

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Agnieszki Wojciechowskiej pt. „Prawo dostępu do edukacji dzieci i młodzieży w Unii Europejskiej”

I. Wybór tematu.

Ocena zasadności badania przez Doktorantkę tytułowego zagadnienia wymaga sięgnięcia do aktów prawa międzynarodowego powszechnego i regionalnego (europejskiego) a przede wszystkim do prawa Unii Europejskiej, będącego systemem autonomicznym tak wobec prawa międzynarodowego jak i prawa wewnętrznego państw członkowskich. W aktach tych używane jest pojęcie „prawo do nauki” (art. 13 Międzynarodowego Paktu Praw Podstawowych, Społecznych i Kulturalnych, art. 28 Konwencji o Prawach Dziecka, art. 2 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 14 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej).

Nieprecyzyjność tego określenia powoduje wątpliwości co do jego treści i zakresu. Tym bardziej, w angielskojęzycznej wersji wspomnianych przepisów termin ten brzmi: „*right to education*” (po francusku „*droit á l'éducation*”), zaś zgodnie z art. 165 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „Unia przyczynia się do rozwoju *edukacji* o wysokiej jakości...”.

W świetle, zwłaszcza sądowej, wykładni odpowiednich przepisów prawa unijnego (wcześniej wspólnotowego) można dojść do wniosku, że nauka jest pojęciem szerszym niż edukacja. O ile bowiem edukację sytuuje się poniżej poziomu uniwersyteckiego, to nauka obejmuje kształcenie zawodowe, do którego można zaliczyć studia wyższe.

Zdając sobie sprawę z tych wątpliwości Autorka zdecydowała się na dookreślenie swego pola badawczego i poddała analizie pojęcie edukacji przede wszystkim w świetle dostępu do niej. Takie podejście powoduje konieczność zbadania charakteru prawa do edukacji jako prawa człowieka, wszechstronnego uwzględnienia problemu dyskryminacji oraz wielu szczegółowych kwestii związanych z prawami jednostek (dzieci, rodziców) i obowiązkami ciążącymi na instytucjach Unii Europejskiej oraz państwach członkowskich.

Nie ulega zatem wątpliwości, że podjęta przez mgr Agnieszkę Wojciechowską problematyka stanowi ważne zagadnienie prawne i społeczne, stwarza dobre pole do analizy naukowej a wybór tematu rozprawy jest trafny i zasługuje na uznanie.

## II. Konstrukcja rozprawy.

Mgr Agnieszka Wojciechowska dostosowała konstrukcję pracy do celu, który sobie postawiła. Praca składa się z czterech rozdziałów, które poprzedza wstęp a całość podsumowuje zakończenie.

We wstępie Autorka zaprezentowała przyjęte przez siebie hipotezy badawcze, sformułowała pytania badawcze oraz wskazała zastosowaną w pracy metodologię.

Pierwszy rozdział stanowi wprowadzenie do problematyki rozprawy i zawiera omówienie takich pojęć jak dostęp do edukacji w UE oraz prawo dziecka do edukacji a także charakterystykę barier w dostępie do edukacji dzieci w UE. W rozdziale drugim Doktorantka skupiła się na problemie realizacji polityk oświatowych państw członkowskich w świetle kompetencji UE oraz zobowiązań ciążących na państwach członkowskich. W rozdziale trzecim Autorka podjęła istotną kwestię powszechności i równości w dostępie do edukacji w prawie



europiejskim z uwzględnieniem sytuacji dzieci romskich i osób niepełnosprawnych. W ostatnim, czwartym rozdziale Doktorantka zbadała prawo dzieci do edukacji z punktu widzenia jednego z kluczowych elementów rynku wewnętrznego Unii Europejskiej jakim jest swoboda przepływu pracowników.

W kończącym rozprawę zakończeniu mgr Agnieszka Wojciechowska podsumowała prowadzone wcześniej rozważania, przedstawiła poczynione ustalenia, odpowiedziała na zadane wcześniej pytania badawcze i zaproponowała sposób rozwiązywania zidentyfikowanych w pracy problemów.

Tym samym układ pracy jest przejrzysty i logiczny, a treść poszczególnych rozdziałów stopniowo zbliża Autorkę do całościowego ujęcia badanej problematyki.

### III. Treść pracy.

Rozprawę otwiera Wstęp, w którym Autorka wskazała, iż celem podjętych badań jest analiza zakresu i zasad dostępu do edukacji dzieci i młodzieży w Unii Europejskiej. Tu także znajdujemy określenie zadań badawczych. Za podstawowe zadanie uznała udzielenie odpowiedzi na pytanie o materialną treść prawa do edukacji jako prawa człowieka. Postawiła w związku z tym hipotezę, iż prawo do edukacji implikuje obowiązek nauki po stronie jednostki w ustalonym okresie czasu zaś odpowiedzialność za realizację tego obowiązku spoczywa na dorosłej jednostce – opiekunie prawnym dziecka. Na państwie zaś ciąży zobowiązanie do realizacji i kontroli obowiązku szkolnego oraz do ułatwiania realizacji prawa do edukacji, wraz z zapewnieniem niezbędnej pomocy socjalnej.

Kolejne zadane przez Doktorantkę pytanie dotyczy tego, czy kompetencje Unii Europejskiej w zakresie kształtowania polityki oświatowej są wystarczające do zapewnienia edukacji na tak samo wysokim poziomie we wszystkich państwach

członkowskich UE. Niejednolity system edukacji w ramach UE może bowiem powodować brak równych szans w dostępie do edukacji, a w konsekwencji stanowić przeszkodę w dostępie do rynku pracy i utrudniać korzystanie ze swobody przepływu pracowników w ramach rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.

W swych badaniach Autorka posłużyła się przede wszystkim metodą formalno dogmatyczną, a posiłkowo metodą historyczno-prawną oraz prawno-porównawczą.

Rozdział pierwszy stanowi wprowadzenie do analizy prawa do edukacji dziecka w świetle regulacji europejskich. Mgr Agnieszka Wojciechowska ustaliła, że prawo do edukacji oznacza w istocie dostęp do wiedzy i jednocześnie możliwość zdobywania tej wiedzy w szkole. W szerokim rozumieniu ów dostęp powinien obejmować aspekty finansowe takie jak przyznawanie stypendiów, pozostających w związku z edukacją. Prawo do edukacji, podkreśla Autorka, jest prawem człowieka a zatem jest prawem niezbywalnym. Prawa dziecka z kolei traktuje jako prawa podmiotowe wywodzące się z prawa naturalnego i przysługujące każdemu dziecku.

W konsekwencji, stosownie do art. 14 i 21 Karty Praw Podstawowych UE, zakazana jest dyskryminacja m.in. ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz niepełnosprawność.

Doktorantka przeprowadziła także analizę aksjologicznych podstaw konstytucyjnego prawa do edukacji dzieci dochodząc do wniosku, że istnieje konflikt pomiędzy przepisami dotyczącymi podstawowych praw jednostki a określonymi w konstytucji celami wychowawczymi i podstawowymi założeniami programowymi. Podkreśliła, że 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 przekonaniem. Zdaniem Autorki z prawa do edukacji jako



niezbywalnego prawa człowieka należy wywodzić obowiązek państwa do ułatwienia realizacji tego prawa, m.in. przez podejmowanie działań mających na celu likwidację takich m. in. barier w dostępie do edukacji jak ubóstwo oraz niepełnosprawność.

Doktorantka odniosła się także do budzącego spory w doktrynie problemu horyzontalnego (bezpośredniego) skutku przepisów Karty. Zagadnienie horyzontalnego działania praw i wolności jest szeroko dyskutowane także w nauce prawa konstytucyjnego (np. w pracy M. Florczak-Wątor, „Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych”, Kraków 2014). Mgr Agnieszka Wojciechowska słusznie dostrzegła szczególny charakter uregulowań unijnych i opowiedziała się za poglądem, by niektóre przepisy Karty można było stosować w sporach horyzontalnych.

Niejasna jest jednak sekwencja opinii wyrażonych przez Autorkę na s. 41. W jednym akapicie pisze, że Karta „nie jest w stanie...wywierać skutków powszechnych, a więc wobec państw członkowskich i jednostek”. W kolejnym zaś stwierdza, że „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).” Rodzi się więc pytanie w jaki sposób jednostka może powołać się przed sądem na bezpośrednio skuteczne postanowienie Karty skoro nie wywiera ono wobec niej skutku.

Kolejnym ważnym i kontrowersyjnym zagadnieniem kompetentnie omówionym przez Doktorantkę jest sposób interpretowania użytego w art. 51 ust. 1 Karty sformułowania, że KPP ma zastosowanie do państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”. Poglądy doktryny

wyrażane na tle wyroku TSUE w sprawie *Fransson* zostały zrelacjonowane z szacunkiem dla różniących się interpretacji, ale zabrakło jednoznacznego stanowiska Autorki, czy ona sama opowiada się za szeroką wykładnią art. 51 ust. 1 przyjętą w sprawie *Fransson*, popartą w polskiej literaturze m.in. przez N. Półtorak. Wykładnia taka pozwala na zrównanie zakresu obowiązywania praw podstawowych w Karcie i praw podstawowych jako zasad ogólnych Unii, przy jednoczesnym powstrzymaniu się od nałożenia na państwa członkowskie zobowiązania do przestrzegania Karty poza zakresem prawa UE.

Przeanalizowanie w rozdziale drugim zagadnienia realizacji polityk oświatowych państw członkowskich wymagało spojrzenia na tę kwestię przez pryzmat zobowiązań wynikających z aktów prawa międzynarodowego a przede wszystkim z traktatów stanowiących podstawę członkostwa w Unii i aktów unijnego prawa pochodnego.

Przywołanie prawa międzynarodowego – powszechnego (Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych; Konwencja praw dziecka) i regionalnego (Protokół Nr 1 do Europejskiej konwencji praw człowieka) - jest oczywistą konsekwencją uznania prawa do edukacji za podstawowe prawo człowieka.

W odniesieniu do regulacji unijnych wyjściowym problemem jest kwestia kompetencji Unii. Doktorantka stwierdza, że Unia nie ma wystarczających kompetencji w zakresie kształtowania polityki oświatowej w taki sposób, by zapewnić jednolitą edukację we wszystkich państwach członkowskich. Treść nauczania i organizacji systemu edukacji należy do państw członkowskich. Niemniej jednak lektura dokumentów przygotowanych przez Komisję Europejską i Radę sprawia, iż Autorka dostrzega możliwość powstania europejskiej przestrzeni edukacyjnej, będącej przestrzenią *par excellence* społeczną ale i polityczną, w



której urealniona zostaje idea mobilności a granice nie utrudniają zdobywania wykształcenia i doświadczenia zawodowego w innym państwie członkowskim.

Drobna uwaga dotyczy poczynionego na s. 108 stwierdzenia, że „kompetencje Unii... nie są dzielone według dziedzin...”. Przypomnieć więc należy, że Tytuł pierwszy Części pierwszej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej brzmi: „Kategorie i dziedziny kompetencji Unii”.

Zgodzić się trzeba z Autorką, że przy zachowaniu suwerenności i tożsamości narodowej, dostęp do systemu edukacji państwa członkowskie powinny kształtować z uwzględnieniem prawa unijnego. Dlatego niezwykle istotne są prowadzone w rozdziale trzecim rozważania na temat powszechności i równości w dostępie do edukacji, gdyż porządek prawny Unii Europejskiej oparty jest m.in. na zasadach równego traktowania i niedyskryminacji. Obie zasady zostały w rozprawie wszechstronnie omówione z powołaniem na odpowiednie przepisy, orzecznictwo i doktrynę.

Wysoko należy ocenić skonfrontowanie obowiązującego prawa i koncepcji doktrynalnych z praktyką, w kontekście realizacji prawa do edukacji dzieci romskich i osób niepełnosprawnych. Wnikliwa i wszechstronna analiza tych problemów doprowadziła Doktorantkę do wniosku, że prawo Unii Europejskiej nie zapewnia efektywnego wykonywania prawa do edukacji dzieci romskich oraz dzieci z niepełnosprawnościami.

Pewien niedosyt pozostawia bardzo pobieżne zreferowanie problemu tzw. dyskryminacji pozytywnej (*affirmative action*). Jak wiadomo ma ona służyć wyrównaniu szans edukacyjnych i zawodowych grup społecznych, wcześniej poddanych praktykom dyskryminacyjnym lub znajdującym się w obiektywnie niekorzystnej sytuacji ekonomicznej i społecznej. Po wyroku Sądu Najwyższego USA w sprawie *Regents of the University of California v. Bakke*, 438 U.S. 265 (1978) przez Stany Zjednoczone przetoczyła się dyskusja czy faworyzowanie

dostęp do edukacji, w tym wypadku na poziomie uniwersyteckim, skutkujące dyskryminacją członków innych grup przynosi pozytywne, długofalowe skutki. Wydawałoby się, że naprawienie utrzymujących się w dalszym ciągu krzywd powodowanych dyskryminacją nie powinno budzić wątpliwości. Okazuje się jednak, że studenci należący do faworyzowanej mniejszości, którzy dzięki wynikom w nauce i tak dostaliby się na studia bez dodatkowych przywilejów twierdzili, iż zarówno przez okres studiów jak i po ich ukończeniu ciążył im stereotyp mniej zdolnych i gorzej wykwalifikowanych. Oczywiście największe wątpliwości budzą tzw. kwoty miejsc zarezerwowanych dla członków jednej grupy, ale sama idea dyskryminacji pozytywnej w dostępie do edukacji nie ogranicza się do Stanów Zjednoczonych i byłoby interesujące poznać opinię Autorki czy i ewentualnie w jakiej postaci można by skorzystać w Europie z tego narzędzia wyrównywania szans.

Mgr Agnieszka Wojciechowska wykazała się dobrą znajomością zasad dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej omawiając w rozdziale czwartym prawo dzieci do edukacji w świetle swobody przepływu pracowników. Na podstawie analizy stosownych aktów unijnych i orzecznictwa TSUE Doktorantka stwierdziła, że dzieci pracowników mają zagwarantowany szeroki zakres praw związanych z kształceniem, natomiast dzieci osób prowadzących własną działalność gospodarczą są tego pozbawione. Słusznie zakwestionowała zasadność tego rodzaju różnicowania wskazując, że utrudnienia dotyczące pobytu członków rodziny mogą odstraszać od podejmowania działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim.

Na szczególne uznanie zasługuje umiejętność prowadzenia wielowątkowej analizy rozporządzeń 1612/68 oraz 492/11 w zestawieniu z dyrektywą 2004/38/WE i korzystania z wyroków TSUE w celu krytycznego skomentowania wykreowanego przez te akty stanu prawnego.



Kwalifikacje prawnicze i intuicja badawcza Doktorantki znalazły potwierdzenie w niedawnym wyroku TSUE z 6 października 2020 r. w sprawie C-181/19 *Jobcenter Krefeld-widerspruchsstelle/JD* (Autorka nie miała oczywiście dostępu tego wyroku w chwili pisania rozprawy), w którym Trybunał Sprawiedliwości UE uściślił zakres praw przysługujących byłemu pracownikowi migrującemu mającemu na swoim utrzymaniu dzieci uczęszczające do szkoły w przyjmującym państwie członkowskim. Rozpatrując tę kwestię w świetle przepisów rozporządzenia nr 492/2011 oraz dyrektywy 2004/38 (omówionych w rozprawie) TSUE orzekł, że rozporządzenie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które w każdych okolicznościach i automatycznie wyklucza możliwość otrzymywania przez byłego pracownika migrującego i jego dzieci przewidzianych w prawie krajowym świadczeń tytułu podstawowej opieki socjalnej w sytuacji, w której korzystają oni z autonomicznego prawa pobytu w związku z uczęszczaniem dzieci do szkoły w oparciu o przepisy tego rozporządzenia. Ponadto państwo członkowskie nie może powoływać się na wyrażone w dyrektywie 2004/38 odstępstwo od zasady równego traktowania w zakresie pomocy społecznej. Odstępstwo to należy bowiem, zdaniem TSUE, interpretować w sposób ścisły i można je stosować jedynie wobec osób wywodzących swe prawo wyłącznie z przepisów tej dyrektywy. Jeżeli natomiast zainteresowanym przysługuje też autonomiczne prawo pobytu na podstawie rozporządzenia nr 492/2011, odstępstwo takie nie może znajdować do nich zastosowania.

Całość zawartych w rozprawie rozważań potwierdza sformułowaną w Zakończeniu tezę, że przyznanie obywatelom Unii Europejskiej i członkom ich rodzin prawa dostępu do edukacji w innym państwie członkowskim w sposób istotny wpłynęło i nadal wpływa na kierunek rozwoju prawa unijnego w całej jego złożoności. Z prawem dostępu do edukacji wiążą się bowiem takie kwestie jak prawo pobytu w państwie przyjmującym podczas pobierania nauki, uprawnienia do

pobierania świadczeń przyznawanych przez władze tego państwa osobom kształcącym się, prawa członków rodziny do towarzyszenia uczącemu się w tym państwie. Jak jednak podkreślono w rozprawie, wspomniany rozwój nie doprowadził do wykształcenia jednolitej pozycji prawnej wszystkich obywateli Unii i członków ich rodzin, którzy skorzystali ze swobody przemieszczania się w celach edukacyjnych. Nadal bowiem sytuacja osób wykonujących w państwie przyjmującym działalność zarobkową i członków ich rodzin jest bardziej korzystna niż innych obywateli Unii. Zgodzić się należy z Doktorantką, że w najbliższej perspektywie zmiana tego stanu rzeczy nie jest prawdopodobna ze względu przede wszystkim na znaczne obciążenie budżetów państw członkowskich kosztami utrzymywania krajowych systemów edukacji oraz systemów socjalnych.

#### IV. Forma pracy.

Prowadzone wywody są klarowne, a myśli Autorki dobrze osadzone w treści. Mgr Agnieszka Wojciechowska prawidłowo posługuje się przypisami i dobrze opanowała warsztat naukowy. Bibliografia jest imponująca, obejmuje literaturę w języku polskim, angielskim i niemieckim. Źródła prawa i obszerne orzecznictwo sądowe zostały kompetentnie wykorzystane.

#### V. Konkluzje

Recenzowana rozprawa zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę. Koncepcja pracy jest jasna, przemyślana i konsekwentnie realizowana. Autorka wykazuje wszechstronną i głęboką znajomość omawianych zagadnień, zarówno ogólnych jak i bardziej szczegółowych. Uważam, że ze względu na wysoki poziom merytoryczny uzasadnione byłoby wyróżnienie rozprawy.



W konkluzji stwierdzam, że przedstawiona do recenzji praca stanowi oryginalne rozwiązanie określonego w tytule problemu naukowego i w pełni odpowiada wymogom stawianym rozprawom doktorskim w art. 13 ust. 1 Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789) i wnioskuję o jej przyjęcie oraz o dopuszczenie mgr Agnieszki Wojciechowskiej do dalszych stadiów postępowania w przewodzie doktorskim.

Krzysztof Wójcik

Prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz  
Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu

Wrocław 15. 10. 2020 r.

Pani  
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf  
Przewodnicząca Rady Naukowej  
Dyscypliny Nauki Prawne

Szanowna Pani Profesor,

pragnę Panią poinformować, że dokonałem oceny rozprawy doktorskiej mgr Agnieszki Wojciechowskiej oraz przygotowałem recenzję, której tekst załączam.

Z poważaniem

