4.1973 r., *Michel S. przeciwko Fonds national de reclassement social des handicapés*, C-76/72, ECLI:EU:C:1973:46, pkt 14–16.

⁹⁷⁵ Wyrok TSUE z 3.7.1974 r., C-9/74, pkt 5–9.

obywatelami państwa przyjmującego w porównywalnej sytuacji. Artykuł 12 ust. 2 zobowiązuje do podjęcia wszelkich wysiłków w celu zapewnienia edukacji dzieciom w możliwie najlepszych warunkach. Zatem regulacja ta odnosi się nie tylko do kwestii dostępu do edukacji, ale także innych ogólnodostępnych środków, które mają na celu ułatwienie tego kształcenia.

Podobnie w przywołanej już sprawie *Echternach i Moritz* TSUE powtórzył, iż art. 12 ma zastosowanie nie tylko do warunków dostępu do edukacji, ale także ogólnych środków mających na celu ułatwienie uczestnictwa w kształceniu. Dlatego stypendium przyznane na utrzymanie i naukę dzieci musi być traktowane jako przywilej socjalny w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia Nr 1612/68. Status dziecka pracownika migrującego oznacza, że musi być ono uprawnione do otrzymania od państwa środków na sfinansowanie studiów w celu umożliwienia mu integracji ze społeczeństwem państwa przyjmującego. Ten wymóg ma zastosowanie *a fortiori* do studenta, który przybył do państwa przyjmującego nawet przed osiągnięciem wieku szkolnego.

Trybunał rozszerzył uprawnienia przysługujące dzieciom pracowników migrujących na stypendia przeznaczone na naukę w państwie przyjmującym i także za granicą, o ile takie świadczenia przysługują obywatelom państwa przyjmującego. Taką tezę TSUE przyjął w omawianym już orzeczeniu *di Leo*⁹⁷⁶. Sądy krajowe podtrzymały, iż art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 nie obejmuje sytuacji, w której dziecko pracownika studiuje w państwie pochodzenia, ponieważ artykuł ten wprowadza wymóg pobytu w państwie przyjmującym. Nie służy to też integracji pracownika i jego rodziny w kraju przyjmującym. Trybunał uznał jednak – zgodnie z celem, jakiemu ma służyć art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 – że dzieci, do których przepis ten ma zastosowanie, muszą być traktowane tak samo, jak inni stypendyści. Nie tylko wtedy, gdy kształcenie lub szkolenie odbywa się w państwie przyjmującym, ale także wtedy, gdy ma miejsce w państwie, którego dzieci te są obywatelami.

W opinii *A. P. van der Mei*⁹⁷⁷ nie oznacza to, iż zanegowany został wymóg zamieszkania zawarty w art. 12, a jedynie, że czasowa nieobecność w państwie przyjmującym z powodów edukacyjnych nie wpływa na status rezydenta w tym

⁹⁷⁶ Wyrok TSUE z 13.11.1990 r., C-308/89, pkt– 10–17.

⁹⁷⁷ *A. P. van der Mei*, *Free Movement*, s. 360; odmiennie *S. O'Leary*, która nie czyni rozróżnienia między zakresem art. 12 i 7 ust. 2 rozporządzenia Nr 1612 (obecnie art. 10 i 7 ust. 2 rozporządzenia Nr 492/2011), *The Evolving Concept*, s. 157.

państwie i na możliwość domagania się równego traktowania z obywatelami tego państwa. Jednakże dziecko powołujące się na art. 12 musi zamieszkiwać w państwie miejsca pracy rodzica, zanim rozpocznie naukę w innym państwie.

II. Zakres zastosowania art. 12 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE

Artykuł 12 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE stanowi, że wyjazd obywatela Unii z przyjmującego państwa członkowskiego lub jego śmierć – nie prowadzą do utraty prawa pobytu przez dzieci obywatela lub rodzica, który sprawuje faktyczną opiekę nad nimi. Zgodnie z przepisem nie ma znaczenia przynależność państwowa, jeżeli dzieci mieszkają w przyjmującym państwie członkowskim i są zapisane do instytucji edukacyjnej w celu studiowania tam, aż do momentu zakończenia ich studiów. Przepis ten uwzględnia tezy wyroku *Baumbast*⁹⁷⁸, a nawet wykracza poza treść orzeczenia. W artykule tym mowa jest o wyjeździe lub śmierci każdego obywatela Unii, przebywającego w państwie przyjmującym na podstawie dyrektywy 2004/38/WE, a więc nie tylko o pracowniku migrującym. Przepis ten nie zawiera żadnych warunków zachowania prawa pobytu przez dzieci i ich rodzica. Odróżnia to jego treść od pozostałych dwóch ustępów. Również art. 13 warunkuje uzyskanie prawa stałego pobytu członków rodziny od wykazania, że prowadzą działalność zarobkową lub posiadają wystarczające środki na utrzymanie.

W doktrynie pojawiły się jednak wątpliwości, czy we wszystkich przypadkach przysługuje prawo pobytu bez względu na niezależność finansową. Za taką interpretacją przemawia art. 14 ust. 2 dyrektywy, zgodnie z którym obywatele Unii i członkowie ich rodzin posiadający prawo pobytu na podstawie m.in. art. 12, zachowują je tak długo, dopóki spełniają warunki w nim określone. Skoro ust. 3 nie wskazuje żadnych wymogów, to nie mają one zastosowania. W wyrokach w sprawie *Teixeira i Ibrahim* Trybunał także wskazywał, że prawo pobytu wywiedzione z tego przepisu nie jest uzależnione od przesłanki niezależności ekonomicznej. Jednakże jak

⁹⁷⁸ W pierwotnym projekcie Komisji artykuł ten brzmiał: „wyjazd obywatela Unii z przyjmującego Państwa Członkowskiego nie prowadzi do utraty prawa pobytu przez jego/jej dzieci, które są obywatelami jednego z Państw Członkowskich, jeżeli dzieci te zamieszkują w przyjmującym Państwie Członkowskim i są zapisane do instytucji edukacyjnej na poziomie szkoły średniej lub ponadśredniej, w celu studiowania tam, aż do momentu zakończenia ich studiów”, Proposal for a European Parliament and Council Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, COM (2011) 257 (Dz.Urz. UE C Nr 270Ez 2001 r., s. 150).

wskazują *P. Starup* i *M. Elsmore* obecne w obu wyrokach dążenie Trybunału do oddzielenia uprawnionych na podstawie art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 od zakresu zastosowania dyrektywy 2004/38/WE może wskazywać na to, że zostały utrzymane różnice w statusie rodzin obywateli Unii aktywnych i nieaktywnych ekonomicznie. Artykuł 12 ust. 3 nie zakazuje wymagania od tych drugich spełnienia przesłanki posiadania wystarczających środków na utrzymanie. Następnie jednak autorzy podkreślają, że nawet to nie może zmienić faktu, iż literalnie art. 12 ust. 3 takiego wymogu nie zawiera⁹⁷⁹. Jednak, gdy osoby zachowujące prawo pobytu na podstawie art. 12 ust. 3 dyrektywy zwrócą się do systemu pomocy społecznej państwa przyjmującego, właściwe jego ograny mogą uznać, że stali się oni nadmiernym obciążeniem dla finansów publicznych i mogą postanowić o ich wydaleniu.

Zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Grzelczyk* nie może to być automatyczną konsekwencją wystąpienia o świadczenia socjalne. Jednakże, biorąc pod uwagę, iż artykuł ten pozwala na długoletni pobyt takich osób, może się okazać, że będą stanowić nadmierne obciążenie. Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z art. 24 ust. 2 dyrektywy państwo przyjmujące może udzielać świadczeń socjalnych przez pierwsze 3 miesiące pobytu oraz – przed nabyciem prawa stałego pobytu – udzielać pomocy dla pokrycia kosztów utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich, dla osób niebędących pracownikami najemnymi, osób pracujących na własny rachunek, jak też osób, które zachowują ten status i członków ich rodziny. Natomiast art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 gwarantuje zgodnie z orzeczeniami *Casagrande*, *Eternach* i *Moritz* oraz *di Leo* także prawo do wszelkiego typu stypendiów, jako ogólnych środków mających na celu ułatwienie uczestnictwa w kształceniu i umożliwienie integracji dziecka ze społeczeństwem państwa przyjmującego. Wydaje się także, iż nie jest możliwe powoływanie się przez państwo członkowskie na nadmierne obciążenie dla systemu socjalnego i na podstawie tego artykułu wydalenie osób mających prawo pobytu.

Obie regulacje dość istotnie różnicują zakres osób uprawnionych oraz warunki ich stosowania. Artykuł 12 ust. 3 dyrektywy przyznaje prawo pobytu wraz z kształcącym się dzieckiem jedynie jednemu rodzicowi. W świetle wyroków TSUE wydaje się, iż katalog osób uprawnionych na podstawie art. 12 rozporządzenia może być szerszy i może obejmować każdą osobę będącą głównym opiekunem dziecka, a

⁹⁷⁹ *P. Starup, M. J. Elsmore, Taking a logical*, s. 582–583.

także więcej niż jedną osobę. Dyrektywa przyznaje prawo pobytu dzieciom i rodzicowi aż do ukończenia przez nie studiów, co stoi w sprzeczności z tezą wyroku *Teixeira*, iż pochodne prawo pobytu rodziców wygasa wraz z uzyskaniem przez dziecko pełnoletności. Szczególne okoliczności mogą jednak wskazać, iż dalsza obecność rodzica jest niezbędna, aby dziecko mogło kontynuować kształcenie. Ponadto wydaje się, iż zakres zastosowania art. 12 ust. 3 dyrektywy jest znacznie węższy niż art. 10 rozporządzenia, ponieważ obejmuje jedynie sytuację wyjazdu lub śmierci obywatela Unii. *P. Starup* i *M. J. Elsmore* podkreślają, że zabrakło w tym wyliczeniu przypadków rozwodu, co prowadzi do arbitralnego zróżnicowania sytuacji członków rodziny obywateli Unii w zależności od zaistniałej okoliczności⁹⁸⁰. Należy podkreślić, iż art. 13 dyrektywy umożliwia w wypadku rozwodu zachowanie pobytu przez dzieci i rodzica sprawującego nad nim opiekę, ale przed nabyciem prawa stałego pobytu muszą spełnić przesłanki niezależności ekonomicznej.

W wyrokach *Baumbast* i *Teixeira* TSUE wyraźnie wskazał, iż rozwód nie wpływa na prawo pobytu wywodzone z art. 12 rozporządzenia. Wydaje się także, iż każda inna okoliczność, która oznaczałaby utratę przez kształcące się dziecko lub jego opiekuna prawa pobytu w państwie przyjmującym na podstawie odrębnych przepisów, uzasadnia przyznanie tego prawa na podstawie art. 12 rozporządzenia. *C. O'Brien* rozważa w tym kontekście przypadek zaprzestania pracy przez pracownika, wskazując iż z jednej strony przepisy dyrektywy wydają się chronić członków rodziny przed utratą statusu pracownika jedynie w skutek okoliczności niezależnych od jego woli, a nie przed dobrowolnym porzuceniem pracy, a z drugiej strony członkowie rodziny mogą nie mieć żadnego wpływu na podjęcie takiej decyzji przez pierwotnie uprawnionego, a więc powinni podlegać ochronie⁹⁸¹.

Ponadto, jak wskazuje *M. Niedźwiedź*, przepisy dyrektyw nie pozwalają na nabycie prawa stałego pobytu przez dziecko lub opiekuna, którzy nie są obywatelami Unii, nawet w przypadku legalnego pobytu w państwie przyjmującym przez okres 5 lat. Artykuł 18 pozwala na to jedynie członkom rodziny, do których zastosowanie ma art. 12 ust. 2 lub art. 13 ust. 2⁹⁸². Oznacza to, że prawo pobytu dzieci i opiekunów z państw trzecich wygasa wraz z ukończeniem edukacji przez te dzieci.

⁹⁸⁰ *Ibidem*, s. 583.

⁹⁸¹ *C. O'Brien*, Case C-310/08 London Borough of Harrow, s. 212.

⁹⁸² *M. Niedźwiedź*, Prawo wjazdu, s. 115–116.

Taką regulację należy ocenić negatywnie, gdyż prowadzi do konieczności opuszczenia terytorium państwa członkowskiego dzieci urodzonych na jego terytorium i zamieszkujących tam nawet kilkanaście lat, a więc całkowicie zintegrowanych ze społeczeństwem tego państwa. Należy wątpić, czy jest ono zgodne z Europejską konwencją praw człowieka i Kartą praw podstawowych. Różnice pomiędzy tymi dwiema podstawami uprawnień związanych z edukacją podkreśla jeszcze nieuchylenie ówczesnego art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 przez dyrektywę 2004/38/WE. W przypadku, gdyby ich zakres zastosowania niczym się nie różnił, pierwszy z nich stałby się całkowicie zbędny. Ponieważ jednak różnice pozostają nadal, pojawia się pytanie czy jakieś inne przepisy praw unijnego mogą być podstawą rozszerzenia dorobku orzeczniczego związanego z art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011 na inne kategorie osób, niż tylko członków rodziny obecnego lub byłego pracownika migrującego.

III. Dzieci osób prowadzących własną działalność gospodarczą

Pytania prejudycjalne o możliwość rozszerzenia tez z orzeczeń *Teixeira i Ibrahim* na dzieci osób prowadzących działalność gospodarczą skierowały do Trybunału Sprawiedliwości sądy Zjednoczonego Królestwa. W połączonych sprawach *Czop i Punakova*⁹⁸³ podstawą była odmowa przyznania dodatku socjalnego matkom dzieci, z których w obu przypadkach najstarsze rozpoczęło edukację w państwie przyjmującym w systemie powszechnego kształcenia w okresie prowadzenia przez matki działalności gospodarczej na własny rachunek. Odmowa przyznania dodatku została uzasadniona przez sąd krajowy uznaniem obu matek za osoby „zagraniczne”⁹⁸⁴.

Trybunał, na podstawie stanów faktycznych wywiódł, że nie jest słusznym uznanie obu matek za nieuprawnione do otrzymania dodatku socjalnego z wymienionego powodu. Wyrok ten nie zrównał jednak praw dzieci pracowników najemnych z prawami dzieci osób prowadzących własną działalność gospodarczą. W sprawach tych TSUE orzekł, iż art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 przyznaje prawo pobytu na terytorium państwa przyjmującego osobie rzeczywiście sprawującej pieczę

⁹⁸³ Wyrok TSUE z 6.9.2012 r., *Secretary of State for Work and Pensions przeciwko Lucji Czop, Margicie Punakovej*, sprawy połączone C-147/11 i C-148/11, ECLI:EU:C:2012:538.

⁹⁸⁴ *Ibidem*, pkt 14 i 19.

nad dzieckiem w trakcie edukacji. Dziecko jednak musi być dzieckiem pracownika migrującego lub byłego pracownika migrującego. Artykuł ten nie przyznaje natomiast takiego prawa osobie sprawującej rzeczywistą pieczę nad dzieckiem osoby prowadzącej działalność na własny rachunek.

W sprawie *Punakova* prawo pobytu matki dziecka prowadzącej działalność gospodarczą na własny rachunek w czasie, gdy jej najstarsze dziecko podjęło edukację, zostało wywiedzione z faktu, iż ojciec dziecka był w tym czasie zatrudniony jako pracownik najemny. W sprawie *Czop* odmówiono uznania prawa pobytu matce, która prowadziła działalność gospodarczą w czasie, gdy jej najstarsze dziecko podjęło naukę. Uznano jednak, że przysługuje jej prawo pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE. Zdaniem TSUE obywatel Unii będący obywatelem państwa członkowskiego, które niedawno przystąpiło do Unii, może na podstawie tego przepisu powołać się na prawo stałego pobytu. Warunkiem jest zamieszkiwanie w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres 5 lat, którego część miała miejsce przed przystąpieniem tego pierwszego państwa do Unii. Zamieszkiwanie to musi być także zgodne z warunkami przewidzianymi w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE. Nie odmówiono więc matkom dzieci prawa do świadczenia socjalnego na podstawie prawa pobytu przysługującego obywatelom Unii. Nie zrównano jednak pozycji rodzica dzieci w trakcie edukacji, który jest lub był pracownikiem migrującym z sytuacją rodzica-pracownika, prowadzącego działalność gospodarczą na własny rachunek.

Nie ma żadnego uzasadnionego powodu dla czego dzieci pracowników miałyby mieć zagwarantowany szeroki zakres praw związanych z kształceniem, a dzieci osób prowadzących własną działalność miałyby być tego pozbawione. Jak słusznie zauważył rzecznik generalny *Geelhoed* w opinii w sprawie *Baumbast* przy podejmowaniu decyzji, o tym czy podjąć pracę za granicą, pewność co do edukacji dzieci pełni istotną rolę. Utrudnienia dotyczące pobytu członków rodziny mogą odstraszać od podejmowania działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił jednak, iż z jasnego i precyzyjnego brzmienia art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 wynika, że przepis ten znajduje zastosowanie wyłącznie do dzieci pracowników najemnych. Wykładnia językowa tego przepisu, zgodnie z którą obejmuje on wyłącznie dzieci pracowników, którzy są

lub byli zatrudnieni, znajduje ponadto oparcie w ogólnej systematyce rozporządzenia Nr 1612/68. Rozporządzenie to zostało przyjęte na podstawie art. 49 TEWG. Drugim argumentem jest fakt, że treść art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 nie została przejęta przez dyrektywę 2004/38/WE, ale przez rozporządzenie Nr 492/11. Rozporządzenie to również dotyczy swobodnego przepływu pracowników, którego podstawą jest art. 46 TFUE odpowiadający art. 40 TWE. Dodatkowo, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykładnia przepisu prawa Unii nie może skutkować pozbawieniem *effet utile* jego jasnego i precyzyjnego brzmienia⁹⁸⁵. Ponieważ art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 obejmuje tylko pracowników najemnych, nie można go interpretować jako znajdujący zastosowanie również do osób prowadzących działalność na własny rachunek⁹⁸⁶.

Przeciwko analogicznemu stosowaniu dorobku orzeczniczego dotyczącego pracowników do sytuacji przedsiębiorców przemawiał już sposób argumentacji zastosowany przez TSUE w sprawach *Teixeira i Ibrahim*. Trybunał oparł się na twierdzeniu, iż dyrektywa 2004/38/WE nie uchyliła ani nie zmieniła art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68. Zawarty w niej wymóg posiadania wystarczających środków na utrzymanie nie ma więc zastosowania w stosunku do dzieci osób zatrudnionych. W stosunku do dzieci osób prowadzących własną działalność brak jest odrębnego przepisu mogącego być źródłem prawa pobytu i uprawnień z tym związanych, co oznacza, że podlegają oni dyrektywie 2004/38/WE. Jedyłą taką podstawą mógłby być art. 49 TFUE, ale oznaczałoby to wprowadzenie wyłomu w dyrektywie 2004/38/WE, czego dotąd Trybunał konsekwentnie unikał.

§ 5. Obywatelstwo Unii Europejskiej jako źródło uprawnień edukacyjnych dzieci

Obywatelstwo Unii Europejskiej wprowadzone zostało przez Traktat z Maastricht, który wszedł w życie 1.11.1993 r. W 2018 r. minęło więc 25 lat jego funkcjonowania jako instytucji prawnej. Dodatkowo w 2019 r. upłynęło 15 lat od przyjęcia dyrektywy 2004/38/WE, której celem jest kompleksowe uregulowanie

⁹⁸⁵ Zob. podobnie wyroki: z 8.12.2005 r., *EBC przeciwko Niemcom*, C-220/03 ECLI:EU:C:2005:748; z 26.10.2006 r., *Wspólnota Europejska przeciwko państwu belgijskiemu*, C-199/05, ECLI:EU:C:2006:678, pkt 42.

⁹⁸⁶ Pk. 30–33 wyroku *Wspólnota Europejska przeciwko państwu belgijskiemu*.

zagadnień związanych z wykonywaniem prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu przyznanego obywatelom Unii w obecnym art. 21 TFUE. Obecnie nie podlega dyskusji, że z obywatelstwem unijnym powiązane są pewne prawa przyznane bezpośrednio jednostkom, z których największe znaczenie ma prawo do swobodnego przemieszczania się, gwarantowane w art. 20 TFUE. Prawa te mają jedynie charakter uzupełniający w stosunku do praw wynikających dla jednostek z posiadanego obywatelstwa państwa członkowskiego⁹⁸⁷.

Swobodne przemieszczanie się obywateli Unii jest postrzegane przez obywateli państw członkowskich jako jedno z największych osiągnięć Unii Europejskiej⁹⁸⁸. Od początku budziło jednak szereg kontrowersji. Z jednej strony, miało być jednym z motorów integracji europejskiej i zbliżania Europy do jej obywateli, z drugiej zaś, było powodem obaw związanych między innymi ze zjawiskiem tak zwanej turystyki socjalnej. Turystyka socjalna budzi realną obawę, że obywatele Unii będą przemieszczać się do tych państw członkowskich, które dysponują bardziej hojnymi systemami socjalnymi, jedynie w celu ich otrzymania⁹⁸⁹. Ponadto, w przypadku dzieci będących obywatelami UE, istotna staje się problematyka pochodnego prawa pobytu ich rodziców, którzy nie są obywatelami Unii.

I. Pochodne prawo pobytu rodziców, którego źródłem jest obywatelstwo UE

Zakres uprawnień obywateli państw trzecich – w przeciwieństwie do obywateli unijnych, których prawa gospodarcze i socjalne dynamicznie zwiększają się w miarę rozwoju Unii oraz jej dorobku prawnego – rozszerza się *ad hoc*⁹⁹⁰. *D. Kochenov* zauważa nawet, że rynek wewnętrzny UE jako obszar bez granic wewnętrznych pozostaje dla obywateli państw trzecich tylko mirażem, gdyż nie mogą oni z niego korzystać w sposób bezpośredni⁹⁹¹. *É. Balibar* określa to mianem *apartheid*

⁹⁸⁷ Tak *C. Barnard*, *The Substantive Law*, s. 434.

⁹⁸⁸ Komisja Europejska, Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2017 r. Wzmocnienie praw obywateli w Unii demokratycznych zmian, s. 23, https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51132 (dostęp: 18.7.2019 r.).

⁹⁸⁹ *M. Gniadzik*, *Ewolucja statusu obywateli*, s. XXXI.

⁹⁹⁰ Zob. *M. Hedemann-Robinson*, *Third-Country Nationals*, s. 323.

⁹⁹¹ Zob. *D. Kochenov*, *Rounding up the Circle*, s. 22.

*europeén*⁹⁹². *B. Melis* z kolei zauważa, że sytuacja prawna obywateli państw trzecich w Unii jest „bardzo chaotyczna”⁹⁹³. Pozycja prawna obywateli państw trzecich na terytorium Unii jest zatem zróżnicowana i zależy od posiadanego przez nich statusu oraz reżimu prawnego odnoszącego się do tego statusu⁹⁹⁴. Członkowie rodziny obywatela Unii są uprawnieni do korzystania na terytorium UE z odpowiednich uprawnień w zakresie wjazdu i pobytu na podstawie stosownych regulacji unijnych bez względu na ich narodowość⁹⁹⁵.

Pochodne prawo pobytu rodzicom dziecka zostało przyznane przez Trybunał po raz pierwszy w sprawie *Zu i Chen*⁹⁹⁶. Trybunał orzekł iż art. 20 TFUE i uchylona już dyrektywa 90/364/EWG przyznają prawo pobytu na czas nieograniczony na terytorium państwa przyjmującego dziecko, które jest obywatelem państwa członkowskiego UE. W sprawie *Zu i Chen* dziecko było objęte stosownym ubezpieczeniem zdrowotnym i zapisane do prywatnej placówki medycznej. Pozostawało ono na utrzymaniu jednego z rodziców, będącego obywatelem państwa trzeciego, jednak jego środki były wystarczające, aby dziecko nie stało się obciążeniem dla finansów publicznych państwa przyjmującego. Te same przepisy umożliwiły więc rodzicom sprawującym opiekę nad tym obywatelem UE, przebywanie razem z nim w państwie przyjmującym. Argumentacja TSUE była podobna do tej przyjętej na gruncie wyroków dotyczących dzieci w trakcie edukacji. Odmówienie obywatelowi państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, sprawującemu opiekę nad dzieckiem, które samo ma prawo pobytu, możliwości przebywania z tym dzieckiem w państwie przyjmującym, pozbawiałoby skuteczności prawa pobytu dziecka. Zdaniem Trybunału oczywiste jest, że korzystanie z prawa pobytu przez małoletnie dziecko pociąga za sobą pochodne prawo pobytu osoby sprawującej opiekę.

W wyroku w sprawie *Zambrano*⁹⁹⁷ TSUE orzekł że art. 20 TFUE sprzeciwia się temu, aby państwo członkowskie odmówiło obywatelowi państwa trzeciego

⁹⁹² Zob. *É. Balibar*, *Nous, citoyens d'Europe*, s. 190–191.

⁹⁹³ Zob. *B. Melis*, *Negotiating Europe's Immigration Frontiers*, The Hague 2001, s. 33.

⁹⁹⁴ Zob. *M. Niedźwiedz*, *Prawo wjazdu*, s. 87.

⁹⁹⁵ Zob. dyrektywa 2004/38/WE. Szerzej na ten temat zob. *G. Barrett*, *Family Matters*, s. 369–421; *J. Bucińska*, *Status prawny*, s. 58–74; *I. Wróbel*, *Wspólnotowe prawo*, s. 154–169.

⁹⁹⁶ Wyrok TSUE z 19.10.2004 r., *Kunqian Catherine Zhu i Man Lavette Chen przeciwko Secretary of State for the Home Department*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639, pkt 41, 45–47.

⁹⁹⁷ Wyrok TSUE z 8.3.2011 r., *Gerardo Ruiz Zambrano przeciwko Office national de l'emploi (ONEm)*, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, pkt 42–45.

sprawującemu opiekę nad swoimi małymi dziećmi – obywatelami Unii – prawa pobytu w państwie członkowskim zamieszkania i równocześnie obywatelstwa dzieci. Nie jest także dopuszczalna odmowa zezwolenia na pracę opiekuna, ponieważ taka decyzja faktycznie pozbawiłaby dzieci możliwości korzystania z istoty praw obywatela Unii. Odmowa przyznania rodzicowi prawa pobytu powodowałaby bowiem w rezultacie konieczność opuszczenia przez te dzieci terytorium Unii wraz z rodzicami. Brak zezwolenia na pracę powodowałby ryzyko, że rodzic nie będzie dysponował koniecznymi środkami na pokrycie potrzeb swoich oraz rodziny. Konsekwencją tego byłaby również konieczność opuszczenia przez dzieci terytorium Unii. Skutkowałoby to brakiem możliwości wykonywania istoty praw przyznanych dzieciom w związku ze statusem obywatela Unii.

Należy zauważyć, iż po pierwsze, pochodne prawo pobytu mogą uzyskać jedynie rodzice niepełnoletnich dzieci, które są obywatelami jednego z państw członkowskich, a więc w rezultacie obywatelami Unii. Jest to istotna różnica w stosunku do art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011, który obejmował dzieci w trakcie edukacji bez względu na przynależność państwową. Natomiast w obu tych przypadkach obywatelstwo rodzica nie ma znaczenia. Jednak cała konstrukcja pochodnego prawa pobytu opartego na obywatelstwie unijnym ma sens jedynie w stosunku do rodziców pochodzących z państw trzecich, ponieważ jeżeli byliby oni obywatelami Unii, posiadaliby własne prawo pobytu, niezależne od sytuacji dzieci. Natomiast te same wątpliwości co do kręgu osób, którym może przysługiwać prawo pobytu, które wzbudziło orzeczenie *Baumbast*, analogicznie dotyczą też pochodnego prawa pobytu opartego na obywatelstwie Unii⁹⁹⁸. Brak jest także odpowiedzi na pytanie o długość takiego prawa pobytu. *K. Hailbronner* i *D. Thym* opowiadają się za wygaśnięciem tego prawa wraz z rzeczywistym końcem zależności dzieci od opiekunów⁹⁹⁹.

Z drugiej strony wydaje się logiczne analogiczne zastosowanie argumentacji przyjętej przez TSUE w wyroku *Teixeira*. Co do zasady prawo to wygasłoby wraz z

⁹⁹⁸ Por. *K. Vanvoorden*, Case C-200/02, s. 319–320; *F. Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt, s. 151; por. *H. van Eijken*, *S.A. de Vries*, A New Route, s. 712, 719; także *K. Hailbronner*, *D. Thym*, Case Law, C-34/09, s. 1267, gdzie autorzy stoją na stanowisku, że obejmuje ono wyłącznie rodziców.

⁹⁹⁹ *K. Hailbronner*, *D. Thym*, Case Law, C-34/09, s. 1267, por. *N. N. Shuibhne*, Derogating, s. 202; *B. Hofstötter*, A Cascade of Rights, s. 555, gdzie autor opowiada się za analogicznym stosowaniem art. 2 ust. 2 lit. c dyrektywy 2004/38/WE, a więc pochodne prawo rodziców wygasłoby wraz z ukończeniem 21 roku życia przez dziecko lub w chwili gdy przestaje być ono na utrzymaniu rodzica.

uzyskaniem pełnoletności, chyba że szczególne okoliczności wskazywałyby na konieczność dalszej opieki nad dzieckiem np. z powodu jego choroby czy niepełnosprawności. Jednak większość rodziców pochodzących z państw trzecich mogłaby najprawdopodobniej uzyskać prawo stałego pobytu na podstawie dyrektywy 2004/38/WE albo status rezydenta długoterminowego na podstawie dyrektywy 2003/109/WE¹⁰⁰⁰. Co istotne wyroki w sprawie *Zu i Chen* oraz w sprawie *Zambrano* dotyczyły sytuacji, w których rodziny miały wystarczające środki na utrzymanie się i były objęte ubezpieczeniem zdrowotnym. Trybunał nie wykluczył *explicite*, że tak samo mogłaby zostać rozstrzygnięta sprawa rodziny nieposiadającej wystarczających środków¹⁰⁰¹. Jednak argumentacja uzasadniająca przyznanie rodzicowi zezwolenia na pracę świadczy o tym, iż takie rodziny nie mają prawa do korzystania z systemu socjalnego państwa przyjmującego¹⁰⁰².

Oczywiście można by w takiej sytuacji zastosować tezę z orzeczenia *Grzelczyk*, według której państwa członkowskie mogą czuwać, aby dana osoba nie stała się nadmiernym obciążeniem dla ich systemu pomocy społecznej. Samo jednak zwrócenie się przez taką osobę o przyznanie świadczenia socjalnego nie może automatycznie skutkować decyzją o jego wydaleniu z państwa przyjmującego. Jest to zasadnicza różnica w stosunku do praw gwarantowanych przez art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011. Interesująca jest opinia *B. Hofstöttera* na temat przyznania pozwolenia na pracę. Wskazywał on, iż decyzja ta prowadzi do sytuacji, w której prawo pobytu dziecka jest uzależnione od posiadania przez rodzica wystarczających środków utrzymania. Jednocześnie prawo pobytu opiekuna jest pochodną prawa pobytu dziecka, ograniczonego warunkiem posiadania wystarczających środków. Zatem opiekun dziecka uruchamia jego prawo pobytu i jednocześnie sam z niego korzysta¹⁰⁰³. Jest to wynikiem przyjęcia koncepcji praw kaskadowych.

¹⁰⁰⁰ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z 25.11.2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.Urz. UE L Nr 16 z 2004 r., s. 44 ze zm.).

¹⁰⁰¹ Por. *K. Hailbronner, D. Thym*, Case Law, C-34/09, s. 1268; *H. van Eijken, S.A. de Vries*, A New Route, s. 713–714; trochę odmiennie *N. Vitzthum*, Die Entdeckung, s. 563–564, który uznaje, że ustanowiony w wyroku *Zambrano* zakaz zmuszania obywateli Unii do opuszczenia jej terytorium pociąga za sobą obowiązek przyznania w takiej sytuacji prawa pobytu dzieciom i ich rodzicom niezależnie od ich sytuacji majątkowej.

¹⁰⁰² Por. *E. Guild*, Citizenship and fundamental rights, s. 51–52; za brakiem takiego prawa przed uzyskaniem przez rodzica status rezydenta długoterminowego opowiadał się także *B. Hofstötter*, A Cascade of Rights, s. 556.

¹⁰⁰³ *B. Hofstötter*, A Cascade of Rights, s. 555.

Orzeczenie *Zambrano* porusza jednak jeszcze jedno zagadnienie o szczególnej wadze. W sprawie tej żądano udzielenia ochrony przeciwko państwu, którego obywatelami były dzieci. Dzieci te nigdy nie skorzystały z prawa przemieszczania się do innego państwa członkowskiego. W związku z tym wyrok ten wywołał w doktrynie kontrowersje dotyczące zakresu prawa unijnego i sytuacji czysto wewnętrznej¹⁰⁰⁴. Ochrona małoletnich obywateli Unii została rozszerzona o pochodne prawo pobytu rodziców w państwie obywatelstwa dzieci. Uzasadnienie rozstrzygnięcia Trybunału wskazywało częściowe nawiązanie do argumentacji z wyroku *Zu i Chen* poprzez stwierdzenie, że odmowa przyznania prawa pobytu rodziców spowodowałaby konieczność opuszczenia Unii przez dzieci. Stałoby się to przyczyną braku faktycznej możliwości wykonywania ich praw. Koncepcja pozbawienia możliwości wykonywania istoty praw przyznanych przez status obywatela UE pojawiła się już wcześniej w wyroku w sprawie *Rottman*¹⁰⁰⁵, była jednak relatywnie nowa.

Pierwszym istotnym orzeczeniem w tym zakresie był jednak wyrok w sprawie *McCarthy*¹⁰⁰⁶, w którym TSUE rozważał przyznanie pochodnego prawa pobytu mężowi obywatelki Unii, będącemu obywatelem państwa trzeciego. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że art. 21 TFUE nie ma zastosowania do obywatela Unii, który nigdy nie skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się. Trybunał wskazał na sytuację, w której obywatel ten zawsze przebywał w państwie członkowskim, którego przynależność państwową posiada, a ponadto posiada przynależność państwową innego państwa członkowskiego. Warunkiem jednak musi być sytuacja tego obywatela, w której nie ma miejsca na zastosowanie przez państwo członkowskie środków skutkujących pozbawieniem go skutecznego korzystania z istoty praw obywatela Unii. Nie mogą to być również środki stanowiące dla niego przeszkodę w wykonywaniu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich¹⁰⁰⁷.

¹⁰⁰⁴ Zob. *H. van Eijken, S. A. de Vries, A New Route*, s. 710–719; *K. Hailbronner, D. Thym, Case Law*, C-34/09, s. 1255–1264; *N. Vitzthum, Die Entdeckung*, s. 554–563.

¹⁰⁰⁵ Wyrok TSUE z 2.3.2010 r., *Janko Rottman przeciwko Freistaat Bayern*, C-135/08, EU:C:2010:104, pkt. 42.

¹⁰⁰⁶ Wyrok TSUE z 5.5.2011 r., *Shirley McCarthy przeciwko Secretary of State for the Home Department*, C-434/09, ECLI:EU:C:2014:2450, pkt 47–50 i 57.

¹⁰⁰⁷ Zob. *A. Wiesbrock, Disentangling*, s. 861–873.

W sprawie *Dereci*¹⁰⁰⁸ TSUE odmówił uznania prawa pobytu różnych członków rodzin obywateli Unii, pochodzących z państw trzecich, którzy chcieli pozostać wraz z nimi w państwie członkowskim pochodzenia i zamieszkania tych obywateli UE. Obywatele Ci nigdy nie skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się¹⁰⁰⁹. Odmowa taka nie może jednak skutkować pozbawieniem skutecznego korzystania z istoty praw tego obywatela Unii. Jednym z przypadków rozpatrywanych w tej sprawie przez Trybunał była sytuacja obywatela tureckiego, którego żona i troje małoletnich dzieci posiadali obywatelstwo austriackie, ale nie byli zdani na niego w zakresie utrzymania się. Zdaniem TSUE sam fakt, że dla obywatela państwa członkowskiego mogłoby wydawać się pożądane – ze względów ekonomicznych lub w celu utrzymania jedności rodziny na terytorium Unii – aby członkowie jego rodziny bez obywatelstwa państwa członkowskiego mogli z nim przebywać na terytorium Unii, jest niewystarczający dla stwierdzenia, że obywatel Unii byłby zmuszony do opuszczenia terytorium Unii w razie braku takiego prawa. Nie uzasadnia to więc przyznania im pochodnego prawa pobytu. Trybunał jednak nie wykluczył, iż odmowa przyznania takiego prawa może naruszać prawo do ochrony życia rodzinnego z art. 7 KPP UE i art. 8 EKPC, jednak pozostawił to zagadnienie do oceny sądowni krajowemu.

W sprawie *Iida*¹⁰¹⁰ rzecznik generalna V. Trstenjak¹⁰¹¹ stanęła na stanowisku, że dotychczasowe orzecznictwo Trybunału nie pozwala na wywiedzenie prawa pobytu opiekuna – obywatela państwa trzeciego – w państwie pochodzenia małoletniego obywatela Unii, który przeniósł się wraz z drugim rodzicem do innego państwa członkowskiego. Nie skutkuje to naruszeniem istoty praw przysługujących dziecku w związku z posiadaniem statusu obywatela Unii. Takie naruszenie miałoby miejsce, gdyby odmowa przyznania rodzicowi prawa pobytu powodowała w rezultacie konieczność opuszczenia przez dziecko terytorium UE. Miałoby to również miejsce w sytuacji pozbawienia dziecka skuteczności prawa pobytu w inny sposób. Zdaniem rzecznik Karta praw podstawowych może być podstawą pochodnego prawa pobytu rodzica w celu utrzymania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu

¹⁰⁰⁸ Wyrok TSUE z 15.11.2011 r., *Murat Dereci i inni przeciwko Bundesministerium für Inneres*, C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734, pkt. 64-69, 72.

¹⁰⁰⁹ Zob. Szerzej: *M. Gniadzik*, Ewolucja statusu obywateli.

¹⁰¹⁰ Wyrok TSUE z 8.11.2012 r., C-40/11.

¹⁰¹¹ Opinia rzecznik generalnej Vericy Trstenjak przedstawiona 15.5.2012 r., w sprawie Yoshikazu Iida przeciwko Stadt Ulm, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:296, pkt 62-68, 74-76, 78-79, 88.

dziecka z rodzicem, jeżeli skutkowałyby to ograniczeniem swobody przemieszczania się dziecka i było nieproporcjonalnym naruszeniem praw przyznanych przez Kartę.

Trybunał orzekł w tej sprawie, że obywatel państwa trzeciego nie może domagać się przyznania mu prawa pobytu wywodzonego od obywatela Unii w przypadkach, które nie są uregulowane w dyrektywie 2004/38/WE i w których nie istnieje także żaden inny łącznik z postanowieniami prawa Unii dotyczącymi obywatelstwa. W sprawie *Iida* obywatel państwa trzeciego przebywał w państwie członkowskim UE zgodnie z prawem krajowym. Brak jego prawa pobytu wywodzonego z prawa Unii nie zachęcił jego córki ani małżonki do skorzystania z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się w celu przeprowadzki do niego z innego państwa członkowskiego. *Y. Iida* posiadał prawo pobytu przyznane na podstawie prawa krajowego, które podlegało *prima facie* przedłużeniu. Mógł też co do zasady ubiegać się o przyznanie statusu rezydenta długoterminowego w rozumieniu dyrektywy 2003/109/WE. W tych okolicznościach zdaniem TSUE nie można było zasadnie utrzymywać, że decyzja będąca przedmiotem sporu może pozbawić córkę lub małżonkę *Iidy* możliwości skutecznego korzystania z istoty praw związanych z ich statusem obywatela Unii. Nie mogło to też stanowić przeszkody w wykonaniu przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Trybunał przypomniał, że czysto hipotetyczna perspektywa wykonania prawa do swobodnego przemieszczania się nie jest powiązana z prawem Unii na tyle, aby uzasadniać zastosowanie jego postanowień¹⁰¹². Odnosi się to także do czysto hipotetycznej perspektywy ograniczenia rzeczowego prawa.

W kwestii praw podstawowych, w szczególności prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz praw dziecka, przewidzianych odpowiednio, w art. 7 i 24 KPP UE, TSUE przypomniał, że postanowienia tego aktu skierowane są – na mocy jej art. 51 ust. 1 – do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Zgodnie z art. 51 ust. 2 Karty nie rozszerza ona zakresu stosowania prawa Unii poza kompetencje Unii. Nie ustanawia też żadnych nowych kompetencji czy zadań dla Unii. Nie zmienia również kompetencji i zadań określonych w traktatach. Zadaniem Trybunału jest zatem dokonywanie zgodnej z Kartą wykładni prawa Unii w granicach kompetencji przyznanych w Karcie. Mimo, że wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela Unii ma na celu wykonanie prawa Unii, nie zmienia

¹⁰¹² Zob. wyrok TSUE z 29.5.1997 r., *Kremzow*, C-299/95, ECLI:EU:C:1997:254, pkt 16.

to faktu, że sytuacja obywatela państwa trzeciego nie jest regulowana przez prawo Unii. Obywatel państwa trzeciego nie spełnia przesłanek wymaganych do uzyskania tej Karty na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38/WE. Ponadto *Iida* nie wystąpił z wnioskiem o przyznanie mu statusu rezydenta długoterminowego zgodnie z dyrektywą 2003/109/WE, do czego był uprawniony. Dlatego jego sytuacja nie wykazała żadnego łącznika z prawem Unii. Zatem odmowa wydania Karty pobytu członka rodziny obywatela Unii nie mieści się w zakresie stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 Karty¹⁰¹³. Z tego powodu nie można badać zgodności tej odmowy z prawami podstawowymi w świetle praw ustanowionych w KPP.

Wydaje się, że warunkiem przyznania pochodnego prawa pobytu członkowi rodziny w sytuacji, w której obywatel Unii nie skorzystał w żaden sposób ze swobody przepływu, jest ryzyko, że w razie odmowy obywatel ten nie będzie mógł korzystać z istoty praw przyznanych w ramach obywatelstwa Unii. Skutkiem tego będzie więc opuszczenie terytorium UE (przy czym w świetle orzeczenia *Mc Carthy* konieczność opuszczenia jednego z państw członkowskich i przeniesienia się do drugiego nie były wystarczające¹⁰¹⁴). Jest to bardzo wąskie ujęcie, które ogranicza znacznie krąg beneficjentów tak skonstruowanego prawa pobytu. Ważne jest też stwierdzenie Trybunału, że same względy ekonomiczne lub chęć zachowania jedności rodziny, nie są wystarczającą przesłanką do przyznania pochodnego prawa pobytu członkom rodziny pochodzącym z krajów trzecich. Oznacza to bardzo restrykcyjną interpretację pojęcia zależności od członka rodziny. Zdaniem części doktryny została ona ograniczona do sytuacji, w której członek utrzymuje finansowo obywatela Unii, a wsparcie osobiste i więzy emocjonalne nie mają znaczenia¹⁰¹⁵.

Za bardziej liberalnym podejściem opowiedział się rzecznik generalny *Mengozzi* w opinii w sprawie *Dereci*¹⁰¹⁶. Stanowisko Trybunału komentowano jako wyraz niechęci Trybunału do dalszego ingerowania w podział kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie¹⁰¹⁷. W doktrynie wskazywano, iż drugą możliwością

¹⁰¹³ Szerzej o zastosowaniu KPP zob. *R. Grzeszczak, A. Szmigielski*, Sądowe stosowanie, s. 11–19.

¹⁰¹⁴ Zwraca na to uwagę *N. N. Shuibhne*, (Some Of) The Kids Are, s. 362, 366.

¹⁰¹⁵ Tak. *S. Adam, P. van Elsuwege*, Citizenship rights, s. 181–182. Należy jednak zauważyć, iż w przypadku dzieci konieczne jest nie tylko finansowe utrzymywanie, ale także osobista opieka w życiu codziennym, i tym ich sytuacja różni się od dorosłych obywateli UE, którzy bez takiej opieki członka rodziny z państwa trzeciego są w stanie sobie poradzić, za wyjątkiem przypadku ciężkiej choroby lub niepełnosprawności; por. *A. Wiesbrock*, Disentangling, s. 867–869.

¹⁰¹⁶ Opinia rzecznika generalnego *Paola Mengozziego* przedstawiona w dniu 29.9.2011 r., ECLI:EU:C:2011:626, pkt 47–48; zob. *N. N. Shuibhne*, (Some Of) The Kids Are, s. 361.

¹⁰¹⁷ Zob. *S. Adam, P. van Elsuwege*, Citizenship rights, s. 176, 182.

wskazaną w orzeczeniu *McCarthy* było, iż odmowa będzie skutkowałą przeszkodą w korzystaniu przez obywatela UE ze swobody przepływu osób¹⁰¹⁸. Zdaniem *S. Adama* i *P. van Elsuwege*'a taka interpretacja TSUE jest bardziej elastyczna i korzystniejsza dla obywateli UE¹⁰¹⁹. Jednakże należy przychylić się do opinii, że różnica pomiędzy tymi dwiema przesłankami zastosowania ochrony wynikającej z prawa unijnego jest raczej wątpliwa. Jednym z elementów składających się na istotę praw obywatela Unii jest bez wątpienia prawo do korzystania ze swobody przepływu osób¹⁰²⁰.

Charakterystyczną cechą omówionych orzeczeń jest brak oceniania przez TSUE tych spraw w świetle prawa do życia rodzinnego. To prawo nie zostało też uznane za element istoty statusu obywatela Unii. Sytuacja małoletnich obywateli Unii jest jednak specyficzna, gdyż są one zależne od osoby dorosłej. Odmowa przyznania pochodnego prawa pobytu ich opiekunom oznacza faktyczne zanegowanie ich prawa pobytu i swobody przemieszczania się i w rezultacie zazwyczaj konieczność wyjazdu z UE¹⁰²¹.

Zgodnie z wyrokiem *Dereci* prawo unijne nie sprzeciwia się sytuacji, gdy dziecko – mimo odmowy przyznania pochodnego prawa pobytu rodzicowi – pozostanie pod opieką i na utrzymaniu drugiego rodzica. Interesująca wydaje się próba, podjęta przez rzecznik generalną w opinii w sprawie *Iida*, wywiedzenia pochodnego prawa pobytu dla drugiego rodzica z prawa dziecka do utrzymywania z nim stałych kontaktów. Trybunał jednak nie zgodził się z tym stanowiskiem.

Zakres pochodnego prawa pobytu wywiedzonego z obywatelstwa Unii według omówionych orzeczeń jest zdecydowanie węższy niż prawo pobytu opiekunów dziecka wynikające z art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011. Dzieci obywateli Unii, niezależnych finansowo, nie mają więc zapewnionych takich samych uprawnień, które przyznano kształcącym się dzieciom pracowników migrujących. Przede wszystkim, pochodne prawo pobytu nie przysługuje rodzicom dzieci, które są obywatelami państwa trzeciego. Możliwość objęcia tym samym prawem pochodnym innych osób niż tylko rodzice oraz więcej niż jednej osoby wydaje się również mniej

¹⁰¹⁸ *N. N. Shuibhne*, (Some Of) The Kids Are, s. 366–367; *S. Adam, P. van Elsuwege*, Citizenship rights, s. 180.

¹⁰¹⁹ *S. Adam, P. Van Elsuwege*, Citizenship rights, s. 182–183.

¹⁰²⁰ *N. N. Shuibhne*, (Some Of) The Kids Are, s. 365; por. *S. Adam, P. van Elsuwege*, Citizenship rights, s. 181.

¹⁰²¹ Odmienne por. *S. Adam, P. van Elsuwege*, Citizenship rights, s. 181, aczkolwiek autorzy nie przedstawili żadnego przykładu, w którym dziecko może przebywać samodzielnie w innym państwie członkowskim bez obecności rodziców, por. *K. Hailbronner, D. Thym*, Case Law, C-34/09, s. 1268.

prawdopodobna niż w przypadku art. 10 rozporządzenia. Fundamentalne znaczenie ma także wymóg niezależności finansowej przez cały okres przysługiwania pochodnego prawa pobytu oraz brak dostępu do świadczeń socjalnych, który zdaje się wynikać z argumentacji przyjętej przez Trybunał Sprawiedliwości. Natomiast sytuacja dzieci w trakcie edukacji i ich rodziców korzystających z prawa pobytu przyznanego przez art. 10 jest w świetle wyroków *Teixeira* i *Ibrahim* zdecydowanie bardziej korzystna, ponieważ mają oni prawo do otrzymywania wszelkiego typu świadczeń o charakterze nieskładkowym, które wydaje się być nawet szersze niż to przyznane w art. 24 dyrektywy 2004/38/WE.

II. Artykuły 20 i 21 TFUE jako możliwa podstawa do wywodzenia praw dzieci

Artykuły 20 i 21 TFUE mogłyby prawdopodobnie gwarantować taki sam zakres uprawnień jak art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011 kształcącym się dzieciom obywateli Unii nieaktywnym ekonomicznie. Wystarczające środki na utrzymanie, niezależnie od obywatelstwa, pozwalalaby na pobyt i dostęp do edukacji na podstawie dyrektywy 2004/38/WE dzieciom uprawnionego obywatela Unii. Zgodnie z wyrokiem *Zu i Chen*, a także na podstawie art. 12 ust. 3 i 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE status obywatela Unii przysługujący dziecku zapewniałby pochodne prawo pobytu drugiemu rodzicowi (pochodzącemu z państwa trzeciego), w razie ryzyka utraty prawa pobytu tego rodzica (np. w wypadku rozwodu lub śmierci pierwotnie uprawnionego rodzica). Dwa powyżej wspomniane artykuły dyrektywy miałyby także zastosowanie do przypadku, w którym zarówno dziecko obywatela Unii jak i rodzic nie posiadali obywatelstwa UE. Jak już to zostało wskazane, art. 12 ust. 3 ma dość wąski zakres. W przypadku potencjalnej utraty źródła wystarczających środków na utrzymanie, być może można by zastosować to samo uzasadnienie co w wyrokach *Teixeira* i *Ibrahim*. Utrata prawa pobytu przez dziecko i jego rodziców uniemożliwiałaby korzystanie przez dziecko z jego prawa do edukacji.

Jednakże w powyższych wyrokach Trybunał uzasadniał swoje rozstrzygnięcie brakiem przesłanki wystarczalności finansowej w art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011. Natomiast w tym przypadku podstawą prawa pobytu dziecka byłby art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE (w przypadku gdyby dziecko było obywatelem Unii), bądź art. 7 ust. 2 lub art. 13 ust. 2 (w przypadku braku obywatelstwa

unijnego), które taki wymóg przewidują. Wątpliwości może budzić też kwestia, czy art. 24 dyrektywy przyznaje dziecku indywidualne prawo do edukacji, czy też jest to wyłącznie uprawnienie pochodne, zależne od statusu pierwotnie uprawnionego. Możliwe byłoby jednak uznanie przez TSUE, że przepisy Traktatu przyznają dzieciom obywateli UE prawo do kontynuowania edukacji, prawo pobytu w jej trakcie oraz prawo do opieki przez rodziców, które są niezależne od kryterium niezależności finansowej. Wtedy takie dziecko musiałoby spełniać warunki z dyrektywy 2004/38/WE jedynie w momencie podjęcia edukacji. Utrata środków na utrzymanie się w późniejszym czasie nie miałaby znaczenia. Zauważyć należy, że byłoby to i tak węższe ujęcie niż w przypadku dzieci pracowników migrujących, które nie muszą rozpocząć nauki w trakcie, gdy ich rodzic miał status pracownika, żeby korzystać z art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011.

Należy rozważyć czy sytuacja uczącego się dziecka byłego pracownika migrującego, które wraz z rodzicem korzysta ze środków pomocy społecznej różni się na tyle od sytuacji kształcącego się dziecka obywatela Unii, który w pewnym momencie utracił środki pozwalające na utrzymanie się, aby uzasadniać taką różnicę w traktowaniu. To drugie dziecko mogło przebywać i uczyć się w państwie przyjmującym przez okres prawie 5 lat, co mogło stanowić znaczną część jego życia, a jednak mimo dużego stopnia zintegrowania ze społeczeństwem państwa przyjmującego, będzie musiało opuścić ten kraj nawet w środku roku szkolnego, bez możliwości choćby jego dokończenia w państwie przyjmującym. Artykuł 24 KPP UE nakazuje podporządkowywać najlepszym interesom dziecka każde działania władz publicznych i instytucji prywatnych dotyczących tego dziecka. Niewątpliwie nie służy temu konieczność przerwania nauki w państwie przyjmującym i jego opuszczenia z powodu utraty środków na utrzymanie zwłaszcza, gdy utarta ta jest spowodowana przypadkiem losowym. Można powtórzyć *per analogiam* w tym kontekście stanowisko wyrażone przez rzecznik generalną Kokott w opinii w sprawie *Teixeira*. „Gdyby każde przerwanie lub zakończenie działalności pracownika migrującego w przyjmującym państwie członkowskim prowadziło automatycznie do utraty prawa pobytu przez jego dzieci, w związku z czym musiałyby one przerwać swoje kształcenie, to należałoby obawiać się niekorzystnych skutków dla ich dalszej edukacji szkolnej i kariery zawodowej. Dzieci mogłyby być bowiem zmuszone do kontynuowania kształcenia za granicą, co z uwagi na różnorodność krajowych

systemów kształcenia i stosowanych języków nauczania może nieść ze sobą znaczne trudności”¹⁰²². Oczywiście przyznanie takiemu dziecku prawa do pozostania w państwie przyjmującym i kontynuowania nauki pociągałoby za sobą pochodne prawo pobytu jego opiekuna. Interesująca w tym zakresie jest opinia, według której pochodne prawo pobytu rodziców nie jest wyinterpretowane przez TSUE ze statusu pracownika migrującego, ale właśnie z potrzeby dzieci, by ktoś miał nad nimi opiekę¹⁰²³.

Warta rozważenia jest także sytuacja, w której rodzina traci tylko częściowo środki finansowe tak, że wystarczą one wyłącznie na utrzymanie samego kształcącego się dziecka, ale już nie na utrzymanie pozostałych członków rodziny¹⁰²⁴. Wydaje się, że skoro samo dziecko ma zagwarantowane wystarczające środki, to ma prawo do pobytu i kształcenia w państwie przyjmującym. Aby mogło to prawo faktycznie wykonywać, konieczne jest jednak przyznanie przynajmniej jednemu z rodziców prawa pobytu wraz z nim. Prawo to nie może być uzależnione od niezależności finansowej samego rodzica. Inaczej prawo dziecka do kształcenia byłoby czysto iluzoryczne.

Argument, który może świadczyć przeciwko rozszerzeniu uprawnień objętych art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011 na dzieci pozostałych migrujących obywateli UE, przedstawiła w swojej opinii w sprawie *Teixeira* rzecznik generalna *Kokott*. Wskazała ona, iż wynikające z prawa pobytu kształcących się dzieci i ich opiekunów w państwie przyjmującym prawo dostępu do świadczeń socjalnych nie niesie za sobą nieracjonalnego obciążenia dla finansów publicznych i systemu socjalnego tego państwa, ponieważ przynajmniej jedno z rodziców w ramach ich obecnej lub przeszłej działalności w charakterze pracownika przyczyniło się do finansowania budżetu poprzez odprowadzanie podatków i składek. *A contrario* pierwotnie uprawniony obywatel UE nieaktywny ekonomicznie, do takiego finansowania się nie przyłożył, a więc jego rodzinie takie uprawnienia nie mogą przysługiwać. Jednak na taką, na pozór całkiem logiczną i rozsądną argumentację, nakłada się fakt, iż w wyroku *Ibrahim* za wystarczający okres zatrudnienia uznano 7 miesięcy i w świetle tego wyroku długość wykonywania pracy nie miała znaczenia.

¹⁰²² Opinia rzecznik generalnej *Juliane Kokott*, ECLI:EU:C:2009:642, pkt 44.

¹⁰²³ *N. Reich, S. Harbacevica*, *Citizenship*, s. 632–633.

¹⁰²⁴ Sytuację, w której środków finansowych wystarcza, tylko na utrzymanie części członków rodziny w świetle art. 21 TFUE i prawa do poszanowania życia rodzinnego rozważali *E. Spaventa* i *M. Dougan*, *Educating Rudy*, s. 711.

Miała być ona jedynie efektywna i rzeczywista. Zatem argument o finansowaniu budżetu, szczególnie wobec praktycznie nieograniczonej czasowo możliwości korzystania z systemu pomocy społecznej, traci na znaczeniu¹⁰²⁵. Podkreślić należy, iż nawet nieaktywny ekonomicznie obywatel Unii – przebywając w państwie przyjmującym – także dokłada się do jego finansowania, płacąc przynajmniej podatki pośrednie i lokalne. Rzecznik zwróciła jednak uwagę, że pracownicy migrujący jako grupa mają wkład w finansowanie budżetu państwa przyjmującego, co uzasadnia zakres uprawnień związanych z art. 10 rozporządzenia.

Niewątpliwie pracownicy migrujący, jako grupa, mają zdecydowanie większy wkład w budżety państw przyjmujących niż obywatele UE nieprowadzący działalności zarobkowej i to może być argumentem uzasadniającym zróżnicowanie. Bardziej istotne mogą być potencjalne skutki finansowe dla państw członkowskich w przypadku rozszerzenia tego prawa oraz obawa przed turystyką socjalną. Jednakże ryzyko nadużyć istnieje także w przypadku rodzin pracowników migrujących. Można sobie wyobrazić bowiem rodzica samotnie wychowującego dzieci w wieku szkolnym, który przyjeżdża wraz z nimi do państwa przyjmującego, zatrudnia się na 3 miesiące i zapisuje je do szkoły. Następnie występuje o przyznanie mu pochodnego prawa pobytu, a po 5 latach stałego prawa pobytu jedynie po to, aby w zasadzie dożywotnio korzystać z systemu pomocy społecznej tego państwa. Niewątpliwie na prawo unijne nie można się powoływać w sytuacji nadużycia prawa, ale takie nadużycie w praktyce jest trudno udowodnić. W związku z tym wydaje się, że sytuacja dzieci pracowników migrujących nie różni się na tyle od przypadku dzieci obywateli Unii nieaktywnych ekonomicznie, aby uzasadniała zróżnicowanie prowadzące do diametralnie innego zakresu uprawnień. Jednakże taka zmiana, niwelująca dość znacznie różnice pomiędzy obywatelami Unii aktywnymi i nieaktywnymi ekonomicznie, godziłaby w interesy państw członkowskich oraz w same założenia dyrektywy 2004/38/WE, która obowiązuje stosunkowo od niedługo czasu oraz została poprzedzona wieloletnimi i trudnymi negocjacjami. Zatem w przypadku, gdyby Trybunał Sprawiedliwości zniwelował tę różnicę, na pewno spotkałby się z zarzutami nadmiernego aktywizmu sędziowskiego, a nawet zarzutem działania *ultra vires*. Taka perspektywa może

¹⁰²⁵ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na opinię *F. de Witte*, zdaniem której orzeczenia *Teixeira* i *Ibrahim* sugerują, iż prawo do równego traktowania w zakresie obowiązkowej edukacji nie zależy od stopnia „finansowej i społecznej wzajemności” lecz jest związane z legalnym przybyciem do państwa przyjmującego, *The End of EU Citizenship*, s. 97.

zniechęcić TSUE do podjęcia takiej próby, mimo że prowadziłyby to do zabezpieczenia słuszych interesów małoletnich dzieci w trakcie edukacji.

§ 6. Perspektywy rozwoju uprawnień edukacyjnych migrujących dzieci w świetle solidarności finansowej państw członkowskich

Prawo dostępu do edukacji dzieci w prawie Unii Europejskiej obejmuje wszystkie dzieci osób migrujących, które co najmniej w przeszłości posiadały status pracownika. Artykuł 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE gwarantuje dzieciom migrujących obywateli Unii prawo do bycia traktowanym na równi z obywatelami państwa przyjmującego w zakresie zastosowania Traktatów. Od czasu orzeczenia *Gravier*¹⁰²⁶ prawo to obejmuje także dostęp do edukacji. Prawo dostępu do edukacji wymaga jednak przyznania praw powiązanych, a więc prawa pobytu w trakcie nauki i po jej zakończeniu, prawa do różnego rodzaju świadczeń socjalnych oraz prawa do opieki osoby dorosłej i powiązanego z tym pochodnego prawa pobytu rodziców. Te z kolei zależą od konkretnego statusu dziecka. Osoby małoletnie będące obywatelami państwa członkowskiego – obywatele Unii – znajdują się w lepszej sytuacji, niż dzieci pochodzące z państw trzecich. Mogą same korzystać ze swobody przepływu osób i stanowić źródło praw pochodnych dla swoich rodziców lub innych członków rodziny. Muszą też posiadać wystarczające środki na utrzymanie.

Sytuacja prawna uczącego się dziecka zmienia się jednak w zależności od tego, czy przynajmniej jedno z jego rodziców posiada lub posiadało status pracownika migrującego. Artykuł 10 rozporządzenia Nr 492/2011 oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości gwarantują dzieciom byłych lub obecnych pracowników migrujących szeroki zakres uprawnień. Dzieci te mają prawo do równego traktowania we wszystkich aspektach związanych z kształceniem. Równość ta przejawia się również w zakresie stypendiów edukacyjnych, nawet przyznawanych na naukę w innym państwie członkowskim – co zostało potwierdzone w orzeczeniu w sprawie *D’Hoop*¹⁰²⁷. Wyrok w sprawie *D’Hoop* to również pierwsze orzeczenie z zakresu dostępu do świadczeń socjalnych powiązanych z edukacją i przyznawanych przez państwo pochodzenia. Orzeczenie to było komentowane jako potencjalny kamień

¹⁰²⁶ Wyrok TSUE z 13.2.1985 r., *Françoise Gravier przeciwko Ville de Liège*, C-293/83, ECLI:EU:C:1985:69.

¹⁰²⁷ Wyrok TSUE z 11.7.2002 r., C-224/98.

milowy na drodze do socjalnego równouprawnienia obywateli UE. Podkreślano jego szczególny charakter, a więc roszczenie względem swojego państwa oraz możliwe konsekwencje dla krajowych systemów socjalnych¹⁰²⁸. Warto przy tej okazji zauważyć, że ograniczenie możliwości uzyskania świadczeń socjalnych od państwa przyjmującego nasuwa myśl o ich pozyskiwaniu od państwa pochodzenia¹⁰²⁹. Takie podejście – jako odpowiednie rozwiązanie dla całej swobody przepływu uczącej się młodzieży – było proponowane w doktrynie¹⁰³⁰. Wydawać by się mogło, że kwestie przyznawania świadczeń finansowych przez państwo członkowskie swoim własnym obywatelom oraz warunki, na jakich się to odbywa stanowią sytuację czysto wewnętrzną. Nie dawałoby to w tym ujęciu możliwości powoływania się przez jednostki na prawo unijne. W kwestiach polityki społecznej Unia ma nadal wyłącznie kompetencje wspierające i uzupełniające działania państw członkowskich. Żadne przyjęte akty nie mogą naruszać prawa państw do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczania społecznego. Nie mogą też znacząco wpływać na ich równowagę finansową (art. 153 ust. 1, 2 i 4 TFUE).

Państwa członkowskie zachowują, jak już zostało wskazane w rozdziale II, także wyłączne kompetencje do określania organizacji ich systemów edukacyjnych. Czy ujednoczenie standardów edukacyjnych przyczyniłoby się do zwiększenia mobilności pracowników w Unii Europejskiej? Czy też istotniejsza w tym kontekście jest jednak solidarność finansowa państw członkowskich i pomoc socjalna państwa?

Trybunał w swoim orzecznictwie – dotyczącym początkowo swobody przepływu pracowników – przyjął stanowisko, że przepisy krajowe zakłócające prawo pracowników do swobodnego przemieszczania się poprzez ich „*dyskryminację ze względu na migrację*” (albo stawianie przeszkód w tym przemieszczaniu się) są sprzeczne z prawem unijnym. Ponadto sam fakt pracy albo nabycia kwalifikacji, a następnie powrót do państwa pochodzenia sprawia, iż nie mamy już do czynienia z sytuacją czysto wewnętrzną. W sytuacji edukacji dzieci, które podążają za migrującym rodzicem i kształcą się aż do szczęśliwego zakończenia nauki (a więc nierzadko już

¹⁰²⁸ S. Bode, EuGH: Diskriminierung, s. 638–639; zob. E. Guild, *The Legal Elements*, s. 65–66; bardziej pozytywnie A. Iliopoulou, H. Toner, *A new approach*, s. 396–397.

¹⁰²⁹ Tym bardziej, że zgodnie z Europejskim Porozumieniem o Stałym Płaceniu Stypendiów Studentom Studiującym za Granicą z 12.12.1969 r., przyjętym w ramach Rady Europy, które podpisało i ratyfikowało 12 państw członkowskich UE, to państwo pochodzenia powinno przyznawać stypendia dla swoich studentów studiujących za granicą. Polska nie podpisała tego porozumienia.

¹⁰³⁰ Zob. S. Jørgensen, *The right to*, s. 1577–1581.

po osiągnięciu pełnoletności), przemieszczanie się między państwami członkowskimi nie może ograniczać ich poczucia bezpieczeństwa socjalnego. Jeśli nie państwo przyjmujące, to państwo pochodzenia muszą zapewnić takiemu obywatelowi Unii możliwość skorzystania ze świadczeń socjalnych (w sytuacjach szczególnych) w celu szczęśliwego ukończenia edukacji i wejścia na rynek pracy. Niezwykle istotny jest fakt, że dzieci, które rozpoczęły naukę jako dzieci pracowników migrujących, już do jej zakończenia będą uczestniczyły w sytuacjach, które nie będą czysto wewnętrzne, niezależnie od tego, w którym państwie członkowskim w konsekwencji ukończą edukację. Z pewnością spotkają się z okolicznościami, w których ich dalsza nauka będzie podlegała łącznikowi z prawem unijnym.

W doktrynie wskazywano także, że Trybunał w takich sprawach odwołuje się nie tylko do zakazu dyskryminacji ze względu na skorzystanie ze swobody przepływu (czyli „dyskryminacji ze względu na migrację”), ale także do zakazanej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo lub przeszkody w swobodzie przepływu o charakterze niedyskryminacyjnym¹⁰³¹. Dlatego też warto przypomnieć orzecznictwo TSUE, które stanowiło kamienie milowe¹⁰³² w zakresie niezwykle aktualnego dzisiaj zagadnienia solidarności finansowej państw członkowskich. W kontekście edukacji dzieci, które będą kształtowały przyszłość Unii Europejskiej wydaje się to być tym bardziej kluczowe. Zwłaszcza, że edukację dzieci w Unii śmiało możemy określić jako unijne dobro wspólne. Zaś przemieszczanie się rodzin z małymi dziećmi, w kontekście starzejących się społeczeństw europejskich, dla niektórych państw członkowskich UE może mieć zasadnicze znaczenie.

Już w wyroku w sprawie *Grzelczyk* została poruszona problematyka dostępu do świadczeń socjalnych w związku z edukacją. W sprawie tej sam *Grzelczyk* wykazał status pracownika migrującego, gdyż w trakcie studiów podjął działalność zarobkową w celu uzyskania środków na odbycie studiów. Porzucenie następnie tej pracy miało

¹⁰³¹ A. Iliopoulou, H. Toner, A new approach, s. 392–396, zob. E. Spaventa, Seeing the wood, s. 23–25; F. Wollenschläger, Grundfreiheit ohne Markt, s. 293–297.

¹⁰³² Na temat kamieni milowych orzecznictwa zob. też: A. Frąckowiak-Adamska, Obywatelstwo Unii – zakaz dyskryminacji, s. 53; *taż*, Obywatelstwo Unii – prawo pobytu – skutek bezpośredni, s. 49; *taż*, Obywatelstwo Unii – przekazanie nazwiska rodzowego, s. 52; *taż*, Obywatelstwo Unii – prawo pobytu – krajowe ustawodawstwo, s. 50; *taż*, Obywatelstwo Unii – świadczenie przyznawane cywilnym, s. 52; *taż*, Obywatelstwo Unii – art. 18 TWE (obecnie art. 27 ust. 1 TFUE), s. 52; *taż*, Obywatelstwo Unii – art. 17 TWE (obecnie art. 20 TFUE), s. 47; *taż*, Obywatelstwo Unii – art. 20 i art. 21 TFUE, s. 48 oraz S. Żyrek, Zamieszczanie na stronach internetowych, s. 48; *taż*, Odpowiedzialność dostawców usług, s. 49; *taż*, Lokalizowanie działalności prowadzonej, s. 55.

też związek z ukończeniem studiów¹⁰³³. Trybunał Sprawiedliwości nie zdecydował się jednak na rozstrzygnięcie tej sprawy na podstawie statusu byłego pracownika migrującego. Uznał, że przepisy krajowe stanowią przypadek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Od czasu orzeczenia *Brown* wprowadzono do Traktatu część dotyczącą edukacji i kształcenia zawodowego oraz przyjęto dyrektywę 93/96/EWG Rady w sprawie prawa pobytu dla studentów. Zatem żadne z postanowień tak zmienionego traktatu nie pozwala uznawać, że kiedy studenci będący obywatelami Unii przenoszą się do innego państwa członkowskiego w celu odbycia tam studiów, tracą prawa przyznane na mocy traktatu obywatelom Unii. A więc okoliczność, iż obywatel Unii odbywa studia uniwersyteckie w innym państwie członkowskim, nie może pozbawić go możliwości powoływania się na zakaz dyskryminacji z art. 18 TFUE, który powinien być interpretowany w związku z art. 21 TFUE. Trybunał Sprawiedliwości poszedł tutaj za sugestią rzecznika generalnego, że art. 3 dyrektywy 93/96/EWG odnosi się tylko do stypendiów pokrywających koszty utrzymania studentów, ale nic nie mówi o świadczeniach socjalnych.

Jednak zdaniem TSUE już dyrektywa 93/96/EWG wymagała pewnego stopnia solidarności finansowej między obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego a obywatelami innych państw członkowskich. Powinno to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji, kiedy beneficjent prawa pobytu nie staje się nieuzasadnionym ciężarem dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego, a jego trudności finansowe mają charakter tymczasowy. Dlatego też przepisy Traktatu o obywatelstwie Unii i zakazie dyskryminacji ze względu na przynależność państwową stoją na przeszkodzie temu, by przyznanie prawa do świadczenia społecznego o charakterze nieskładkowym, takiego jak *minimex* (minimalne środki na utrzymanie), było uzależnione od posiadania statusu pracownika, jeżeli wymogu tego rodzaju nie stosuje się wobec obywateli państwa przyjmującego. Trybunał odmówił ograniczenia skutków tego wyroku w czasie o co wnioskował rząd krajowy, powołując się na obawę zakłócenia systemów zasiłków socjalnych.

Rozstrzygnięcie to zostało określone przez *D. Martina* mianem kamienia milowego, który ucieszy obywateli UE chcących korzystać ze swobody

¹⁰³³ Opinia rzecznika generalnego *Siegberta Albera* przedstawiona w dniu 28.9.2000 r., ECLI:EU:C:2000:518, pkt 65–75 i 96–104; warto pokreślić iż jest to nowe podejście do warunku związku między studiami a pracą, ponieważ TSUE wcześniej odwoływał się do związku w postaci nabycia lub poszerzenia kwalifikacji wykorzystywanych na danym stanowisku.

przemieszczania się i zdecydowanie zmartwi większość państw członkowskich¹⁰³⁴. Zdaniem *R. Höflera* skutkowało ono nadaniem obywatelstwu UE, a więc „instytucji prawnej, pomyślanej jako środek do stworzenia wspólnej tożsamości, samodzielnego wymiaru socjalnego i uczynienie z niej miecza Damoklesa wiszącego nad krajowymi systemami zabezpieczenia socjalnego”¹⁰³⁵. Przede wszystkim TSUE rozszerzył materialny zakres zastosowania prawa unijnego na sytuacje związane z korzystaniem z podstawowych wolności zagwarantowanych przez Traktat oraz sytuacje związane z realizacją przyznanego na mocy art. 21 TFUE prawa do swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich¹⁰³⁶. W opinii *W. Obwexera* w ten sposób TSUE „zrównał swobodę przepływu osób ze pozostałymi swobodami rynku wewnętrznego”¹⁰³⁷. W związku z tym, odrębne badanie czy konkretny stan faktyczny mieści się w zakresie zastosowania prawa unijnego nie jest już potrzebny, ponieważ wystarczy skorzystanie ze swobody przepływu. Ponadto zdaniem TSUE obywatel Unii, który zamieszkuje zgodnie z prawem na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, może powoływać się na art. 18 TFUE we wszystkich sytuacjach, które wchodzą w zakres *ratione materiae* prawa unijnego. Rozszerzony został więc także osobowy zakres zastosowania Traktatów na wszystkich obywateli UE, którzy skorzystali z którejkolwiek ze swobód. Z tego wynika uznanie, że art. 21 TFUE może wywierać bezpośredni skutek, co *explicite* zostało następnie potwierdzone w orzeczeniu *Baumbast*.

Przepisy krajowe, które traktują w różny sposób własnych obywateli oraz obywateli pozostałych państw członkowskich mogą zostać utrzymane jedynie, gdy do danej sytuacji prawo unijne w ogóle nie ma zastosowania. Dzieje się to więc w sytuacji czysto krajowej albo na podstawie wyraźnych wyjątków wskazanych w Traktacie¹⁰³⁸. Tym samym zdaniem *D. Martina* zanegowany został sens utrzymywania odrębnych postanowień Traktatów dla pracowników i przedsiębiorców oraz pozostałych osób nieaktywnych ekonomicznie. Wystarczałby tylko art. 21 TFUE, będący podstawą dla

¹⁰³⁴ *D. Martin*, Comments on Mazzoleni, s. 139; por. *D. Kostakopoulou*, European Union, s. 636, 641.

¹⁰³⁵ *R. Höfler*, Europa auf dem Weg, s. 1206.

¹⁰³⁶ Na inną możliwą interpretację, a więc rozszerzenie definicji przywileju socjalnego z rozporządzenia Nr 1612/68 na te przyznawane nie tylko pracownikom, ale wszystkim obywatelom Unii, legalnie przebywającym w danym państwie, wskazują *A. Iliopoulou*, *H. Toner*, Case C-184/99, Rudy Grzelczyk, s. 616–618.

¹⁰³⁷ *W. Obwexer*, EuGH: Sozialhilfe, s. 57.

¹⁰³⁸ Zwraca na to uwagę *W. Obwexer*, EuGH: Sozialhilfe, s. 57; por. *M. Dougan*, Fees, grants, s. 958–959.

swobody przepływu wszystkich obywateli UE¹⁰³⁹. Wniosek taki był jednak zdecydowanie zbyt daleko idący, ponieważ różnice w zakresie uprawnień przysługujących osobom aktywnym ekonomicznie i pozostałym nie zostały zniesione. Poruszone jednak zostało ważne pojęcie solidarności finansowej państw członkowskich.

W stosunku do dzieci i młodzieży w trakcie edukacji wyrok ten oznacza, że obowiązek zgodnej z prawdą deklaracji o posiadaniu wystarczających środków na utrzymanie się istnieje wyłącznie na początku pobytu w państwie przyjmującym. Kłopoty finansowe w późniejszym czasie nie wykluczają możliwości równego traktowania z obywatelami tego kraju w zakresie dostępu do świadczeń socjalnych. Kłopoty te powinny mieć jednak charakter przejściowy i nie stanowić nieuzasadnionego ciężaru dla finansów publicznych państwa przyjmującego. Wskazać należy, iż dyrektywa 93/96/EWG odwoływała się do pojęcia nieuzasadnionego ciężaru jedynie w swojej preambule („beneficjenci prawa pobytu nie mogą stać się nieuzasadnionym ciężarem dla finansów publicznych przyjmującego Państwa Członkowskiego”), podczas gdy zgodnie z jej art. 1 student musi zapewnić odpowiednie władze krajowe, że posiada wystarczające środki, aby nie stać się ciężarem dla systemu pomocy społecznej tego państwa, a więc tutaj występuje już tylko samo kryterium ciężaru¹⁰⁴⁰.

W doktrynie wskazywano, że taka rozszerzająca interpretacja istotnie ograniczyła skutek warunków nałożonych na pobyt studentów przez dyrektywę 93/96/EWG¹⁰⁴¹. Zdaniem *D. Martina*, wbrew stanowisku Trybunału, z dyrektywy 93/96/EWG nie wynikało, iż prawo pobytu studenta było uzależnione od posiadania wystarczających środków. W dodatku TSUE najpierw stwierdził, że państwa członkowskie mają prawo do zakończenia pobytu, a następnie uznał, że takiego prawa nie mają, co – oprócz tego, że jest wewnętrznie sprzecznie – nie ma oparcia w tekście dyrektywy¹⁰⁴². Z drugiej strony *A. P. van der Mei* stanął na stanowisku, że orzeczenie to należy odczytywać jako wskazujące, że dyrektywy pobytowe nie tworzą absolutnych warunków legalnego pobytu, a raczej wskazują na ograniczenia tego

¹⁰³⁹ *D. Martin*, Comments on Mazzoleni, s. 140.

¹⁰⁴⁰ Podkreślają to *A. Iliopoulou*, *H. Toner*, Case C-184/99, Rudy Grzelczyk, s. 613.

¹⁰⁴¹ *M. Brandt*, Case C-209/03, s. 300.

¹⁰⁴² *D. Martin*, Comments on Mazzoleni, s. 142; na brak takiego obowiązku wskazują także *F. Weiss*, *F. Wooldridge*, Free movement, s. 75; krytycznie na temat argumentacji przyjętej przez TSUE także *K. Hailbronner*, Diskriminierungsverbot, s. 603–619.

prawa, które państwa członkowskie mogą, ale nie muszą egzekwować. Jeżeli organy krajowe użyją tych uprawnień, aby odmówić albo zakończyć prawo pobytu obywatela UE na swoim terytorium, to będą mogły pozbawić go dostępu do świadczeń socjalnych. Natomiast jeżeli pozwolą mu zostać na swoim terytorium, to muszą go traktować jako osobę legalnie tam przebywającą i umożliwić dostęp do takich świadczeń¹⁰⁴³.

Kryterium nieuzasadnionego ciężaru wskazuje, iż należałoby brać pod uwagę okres czasu, przez który świadczenie miałyby być udzielane, jego wysokość, oraz kwestię czy student znalazł się w takiej sytuacji z własnej winy. Wiązałoby się to z koniecznością indywidualnego podejścia do konkretnej sytuacji danego studenta. Trybunał nie określił jednak zakresu solidarności finansowej, ani ile czasu powinny trwać te przejściowe kłopoty zanim państwo członkowskie będzie mogło zakończyć albo nie przedłużyć prawa pobytu studenta. Stwierdzenie, iż wymagany jest pewien stopień solidarności finansowej między obywatelami państwa przyjmującego, a innymi obywatelami UE, korzystającymi ze swobodnego przepływu osób sugeruje, iż solidarność ta ma charakter ograniczony oraz że zależy od stopnia integracji danej osoby w państwie przyjmującym¹⁰⁴⁴. Interpretacja taka została najpierw poparta przez rzecznika generalnego w sprawie *Collins*¹⁰⁴⁵. W sprawie tej rzecznik podkreślił, że nie oznacza to, iż odtąd każdy obywatel UE może zamieszkać w innym państwie i od razu domagać się przyznania świadczenia bez wykazywania żadnego osobistego lub ekonomicznego związku z tym państwem¹⁰⁴⁶. Trybunał Sprawiedliwości następnie potwierdził ją i rozszerzył w sprawie *Bidar*. Niewątpliwe TSUE nie miał na celu otwarcia drogi do tak zwanej turystyki socjalnej¹⁰⁴⁷. Teza o solidarności finansowej spowodowała powstanie pytań o zmianę podejścia także do stypendiów edukacyjnych na pokrycie kosztów utrzymania. Aczkolwiek wyrok w tej sprawie dotyczył *explicite* wyłącznie świadczeń socjalnych¹⁰⁴⁸, to stosowanie takiego podziału, nie miałoby racji

¹⁰⁴³ Tak, *A. P. van der Mei*, *Union Citizenship and*, s. 209; *tenże*, *Union Citizenship, Freedom*, s. 114–115; podobnie *S. Bode*, *Europarechtliche*, s. 188; na wątpliwości w tym zakresie wskazują też *A. Iliopoulou*, *H. Toner*, *Case C-184/99*, Rudy Grzelczyk, s. 614–615.

¹⁰⁴⁴ Tak też *C. Barnard*, *Case C-209/03*, s. 1477; *A. P. van der Mei*, *Union Citizenship and*, s. 210; *L. Mitrus*, *Świadczenia socjalne*, s. 81–83.

¹⁰⁴⁵ Wyrok TSUE z 23.3.2004 r., *Brian Francis Collins przeciwko Secretary of State for Work and Pensions*, C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172.

¹⁰⁴⁶ Opinia rzecznika generalnego *Dámasa Ruiza-Jaraba Colomera*, ECLI:EU:C:2003:409, pkt 67, 75, 53.

¹⁰⁴⁷ Tak też *R. Höfler*, *Europa auf dem Weg*, s. 1208; por. *E. Spaventa*, *Free Movement*, s. 118–119.

¹⁰⁴⁸ Zwraca na to uwagę *C. Barnard*, *Case C-209/03*, s. 1468.

bytu. Jak wskazuje bowiem *M. Dougan*, w tej sytuacji państwo członkowskie, które pomoc dla studentów zorganizowałoby w ramach odrębnego systemu wsparcia, mogłoby nadal wyłączyć z niego studentów migrujących z innych państw członkowskich, w odróżnieniu od państwa, które by udzielało takiego wsparcia w ramach ogólnego systemu pomocy socjalnej. Musiałoby też studentów zagranicznych traktować w tym zakresie na równi z krajowymi, dopóki nie stałoby się nieuzasadnionym obciążeniem¹⁰⁴⁹.

W sprawie *Bidar*¹⁰⁵⁰ Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż dla celów uzyskania pomocy przyznawanej studentom w formie preferencyjnej pożyczki oraz w formie stypendium przeznaczonego na pokrycie ich kosztów utrzymania, sytuacja obywatela Unii – legalnie przebywającego w innym państwie członkowskim – mieści się w zakresie zastosowania Traktatu w rozumieniu art. 18 TFUE. Tezy tej nie podważa fakt, iż dyrektywa 93/96/EWG wykluczała prawo studentów do otrzymania stypendiów pokrywających ich koszty utrzymania. W ten sposób TSUE nie zgodził się z argumentacją Komisji oraz wszystkich rządów państw członkowskich, które przedłożyły swoje stanowiska w tej sprawie, zgodnie z którą w świetle art. 3 dyrektywy i wyroku *Brown* pomoc finansowa na utrzymanie się przez studentów nie wchodzi w zakres zastosowania Traktatów. Jednak w opinii TSUE państwa członkowskie mają obowiązek wykazania się określonym stopniem solidarności finansowej z obywatelami innych państw członkowskich w zakresie organizacji i stosowania ich systemu pomocy społecznej. Mimo to zezwala się każdemu z nich na czuwanie nad tym, aby przyznawanie pomocy przeznaczonej na pokrycie środków utrzymania studentów z innych państw członkowskich, nie stało się nadmiernym obciążeniem. Zwłaszcza, jeśli miałyby się to odbić na całości pomocy, jaka może zostać przyznana przez to państwo.

Zatem państwo członkowskie ma prawo, aby przyznawać pomoc na pokrycie kosztów utrzymania jedynie studentom, którzy wykażą określony stopień zintegrowania ze społeczeństwem tego państwa. Nie może jednak wymagać aby związali się z jego rynkiem pracy. Można domniemywać istnienie pewnego stopnia zintegrowania, jeżeli zainteresowany student zamieszkiwał w przyjmującym państwie członkowskim przez pewien okres. Trybunał odrzucił też możliwość

¹⁰⁴⁹ *M. Dougan*, Fees, grants, s. 964–965.

¹⁰⁵⁰ Wyrok TSUE z 15.3.2005 r., C-209/03, pkt 38–41, 45–46, 48, 53, 56–63.

usprawiedliwienia regulacji krajowych celem ochrony równowagi finansowej systemu pomocy społecznej i w rezultacie uznał je za sprzeczne z art. 18 TFUE.

TSUE dokonał zmiany stanowiska prezentowanego od czasu spraw *Brown i Lair*¹⁰⁵¹. Uznał, że w obliczu rozwoju praw UE (w szczególności wprowadzenia instytucji obywatelstwa UE oraz rozdziału dotyczącego edukacji do Traktatu, które umożliwiają przyjmowanie środków mających na celu sprzyjanie mobilności studentów) pomoc przyznawana studentom na pokrycie kosztów utrzymania – niezależnie od jej formy – wchodzi w zakres stosowania Traktatu. Jest więc objęta zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Ten sposób argumentacji był powtórzeniem tez z orzeczenia *Grzelczyk*. Jednakże część doktryny oceniła takie podejście jako kontrowersyjne, bowiem skutkuje ono „negatywną integracją w dziedzinie, w której Unia nadal nie ma istotnych kompetencji pozytywnych”¹⁰⁵². Takie rozstrzygnięcie otwierało jednak drogę do ubiegania się przez studentów migrujących o środki finansowe, takie jak stypendia, preferencyjne pożyczki lub innego rodzaju zasiłki socjalne od przyjmującego państwa członkowskiego. Jednak to uprawnienie do równego traktowania z obywatelami państwa przyjmującego nie jest absolutne. Trybunał rozszerzył tezę z orzeczenia *Grzelczyk*, iż państwa członkowskie mają obowiązek wykazania się określonym stopniem solidarności finansowej z obywatelami innych państw członkowskich w zakresie organizacji i stosowania ich systemu pomocy społecznej. Jednocześnie jednak mogą one czuwać nad tym, aby przyznawanie pomocy przeznaczonej na pokrycie środków utrzymania studentów pochodzących z innych państw członkowskich nie stało się nadmiernym obciążeniem, które mogłoby się odbić ogólnie na całości pomocy, jaka może zostać przyznana przez to państwo. Zdanie to ma istotne znaczenie w kontekście możliwości uzasadniania środków o charakterze pośredniej dyskryminacji argumentami natury finansowej. Ponadto, chociaż państwo przyjmujące nie może żądać, by studenci związali się jego rynkiem pracy¹⁰⁵³, to

¹⁰⁵¹ Wyrok TSUE z 21.6.1988 r., *Sylvie Lair przeciwko Universität Hannover*, C-39/86, ECLI:EU:C:1988:322.

¹⁰⁵² Tak *M. Brandt*, Case C-209/03, s. 299; podobnie *O. Golynger*, *Student Loans*, s. 392.

¹⁰⁵³ Tak jak np.: poszukujący pracy zgodnie z orzeczeniem *Collins*, do kryterium powiązania z rynkiem pracy państwa członkowskiego TSUE odwołał się także w omówionym poniżej orzeczeniu *D’Hoop*.

jednak może wymagać wykazania się określonym stopniem integracji ze społeczeństwem tego państwa¹⁰⁵⁴.

Koncepcja rzeczywistego związku¹⁰⁵⁵ ze społeczeństwem wydaje się być rozwinięciem kryterium nieuzasadnionego ciężaru dla finansów publicznych państwa z orzeczenia *Grzelczyk*¹⁰⁵⁶. Osoba wykazująca rzeczywisty związek ze społeczeństwem nie będzie stanowić nieuzasadnionego ciężaru nawet, gdy będzie domagać się przyznania określonych świadczeń finansowych¹⁰⁵⁷. Pokreślić należy, iż TSUE odwoływał się tutaj do rzeczywistego stopnia zintegrowania konkretnej osoby ze społeczeństwem państwa przyjmującego, a więc wydawałoby się, iż każdą sytuację faktyczną należałoby oceniać osobno. Wskazywał na to rzecznik generalny *Geelhoed* w swojej opinii twierdząc, że państwa członkowskie muszą zapewnić, aby kryteria i warunki przyznawania pomocy były jasne, odpowiednie dla osiągnięcia celu pomocy oraz określone z góry, a ich stosowanie podlegało kontroli sądowej. Kryteria te powinny też być stosowane z odpowiednią elastycznością tak, aby uwzględniane były szczególne, indywidualne okoliczności dotyczące wnioskodawców w przypadkach, w których odmowa mogłaby naruszyć samą istotę podstawowego prawa przyznanego w traktacie¹⁰⁵⁸. Zdaniem Trybunału gwarancja tego zintegrowania wynika już z samego faktu przebywania legalnie przez określony czas na terytorium tego państwa lub zdobycia tam znacznej części swojego wykształcenia. Rzecznik wskazywał kolejne okoliczności, które należałoby brać pod uwagę takie jak potrzeba zapewnienia ciągłości kształcenia danej osoby, prawdopodobieństwo, że wejdzie ona na krajowy rynek zatrudnienia oraz możliwość, że nie będzie uprawniona do otrzymania pomocy na pokrycie kosztów utrzymania z innych źródeł, np. państwa pochodzenia¹⁰⁵⁹.

Zgodzić się należy z opinią *A. Czekaj-Dancewicz*, iż TSUE nie określił, co powinno się rozumieć pod pojęciem wystarczającej integracji ze społeczeństwem państwa przyjmującego, co w sytuacjach mniej oczywistych może stanowić

¹⁰⁵⁴ Kryterium określonego stopnia integracji pojawia się już w opinii rzecznika *Geelhoeda* w sprawie *Ninni-Orasche*, w którym stwierdza on iż rezydenci, wykazujący się ewidentną i strukturalną więzią ze społeczeństwem państwa przyjmującego nie powinni być traktowani w zakresie dostępu do stypendiów edukacyjnych i innych świadczeń socjalnych, jak każdy inny obywatel państwa trzeciego (pkt 96). Następnie do tej koncepcji TSUE odwoływał się w orzeczeniach *D'Hoop* i *Collins*.

¹⁰⁵⁵ Zob. szerzej: *M. Gniadzik*, *Ewolucja statusu obywateli*, s. 108.

¹⁰⁵⁶ Odmiennie *M. Jesse*, *The Value*, s. 174–175.

¹⁰⁵⁷ Podobnie *C. O'Brien*, *Real links*, s. 648, aczkolwiek następnie utożsamia rzeczywisty związek danej osoby z prawem do oceny jej sytuacji zgodnie z proceduralnymi wymogami (a więc jej racjonalnością, odpowiedniością, dokładnością i elastycznością), s. 650–656.

¹⁰⁵⁸ Opinia rzecznika generalnego *Leenderta Adrië Geelhoeda*, pkt 32.

¹⁰⁵⁹ *Ibidem*, pkt 62.

problem¹⁰⁶⁰. Jak zauważa *M. Brandt* nie sprzyja to pewności prawa, ale działałoby zazwyczaj na korzyść studentów migrujących, którzy częściej mogliby skutecznie domagać się dostępu do stypendiów¹⁰⁶¹. Z drugiej strony możliwa jest też taka interpretacja tego orzeczenia, która uznaje warunek określonego okresu legalnego pobytu w dostępie do świadczeń socjalnych lub miejsca zamieszkania jako słuszny i uzasadniony, a także będący odpowiednim narzędziem do regulacji transgranicznego dostępu do pomocy społecznej, pomocy finansowej dla studentów i innych świadczeń socjalnych pokrywanych z wpływów z podatków¹⁰⁶².

Jednak i w tej interpretacji należy się odnieść raczej do koncepcji zwykłego miejsca pobytu (*habitual residence*) z orzeczenia *Swaddling*¹⁰⁶³, jako centrum interesów życiowych danej osoby, określanego w oparciu o jej sytuację rodzinną, powodów przemieszenia się do innego państwa, długości i ciągłości pobytu, stabilnego zatrudnienia i jej intencji, na jakie wskazuje ogół okoliczności. Długość pobytu jednak nie jest najistotniejszym kryterium, gdyż sam fakt, iż dana osoba nie przebywała przez określony czas w państwie przyjmującym nie może być powodem do uznania jej za nierezydenta i odmówienia przyznania świadczenia. A zatem państwa członkowskie mogą zakładać, iż osoba, która nie przebywała na ich terytorium przez określony czas nie ma tam miejsca zwykłego pobytu, ale muszą umożliwić jej obalenie tego domniemania. Może się to odbyć przez dowiedzenie, iż zintegrowała się ze społeczeństwem tego państwa i zdecydowała na ustanowienie w nim swojego głównego domu lub głównego centrum interesów.¹⁰⁶⁴ W opinii *C. Barnard* TSUE wykorzystał w tym orzeczeniu ilościowe podejście do równości, zgodnie z którym im dłużej ktoś przebywa na terytorium państwa przyjmującego, tym bardziej jest zintegrowany z jego społeczeństwem, i tym samym jest uprawniony do większej liczby świadczeń socjalnych na takich samych zasadach jak jego obywatele¹⁰⁶⁵. Kwestia, czy długość legalnego pobytu jako jedyne kryterium dostępu do świadczeń dla studentów jest środkiem spełniającym test proporcjonalności, nie została jasno rozstrzygnięta w sprawie *Bidar*.

¹⁰⁶⁰ *A. Czekaj-Dancewicz*, Rola orzecznictwa, s. 142.

¹⁰⁶¹ *M. Brandt*, Case C-209/03, s. 299.

¹⁰⁶² Za taką interpretacją opowiadają się *A. P. van der Mei*, *Union Citizenship and*, s. 207, 209–211; por. *E. Spaventa*, *Seeing the wood*, s. 30; oraz *M. Dougan*, *Fees, grants*, s. 969, 972.

¹⁰⁶³ Wyrok TSUE z 25.2.1999 r., *Robin Swaddling przeciwko Adjudication Officer*, C-90/97 ECLI:EU:C:1999:96.

¹⁰⁶⁴ *A. P. v Van der Mei*, *Union Citizenship and*, s. 207–211.

¹⁰⁶⁵ *C. Barnard*, Case C-209/03, s. 1480; także *Of students and babies*, s. 563.

Niektórzy przedstawiciele doktryny uznali ten wyrok za „brakujące ogniwo orzecznictwa dotyczącego studentów”¹⁰⁶⁶, lub jeden z najbardziej daleko idących przykładów stosowania przez TSUE instytucji obywatelstwa UE¹⁰⁶⁷. *Van der Mei* wskazywał na duże znaczenie tego rozstrzygnięcia jako końca ery, kiedy państwa członkowskie mogły odmawiać dostępu do swoich systemów socjalnych jedynie na podstawie kryterium obywatelstwa. Zwrócił uwagę także na wynikający z tego orzeczenia nieograniczony materialnie zakres prawa do równego traktowania obywateli UE¹⁰⁶⁸. Inni podkreślali ograniczony charakter prawa do równego traktowania w zakresie środków finansowych na pokrycie kosztów utrzymania i oceniali rozstrzygnięcie jako kompromis między postulatem możliwie jak najszerszego zrównania wszystkich obywateli Unii i dążeniem do zapobiegnięcia napływowi osób nieaktywnych ekonomicznie, motywowanemu jedynie względami ekonomicznymi, który miałby negatywne konsekwencje dla krajowych systemów socjalnych¹⁰⁶⁹. Niewątpliwie praktycznie wpłynął on raczej tylko na status osób, które przed rozpoczęciem studiów przebywały przez okres wielu lat w państwie przyjmującym, albo ukończyły tam znaczną część swojej edukacji.

Trybunał – w celu ominięcia art. 3 dyrektywy 93/96/EWG wykluczającego prawo do stypendiów pokrywających koszty utrzymania – potwierdził rozróżnienie sytuacji studentów dokonane przez rzecznika generalnego *L.A. Geelhoeda*¹⁰⁷⁰ w opinii z 11.11.2004 r¹⁰⁷¹. Rzecznik generalny *Geelhoed* podzielił studentów na tych, którzy przyjechali do innego państwa członkowskiego wyłącznie w celu odbycia studiów i którzy w związku z tym podlegali dyrektywie studenckiej oraz tych, którzy przyjechali tam w innym celu, i mogli korzystać z prawa pobytu dopóki spełniali warunki określone w dyrektywie Rady 90/364/EWG¹⁰⁷². Rozróżnienie to spotkało się z krytyką. Wskazywano, iż ogranicza to znacznie zakres zastosowania dyrektywy

¹⁰⁶⁶ *D. Düsterhaus*, *Bidar und BAföG*, s. 325.

¹⁰⁶⁷ *C. Barnard*, *Case C-209/03*, s. 1476.

¹⁰⁶⁸ *A. P. van der Mei*, *Union Citizenship and*, s. 207 i 208.

¹⁰⁶⁹ Tak *F. Wollenschläger*, *Studienbeihilfen*, s. 1025, podobnie *M. Brandt*, *Case C-209/03*, s. 303.

¹⁰⁷⁰ Za taką interpretacją opowiada się *D. Düsterhaus*, *Bidar und BAföG*, s. 325; *C. Barnard*, *Case C-209/03*, s. 1469; także *Of students and babies*, s. 563, oraz *F. Wollenschläger*, *Grundfreiheit ohne Markt*, s. 204, 240.

¹⁰⁷¹ Opinia rzecznika generalnego *Leenderta Adrie Geelhoeda* przedstawiona 11.11.2004 r w sprawie *The Queen, na wniosek Dany Bidar przeciwko London Borough of Ealing oraz Secretary of State for Education and Skills*, *C-209/03*, ECLI:EU:C:2004:715.

¹⁰⁷² Podział ten jest rozwinięciem koncepcji przedstawionej w opinii w sprawie *Ninni-Orasche*, pkt 82–99

93/96/EWG i powoduje konieczność „rozstrzygnięcia na podstawie innych norm corocznie przyznawanych pożyczek czy stypendiów za wyniki w nauce od ubiegania się o takie świadczenia po przyjeździe na krótko przed rozpoczęciem studiów”, co nie znajduje uzasadnienia¹⁰⁷³.

Według *M. Brandta* takie rozróżnienie było sztuczne, i nie stało za nim żadne uzasadnione przekonanie, lecz był to po prostu najłatwiejszy sposób na ominięcie problemu wynikającego z art. 3 dyrektywy 93/96/EWG¹⁰⁷⁴. Były także opinie wskazujące, iż wydzwięk orzeczenia TSUE wskazuje raczej na to, iż nie podzielił on zdania rzecznika generalnego, a przeszkodę w postaci art. 3 dyrektywy 93/96/EWG ominął poprzez stwierdzenie, iż żaden przepis dyrektywy nie może pozbawić studenta praw gwarantowanych przez art. 18 TFUE¹⁰⁷⁵. Podział taki jest już nieaktualny po wejściu w życie dyrektywy 2004/38/WE, która skonsolidowała przepisy dotyczące prawa przemieszczania się i pobytu obywateli UE. Zgodnie z jej art. 24 ust. 1 wszyscy obywatele UE zamieszkujący na jej podstawie w przyjmującym państwie członkowskim korzystają z równości traktowania w zakresie ustanowionym Traktatem.

Na tle orzeczenia *Bidar*, zarysował się problem zgodności z art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE, który pozwala państwu na ograniczenie przyznawania pomocy na pokrycie kosztów utrzymania studentom nieaktywnym ekonomicznie i niebędących członkami rodzin takich osób, przed uzyskaniem prawa stałego pobytu (czyli po 5 latach legalnego przebywania na terytorium danego państwa). Trybunał Sprawiedliwości nie uwzględnił tego problemu w uzasadnieniu, w odróżnieniu od rzecznika generalnego, którego zdaniem przy stosowaniu warunku 5-letniego pobytu „muszą być w pełni respektowane podstawowe prawa przyznane obywatelom UE przez traktat WE”, co oznacza wymóg każdorazowej indywidualnej oceny, czy istnieje rzeczywisty związek danej osoby z systemem edukacji i społeczeństwem państwa przyjmującego¹⁰⁷⁶.

C. Barnard oceniała, że nie jest prawdopodobne, by Trybunał „postąpił drastycznie podważając wynegocjowane ograniczenie”, aczkolwiek może je poddać

¹⁰⁷³ W ten sposób *F. Wollenschläger*, *Studienbeihilfen*, s. 1025; por. *S. Bode*, *Europarechtliche*, s. 207.

¹⁰⁷⁴ *M. Brandt*, Case C-209/03, s. 301.

¹⁰⁷⁵ Tak *A. P. van der Mei*, *Union Citizenship and*, s. 208; podobnie *O. Golynger*, *Student Loans*, s. 393.

¹⁰⁷⁶ Opinia rzecznika generalnego *Leenderta Adrie Geelhoeda* przedstawiona 11.11.2004 r w sprawie *The Queen, na wniosek Dany Bidar przeciwko London Borough of Ealing oraz Secretary of State for Education and Skills*, C-209/03, ECLI:EU:C:2004:715, pkt 64.

dość surowej kontroli proporcjonalności. Tym bardziej, iż zgodnie z art. 21 TFUE prawo do swobodnego przepływu podlega ograniczeniom i warunkom ustanowionym w Traktatach i środkach przyjętych w celu ich wykonania¹⁰⁷⁷. Rozstrzygnięcie w tym zakresie przyniósł wyrok w sprawie *Förster*¹⁰⁷⁸. Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż pani *Förster* nie może powoływać się na rozporządzenie Komisji 1251/70 przyznające pracownikowi prawo do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie¹⁰⁷⁹. Prawo to gwarantuje pracownikowi najemnemu, który zaprzestał wykonywania pracy, prawo do pozostania na stałe w przyjmującym państwie członkowskim. Przysługuje mu również prawo do równego traktowania z obywatelami tego państwa. Zdaniem TSUE sytuacja *J. Förster* nie wchodziła w zakres warunków wskazanych w rozporządzeniu, gdyż nie miała już ona statusu pracownika najemnego.

*C. O'Brien*¹⁰⁸⁰ słusznie zauważa, że mimo legalnego pobytu i pracy w państwie przyjmującym przez okres 3 lat oraz związku z obywatelem tego kraju, prawo *J. Förster* do stypendium na pokrycie kosztów utrzymania zostało zakwestionowane. Trybunał Sprawiedliwości uznał to za zgodne z prawem unijnym, ponieważ nie uzyskała ona jeszcze prawa stałego pobytu. Zgodnie z tym wyrokiem państwa członkowskie nie są obowiązane do przyznawania takich stypendiów dla nieaktywnych ekonomicznie studentów nieposiadających jeszcze prawa stałego pobytu i nie muszą uwzględniać stopnia integracji takiego studenta ze społeczeństwem państwa przyjmującego. Wyklucza to możliwość uzyskania takich stypendiów przez większość migrujących studentów. Jednak gdyby *J. Förster* była dzieckiem pracownika migrującego i zamieszkała w państwie przyjmującym w trakcie wykonywania przez niego pracy, to do otrzymania takiego stypendium byłaby uprawniona. Nie stałaby na przeszkodzie temu sytuacja, w której przybyłaby do tego państwa wyłącznie w celu podjęcia studiów, a pracownik ten wykonywał pracę przez krótki czas, po czym następnie to państwo opuścił. Tak samo mogłaby domagać się przyznania stypendium, gdyby sama miała dziecko w wieku szkolnym, które

¹⁰⁷⁷ *C. Barnard*, Case C-209/03, s. 1482; odwrotnie *M. Brandt*, Case C-209/03, s. 303; *R. White*, Free Movement, s. 905, *M. Dougan*, Fees, grants, s. 967–969; por. *E. Spaventa*, Free Movement, s. 142–143.

¹⁰⁷⁸ Wyrok TSUE z 18.11.2008 r., *Jacqueline Förster przeciwko Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630.

¹⁰⁷⁹ Uchylone rozporządzenie Komisji (EWG) NR 1251/70 z 29.6.1970 r. dotyczące prawa pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie (Dz.Urz. UE L Nr 142, s. 24).

¹⁰⁸⁰ *C. O'Brien*, Case C-310/08 London Borough of Harrow, s. 216.

rozpoczęłyby edukację w państwie przyjmującym. Przysługiwałoby jej wtedy pochodne prawo pobytu, niezależne od posiadania wystarczających środków, a więc także prawo do równego traktowania w zakresie zastosowania Traktatów.

Istnieje również różnica w statusie dzieci w zależności od ich wieku. Dziecko pracownika migrującego, które nie osiągnęło jeszcze wieku szkolnego, może zachować prawo pobytu i stać się źródłem pochodnego prawa pobytu dla rodzica, tylko jeżeli samo jest obywatelem Unii i posiada wystarczające środki utrzymania, mimo że z uwagi na wiek, prawdopodobnie większość swojego życia spędziło w państwie przyjmującym. Sam fakt osiągnięcia wieku szkolnego nie jest racjonalnym uzasadnieniem dla takiego zróżnicowania w przysługujących prawach. Unia Europejska stoi przed koniecznością rozpoczęcia debaty o statusie migrującego dziecka i zmiany prawodawstwa tak, aby najlepiej zabezpieczało interesy takich dzieci niezależnie od ich przynależności państwowej czy statusu rodziców. Prawo dzieci do edukacji jest jednym z najważniejszych praw im przysługujących i w interesie całej Unii jest zagwarantowanie migrującym dzieciom odbycia nauki w możliwie najlepszych warunkach aż do jej szczęśliwego zakończenia.

Rozróżnienie ze sprawy *Bidar*, na osoby przybywające do państwa przyjmującego głównie w celu odbycia studiów oraz takie, które przenoszą się tam w innych celach i dopiero później podejmują studia w tym państwie, zdaniem rzecznika nie wpływało na możliwość powoływania się na art. 18 TFUE przez osobę wywodzącą swoje prawo pobytu z dyrektywy 93/96/EWG. Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie orzekał od czasu wyroku w sprawie *Baumbast*, że obywatele Unii mogą w każdym wypadku wywodzić swoje prawo do pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego bezpośrednio z art. 21 ust. 1 TFUE. Ponadto, zdaniem rzecznika, z wyroku w sprawie *Grzelczyk*, a w jeszcze większym stopniu z wyroku w sprawie *Trojani*¹⁰⁸¹ wynika, że Trybunał dokonał rozróżnienia pomiędzy prawem do zamieszkania i warunkami, jakim ono podlega z jednej strony, a możliwością powoływania się przez obywatela Unii na zasadę równego traktowania zagwarantowaną w art. 18 TFUE z drugiej strony przy np. domaganiu się świadczeń socjalnych. Oznacza to, że tak długo, jak obywatel Unii zgodnie z prawem zamieszkuje w przyjmującym państwie członkowskim na mocy prawa unijnego czy

¹⁰⁸¹ Wyrok TSUE z 7.9.2004 r., *Michel Trojani przeciwko Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488.

nawet tylko prawa krajowego, to obywatel ten pozostaje uprawniony do równego traktowania. W konsekwencji, jedynym sposobem uniknięcia przyznania świadczenia, jakie pozostaje państwu członkowskiemu, jest doprowadzenie do zakończenia zamieszkiwania obywatela w Unii. W stosunku do wymogu 5-letniego pobytu rzecznik przypomniał, iż jest oczywiste, że państwowi członkowskim zezwala się na stosowanie ogólnych warunków, niewymagających zindywidualizowanych ocen (jak np. warunku 3-letniego okresu zamieszkania), o którym mowa w sprawie *Bidar*. Jednakże orzecznictwo Trybunału wskazuje, że nakładane warunki nie mogą być na tyle ogólne, by systematycznie uniemożliwiały studentom, bez względu na ich rzeczywisty stopień zintegrowania ze społeczeństwem, podejmowanie studiów na takich samych warunkach jak obywatele przyjmującego państwa członkowskiego. Innymi słowy, wykorzystywane kryterium nadal musi wskazywać na stopień zintegrowania ze społeczeństwem.

Kryterium 5-letniego okresu zamieszkania nie spełnia testu proporcjonalności, ponieważ pewna liczba studentów może osiągnąć znaczący stopień zintegrowania ze społeczeństwem na długo przed upływem tego okresu, w szczególności ci, którzy podjęli również działalność zarobkową w przyjmującym państwie członkowskiem. W dodatku to kryterium może uniemożliwić studentom, którzy skorzystali z prawa do przemieszczenia się do innego państwa członkowskiego i podjęcia w nim studiów, korzystanie z prawa do równego traktowania jako obywateli Unii w zakresie stypendium, bez względu na rzeczywisty związek, jaki mogli ustanowić ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego. Zdecydowana ich część kończy studia lub ich część wcześniej niż po upływie 5 lat.

W opinii rzecznika raczej 5-letni okres ciągłego zamieszkania w przyjmującym państwie członkowskiem wyznacza górną granicę umożliwiającą jeszcze jakkolwiek dyskusję, czy student nie osiągnął wystarczającego stopnia integracji ze społeczeństwem tego państwa. Natomiast jeżeli student już zamieszkuje w przyjmującym państwie członkowskiem przez 3 lata, tak jak w przypadku pani *Förster*, to odmowa przyznania stypendium, nawet jeżeli 5-letni okres jeszcze nie upłynął, wydaje się nieproporcjonalna, jeżeli student jest w stanie uprawdopodobnić, że jest znacząco zintegrowany ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego.

Wyrok w sprawie *Förster* był oceniany jako znaczne odejście od linii wypracowanej w sprawach związanych z obywatelstwem UE, przede wszystkim orzeczeń *Martinez Sala*, *Collins*, *Grzelczyk*, *Bidar* i *Baumbast*¹⁰⁸², oraz jako określający granice tego obywatelstwa¹⁰⁸³. Przede wszystkim wydaje się, że Trybunał znacząco zmienił swoje podejście do koncepcji rzeczywistego związku ze społeczeństwem państwa przyjmującego jako kryterium dostępu do różnego typu świadczeń socjalnych, poprzez uznanie wymogu 5-letniego legalnego pobytu za proporcjonalny. Wymóg taki wyklucza bowiem możliwość badania rzeczywistego stopnia zintegrowania danej osoby, a więc zdaje się zaprzeczać wcześniejszemu orzecznictwu. Argument, iż jednocześnie zapewni on jasność i pewność prawa jest w tym kontekście zaletą raczej dla organów państw członkowskich, niż samych zainteresowanych. W jakimś sensie jest to w ogóle koniec całej koncepcji rzeczywistego związku, ponieważ sama długość pobytu nie oddaje rzeczywistej skali integracji danej osoby ze społeczeństwem państwa przyjmującego. W doktrynie często powtarza się pogląd, iż Trybunał wziął sobie do serca krytykę rozszerzającej wykładni art. 18 i 21 TFUE¹⁰⁸⁴. Wyłumaczeniem może być także fakt, iż zanegowane tego warunku, oznaczałoby pośrednie uznanie art. 24 ust. 2 za nieważny, a do takiego kroku TSUE nie chciał się posunąć¹⁰⁸⁵.

Jak podkreśla jednak *S. O'Leary* zgodnie z orzeczeniami *Grzelczyk*, *Baumbast* i *Bidar* źródłem uprawnień jest bezpośrednio art. 18 i 21 TFUE i to z nimi akty prawa pochodnego powinny być zgodne a nie na odwrót¹⁰⁸⁶. Orzeczenie *Förster* może być odczytywane jako brak intencji TSUE do przyzwania dalej idących uprawnień niż dyrektywa 2004/38/WE, co oznacza, iż uwzględniając dotychczasowe orzecznictwo, TSUE niejako utrwalił zakres praw związanych ze swobodnym przepływem osób¹⁰⁸⁷. Jednakże z drugiej strony art. 21 TFUE wyraźnie poddaje prawo swobodnego

¹⁰⁸² Tak m. in.: *S. O'Leary*, Equal Treatment, s. 620–622; *O. Golynger*, Case C-158/07, s. 2021; *M. Jesse*, The Value, s. 173, 176–182; czy *S. Garben*, EU Higher Educational, s. 128; *F. Goudappel*, The Effects of EU Citizenship, s. 71–72.

¹⁰⁸³ *C. Semmelmann*, Die Grenzen, s. 686.

¹⁰⁸⁴ Tak, *J. F. Lindner*, Interpretation, s. 1047–1049; *K. von Papp*, EuGH zieht Notbremse, s. 87–88; *W. Kluth*, Freizügigkeit, s. 87–88.

¹⁰⁸⁵ *A. P. van der Mei* ocenia, że TSUE wykazał się nadmierną powściągliwością w kontrolowaniu prawodawcy unijnego, Union Citizenship and, s. 477–496.

¹⁰⁸⁶ *S. O'Leary*, Equal Treatment, s. 622–623; także, Free Movement, s. 516–517; por. *F. Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt, s. 271–272.

¹⁰⁸⁷ Na tendencję TSUE do tonowania swojej aktywności w poszerzaniu uprawnień migrujących studentów wskazywała także *S. Garben*, EU Higher Educational, s. 137; zob. *S. O'Leary*, Free Movement, s. 515–519.

przemieszczania ograniczeniom i warunkom ustanowionych w Traktatach oraz środkach przyjętych w celu ich wykonania, czyli m.in. dyrektywie 2004/38/WE. Zastanawiająca jest pobieżność uzasadnienia tezy, iż przepisy krajowe spełniają wymóg proporcjonalności, w szczególności z uwagi na to, iż Trybunał zazwyczaj dokonywał dość skrupulatnej kontroli środków krajowych wpływających negatywnie na swobodę przepływu osób¹⁰⁸⁸. Zwłaszcza fakt, iż taka interpretacja prowadzi do wykluczenia większości migrujących studentów z dostępu do stypendiów pokrywających koszty utrzymania podważa konieczny charakter takiej regulacji. Ta pobieżność uzasadnienia także wskazuje, iż Trybunał uznał istotność interesu krajowego¹⁰⁸⁹ i w związku z tym przyznał państwom członkowskim szeroki zakres swobody uznania¹⁰⁹⁰.

Jak zauważa *K. von Papp* utrzymanie warunku 5-letniego pobytu, bez konieczności uwzględniania indywidualnej sytuacji może w ogóle zniechęcić część studentów od podejmowania studiów w innym państwie członkowskim, a przepisy mogące utrudniać lub zniechęcać obywateli UE do korzystania ze swobód traktatowych, były oceniane przez Trybunał jako sprzeczne z prawem unijnym. W tym kontekście nie powinno mieć znaczenia czy są to regulacje krajowe czy pochodnego prawa unijnego¹⁰⁹¹. W doktrynie pojawiła się także inna ocena, iż orzeczenie w sprawie *Bidar* w ogóle nie dotyczyło studentów, którzy nie spełnili kryterium 5 lat pobytu albo bardziej korzystnego wprowadzonego przez przepisy krajowe, więc rozstrzygnięcie w sprawie *Förster* nie jest z nim niezgodne. Rzecznik *Mázak* miał zinterpretować je w sposób, który nigdy nie był przez TSUE zamierzony¹⁰⁹². Wskazywano także, iż Trybunał pominął fakt, że wymóg 5 lat pobytu był nakładany tylko na obywateli innych państw, a więc powinien zostać oceniony jako dyskryminacja bezpośrednia ze względu na obywatelstwo, która jako taka nie może

¹⁰⁸⁸ Zwraca na to uwagę *M. Jesse*, *The Value.*, s. 179–181, przytacza on także Wyrok TSUE z 23.10.2007 r., *Rhiannon Morgan przeciwko Bezirksregierung Köln i Iris Bucher przeciwko Landrat des Kreises Düren*, sprawy połączone C-11/06 i C-12/06, ECLI:EU:C:2007:626, w którym TSUE oceniając wymóg pierwszego stadium nauki, mający równie blankietowy charakter, uznał go *expressis verbis* za byt ogólny i wyłączny oraz uprzywilejowujący „w sposób niesłuszny jedną okoliczność, która może nie być reprezentatywna dla rzeczywistego stopnia powiązania osoby ze społeczeństwem” i w rezultacie za wykraczający poza to co niezbędne dla osiągnięcia celu.

¹⁰⁸⁹ Szerzej o kontroli proporcjonalności w orzecznictwie TSUE i o czynnikach wpływających na intensywność tej kontroli *A. Frąckowiak-Adamska*, *Zasada proporcjonalności*.

¹⁰⁹⁰ Tak *C. Semmelmann*, *Die Grenzen*, s. 690–691; por. *D. Martin*, *Comments on Förster*, s. 95–100.

¹⁰⁹¹ *K. von Papp*, *EuGH zieht Notbremse*, s. 89.

¹⁰⁹² *O. Golynger*, *Case C-158/07*, s. 2026–2027.

zostać usprawiedliwiona bez wyraźnego wyjątku wskazanego w Traktacie¹⁰⁹³. Według *P. Hilpolda* wyrok ten jest wyrazem kompromisu między oczekiwaniami migrujących studentów a interesami państw członkowskich, a uprzednie określenie obiektywnych warunków dostępu do świadczeń finansowych służy sprawiedliwości całego systemu¹⁰⁹⁴.

Twierdzenie TSUE, iż państwa członkowskie mogą przyznać takie uprawnienie także osobom, które nie uzyskały jeszcze prawa stałego pobytu, nie tworzy żadnej podstawy prawnej. Państwa członkowskie zaś nie będą skłonne do podjęcia takiej decyzji, jeżeli nie będą do tego zmuszone. Wręcz przeciwnie, jak wskazano w literaturze, takie rozstrzygnięcie nawet zniechęca państwa do przyjęcia bardziej liberalnych przepisów, ponieważ oparcie prawa do świadczeń na dyskrecjonalnych kryteriach, które pozwoliłyby na ocenę konkretnej sytuacji faktycznej, jest bardziej narażone na niespełnienie testu proporcjonalności¹⁰⁹⁵.

Kolejnym efektem tego orzeczenia mogłyby być jednak próby składania wniosków o pomoc socjalną i powoływania się przy tym na orzeczenie *Grzelczyk*¹⁰⁹⁶. Zgodnie z art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE państwa członkowskie nie są zobowiązane do równego traktowania obywateli UE w tym zakresie tylko przez pierwsze 3 miesiące ich pobytu. Nic w orzeczeniu *Förster* nie wskazuje na odejście od tego tamtego wyroku, a więc studenci migrujący są uprawnieni do dostępu do świadczeń przyznawanych w ramach ogólnego systemu pomocy społecznej, dopóki nie staliby się nieuzasadnionym ciężarem dla finansów publicznych państwa przyjmującego. Takie masowe zachowanie studentów mogłoby stać się takim samym zagrożeniem dla systemów socjalnych państw, jak objęcie stypendiami wszystkich studentów migrujących. Wątpliwości budzi jednak pytanie, kiedy konkretnie można by mówić o nieuzasadnionym ciężarze oraz jak dużym marginesem uznania dysponują państwa członkowskie. Zastanawia też wymóg indywidualnego podejścia do każdej sprawy, jaki zdaje się wynikać z wyroku w sprawie *Grzelczyk*.

Wobec tych niejasności TSUE stanął przed problemem określenia tej koncepcji w sprawie *C-75/11 Komisja przeciwko Austrii* dotyczącej zniżek na

¹⁰⁹³ Tak *S. O'Leary*, *Equal Treatment*, s. 621–622.

¹⁰⁹⁴ *P. Hilpold*, *Unterhaltsstipendien*, s. 43.

¹⁰⁹⁵ *O. Golynger*, *Case C-158/07*, s. 2026.

¹⁰⁹⁶ *K. von Papp*, *EuGH zieht Notbremse*, s. 90.

przejazdu komunikacją miejską¹⁰⁹⁷. Trybunał orzekł, że każdy obywatel Unii może powołać się na zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową wynikający z art. 18 TFUE we wszystkich sytuacjach należących do zakresu zastosowania *ratione materiae* prawa Unii, do których należy wykonywanie swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przyznanej przez art. 21 TFUE. Powołał się przy tym na sprawy *Martínez Sala*, *Bidar*, *Förster*, *Bressol*¹⁰⁹⁸. Uznał, że z tego samego orzecznictwa wynika, że zakaz ten obejmuje również sytuacje dotyczące warunków dostępu do kształcenia zawodowego, przy czym zarówno kształcenie przez szkoły wyższe, jak i kształcenie uniwersyteckie stanowią kształcenie zawodowe, co zostało zdefiniowane w sprawie *Bressol*. Wynika stąd, że obywatel jednego z państw członkowskich studiujący w Austrii może powoływać się na ustanowione w art. 18 i 21 TFUE prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, bez bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na swoją przynależność państwową. Trybunał, stwierdzając, że dostęp do kształcenia zawodowego wchodzi w zakres zastosowania prawa Unii, wskazał już, że wchodzi w ten zakres zastosowania również krajowa pomoc przyznawana studentom na pokrycie kosztów utrzymania, świadczenia socjalne przewidziane w krajowym systemie nieskładkowym oraz tzw. zasiłki dla osób oczekujących na podjęcie pracy przewidziane w ustawodawstwie krajowym dla młodych bezrobotnych poszukujących pierwszego zatrudnienia, jak to orzeczono w sprawach *Bidar*, *Grzelczyk* oraz *D'Hoop*. Trybunał Sprawiedliwości uznał więc, że system, w którym przewidziano ulgi w opłatach za przejazd przyznawane studentom, pozwala im – bezpośrednio lub pośrednio – pokrywać koszty utrzymania, a zatem również wchodzi w zakres zastosowania TFUE.

Trybunał przypomniał także, że rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie¹⁰⁹⁹ nie wprowadza wspólnego systemu

¹⁰⁹⁷ Wyrok z 4.10.2012 r., *Komisja przeciwko Austrii*, C-75/11, ECLI:EU:C:2012:605.

¹⁰⁹⁸ Wyrok TSUE z 13.4.2010 r., *Nicolas Bressol i in. i Céline Chaverot i in. przeciwko Gouvernement de la Communauté française*, C-73/08, ECLI:EU:C:2010:181.

¹⁰⁹⁹ Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1408/71 z 14.6.1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny

zabezpieczenia społecznego, lecz pozostawia odrębne systemy krajowe i ma na celu jedynie zapewnienie ich koordynacji¹¹⁰⁰. O ile państwa członkowskie zachowują kompetencje w zakresie organizacji swoich systemów zabezpieczenia społecznego, a zatem, przy braku harmonizacji na poziomie Unii, to do nich należy określić przesłanki powstania prawa lub obowiązku przynależności do systemu zabezpieczenia społecznego oraz przesłanki nabycia uprawnienia do świadczeń, to wykonując swoje kompetencje, są one jednak zobowiązane przestrzegać przepisów prawa Unii, a zwłaszcza przepisów TFUE dotyczących przyznanej wszystkim obywatelom Unii swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądu luksemburskiego dyskryminacja pośrednia w oparciu o przynależność państwową może być uzasadniona, jeżeli opiera się na obiektywnych względach niezwiązanych z przynależnością państwową osób, których dotyczy, i jest proporcjonalna do uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe¹¹⁰¹. W niniejszej sprawie przed przystąpieniem do badania, czy istniało obiektywne uzasadnienie, należało zbadać argument Austrii, zgodnie z którym system ulgowych opłat za przejazd dla studentów mieści się w zakresie zastosowania przewidzianego w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE odstępstwa od zasady równości traktowania. Artykuł 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE, jako odstępstwo od zasady równości traktowania wyrażonej w art. 18 TFUE, której to zasady art. 24 ust. 1 tej dyrektywy stanowi jedynie szczególny wyraz, powinien być interpretowany w sposób ścisły. Ulgi w opłatach za przejazd przyznawane studentom stanowią pomoc na ich utrzymanie, a jedynie pomoc na pokrycie kosztów utrzymania w czasie studiów „w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich” wchodzi w zakres odstępstwa od zasady równości traktowania przewidzianego w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE. W zakresie ulgowych opłat za przejazd dla studentów, istnienie rzeczywistej więzi między studentem odbywającym studia a przyjmującym państwem członkowskim mogłoby zostać skutecznie sprawdzone w odniesieniu do ulg w opłatach za przejazd w szczególności poprzez ustalenie, czy dana osoba jest zapisana, stosownie do art. 7

rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz. UE L Nr 149, s. 2 ze zm.).

¹¹⁰⁰ Wyrok z 21.7.2011 r., *Stewart*, C-503/09, ECLI:EU:C:2011:500 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹¹⁰¹ Zob. wyrok TSUE z 11.7.2002 r., C-224/98, pkt 36; wyrok z 7.7.2005 r., *Komisja przeciwko Austrii*, C-147/03, ECLI:EU:C:2005:427, pkt 48; a także wyrok TSUE z 13.4.2010 r. C-73/08, pkt 41.

ust. 1 lit. c dyrektywy 2004/38/WE, do instytucji prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym. Zatem w tej sprawie wystarczył zapis do instytucji edukacyjnej, aby dostępna była możliwość skorzystania ze świadczenia w postaci zniżek na przejazdy na takich samych zasadach, jak obywatele przyjmującego państwa członkowskiego.

Prawo pobytu dzieci w trakcie nauki jest niezależne od utrzymywania przez jego rodzica statusu pracownika migrującego i niezależne od spełnienia przesłanki niezależności ekonomicznej. Dzieci mają prawo do opieki rodziców lub innych osób dorosłych, z czego wynika pochodne prawo pobytu ich opiekunów, także niezależne od wymogu samowystarczalności finansowej. Oznacza to także możliwość do korzystania z pomocy społecznej państwa przyjmującego, które nie jest ograniczone do poziomu nieracjonalnego obciążenia dla finansów tego państwa. Korzystanie z tych uprawnień może trwać wiele lat (przez samo dziecko do ukończenia przez nie nauki, a przez opiekuna przynajmniej do osiągnięcia pełnoletności przez dziecko), a po okresie 5 lat, możliwe jest uzyskanie prawa stałego pobytu lub przynajmniej statusu rezydenta długoterminowego. Uzyskanie takiego statusu zabezpiecza interesy dziecka i jego opiekuna w państwie przyjmującym nawet do końca życia.

Tak szeroki katalog uprawnień stawia dzieci pracowników migrujących w uprzywilejowanej pozycji. Trybunał nie orzekł w sprawie *Czop i Punakova*, iż art. 49 TFUE gwarantuje takie same prawa dzieciom osób prowadzących własną działalność gospodarczą. Mimo, że – zgodnie z rozumowaniem rzecznik *Kokott* w sprawie *Teixeira* – osoby prowadzące własną działalność gospodarczą również odprowadzały składki na ubezpieczenie społeczne oraz stosowne podatki. Nasuwa się pytanie czy uzasadniony jest brak uprzywilejowania dzieci, które nie są dziećmi pracowników migrujących. W szczególności biorąc pod uwagę fakt, że (w świetle orzeczenia *Ibrahim*) nie obowiązuje tak zwany okres ochronny, to znaczy nie ma wymogu wykonywania pracy przez jakiś czas zanim aktywizują się prawa z art. 10 rozporządzenia. Wystarczy jej wykonywanie tylko przez kilka miesięcy.

Przyznanie obywatelom Unii Europejskiej i członkom ich rodzin prawa dostępu do edukacji w innym państwie członkowskim w sposób istotny wpłynęło i wpływa nadal na kierunek rozwoju prawa unijnego. Z prawem dostępu do kształcenia

nierozerwalnie wiążą się zagadnienia różnego typu prawa powiązanych z tym dostępem, jak problem prawa pobytu w państwie przyjmującym podczas odbywania nauki, kwestia uprawnień do pobierania różnego typu świadczeń przyznawanych osobom kształcącym się przez władze tego państwa, czy wreszcie prawa członków rodziny do towarzyszenia uczącemu się w tym państwie. Zakres praw powiązanych, do których osoba pobierającą naukę w innym państwie członkowskim jest uprawniona, zależy od jej statusu. Na gruncie prawa unijnego nie doszło więc jeszcze do wykształcenia jednolitej pozycji prawnej wszystkich obywateli UE i członków ich rodzin, którzy skorzystali ze swobody przemieszczania się w celach edukacyjnych. Nadal sytuacja osób wykonujących w państwie przyjmującym działalność zarobkową i członków ich rodzin jest zdecydowanie bardziej korzystna niż innych obywateli Unii. Takie zróżnicowanie znajduje niewątpliwie w pewnym stopniu uzasadnienie, ze względu na to, iż koszty utrzymywania krajowych systemów edukacji oraz systemów socjalnych stanowią znaczną część budżetów państwowych i lokalnych, a więc włączenie w krąg ich beneficjentów osób, które nie wykazują żadnego stopnia zintegrowania ze społeczeństwem państwa przyjmującego, wykraczałoby poza zakres solidarności z pozostałymi obywatelami UE, jak można od takiego społeczeństwa wymagać.

Mimo opisanego tu rozwoju prawa Unii Europejskiej w dziedzinie edukacji, jaki dokonał się od czasu Traktatów rzymskich, obecna sytuacja migrujących dzieci i młodzieży w trakcie edukacji (zwłaszcza w przypadku braku aktywności ekonomicznej ich rodzin) nie jest idealna i wymaga zmian, aby ich prawo dostępu do edukacji w innym państwie członkowskim było rzeczywiście skuteczne. W szczególności uzależnianie prawa migrujących studentów do równego traktowania z obywatelami państwa przyjmującego w zakresie stypendiów i pożyczek finansujących pokrycie kosztów utrzymania się podczas studiów, od uzyskania i utrzymania statusu pracownika lub nabycia prawa stałego pobytu, wyklucza większość z nich z możliwości ubiegania się o takie środki. Stanowi to także dość poważną przeszkodę w korzystaniu ze swobody przepływu studentów, ponieważ duża część obywateli Unii, którzy potencjalnie mogliby studiować w innym państwie członkowskim, nie może sobie na to pozwolić właśnie ze względów finansowych.

Także sytuacja kształcących się dzieci osób prowadzących własną działalność gospodarczą wymaga zmian idących w kierunku zagwarantowania im możliwości

dokończenia w państwie przyjmującym etapu kształcenia, na którym są w momencie, gdy ich rodzinie grozi utrata prawa pobytu, niezależnie od okoliczności, które tę utratę spowodowały. Wraz z dzieckiem powinno móc pozostać przynajmniej jedno z rodziców albo inny dorosły opiekun. Konieczność gwałtownej zmiany otoczenia nie służy bowiem dobru dziecka, a niepewność co do trwałości pobytu w państwie przyjmującym nie służy integracji dzieci, ani członków ich rodzin ze społeczeństwem tego państwa i może zniechęcać wiele rodzin z małymi dziećmi do korzystania ze swobody przemieszczania się.

Podstawą dla uregulowania spektrum uprawnień dzieci i młodzieży w trakcie edukacji wydaje się być dyskusja o roli prawa do edukacji w Unii Europejskiej, korzyściach jakie z niego płyną dla całej Unii oraz kosztach z tym prawem związanych. Pozostaje też wciąż otwarty problem zakresu solidarności społeczeństw poszczególnych państw członkowskich z przybywającymi do nich obywatelami Unii, a przede wszystkim roli jaką powinna odgrywać sama Unia w dziedzinie edukacji. Brak takiej debaty skutkuje podejmowaniem działań na własną rękę przez te z państw, które borykają się z nadmiernym napływem obywateli innych państw członkowskich, ubiegających się o przyjęcie na studia, czy w mniejszym stopniu, do szkół niższego stopnia. Takie działania, chociaż podyktowane uzasadnionym interesem danego kraju, grożą zniweczeniem tego, co już zostało osiągnięte. Widoczna jest także niechęć ogółu państw członkowskich do poszerzania uprawnień związanych z edukacją za granicą. A przecież to właśnie edukacja w innym państwie członkowskim pozwala na lepsze poznanie pozostałych społeczeństw europejskich. Przyczynia się też do większego zrozumienia i poparcia integracji w ramach Unii Europejskiej, a w następstwie do zwiększenia przepływu pracowników w ramach Unii. Na przepływ ten jednak, jak wiadomo, mają wpływ czynniki związane z poprawą sytuacji ekonomicznej migrujących, ich awans społeczny – czemu również służy proces edukacji – ale też i możliwość wsparcia w zakresie świadczeń socjalnych w sytuacjach przejściowych trudności, z jakimi może spotkać się rodzina w przyjmującym państwie członkowskim. Z punktu widzenia państw członkowskich UE, w których wskaźnik przyrostu naturalnego zdaje się niepokoić, swobodny przepływ rodzin z dziećmi może się okazać wysoce pożądany.

Zakończenie

Problematyka dostępu do edukacji dzieci i młodzieży w Unii Europejskiej została poddana w niniejszej rozprawie doktorskiej analizie pod kątem zakresu tego prawa i zasad, jakie jej dotyczą. Analiza obejmuje szeroki zakres zagadnień, które były przedmiotem rozważań w poszczególnych rozdziałach. Można z nich wywieść szereg wniosków natury ogólnej i szczegółowej. Konkluzje te pozwalają na udzielenie odpowiedzi na postawione we wstępie pytania badawcze i zweryfikowanie zawartych tam hipotez badawczych.

W rozdziale I ustalono, że prawo do edukacji w istocie rzeczy oznacza dostęp do wiedzy i jednocześnie możliwość zdobywania tej wiedzy w szkole. Spornym na tym tle mógłby okazać się zakres wspomnianego prawa, w szczególności okres, przez jaki uprawniony może z niego korzystać. Niewątpliwie treść prawa do nauki z jednej strony pozostaje w związku z szeroko pojętym prawem uczestniczenia w życiu kulturalnym i prawem do informacji. Jednocześnie pojęcie *edukacji* zakłada w sposób nieunikniony *dostęp do edukacji*, a ewentualne oddzielenie tych współlistniejących i współzależnych pojęć pozbawiłoby regulacje europejskie celu, jakim jest walka z dyskryminacją w dziedzinie edukacji. Równocześnie pojęcie *edukacji*, w świetle dyrektywy 2000/43/WE, powinno podlegać szerokiej wykładni i obejmować także aspekty związane z dostępem do edukacji, takie jak finansowanie poprzez przyznawanie stypendiów. Musi jednak istnieć rzeczywisty związek pomiędzy finansowaniem a edukacją. Stypendium wykazuje taki związek z edukacją, w przypadku, gdy obejmuje np. wpisowe i czesne, koszty podróży związane z kursami odbywającymi się w innym państwie lub koszty utrzymania, jeżeli celem jest umożliwienie studentom uczęszczania na kursy. Kontrola tych aspektów spoczywa na właściwym sądzie krajowym.

Wykazano również, że poradnictwo i szkolenie zawodowe zostały wymienione oddzielnie w art. 3 ust. 1 lit. b dyrektywy, co wskazuje na zamiar zawężenia zakresu pojęcia edukacji. Poradnictwo i szkolenie zawodowe są ściśle związane z dostępem do zatrudnienia, a zatem są one bezpośrednio wymienione właśnie po tej kwestii. W czasie, gdy kształcenie zawodowe było jedynym i tym samym pojęciem związanym z edukacją wymienionym w TEWG, Trybunał stwierdził, że co do zasady studia uniwersyteckie stanowią *kształcenie zawodowe*

w rozumieniu dawnego art. 128 TEWG. Wnioskuje się zatem, że *nauka* jest pojęciem szerszym niż *edukacja*. Edukacja – będąc procesem związanym z okresem dojrzewania – odbywa się poniżej poziomu uniwersyteckiego. Nauka zaś obejmuje kształcenie zawodowe, do którego należy również zaliczyć studia wyższe. W praktyce jednak, w rozumieniu potocznym, oba te pojęcia są używane zamiennie.

Obowiązek państwa, realizowany w celu zapewnienia skuteczności wykonywania prawa do edukacji, przejawia się w obowiązku kształcenia spoczywającym na jednostce. Poddano rozważaniom, na ile zakres kształcenia mieści się w sferze kompetencji państwa, a na ile w zakresie uprawnień opiekunów prawnych, którzy odpowiadają za zapewnienie dziecku odpowiednich warunków stanowiących podstawę godnego życia w przyszłości, równocześnie zachowując prawo do decydowania o zakresie wychowania dziecka. Podkreślenia wymaga, że podmiotem prawa do edukacji jest dziecko, a na jego opiekunie spoczywa obowiązek realizacji prawa do edukacji przysługującego dziecku. Aby zapewnić skuteczność i efektywność uprawnień edukacyjnych dziecka, państwo, od jego opiekuna wymaga realizacji tego prawa, przesuwając tym samym ciężar obowiązku państwa na stronę dorosłej jednostki.

Wykazano również, że prawo do edukacji jest prawem człowieka i jako takie stanowi prawo niezbywalne. Tak, jak w przypadku godności, nikt nie nadaje ani nie przyznaje praw człowieka, nikt też nie może zostać pozbawionym tych praw. Skoro nie można zrzec się godności, nie można się także zrzec innych praw człowieka. Zgoda na to, aby go torturowano albo uczyniono niewolnikiem, czy dobrowolna rezygnacja z nauki na poziomie podstawowym, nie zmieniają faktu, że tortury, niewolnictwo czy brak nauki na poziomie podstawowym są niedopuszczalne i stanowią naruszenie praw człowieka. Ochrona praw człowieka to ochrona podstawowych dóbr osoby ludzkiej. Należy w tym miejscu podkreślić, że prawa człowieka są to powszechne prawa moralne o charakterze podstawowym, przynależne każdej jednostce w jej kontaktach z państwem. Prawa człowieka należą do kategorii praw moralnych. Różnią się jednak pod pewnymi względami od innych takich praw. Prawo moralne może być przynależne jednostce z racji jej osiągnięć czy też pozycji w społeczeństwie. Natomiast prawa człowieka są powszechne, przynależne wszystkim ludziom, we wszystkich sytuacjach i niezależnie od pozycji społecznej, co w przypadku edukacji dzieci wychowywanych w różnych rodzinach tym bardziej nabiera szczególnego

znaczenia. Prawa dziecka należy traktować jako prawa podmiotowe, wywodzące się z prawa naturalnego i przysługujące każdemu dziecku, wraz z możliwością ich poznania i ochrony. W związku z tym dzieciom przysługuje prawo do dochodzenia roszczeń w przypadku ewentualnych naruszeń, czego dokonywać mogą samodzielnie lub poprzez przedstawiciela, według odpowiednich regulacji ustawodawstwa krajowego.

Analiza pojęcia *edukacji* w świetle prawa europejskiego doprowadziła do wniosku, że prawo do edukacji (oraz dostęp do szkolenia zawodowego), jak również ochrona przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz niepełnosprawność, są podstawowymi prawami uznanymi, odpowiednio, w art. 14 i 21 KPP UE. Kwestia ta znajduje się więc u zbiegu dwóch praw podstawowych, tj. prawa do nauki oraz zakazu dyskryminacji. Prawa te podlegają ochronie na podstawie aktów prawa międzynarodowego, a przede wszystkim Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Istotne jest jednak, że prawa podstawowe zawarte w Karcie w znacznej mierze wywodzą się z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim. Dlatego też można mówić o wspólnym aksjologicznym trzonie krajowych konstytucyjnych systemów ochrony praw człowieka oraz Karty praw podstawowych.

W procesie analizy aksjologicznych podstaw konstytucyjnego prawa do edukacji dzieci wykazano, że istnieje konflikt pomiędzy najważniejszym aspektem prawnej regulacji problematyki oświatowej, jakimi są przepisy dotyczące podstawowych praw jednostki oraz konstytucyjnym określeniem postawionych przed publicznym szkolnictwem celów wychowawczych i podstawowych założeń programowych. Na mocy Karty ochronie podlega wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych, ale także prawo rodziców do zapewnienia wychowania oraz nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi, które z kolei są szanowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i z tego prawa. Jednak standardy państwa demokratycznego nie mogą być relatywizowane lub podważane poprzez powołanie się na wolność tworzenia placówek edukacyjnych lub na prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Podkreślenia wymaga fakt, że treści, jakie przekazują konstytucje państw członkowskich mają na celu kształtowanie pewnego „wzorca człowieka” lub wręcz „wzorca człowieka i obywatela”, którego przekazanie i wpojenie uczniom powinno być celem szkół i innych placówek oświatowych. Zgodnie

z tą ideą dzieci i młodzież powinny być wspierane w rozwoju na ludzi samodzielnych i społecznie odpowiedzialnych, a celem kształcenia powinien być pełny rozwój osobowości człowieka przy poszanowaniu demokratycznych reguł współżycia oraz podstawowych praw i wolności.

Ponadto edukacja szkolna powinna przyczyniać się do przezwyciężenia gospodarczych, socjalnych i kulturalnych nierówności, a obywateli czynić zdolnymi do demokratycznego uczestnictwa w wolnym społeczeństwie i sprzyjać wzajemnemu zrozumieniu, tolerancji i myśleniu solidarnościowemu. Określenie celów wychowawczych szkolnictwa publicznego stało się – jak to zostało wskazane – w wielu państwach europejskich przedmiotem regulacji konstytucyjnej. Określenie celów edukacji uważa się w tym kontekście za wyraz społecznego konsensu co do wartości podstawowych oraz za osiągnięcie współczesnego państwa konstytucyjnego, umożliwiające wspólne życie w otwartym pluralistycznym społeczeństwie. Stanowi pewną reakcję prawodawcy na tak zwaną „zagadkę tolerancji”, a więc nie oznacza wprost prawnego zakazu przekazywania pewnych treści czy idei.

Z perspektywy pedagogicznej można mówić o przyjęciu pewnego modelu kształcenia, który obejmuje nie tylko przekazanie wiedzy specjalistycznej potrzebnej głównie do wykonywania określonej działalności zawodowej, ale również rozwój osobowości. Wartości podstawowe takie jak tolerancja i odpowiedzialność kształtuje się już u dzieci w wieku przedszkolnym, chociażby poprzez akceptowanie inności wśród rówieśników, co ma niebagatelne znaczenie zwłaszcza w przypadku dzieci z niepełnosprawnościami integrującymi się w placówkach ogólnodostępnych. Przepisy o aksjologii nauczania szkolnego adresowane są głównie do nauczycieli, ale także do kolejnych generacji. Wartości podstawowe stanowią trzon i podstawę idei, którymi ma się kierować społeczeństwo. Na każdym etapie edukacji powinny być zatem przekazywane w sposób adekwatny do poziomu kształcenia. Wzorców zachowań akceptowanych społecznie dzieci uczą się już na poziomie edukacji przedszkolnej, gdzie podejmują również trud rozpoznawania własnych emocji, które jak wiadomo są wspólne dla wszystkich ludzi. Niewątpliwie konstytucyjne określenie celów publicznej oświaty nie oznacza nakazu konkretnych zachowań, które władze publiczne mogłyby wymusić.

Rozdział I zamykają rozważania o obowiązku nauki i próba odpowiedzi na pytanie czy prawo dostępu do edukacji jest równoznaczne z obowiązkowymi

działaniami państwa, zmierzającymi do ułatwienia realizacji tego obowiązku. Postawiona została tam hipoteza, iż prawo do edukacji implikuje obowiązek nauki po stronie jednostki w ustalonym okresie czasu, przy czym odpowiedzialność za realizację tego obowiązku spoczywa na dorosłej jednostce – opiekunie prawnym dziecka – bezpośrednio wiążąc prawo do edukacji z realizacją i kontrolą obowiązku szkolnego przez państwo. W wyniku przeprowadzonych badań potwierdzono postawioną hipotezę. Z prawa do edukacji, jako niezbywalnego prawa człowieka, należy wywodzić obowiązek państwa do ułatwienia realizacji tego prawa, w tym pomocy socjalnej. Istnienie obowiązku uzasadnione jest pomocą rodzicom w wychowaniu swoich dzieci, którzy mogliby nie podołać samodzielnie temu obowiązkowi bez uszczerbku dla jakości kształcenia oraz posiadanych środków finansowych. Celem wprowadzenia obowiązku była zwłaszcza likwidacja analfabetyzmu, a więc wyrównanie szans dzieci. Tym samym istnienie obowiązku szkolnego nie powinno być kwestionowane. Szalenie istotna jest jednak identyfikacja barier w dostępie do edukacji dzieci i młodzieży. Wykazano, że głównymi przeszkodami są ubóstwo oraz niepełnosprawności, które niejednokrotnie stają się przyczyną wyżej wymienionego ubóstwa. Dlatego w rozdziale III poddano analizie dostęp do edukacji dzieci romskich, jako społeczności żyjącej w skrajnym ubóstwie oraz dzieci z niepełnosprawnościami.

Wcześniej jednak, w rozdziale II, jako kontynuację rozdziału I podjęto rozważania na temat obowiązków państw członkowskich UE wynikających z prawa do edukacji. Wykazano, że zagadnienie prawa do nauki bezpośrednio wiąże się z realizacją i kontrolą obowiązku szkolnego i nauki, organizacją dowozu dzieci do szkół, organizacją opieki przedszkolnej, zasadami finansowania szkół, stanem technicznym i bazą dydaktyczną szkół, organizacją pracy szkoły, organizacją nauczania indywidualnego oraz pomocą socjalną, która ma znaczenie w kontekście równego dostępu do edukacji w przypadku dzieci z rodzin dotkniętych ubóstwem. Wiąże się z tym niewątpliwie prawo do godnych warunków życia i odpowiedniego poziomu życia, prawo do opieki zdrowotnej i prawo do odpoczynku. Skuteczny dostęp do wymienionych praw zapewnia również realizację prawa do edukacji. Są to prawa socjalne, których zapewnienie stanowi obowiązek państwa. Państwo bowiem jest zobowiązane do stworzenia odpowiednich warunków dla rozwoju umysłowego i fizycznego dziecka. Również prawa ekonomiczne umożliwiają dziecku

przygotowywanie się do niezależności materialnej i możliwości usamodzielnienia się w społeczeństwie. Najważniejszym z nich jest prawo do nauki.

Sytuacja życiowa większości wspomnianych wyżej Romów jest nie do pogodzenia z fundamentalnymi wartościami UE, tj. równością i niedyskryminacją, wyrażanymi w regulacjach i politykach Unii Europejskiej. Dyrektywa 2000/43/WE nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia wszystkim obywatelom, w tym również Romom, wolnego od dyskryminacji dostępu do edukacji, zatrudnienia, kształcenia zawodowego, służby zdrowia, ochrony socjalnej i mieszkania. Dramatyczne warunki życia pozostają w ścisłym związku z dostępem dzieci romskich do edukacji. Również art. 24 POsNiepK poświęcony edukacji deklaruje, iż państwa-strony uznają prawo osób z niepełnosprawnościami do edukacji. Realizując to prawo, państwa mają obowiązek zapewnić, że osoby z niepełnosprawnościami nie będą wykluczane z powszechnego systemu edukacji ze względu na niepełnosprawność, a także, że dzieci niepełnosprawne nie będą wykluczane, ze względu na niepełnosprawność, z bezpłatnej i obowiązkowej nauki w szkole podstawowej lub z nauczania na poziomie średnim. Osoby z niepełnosprawnościami mają korzystać z włączającego, bezpłatnego nauczania obowiązkowego wysokiej jakości, na poziomie podstawowym i średnim, na zasadzie równości z innymi osobami, w społecznościach, w których żyją.

W toku dalszych rozważań podjęto również próbę odpowiedzi na pytanie czy kompetencje Unii Europejskiej w zakresie kształtowania polityki oświatowej są wystarczające do zapewnienia edukacji na tak samo wysokim poziomie we wszystkich państwach UE. Potwierdzona została hipoteza o braku wystarczających kompetencji Unii Europejskiej w zakresie kształtowania polityki oświatowej do zapewnienia jednolitej edukacji we wszystkich państwach członkowskich.

Obszar edukacji koncentruje się na zasadach organizacji systemów nauczania, zapewnieniu im odpowiednich podstaw finansowych i określeniu zasad zarządzania oświatą. W ramach tego zagadnienia konieczne jest także określenie kształtu i treści nauczania. Każde państwo członkowskie UE przyjmuje na siebie pełną odpowiedzialność za treść nauczania oraz za organizację własnego systemu edukacji. Żadnego z tych elementów nie można przypisać kompetencjom UE. Jej działania w tym obszarze to raczej zespół założeń i narzędzi w zakresie edukacji, w celu realizacji zadań, mających szerszy, społeczno-ekonomiczny kontekst. Rolą UE jest

przyczynianie się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności. W ramach przyjętego podziału kompetencji do państw członkowskich należy organizowanie, administrowanie i finansowanie własnych systemów edukacyjnych. Dostęp do systemu edukacji państwa członkowskie powinny kształtować z uwzględnieniem prawa unijnego, w szczególności ukształtowanego zgodnie z orzecznictwem TSUE.

W dziedzinie edukacji Unia może wyłącznie wspierać, koordynować lub uzupełniać działania państw członkowskich. W wyniku analizy wykazano jednak, że edukacja została określona traktatowo jako należąca do sfery kompetencji wyłącznych państw członkowskich, które Unia Europejska może jedynie wspierać za pomocą miękkich instrumentów. Równocześnie jednak polityka oświatowa, zaliczając się do sfery polityki społecznej, jako taka wydaje się należeć do kompetencji dzielonych UE i państw członkowskich. Zatem w tych obszarach zarówno państwa członkowskie, jak i Unia mogłyby stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące. Polityka społeczna realizowana przez UE zakłada promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi oraz przeciwdziałanie wykluczeniu (art. 151 TFUE). Środki prawne, które są przyjmowane dla realizacji tych celów muszą uwzględniać różnorodność polityk państw członkowskich. Kwestie dotyczące ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego oraz edukacji i kształcenia zawodowego objęte są, zgodnie z art. 6 TFUE, zakresem kompetencji UE o charakterze wspierającym, koordynującym lub uzupełniającym działania państw członkowskich, a jednocześnie postrzegane jako zagadnienia objęte tematyką związaną z ochroną praw społecznych.

Fakt, iż kompetencje Unii Europejskiej w zakresie kształtowania polityki oświatowej nie są wystarczające do zapewnienia edukacji na tak samo wysokim poziomie we wszystkich państwach UE, mogą mieć wpływ na różnice w efektywności i skuteczności realizacji prawa do edukacji. Postawiono więc kolejne pytanie, tym razem o zakres, w jakim należałoby ujednoczyć standardy obowiązkowego nauczania w państwach Unii Europejskiej. Unia Europejska podejmuje działania wspierające rozwój wszystkich obywateli UE poprzez zdefiniowanie najważniejszych i najbardziej podstawowych umiejętności, które człowiek powinien rozwijać w trakcie swojego życia, żeby osiągnąć sukces w życiu zawodowym i prywatnym. Celem jest

wyrównanie szans i możliwości każdego z obywateli UE. Umiejętności te nazywane są kompetencjami kluczowymi i jest ich osiem: porozumiewanie się w języku ojczystym, porozumiewanie się w językach obcych, kompetencje matematyczne i podstawowe kompetencje naukowo-techniczne, kompetencje informatyczne, umiejętność uczenia się, kompetencje społeczne i obywatelskie, inicjatywa i przedsiębiorczość, świadomość i ekspresja kulturalna. Kompetencja jest kombinacją wiedzy, umiejętności i przyjmowanej postawy. Kompetencje kluczowe to te, które wspierają rozwój osobisty, włączanie w życie społeczne, aktywne obywatelstwo i możliwość znalezienia zatrudnienia. Proces kształtowania i rozwijania wymienionych kompetencji kluczowych, co istotne, trwa przez całe życie człowieka.

Określenie treści nauczania pozostaje wyłącznie w gestii państw członkowskich, lecz idea kompetencji kluczowych powoduje, że programy nauczania przestają koncentrować się na treściach nauczania i coraz bardziej akcentują w dużej mierze uniwersalne umiejętności, takie jak np. umiejętność uczenia się. W polityce edukacyjnej Unii Europejskiej wdrażanie kompetencji kluczowych odgrywa bardzo ważną rolę. Kompetencje te, w coraz większym stopniu, wprowadzane są jako cele do programów nauczania państw członkowskich. Wyznaczając kompetencje kluczowe, określono cele edukacji. Jednak różnice w sposobie realizacji tych celów wydają się być zasadnicze. Pokazała to jasno sytuacja zagrożenia epidemicznego wywołanego wirusem SARS-COVID-19. Niektóre państwa, jak np. Francja uznały, że najważniejsze jest zdrowie, zatem dzieci w sytuacji czasowego ograniczenia pracy szkół nie muszą szczególnie się skupiać na realizacji podstawy programowej. Tymczasem w Polsce przywiązanie do realizowania gotowych programów w sposób szczegółowy i skrupulatny spowodowało, że w tym trudnym dla wszystkich okresie dzieci polskie zostały zasypane ogromem pracy własnej w imię realizacji podstawy programowej. Bardziej precyzyjne określenie sposobu realizacji wspomnianych celów edukacyjnych z pewnością ujednoliciłoby zasady nauki w takim właśnie czasie.

Społeczny wymiar edukacji europejskiej, promowany przez Unię Europejską od wejścia w życie Traktatu z Maastricht (1993 r.), był bardzo mocno wspierany przez ustanowienie obywatelstwa Unii Europejskiej. Niezwykle ważne dla edukacji było precyzyjne sformułowanie zasady subsydiarności, zgodnie z którą instytucje europejskie powinny dążyć do eliminowania istotnych różnic pomiędzy państwami

członkowskimi, a decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej obywateli, co wskazuje na konieczność tworzenia wspólnych standardów.

W rozdziale III, w wyniku analizy zasady równości i niedyskryminacji, w tym teoretyczno-prawnego zakresu obowiązywania zasad, jak też europejskich zasad podstawowych *sui generis*, wykazano brak wystarczającej skuteczności przepisów europejskich, aby zapewnić efektywne wykonywanie prawa do edukacji dzieci romskich. Ubóstwo, które stanowi barierę w dostępie do edukacji jest jedną z przyczyn wyżej wymienionej marginalizacji Romów. Istotne stają się również postawy społeczne i powszechna stereotypizacja, co pozostaje w ścisłym związku z kształceniem społeczeństw w poszanowaniu odmienności oraz zrozumieniu celu i sensu zakazu dyskryminacji. Nadmieniony w rozdziale I proces kształcenia dzieci w oparciu o wartości wspólne wszystkim jednostkom ludzkim i demokratyczne zasady państwa prawnego znajduje wytłumaczenie w kontekście efektywności antydyskryminacyjnego prawa europejskiego i ochrony z jakiej powinny korzystać dzieci romskie w dostępie do edukacji. Prawo dostępu do edukacji dzieci z grup marginalizowanych społecznie nie jest więc w pełni realizowane, co stanowi naruszenie zasady niedyskryminacji. Podjęte rozważania doprowadziły także do wniosku, iż prawo unijne nie chroni w sposób pełny praw dzieci z niepełnosprawnościami. Zakres ochrony, jaką zapewniają im europejskie akty prawne, w szczególności dyrektywa Rady 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (chroniąca przed dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną) nie jest wystarczający. Dotyczy jedynie zatrudnienia, podczas gdy edukacja ma przygotować do podjęcia zatrudnienia i nie powinna z tego powodu pozostawać poza zakresem ochrony. Wykazano, iż Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych uzupełnia braki dyrektywy 2000/78/WE, zapewniając ochronę osobom z niepełnosprawnościami również w dziedzinie edukacji jako akt prawa międzynarodowego, którego zakres obowiązywania obejmuje również Unię Europejską. Unia przyjęła Konwencję, a tym samym państwa członkowskie stały się także jej stronami.

Najnowsza literatura poświęcona tematyce polityki edukacyjnej coraz bardziej koncentruje się na tworzeniu europejskiej przestrzeni edukacyjnej. Europejska przestrzeń edukacyjna definiowana jest jako przestrzeń polityczna, w której

podejmowane są działania w zakresie edukacji oraz tworzone są nowe normy, zasady i paradygmaty na poziomie europejskim. W efekcie nie stanowi ona łącznika między narodowością państw członkowskich, ale rozciąga się ponad nimi. Europejska przestrzeń edukacyjna stworzyła normę o wymiarze europejskim. Przestrzeń ta ma na celu zbudowanie europejskiego wymiaru na wyższym poziomie polityki edukacyjnej. Nowa przestrzeń polityki edukacyjnej może być traktowana nie tylko jako pole do tworzenia regulacji, ale jako przestrzeń, w której budowane są nowe europejskie pojęcia edukacyjne.

Ze względu na podkreślaną różnorodność państw członkowskich, tak charakterystyczną cechą dla UE, narracja polityczna przestrzeni edukacyjnej zbudowana została przede wszystkim na szacunku dla tej różnorodności. Pojęcie wymiaru edukacji europejskiej zostało wyraźnie zdefiniowane jako takie, które stanowi dodatek do istniejących rozwiązań w państwach członkowskich UE, a nie jako całkowicie zastępujące krajowe rozwiązania. Dokonana analiza pokazuje, że pomimo istniejących ograniczeń faktycznych, Unia podejmuje skuteczne starania w celu podniesienia i utrzymania jakości kształcenia na poziomie ponadnarodowym.

Z jednej strony kompetencje UE w zakresie kształtowania polityki oświatowej nie są wystarczające do zapewnienia edukacji na tak samo wysokim poziomie we wszystkich państwach UE. Dzieje się tak dlatego, że edukacja pozostaje w sferze kompetencji wyłącznych państw członkowskich. Sytuacja wykazuje zresztą wiele analogii z sytuacją pandemii wirusa COVID-19, podział kompetencji jest podobny, a w efekcie działania Unii są mniej widoczne, niezadawalające obywateli, prowokujące do dyskusji o sens istnienia UE jako takiej. Z drugiej jednak strony polityka oświatowa, jako element polityki społecznej, wydaje się dawać UE możliwość tworzenia odpowiednich aktów prawnych w celu poprawy warunków życia obywateli Unii, a temu ma służyć w swych założeniach mobilność edukacyjna. Unia jednak, szanując różnorodność państw członkowskich dąży do wyważenia również interesów politycznych, oddziałując miękkimi instrumentami na tworzenie polityk krajowych. W tym zakresie podejmuje działania, które mają na celu stworzenie ponadnarodowej przestrzeni edukacyjnej w Europie, w której kluczowe stają się pewne określone kompetencje uniwersalne.

Droga do zdobycia wykształcenia powinna być otwarta dla wszystkich, jednak oprócz dostępności równie istotne jest dążenie do stałego podnoszenia jakości

nauczania. Wymogi współczesnego rynku pracy wyznaczają sposób definiowania edukacji także jako narzędzia, które powinno pozwolić młodym ludziom na zdobycie pracy dającej samodzielność zawodową oraz odpowiadającej ich aspiracjom. Wyrównywaniu szans powinno służyć wspieranie edukacyjne rodziców, jako pierwszych nauczycieli, powszechny dostęp do edukacji przedszkolnej, rozwijanie kompetencji kluczowych w nauczaniu szkolnym, przede wszystkim matematyczno-przyrodniczych i językowych. Działania te mogą przynieść efekt, jeśli zostaną potraktowane jako elementy procesu uczenia się przez całe życie, rozumianego jako aktywność w kształtowaniu posiadanych i zdobywaniu nowych umiejętności, pozwalających na dostosowanie się do dynamiki przemian rynku pracy w państwach członkowskich UE.

Przeprowadzona analiza pokazała, że niejednolity system edukacji w ramach UE nie powoduje braku równych szans w dostępie do edukacji. Akty prawa europejskiego chronią dostęp do edukacji poprzez zapewnienie równości i zakazu dyskryminacji. Ponadto fakt, że prawo dostępu do edukacji jest niezbywalnym prawem człowieka, które podlega ochronie, świadczy o jego powszechności i daje możliwość skutecznej ochrony w przypadku naruszeń.

Rozdział III zamykają rozważania stanowiące wstęp do rozdziału IV o zobowiązaniu państw członkowskich do zabezpieczenia socjalnego uczących się dzieci. Zabezpieczenie socjalne w edukacji dzieci jest rozumiane w niniejszej rozprawie jako prawo do zabezpieczenia społecznego, to znaczy zagwarantowania przez państwo ochrony w sytuacjach utraty środków utrzymania i niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb dzieci. Analiza poszczególnych regulacji aktów prawa międzynarodowego wskazała, że obecnie zobowiązania międzynarodowe podkreślają podmiotowość prawną najmłodszych członków społeczeństwa, by zobligować państwa do zapewnienia im odpowiedniego poziomu bytu, ponieważ tworzą grupę uprawnionych, która nie jest zdolna do tego, by się o swoje prawa upomnieć. Odwołania w dokumentach międzynarodowych do sytuacji majątkowej osób odpowiedzialnych za dziecko, możliwości finansowe danego państwa czy możliwość przyznania niektórych świadczeń osobom odpowiedzialnym na rzecz dziecka, są jedynie wyrazem zasady subsydiarności oraz ograniczonych możliwości dokonywania czynności prawnych przez same dzieci, ale nie umniejszają ich podmiotowości.

Prawa zawarte w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej mogą służyć za podstawowy punkt odniesienia do stworzenia katalogu praw społecznych chronionych na poziomie unijnym. Dotyczą one bowiem nie tylko praw politycznych i cywilnych, ale także praw społecznych i gospodarczych. Analiza postanowień Karty pozwala na wyodrębnienie wielu innych regulacji związanych z ochroną praw społecznych, gdyż prawa społeczne można podzielić na te dotyczące pracy oraz ochrony socjalnej, zdrowia, życia rodzinnego i udziału w edukacji. Również inne akty prawne zawierające regulacje dotyczące ochrony praw społecznych, które stanowią pewnego rodzaju źródło oraz inspirację dla postanowień traktatowych oraz KPP UE w tym obszarze, to przede wszystkim Europejska karta społeczna, Wspólnotowa Karta podstawowych praw socjalnych pracowników oraz Europejska konwencja praw człowieka i podstawowych wolności.

Pytanie czy niejednolity system edukacji w ramach UE może powodować brak równych szans w dostępie do edukacji prowadzi do weryfikacji hipotezy o wpływie wyrównywania szans edukacyjnych na dostęp do rynku pracy, a w przyszłości na zwiększenie mobilności pracowników w ramach rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.

Edukacja jest jednym z podstawowych mierników włączenia społecznego. Równość w edukacji ma zasadnicze znaczenie dla urzeczywistnienia wszystkich innych wskaźników włączenia społecznego, takich jak zatrudnienie, opieka zdrowotna i ograniczenie ubóstwa. Ponadto, w przeciwieństwie do innych wskaźników, prawo do edukacji ma odrębną międzynarodową podstawę prawną, która określa szczególne parametry, w stosunku do których stosunkowo łatwo można zmierzyć zaangażowanie państwa w integrację. Jak już wielokrotnie podnoszono, dostęp do edukacji jest jednym z podstawowych praw każdego człowieka, zagwarantowany przez liczne, powoływane tu już także wielokrotnie, dokumenty i akty prawa europejskiego i międzynarodowego. Prawo do edukacji oznacza równy dostęp do kształcenia bez względu na podziały społeczne. Istnieją jednak tak zwane „*grupy edukacyjnego ryzyka*”, które wiązane są z nierównościami edukacyjnymi wynikającymi z rozwarstwienia społecznego. Pojęcie szans edukacyjnych, w tym szans życiowych, jest jednym z pojęć socjologii edukacji i pedagogiki społecznej, definiowane jako prawdopodobieństwo, że osoba o określonym statusie społecznym osiągnie wyznaczony cel lub doświadczy określonych niepowodzeń. Równe szanse edukacyjne

mogą być pojmowane jako wyrównywanie startu, przebiegu i efektów edukacji tym, którzy nie z własnej winy są pokrzywdzeni – poprzez niesprawiedliwą redystrybucję środków na rzecz działań profilaktycznych, terapeutycznych i ratowniczych. Wyrównywanie szans edukacyjnych to stwarzanie warunków do zdobycia kwalifikacji, satysfakcji zawodowej, wszechstronnego rozwoju dzieci, niezależnie od ich miejsca zamieszkania, pochodzenia społecznego, statusu majątkowego. Jest to tworzenie w bliskim środowisku tych osób takich rozwiązań edukacyjnych, społecznych czy administracyjnych, które pozwolą im w pełni się rozwinąć. Przeciwdziałanie marginalizacji części członków społeczności szkolnej, a tym samym tworzenie szansy na kontynuację nauki lub podjęcie zatrudnienia dla wszystkich absolwentów szkoły, wymaga korelacji działań prowadzonych w ramach programów edukacyjnych ze wsparciem psychologiczno-pedagogicznym skoncentrowanym na eliminowaniu czynników lokujących uczniów w niekorzystnej sytuacji edukacyjnej. Jest to szczególnie ważne we wczesnej edukacji, czyli w okresie, który najbardziej wpływa na dalszą ścieżkę kształcenia. Na tym etapie wskazane jest przede wszystkim podejmowanie inicjatyw sprzyjających rozbudzaniu i rozwijaniu potrzeb edukacyjnych dzieci. W dziedzinie edukacji szkolnej szczególnego znaczenia nabierają inicjatywy mające na celu zaradzenie różnicom w równym dostępie do kształcenia¹¹⁰², poprzez dostęp do wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Wywiera to bezpośredni wpływ na zmniejszenie zakresu zjawiska przedwczesnego kończenia nauki, podniesienie poziomu kompetencji nauczycieli i osób kształcących nauczycieli oraz migrację i różnorodność etniczną.

Rynki pracy w UE przeszły radykalną zmianę w kierunku usług opartych na wiedzy. Inwestycje w kształcenie powinny mieć miejsce zwłaszcza w dolnej części drabiny edukacyjnej, a więc na bardzo wczesnym jej etapie. Rozpowszechnianie wiedzy poprzez edukację i szkolenia sprzyja wzrostowi gospodarczemu. Nie może się to jednak odbywać kosztem większych nierówności, ponieważ działania te kształtują podaż na rynku pracy. Edukacja i szkolenia stają się kamieniem węgielnym polityki społecznej w kształtowaniu wiedzy społeczeństwa: integracja społeczna zakończy się niepowodzeniem lub odniesie sukces, w zależności od zaangażowania UE i jej państw członkowskich oraz ich inwestycji w kapitał ludzki wszystkich obywateli.

¹¹⁰² Zob. http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2014-005887-ASW_PL.html#def3 (dostęp: 11.11.2019 r.)

Unia Europejska uznaje i respektuje prawo osób z niepełnosprawnościami do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności. Zasada ta powiązana bezpośrednio z prawem dostępu do edukacji umożliwia uczestniczenie w życiu społecznym i kulturalnym, przy czym dzieciom z niepełnosprawnościami samodzielność i integrację społeczną, a potem zawodową, jak też udział w życiu społeczności szkolnej. Unia Europejska zabiega od lat o wyrównanie szans w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami. Prawo osób z niepełnosprawnościami do nauki z pełnosprawnymi rówieśnikami jest jedną z głównych zasad edukacji w państwach członkowskich Unii. Dzięki temu mobilność pracowników w ramach rynku wewnętrznego się zwiększy. Obejmie również grupy dzieci, które pozostawione bez wsparcia i pomocy zostałyby pozbawione możliwości własnego rozwoju, w tym podnoszenia kompetencji, a tym samym sprostaną wymaganiom europejskiego rynku pracy.

Omówiona szeroko w rozdziale IV problematyka migracji w Unii Europejskiej oraz prawo dzieci pracowników migrujących do odbywania edukacji w możliwie najlepszych warunkach – w wyniku analizy przepisów prawa – pozwoliła udzielić odpowiedzi na pytanie w jakim stopniu przepisy europejskie warunkują skuteczność prawa do nauki. Pomimo znacznego upowszechnienia uprawnień obywateli UE w zakresie migracji w obrębie Unii, nie nastąpiło zrównanie praw wszystkich podmiotów, korzystających ze swobody przepływu osób. Najbardziej uprzywilejowaną grupą pozostały osoby przemieszczające się w celu prowadzenia działalności zarobkowej, a zwłaszcza pracownicy. Zgodnie z preambułą nieobowiązującego już rozporządzenia Nr 1612/68 swoboda przepływu pracowników zaczęła być widziana jako służąca nie tylko zapewnieniu rozwoju gospodarczego, lecz także udoskonaleniu warunków życia i pracy oraz wspieraniu rozwoju społecznego. Stopniowo oba te wymiary – gospodarczy i społeczny – zostały właściwie zrównane, wyprowadzając obywatelstwo rynkowe poza tradycyjne ramy. Potwierdziło to orzecznictwo, jak np. *Forcheri*, i znalazło następnie odzwierciedlenie we Wspólnotowej karcie podstawowych praw socjalnych pracowników. Zaprezentowane rozważania wykazały, że regulacje europejskie – wraz z bogatym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – w sposób skuteczny zapewniają

dostęp do edukacji dzieci pracowników migrujących, pozostawiając poza zakresem ochrony dzieci migrujących osób prowadzących działalność gospodarczą.

Podjęto analizę korelacji art. 10 rozporządzenia Nr 492/2011 i przepisów dyrektywy 2004/38/WE, które określiły uprawnienia związane z pobytem obywateli Unii w innym państwie członkowskim, nakładając między innymi wymóg posiadania wystarczających środków na utrzymanie się na terenie państwa przyjmującego na obywateli nieaktywnych ekonomicznie. W rozdziale tym rozważania skoncentrowały się na procesie kształtowania się w orzecznictwie TSUE zakresu uprawnień edukacyjnych dzieci obywateli Unii – w tym pracowników migrujących – wobec państw przyjmujących. Elementem łączącym omówione orzecznictwo jest prawo dostępu do edukacji dzieci obywateli Unii, którego ochrona w mniejszym lub większym stopniu stanowiła uzasadnienie dla przyznania konkretnych uprawnień uczącym się dzieciom obywateli Unii.

W pierwszej kolejności ukazano kształtowanie się uprawnień członków rodziny migrujących obywateli Unii. Zakres i możliwość przemieszczania się i pobytu wraz z członkami rodziny w sposób bezpośredni wpływa bowiem na status migrujących obywateli Unii. Omówiono również wymóg posiadania wystarczających środków na utrzymanie uczących się dzieci w przypadku obywateli nieaktywnych ekonomicznie oraz prawo do świadczeń socjalnych dla rodziców dzieci w trakcie edukacji. Wyrok w sprawie *Teixeira* stanowił kontynuację linii orzeczniczej Trybunału zapoczątkowanej w sprawie *Baumbast*. Zgodnie z nim prawo pobytu rodzica sprawującego faktyczną pieczę nad uczącym się dzieckiem pracownika migrującego w przyjmującym państwie członkowskim, nie jest uzależnione od przesłanki, zgodnie z którą jedno z rodziców dziecka w chwili rozpoczęcia przez nie nauki powinno było wykonywać działalność zawodową jako pracownik migrujący we wspomnianym państwie członkowskim.

Korzystanie z prawa dostępu do edukacji nie może być zależne od zachowania przez dziecko szczególnego prawa pobytu na podstawie art. 10 ust. 1 lit. a rozporządzenia Nr 1612/68 na okres jego kształcenia. Nie może więc ono także zależeć od posiadania prawa do zamieszkania z rodzicem, który jest pracownikiem migrującym. W innym wypadku, prawo dostępu do edukacji byłoby w znacznej mierze bezskuteczne, w szczególności w odniesieniu do dzieci byłych pracowników migrujących. Uzależnienie korzystania z prawa dostępu do edukacji od istnienia

odrębnego uprawnienia dziecka do pobytu na podstawie innych przepisów byłoby sprzeczne z duchem i celem art. 12. Artykuł ten przyznaje odbywającemu naukę dziecku niezależne prawo pobytu. Tego uprawnienia nie zmieniła dyrektywa 2004/38/WE, ponieważ brakuje w niej szeroko zakrojonego prawa pobytu w celu odbywania nauki. Jest to dowód, iż również po wejściu w życie tej dyrektywy wciąż pozostaje miejsce dla stosowania art. 12 rozporządzenia jako podstawy prawnej prawa pobytu. Warunek niezależności ekonomicznej nie wynika ani z brzmienia art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68, który nie może być interpretowany wąsko, ani z dotychczasowego orzecznictwa. Prawodawca unijny wyszedł z założenia, że członkowie rodziny pracownika migrującego, mieszkający z nim w przyjmującym państwie członkowskim, co do zasady posiadają wystarczające zasoby. Wynika to z faktu, iż albo sami wykonują działalność zarobkową w tym państwie, albo utrzymuje ich ten pracownik. Brak wymogu niezależności ekonomicznej w rozporządzeniu Nr 1612/68 stanowi istotną różnicę między tym rozporządzeniem a przyjętą później dyrektywą 2004/38/WE.

Analiza orzecznictwa wykazała również, że dzieci mają indywidualne prawo do edukacji w państwie przyjmującym oraz związane z tym prawo pobytu. Uprawnienia te są niezależne od utrzymywania statusu pracownika migrującego przez ich rodzica. Trybunał odstąpił od ograniczenia z wyroku *Echternach* i *Moritz*, stanowiącego że dzieci byłych pracowników mogą pobierać naukę w państwie przyjmującym, jeżeli nie mogą jej kontynuować w państwie pochodzenia albo innym, do którego przeniosła się osoba będąca pracownikiem. Aby korzystać z prawa do edukacji, dziecko musi mieć zapewnioną opiekę osoby dorosłej, bez względu na to czy będzie nim rodzic czy inna osoba. W szczególności, gdy prawo do opieki nad takim dzieckiem ma inny członek rodziny, przykładowo na skutek śmierci rodziców dziecka, nie ma podstaw by odmawiać mu prawa pobytu z tej tylko przyczyny, że nie jest rodzicem dziecka. Wyrok w sprawie *Ibrahim* pokazał, że dzieciom przysługuje prawo pobytu wynikające bezpośrednio z art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 w celu zapewnienia praktycznej skuteczności prawa do nauki w przyjmującym państwie członkowskim. Warunkiem powstania tego prawa jest osiedlenie się dzieci pracownika lub byłego pracownika w czasie, gdy korzystał on z prawa pobytu pracownika migrującego. Zatem dyrektywa 2004/38/WE nie jest wyłączną podstawą prawa pobytu obywateli Unii i członków ich rodzin na terytorium państw

członkowskich. Brak uchylecia art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68 świadczy o tym, iż prawodawca unijny wyraźnie dążył do utrzymania w mocy prawa dostępu do edukacji i jego kontynuacji zarówno w przypadku dzieci pracowników, jak i byłych pracowników. Gdyby dzieciom obywatela Unii – byłego pracownika migrującego – rzeczywiście uniemożliwiono kontynuację nauki w przyjmującym państwie członkowskim ze względu na brak uczęszczania do szkoły przez określony czas, to mogłoby to odwieść tego obywatela od korzystania z ustanowionej w art. 45 TFUE swobody przepływu. Stanowiłoby to zatem przeszkodę w skutecznym korzystaniu z tej swobody. Dzieci obywatela państwa członkowskiego, który pracuje lub pracował w przyjmującym państwie członkowskim oraz rodzic sprawujący nad nimi faktyczną opiekę mogą powoływać się na prawo pobytu w tym państwie wyłącznie na podstawie art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68. Prawo to nie jest uzależnione od posiadania przez nich wystarczających środków utrzymania i pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w tym państwie.

Wygaśnięcie pochodnego prawa pobytu rodziców wraz z uzyskaniem pełnoletności przez dziecko nie ma wpływu na ewentualne prawo stałego pobytu, które rodzic ten mógł nabyć w okresie zgodnego z prawem pobytu w przyjmującym państwie członkowskim w celu sprawowania osobistej pieczy nad swoim dzieckiem. Tym bardziej prawo do uzyskania takiego statusu mają dzieci, które kształciły się w państwie przyjmującym przez okres przynajmniej 5 lat.

W kontekście rozszerzenia praw przyznanych dzieciom migrujących pracowników nie sposób nie podnieść tematyki solidarności finansowej państw członkowskich, która zamyka rozważania rozdziału IV. W rozdziale tym podejmuję próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie czy wyrównanie szans edukacyjnych, a w konsekwencji wpływ na dostęp do rynku pracy może zwiększyć w przyszłości mobilność pracowników w ramach rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Jednocześnie poddaję analizie czy ujednoczenie standardów edukacyjnych przyczyni się do zwiększenia mobilności pracowników w Unii Europejskiej.

Nie można było pominąć w podjętych rozważaniach uprawnień uczących się dzieci migrujących osób prowadzących własną działalność gospodarczą, których pozycja kształtuje się odmiennie od sytuacji dzieci pracowników migrujących. Na tym tle zostały poddane analizie uprawnienia edukacyjne, które wynikają bezpośrednio z obywatelstwa unijnego. Uprawnienia te ewoluują w przytoczonym orzecznictwie

TSUE. W połączonych sprawach *Czop i Punakova* o możliwość rozszerzenia też z orzeczeń *Teixeira i Ibrahim* na dzieci osób prowadzących działalność gospodarczą podstawą była odmowa przyznania dodatku socjalnego matkom dzieci, z których w obu przypadkach najstarsze rozpoczęło edukację w państwie przyjmującym w systemie powszechnego kształcenia w okresie prowadzenia przez matki działalności gospodarczej na własny rachunek. Odmowa przyznania dodatku została uzasadniona przez sąd krajowy uznaniem obu matek za osoby „zagraniczne”¹¹⁰³. Trybunał, na podstawie stanów faktycznych wywiódł, że nie jest słusznym uznanie obu matek za nieuprawnione do otrzymania dodatku socjalnego z wymienionego powodu. Wyrok ten nie zrównał jednak praw dzieci pracowników najemnych z prawami dzieci osób prowadzących własną działalność gospodarczą. W sprawach tych TS orzekł, iż artykuł 12 rozporządzenia 1612/68 przyznaje prawo pobytu na terytorium państwa przyjmującego osobie rzeczywiście sprawującej pieczę nad dzieckiem w trakcie edukacji. Dziecko jednak musi być dzieckiem pracownika migrującego lub byłego pracownika migrującego. Artykuł ten nie przyznaje natomiast takiego prawa osobie sprawującej rzeczywistą pieczę nad dzieckiem osoby prowadzącej działalność na własny rachunek.

Nie ma żadnego uzasadnionego powodu dlaczego dzieci pracowników miałyby mieć zagwarantowany szeroki zakres praw związanych z kształceniem, a dzieci osób prowadzących własną działalność miałyby być tego pozbawione. Przy podejmowaniu decyzji, o tym czy podjąć pracę za granicą, pewność co do edukacji dzieci pełni istotną rolę. Utrudnienia dotyczące pobytu członków rodziny mogą odstraszać od podejmowania działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim.

Istotnym podkreślenia w dokonanej analizie jest problematyka solidarności finansowej państw członkowskich. W swobodę przepływu osób wpisany jest pewien stopień finansowej solidarności przyjmującego państwa członkowskiego z obywatelami innych państw członkowskich, również w odniesieniu do osób niewykonujących działalności zawodowej. Państwa członkowskie zachowują przy tym niewątpliwie prawo do zapobiegania nadużyciom, jednak fakt nadużycia musi zostać obiektywnie sprawdzony na podstawie całościowej oceny wszystkich okoliczności konkretnego przypadku. Twierdzenie o nadużyciu nie może być zatem

¹¹⁰³ Wyrok TSUE z 6.9.2012, sprawy połączone C-147/11 i C-148/11, pkt 14 i 19.

wyprowadzone z samego faktu powołania się na prawa przyznane przez art. 12 rozporządzenia Nr 1612/68.

Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie – dotyczącym początkowo swobody przepływu pracowników – przyjął stanowisko, że przepisy krajowe zakłócające prawo pracowników do swobodnego przemieszczania się poprzez ich „dyskryminację ze względu na migrację” (albo stawianie przeszkód w tym przemieszczaniu się) są sprzeczne z prawem unijnym. Ponadto sam fakt pracy albo nabycia kwalifikacji, a następnie powrót do państwa pochodzenia sprawia, iż nie mamy już do czynienia z sytuacją czysto wewnętrzną. W sytuacji edukacji dzieci, które podążają za migrującym rodzicem i kształcą się aż do szczęśliwego zakończenia nauki (a więc nierzadko już po osiągnięciu pełnoletności), przemieszczanie się między państwami członkowskimi nie może ograniczać ich poczucia bezpieczeństwa socjalnego. Jeśli nie państwo przyjmujące, to państwo pochodzenia muszą zapewnić takiemu obywatelowi Unii możliwość skorzystania ze świadczeń socjalnych (w sytuacjach szczególnych) w celu szczęśliwego ukończenia edukacji i wejścia na rynek pracy. Niezwykle istotny jest fakt, że dzieci, które rozpoczęły naukę jako dzieci pracowników migrujących, już do jej zakończenia będą uczestniczyły w sytuacjach, które nie będą czysto wewnętrzne, niezależnie od tego, w którym państwie członkowskim będą kontynuować, a następnie ukończą edukację. Z pewnością spotkają się z okolicznościami, w których ich dalsza nauka będzie podlegała łącznikowi z prawem unijnym. Wskazane orzecznictwo TSUE stanowiło kamienie milowe w zakresie niezwykle aktualnego dzisiaj zagadnienia solidarności finansowej państw członkowskich, w kontekście edukacji dzieci, które będą kształtowały przyszłość Unii Europejskiej. Zwłaszcza, że edukację dzieci w Unii uznano w niniejszej rozprawie za unijne dobro wspólne. Zaś przemieszczanie się rodzin z małymi dziećmi, w kontekście starzejących się społeczeństw europejskich, dla niektórych państw członkowskich UE odgrywa wciąż istotną rolę.

Przyznanie obywatelom Unii Europejskiej i członkom ich rodzin prawa dostępu do edukacji w innym państwie członkowskim w sposób istotny wpłynęło i wpływa nadal na kierunek rozwoju prawa unijnego. Z prawem dostępu do kształcenia nierozzerwalnie wiążą się zagadnienia różnego typu prawa powiązanych z tym dostępem, jak problem prawa pobytu w państwie przyjmującym podczas odbywania nauki, kwestia uprawnień do pobierania różnego typu świadczeń przyznawanych

osobom kształcącym się przez władze tego państwa, czy wreszcie prawa członków rodziny do towarzyszenia uczącemu się w tym państwie. Zakres praw powiązanych, do których osoba pobierającą naukę w innym państwie członkowskim jest uprawniona, zależy od jej statusu. Na gruncie prawa unijnego nie doszło więc jeszcze do wykształcenia jednolitej pozycji prawnej wszystkich obywateli UE i członków ich rodzin, którzy skorzystali ze swobody przemieszczania się w celach edukacyjnych. Nadal sytuacja osób wykonujących w państwie przyjmującym działalność zarobkową i członków ich rodzin jest zdecydowanie bardziej korzystna niż innych obywateli Unii. Takie zróżnicowanie znajduje niewątpliwie w pewnym stopniu uzasadnienie, ze względu na to, iż koszty utrzymywania krajowych systemów edukacji oraz systemów socjalnych stanowią znaczną część budżetów państwowych i lokalnych, a więc włączenie w krąg ich beneficjentów osób, które nie wykazują żadnego stopnia zintegrowania ze społeczeństwem państwa przyjmującego, wykraczałoby poza zakres solidarności z pozostałymi obywatelami UE, jak można od takiego społeczeństwa wymagać.

Podstawą dla uregulowania spektrum uprawnień dzieci i młodzieży w trakcie edukacji wydaje się być dyskusja o roli prawa do edukacji w Unii Europejskiej, korzyściach jakie z niego płyną dla całej Unii oraz kosztach z tym prawem związanych. Pozostaje też wciąż otwarty problem zakresu solidarności społeczeństw poszczególnych państw członkowskich z przybywającymi do nich obywatelami Unii, a przede wszystkim roli jaka powinna odgrywać sama Unia w dziedzinie edukacji. Brak takiej debaty skutkuje podejmowaniem działań na własną rękę przez te państwa, które borykają się z nadmiernym napływem obywateli innych państw członkowskich, ubiegających się o przyjęcie na studia, czy w mniejszym stopniu, do szkół niższego stopnia. Takie działania, chociaż podyktowane uzasadnionym interesem danego kraju, grożą zniweczeniem tego, co już zostało osiągnięte. Widoczna jest także niechęć wielu państw członkowskich do poszerzania uprawnień związanych z edukacją za granicą. A przecież to właśnie edukacja w innym państwie członkowskim pozwala na lepsze poznanie pozostałych społeczeństw europejskich. Przyczynia się też do większego zrozumienia i poparcia integracji w ramach Unii Europejskiej, a w następstwie do zwiększenia przepływu pracowników w ramach Unii. Na przepływ ten jednak, jako wiadomo, mają wpływ czynniki związane z poprawą sytuacji ekonomicznej migrujących, ich awans społeczny – czemu również służy proces edukacji – ale też i

możliwość wsparcia w zakresie świadczeń socjalnych w sytuacjach przejściowych trudności, z jakimi może spotkać się rodzina w przyjmującym państwie członkowskim. Z punktu widzenia państw członkowskich UE, w których wskaźnik przyrostu naturalnego zdaje się niepokoić, swobodny przepływ rodzin z dziećmi może się okazać wysoce pożądany.

Bibliografia

Powoływana literatura:

- M. Accetto, S. Zleptnig*, The Principle of Effectiveness, EPL 2005, vol. 11
- S. Adam, P. Van Elsuwege*, Citizenship rights and the federal balance between the European Union and its member states: comment on Dereci, ELR 2012, Nr 37
- A. Adams, W. Tulasiewicz*, The Crisis in Teacher Education: a European Concern? London–Washington 1995
- L. Ackers, H. Stalford*, A community for children?: children, citizenship, and internal migration in the EU, Aldershot 2004
- R. Alexy*, On Structure of Legal Principles, Ratio Juris 2000, vol. 13, Nr 3
- R. Alexy*, Teoria praw podstawowych, Warszawa 2010
- N. Aliprantis*, Social Rights Beyond the National Level – Findings and Challenges, (w:) *N. Aliprantis, I. Papageorgiou*, Social Rights at European, Regional and International Level. Challenges for the 21st Century, Bruxelles 2010
- R. Allen*, QC, Article 13, evolution and current contexts, (w:) *H. Meenan* (red.), Equality Law in an Enlarged European Union. Understanding the Article 13 Directives, Cambridge 2007
- G. W. Allport*, The Nature of Prejudice, London 1979
- S. Ananicz, F. Hartleb, A. Hinc, N. von Ondarza*, Polsko-niemieckie impulsy dla Europy, Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung Redaktion: Anna Quirin Gereon Schuch: https://ziladoc.com/download/polsko-niemieckie-impulsy-dla-europy_pdf (dostęp: 10.8.2020 r.)
- B. Anderson, S. Blinder*, Who Counts as a Migrant? Definitions and their Consequences, The Migration Observatory 2014, <http://migrationobservatory.ox.ac.uk/briefings/who-counts-migrant-definitions-and-their-consequences> (dostęp: 20.3.2019 r.)
- L. Ankersmit*, Casting the net of fundamental rights protection: C-617/10 Åkerberg Fransson: <https://europeanlawblog.eu/2013/02/26/casting-the-net-of-fundamental-rights-protection-c-61710-akerberg-fransson/> (dostęp: 14.11.2019 r.)
- R. Arnold*, Karta Praw Zasadniczych Unii Europejskiej, PiP 2002, Nr 3
- E. Aragües Perez*, Teoria del bien comun, Boletín de los Colegios de Abogados 1978, Nr 69
- A. Arnulf*, The European Union and Its Court of Justice, Oxford 2006

W. Arts, L. Halman, National Identity in Europe Today: What the People Feel and Think, *International Journal of Sociology* 2005/2006, vol. 35, Nr 4

J. d'Aspremont, F. Dopagne, Two Constitutionalisms in Europe, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2008, vol. 68

K. H. Auer, Grundzüge und Determinanten staatlicher Erziehungsziele, <https://kha.at/downloads/01klement.0506.pdf> (dostęp: 8.10.2019 r.)

A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, New York 2007

M. Avbelj, European Court of Justice and the Question of Value Choices – Fundamental human rights as an exception to the freedom of movements of goods, NYU Law School, Jean Monnet Working Paper, 2004, Nr 6

M. Babicki, Eksperci Banku Światowego – James D. Wolfensohn i George Soros na temat miejsca Romów w jednoczącej się Europie, *Romano Atmo* 2007, Nr 2

D. Bach-Golecka, O niedoskonałościach unijnego systemu ochrony praw człowieka, Ogólnopolska Konferencja Naukowa, *In varietate concordia*. Wyzwania prawa europejskiego, 29–30 marca 2019 r., WPiA UW

I. P. Bache, The Europeanization of Higher Education: Markets, Politics or Learning?, *JCMS* 2006, vol. 44, Nr 2

M. Balcerak, *Prawa dziecka*, Warszawa 1986

É. Balibar, *Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'État, le peuple*, Paris 2001

J. Barcz, Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro, Piaseczno 2016, www.janbarcz.republika.pl

J. Barcz, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011

J. Barcz, Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich, (w:) M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997

J. Barcz, *Suwerenność w procesach integracyjnych*, Warszawa 1999

J. Barcz (red.), *Fundamental Rights Protection in the European Union*, Warszawa 2009

J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2011

J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2018

- C. Barnard*, Case C-209/03 (on the application of Danny Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills, *Common Market Law Review* 2005, Nr 5
- C. Barnard*, *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, Oxford 2013
- S. Baron-Cohen, J. Allen, C. Gillberg*, Can Autism be Detected at 18 Months? The needle, the haystack, and the CHAT, *The British Journal of Psychiatry* 1992, vol. 161(6), <https://doi.org/10.1192/bjp.161.6.839> (dostęp: 20.2.2019 r.)
- G. Barrett*, Family Matters: European Community Law and Third- Country Family Members, *CMLR* 2003, vol. 40, Nr 2
- Z. Bauman*, *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, Warszawa 2007
- Z. Bauman*, Tożsamość – jaka była, jest, i po co?, (w:) *A. Jawłowska* (red.), *Wokół problemów tożsamości*, Warszawa 2001
- D. J. Bederman*, The Souls of International Organizations: Legal Personality and the Lighthouse at Cape Spartel, *VJIL* 1995–1996, vol. 36
- B. Bercusson*, The Lisbon Treaty and Social Europe, *ERA Forum* 2009, Nr 10
- B. Bercusson*, The role of the EU Charter of Fundamental Rights in building a system of industrial relations at EU level, *Transfer* 2003, vol. 9, Nr 2
- I. Berggreen-Merkel*, Towards a European educational area, *EJEL* 1999, vol. 3
- G. A. Bermann*, Subsidiarity and the European Community, *Hastings International and Comparative Law Review* 1993, vol. 17, Nr 1
- N. Bernard*, The Future of European Economic Law in the Light of the Principle of Subsidiarity, *CMLR* 1996, vol. 33
- U. Bernitz, J. Nergelius, C. Cardner* (red.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Austin–Boston–Chicago–New York–The Netherlands 2008
- I. Białecki*, Szanse na kształcenie i polityka edukacyjna. Perspektywa równości i sprawiedliwości społecznej, *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze* 2003, Nr 7
- J. Białocerkiewicz*, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2003
- R. Bieber*, Subsidiarität im Sinne des Vertrages über die Europäische Union, (w:) *K. W. Norr, T. Oppermann* (red.), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa*, Tübingen 1997
- R. Bierzanek, J. Symonides*, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005

- M. Binowska*, Ubóstwo materialne barierą rozwoju dzieci, <http://www.edukacja.edux.pl/p-10880-ubostwo-materialne-bariera-rozwoju-dzieci.php> (dostęp: 7.10.2019 r.)
- E. Bloch*, *Natural Law and Human Dignity*, Cambridge, Massachusetts 1987
- W. Blumel, R. Pethig, O. V. D. Hagen*, *The Theory of Public Goods: A Survey of Recent Jusses*, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1986, Nr 142
- A. Błaszczak-Banasiak*, Dyrektor departamentu ds. równości w biurze RPO, Ogólnopolska Konferencja Naukowa, *In varietate concordia*. Wyzwania prawa europejskiego, 29–30 marca 2019 r., WPiA UW
- S. K. Boateng*, Significant country differences in adult learning, *Eurostat: Statistics in Focus* 2009, vol. 44
- B. van Bockel, P. Wattel*, New Wine into Old Wineskins: The Scope of the Charter of Fundamental Rights of the EU after Åkerberg Fransson, *ELR* 2013, Nr 38
- J. Boczoń, W. Toczyński, A. Zielińska*, Ubóstwo, jako zjawisko społeczne oraz przedmiot pracy socjalnej, (w:) *T. Pilch, J. Lepalczyk* (red.), *Pedagogika Społeczna*, Warszawa 1995
- S. Bode*, EuGH: Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2002, Nr 24
- S. Bode*, EuGH: Diskriminierung eigener Staatsangehöriger wegen ausländischen Schulbesuchs, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2002, Nr 20
- S. Bode*, *Europarechtliche Gleichbehandlungsansprüche Studierender und ihre Auswirkungen in den Mitgliedstaaten*, Baden-Baden 2005
- A. Bodnar*, *The Charter of Fundamental Rights: Differentiated Legal Character of Charter's Provisions, Their Consequences for Individuals, Courts and Legislator*, (w:) *J. Barcz* (red.), *Fundamental Rights Protection in the European Union*, Warszawa 2009
- A. Bodnar*, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018
- A. von Bogdandy*, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna* (cz. I), *EPS* 2009, Nr 8
- A. von Bogdandy*, *The Legal Case for Unity*, *CMLR* 1999, vol. 36
- A. von Bogdandy, M. Nettesheim*, (w:) *E. Grabitz, M. Hilf* (red.), *Kommentar zur Europäischen Union. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, München 1998

- A. von Bogdandy, J. Bast* (red.), *Principles of European Constitutional Law*, Portland 2006
- A. von Bogdandy, J. Bast* (red.), *Principles of European Constitutional Law*, Hart Beck Nomos, Oxford–München 2010
- A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, M. Taborowski, M. Schmidt*, *A Constitutional Moment for the European Rule of Law – Upcoming Landmark Decisions Concerning the Polish Judiciary*, MPIL Research Paper Series 2018, Nr 10
- P. Bogdanowicz*, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012
- A.D. Boghossian*, *Implementing the EU Race Equality Directive*, *Equal Opportunities Review* 2004, Nr 132
- Z. Bokszański*, *Stereotypy a kultura*, Wrocław 2001
- M. Bolkowska-Najwer*, *Bariery edukacyjne dzieci i młodzieży niepełnosprawnej – przykład Polski na drodze do Unii*, referat na VIII Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Technicznej, *Ergonomia niepełnosprawnym w procesie jednoczenia się Europy*, Łódź, 6–7 listopada 2002
- K. D. Borchardt*, *Der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft*, *NJV*, vol. 42, Nr 2057, 2000
- I. Boruta*, *Polityka społeczna, zatrudnienie, edukacja, szkolenie, młodzież*, (w:) *J. Barcz* (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006
- R. von Borries*, *Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Union*, *EuR* 1994, Nr 3
- R. von Borries*, *Gedanken zur Tragweite des Subsidiaritätsprinzips im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, (w:) *U. Everling, K. H. Narjes, J. Sedemund* (red.), *Europarecht, Kartellrecht, Wirtschaftsrecht. Festschrift für Avred Deringer*, Baden-Baden 1993
- K. S. C. Bradley*, *The European Court and the Legal Basis of Community Legislation*, *ELR* 1988, vol. 13, Nr 6
- J. Brągiel*, *Zaniedbanie dziecka w rodzinie*, *Roczniki Socjologii Rodziny* 1998, t. x
- M. Brandt*, *Case C-209/03 The Queen (on the application of Dany Bidar) v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills*, 2005 E.C.R. I-2119, *CJEL* 2005, vol. 12, nr 1/2005-2006
- M. Brandt*, *Of students and babies*, *CLJ* 2005, Nr 64

- B. Bravo, E. Wipszycka, M. Węcowski, A. Wolicki*, Historia starożytnych Greków, t. II: Okres klasyczny. Warszawa 2009
- C. B. Brettell, J. F. Hollifield*, Migration Theory: Talking Across Disciplines, Routledge 2007
- Britannica – Edycja polska, t. 26, Poznań 2002
- Z. Brodecki, T. T. Koncewicz*, O suwerenności, prawie europejskim i wyzwaniu zmiany, <http://tomasz-koncewicz.eu/wp-content/uploads/2016/12/S36BW-415012810550.pdf> (dostęp: 10.8.2020 r.)
- I. Brownlie*, Principles of Public International Law, Oxford 1990, 1998, 2003
- E. Brzozowska-Kowalka*, Jak złożyć skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu?, Gazeta Pomorska z 24 lutego 2009 r.
- E. Brzozowska-Kowalka*, Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu: www.sejm.gov.pl (dostęp: 13.11.2019 r.)
- J. Bucieńska*, Status prawny członka rodziny obywatela Unii Europejskiej, Rocznik Nauk Prawnych 2009, t. 19, Nr 2
- J. M. Buchanan*, Finanse publiczne w warunkach demokracji, Warszawa 1997
- W. Burek, W. Klaus*, Definiowanie dyskryminacji w prawie polskim w świetle prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2013, vol. XI
- B. Bugaric*, Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union, the Hungarian challenge, LEQS 2014, Nr 79
- G. de Búrca*, General Report, (w:) *H. F. Koeck, M. M. Karollus* (red.), Preparing the European Union for the Future, FIDE XXIII Congress Linz 2008
- G. de Búrca*, Proportionality and Subsidiarity as General Principles of Law, (w:) *U. Bernitz, J. Nergelius* (red.), General Principles of European Community Law, Reports from the conference in Malmo 27–28 August 1999, The Hague–Boston 2000
- T. Brugha, S. Cooper, S. McManus, S. Purdon, J. Smith, F. Scott*, et al., Estimating the prevalence of Autism Spectrum Conditions in adults: extending the 2007 adult psychiatric morbidity survey, The NHS Information Centre for Health and Social Care 2012

- G. de Búrca*, The Role of Equality in European Community Law, (w:) *A. Dashwood*, *S. O'Leary* (red.), The Principle of Equal Treatment in EC Law, London-Dublin-Hong Kong 1997
- G. Burdcau*, Traite de science politique, Librairie Generale du Droit et Jurisprudence 1969, t. I
- R. Pena Casas, Ch. Degryse, P. Pochet*, European Strategy in the Field of Poverty and Social Exclusion, European Social Observatory 2002
- O. I. Burgoa*, Diccionario de derecho constitucional, Garantias y Amparo, Editorial Porrúa, Mexico 1998
- J. Cabańska*, Swoboda przepływu osób w Unii Europejskiej na przykładzie Polski, (w:) *E. Gołemska* (red.), Studia Doktorantów Gospodarka globalna, Technologia. Społeczeństwo, Poznań 2013
- K. Casey*, Teaching Children with Special Needs. Wentworth Falls, Social Science Press, New South Wales 1994
- S. Castles, M. Miller*, Migracje we współczesnym świecie, Warszawa 2011
- P. Cegielko*, Prawa i wolności ekonomiczne i socjalne, (w:) *L. Koba, W. Waclawczyk* (red.), Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy, Warszawa 2009
- X. Celaya*, Education should be central to the concept of global public goods – UN Special Rapporteur, Geneva 2013
- A.-L. Chané, A. Hauser, J. Jaraczewski, W. Józwicki, Z. Kędzia, M. A. Šimáková, H. Suchocka, S. Wallace*, EU Engagement with Other European Regional Organisations (Work Package No. 5 – Deliverable No. 5.2), Fostering Human Rights Among European Policies, Large-Scale FP7 Collaborative Project GA No. 320000, s. 92, <http://www.fp7-frame.eu/frame-reps-5-2/> (dostęp: 28.12.2018 r.)
- S. Chowdhury*, Equal Access for Roma Minority: A Question of ‘Political Will’ or ‘Competence’ of EU Institutions – a Focus on Hungary, International Journal on Minority and Group Rights 2019, vol. 26
- E. Chromiec*, Społeczność romska w Polsce a szanse integracji społecznej, (w:) *A. Frąckowiak-Adamska, A. Śledzińska-Simon* (red.), Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie, Wrocław 2011
- A. Cieśliński*, Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, Wrocław 2013

- A. Cieśliński*, Wspólnotowe prawo gospodarcze, t. I, Swobody rynku wewnętrznego, Warszawa 2009
- R. Cinpoes*, From National Identity to European Identity, Journal of Identity and Migration 2008
- H. H. Cohn*, On the Meaning of Human Dignity, Israel Yearbook on Human Rights 1983, Nr 13
- K. Complak*, O bardziej prawidłowe pojmowanie konstytucyjnego pojęcia „dobro wspólne”, (w:) *J. Wawrzyniak, M. Laskowska* (red.), Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz, Warszawa 2009
- R. Connell*, Transformative labour: Theorizing the politics of teachers’ work, (w:) *M. Ginsburg* (red.), The Politics of Educators’ Work and Lives, New York 1995
- P. Craig, G. de Búrca*, EU law Text, Cases, And Materials, Oxford 2011
- F. Cunha, J. J. Heckman*, Investing in our Young People, Bonn 2010
- M. T. Cyceron*, O państwie, (w:) O państwie. O prawach, przekł. *I. Żółtowska*, Kęty 1999
- W. Czapliński*, Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność państwowa – zarys problemu, (w:) *E. Popławska* (red.), Konstytucja dla rozszerzającej się Europy, Warszawa 2000
- W. Czapliński*, Odpowiedzialność państwa za naruszenia praw człowieka: <http://www.korporacje.com/wordpress/blog/2009/09/03/odpowiedzialnosc-panstwa-za-naruszenia-praw-czlowieka/> (dostęp: 12.11.2019 r.)
- W. Czapliński, A. Wyrozumska*, Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe, Warszawa 1999, 2004, 2014
- P. Czarny*, Aksjologia systemu oświaty jako przedmiot regulacji konstytucyjnej (na przykładzie wybranych konstytucji europejskich), (w:) *J. Wawrzyniak, M. Laskowska* (red.), Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz, Warszawa 2009
- A. Czekaj-Dancewicz*, Rola orzecznictwa ETS w kształtowaniu wspólnotowego prawa do świadczeń finansowych na pokrycie kosztów kształcenia studentów (w:) *S. Biernat, S. Dudzik* (red.), Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje, Warszawa 2009

E. Czyż, Prawa dziecka, (w:) Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1996

R. Dale, Contexts, Constraints and Resources in the Development of European Education Space and European Education Policy, (w:) *R. Dale, S. Robertson* (red.), Globalisation and Europeanisation in Education, Symposium Books, Oxford 2009

P. Dann, Überlegungen zu einer Methodik des europäischen Verfassungsrechts, (w:) *Y. Becker* (red.), Die Europäische Verfassung – Verfassungen in Europa, Heidelberg 2005

M. Dawson, E. Muir, Wielopoziomowe zarządzanie ochroną praw Romów w UE, (w:) w: *A. Frąckowiak-Adamska, A. Śledzińska-Simon* (red.), Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie, Wrocław 2011

G. Davies, Subsidiarity: the Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time, CMLR 2006, vol. 43, Nr 1

J. Delors (red.), Edukacja: jest w niej ukryty skarb, Raport dla UNESCO, Warszawa 1998

P. Doeringer, M. Piore, Internal labour markets and manpower analysis, Lexington 1971

R. Dolata, Szkoła – segregacje – nierówności, Warszawa 2008

M. Dorociak, W. Lewandowski, A Check Move for the Principle of Mutual Trust from Dublin: The Celmer Case, European Papers 2018, vol. 3, Nr 2, European Forum, Insight of 25 July 2018

W. Doroszewski (red.), Słownik Języka Polskiego, Warszawa 1967

M. Dougan, Fees, grants, loans, and dole cheques: Who covers the cost of migrant education within the EU, CMLR 2005, vol. 42

M. Dougan, Judicial Review of Member State Action under the General Principles and the Charter: Defining the “Scope of Union Law”, CMLR 2015, vol. 52(5)

S. Douglas-Scott, Constitutional Law of the European Union, London 2002

H. Dreier, (w:) *H. Dreier* (red.), Grundgesetz-Kommentar, t. 2, Tübingen 2006

K. Drzewicki, *Internationalization of Human Rights and Their Juridization*, (w:) *R. Hanski, M. Suksi* (red.), An Introduction to the International Protection of Human Rights, Institute of Human Rights 1999

P.-M. Dupuy, L’unité de l’ordre juridique international, RCADI 2003, vol. 297

R. Dworkin, Biorąc prawa poważnie, Warszawa 1998

- R. Dworkin, *Imperium prawa*, Warszawa 2006
- R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Massachusetts 1977
- D. Dürsterhaus, *Bidar und BAFöG: Nachlese zum Urteil EuGH*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2005, Nr 11
- Lock T., Dzehtsiarou K., Konstadinides T., O'Meara N. (red.), *Human Rights Law in Europe: The Influence, Overlaps and Contradictions of the EU and the ECHR*. Routledge Research in Human Rights Law, Routledge 2014
- K. Działocha, *Poszukiwanie formuły suwerenności państwa-członka UE w polskiej nauce prawa*, (w:) J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009
- D. Dziewulak, *Polityka oświatowa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 1997
- D. Dziewulak, *Systemy szkolne Unii Europejskiej*, Warszawa 1997
- S. N. Eisenstadt, *Analysis of Patterns of Immigration and Absorption of Immigrants*, *Population Studies* 1953, Nr 7
- D. Ehlers (red.), *European Fundamental Rights and Freedoms*, Berlin 2007
- L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958
- H. van Eijken, S.A. de Vries, *A New Route into the Promised Land? Being a European Citizen after Ruiz Zambrano*, *ELR* 2011, Nr 36
- M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970
- E. Ellis, W. Philippa, *The EU Anti-Discrimination Law*, Oxford 2012
- N. Emiliou, *Subsidiarity: Panacea or Fig Leaf*, (w:) D. O'Keefe, P. M. Twomey, *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London–New York–Chichester–Brisbane–Toronto–Singapore 1994
- Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8, *Human Rights and the Individual in International Law*, *International Economic Relations*, Amsterdam–New York–Oxford 1985
- Encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 1992
- J. Enders, U. Teichler, *Academics' view of teaching staff mobility: the Erasmus experience revisited*, (w:) A. R. Welch (red.), *The Professoriate: Profile of a Profession*, Dordrecht 2006

- H. Ertl*, The European Union and Education and Training: An Overview of Policies and Initiatives, (w:) *D. Phillips, H. Ertl* (red.), Implementing European Union Education and Training Policy: A Comparative Study of Issues in Four Member States, Secaucus, New York, 2003
- A. Esmein*, Prawo konstytucyjne, tłum. *W. Konopczyński, W. Lutostański*, Warszawa 1921
- W. Ethier*, International Trade and Labor Migration, The American Economic Review 1985, vol. 75(4)
- M. D. Evans* (red.), International Law, Oxford 2003
- E. Fauer* (red.), Uczyć się, aby być, Raport UNESCO, Warszawa 1982
- S. Favalli, D. Ferri*, Defining disability in EU non-discrimination legislation: Judicial activism and legislative restraints, EPL 2016, Nr 22
- M. Favreault*, Discrimination and economic mobility, The Urban Institute 2008, http://www.urban.org/UploadedPDF/1001156_Discrimination.pdf (dostęp: 10.8.2020 r.)
- Z. Fedorowicz*, Podstawy teorii finansów, Warszawa 1991
- M. L. Fernandez Esteban*, The Rule of Law in the European Constitution, The Hague 1999
- J. Field*, European dimensions: education, training, and the European Union, London–Bristol 1998
- G. Firlit-Fesnak*, Polska bieda z perspektywy krajowej i regionalnej, Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej, <http://www.mcps-efs.pl> (dostęp: 5.10.2019 r.)
- R. Flecha* (red.), Include-Ed – Synthesis Report Cluster 1: Educational systems in Europe. Theories, characteristics and outcomes, Barcelona 2008
- F. Fontanelli*, Implementation of EU Law through Domestic Measures after Fransson: The Court of Justice Buys Time and “Non-Preclusion” Troubles Loom Large, ELR 2014, Nr 393
- M. Frankowska*, Prawo traktatów, Warszawa 2007
- A. Frąckowiak-Adamska*, Obywatelstwo Unii – art. 17 TWE (obecnie art. 20 TFUE) utrata obywatelstwa państwa pochodzenia z uwagi na nadanie nowego obywatelstwa – bezpaństwowość skutkująca utratą statusu obywatela Unii – proporcjonalność wprowadzenie i wyrok TS z 2.03.2010 r. w sprawie C-135/08 Janko Rottmann przeciwko Freistaat Bayern, EPS 2013, Nr 9

A. Frąckowiak-Adamska, Obywatelstwo Unii – art. 18 TWE (obecnie art. 27 ust 1 TFUE) prawo do opuszczenia państwa członkowskiego pochodzenia dyrektywa 2004/38/WE – pojęcie porządku publicznego wprowadzenie i wyrok TS z 10.07.2008 r. w sprawie C-33/07 Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București przeciwko Gheorghe Jipa, EPS 2013, Nr 8

A. Frąckowiak-Adamska, Obywatelstwo Unii – art. 20 i art. 21 TFUE – prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu – stypendium edukacyjne przyznane obywatelowi państwa członkowskiego na studia w innym państwie członkowskim – obowiązek zamieszkania w państwie członkowskim pochodzenia przez co najmniej 3 lata przed rozpoczęciem studiów – wprowadzenie i wyrok TS z 18.07.2013 r. w sprawach połączonych: C-523/11 Laurence Prinz przeciwko Region Hannover i C-585/11 Philipp Seeberger przeciwko Studentenwerk Heidelberg, EPS 2013, Nr 12

A. Frąckowiak-Adamska, Obywatelstwo Unii – prawo pobytu – krajowe ustawodawstwo i praktyka administracyjna dotyczące warunku posiadania własnych wystarczających środków do utrzymania oraz wydawania nakazów opuszczenia terytorium danego państwa członkowskiego - wymóg proporcjonalności wprowadzenie i wyrok TS z 23.03.2006 r. w sprawie C-408/03 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii, EPS 2013, Nr 6

A. Frąckowiak-Adamska, Obywatelstwo Unii – prawo pobytu – skutek bezpośredni art. 18 TWE (obecnie art. 21 ust. 1 TFUE) - ograniczenia i warunki – proporcjonalność wprowadzenie i wyrok TS z 17.09.2002 r. w sprawie C-413/99 Baumbast i R. v. Secretary of State for the Home Department, EPS 2013, Nr 4

A. Frąckowiak-Adamska, Obywatelstwo Unii – przekazanie nazwiska rodzowego dzieci obywateli państw członkowskich – podwójne obywatelstwo wprowadzenie i wyrok TS z 2.10.2003 r. w sprawie C-148/02 Garda Avello przeciwko państwu belgijskiemu, EPS 2013, Nr 5

A. Frąckowiak-Adamska, Obywatelstwo Unii – świadczenie przyznawane cywilnym ofiarom wojny lub represji – uzależnienie wypłaty od wymogu zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego – naruszenie art. 18 ust. 1 TWE (obecnie art. 21 ust. 1 TFUE) – nieproporcjonalność – wprowadzenie i wyrok TS z 22.05.2008 r. w sprawie C-499/06 Halina Nerkowska przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie, EPS 2013, Nr 7

- A. Frąckowiak-Adamska*, Obywatelstwo Unii – zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – konieczność przedstawienia przez cudzoziemców karty pobytu w celu uzyskania zasiłku wychowawczego – wprowadzenie i wyrok TS z 12.05.1998 r. w sprawie C-85/96 Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern, EPS 2013, Nr 1
- A. Frąckowiak-Adamska*, Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej, Warszawa 2009
- R. Frid*, The Relations Between the EC and International Organizations: Legal Theory and Practice, The Hague 1995
- M. Friedman*, The role of government in education, (w:) *R. A. Solo* (red.), Economics and the Public Interest, Trustees of Rutgers College, New Jersey 1955, <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1173402/posts> (dostęp: 15.4.2019 r.)
- S. Fredman*, Discrimination Law in the EU: Labour Market Regulation or Fundamental Rights?, (w:) *H. Collins, P. Davies, R. Rideout* (red.), Legal Regulation of the Employment Relation, London–The Hague, 2000
- S. Fredman*, Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space, ELJ 2006, Nr 12
- A. Gamoran, D. Long*, School Effects in Comparative Perspective: New Evidence from a Threshold Model. Annual Meeting of the American Sociological Association, Montreal-Quebec-Canada 2006
- S. Garben*, EU Higher Educational Law, Alphen aan den Rijn 2011
- L. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne, wyd. 6, Warszawa 2019
- L. Garlicki*, Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, (w:) *B. Oliwa-Radzikowska* (red.), Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Łódź 1998
- A. Gaster, L. Squires*, Providing quality in the public sector. A practical approach to improving public services, New York 2003
- K. Gawlicz, M. Starnawski*, Jak edukacja może zmieniać świat? Demokracja, dialog, działanie, Wrocław 2014
- K. Gawlicz, M. Starnawski*, Obcy polskiego systemu edukacyjnego 20 lat po zmianie systemowej, w: *M. Nowak-Dziemianowicz, P. Rudnicki* (red.), Pedagogika: zakorzenienie i transgresja, Wrocław 2011

- R. Guastini*, *Distinguendo: Studi di teoria e metateoria del diritto*, Turyn 1996
- L. Gelberg*, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979
- E. Gellner*, *Nations and Nationalism*, Oxford 1983
- M. G. Gerlich, M. A. Gerlich*, Wybrane aspekty problemu, (w:) *M. Kołaczek, J. Talewicz-Kwiatkowska* (red.), Raport końcowy z projektu badawczego: Funkcjonowanie poznawcze i językowe dzieci romskich uczęszczających do szkół podstawowych specjalnych i masowych – konteksty społeczne, Oświęcim 2011
- T. Giegerich*, *Verschmelzung der drei Säulen der EU durch europäisches Richterrecht*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2007, vol. 67
- J. Gilas*, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1998
- H. Glennerster*, *Quasi Markets for Education ?* *The Economic Journal* 1991, vol. 101
- M. Gniadzik*, *Ewolucja statusu obywateli Unii wobec państwa przyjmującego i państwa pochodzenia w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2018
- J. E. Goldschmidt*, *Reasonable accommodation in EU equality law in a broader perspective*, *ERA Forum* 2007, vol. 8
- J. Goldston*, *The Struggle for Roma Rights: Arguments that Have Worked*, HRQ 2010, Nr 32
- S. Golinowska*, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 1994
- S. Golinowska, M. Boni*, *Nowe dylematy polityki społecznej*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE, Warszawa 2006
- O. Golynger*, *Case C-158/07, Jacqueline Förster v. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 November 2008, CMLR 2009, Nr 46
- O. Golynger*, *Student Loans: the European Concept of Social Justice According to Bidar*, *ELR* 2006, vol. 31(3)
- M. Goodwin*, *Multidimensional exclusion. Viewing Romani marginalization through the nexus of race and poverty*, (w:) *D. Schieck, V. Chege* (red.), *European Union Non-Discrimination Law: Comparative perspectives on multidimensional equality law*, London 2009
- G. Gori*, *Towards an EU Right to Education*, The Hague 2001

- A. *Gornitzka*, Networking Administration in Areas of National Sensitivity: The Commission and European Higher Education, Arena Working Paper 2007, Nr 2
- P. *Gottschalk*, T. M. *Smeeding*, Cross national comparisons of earnings and income inequality, *Journal of Economic Literature* 1997, vol. 35(2)
- Ż. *Goździk*, Edukacja nieformalna a potrzeby rynków pracy w państwach członkowskich Unii Europejskiej, *Actauniversitatis Lodziensis. Folia Oeconomica* 2003, Nr 170
- F. *Goudappel*, *The Effects of EU Citizenship: Economic, Social and Political Rights in a Time of Constitutional Change*, The Hague 2010
- A. *Górny*, P. *Kaczmarczyk*, Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych, Instytut Studiów Społecznych UE, Prace Migracyjne Nr 49, Warszawa 2003
- E. *Grabitz*, Entscheidungen und Richtlinien als unmittelbar wirkendes Gemeinschaftsrecht, in: *EuR* 1971, *Europarecht* 1
- P. *Gragal*, A Giant Leap for European Human Rights? The Final Agreement on the European Union's accession to the European Convention on Human Rights, *CMLR* 2014, vol. 54
- M. *Gregory*, G. *Russo*, The employment impact of differences in demand and production structures, (w:) I. *Marx*, W. *Salverda* (red.), *Lowwage Employment in Europe. Perspectives for Improvement*, Leuven 2005
- D. *Grimm*, Effektivität und Effektivierung des Subsidiaritätsprinzips, *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV)*, 1994
- B. *Gronowska*, T. *Jasudowicz*, C. *Mik*, *Prawa człowieka. Wybór materiałów*, Toruń 1993
- X. *Groussot*, *General Principles of Community Law*, Groningen 2006
- X. *Groussot*, L. *Pech*, G. T. *Petursson*, The Scope of Application of Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of certainty in EU Adjudication, Praga 2011
- R. *Grzeszczak*, *Globalna rola Europy oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – od słów do rzeczywistości*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2013
- R. *Grzeszczak*, *Pytania prejudycjalne w obszarze praw człowieka. Podręcznik praktyczny dla sędziów*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2019

(wersje w j. polskim i w j. angielskim), <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/03/Pytania-prejudycjalne-podrecznik-dla-sedziow.pdf> (dostęp: 20.02.2019 r.)

R. Grzeszczak, Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państwa członkowskich, PiP 2019, Nr 6

R. Grzeszczak, Subsydiarna demokracja. Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim; Raporty Fundacji Konrada Adenauera, Warszawa 2008

R. Grzeszczak, Regulating gender quotas on corporate boards and the principle of subsidiarity of the European Union, (w:) *L. Bosek, B. Makowicz, M. Romanowski* (red.), Gender quotas in commercial law companies, Warszawa 2014

R. Grzeszczak, Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej, Warszawa 2011

R. Grzeszczak, M. Gniadzik, The Right of Union citizens and their family members to move freely within the territory of the Member States (in the Light of the Judgment of the European Court of Human Rights in case of Oliari v Italy), The Polish Review of International and European Law 2016, Nr 1–2

R. Grzeszczak, A. Szmigielski, Sądowe stosowanie Karty Praw Podstawowych UE w odniesieniu do państw członkowskich – refleksje na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i praktyki sądów krajowych, EPS 2015, Nr 10

R. Grzeszczak, S. Terrett, The EU's role in policing the rule of law: reflections on recent Polish experience, Northern Ireland Legal Quarterly 2018, vol. 69(3)

E. Guild, Citizenship and fundamental rights, (w:) *J-Y. Carlier, E. Guild* (red.), The Future of Free Movement of Persons in the EU, Bruksela 2006

E. Guild, The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law, The Hague 2004

A. Gulland, UN adopts new global health targets to supersede the millennium goals: <https://www.bmj.com/content/351/bmj.h5177> (dostęp: 13.10.2019 r.)

P. Haberle, Das Menschenbild im Verfassungsstaat, Berlin 2005

J. Habermas, Between Facts and Norms, Cambridge 1996

J. Habermas, Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego, Warszawa 2005

- K. Hailbronner*, Diskriminierungsverbot, Unionsbürgerschaft und gleicher Zugang zu Sozialleistungen, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2004, Nr 64
- K. Hailbronner, D. Thym*, Case Law, C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano v. Office National de l'emploi (Onem), *CMLR* 2011, vol. 48
- Z. Hajn*, Swobodny przepływ pracowników wewnątrz Unii Europejskiej, Warszawa 2010
- S. Hambura, M. Muszyński*, Karta Praw Podstawowych z komentarzem, Bielsko-Biała 2001
- L. Hantrais*, Social Policy in the European Union, Macmillan, London 1995
- E. A. Hanushek, L. Woessmann*, The High Cost of Low Educational Performance. The Long-run Economic Impact of Improving PISA Outcomes, Paris 2010
- H. L. A. Hart*, Pojęcie prawa, Warszawa 1998
- T. Hartley*, The Foundations of European Community Law, Oxford 2007
- V. Hatzopoulos*, Killing National Health and Insurance Systems but Healing Patients? The European Market for Health Services after the Judgments of the ECJ in *Vanbraekel and Peerbooms*, *CMLR* 2002, vol. 39, Nr 4
- E. F. Heckscher*, Sveriges ekonomiska historia från Gustav Vasa. Andra delen. Det moderna Sveriges grundläggning. Första halvbandet, Stockholm 1949
- M. Hedemann-Robinson*, Third-Country Nationals, European Union Citizenship, and Free Movement of Persons: a Time for Bridges rather than Divisions, *YEL* 1996, t. 16
- B. van Heijst, H. Geurts*, Quality of life in autism across the lifespan: A meta-analysis, *Autism* 2015, vol. 19, <https://doi.org/10.1177/1362361313517053> (dostęp: 20.02.2019 r.)
- M. Heinze*, *Europäische Einflüsse auf das nationale Arbeitsrecht*, *RdA*, 1994, Nr 1
- J. Helios*, Solidarność i dobro wspólne – kilka uwag w kontekście rozważań o metodach rozwiązywania sporów międzypaństwowych na przykładzie Unii Europejskiej, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, no 3542, *Przegląd Prawa i Administracji* XCIV, Wrocław 2013
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka*, Prawo do edukacji dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Raport z monitoringu, Warszawa 2010
- A. Hendricks*, The UN Disability Convention and (multiple) discrimination: Should EU non-discrimination law be modelled accordingly?, *EYDL* 2010, Nr 2

- L. Henkin*, *The Age of Rights*, New York 1990
- M. Hilf*, *Europäische Union und nationale Identität der Mitgliedstaaten*, (w:) *A. Randelzhofer i in.* (red.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, a.a.O., München 1995
- C. Hillion*, *EU enlargement: A legal analysis*, (w:) *A. Arnall, D. Wincott* (red.), *Legitimacy and Accountability in the European Union*, Oxford 2002
- P. Hilpold*, *Unterhaltsstipendien für Unionsbürger - Die Rechtssache "Förster" und die Grenzen mitgliedstaatlicher Solidarität*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2009, Nr 2
- B. Hofstätter*, *A Cascade of Rights, or who shall care for little Catherine? Some reflections on the Chen case*, *ELR* 2005, vol. 30(4)
- R. Holcombe*, *A Theory of the Theory of Public Goods*, *Review of Austrian Economics* 1997, vol. 10(1)
- O. Hołub-Śniadach*, *Dobro wspólne jako wyraz zasady solidarności*, (w:) *C. Mik* (red.), *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, Toruń 2009
- Ł. Horała*, *Zasada niedyskryminacji w systemie Rady Europy i Unii Europejskiej – ujęcie prawnoporównawcze*, (w:) *W. Czaplinski* (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006
- J. Horyń*, *Teraźniejszość i przyszłość edukacji społeczności romskiej*, Radom 2010
- D. L. Hosking*, *Fat rights claim rebuffed*, *Industrial Law Journal*, 2015, vol. 44
- P. Howlin, S. Goode, J. Hutton, M. Rutter*, *Adult outcome for children with autism*, *The Journal Child Psychology and Psychiatry* 2004, vol. 45(2), <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1469-7610.2004.00215.x/abstract> (dostęp: 30.3.2019 r.)
- R. Höfler*, *Europa auf dem Weg zu einer sozialen Union? Die EuGH-Rechtsprechung zu unionsrechtlichen Ansprüchen auf Sozialhilfe*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2002, Nr 10
- J. Hunt*, *Fair and Just Working Conditions*, (w:) *T. K. Hervey, J. Kenner* (red.), *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective*, Oxford–Portland–Oregon 2003
- T. Husén, T.N. Postlethwaite*, *The International Encyclopedia of Education*, vol. 4, Oxford–New York 1994

- D. N. Hyman*, *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*, Fort Worth, The Dryden Press, New York 1996
- A. Iliopoulou, H. Toner*, A new approach to discrimination against free movers, *ELR* 2003, vol. 28
- A. Iliopoulou, H. Toner*, Case C-184/99, *Rudy Grzelczyk v. Centre Public d'Aide Sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, Judgment of the Full Court of 20 September 2001, [2001] ECR I-6193, *CMLR* 2002, vol. 39
- H.P. Ipsen*, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972
- H. Izdebski*, *Historia administracji*, Warszawa 1984
- A. Jakab*, *Prinzipien, Rechtstheorie* 2006
- J. H. Jans*, *Proportionality Revisited*, *Legal Issues of Economic Integration* 2000
- H. D. Jarass*, *Kompetenzverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten*, *AöR* 1996, Nr 2
- J. Jarczak*, *Pojęcie dobra wspólnego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, *Polonia Journal* 2018, Nr 7
- P. J. Jaros*, *Prawa dziecka. Dokumenty Rady Europy*, Warszawa 2012
- P. Jaros*, *Prawo dziecka do godziwych warunków socjalnych*, (w:) *Prawo dziecka do godziwych warunków socjalnych*, *Rzecznik Praw Dziecka*, Warszawa 2002
- F. Jasiński*, *Karta Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- J. Jaskiernia*, *Elementy dobra wspólnego w systemie aksjologicznym Rady Europy*, (w:) *W. J. Wołpiuk* (red.), *Dobro Wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, Warszawa 2008
- T. Jasudowicz*, *Ewolucja interpretacji międzynarodowo chronionych praw człowieka*, *Ethos* 1999, Nr 1–2
- A. Jellamo*, *Interpretazione del bene comune. Sagio su Thomas Green*, Mediolan 1993
- L. Jesień*, *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, *Polska w Europie* 2004, Nr 1
- M. Jesse*, *The Value of 'Integration' in European Law – The Implications of the Förster Case on Legal Assessment of Integration Conditions for Third-Country Nationals*, *ELJ* 2011, Nr 17
- J.-C. Juncker*, *Nowy początek dla Europy: Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej. Przemówienie inauguracyjne wygłoszone*

- podczas sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego, Strasburg, 15.7.2014 r., https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_pl (dostęp: 18.7.2019 r.),
- S. Jørgensen*, The right to cross-border education in the European Union, CMLR 2009, vol. 46
- S. Kadelbach*, Union Citizenship, (w:) *Treaty Guardian?*, Richmond Journal of Global Law and Business 2008, Nr 7
- S. Kadelbach, T. Kleinlein*, International Law a Constitution for Mankind? An Attempt at a Re-appraisal with the Analysis of Constitutional Principles, GYIL 2007, vol. 50
- I. C. Kamiński*, Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa?, (w:) *A. Wróbel* (red.), Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym, Warszawa 2009
- R. Kapur*, Human Rights in the 21st Century: Take a Walk on the Dark Side, Sydney Law Review 2006, vol. 28
- L. Katz, D. Autor*, Changes in the wage structure and earnings inequality, (w:) *O. Ashenfelter, D. Card* (red.), Handbook of Labor Economics, vol. 3A, Amsterdam 1999
- D. R. Kelemen*, Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union, Government and Opposition 2017, Nr 52
- H. Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925
- H. Kelsen*, Pure Theory of Law, Los Angeles University of California Press, Berkeley 1967
- H. Kelsen*, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, (w:) *F. Koja* (red.), H. Kelsen und die Reinheit der Rechtslehre, Wien 1988
- J. Kenner*, Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility, w: *T. K. Hervey, J. Kenner* (red.), Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective, Oxford–Portland–Oregon 2003
- M. Kędzierski*, Możliwości wykorzystania kredytów studenckich jako instrumentu finansowania studiów wyższych w Polsce. Rozprawa doktorska, Kraków 2016
- M. Kędzierski*, Polityka edukacyjna prowadzona przez UNESCO jako globalne dobro publiczne, Horyzonty Polityki 2017, vol. 8, Nr 24

- C. Kilpatrick, B. de Witte*, A Comparative Framing of Fundamental Rights Challenges to Social Crisis Measures in the Eurozone, EPA 2014, Nr 7
- T. Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im Europäischen Verfassungsbund, Tübingen 2003
- P. Kingsley*, Who Are the Kurds, and Why Is Turkey Attacking Them in Syria?, The New York Times, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/10/14/world/middleeast/the-kurds-facts-history.html> (dostęp: 13.11.2019 r.)
- H. Klebes*, Zasada subsydiarności w pracach Rady Europy i jej relacjach z Unią Europejską, (w:) *D. Milczarek* (red.), Subsydiarność, Warszawa 1998
- J. Klabbers*, The Changing Image of International Organizations, (w:) *J. M. Coicaud, V. Heiskanen* (red.), The Legitimacy of International Organizations, Tokyo 2001
- A. Klafkowski*, Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 1979
- H. Klebes*, Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej, w przełożeniu *M. A. Nowickiego*, Warszawa 2006
- W. Kluth*, Freizügigkeit; Studierender, der Angehöriger eines Mitgliedstaats ist und sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben hat, um dort zu studieren; Unterhaltsstipendien für Studierende; Unionsbürgerschaft; Rechtssicherheit, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2009, Nr 2
- B. Klos, J. Szymańczak* (red.), Zasada równości i zasada niedyskryminacji, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii sejmu 2011, Nr 2(26)
- A. Knade-Plaskacz*, Prawo dostępu do kształcenia a prawo pobytu dziecka i sprawującego nad nim opiekę rodzica w przyjmującym państwie członkowskim, EPS 2012, Nr 2
- A. Knook*, The Court, The Charter, And The Vertical Division Of Powers In The European Union, CMLR 2005, vol. 42
- D. Kochenov*, Rounding up the Circle: The Mutation of Member States' Nationalities under Pressure from EU Citizenship, EUI Working Paper RSCAS 2010, Nr 23, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13634/RSCAS_2010_23.corr.pdf?sequence=3 (dostęp: 18.7.2019 r.)
- D. Kochenov, L. Pech*, Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its first Activation, JCMS 2016, vol. 54
- E. Kocher*, Fundamental Social Rights in Community Law and in the German Constitution – Equivalent Rights?, IJCLLIR 2008, vol. 24, Nr 3

- B. Kohler-Koch*, *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*. Opladen 1998
- M. Kofta* (red.), *Myślenie stereotypowe i uprzedzenia: mechanizmy poznawcze i afektywne*, Warszawa 2004
- M. Kofta, A. Jasińska-Kania* (red.), *Stereotypy i uprzedzenia: uwarunkowania psychologiczne i kulturowe*, Warszawa 2001
- J. M. Kolosow, W. I. Kuzniecowa*, *Międzynarodowe prawo*, Moskwa 1999
- Konstytucja Belgii*, wstęp i tłum. *W. Skrzydło*, Warszawa 1996
- Konstytucja Federacji Rosyjskiej*, tłum. *A. Kubik*, wstęp *A. Bosiacki*, Warszawa 2000
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej*, tłum. i wstęp *Z. Czeszejko-Sochacki*, Warszawa 2000
- Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978*, w tłum. *T. Mołdawa*, Warszawa 1993
- Konstytucja Republiki Portugalskiej*, w tłum. *A. Wojtyczek-Bonnand*, Warszawa 2000
- W. Kopaliński*, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2002
- M. Koskenniemi*, *General Principles*, (w:) *M. Koskenniemi* (red.), *Sources of International Law*, Dartmouth 2000
- D. Kostakopoulou*, *European Union citizenship: writing the future*, *ELJ* 2007, Nr 13
- J. Kostrzewski*, *Czynniki warunkujące powodzenie szkolne w zakresie j. polskiego i matematyki u uczniów lekko upośledzonych umysłowo*, Warszawa 1986
- A. Kość*, *Relacja prawa i wartości w społeczeństwie otwartym*, (w:) *I. Bogucka, Z. Tobor* (red.), *Prawo a wartości Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, Kraków 2003
- T. Kowalewski*, *Wybrane sposoby wyrównywania szans edukacyjnych*, (w:) *M. G. Woźniak* (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Rzeszów 2009
- K. Kowalik-Bańczyk*, *Moment powstania obowiązku stosowania praw wspólnotowej wykładni prawa krajowego. Glosa do wyroku TSUE z 4.7.2006 r. w sprawie Konstantinos Adeneler i inni przeciwko Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443, *EPS* 2007, Nr 5.
- P. Koutrakos*, *Does the United Kingdom Have a General Opt out from the EU Charter of Fundamental Rights?*, *ELR* 2014, Nr 39
- M. Kożuch*, *Swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej*, (w:) *J. Barcz* (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2011

- J. Kranz*, Przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej w świetle praktyki Polski, Niemiec i Francji, Łódź 2013
- S. D. Krasner*, Structural Causes and Regime Consequences, International Organization 1982, vol. 36, Nr 2
- W. Krawajczyk*, Niektóre konsekwencje standaryzacji w edukacji, (w:) *J. Kojkoł, P. Przybysz* (red.), Edukacja wobec integracji europejskiej, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2004
- H. P. Krausser*, Der Prinzip begrenzter Ermächtigung als Strukturprinzip des EWG-Vertrages, Berlin 1991
- M. Kruk*, Rozważania o kształtowaniu się zwyczajów i obyczajów politycznych w praktyce konstytucyjnej, (w:) *K. Działocha* (red.), Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym, AUWr 1995, Nr 1817
- B. Kulikowska*, Gdy szkoła sprawia trudności, Nowe w szkole 2003, Nr 11
- A. Kupczyk*, Status prawny Romów w Polsce a regulacje prawne w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Wrocław 2012
- Cz. Kupisiewicz*, Niepowodzenia dydaktyczne, Warszawa 1972
- I. Kurcz, Z. Chlewiński* (red.), Stereotypy i uprzedzenia, Instytut Psychologii PAN, Warszawa 1992
- M. Kurzynoga*, Gwarancje i ułatwienia swobody przepływu pracowników, (w:) *J. Barcz* (red.), Prawo gospodarcze Unii Europejskiej, Warszawa 2011
- A. Kurzynowski*, Polityka społeczna, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002
- H. Kuźńska*, Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany, Warszawa 2005
- A. Kustra*, Koncepcje pluralizmu prawnego a problem ustalenia ostatecznego strażnika legalności prawa w Unii Europejskiej, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2008, nr 1
- A. Kustra*, Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE, Toruń 2009
- R. Künnemann*, A Coherent Approach to Human Rights, *HRQ* 1995, vol. 17, Nr 2
- R. Kuźniar*, Prawa człowieka. Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe, Warszawa 2004
- W. Kwaśniewicz* (red.), Encyklopedia socjologii. Aneks, hasło: Wielokulturowość (*J. Smolicz*), Warszawa 2005

Z. *Kwieciński*, Wyrównywanie szans edukacyjnych. Główne strategie, *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze* 2003, Nr 1

M-C. *Lai*, M. V. *Lombardo*, S. *Baron-Cohen*, *Autism*, Seminar 2013, vol. 3839920), [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)61539-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)61539-1) (dostęp: 30.3.2019 r.)

M. *Lais*, *Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund*, Baden-Baden 2007

W. *Lang*, *The Philosophical Foundations of Human Rights*, (w:) *J. Justyński* (red.), *The Origin of Human Rights. Proceedings at the Seminar Held at the Nicolaus Copernicus University, May 3–5, 1991*, Toruń 1991

J. *Lasonen*, *European action programmes for Lifelong Learning*, (w:) *R. Maclean, D. Wilson* (red.), *International Handbook of Education for the Changing World of Work: Bridging Academic and Vocational Learning*, Dordrecht 2009

H. *Lauterpacht*, *Private Law Sources and Analogies of International Law. With Special Reference to International Arbitration*, London 1927

M. *Lawn*, *Borderless Education: Imagining a European Education Space in a Time of Brands and Networks*, *Discourse* 2001, vol. 22, Nr 2

M. *Lawn*, *Soft Governance and the Learning Spaces of Europe*, *Comparative European Politics* 2006, vol. 4

A. *Lawson*, *Disability and Equality Law in Britain: The Role of Reasonable Adjustments*, Oxford 2008

D. *Leczykiewicz*, *Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights*, *ELR* 2013, vol. 38, Nr 4

E. S. *Lee*, *A Theory of Migration*, *Demography* 1996, vol. 3(1)

F. V. *Leeuwen*, *Quality education is a public good and a basic human right*, 2014: <https://www.ei-ie.org/en/detail/4276/remarks-of-fred-van-leeuwen-education-internationals-general-secretary-at-the-international-conference-of-the-israel-teachers-union-and-education-international-9-11-february-2014>, (dostęp 9.6.2020 r.)

R. *Legutko* (red.), *Bitwa o szkołę*, Warszawa 2007

I. *Leijten*, *The Applicability of the EU Fundamental Rights Charter: A Matter of Who Has the Last Word?*, *leidenlawblog*, <https://leidenlawblog.nl/articles/the-applicability-of-the-eu-fundamental-rights-charter-a-matter-of-who-has> (dostęp: 14.11.2019 r.)

- K. Lenaerts*, EU Values and Constitutional Pluralism: The EU System of Fundamental Rights Protection, *PYIL* 2014, Nr 1
- K. Lenaerts*, Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights, *ECLR* 2012, Nr 3
- K. Lenaerts*, The Court of Justice of the European Union and the Protection of Fundamental Rights, *PYIL* 2011, Nr 31
- K. Lenaerts*, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych, *EPS* 2013, Nr 13
- K. Lenaerts*, Wartości Unii Europejskiej a pluralizm konstytucyjny, *EPS* 2014, Nr 9
- K. Lenaerts*, *T. Corthaut*, Towards an Internally Consistent Doctrine on Invoking Norms of EU Law, (w:) *S. Prechal*, *B. van Roermund* (red.), *The Coherence of EU Law*, Oxford–New York 2008
- K. Lenaerts*, *P. Foubert*, Social Rights in the Case-law of the Court of *Justice*, *Legal Issues of Economic Integration* 2001
- K. Lenaerts*, *P. Foubert*, Social Rights in the Case-Law of the European Court of Justice. The Impact of the Charter of Fundamental Rights of the European Union on Standing Case-Law, *Legal Issues of Economic Integration* 2001, Nr 28 (3)
- K. Lenaerts*, *P. van Nuffel*, *Constitutional Law of the European Union*, London 2005
- B. Lesiński*, *W. Rozwadowski*, *Historia prawa*, Warszawa–Poznań 1985
- J. F. Lindner*, Interpretation des EG-Primärrechts nach Maßgabe des EG-Sekundärrechts? Zur Europarechtskonformität von § 8 I Nr. 2 BAföG, *NJV* 2009, Nr 15
- J. Litt*, *Origine sociale et Scolarité*, Louvain-La-Neuve 1980
- F. Littre*, *M. Demeuse*, *A. Derobertmeasure*, *N. Friant*, *I. Nicaise*, *Briser les murs: rompre avec la ségrégation dans l'enseignement*, (w:) *I. Nicaise*, *E. Desmedt*, *M. Demeuse* (red.), *Une Ecole réellement juste pour tous! Seize Pistes de Réforme et d'Action*, Mechelen 2010
- T. Lock*, EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review in Strasburg, *ELR* 2010, Nr 35, Nr 6
- K. Lynch*, *J. Baker*, Equality in education: the importance of equality of condition, *Theory and Research in Education* 2005, vol. 3
- T. Łoś-Nowak*, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000

- B. Łuczak*, Niepowodzenia w nauce, Poznań 2000
- N. MacCormick*, Questioning Sovereignty, New York, 1999 (2008)
- I. Macleod, I. D. Hendry, S. Hyett*, The External Relations of European Communities, A manual of Law and Practice, New York 1996
- C. N. Macrae, Ch. Stangor, M. Hewstone* (red.), Stereotypy i uprzedzenia, Gdańsk 1999
- M. P. Maduro*, The Double Constitutional Life of the Charter, (w:) *T. K. Hervey, J. Kenner* (red.), Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective, Oxford–Portland–Oregon 2003
- M. Magoska*, Obywatel w procesie zmian, Kraków 2001
- E. Maj*, Prawo dziecka do godziwych warunków socjalnych, obywatela, (w:) *S. L. Stadniczeńko* (red.), Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień (artykuły i komentarze), Biuro Rzecznika Praw Dziecka, Warszawa 2015
- P. Malanczuk*, Modern Introduction to International Law, London–New York 1997
- J. Maliszewska-Nienartowicz*, Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym, *Studia Europejskie* 2006, Nr 1
- W. Małachowski*, Kapitalizm współczesnych Niemiec, Warszawa 2013
- S. Marginson*, Higher Education and Public Good, *Higher Education Quarterly* 2011, vol. 65, Nr 4
- J. Maritain*, The Person and the Common Good, New York, 1947
- A. Marschik*, Subsysteme im Völkerrecht. Ist die Europäische Union ein, Self-Contained Regime?, Berlin 1997
- D. Martin*, Comments on Förster (Case C-158/07 of 18 November 2008), Metock (Case C-127/08 of 25 July 2008) and Huber (Case C-524/06 of 16 December 2008), *EJML* 2009, Nr 11
- D. Martin*, Comments on Mazzoleni (ex parte Guillaume) (Case C-165/98 of March 2001), Leclere (Case C-43/99 of 31 May 2001) and Grzelczyk (Case C-184/99 of 20 September 2001), *EJML* 2002, Nr 4
- P. Mathijssen*, Subsidiarność w praktycznym funkcjonowaniu organów wspólnotowych, (w:) *D. Milczarek* (red.), Subsidiarność, Warszawa 1998
- B. Matyjas*, Szanse edukacyjne dzieci i młodzieży ze środowiska wiejskiego, *Edukacja* 2010, Nr 4

- N. McCormick*, Liberalism, Nationalism, and the Post-Sovereign State, (w:) *R. Bellamy, D. Castiglione* (red.), *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, Oxford 1996
- C. McCrudden, S. Prechal*, The concept of Equality and Non-Discrimination in Europe – a Practical Approach, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities 2009
- P. McTigue*, From Navas to Kaltoft: The European Court of Justice's evolving definition of disability and the implications for HIV-positive individuals, *IJDL* 2015, vol. 16,
- P. Meadmore*, Free, Compulsory and Secular? The Re-Invention of Australian Public Education *Journal of Educational Policy* 2001, vol. 16
- A. P. van der Mei*, Free Movement of Persons within the European Community – Cross-Border Access to Public Benefits, Oxford 2003
- A. P. Van der Mei*, Union Citizenship and *the Legality of Durational Residence Requirements for Entitlement to Student Financial Aid*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2009, Nr 4
- A. P. Van der Mei*, Union Citizenship, Freedom of Movement and the Fear for 'Social Tourism', (w:) *H. Schneider* (red.), *Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's future*, Maastricht 2005
- J. Mierzwa*, Podstawy traktatowe polityki edukacyjnej Unii Europejskiej – ich ewolucja i perspektywy, *Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie* 2006, Nr 1
- A. Michalska*, *Komitet Praw Człowieka*, Warszawa 1994
- A. Michalska*, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa 1982
- C. Mik*, *Europejskie prawo wspólnotowe, zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000
- C. Mik*, *Karta Praw Podstawowych: wyznaczniki standardów ochronnych*, (w:) *J. Barcz* (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
- C. Mik*, *Karta Unii Europejskiej. Zagadnienia podstawowe*, (w:) *A. Podraza* (red.), *Traktat Nicejski*, Lublin 2001
- C. Mik*, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, (w:) *J. Kranz* (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2005

- C. Mik*, Zbiorowe prawa człowieka: analiza krytyczna koncepcji, Toruń 1992
- C. Mik, W. Czapliński*, Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz, Warszawa 2005
- J. Mikosz*, Prawo do nauki, (w:) *R. Wieruszewski* (red.) Prawa człowieka. Model prawny, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991
- P. Mittler*, Working towards Inclusive Education: social contexts, London 2000
- L. Mitrus*, Swoboda przemieszczania się pracowników. Komentarz, Kraków 2001
- L. Mitrus*, Świadczenia socjalne przysługujące migrującym obywatelom Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa ETS, (w:) *S. Biernat, S. Dudzik* (red.), Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje, Warszawa 2009
- J. Molinier*, Les principes fondateurs de l'Union européenne, Paris 2005
- Montesquieu, Myśli, wybór i wstęp *L. Gluck*, Warszawa 1987
- G. More*, From Market Unifier to Fundamental Right?, (w:) *P. Craig, G. de Búrca* (red.), The Evolution of EU Law, Oxford 1999
- S. Moutsios*, The European Union and its Education Policy, (w:) *S. Moutsios, H. G. Kotthoff* (red.), Education Policies in Europe: Economy, Citizenship, Diversity, Munster–New York–München–Berlin 2007
- H. Mosler*, Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg 1951-1952
- A. Mowbray*, A New Strasbourg Approach to the Legal Consequences of Interim Measure, *Human Rights Law Review*, Volume 5, Issue 2, 2005
- A. Mowbray*, The Creativity of the European Court of Human Rights, HRLR 2005, vol. 5
- A. Murdoch*, Emigracja lekarzy z Polski, Warszawa 2011
- R. A. Musgrave*, Provision for Social Goods, Public Economics, (w:) *J. Margolis, H. Guitto* (red.), Public Economics, London 1969
- R. Musgrave, P. Musgrave*, Public Finance in Theory and Practice, New York 1973
- Napoleon, Maksymy, wybór, wstęp i przekład *M. Senkowska-Gluck, L. Gluck*, Warszawa 1983
- K.-H. Neunreither*, Zasada subsydiarności a Parlament Europejski, (w:) *D. Milczarek* (red.), Subsidiarność, Warszawa 1998

- N. A. Neuwahl*, Legal Personalist of the European Union – International and Institutional Aspects, (w:) *V. Kronenberger* (red.), The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?, The Hague 2001
- I. Nicaise*, A Smart Social Inclusion Policy for the EU: the role of education and training,, *European Journal of Education* 2012, vol. 47, Nr 2
- I. Nicaise*, Inégalité et Exclusion sociale dans l’Enseignement: un mal inéluctable?, (w:) *I. Nicaise, E. Desmedt, M. Demeuse* (red.), Une Ecole Réellement Juste pour Tous! Seize Pistes de Réforme et d’Action, Mechelen 2010
- M. Niedźwiedź*, Prawo wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich będących członkami rodziny korzystającego ze swobody przemieszczania się obywatela Unii Europejskiej w świetle najnowszego orzecznictwa oraz najnowszych rozwiązań legislacyjnych, (w:) *S. Biernat, S. Dudzik* (red.), Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej: Nowe zjawiska i tendencje, Warszawa 2009
- M. A. Nowicki*, Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór Orzeczeń, Warszawa 2011
- M. A. Nowicki*, Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Warszawa 2017
- M. Novak*, Wolne osoby i dobro wspólne, tłum. *G. Łuczkiwicz*, Kraków 1998
- A. Novoa*, The Restructuring of the European Educational Space, (w:) *T. S. Popkewitz* (red.), Educational Knowledge, Albany 2000
- A. Novoa, M. Lawn*, Fabricating Europe: The Formation of an Education Space, (w:) *A. Lawn, M. Lawn* (red.), Fabricating Europe: The Formation of an Education Space, New York 2002
- E. Nowicka-Rusek*, Szkoła, rodzina i dzieci romskie, (w:) *M. Kołaczek, J. Talewicz-Kwiatkowska* (red.), Raport końcowy z projektu badawczego: Funkcjonowanie poznawcze i językowe dzieci romskich uczęszczających do szkół podstawowych specjalnych i masowych – konteksty społeczne, Oświęcim 2011
- P. Nyborg*, Higher Education as a Public Good and a Public Responsibility, *Higher Education in Europe* 2003, vol. XXVIII(3)
- M. Obstfeld, K. Rogoff*, Foundations of International Macroeconomics, Cambridge–London 2002
- W. Obwexer*, EuGH: Sozialhilfe für Student aus anderem Mitgliedstaat, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2002, Nr 2

- E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, 14 wydań, Toruń 1994–2013
- E. Ochendowski*, Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej, Poznań 1969
- R. O'Connell*, Substantive Equality in the European Court of Human Rights, Michigan Law Review First Impressions 2009, Nr 104
- S. O'Leary*, Equal Treatment and EU Citizens: A New Chapter on Cross-Border Educational Mobility and Access to Student Financial Assistance, ELR 2009, Nr 4
- S. O'Leary*, Free Movement of Persons and Services, (w:) *G. de Búrca, P. Craig* (red.), The Evolution of EU Law, Oxford 2011
- S. O'Leary*, *The Evolving Concept of EU Citizenship*. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship, London 1996
- C. O'Brien*, Case C-310/08 London Borough of Harrow v. Nimco Hassan Ibrahim and Secretary of State for the Home Department, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 23 February 2010, Case C-480/08 Maria Teixeira v. London Borough of Lambeth and Secretary of State for the Home Department, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 23 February 2010, CMLR 2011, vol. 48
- C. O'Brien*, Real links, abstract rights and false alarms: the relationship between the ECJ's "real link" case law and national solidarity, ELR 2008, Nr 33
- L. Olmazu*, *Roma/Gypsies in Europe - Exodus or Invasion? The "Culture of Poverty" and the East-West Roma Migration*, Reaserch Paper 2006, <http://www.policy.hu/olmazu> (dostęp: 30.1.2019 r.)
- G. Olsson*, Distance and human interaction. A migration study, Geografiska Annaler 1965, vol. 47, Seria B, Nr 1
- P. O'Neill*, The EU Citizenship Acquis and the Court of Justice: Citizenship Vigilante or Merely Vigilant G. de Búrca, Fundamental Rights and Citizenship, (w:) *B. de Witte* (red.), Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe, European University Institute 2003
- H. O'Nions*, Narratives of Social Inclusion in the Context of Roma School Segregation, Social Inclusion 2015, vol. 3(5)
- K. Opalek*, Prawo podmiotowe, Warszawa 1957
- W. Osiatyński*, Filozofia i historia praw człowieka, (w:) *A. Rzepliński* (red.), Prawa człowieka a policja, Legionowo 1994

- W. Osiatyński*, Wprowadzenie do praw człowieka, Helsińska Fundacja Praw Człowieka: <http://www.hfhr.pl/publication/wprowadzenie-do-pojecia-praw-czlowieka/> (dostęp:6.10.2019)
- W. Osuch, A. Dwojak*, Szkolnictwo mniejszości narodowych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem Romów małopolskich, (w:) *Z. Górka, J. Więclaw-Michniewska* (red.), *Badania i podróże krakowskich geografów*, t. IV, Kraków 2009
- S. Owsiak*, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005
- O. B. Özge*, *Constructing The European Education Space*, *Uluslararası İlişkiler* 2012, vol. 9, Nr 35
- J. Papież*, *Przemiany warunków socjalizacyjno-edukacyjnych na wsi*, Kraków 2006
- K. von Papp*, *EuGH zieht Notbremse zum Schutze der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten bei Unterhaltsstipendien für Studenten*, *NJV* 2009, Nr 2
- R. Paprzycki*, *Sekty w demokratycznym państwie prawnym*, *Pal.* 2002, Nr 7–8
- P. Van Parijs*, *Basic Income And the Left – A European Debate*, *Social Europe Edition* 2018
- A. Pątek*, *Brexit – konsekwencje prawne i społeczne. Sprawozdanie z seminarium Uniwersytetu Warszawskiego dotyczące Brexitu i konsekwencji dla systemów zabezpieczenia społecznego*, 24.11.2017 r.
- A. Pellet*, *Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. 5, book 2, The Hague 1994
- R. Perruchoud, J. Redpath-Cross* (red.), *Glossary on Migration*, *International Migration Law Series No. 25* International Organization for Migration, Geneva 2011
- T. F. Pettigrew, M. C. Taylor*, *Discrimination*, (w:) *E. F. Borgatta* (red.), *Encyclopedia of Sociology*, New York 2000
- D. Philpott*, *Sovereignty*, (w:) *Stanford Encyclopedia of Philosophy* [online], CSLI, Stanford University, 25 marca 2016, ISSN 1095-5054 (dostęp: 19.7.2019 r.)
- M. Piasecki, M. Stępnik* (red.), *Osoby z niepełnosprawnością w Unii Europejskiej Szanse i Zagrożenia*, Lublin 2003
- M. Piechowiak*, *Aksjologiczne podstawy „Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”*, *SP* 2003, Nr 1
- M. Piechowiak*, *Czy prawa dziecka wystarczą?* (w:) *E. Jankiewicz* (red.), *Aby moc rozbrajała przemoc*, Zielona Góra 2004

- M. Piechowiak*, Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego, Warszawa 2012
- M. Piechowiak*, Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony, Lublin 1999
- J. Pieńkos*, Prawo międzynarodowe publiczne, Kraków 2004
- M. Pilich*, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, Warszawa 2006
- Ks. *W. Piwowarski* (red.), Słownik Katolickiej Nauki Społecznej, Warszawa 1993
- A. Pliakos*, La nature juridique de L'Union Européenne, RTDE 1993, vol. 29, Nr 2
- P. Pogodzińska*, Metody interpretacji zasady równości przez trybunały europejskie i ich zastosowanie w sprawach dyskryminacji osób LGBT, (w:) *A. Czubik* (red.), Sześćdziesiąt [60] lat Rady Europy, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2009, vol. 7
- J. Polcyn*, Edukacja jako dobro publiczne – próba kwantyfikacji, Piła 2017
- E. Pojawa*, Dzieci – jako ofiary zaniedbań rodzicielskich, <http://www.edukacja.edux.pl/p-16780-dzieci-jako-ofiary-zaniedban-rodzicielskich.php> (dostęp: 22.10.2019 r.)
- I. Popiuk-Rysińska*, Suwerenność w rozwoju stosunków międzynarodowych, Warszawa 1993
- E. Popławska*, Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu, Warszawa 2000
- N. Półtorak*, Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej, EPS 2014, Nr 9
- Prawo do edukacji, Polska Akcja Humanitarna, Aktywne szkoły na rzecz globalnej odpowiedzialności, Warszawa 2013
- S. Prechal*, Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union, (w:) *C. Barnard* (red.), The Fundamentals of EU Law Revisited, Oxford 2007
- S. Prechal*, Equality of Treatment, Non-discrimination, and Social Policy: Achievements in Three Themes, CMLR 2004, vol. 41
- A. Pudło-Jaremek*, Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 26.2.2013 r. w sprawie Aklagaren przeciwko Hansowi Akerbergowi Franssonowi (Nr C-617/10), PSejm, Nr 5(118), 2013

- P. Radzewicz*, Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego, KPP 2005, Nr 4–5
- C. Rat*, Social Segregation of the Poor in Romania. The Impact of Welfare Transfers, Conference Paper: The future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities, Urbino 2009
- I. Raszeja-Ossowska*, Rządowy program wyrównywania szans edukacyjnych dzieci, czyli wielki skok na rządową kasę, 2007, www.witrynawiejska.org.pl (dostęp: 29.3.2019 r.)
- J. Rawls*, A Theory of Justice, Cambridge, Massachusetts, (edycja poprawiona 1999)
- E. Ravenstein*, The Laws of Migration, Journal of the Statistical Society of London 1885, vol. 48, Nr 2
- E. Ravenstein*, The Laws of Migration, Journal of the Royal Statistical Society 1889, vol. 52, Nr 2
- N. Reich, S. Harbacevica*, Citizenship and Family on Trial: A Fairly Optimistic Overview of Recent Court Practice with Regard to Free Movement of Persons, CMLR 2003, vol. 40
- A. Reid*, Federalism, Public Education and the Public Good, Sydney 2012
- A. Reid, N. Cranston, J. Keating, B. Mulford*, Exploring the Public Purposes of Education in Australian Primary Schools Melbourne, Australian Government Primary Principals Association 2011
- F. Reimer*, Verfassungsprinzipien, Berlin 2001
- D. Ringold, M. A. Orenstein, E. Wilkens* (red.), Roma in an Expanding Europe. Breaking the Poverty Cycle, The World Bank, Washington 2005
- P. Robert*, The socio-demographic obstacles to participating in lifelong learning across Europe, (w:) *S. Riddell, E. Weedon, J. Holford* (red.), Lifelong Learning in Europe: Equity and Efficiency in the Balance, Bristol 2012
- M. Roleska, A. Roman-Urrestarazu, S. Griffiths, A. N. V. Ruigrok, R. Holt, R. van Kessel, K. McColl, W. Sherlaw, C. Brayne, K. Czabanowska*, Autism and the right to education in the EU: Policy mapping and scoping review of the United Kingdom, France, Poland and Spain, PLoS ONE 2018, vol. 13(8), <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0202336> (dostęp: 30.9.2019)
- I. Rorive*, Proving Discrimination Cases – The Role of Situation Testing, Centre for Equal Rights and Migration Policy Group 2009, <https://ec.europa.eu/migrant->

(dostęp: 10.8.2020 r.)

A. Rosas, When Is The EU Charter Of Fundamental Rights Applicable At National Level?, *Jurisprudence* 2012, Nr 19

W. D. Ross (red.), *Aristotle's Politica*, Oxford 1957

J. J. Rousseau, *Rozprawa o naukach i sztukach*, (w:) *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, Rousseau J.J., tłum. *H. Elzenberg*, Warszawa 1956

M. Rutter, Incidence of autism spectrum disorders: Changes over time and their meaning, *Acta Paediatrica* 2005, Nr 94

R. Ryba, Unity in Diversity: The Enigma of the European Dimension in Education, *Oxford Review of Education* 1995, vol. 21, Nr 1

B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2001

J. Ryszka, *Prawa społeczne pracowników a prawa pracodawców-przedsiębiorców na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2018

A. Rzepliński (red.), *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1993

J. Sachs, *Koniec z nędzą: Zadanie dla naszego pokolenia*, PWN 2006

W. Sadurski, *Równość wobec prawa*, *PiP* 1978, Nr 8–9

W. Sadurski, *Zagadka tolerancji*, (w:) *J. Stelmach* (red.), *Studia z filozofii prawa*, Kraków 2001

M. Safjan, Areas of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Fields Of Conflict?, *EUI Working Papers LAW* 2012, Nr 22

P. Saganek, (w:) *A. Wróbel* (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, Warszawa 2008

P. Samuelson, The Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics* 1954, vol. 34, Nr 4

R. Sandland, Developing a Jurisprudence of Difference: The Protection of the Human Rights of Travelling Peoples by the European Court of Human Rights, *HRLR* 2008, vol. 8

P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia 1*, Warszawa 1999

W. Sanetra, *Karta Praw Podstawowych a prawo pracy*, w: *A. Wróbel* (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2009

- W. Sanetra, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2012
- H. G. Schermers, D. F. Waelbroeck*, *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer–Boston 1992
- D. Schiek*, *EU non-discrimination law & policy: Gender in the maze of multidimensional equalities*, (w:) *C. Hohmann-Dennhardt, M. Koerner, R. Zimmer* (red.), *Geschlechtergerechtigkeit*, Baden-Baden 2010
- D. Schiek*, *From European Union Non-discrimination Law towards Multidimensional Equality Law for Europe*, (w:) *D. Schiek, V. Chege*, *European Union Non-Discrimination Law. Comparative Perspectives on Multidimensional Equality Law*, London 2009
- D. Schiek*, *Intersectionality and the notion of disability in EU discrimination law*, *CMLR* 2016, vol. 53
- T. Schilling*, *A New Dimension of Subsidiarity: Subsidiarity as a Rule and Principle*, *YEL* 1994, Nr 14
- B. Schloh*, *Subsydiarność w załączku - uregulowania i kompetencje Rady Europy* (w:) *D. Milczarek* (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998
- R. Scholz*, *Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Gemeinschaftsrechte in tragfähiger Maßstab zur Kompetenzabgrenzung?*, (w:) *K. Letzgus, H. Hill, H. H. Klein, D. Kleinert, G.-B. Oschatz, H. de With* (red.), *Für Recht und Staat. Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag*, München 1994
- I. Schömann*, *The Lisbon Treaty: a more social Europe at last?*, *ETUI Policy Brief. European Social Policy* 2010, Nr 1
- O. de Schutter*, *Article 52*, (w:) *EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights. Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Brussels 2006
- M. Schweitzer, W. Hummer*, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union – Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG – mit Schwerpunkt EG)*, Neuwied–Kriftel–Berlin 1996
- C. Semmelmann*, *Die Grenzen der Unionsbürgerschaft im Urteil Förster*, *EuR* 2009, Nr 5
- V. Serzhanova*, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP z 1997 roku*, (w:) *A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. M. Wiszowaty*

(red.), *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, Gdańsk 2020

M.N. Shaw, *International Law*, New York 2008

J. Shaw, J. Hunt, Ch. Wallace, *Economic and social law of the European Union*, Basingstoke 2007

H. Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and US Foreign Policy*, Princeton 1980

N. N. Shuibhne, *Derogating from the free movement of persons: When can EU citizens be deported?*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* Nr 8/2006

N. N. Shuibhne, (Some Of) The Kids Are All Right: Comment on McCarthy and Dereci, *CMLR* 2012, vol. 49

N. N. Shuibhne, Three paradoxes of EU citizenship, *ELR* 2010, Nr 35

N. N. Shuibhne, Margins of appreciation: National values, fundamental rights and EC free movement law, *ELR* 2009, vol. 34, Nr 2

K. Siejka, Prawa dzieci do korzystania z zabezpieczenia Społecznego w aktach prawa międzynarodowego, *SPE* 2018, t. CVI

A. Siwek-Ślusarek, (w:) *A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer* (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2009

L. A. Sjaastad, The costs and returns of human migration, *Journal of Political* 1962, Nr 70

Słownik języka polskiego, t. I, Warszawa 1984

A. Smith, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, <https://eet.pixel-online.org/files/etranslation/original/The%20Wealth%20of%20Nations.pdf> (dostęp: 15.4.2019 r.)

T. Smyczyński, Pojęcie i status osobowy dziecka w świetle konwencji praw dziecka i prawa polskiego, *PiP* 1991, Nr 4

F. Snyder, *General Course on Constitutional Law of the European Union*, (w:) *Academy of European Law* (red.), *Collected Courses of the Academy of European Law* 1998, t. 6

A. Somek, *Individualism. An Essay on the Authority of the European Union*, Oxford 2009

Y. Soysal, *Locating Europe*, *European Societies* 2002, vol. 4, Nr 3

- J. Sozański*, Prawa zasadnicze a prawa człowieka we wspólnotowym systemie prawnym, Warszawa–Poznań 2003
- E. Spaventa*, Free Movement of Persons in the European Union. Barriers to movement in their constitutional context, Alphen aan den Rijn 2007
- E. Spaventa*, Seeing the wood despite the trees? on the scope of Union citizenship and its constitutional effects, CMLR 2008, vol. 45(1)
- E. Spaventa, M. Dougan*, Educating Rudy the (non-)English Patient: A Double-Bill on Residency Rights under Article 18 EC, ELR 2003, vol. 28
- H. Spionek*, Zaburzenia rozwoju uczniów a niepowodzenia szkolne, Warszawa 1981
- T. Srogosz, J. Barcik*, Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 2007
- Ch. Starck*, Vom Grund des (hundgesetzes), Zurich 1979
- N. Stammers*, A Critique of Social Approaches to Human Rights, HRQ 1995, vol. 17
- O. Stark*, The Migration of Labor, Cambridge 1991
- P. Starup, M. J. Elsmore*, Taking a logical or giant step forward? Comment on Ibrahim and Teixeira, ELR 2010, Nr 35
- J. Stefanowicz*, Suwerenność, rozwój, granice, przyszłość, (w:) *J. Stefanowicz* (red.), Między tożsamością i wspólnotą. Współczesne wyznaczniki polityki zagranicznej państw europejskich, Warszawa 1996
- J. Steiner*, Subsidiarity under the Maastricht Treaty (w:) *D. O'Keeffe and P. Twomey* (red.), Legal Issues of the Maastricht Treaty, Chancery Law Publishing, London 1994
- J. Stiglitz*, Ekonomia sektora publicznego, Warszawa 2004
- E. Stoica*, National Identity as Core Concept for the European Standardization Procedure, Procedia Economics and Finance 2016, vol. 39
- R. Streinz*, Der „effet utile” in der Rechtsprechung des EuGH, (w:) *O. Due i in.* (red.), Festschrift für Ulrich Everling, Baden-Baden 1995, t. 2
- R. Streinz*, Europarecht, Heidelberg 1996
- C. Stumpf*, (w:) *J. Schwarze* (red.), EU-Kommentar, Berlin 2008
- K. Swales*, Understanding the Leave vote, London 2016
- R. Szarfenberg*, Definicje polityki społecznej, (w:) *B. Szatur-Jaworska, B. Rysz-Kowalczyk* (red.), Wokół teorii polityki społecznej, Warszawa 2003
- I. Szczygielska*, Migracje zarobkowe kobiet i ich wpływ na funkcjonowanie rodziny, Warszawa 2013

- M. Szewczyk*, Unia Europejska i Romowie. System wobec kultury etnicznej, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów–Tarnów 2016
- W. Szpringer*, Subsidiarność jako zasada ustrojowa w państwie federalnym członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN), (w:) *D. Milczarek* (red.), Subsidiarność, Warszawa 1998
- P. Szejna*, Prawne aspekty obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34612/012.pdf> (dostęp: 4.10.2019 r.)
- P. Sztompka*, Socjologia. Analiza społeczeństwa, Kraków 2002
- J. Szymańczak*, Działania Unii Europejskiej na rzecz Romów, Biuro Analiz Sejmowych 2012, Nr 3(70)
- J. Szymańczak*, *S. Mazur* (red.), Krajowe i wspólnotowe polityki publiczne wobec mniejszości romskiej – mapa aktywności społeczno-gospodarczej Romów, Kraków 2010
- M. Szwarc*, Application of the Charter of Fundamental Rights in the Context of Sanctions Imposed by Member States for Infringements of EU Law: Comment on Fransson Case, EPL 2014, vol. 20(2)
- K. Szymala*, Edukacja: dobro publiczne czy dobro konkurencyjne?, Przegląd Pedagogiczny 2009, Nr 1
- M. Szwarc*, Swoboda przemieszczania się studentów w Unii Europejskiej — prawo dostępu do szkolnictwa wyższego i stypendiów w kontekście transnarodowym, ACWr 2016, Nr 3744
- K. Szymala*, Edukacja: dobro publiczne czy dobro konkurencyjne?, Przegląd Pedagogiczny 2009, Nr 1
- A. Śledzińska-Simon*, Zarys sytuacji prawnej i społecznej Romów w Europie (w:) *A. Frąckowiak-Adamska*, *A. Śledzińska-Simon* (red.), Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011
- A. Śledzińska-Simon*, Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej, Studia BAS 2011, Nr 2 (26)
- M. Tabin* (red.), Słownik socjologii i nauk społecznych, Warszawa 2005

- M. Taborowski*, Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego, Warszawa 2019
- E. Tarkowska*, Dzieciństwo i bieda. Bieda dzieci – problem przemilczany, *Kurier Pedagogiczny* 2004, Nr 2
- G. Thomas, A. Loxley*, Deconstructing Special Education and Constructing Inclusion, Buckingham 2001
- K. Tokarska-Biernacik*, Wspólnotowa polityka społeczna, *Polityka Społeczna* 2002, Nr 11–12
- A.G. Toth*, A Legal Analysis of Subsidiarity, (w:) *D. O'Keefe, P. M. Twomey*, Legal Issues of the Maastricht Treaty, London–New York–Chichester–Brisbane–Toronto–Singapore 1994
- A. G. Toth*, The Oxford Encyclopedia of European Community Law, vol. 2, The Law of the Internal Market, Oxford 2006
- T. Tridimas*, The General Principles of EC Law, Oxford 1999, 2012
- T. Tridimas*, The Principle of Proportionality in Community Law: from the Rule of Law to Market Integration, *Irish Jurist* 1996, t. XXXI
- J. Trondal*, The Europeanization of Research and Higher Educational Policies: Some Reflections, *Scandinavian Political Studies* 2002, vol. 25, Nr 4
- A. Tompkins*, Of Institutions and Individuals: The Enforcement of EC Law, (w:) *P. Craig, R. Rawlings* (red.), Law and Administration in Europe – Essays in Honour of Carol Harlow, Oxford 2003
- UN Millenium Project, Investing in Development: A Partical Plan to Achieve Millenium Development Goals, Report of the UN Secretary General, Earthscan, London 2005, Warszawa 2006
- I. Uzunova*, Roma Integration in Europe: Why Minority Rights are Failing, *AJICL* 2010, Nr 27
- K. Wach*, European freedom of movement for workers, Kraków 2007
- D. Waddington*, Case note on Case C-13/05 Chacón Navas, *CMLR* 2007, vol. 44
- D. Waddington*, HK Danmark (Ring and Skouboe Werge) interpreting EU equality law in the light of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, *European Anti-Discrimination Law Review* 2013, vol. 17

- D. Waddington*, Saying all the right things and still getting it wrong: The Court of Justice's definition of disability in EU, *Maastricht Journal of European and comparative law*, 2015, vol. 22
- L. Waddington*, Implementing and Interpreting the Reasonable Accommodation Provision of the Framework Employment Directive: Learning from Experience and Achieving Best Practice, Brussels 2004
- L. Waddington*, The Expanding Role of the Equality Principle in the European Union Law, *EUI* 2003, Nr 29
- L. Waddington, A. Hendriks*, The Expanding Concept of Employment Discrimination in Europe: From Direct and Indirect Discrimination to Reasonable Accommodation Discrimination, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2002, vol. 18(4)
- O. Waever*, Identity, Integration and Security: Solving the Sovereignty Puzzle In E. U. Studies, *Journal of International Affairs* 1995, Nr 48(2)
- N. Walker* (red.), *Sovereignty in Transition*, Oxford 2003
- R. Walter, H. Mayer*, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wien 1988
- M. Wandzel*, *Równe traktowanie kobiet i mężczyzn*, Kraków 2003
- A. Wasilkowski*, Suwerenność w prawie międzynarodowym i w prawie europejskim, (w:) *J. Kolasa, A. Kozłowski* (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, Wrocław 2003
- S. Weatherill*, Better competence monitoring, *ELR* 2005, vol. 30, Nr 1
- J. H. H. Weiler, H. R. Ulrich*, Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz, (w:) *A.-M. Slaughter, A. S. Sweet, J. H. H. Weiler* (red.), *The European Courts and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, Oxford 1998
- F. Weiss, F. Wooldridge*, Free movement of Persons within the European Community. / van der Mei, Anne. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2004
- B. Westle, P. Segatti*, *European Identity in the Context of National Identity: Questions of Identity in Sixteen European Countries in the Wake of the Financial Crisis*, Oxford 2016
- R. White*, Free Movement, Equal Treatment, and Citizenship of the Union, *International and Comparative Law Quarterly* 2005, Nr 54

- R. C. White*, *Workers, Establishment and Services in the European Union*, Oxford 2004
- A. Wiesbrock*, Disentangling the 'Union Citizenship Puzzle'? The McCarthy Case, *ELR* 2011, Nr 36
- B. Williams*, *The Idea of Equality*, (w:) *B. Williams*, *Problems of the Self*, Cambridge 1973
- A. Wiktor*, *M. Otarashvili*, Can the EU Rescue Democracy in Hungary?, *Foreign Policy Research Institute* (11 September 2013)
- A. Wiktorowska*, *M. Wierzbowski*, (w:) *J. Służewski* (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995
- Z. Witkowski*, *Prawo dostępu do służby publicznej* (w:) *W. Skrzydło* (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002
- B. de Witte*, The End of EU Citizenship and the Means of Non-Discrimination, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2011, Nr 18
- B. de Witte*, The Trajectory of Fundamental Social Rights in the European Union, (w:) *G. de Búrca*, *B. de Witte*, *Social Rights in Europe*, Oxford 2005
- A. Włoch*, Społeczny wymiar edukacji europejskiej, *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie* 2011, t. 18, Nr 1
- Z. Włodarski*, *A. Matczak*, *Wprowadzenie do psychologii*, Warszawa 1970
- L. Woessmann*, *G. Schultz*, *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems: Analytical Report for the European Commission*, The European Expert Network on Economics of Education 2006
- K. Wojtyczek*, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007
- K. Wolfke*, *Custom in present international law*, Dordrech 1964
- K. Wolfke*, *Rola zwyczaju w prawie morza*, *Prawo Morskie*, t. IV, Warszawa 1990
- F. Wollenschläger*, *Grundfreiheit ohne Markt. Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime*, *Tübingen* 2007
- F. Wollenschläger*, *Studienbeihilfen für Unionsbürger?*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2005, Nr 9
- W. J. Wołpiuk*, *Niepodległość i suwerenność. Dystynkcje pojęciowe*, Warszawa 1998
- K. Wójtowicz*, *Allgemeingültige Wertvorstellungen und das eigenständige System des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union*, (w:) *Deutsch-Polnische Gesellschaft*

der Universität Wrocław (Breslau): 15 Jahre gemeinsam auf dem Weg in das geeinte Europa. Bd. 2, Akademische Fastreden, Wrocław 2016

K. Wójtowicz, Autonomia prawa Unii Europejskiej w wersji ofensywnej - uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Kadi, (w:) *B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska* (red.), Prawo w służbie państwu i społeczeństwu: prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin, Wrocław 2012

K. Wójtowicz, Constitutional courts and European Union law, Wrocław 2014

K. Wójtowicz, Polityka zagraniczna Unii Europejskiej a kompetencje państw członkowskich, (w:) *J. Galster, A. Szczerba-Zawada* (red.), Polityka zagraniczna Unii Europejskiej: prawo i praktyka, Warszawa 2016

K. Wójtowicz, Poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich Unii Europejskiej z perspektywy wspólnych wartości (w:) *G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez-Polczyńska, K. Sękowska-Kozłowska* (red.), O prawach człowieka, Księga Jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego, Warszawa 2017

K. Wójtowicz, Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności w prawie konstytucyjnym państw członkowskich, (w:) *J. Kolasa* (red.), Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne, cz. I, Wrocław 1998

K. Wójtowicz, Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2012

K. Wójtowicz, Suwerenność w procesie integracji europejskiej, Warszawa 2003

K. Wójtowicz, Zasada pomocniczości jako kryterium kontroli projektów aktów ustawodawczych Unii Europejskiej przez parlamenty narodowe, (w:) *C. Mik* (red.), Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej, Warszawa 2019

S. Wronkowska, Sposoby pojmowania „zasad prawa” (Dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN), PiP 1972, Nr 10

S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1974

A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych. Komentarz, Warszawa 2013

A. Wróbel, O niektórych aspektach koncepcji praw podstawowych UE jako zasad, EPS 2014, Nr 1

- A. Wróbel*, O niektórych problemach sądowego stosowania Karty Praw Podstawowych, (w:) *A. Wróbel* (red.), Karta Praw Podstawowych, w europejskim i krajowym porządku prawnym, Warszawa 2009
- A. Wróbel* (red.), Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, Warszawa 2010
- I. Wróbel*, Wspólnotowe prawo imigracyjne, Warszawa 2008
- M. Wróblewski* (red.), Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument. Podręcznik dla prawników, Warszawa 2014
- M. Wróblewski*, Wartość prawna i zastosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Polsce, (w:) *M. Wróblewski* (red.), *Ł. Bojarski*, *D. Schindlauer*, *K. Wladasch*, *M. Wróblewski*, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument. Podręcznik dla prawników, Warszawa 2015
- M. Wrzuszczak*, Edukacja jako dobro wspólne czy też dobro publiczne? – Konteksty znaczeń. Uniwersytet Jagielloński, Instytut Socjologii, 2018
- A. Wyrozumska*, Inkorporacja Karty do UE: status Karty w prawie UE. Zakres obowiązywania i stosowania, główne problemy interpretacyjne z uwzględnieniem stanowiska polskiego, (w:) *J. Barcz* (red.), Ochrona w Unii Europejskiej, Warszawa 2008
- A. Wyrozumska*, Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej – problemy pluralizmu porządków prawnych, (w:) *J. Kranz* (red.) Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska, Warszawa 2006
- A. Wyrozumska*, Państwa członkowskie a Unia Europejska (w:) *J. Barcz* (red.), Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2002
- K. Wysińska*, Nguyen, Serhij, czy Piotr? Pilotażowe badanie audytowe dyskryminacji cudzoziemców w rekrutacji, (w:) *W. Klaus* (red.), Sąsiedzi czy intruzi? O dyskryminacji cudzoziemców w Polsce, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2010
- A. P. Van der Mei*, Free Movement of Students and the Protection of National Educational Interests: Reflections on Bressol and Chaverot, *European Journal of Migration and Law* 2011, vol. 13
- K. Vanvoorden*, Case C-200/02 *Zhu And Chen v. Secretary of State For The Home Department*, *Columbia Journal of European Law*, vol. 12, Nr 1/2005-2006
- A. Verdross*, *Volkerrecht*, Wien 1950

M. Verloo, Intersectional and cross-movement politics and policies: Reflections on current practices and debates, *Journal of Women in Culture and Society* 2013, Nr 38

R. J. Vincent, *Human Rights and International Relations*, Cambridge 1986

N. Vitzthum, Die Entdeckung der Heimat der Unionsbürger, *EuR* 2011, Nr 4

S.A. de Vire, Protecting Fundamental (Social) Rights through the Lens of the EU Single Market: The Quest for a More Holistic Approach, *LRIR* 2016, Nr 32/2

B. Vizi, Hungary – A Model with Lasting Problems-Minority Rights in Central and Eastern Europe, London 2009

V. Vooren, (w:) *P. Koutrakos* (red.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham 2011

A. Zawadzka, Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny, Warszawa 2005

A. Zawadzka-Łojek, Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie Unii Europejskiej, Warszawa 2013

J. Zhang, An evolutionary approach to residential segregation, Baltimore 2001

R. Zięba, Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych, Warszawa 2003

W. Zgliczyński, Polityka edukacyjna Unii Europejskiej, *Studia BAS* 2010, Nr 2(22)

J. Zieliński, Uwarunkowania i założenia przemian edukacyjnych w XXI w., (w:) *S. M. Kwiatkowski* (red.), *Edukacja zawodowa wobec rynku pracy i integracji europejskie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2001

A. Zimmerman, *C. Tomuschat*, *K. Oellers-Frahm* (red.), *The Statute of the International Court of Justice. A Commentary*, Oxford 2006

M. Zirk-Sadowski, Wprowadzenie do filozofii prawa, Warszawa 2011

M. Zubik, Refleksje nad „dobrem wspólnym” jako pojęciem konstytucyjnym, (w:) *M. Zubik* (red.), *Prawo a polityka. Materiały z konferencji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, która odbyła się 24.2.2006 r.*, Warszawa 2007

M. Zuleeg, A Community of Law: Legal Cohesion in the European Union, *FILJ* 1997, vol. 20

M. Zuleeg, Justitiabilitaet des Subsidiaritätsprinzips, (w:) *K. W. Norr*, *T. Oppermann* (red.), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa*, Tübingen 1997

M. Zuleeg, (w:) H. von der Groeben, J. Thiesing, C.-D. Ehlermann (red.),
Kommentarzum EU-/EGVertrag, t. 1, Baden-Baden 1997

S. Żyrek, Lokalizowanie działalności prowadzonej za pośrednictwem stron internetowych – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 7.12.2010 r., sprawy połączone C-585/08 i C-144/09, Pammer i Hotel Alpenhof, EPS 2019, Nr 1

S. Żyrek, Odpowiedzialność dostawców usług społeczeństwa informacyjnego za działania usługobiorców – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15.09.2016 r., C-484/14, Tobias Mc Fadden przeciwko Sony Music Entertainment Germany GmbH, EPS 2019, Nr 2

S. Żyrek, Zamieszczanie na stronach internetowych hiperłączy umożliwiających uzyskanie dostępu do utworów chronionych prawem autorskim – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13.02.2014 r., C-466/12, Nils Svensson i in. przeciwko Retriever Sverige AB, EPS 2013, Nr 3

Orzecznictwo sądów

- orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Sądu

wyrok TSUE z 29.11.1956 r., *Fédération Charbonnière de Belgique przeciwko High Authority*, C-8/55, ECLI:EU:C:1956:11

wyrok TSUE z 5.2.1963 r., *van Gend en Loos*, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1

wyrok TSUE z 15.7.1964 r., *Costa przeciwko E.N.E.L.*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66

wyrok TSUE z 12.11.1969 r., *Erich Stauder przeciwko Stadt Ulm - Sozialamt*, C-29/65, ECLI:EU:C:1969:57

wyrok TSUE z 17.12.1970 r., *Internationale Handelsgesellschaft GmbH przeciwko Einfuhr- und Vorratstelle für Getriede und Futtermittel*, C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114

wyrok TSUE z 3.7.1974 r., *Casagrande*, 9/74, EU:C:1974:74

wyrok TSUE z 18.2.1970 r., *Bollman*, C-40/69, ECLI:EU:C:1970:12

wyrok TSUE z 6.10.1970 r., *Grad przeciwko Finanzamt Traunstein*, C-9/70, ECLI:EU:C:1970:78

wyrok TSUE z 11.2.1971 r., *Fleischkontor*, C-39/70, ECLI:EU:C:1971:16

wyrok TSUE z 15.12.1971 r., *Schleswig-Holsteinische*, C-35/71, ECLI:EU:C:1971:126

wyrok TSUE z 11.4.1973 r., *Michel S. przeciwko Fonds national de reclassement social des handicapés*, C-76/72, ECLI:EU:C:1973:46

wyrok TSUE z 10.10.1973 r., *Variola*, C-34/73, ECLI:EU:C:1973:101

wyrok TSUE z 30.1.1974 r., *Hannoverische Zucker*, C-159/73, ECLI:EU:C:1974:9

wyrok TSUE z 30.4.1974 r., *R. & V. Haegeman przeciwko państwu belgijskiemu*, C-181/73, ECLI:EU:C:1974:41

wyrok TSUE z 28.5.1974 r., *Einfuhr und Vorratsstelle Getreide*, C-3/74, ECLI:EU:C:1974:60

wyrok TSUE z 3.7.1974 r., *Donato Casagrande przeciwko Landeshauptstadt München*, C-9/74, ECLI:EU:C:1974:74

wyrok TSUE z 19.10.1977 r., *Albert Ruckdeschel & Co. I Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. przeciwko Hauptzollamt Hamburg-St. Annen; Diamalt AG v Hauptzollamt Itzehoe*, sprawy połączone C-117/76 i C-16/77 ECLI:EU:C:1977:160

wyrok TSUE z 19.10.1977 r., *SA Moulins & Huileries de Pont-à-Mousson i Société coopérative Providence agricole de la Champagne przeciwko Office national interprofessionnel des cereals*, sprawy połączone C-124/76 i C-20/77, ECLI:EU:C:1977:161

wyrok z 9.3.1978 r., *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SA*, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49

wyrok TSUE z 6.3.1979 r., *Simmenthal przeciwko Komisji*, C-92/78, ECLI:EU:C:1979:53

wyrok TSUE z 13.12.1979 r., *Liselotte Hauer przeciwko Land Rheinland-Pfalz*, C-44/79, ECLI:EU:C:1979:290

wyrok TSUE z 19.1.1982 r., *Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt*, C-8/81, ECLI:EU:C:1982:7

wyrok TSUE z 13.7.1983 r., *Sandro Forcheri i Marisa Marino, małżonce Forcheri, przeciwko Państwu belgijskiemu i Asbl Institut supérieur de sciences humaines appliquées – École ouvrière supérieure*, C-152/82, ECLI:EU:C:1983:205

wyrok TSUE z 13.2.1985 r., *Françoise Gravier przeciwko Ville de Liège*, C-293/83, ECLI:EU:C:1985:69

wyrok TSUE z 18.6.1985 r., *P.Steinhauser przeciwko Ville de Biarritz*, C-197/84, ECLI:EU:C:1985:260

wyrok TSUE z 23.4.1986 r., *Parti écologiste "Les Verts" przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166

wyrok TSUE z 14.1.1988 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, C-63/86, ECLI:EU:C:1988:9

wyrok TSUE z 2.2.1988 r., *Blaizot i in.*, C-24/86, EU:C:1988:43

wyrok z 23.2.1988 r., *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, C-68/86, ECLI:EU:C:1988:85

wyrok TSUE z 21.6.1988 r., *Steven Malcolm Brown przeciwko The Secretary of State for Scotland*, C-197/86, ECLI:EU:C:1988:323

wyrok TSUE z 21.6.1988 r., *Sylvie Lair przeciwko Universität Hannover*, C-39/86, ECLI:EU:C:1988:322

wyrok TSUE z 27.9.1988 r., *Państwo belgijskie przeciwko René Humbel i Marie-Thérèse Edel*, C-263/86, ECLI:EU:C:1988:451

wyrok TSUE z 15.3.1989 r., *G. B. C. Echternach i A. Moritz przeciwko Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, sprawy połączone C-389/87 i C-390/87, ECLI:EU:C:1989:130

wyrok z 13.7.1989 r., *Wachauf*, C-5/88, ECLI:EU:C:1989:321

wyrok TSUE z 18.1.1990 r., *Henri Maurissen and European Public Service Union przeciwko Court of Auditors of the European Communities*, sprawy połączone C-193/87 i C-194/87, ECLI:EU:C:1990:18

wyrok TSUE z 19.6.1990 r., *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, C-213/89 ECLI:EU:C:1990:257

wyrok TSUE z 13.11.1990 r., *Carmina di Leo przeciwko Land Berlin*, C-308/89, ECLI:EU:C:1990:400

wyrok z 18.6.1991 r., *ERT przeciwko DEP*, C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254

wyrok TSUE z 19.11.2001 r., *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*, sprawy połączone C-6/90 i C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428

wyrok TSUE z 7.12.1993 r., *Stephan Max Wirth przeciwko Landeshauptstadt Hannover*, C-109/92, ECLI:EU:C:1993:916

wyrok TSUE z 4.5.1995 r., *Landesamt für Ausbildungsförderung Nordrhein-Westfalen przeciwko Lubor Gaal*, C-7/94, ECLI:EU:C:1995:118

wyrok TSUE z 29.2.1996 r., *Republika Francuska i Irlandia przeciwko Komisji WE*, C-296/93, ECLI:EU:C:1996:65

wyrok TSUE z 29.5.1997 r., *Kremzow*, C-299/95, ECLI:EU:C:1997:254

wyrok TSUE z 10.7.1997 r., *Palmisani*, C-261/95, ECLI:EU:C:1997:351

wyrok TSUE z 18.12.1997 r., *Annibaldi*, C-309/96, ECLI:EU:C:1997:631

wyrok TSUE z 12.5.1998 r., *María Martínez Sala przeciwko Freistaat Bayern*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217

wyrok TSUE z 16.6.1998 r., *A. Racke GmbH & Co. przeciwko Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, ECLI:EU:C:1998:293

wyrok TSUE z 25.2.1999 r., *Robin Swaddling przeciwko Adjudication Officer*, C-90/97 ECLI:EU:C:1999:96

wyrok TSUE z 11.1.2000 r., *Tanja Kreil*, C-285/98, ECLI:EU:C:2000:2

wyrok TSUE z 13.4.2000 r., *Karlsson*, C-292/97, ECLI:EU:C:2000:202

wyrok TSUE z 26.6.2001 r., *The Queen przeciwko Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, C-173/99, ECLI:EU:C:2001:356

wyrok TSUE z 20.9.2001 r., *Rudy Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458

wyrok TSUE z 9.10.2001 r., *Holandia przeciwko Parlamentowi i Radzie*, C-377/98, ECLI:EU:C:2001:523

wyrok TSUE z 22.11.2001 r., *Office des produits wallons ASBL przeciwko państwu belgijskiemu*, C-184/00, ECLI:EU:C:2001:629

wyrok TSUE z 19.3.2002 r., *H. Lommers przeciwko Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, C-476/99, ECLI:EU:C:2002:183

wyrok TSUE z 25.7.2002 r., *Union de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie*, C-50/00 P, ECR 2002, I-6677

wyrok TSUE z 17.9.2002 r., *Baumbast i R przeciwko Secretary of State for the Home Department*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493

wyrok TSUE z 11.7.2002 r., *Marie-Nathalie D'Hoop przeciwko Office national de l'emploi*, C-224/98, ECLI:EU:C:2002:432

wyrok TSUE z 10.12.2002 r., *British American Tobacco*, C-491/01, ECLI:EU:C:2002:741

wyrok TSUE z 12.12.2002 r., *Rodríguez Caballero*, C-442/00, ECLI:EU:C:2002:752

wyrok TSUE z 22.5.2003 r., *Komisja przeciwko Niemcom i Francji*, C-103/01, ECLI:EU:C:2003:301

wyrok TSUE z 12.6.2003 r., *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republik Österreich*, C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333

wyrok TSUE z 2.10.2003 r., *Carlos Garcia Avello przeciwko państwu belgijskiemu*, C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539

wyrok TSUE z 23.3.2004 r., *Brian Francis Collins przeciwko Secretary of State for Work and Pensions*, C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172

wyrok TSUE z 1.7.2004 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Niderlandów*, C-65/03, ECLI:EU:C:2004:402

wyrok TSUE z 7.9.2004 r., *Michel Trojani przeciwko Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488

wyrok TSUE z 19.10.2004 r., *Kunqian Catherine Zhu i Man Lavette Chen przeciwko Secretary of State for the Home Department*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639

wyrok TSUE z 15.3.2005 r., *Bidar*, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169

wyrok TSUE z 7.7.2005 r., *Komisja przeciwko Austrii*, C-147/03, ECLI:EU:C:2005:427

wyrok TSUE z 22.11.2005 r., *Werner Mangold przeciwko Rüdiger Helm*, C-144/04, ECLI:EU:C:2005:709

wyrok TSUE z 8.12.2005 r., *EBC przeciwko Niemcom*, C-220/03, ECLI:EU:C:2005:748

wyrok TSUE z 27.6.2006 r., *Parlament przeciwko Radzie*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429

wyrok TSUE z 26.10.2006 r., *Wspólnota Europejska przeciwko państwu belgijskiemu*, C-199/05, ECLI:EU:C:2006:678

wyrok TSUE z 27.2.2007 r., *Gestoras Pro Amnistía i inni przeciwko Radzie*, C-354/04, ECLI:EU:C:2007:115

wyrok TSUE z 27.2.2007 r., *Segi i inni przeciwko Radzie*, C-355/04, ECLI:EU:C:2007:116

wyrok TSUE z 13.3.2007 r., *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern*, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163

wyrok TSUE z 30.5.2007 r., *Advocaten voor de Wereld VZW przeciwko Leden van de Ministerraad*, C-303/05, ECLI:EU:C:2007:261

wyrok TSUE z 27.6.2007 r., *Ordre des barreaux francophones et germanophone*, C-305/05, ECLI:EU:C:2007:383

wyrok TSUE z 11.7.2006 r., *Sonia Chacón Navas*, C-13/05, ECLI:EU:C:2006:456

wyrok TSUE z 11.9.2007 r., *Herbert Schwarz i Marga Gootjes-Schwarz przeciwko Finanzamt Bergisch Gladbach*, C-76/05, ECLI:EU:C:2007:492

wyrok TSUE z 11.9.2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495

wyrok TSUE z 23.10.2007 r., *Rhiannon Morgan przeciwko Bezirksregierung Köln i Iris Bucher przeciwko Landrat des Kreises Düren*, sprawy połączone C-11/06 i C-12/06, ECLI:EU:C:2007:626

wyrok TSUE z 10.2.2008 r., *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding przeciwko Feryn NV*, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397

wyrok TSUE z 3.6.2008 r., *The Queen, na wniosek International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) i inni przeciwko Secretary of State for Transport*, C-308/06, ECLI:EU:C:2008:312

wyrok TSUE z 17.7.2008 r., *Coleman*, C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415

wyrok TSUE z 3.9.2008 r., *Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji*, w sprawachłączonych C-402/05 i C-415/05, ECLI:EU:C:2008:461

wyrok TSUE z 18.11.2008 r., *Jacqueline Förster przeciwko Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630

wyrok TSUE z 23.2.2010 r., *Maria Teixeira przeciwko London Borough of Lambeth i Secretary of State for the Home Department*, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83

wyrok TSUE z 23.2.2010 r., *London Borough of Harrow przeciwko Nimco Hassan Ibrahim i Secretary of State for the Home Department*, C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80

wyrok TSUE z 2.3.2010 r., *Janko Rottman przeciwko Freistaat Bayern*, C-135/08, EU:C:2010:104

wyrok TSUE z 13.4.2010 r., *Nicolas Bressol i in. i Céline Chaverot i in. przeciwko Gouvernement de la Communauté française*, C-73/08, ECLI:EU:C:2010:181.

wyrok TSUE z 20.5.2010 r., *Emiliano Zanotti przeciwko Agenzia delle Entrate - Ufficio Roma 2*, C-56/09, ECLI:EU:C:2010:288

wyrok TSUE z 8.3.2011 r., *Gerardo Ruiz Zambrano przeciwko Office national de l'emploi (ONEm)*, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124

wyrok TSUE z 5.5.2011 r., *Shirley McCarthy przeciwko Secretary of State for the Home Department*, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:2450

wyrok TSUE z 12.5.2011 r., *Runevič-Vardyn i Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291

wyrok TSUE z 21.7.2011 r., *Stewart*, C-503/09, ECLI:EU:C:2011:500

wyrok TSUE z 15.11.2011 r., *Murat Dereci i inni przeciwko Bundesministerium für Inneres*, C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734

wyrok TSUE z 21.12.2011 r., *Air Transport Association of America i in.*, C-366/10, ECLI:EU:C:2011:864

wyrok TSUE z 6.9.2012 r., *Secretary of State for Work and Pensions przeciwko Łucji Czop, Margicie Punakovej*, sprawy połączone C-147/11 i C-148/11, ECLI:EU:C:2012:538

wyrok TSUE z 4.10.2012 r., *Komisja przeciwko Austrii*, C-75/11, ECLI:EU:C:2012:605

wyrok TSUE z 8.11.2012 r., *Yoshikazu Iida przeciwko Stadt Ulm*, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691

wyrok z 22.11.2012 r., *Digitalnet i in.*, C-320/11, C-330/11, C-382/11 i C-383/11, Legalis

wyrok TSUE z 11.4.2013 r., *HK Danmark*, sprawy połączone C-335/11 i C-337/11, ECLI:EU:C:2013:222

wyrok TSUE z 7.5.2013 r., *Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi*, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:280

wyrok TSUE z 18.12.2014 r., *Fag og Arbejde (FOA), Karsten Kaltoft przeciwko Kommunernes Landsforening (KL)*, C-354/13, EU:C:2014:2463

wyrok TSUE z 16.7.2015 r., *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*, C-83/14, EU:C:2015:480

wyrok TSUE z 6.11.2018 r., *Stadt Wuppertal przeciwko Marii Elisabeth Bauer i Volker Willmeroth przeciwko Martinie Broßonn*, w sprawach połączonych C569/16 i C570/16, ECLI:EU:C:2018:871

wyrok TSUE z 15.11.2018 r., *Heiko Jonny Maniero przeciwko Studienstiftung des deutschen Volkes eV*, C-457/17, ECLI:EU:C:2018:912

- orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

wyrok ETPC z 7.12.1976 r. w sprawie *Kjeldsen, Busk Madsen und Pedersen przeciwko Danii*, 1976

wyrok ETPC z 25.9.1996 r., *Buckley przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga Nr 20348/92)

wyrok ETPC z 18.1.2001 r., *Chapman i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga Nr 27238/95)

wyrok ETPC z 27.5.2004 r., *Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga Nr 66746/01)

wyrok ETPC z 16.3.2010 r., *Oršuš i inni przeciwko Chorwacji* (skarga Nr 15766/03)
wyrok ETPC (II izba) z 9.10.2007 r., *Hasan i Eylem Zengin przeciwko Turcji* (skarga Nr 1448/04)

wyrok ETPC z 13.11.2007 r., *D.H. i inni przeciwko Czechom*, (skarga Nr [57325/00](#))

- orzecznictwo innych sądów międzynarodowych

wyrok MTS z 22.7.1952 r., *Anglo-Iranian Oil Co. (United Kingdom przeciwko Iran)* (Jurisdiction), 1952, I.C.J Reports 93

- decyzje sądów krajowych

wyrok TK z 14.12.2009 r., K 55/07, Legalis

uchwała SN z 21.7.1992 r., ID CZP 84/92, OSNC 1993, Nr 1–2, poz. 15

wyrok SN z 9.11.2001 r., III RN 149/00, OSNP 2002, Nr 7, poz. 153

wyrok Sądu Rejonowego Komitatu Borsod-Abauj-Zemplén z 2.11.2005 r., 60/2005/16

wyrok Sądu Apelacyjnego w Debreczynie z 9.0.2006 r., Pf.I.20.683/2005/7

wyrok Sądu Apelacyjnego w Debreczynie z 9.0.2006 r., Pf.I.20.683/2005/7

- opinie Rzeczników Generalnych

Opinia rzecznika generalnego *R-J. Colomera* z 10.6.2003 r., *Brian Francis Collins przeciwko Secretary of State for Work and Pensions*, C-138/02, ECLI:EU:C:2003:409

Opinia rzecznika generalnego *P. Cruz Villalona* z 12.6.2012 r. w sprawie C-617/10, *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2012:340

Opinia rzecznika generalnego *L. A. Geelhoeda* z 11.11.2004 r.

Opinia rzecznik generalnej *Juliane Kokott* przedstawiona 20.10.2009 r., w sprawie C-480/08, *Maria Teixeira przeciwko London Borough of Lambeth i Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2009:642

Opinia rzecznik generalnej *Juliane Kokott*, przedstawiona 6.12.2012 r., sprawy połączone C-335/11 i C 337/11, *HK Danmark, działający w imieniu Jette Ring przeciwko Dansk Almennyttigt Boligselskab DAB i HK Danmark, działający w imieniu Lone Skouboe Werge przeciwko Pro Display A/S w upadłości*, ECLI:EU:C:2012:775

Opinia rzecznika generalnego *Jána Mazáka* przedstawiona 20.10.2009 r. w sprawie London Borough of Harrow przeciwko Nimco Hassan Ibrahim i Secretary of State for the Home Department, C-310/08, ECLI:EU:C:2009:641,

Opinia rzecznika generalnego *Paola Mengozziego* przedstawiona 29.9.2011 r., sprawa C-256/11, *Murat Dereci Vishaka Heiml Alban Kokollari Izunna Emmanuel Maduike Dragica Stevic*, ECLI:EU:C:2011:626

Opinia rzecznika generalnego *Siegberta Albera* przedstawiona 28.9.2000 r., *Rudy Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, ECLI:EU:C:2000:518

Opinia rzecznik generalnej *Christine Stix-Hackl* przedstawiona 21.9.2006 r., która dotyczyła zarówno sprawy C-76/05 jak i C-318/05

Opinia rzecznik generalnej *Eleanor Sharpston* przedstawiona 11.9.2018 r. w sprawie C-457/17 *Heiko Jonny Maniero przeciwko Studienstiftung des deutschen Volkes eV*, ECLI:EU:C:2018:697

Opinia rzecznika generalnego *Leenderta Adrie Geelhoeda* przedstawiona 5.7.2002 r. w sprawie C-413/99, *Baumbast and R przeciwko Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2001:385

Opinia rzecznika generalnego *Gordona Slynn*a przedstawiona 15.3.1988 r., sprawa C-263/86 *Państwo belgijskie przeciwko René Humbel i Marie-Thérèse Edel*, ECLI:EU:C:1988:151

Opinia rzecznika generalnego *Macieja Szpunara* przedstawiona 25.10.2018 r., sprawa C-469/17 *Funke Medien NRW GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2018:870

Opinia rzecznika generalnego *Yves'a Bota* przedstawiona 26.5. 2016 r., sprawa C-218/15 *postępowanie karne przeciwko Gianpaolowi Paolettiemu i in.*, ECLI:EU:C:2016:370

Opinia rzecznik generalnej *Vericy Trstenjak* przedstawiona 15.5.2012 r., w sprawie Yoshikazu Iida przeciwko Stadt Ulm, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:296

Opinia TSUE Nr 2/94 z 28.3.1996 r., ECLI:EU:C:1996:140.

Źródła prawa

- Prawo Unii Europejskiej

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz. Urz. UE C 83/389 z 30.3.2010 r., 389)

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C Nr 326 z 2012 r., s. 47)

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13.12.2007 r. (nr 2007/C306/01) (Dz.Urz. UE C Nr 306, s. 1 ze zm.)

Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C Nr 326 z 2012 r., s. 13)

Traktatu ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C Nr 321E z 2006 r.)

Wspólnotowa Karta podstawowych praw socjalnych pracowników, podpisana 9.12.1989 r. w Strasburgu.

rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 452/2008 z 23.4.2008 r. dotyczące tworzenia i rozwoju statystyk z dziedziny edukacji i uczenia się przez całe życie (Dz.Urz. UE L Nr 145, s. 227 ze zm.)

rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 492/2011 z 5.4.2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (tekst jednolity) (Dz.Urz. UE L Nr 141, s. 1 ze zm.)

decyzja Nr 2006/1720 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.11.2006 r. ustanawiającej program działań w zakresie uczenia się przez całe życie (Dz.Urz. UE L Nr 327, s. 45 ze zm.)

dyrektywa Rady z 25.2.1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (Dz.Urz. UE L Nr 56, s. 850)

rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1612/68 z 15.10.1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.Urz. UE L Nr 257, s. 2 ze zm.) – akt archiwalny

rozporządzenie Komisji (EWG) Nr 1251/70 z 29.6.1970 r. dotyczące prawa pracowników do pozostania na terytorium Państwa Członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie (Dz.Urz. UE L Nr 142, s. 24)

rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1408/71 z 14.6.1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz. UE L Nr 149, s. 2 ze zm.)

dyrektywa Rady 90/364/EWG z 28.6.1990 r. w sprawie prawa pobytu (Dz.Urz. UE L Nr 180, s. 26–27)

dyrektywa Rady 93/96/EWG z 29.10.1993 r. w sprawie prawa pobytu dla studentów (Dz.Urz. UE L Nr 317, s. 59)

dyrektywa Rady 97/81/WE z 15.12.1997 r. dotycząca Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców /UNICE/, Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych /CEEP/ oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych /ETUC/ (Dz.Urz. UE L Nr 14 z 1998 r., s. 9 ze zm.)

ustawa z 6.1.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 141)

dyrektywa 2000/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.6.2000 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/104/WE dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy, w celu objęcia sektorów i działalności wyłączeniem z tej dyrektywy (Dz.Urz. UE L Nr 195, s. 41)

dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29.6.2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. UE L Nr 180, s. 22)

decyzja Nr 1720/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.11.2006 r. ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie (Dz.Urz. UE L Nr 327, s. 45 ze zm.)

dyrektywa Rady 2003/109/WE z 25.11.2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.Urz. UE L Nr 16 z 2004 r., s. 44 ze zm.)

dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.4.2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.Urz. UE L Nr 158, s. 77)

dyrektywa Rady 2004/113/WE z 13.12.2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.Urz. UE L Nr 373, s. 37)

dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.7.2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana) (Dz.Urz. UE L Nr 204, s. 23 ze zm.)

decyzja Nr 2006/171 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.11.2006 r. ustanawiającej program „*Młodość w działaniu*” na okres 2007–2013 (Dz.Urz. UE L Nr 327, s. 30 ze zm.)

rozporządzenie Nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.7.2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej (Dz.Urz. UE L Nr 199, s. 23)

dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11. 000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L Nr 303, s. 16)

- Prawo międzynarodowe

Deklaracja Praw Dziecka, przyjęta przez Radę Generalną Międzynarodowego Związku Pomocy Dzieciom 13.2.1923 r., a następnie przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Ligi Narodów 16.11.1924 r., rozszerzona i uzupełniona przez Międzynarodowy Związek Pomocy Dzieciom w 1948 r. (zwana Kartą Praw Dziecka), w ostatecznym kształcie uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 20.11.1959 r., Nr 1386 (XIV)

Europejska Karta Społeczna z 18.10.1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67)

III Protokół Fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w 2011 r.

Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych z 26.6.1945 r. (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.)

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 13.12.2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169)

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11. listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)

Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego z 17.7.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708 ze zm.)

Konwencja o prawach dziecka z 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.)

Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7.3.1966 r. (Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187)

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169)

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)

Deklaracja praw człowieka i obywatela z 1789 r.,
<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> (dostęp: 10.8.2020 r.)

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 10.12.1948 r., przyjęta rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217/III A w dniu 10 grudnia 1948 roku w Paryżu

Protokół Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu 20.3.1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej Konwencji, sporządzony w Strasburgu 16.9.1963 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.)

- Prawo polskie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

ustawa z 7.9.1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1481 ze zm.)

ustawa z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.)

ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.)

Inne dokumenty:

Opinia 1/91, Agreement relating to the creation of the European Economic Area I, ECLI:EU:C:1991:490, s. 21.

Green Paper on European Social Policy, COM (93) 551 final, s. 9.

Commission of the European Communities, Green Paper on the European Dimension of Education, COM (93) 457 final, Brussels, 1993

European Social Policy – A Way Forward for the Union – A White Paper, COM (94) 333 final

Komunikat Komisji nt. Równych szans dla osób z niepełnosprawnością – nowa strategia niepełnosprawności we wspólnocie europejskiej (1996),
<http://www.ffm.lublin.pl/ue/dok/kom.htm> (dostęp: 26.3.2019 r.).

Wniosek Komisji z 20.1.2006 r. dotyczącym rozporządzenia PE i Rady w sprawie europejskiego systemu zintegrowanych statystyk na temat zabezpieczenia społecznego COM (2006) Nr 1.

Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 2006 r. w sprawie skuteczności i równego dostępu do europejskich systemów kształcenia i szkolenia, COM (2006) 481.

Dokument roboczy służb Komisji. Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym z 12.12.2007 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (Dz.Urz. UE C Nr 224 z 30.08.2008 r.)

Opinia Komitetu Regionów, Europejski rok walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, (Dz.Urz. C Nr 257 s. 6, z 9.10.2008 r.)

Projekt dyrektywy Rady Unii Europejskiej w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, COM (2008) 426

Proposal for a council directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation, COM (2008) 0426.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Integracja mniejszości - Romowie (Dz.Urz. C Nr 27, s. 88 z 03.02.2009).

Komunikat Komisji, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM (2010) 2020

Dokument Roboczy Nr 1 w sprawie sprawozdania dotyczącego strategii UE w dziedzinie integracji Romów, Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości Spraw Wewnętrznych, Parlament Europejski z 5.10.2010 r.,

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 15.11.2010 r., COM (2010) 636 wersja ostateczna.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 05.04.2011 r. Unijne Ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r., COM (2011) 173

Zalecenie Rady z 9.12.2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich (Dz.Urz. UE C Nr 378, s. 6.)

Komunikat prasowy Nr 180/14, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Luksemburg, 18.12.2014 r.

Komunikat Komisji Budowa silniejszej Europy: rola polityki dotyczącej młodzieży, edukacji i kultury w sprawie inwestowania w młodzież Europy przedstawiono przegląd tych działań COM (2016) 940

European Commission, Strengthening European Identity through Education and Culture, COM (2017) 673 final

Zalecenie Rady z 22.5.2018 r. w sprawie promowania wspólnych wartości, edukacji włączającej i europejskiego wymiaru nauczania (Dz.Urz. UE C Nr 195 s. 1)

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Budowa silniejszej Europy: rola polityki dotyczącej młodzieży, edukacji i kultury, COM (2018) 268 wersja ostateczna
Zalecenie Rady w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie, https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/council-recommendation-on-key-competences-for-lifelong-learning_pl (dostęp: 25.9.2019 r.)

Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej, https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan_pl (dostęp: 25.9.2019 r.)

Zalecenie Rady w sprawie wspólnych wartości, edukacji włączającej i europejskiego wymiaru nauczania, https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/council-recommendation-on-common-values-inclusive-education-and-the-european-dimension-of-teaching_pl (dostęp: 25.9.2019 r.)

Zalecenie Rady dotyczące wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem: https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/proposal-for-council-recommendation-on-early-childhood-education-and-care_pl (dostęp: 25.3.2019 r.)

Zalecenie Rady w sprawie propagowania automatycznego wzajemnego uznawania kwalifikacji oraz efektów uczenia się osiągniętych w okresach nauki za granicą, <https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/proposal-for-a-council->

[recommendation-on-the-automatic-mutual-recognition-of-diplomas-and-learning-periods-abroad_pl](#) (dostęp: 25.3.2019 r.)

Zalecenie Rady w sprawie kompleksowego podejścia do nauczania i uczenia się języków,

https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/council-recommendation-improving-teaching-and-learning-languages_pl (dostęp: 23.3.2019

r.)

STRESZCZENIE

Niniejsza rozprawa doktorska poddaje analizie zakres i zasady dostępu do edukacji dzieci i młodzieży w Unii Europejskiej, edukacji ujętej jako prawo człowieka w świetle zasad prawnych Unii Europejskiej – a zwłaszcza zakazu dyskryminacji – w zestawieniu z kompetencjami Unii w zakresie tworzenia polityki oświatowej oraz w odniesieniu do mobilności pracowników w ramach rynku wewnętrznego Unii.

Rozdział pierwszy rozprawy określa materialną treść prawa do edukacji. Statuuje prawo do edukacji w kontekście dostępu do edukacji oraz jako prawo człowieka, które jest prawem podstawowym ściśle związanym z godnością ludzką. Z prawa do edukacji wywodzi obowiązek nauki, równocześnie poddając rozważaniom czy najważniejszym aspektem prawnej regulacji problematyki oświatowej są przepisy dotyczące podstawowych praw jednostki, czy też konstytucyjne określenie postawionych przed publicznym szkolnictwem celów wychowawczych i podstawowych założeń programowych. Identyfikuje również bariery w dostępie do edukacji, takie jak ubóstwo i niepełnosprawność. Rozdział drugi analizuje czy prawo dostępu do edukacji jest równoznaczne z obowiązkowymi działaniami państwa, zmierzającymi do ułatwienia realizacji obowiązku nauki. Rozważa również pojęcie suwerenności państw członkowskich Unii Europejskiej w świetle kompetencji przekazanych na rzecz Unii. Analiza obejmuje pytanie w jakim zakresie należałoby ujednoczyć standardy obowiązkowego nauczania w państwach Unii Europejskiej. Rozdział trzeci to rozważania dotyczące skuteczności prawa do nauki w świetle przepisów europejskich oraz weryfikacja czy niejednolity system edukacji w ramach UE może powodować brak równych szans w dostępie do edukacji. W rozdziale tym omówione zostały zasady równości i niedyskryminacji, w tym teoretyczno-prawny zakres obowiązywania zasad oraz europejskie zasady podstawowe *sui generis*. Rozdział trzeci zawiera również analizę sytuacji dzieci romskich, jako grupy najbardziej marginalizowanej w zakresie dostępu do edukacji, a także sytuacji prawnej dzieci z niepełnosprawnościami oraz zakres ochrony, jaką zapewniają im europejskie akty prawne, w szczególności dyrektywa Rady 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (chroniąca przed dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną) oraz Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych z 23 grudnia 2010 r. Rozdział czwarty szeroko omawia

problematykę migracji w Unii Europejskiej oraz prawo dzieci pracowników migrujących do odbywania edukacji w możliwie najlepszych warunkach. Analizie podlega w tym kontekście korelacja art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii oraz przepisy dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, która określiła uprawnienia związane z pobytem obywateli Unii w innym państwie członkowskim, nakładając między innymi wymóg posiadania wystarczających środków na utrzymanie się na terenie państwa przyjmującego na obywateli nieaktywnych ekonomicznie. W rozdziale tym rozważania koncentrują się na procesie kształtowania się w orzecznictwie TSUE zakresu uprawnień edukacyjnych dzieci obywateli Unii – w tym pracowników migrujących – wobec państw przyjmujących. Elementem łączącym omówione orzecznictwo jest prawo dostępu do edukacji dzieci obywateli Unii, którego ochrona stanowiła uzasadnienie dla przyznania konkretnych uprawnień uczącym się dzieciom obywateli Unii. Uprawnienia te ewoluują w przytoczonym orzecznictwie TSUE. W kontekście rozszerzenia praw przyznanych dzieciom migrujących pracowników podniesiona została także tematyka solidarności finansowej państw członkowskich, która zamyka rozważania rozdziału czwartego.