

Danuta Kurzyna-Chmiel
Uniwersytet Śląski w Katowicach
ORCID: 0000-0001-9168-5874

Prawo do nauki obcokrajowców – analiza krajowych rozwiązań prawnych w obszarze systemu oświaty

Wstęp

Prawo do nauki jest jednym z podstawowych praw współczesnego człowieka. Każdy może się kształcić. Zarówno prawo międzynarodowe, jak i krajowe regulują te zagadnienia. Przedmiotem rozważań uczyniono zbadanie aktualnego stanu prawnego, dokonano przeglądu poglądów doktryny w zakresie prawa do nauki osób nieposiadających obywatelstwa polskiego. Głównym celem artykułu jest prawna analiza prawa do nauki tych osób. Można zatem zadać pytanie, czy obcokrajowcom przysługują takie same prawa i takie same obowiązki oświatowe jak obywatelom w zakresie korzystania z tego prawa. Zagadnienia te są szczególnie ważne w wymiarze społecznym, gdyż coraz więcej osób na świecie migruje i korzysta ze świadczeń oświatowych w innych krajach. Cel badawczy określa ramy poruszanej tematyki. Na początku zostanie przedstawione prawo do nauki osób niebędących obywatelami polskimi w świetle głównych regulacji prawnomiędzynarodowych. Ocena krajowych rozwiązań prawnych oparta będzie przede wszystkim na regulacji konstytucyjnej, przepisach ustawy Prawo oświatowe i dotyczy systemu oświaty¹. Z uwagi na liczne różnice i cechy specyficzne poza przedmiotem rozważań pozostaną zagadnienia regulowane ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce².

¹ Ustawa Prawo oświatowe z 14.12.2016 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1148 z późn. zm.).

² Ustawa z 20.07.2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 1668).

Prawo do nauki osób niebędących obywatelami polskimi w świetle głównych regulacji prawnomiędzynarodowych

Prawo do nauki ma charakter powszechny, co najprościej oznacza, że przysługuje każdemu. Można powiedzieć też, że dostępność oświaty jest warunkiem *sine qua non* realizacji tego prawa. W literaturze dostęp ten określany jest najczęściej jako uprawnienie do uczestnictwa dzieci, młodzieży i dorosłych w formalnym i nieformalnym nauczaniu, opiece i wychowaniu w różnych instytucjach edukacyjnych, na różnych szczeblach kształcenia³. Pojęcie dostępności ściśle wiąże się też z polityką edukacyjną państwa, które w oparciu o zasady konstytucyjne tworzy obraz systemu oświaty. Na władzach publicznych spoczywa obowiązek zapewnienia powszechnej dostępności do wykształcenia obywatelom (art. 70 ust. 4 Konstytucji)⁴. Dodatkowo „powszechna dostępność oświaty wiąże się ściśle z zasadą równości, która wyznacza reguły, na jakich każdy członek społeczeństwa korzysta z oświaty jako dobra wspólnego”⁵.

Nasz kraj wiąże liczne akty prawa międzynarodowego i europejskiego gwarantujące prawo do nauki wszystkim ludziom. Jako pierwszy z nich można wskazać Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolnościach z dnia 4 listopada 1950 r., a dokładnie art. 2 Protokołu dodatkowego nr 1⁶. Zgodnie z jego treścią „nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki, wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania, państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniem religijnymi i filozoficznymi”⁷. Dokument ten nie precyzuje natomiast kwestii szczegółowych np. wskazań dotyczących konkretnych poziomów nauczania, obowiązkowości nauczania, jego bezpłatności czy powszechności.

Kolejnym, istotnym dokumentem międzynarodowym określającym prawa w dziedzinie oświatowej jest Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych podpisany w dniu 19 grudnia 1966 roku⁸. Zgodnie z art. 13 każdy ma prawo do nauki. Celem nauczania ma być pełen roz-

³ D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 47.

⁴ Zob. na ten temat: A. Szczechowicz, *Kilka uwag o odpowiedzialności władzy publicznej w Polsce*, „Studia Publicznonprawne” 2019, nr 43, s. 325.

⁵ Podają za: D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie...*, s. 53.

⁶ Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r., (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

⁷ Art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie 4.11. 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

⁸ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169, 3 Art.13 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

wój osobowości i poczucia godności ludzkiej, uszanowanie praw i podstawowych wolności człowieka. Nauka powinna umożliwiać efektywny udział w wolnym społeczeństwie, rozwijać zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami i wszystkimi grupami rasowymi, etnicznymi lub religijnymi, jak również popierać działalność ONZ na rzecz utrzymania pokoju. Podkreślono, że nauczanie podstawowe ma być obowiązkowe, bezpłatne i dostępne dla wszystkich.

Natomiast stosownie do art. 28 Konwencji o Prawach Dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku w dniu 20 listopada 1989 r.⁹ państwa – strony Konwencji – uznają prawo dziecka do nauki, a w celu realizacji tego prawa na zasadzie równych szans, zobowiązują się uczynić nauczanie podstawowe obowiązkowym i bezpłatnym dla wszystkich, wsparcie różnorodnych form szkolnictwa średniego, jak też podjęcie kroków na rzecz zapewnienia regularnego uczęszczania do szkół oraz zmniejszenia wskaźnika porzucania nauki¹⁰. W dokumencie tym pojawiają się też inne elementy dookreślające prawa do nauki, przykładowo: udostępnianie wszystkim dzieciom informacji i poradnictwa szkolnego i zawodowego, dołożenie starań, aby dyscyplina szkolna była stosowana w sposób zgodny z ludzką godnością dziecka i Konwencją o Prawach Dziecka.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka zawiera treści gwarantujące bezpłatną edukację dla każdego na poziomie „przynajmniej podstawowym”. Według jej postanowień art. 26 ust. 1, „każdy ma prawo do nauki, która ma być bezpłatna przynajmniej w zakresie szkoły podstawowej. Wykształcenie ma na celu wszechstronny rozwój osobowości, ugruntowanie szacunku dla praw człowieka i podstawowych wolności. Rodzice mają prawo pierwszeństwa w wyborze rodzaju wykształcenia dla swoich dzieci”¹¹. Akt ten nie ma prawnie wiążącego charakteru i chociaż stanowi jedynie dokument o charakterze deklaracyjnym, to jego rola w definiowaniu praw człowieka jest niepodważalna.

Także Konwencja w Sprawie Zwalczenia Dyskryminacji w Dziedzinie Oświaty sporządzona w Paryżu w dniu 15 grudnia 1960 r.¹², porusza wiele wątków dotyczących kształcenia. Jej głównym przesłaniem jest przeciwdziałanie dyskryminacji w dostępie do nauki ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, wyznanie, język, światopogląd, narodowość, poglądy polityczne, sytuację materialną czy urodzenie. Celem oświaty powinien być pełny rozwój osobowości ludzkiej i ugruntowanie poszanowania praw człowieka i podstawo-

⁹ Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

¹⁰ 2 Art. 28 Konwencji ONZ o Prawach Dziecka z 20.11.1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

¹¹ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta 10.12.1948 r. (Dz. U. z 1960 r. Nr 40, poz. 268), http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf.

¹² Dz. U. z 1964 r. Nr 40, poz. 268.

wych swobód. Oświata ma sprzyjać wzajemnemu zrozumieniu, tolerancji i przyjaźni między wszystkimi narodami, grupami rasowymi i wyznaniowymi, a także rozwojowi działalności ONZ na rzecz utrzymywania pokoju. Za niedopuszczalne uznano uniemożliwianie obcokrajowcom dostępu do bezpłatnej nauki na poziomie podstawowym. Jeśli chodzi zaś o wyższe poziomy kształcenia, zadeklarowano jedynie, że nauka ma być dostępna na poziomie średnim i wyższym.

W prawie europejskim w zakresie prawa do nauki szczególne znaczenie, zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, odgrywa art. 14 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 12 grudnia 2007 r.¹³ Według niego każdy ma prawo do nauki, a także dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego. Prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki obowiązkowej przez każdego, z czego można wnosić, że kwestia obywatelstwa nie ma tu znaczenia. Podkreśla się też wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych i prawa rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi oraz z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i tego prawa.

Podsumowując główną regulację dotyczącą prawa do nauki w kontekście podmiotowym można zauważyć, że akty prawa międzynarodowego najczęściej posługują się ogólnym zwrotem „prawo do nauki przysługuje każdemu”, uwypuklając tym samym powszechność tego prawa jako prawa człowieka. Przynależność państwowa nie jest uznawana za warunek korzystania z niego. Dokumenty te „podkreślają humanistyczne cele, które mają prowadzić do wszechstronnego, zgodnego z możliwościami intelektualnymi i fizycznymi rozwoju jednostki, która dzięki edukacji może świadomie kształtować rzeczywistość społeczną zgodnie z uznanymi w prawie międzynarodowym prawami człowieka, wolnościami i swobodami”¹⁴.

Analiza prawna głównych rozwiązań krajowych w zakresie prawa do nauki osób nieposiadających obywatelstwa polskiego

Rozwiązania konstytucyjne wynikają z przyjęcia przez nasz kraj licznych zobowiązań prawno-międzynarodowych. Centralne miejsce w prawie krajowym w zakresie gwarancji prawa do nauki obcokrajowców (osób niepo-

¹³ Art. 14 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2007.303.1).

¹⁴ Cyt. za D. Kurzyna-Chmiel, *Prawa w dziedzinie oświaty (edukacji) w wybranych umowach międzynarodowych i prawie UE*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 339.

siadających obywatelstwa polskiego) ma Konstytucja RP, a dokładnie jej art. 70¹⁵. Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo do nauki, która do 18 roku życia jest obowiązkowa, a w szkołach publicznych jest bezpłatna. Prawo do nauki i obowiązki oświatowe jednostki dotyczą wszystkich osób znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, a więc należy uznać, że także obcokrajowców. Bez znaczenia jest podstawa prawna ich przebywania na terytorium naszego kraju. W tym samym duchu stworzone są regulacje zawarte w przepisie art. 35 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe. Pojawia się tu ogólne określenie, zgodnie z którym prawo do nauki przysługuje „każdemu”, z czego można dalej wnosić, że nie jest skierowane wyłącznie do obywateli polskich. Podobnie można interpretować ust. 2 tegoż artykułu, gdzie wspomniane jest o „dzieciach” podlegających obowiązkowi szkolnemu, bez wskazywania obywatelstwa jako jego źródła.

Korelatem prawa do nauki jest obowiązek władz publicznych polegający na organizacji kształcenia w sposób, który zapewnia odpowiednią ilość i jakość szkół i placówek dla beneficjentów. Zdaniem Leszka Garlickiego treść prawa do nauki zawiera możliwość zdobywania wiedzy, kształcenia prowadzonego w zorganizowanych formach, w sposób regularny i ciągły, obejmującego początkowo pewien kanon podstawowych wiadomości ogólnych, następnie możliwość uzyskania wiedzy specjalistycznej, kończącego uzyskaniem dokumentów, jednolicie w skali kraju dających szansę kontynuowania nauki bądź wykonywania określonego zawodu¹⁶. Ogólnie prawo do nauki rozumiane bywa na dwa sposoby. Pierwszy sposób upatruje je w kategorii dobra i wartości indywidualnej, a drugi jako podstawowe dobro społeczne¹⁷. Według Pawła Bały „Konstytucja RP, wiążąc prawo do nauki z uprawnieniami socjalnymi o charakterze egalitarystycznym, rozpatruje to prawo raczej w kategoriach socjalno-bytowych, jednocześnie rozumiejąc prawo do nauki przez pryzmat prawa do wykształcenia – jako typowe prawo socjalne, uprawnienie polegające na możliwości żądania od państwa usługi, tj. bezpłatnej edukacji, stwarzające obowiązki po stronie władz publicznych. Prawo do nauki zostało więc skojarzone z formalnym prawem do wykształcenia”¹⁸.

¹⁵ Konstytucja nie wyjaśnia jednoznacznie pojęcia „obywatelstwo” ani w art. 43, ani w art. 137. Konstytucja z 2.04.1997 r. (Dz. U. z 1997 r., poz. 483). W literaturze definiowane jest najczęściej jako przynależność państwowa związana z uprawnieniami i obowiązkami, tzn. przynależność jednostki do wspólnoty państwowej, węzeł prawny łączący jednostkę z państwem, status polityczny jednostki. Zob. H. Zięba-Załucka, [w:] *Konstytucyjny kształt równouprawnienia kobiet w Rzeczypospolitej Polskiej, Prawa i wolności obywatelskie w procesie transformacji ustrojowej*, H. Zięba-Załucka (red.), Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej (Sieniawa 22–23 kwietnia 1996 r.), Rzeszów 1997, s. 177.

¹⁶ L. Garlicki, *Komentarz do art. 70 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 3.

¹⁷ M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 213.

¹⁸ P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 231; M. Augustyniak, *Dobro wspólne w europejskiej tradycji doktrynalnej – kilka uwag*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 41, s. 442.

Ustawa zasadnicza odnosi się do podstawowych cech prawa do nauki, zwłaszcza podkreślając jego równość, bezpłatność, powszechność i powiązanie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Sposób wyrażenia w Konstytucji w art. 32 zasady równości ma charakter ramowy. Jej doprecyzowanie znajduje się w aktach prawnych niższego rzędu. Ogólnie oznacza ona, że podmioty charakteryzujące się w takim samym stopniu cechą istotną, tj. relewantną, powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Równość oznacza więc akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów i – co ważne – nie oznacza identyczności praw wszystkich jednostek. Wymiar konstytucyjny zasady równości nie jest absolutny, dopuszczalne są pewne odstępstwa uzasadnione innymi wartościami konstytucyjnymi¹⁹. Analizując prawo do nauki można zauważyć, że równy dostęp do nauki dotyczy wszystkich jednostek, ale tylko w obrębie wskazanej przez prawodawcę grupy, czyli np. obywateli polskich. Pewne ograniczenia w realizacji tego prawa skierowane do osób, które nie posiadają obywatelstwa polskiego zostały wprowadzone w Konstytucji i doprecyzowane w ustawie Prawo oświatowe oraz aktach wykonawczych do niej²⁰. Dostęp do nauki dla obywateli polskich i obcokrajowców nie jest taki sam, jest wiązany z instytucją obywatelstwa. Równość dostępu do szkół rozumie się głównie poprzez takie same zasady wypełniania obowiązku szkolnego, rocznego obowiązkowego wychowania przedszkolnego i obowiązku nauki. Każdy podmiot objęty obowiązkiem szkolnym musi mieć zapewnioną możliwość pobierania nauki w szkole publicznej, o ile jego rodzice lub opiekunowie nie wybiorą kształcenia w szkole niepublicznej, gdzie warunki korzystania regulują zobowiązania umowne. Konstytucja formułuje bowiem wolność wyboru szkół innych niż publiczne. Powszechność dostępu do nauki (wykształcenia) w najogólniejszym ujęciu oznacza możliwość kształcenia się w szkołach i placówkach publicznych przez osoby objęte obowiązkami oświatowymi, ale także stworzenie takiej możliwości dla osób, które nie zostały nimi objęte, lecz chcą podjąć naukę²¹.

¹⁹ Zob. np. Wyroki TK: z 3.09. 1996 r., sygn. akt K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; z 24.02.1999 r., sygn. akt SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; z dnia 23.10. 2001 r., sygn. akt K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215; z 22.02. 2005 r., sygn. akt K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17; postanowienie z 24.10.2001 r., sygn. akt SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225.

²⁰ Zob. zwłaszcza Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23.08. 2017 r. w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw (Dz. poz. 1665 oraz z 2019r. poz. 685).

²¹ Według danych SIO w polskich przedszkolach i szkołach, łącznie z policealnymi, uczyło się w roku szkolnym 2018/19 ok. 44 000 cudzoziemców, z czego:

- status uchodźcy posiada 206 osób
- o ochronę międzynarodową ubiega się 778 osób
- inne formy ochrony międzynarodowej (np. pobyt tolerowany czy pobyt ze względów humanitarnych) posiada 1747 osób. Zob. <https://sio.men.gov.pl>.

Ścisły związek z zasadą równości ma mająca również wymiar konstytucyjny (art. 2) zasada sprawiedliwości społecznej. W interpretacji tej klauzuli generalnej podstawowe znaczenie ma orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. „(...) Z punktu widzenia charakteru i funkcji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej istotnym jest jej znaczenie dystrybutywne (rozdzielcze) to ona bowiem reguluje podział dóbr między członków społeczności lub grupy przy czym dobra te mają charakter »publiczny«, a więc związane są z funkcjonowaniem społeczeństwa lub grupy jako całości”²². Jak podkreśla Mirosław Wyrzykowski, „założeniem zasady sprawiedliwości rozdzielczej jest idea jednakowego traktowania wszystkich ludzi w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym to jednakowo traktować istoty różne z pewnego punktu widzenia tj. mające tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej klasy, kategorii ludzi [...]. Równe traktowanie oznacza stosowanie takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymywaniem rozdzielonych dóbr, a więc ocenianie ich sytuacji wobec tych samych kryteriów oraz poświęcenie równej wagi ich potrzebom i interesom”²³. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, „zasada ta, jako wyznaczająca kierunki prawotwórstwa i wskazująca hierarchię celów, jakie prawo ma realizować, stanowi materialnoprawne kryterium mające nadrzędną pozycję w odniesieniu do innych wartości, którymi posługuje się Konstytucja, dzięki czemu pojęcie sprawiedliwości społecznej jest czynnikiem systematyzującym wartości (system aksjologii Konstytucji), a także może służyć jako kryterium rozstrzygania ewentualnych konfliktów pomiędzy tymi wartościami”²⁴.

Kolejna z podstawowych zasad dotyczących prawa do nauki, tj. zasada jej bezpłatności, nie ma bezwzględного charakteru wobec wszystkich kategorii adresatów. Według art. 70 ust. 2 Konstytucji nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna, istnieje też możliwość odpłatności za niektóre usługi edukacyjne w publicznych szkołach wyższych. Niewątpliwie nieodpłatność nauczania jest jednym z warunków szerokiej realizacji prawa do nauki. Trzeba też zauważyć, że przepis art. 70 ust. 2 ustawy zasadniczej nie precyzuje zakresu podmiotowego osób uprawnionych do nieodpłatnej nauki w szkołach publicznych. Dodatkowo założenie, że prawo to przysługuje każdemu na takich samych zasadach jest niespójne z regulacją ustawy Prawo

²² Cyt. za W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988, s. 70.

²³ Cyt. za M. Wyrzykowski, *Komentarz do artykułu 1 Małej Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 1996, s. 56.

²⁴ I. Skrzydło-Niżnik, *Polski samorząd terytorialny a konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa realizującego zasadę sprawiedliwości społecznej*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, Opole 1998, s. 120. Także Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że sprawiedliwość społeczna jest pojęciem dynamicznym i pozostaje w związku z ogólnym kierunkiem aksjologicznym wyznaczanym przez Konstytucję. Zob. Orzeczenie TK 7.06.1999 r., P 2/99, OTK 1999, nr 5, poz. 103.

oświatowe, wprowadzającą różnicowanie w zakresie korzystania z tego prawa i wprowadzającą kategorie uprzywilejowane. Do kategorii tych można zaliczyć przykładowo, obywateli UE, uchodźców czy osoby pochodzenia polskiego w rozumieniu przepisów o repatriacji²⁵. Jak trafnie zauważa P. Bała, „pobieranie opłat od części obcokrajowców za naukę w szkołach publicznych przynależną »każdemu« na warunkach powszechności świadczy o pewnej niekonsekwencji ustawodawcy polskiego, który nie był w stanie zdecydować, czy nadać temu prawu charakter całkowicie socjalny, czy zbliżony do liberalnego prawa wolnościowego, bez elementu roszczenia”²⁶. Autor ten proponuje odróżnić konstytucyjne prawo do nauki od powszechnego i równego dostępu do kształcenia i od pomocy z tytułu podjętej nauki²⁷. Za nim można przyjąć, że prawo do nauki przysługuje każdemu, lecz zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia wiązana jest z obywatelstwem, wymaga też stworzenia i wsparcia systemu pomocy dla uczniów i (studentów).

Można stwierdzić, że prawo do nauki o charakterze bezpłatnym dla osób niebędących obywatelami polskimi zależy w dużym stopniu od woli politycznej władz. Osoby, które nie są obywatelami polskimi, a podlegają obowiązkowi z art. 70 ust. 1 Konstytucji, korzystają z prawa do nauki i opieki w szkołach „na warunkach dotyczących obywateli polskich”. Odpłatność jest wyraźnie zróżnicowana. Obywatelstwo daje szczególne uprawnienia, choć zasada bezpłatności nauczania nie ma charakteru bezwzględnego, nawet w stosunku do obywateli naszego kraju. W istocie ustawodawca ogranicza ją do kształcenia w zakresie tzw. ramowych planów nauczania w szkołach i placówkach publicznych. Zatem za zajęcia przekraczające ową podstawę dopuszczona jest możliwość pobierania opłat. Znacznie więcej ograniczeń realizacji zasady bezpłatności kształcenia dotyczy obcokrajowców.

Realizacja obowiązku nauki i obowiązku szkolnego (rocznego przygotowania przedszkolnego) przez obcokrajowców

Osoby niebędące obywatelami polskimi, które podlegające obowiązkowi nauki korzystają z nauki i opieki w publicznych szkołach ponadpodstawowych na warunkach dotyczących obywateli polskich do ukończenia 18 lat, lub ukończenia szkoły ponadpodstawowej. Zgodnie z art. 165 ust. 1 u.p.p. Prawo oświatowe osoby niebędące obywatelami polskimi korzystają z nauki i opieki w:

²⁵ Ustawa z 9.11.2019 r., o repatriacji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1472).

²⁶ P. Bała, op. cit. s. 284.

²⁷ Ibidem, s. 285.

- publicznych przedszkolach lub publicznych innych formach wychowania przedszkolnego,
- niepublicznych przedszkolach, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych²⁸,
- oddziałach przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych,
- niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Natomiast osoby niebędące obywatelami polskimi, które podlegają obowiązkowi szkolnemu, korzystają z nauki i opieki w publicznych szkołach podstawowych, publicznych szkołach artystycznych oraz w publicznych placówkach, w tym placówkach artystycznych, na warunkach dotyczących obywateli polskich (art. 165 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe). Rekrutacja do pierwszej klasy szkoły podstawowej obcokrajowców odbywa się tak samo jak w przypadku obywateli polskich. Korzystanie z wyższych poziomów edukacji wiąże się z koniecznością przedłożenia dokumentu świadczącego o poziomie edukacji, jaki uczeń ukończył w kraju pochodzenia. Powinno to być: świadectwo lub inny dokument stwierdzający ukończenie za granicą szkoły lub danego etapu edukacji (uznane za równorzędne polskiemu świadectwu) lub też świadectwo, zaświadczenie czy inny dokument wydany przez szkołę za granicą, potwierdzający sam fakt uczęszczania do szkoły, wskazujący klasę lub ukończony etap edukacji albo potwierdzający sumę lat nauki szkolnej. Jeżeli na podstawie przedłożonych dokumentów nie można ustalić sumy lat dotychczasowej nauki, ustalenia takie są czynione na podstawie oświadczenia rodzica. Obowiązek szkolny (tak samo jak obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego) dotyczy także osób, które nie mają obywatelstwa polskiego, lecz przebywają (mają miejsce pobytu) na terytorium naszego kraju. Pobyt jest okolicznością faktyczną, a więc podleganie temu obowiązkowi nie może być uzależnione od legalizacji pobytu.

Obcokrajowcy, którzy podlegają obowiązkowi szkolnemu/obowiązkowi nauki i nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki, mają prawo do dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego w formie dodatkowych, bezpłatnych zajęć lekcyjnych. Dodatkową naukę języka polskiego organizuje gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania takiej osoby. Sposób organizacji dodatkowej nauki języka polskiego określa w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie przyjmowania osób niebędących obywatelami polskimi do publicznych przedszkoli, szkół, zakładów kształcenia nauczycieli i placówek oraz organizacji dodatkowej nauki języka polskiego dodatko-

²⁸ Ustawa z 27.10.2017 r. (Dz. U. poz. 2203 z późn. zm.).

wych zajęć wyrównawczych oraz nauki języka i kultury kraju pochodzenia²⁹). Cenne jest również to, że obcokrajowcy mogą korzystać z dodatkowych zajęć wyrównawczych z danego przedmiotu nauczania przez okres 12 miesięcy. Także osoby, które podlegają obowiązkowi nauki, lecz nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki, mają prawo do pomocy udzielanej przez osobę władającą językiem kraju pochodzenia, zatrudnioną w charakterze pomocy nauczyciela przez dyrektora szkoły przez okres nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy.

Korzystanie z publicznych szkół i placówek oświatowych po zakończeniu wypełniania obowiązku nauki

Według regulacji ustawy Prawo oświatowe korzystanie z publicznych szkół i placówek oświatowych po zakończeniu wypełniania obowiązku nauki na zasadach zastrzeżonych dla obywateli polskich nie jest dostępne dla wszystkich kategorii obcokrajowców. Na warunkach dotyczących obywateli polskich z nauki w publicznych szkołach dla dorosłych, publicznych branżowych szkołach II stopnia, publicznych szkołach policealnych, publicznych szkołach artystycznych, publicznych placówkach i publicznych kolegiach pracowników służb społecznych oraz z kształcenia ustawicznego w formie kwalifikacyjnych kursów zawodowych korzystają:

- obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, a także członkowie ich rodzin posiadający prawo pobytu lub prawo stałego pobytu;
- osoby pochodzenia polskiego w rozumieniu przepisów o repatriacji;
- osoby, którym udzielono zezwolenia na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- osoby posiadające ważną Kartę Polaka;
- osoby, dla których uprawnienie takie wynika z umów międzynarodowych;
- osoby, którym nadano status uchodźcy, oraz członkowie ich rodzin;
- osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany;
- osoby, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz członkowie ich rodzin;
- osoby, którym udzielono ochrony uzupełniającej oraz członkowie ich rodzin;
- osoby korzystające z ochrony czasowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

²⁹ Dz. U. z 2010 r., Nr 57, poz. 361.

- osoby, którym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielono zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej;
- osoby, którym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielono zezwolenia na pobyt czasowy w związku z okolicznością, o której mowa w art. 127, art. 159 *ust. 1*, art. 176 *lub* art. 186 *ust. 1 pkt. 3* lub 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach³⁰;
- osoby, które ubiegają się o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz członkowie ich rodzin;
- osoby, które posiadają kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, wizę Schengen lub wizę krajową wydaną w celu wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wyczerpujące wskazanie przez ustawodawcę podmiotów korzystających z nauki na warunkach dotyczących obywateli polskich (w publicznych szkołach dla dorosłych, publicznych szkołach policealnych, publicznych szkołach artystycznych, publicznych placówkach, publicznych zakładach kształcenia nauczycieli i publicznych kolegiach pracowników służb społecznych oraz z kształcenia ustawicznego w formie kwalifikacyjnych kursów zawodowych) oznacza, że pozostałe osoby korzystają z nauki na warunkach odpłatności. Organem właściwym w sprawach całkowitego bądź częściowego zwalniania obcokrajowców z opłat za naukę w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz w zakresie przedłużania terminu wniesienia opłat bądź wyrażania zgody na wniesienie opłat w ratach jest organ wykonawczy gminy³¹.

Oddziały przygotowawcze

Warto dodać także stosunkowo nowe rozwiązanie prawne, które od 1 września 2017 r. umożliwia organizowanie w szkołach tzw. oddziałów przygotowawczych („klasy powitalne” od angielskiego *welcome classes*)³². Z oddziału tego może skorzystać uczeń przybywający z zagranicy w przypadku stwierdzenia, że ma on trudności adaptacyjne związane z różnicami kulturowymi lub ze zmianą środowiska edukacyjnego. Do problemów tych można zaliczyć przykładowo problemy związane z wcześniejszym kształceniem za granicą lub zaburzenia komunikacyjne, nieznajomość lub słabą znajomość języka polskiego. Możliwość ta kierowana jest do każdego ucznia, który przy-

³⁰ Ustawa z 12.12. 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1650 z późn. zm.).

³¹ Zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z 3.03.2011 r., WN.II.4131-1-7- 11; NZS 2011/3/49, Małop. 2011/145/1182.

³² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23.08.2017 r. w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw (Dz. U. poz. 1655 oraz z 2019 r. poz. 685).

bywa do naszego kraju i spełnia odpowiednie kryteria, mogą z niej więc skorzystać także obywatele naszego kraju. Oddziały przygotowawcze mogą tworzyć zarówno organy prowadzące szkoły publiczne, jak i niepubliczne. Klasę taką można utworzyć od pierwszego września oraz w trakcie trwania roku szkolnego. Nauka w niej jest zgodna z podstawą programową kształcenia ogólnego i trwa rok z możliwością przedłużenia na następny. Klasy są niewielkie, może do nich uczęszczać nie więcej niż 15 uczniów. Ustawodawca przewidział także możliwość tworzenia oddziałów międzyszkolnych, tzn. do klasy przygotowawczej w jednej szkole mogą przyjeżdżać uczniowie z innych placówek. Okres nauki ucznia w oddziale przygotowawczym trwa do zakończenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych w roku szkolnym, w którym uczeń został zakwalifikowany do oddziału przygotowawczego, z tym że okres ten w zależności od postępów w nauce ucznia i jego potrzeb edukacyjnych może zostać skrócony albo przedłużony, nie dłużej niż o jeden rok szkolny. Ustawodawca nie przewidział możliwości tworzenia oddziałów we wszystkich typach szkół, przykładowo wyłączenie to obejmuje szkoły artystyczne, czy szkoły dla dorosłych (art. 165. ust. 14 ustawy Prawo oświatowe). Istnieje natomiast możliwość organizacji dla osób niebędących obywatelami polskimi, podlegających obowiązkowi szkolnemu, przez placówkę dyplomatyczną lub konsularną kraju ich pochodzenia działającą w Polsce albo stowarzyszenie kulturalno-oświatowe danej narodowości w porozumieniu z dyrektorem szkoły i za zgodą organu prowadzącego, nauki języka i kultury kraju pochodzenia.

Podsumowanie

Badania poczynione w artykule wykazały, że osoby niebędącym obywatelami polskimi korzystają w naszym kraju z prawa do nauki, które ma charakter powszechny, czyli przysługujący każdemu. Analiza podstawowych aktów prawnych w tym zakresie wykazała, że najczęściej posługują się one ogólnym zwrotem „prawo do nauki przysługuje każdemu”, co podkreśla powszechność tego prawa, jako prawa człowieka. Przynależność państwowa nie jest uznawana za warunek korzystania z niego. Także regulacja prawa krajowego podkreśla powszechność prawa do nauki, którą należy wiązać z możliwością kształcenia się w szkołach i placówkach. Analiza dowiodła, że równy dostęp do nauki dotyczy wszystkich jednostek, ale tylko w obrębie wskazanej przez prawodawcę grupy, czyli np. obywateli polskich. W systemie oświaty zauważono ograniczenia w realizacji tego prawa skierowane do osób, które nie posiadają obywatelstwa polskiego. Dostęp do nauki dla obywateli polskich i obcokrajowców nie jest zatem taki sam i jest wiązany z instytucją obywatelstwa. Wszystkie osoby zamieszkałe na terytorium naszego

kraju zobowiązane są zaś do wypełniania obowiązku szkolnego, rocznego obowiązkowego wychowania przedszkolnego i obowiązku nauki. Prawo oświatowe wprowadza też zróżnicowanie w zakresie korzystania z prawa do nauki przez obcokrajowców i wprowadza wśród nich kategorie uprzywilejowane. Do kategorii tych można zaliczyć przykładowo obywateli UE, uchodźców czy osoby pochodzenia polskiego w rozumieniu przepisów o repatriacji. Od części obcokrajowców pobiera się też opłatę za naukę w szkołach publicznych. Ustawodawca w sposób wyczerpujący wskazuje podmioty korzystające z nauki na warunkach dotyczących obywateli polskich. Można przyjąć, że prawo do nauki przysługuje każdemu, lecz zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia wyraźnie wiązana jest z instytucją obywatelstwa.

Wykaz literatury

- Augustyniak M., *Dobro wspólne w europejskiej tradycji doktrynalnej – kilka uwag*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 41.
- Bała P., *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Wyd. Von Borowiecky, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 70 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003.
- Chmaj M. (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Wolter Kluwer, Kraków 2002.
- Jastrzębski B., *Podstawowe zasady demokratycznego państwa prawa i administracji publicznej*, Wyd. Nauk. „Novum”, Płock 1999.
- Kordela M., *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001.
- Kurzyzna-Chmiel D., *Prawa w dziedzinie oświaty (edukacji) w wybranych umowach międzynarodowych i prawie UE*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
- Kurzyzna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Sadurski W., *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, PWN, Warszawa 1988.
- Skrzydło-Niżnik I., *Polski samorząd terytorialny a konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa realizującego zasadę sprawiedliwości społecznej*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, Wyd. Warda&Kłosowski Consulting, Opole 1998.
- Szczechowicz A., *Kilka uwag o odpowiedzialności władzy publicznej w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43.
- Wyrzykowski M., *Komentarz do artykułu 1 Małej Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996.
- Zięba-Zalucka H. (red.), *Konstytucyjny kształt równouprawnienia kobiet w Rzeczypospolitej Polskiej, Prawa i wolności obywatelskie w procesie transformacji ustrojowej*. Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej (Sieniawa 22–23 kwietnia 1996 r.), Rzeszów 1997.

Summary

The foreigners' right to education – national legal provisions in the area of education in Poland

Key words: human right, citizenship, educational duties, preparatory classes.

The right to education is one of the human rights. According to the international and national law, everyone has the right to education. In the article the exercise of the right to education by foreigners living in Poland was analyzed. As a general rule, the nationality shall not be a qualifying factor regarding the exercise of this right. Polish legal provisions regarding the right to education reflect the State's international obligations. Every person living in Poland is obligated to attend school. That goes for the foreigners as well. However, on some level an access to education in the national education system provided has not been the same for Polish citizens and foreigners. Many things depend on the person's citizenship.