

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Copyright for the Polish translation by Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2014

DRUGA SEKCJA

SPRAWA TARANTINO I INNI PRZECIWKO WŁOCHOM

(Skargi nr 25851/09, 29284/09 oraz 64090/09)

WYROK

STRASBURG

2 kwietnia 2013 r.

OSTATECZNY

09/09/2013

Wyrok ten stał się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w artykule 44 § 2 Konwencji. Wyrok podlega korekcie wydawniczej



W sprawie Tarantino i Inni przeciwko Włochom,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Druga Sekcja), zasiadając jako Izba w składzie:

Danutė Jočienė, *Przewodnicząca,*
Guido Raimondi,
Peer Lorenzen,
Dragoljub Popović,
Işıl Karakaş,
Nebojša Vučinić,
Paulo Pinto de Albuquerque, *sędziowie,*

oraz Françoise Elens-Passos, *Zastępca Kanclerza Sekcji*,

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 marca 2013 r.,

wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa została wszczęta trzema skargami (nr 25851/09, 29284/09 i 64090/09) przeciwko Republice Włoskiej, które na podstawie art. 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja") zostały wniesione do Trybunału w dniach 18 maja oraz 2 i 16 listopada 2009 r. przez ośmioro obywateli Włoch: panią Claudię Tarantino, pana Giuseppe Reitano, panią Laurę Aziz, pana Maurizio Brancadori, pana Massimo Crosia, pana Massimo Filetti, pana Pasqualino La Mela oraz pana Carmelo Marcuzzo („skarżący").

2. Skarżących reprezentował pan G. Lipari, prawnik praktykujący w Misilmeri. Rząd Włoski („Rząd") reprezentowała Zastępca Pełnomocnika Rządu, pani P. Accardo.

3. Skarżący zarzucili naruszenie ich prawa do edukacji gwarantowanego na mocy art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji. W szczególności podnieśli, że cele ustawy nr 127/1997 regulującej *numerus clausus* nie były uprawnione, a środek nie był proporcjonalny.

4. W dniu 21 czerwca 2011 r. skargi zostały łącznie zakomunikowane Rządowi. Ponadto, postanowiono jednocześnie rozstrzygnąć kwestię dopuszczalności oraz zasadności skarg (art. 29 § 1).

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

5. Szczegółowe informacje dotyczące skarżących znajdują się w tabeli w załączniku.

A. Kontekst spraw

1. Pierwsza skarżąca, pani Tarantino

6. Dnia 4 września 2007 r. pani Tarantino nie zdała egzaminu wstępnego na studia na Wydziale Lekarskim w Palermo. W 2007 r. egzamin ten zdawały dwa tysiące studentów, przy czym liczba miejsc wynosiła dwieście dziesięć. W latach 2008 i 2009 skarżąca ponownie nie zdała egzaminu.

7. Dnia 14 grudnia 2007 r. pierwsza skarżąca i inni studenci złożyli skargę do Prezydenta Republiki, podnosząc, że ustawa nr 264/1999, w szczególności dwa wiążące kryteria stosowane przez Ministerstwo do wyznaczania liczby studentów, którzy będą mogli zostać przyjęci na dany kierunek każdego z uniwersytetów (zob. paragraf 17 poniżej), jest niezgodna z art. 3 ust. 2c oraz g Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Dyrektywą 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, art. 15 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, art. 6 § 2 Traktatu o Unii Europejskiej, w zakresie zasady równości, oraz art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji. Ponadto skarżąca zakwestionowała zarówno decyzję Państwa dotyczącą nałożenia takich samych limitów w przypadku prywatnych uczelni, jak i adekwatność egzaminów wstępnych. Pierwsza skarżąca zwróciła się również o tymczasowe warunkowe przyjęcie na uczelnię.

8. Na mocy dekretu z dnia 2 lipca 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny (*Consiglio di Stato*) oddalił jej wniosek o środek tymczasowy.

9. Dnia 23 września 2008 r. pierwsza skarżąca wniosła kolejne pisma i ponowiła wniosek o skierowanie pytania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”), aby ten wydał orzeczenie w trybie prejudycjalnym. Jej pisma przekazano do Naczelnego Sądu Administracyjnego w październiku 2008 r.

10. Na mocy dekretu z dnia 28 kwietnia 2009 r. (nr 2256), przyjętego w oparciu o opinię doradczą Naczelnego Sądu Administracyjnego wydaną 12 listopada 2008 r. i przekazaną pierwszej skarżącej 14 maja 2009 r., Prezydent Republiki oddalił skargi. W dekrecie stwierdzono, że – mając na uwadze zasoby ludzkie i materialne uczelni wyższych – zakwestionowane limity miejsc, umożliwiające dostanie się na studia jedynie najznakomitszym kandydatom, były rozsądne i w konsekwencji zgodne z

przywołanymi przepisami Unii Europejskiej (UE). Co więcej, wraz ze wzrostem zapotrzebowania społeczeństwa na wykwalifikowanych lekarzy, limit miejsc na wydziałach lekarskich zwiększono w latach 2008-2009 o 10-20%. Zauważono, że egzamin zawodowy, po uzyskaniu dyplomu, nie stanowi sam w sobie tytułu naukowego, ale egzamin państwowy, który funkcjonuje w większości Państw. Wreszcie dekret oddalał zarzut, jakoby treść egzaminu wstępnego była nieadekwatna.

2. Siedmioro pozostałych skarżących

11. Siedmioro pozostałych skarżących przez lata pracowało lub wciąż pracuje jako technicy dentystyczni lub higieniści.

12. Dnia 4 września 2009 r., mimo odpowiedniego doświadczenia zawodowego, siedmioro wspomnianych skarżących nie zdało egzaminu wstępnego na studia na wydziale stomatologicznym. Wszelkie wcześniejsze i późniejsze próby również zakończyły się niepowodzeniem.

13. Panu Marcuzzo (zwanemu dalej „ósmym skarżącym") udało się zdać egzamin wstępny w r. akademickim 1999/2000. Ponieważ jednak nie podchodził on do egzaminów przez osiem kolejnych lat ze względu na poważne problemy rodzinne (co przewiduje odpowiednia Zasada Uniwersytecka, na mocy art. 149 dekretu królewskiego nr 1592/1933), utracił status studenta w lipcu 2009 r.

14. Skarżący ci przyznali, że nie skorzystali z dostępnych krajowych środków odwoławczych, ponieważ w ich opinii byłyby one nieskuteczne. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego ograniczony dostęp do uczelni wyższych jest zgodny z Konstytucją oraz z prawem UE (zob. m.in. wyżej wspomniana opinia doradcza z dnia 12 listopada 2008 r.). Ósmy skarżący podniósł również, że Naczelny Sąd Administracyjny wciąż utrzymywał, iż subiektywne przyczyny, takie jak problemy rodzinne (jak w jego przypadku), nie mogą być podstawą wyjątku od reguły przemawiającej za ciągłością studiów. W rezultacie jego skarga nie przyniosłaby oczekiwanych skutków.

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

A. Ustawa nr 127/1997

15. Ustawa nr 127/1997, zmieniająca art. 9 ust. 4 ustawy nr 341/1990, po raz pierwszy wprowadziła *numerus clausus* (ograniczony dostęp) do publicznych i prywatnych uczelni włoskich. Zgodnie z art. 17 ust. 116 wspomnianej ustawy, limity ustanawia Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego, Badań Naukowych i Technologii. Ustawa nie ustanowiła ani nie wskazała jednak jasnych kryteriów wyboru kierunków podlegających ograniczeniom, liczby dostępnych miejsc ani procedury selekcji.

16. Dnia 27 listopada 1998 r. (wyrok nr 383/1998) Trybunał Konstytucyjny, który miał zbadać konstytucyjność art. 17 ust. 116 ustawy nr 127/1997, wydał wyrok potwierdzający zgodność ustawy z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny uznał, że swoboda decyzji przyznana Ministerstwu Szkolnictwa Wyższego i Badań nie jest nieograniczona, ponieważ instytucja ta musi działać zgodnie w ustanowionymi ramami prawnymi. Ze względu na brak przepisów krajowych w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny odwołał się w tym przypadku do właściwych dyrektyw UE, mających na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu edukacji. Trybunał zauważył ponadto, że kwestię tę winien rozstrzygnąć Parlament.

17. Po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyżej wspomnianego wyroku, uchwalono ustawę nr 264/1999. Zgodnie z jej postanowieniami Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego i Badań miało ustanowić limity miejsc na wydziałach lekarskich, medycyny weterynaryjnej, stomatologicznym, architektury i pielęgniarstwa w oparciu o dwa wiążące kryteria: możliwości w zakresie liczby kształconych studentów i potencjał zasobów uczelni oraz zapotrzebowanie społeczeństwa na przedstawicieli danego zawodu (*fabbisogno di professionalità del sistema sociale e produttivo*). W oparciu o taką ocenę Ministerstwo miało wyznaczyć liczbę studentów, którzy mogą zostać przyjęci na dany kierunek na każdym z uniwersytetów.

18. Dnia 21 kwietnia 2009 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Rynku (*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* – „UOKR") wydał rekomendację dotyczącą kryteriów przyjmowania na wydział stomatologiczny. UOKR zauważył, że: (a) w praktyce dwa kryteria ustanowione na mocy ustawy są stosowane w oparciu o obserwacje Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego i Badań oraz Ministerstwa Zdrowia oraz że (b) wszelkie zgromadzone dane będą omówione przez grupę zadaniową złożoną z ekspertów, skupiającą m.in. przedstawicieli Krajowej Federacji Lekarzy oraz Izby Lekarskiej.

19. Według UOKR, Rząd Włoski działał niezgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (zob. paragraf 16 powyżej) i prawem UE, ponieważ ustawa uwzględniała nie tylko jakość kształcenia, ale również dane dotyczące zapotrzebowania rynku pracy. Zauważając, że oceny dokonywano przy uwzględnieniu jedynie zapotrzebowania na przedstawicieli danej profesji krajowej służby zdrowia, UOKR uznał, że ograniczenie liczby miejsc na wydziale stomatologicznym stanowi nierozsądne ograniczenie konkurencji w sektorze usług specjalistycznych. Z powodu uwzględniania jedynie zapotrzebowania sektora publicznego i wykluczenia zapotrzebowania sektora prywatnego, sztucznie zmniejszono bowiem liczbę dentystów, co doprowadziło do niesłusznego wzrostu cen usług dentystycznych. Ponadto UOKR nieprzychylnie wyraził się o udziale stowarzyszeń zawodowych w wyżej wspomnianej grupie zadaniowej, ponieważ mogą one podejmować decyzje, kierując się własnymi interesami.

20. Aby dostać się na studia, kandydaci musieli zdać egzamin składający się z osiemdziesięciu pytań wielokrotnego wyboru z zakresu kultury ogólnej (w tym geografii i historii międzynarodowej), biologii, chemii, matematyki i fizyki. Egzamin, opierający się na programie nauczania w szkołach średnich, miał na celu sprawdzenie predyspozycji kandydata w zakresie dziedziny związanej z wybranym kierunkiem.

B. Orzecznictwo

21. Właściwe sądy krajowe wielokrotnie uznały, że *numerus clausus* oraz sposób, w jaki zasadę tę stosowano we włoskich ramach prawnych, były zgodne zarówno z Konstytucją, jak i z prawem Unii Europejskiej. Wyroki popierające ten punkt widzenia obejmują między innymi: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 1931 z dnia 29 kwietnia 2008 r., nr 5418 z dnia 24 czerwca 2008 r. oraz nr 5542 z dnia 6 czerwca 2008 r.; wyrok Sądu Administracyjnego we Florencji w Toskanii nr 197 z dnia 12 lutego 2007 r.; wyrok Sądu Administracyjnego w Neapolu nr 4559 z 2008 r.; wyrok Sądu Administracyjnego we Florencji w Toskanii nr 1931 z dnia 17 kwietnia 2008 r.; wyrok Sądu Administracyjnego w Trydencie nr 145 z dnia 11 czerwca 2008 r.; oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 1631 z dnia 15 kwietnia 2010 r.

W szczególności w odniesieniu do podniesionego w skargach stwierdzenia, że kryterium związane z zapotrzebowaniem społeczeństwa na przedstawicieli danego zawodu nie powinno ograniczać się do terytorium kraju – z wyłączeniem obecnych i mogących pojawić się w najbliższej przyszłości potrzeb całej Wspólnoty Europejskiej – Naczelny Sąd Administracyjny orzekł w wyroku nr 1931 z dnia 29 kwietnia 2008 r., że w sposób oczywisty głównym kryterium było kryterium dotyczące możliwości w zakresie liczby kształconych studentów i potencjału zasobów uczelni wyższych, pozwalające na odpowiednie przygotowanie naukowe wymagane w świetle przepisów UE. Zgodnie z tym, co wcześniej stwierdził Trybunał Konstytucyjny (wyrok nr 393 z 1998 r.), prawo do wykształcenia wyższego nawet w przypadku najznakomitszych studentów zależy od dostępności środków technicznych i zasobów ludzkich, w szczególności w przypadku studiów z zakresu nauk ścisłych, które mają charakter zarówno teoretyczny, jak i praktyczny. Prawo UE faktycznie nie zabrania *numeri clausi*. Dyrektywy unijne przewidują uznawanie stopni naukowych i dyplomów w oparciu o nomy określające wymagane studia i gwarancje faktycznego zdobycia wiedzy wymaganej do wykonywania danego zawodu. Niemniej wybór instrumentów, środków i metod wypełnienia obowiązków wskazanych w tych dyrektywach należy do poszczególnych Państw. Kryterium dotyczące zapotrzebowania społeczeństwa na przedstawicieli danego zawodu jest mniej ważne niż kryterium odnoszące się do możliwości w zakresie liczby kształconych studentów i potencjału zasobów,

i ma charakter drugorzędny. Mogłoby ono być wzięte pod uwagę w mało prawdopodobnej sytuacji, w której dostępność byłaby tak szeroka, że konieczne byłoby ograniczenie dostępu do zawodu w celu uniknięcia przesycenia rynku. Odnosząc się do rekomendacji Ministerstwa Zdrowia dotyczącej zmniejszenia liczby zarejestrowanych studentów (która stała się podstawą decyzji w sprawie liczby miejsc dostępnych w latach 2006-2007), sąd uznał, że należało je postrzegać jako ograniczenie ilościowe, którego cel nie był związany z zapotrzebowaniem społeczeństwa, ale z potrzebą zagwarantowania, że studia specjalistyczne spełniają europejskie standardy. Biorąc pod uwagę, że wpływ tego kryterium na decyzję dotyczącą liczby kandydatów rejestrowanych co rok nie został udowodniony oraz że prawo UE nie wymaga nieograniczonego i bezwzględnego dostępu studentów do edukacji, nie było potrzeby przekazania sprawy do TSUE.

22. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 1855 z 2005 r. ośmioletni limit czasowy wskazany w dekrecie nr 1592 z 1933 r. nie stanowi terminu przedawnienia, którego bieg może zostać przerwany, ale maksymalny czas przed wygaśnięciem prawa (do uczęszczania na zajęcia).

C. Właściwe prawo Unii Europejskiej

23. Art. 39 (dawny art. 48) tytułu III Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską odnosi się do swobody przepływu osób, usług i kapitału. Artykuł ten stanowi, co następuje:

> „1. Zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty.
>
> 2. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami Państw Członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy.
>
> 3. Z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, swoboda ta obejmuje prawo:
>
> (a) ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy,
>
> (b) swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium Państw Członkowskich,
>
> (c) przebywania w jednym z Państw Członkowskich w celu podjęcia tam pracy, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudniania pracowników tego Państwa,
>
> (d) pozostawania na terytorium Państwa Członkowskiego po ustaniu zatrudnienia, na warunkach ustalonych przez Komisję w rozporządzeniach wykonawczych.
>
> 4. Postanowienia niniejszego artykułu nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej."

24. Inne właściwe teksty Unii Europejskiej obejmują: Dyrektywę Rady 86/457/EWG z dnia 15 września 1986 r. dotyczącą specjalnego szkolenia w zakresie ogólnej praktyki medycznej; dyrektywę Rady 93/16/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. mającą na celu ułatwienie swobodnego przepływu lekarzy i

wzajemne uznawanie ich dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji; oraz dyrektywę Rady 2005/36/WE z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

PRAWO

I. ZARZUT NARUSZENIA ART. 2 PROTOKOŁU NR 1 KONWENCJI

25. Skarżący zarzucili naruszenie ich prawa do nauki gwarantowanego na mocy art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji, który stanowi, co następuje:

> „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 przekonaniami religijnymi i filozoficznymi."

26. Rząd nie zgodził się z powyższą argumentacją.

A. Dopuszczalność

27. Rząd stwierdził, że nadzwyczajny środek odwoławczy do Prezydenta Republiki stanowi środek prawny, który skarżący mogli wybrać jako alternatywę dla postępowania przed regionalnymi sądami administracyjnymi („RSA"). Rząd uznał, że w rozpatrywanej sprawie wszyscy skarżący mieli możliwość skorzystania z tego środka odwoławczego i wykorzystali go, aby przedstawić zarzut domniemanych naruszeń.

28. Skarżący uważają, że postępowania przed RSA byłyby nieskuteczne, biorąc pod uwagę stałe orzecznictwo potwierdzające zgodność ograniczenia liczby miejsc na uczelniach wyższych z prawem krajowym, unijnym i Konwencją. Odwołali się oni w tym kontekście w szczególności do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 1931, 5418 i 5542 z 2008 r. oraz do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 1631 z 2010 r. Następnie skarżący zauważyli, że w opinii Rządu wszyscy skarżący wyczerpali krajowe środki odwoławcze.

29. Trybunał pragnie przypomnieć, że art. 35 § 1 Konwencji wymaga, aby wyczerpane zostały tylko te środki odwoławcze, które są dostępne i wystarczające do naprawienia zarzucanych naruszeń. Celem art. 35 jest umożliwienie Układającym się Państwom zapobiegania bądź też naprawiania naruszeń, o które są oskarżane, zanim oskarżenia te zostaną skierowane do Trybunału (zob. m.in. *Selmouni przeciwko Francji* [Wielka Izba], skarga nr 25803/94, § 74, ETPC 1999-V). Skarżący nie jest jednak zobowiązany do wykorzystania środków odwoławczych, które są

nieadekwatne lub nieskuteczne (zob. *Raninen przeciwko Finlandii*, 16 grudnia 1997 r., § 41, Zbiór Wyroków i Decyzji (*Reports of Judgments and Decisions*) 1997-VIII). Z powyższego wynika, że korzystanie z takich środków ma wpływ na identyfikację „ostatecznej decyzji" i w konsekwencji na obliczanie początku biegu terminu sześciu miesięcy (zob. np. *Kucherenko przeciwko Ukrainie* (decyzja), skarga nr 41974/98, 4 maja 1999 r., oraz *Prystavska przeciwko Ukrainie* (decyzja), skarga nr 21287/02, 17 grudnia 2002 r.).

30. Trybunał zauważa, że stanowisko Rządu, zgodnie z którym wszyscy skarżący wykorzystali środek odwoławczy do Prezydenta Republiki, jest niewłaściwe, ponieważ jedynie pierwsza skarżąca wszczęła takie postępowanie. Ponadto Trybunał przypomina, że postępowanie przed Prezydentem Republiki uważa się za nadzwyczajny środek odwoławczy, którego skarżący nie muszą wykorzystać w celu wypełnienia wymogów art. 35 Konwencji (zob. *Nasalli Rocca przeciwko Włochom* (dec.), nr 8162/02, 31 marca 2005 r.).

31. Niemniej Trybunał zauważa, w oparciu o krajowe orzecznictwo (zob. Właściwe prawo krajowe i praktyka powyżej), że kwestie rozważane w niniejszej sprawie były wielokrotnie rozpatrywane przez sądy krajowe, które stale oddalały skargi w tym zakresie. W takich okolicznościach Trybunał może przyjąć, że próba wszczęcia postępowania przed regionalnymi sądami administracyjnymi, po którym nastąpiłoby odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie miała szans powodzenia. W rezultacie, uwzględniając brak sprzeciwu Rządu w tym zakresie, Trybunał nie widzi powodu do oddalenia tej części skargi ze względu na niewykorzystanie krajowych środków odwoławczych.

32. Dotyczy to również skargi pomocniczej wniesionej przez ósmego skarżącego.

33. Trybunał zauważa również, że ze względu na fakt, iż skarżąca ponownie podchodziła do egzaminu w latach 2008 i 2009, nie powstaje problem dotyczący sześciomiesięcznego terminu przewidzianego dla wyżej wspomnianego nadzwyczajnego środka odwoławczego.

34. Wreszcie Trybunał pragnie zauważyć, że niniejsza część skargi nie może zostać uznana za w sposób oczywisty nieuzasadnioną w rozumieniu art. 35 § 3 lit a) Konwencji. W opinii Trybunału nie jest też niedopuszczalna z żadnych innych przyczyn. W związku z powyższym musi ona zostać uznana za dopuszczalną.

B. Przedmiot sprawy

1. Stanowiska stron

(a) Skarżący

35. Skarżący podnieśli, że ograniczenie liczby miejsc na wybranych przez nich kierunkach, a konkretnie podstawa zastosowania *numerus clausus*, było niezgodne z Konstytucją i prawem UE.

36. Ponadto stwierdzili oni, że cele, jakie miała wypełniać przedmiotowa ustawa, nie były uprawnione ani proporcjonalne. Uznając potrzebę zagwarantowania odpowiedniego poziomu umiejętności przyszłych profesjonalistów, skarżący zakwestionowali jednak dwa kryteria ustanowione na mocy ustawy nr 264/1999, mające zastosowanie w stosunku do zarówno publicznych, jak i prywatnych uczelni wyższych. Ponadto skarżący uznali, że potrzeb społeczności nie można oceniać wyłącznie w oparciu o sektor publiczny; szczególnie ze względu na fakt, że większość profesjonalistów, zwłaszcza w dziedzinie stomatologii, pracuje w sektorze prywatnym. Co więcej, ocena miała charakter jedynie lokalny i nie brała pod uwagę możliwości, że osoby studiujące we Włoszech mogłyby chcieć praktykować w innym kraju.

37. Skarżący wyjaśnili, że liczba miejsc na poszczególnych uczelniach jest określana przez Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego na skalę regionalną, zgodnie z zapotrzebowaniem na danym obszarze. Niedawno włoskie instytucje uświadomiły sobie jednak, że ograniczony dostęp doprowadził do niedoboru specjalistów na taką skalę, że niektóre regiony uznały, iż w ich szpitalach niedługo zabraknie lekarzy i dentystów. Jako przykład (zgodnie z doniesieniami prasowymi) podano Lombardię, która oszacowała, że do 2015 r. straci 40% obecnej siły roboczej (lekarzy i dentystów) ze względu na przejście na emeryturę. Wspomniany region zwrócił się do Rządu o zniesienie obowiązującego systemu ograniczonego dostępu, ale włoskie Ministerstwo Zdrowia uznało, że we Włoszech było już więcej lekarzy niż potrzeba. Skarżący uznali, że stopień nasycenia sektora nie stanowi prawnej podstawy uniemożliwienia operatorom dostępu do rynku. W opinii skarżących prawdziwym celem ograniczeń jest ochrona interesów lekarzy i dentystów poprzez ograniczenie konkurencji w sektorze, co nie jest zgodne z prawem UE. W szczególności zakwestionowali oni stosowanie środków ograniczających w odniesieniu do uczelni prywatnych, które w przeciwnym przypadku zwiększyłyby liczbę dostępnych miejsc, nie obciążając przy tym dodatkowo budżetu Państwa. Obowiązujący system uniemożliwiał skarżącym dostęp do wybranej przez nich ścieżki edukacji, zarówno odpłatnej na prywatnej uczelni, jak i państwowej. Stanowiło to ograniczenie prawa do edukacji bez zasadnej przyczyny. W tym kontekście skarżący zauważyli, że w *Belgijskiej Sprawie Językowej* Trybunał uznał kwestionowany środek za proporcjonalny w świetle faktu, że nie

uniemożliwiał on skarżącym uczenia się (na własny koszt) w prywatnych francuskojęzycznych szkołach w regionie.

38. Skarżący zauważyli, że do Trybunału zwrócono się o ustalenie zgodności z Konwencją przedmiotowego środka, a nie okoliczności faktycznych sprawy rozpatrzonych przez sądy krajowe. Skarżący uznali, że rozpatrywany środek, tj. połączenie egzaminu wstępnego i ograniczenia opartego na „zapotrzebowaniu społeczeństwa na przedstawicieli danego zawodu" (a nie *numerus clausus per se*), nie jest proporcjonalny do przyjętych celów.

39. Następnie skarżący podnieśli, że istnienie egzaminu zawodowego, którego celem jest ocena właściwego przygotowania lekarzy i dentystów po studiach, czyni ograniczanie dostępu do uczelni wyższych niepotrzebnym. Ponadto egzamin wstępny składa się z pytań wielokrotnego wyboru, w związku z czym adekwatnie ocenia jedynie powierzchowną wiedzę, a nie predyspozycje danej osoby. Skarżący podnieśli, że jest on losowy, nieadekwatny, że dochodziło do przypadków korupcji i że pytania były błędnie formułowane. Skarżący stwierdzili, że większość z nich uzyskała dyplomy w innych dziedzinach oraz że niepowodzenie na egzaminie wstępnym nie wynikało z ich nieprzygotowania, ale z małej liczby dostępnych miejsc. Jako przykład przywołali oni egzamin na stomatologię w 2010 r., kiedy to na jedno miejsce przypadało dwudziestu sześciu kandydatów.

(b) Rząd

40. Rząd uznał, że ograniczenie liczby miejsc na studiach wyższych, przy uwzględnieniu dostępnych zasobów oraz dążenia do osiągnięcia wysokiej jakości profesjonalizmu, w szczególności w przypadku zawodów tak istotnych, jak zawody z obszaru medycyny, co do zasady nie jest niezgodne z postanowieniami art. 2 Protokołu nr 1. W rezultacie zastosowanie *numerus clausus* nie może naruszać wyżej wspomnianego przepisu, jeżeli jest rozsądne i uwzględnia ogólny interes społeczny. Kwestia ta wchodzi w zakres szerokiego marginesu oceny Państwa.

41. W przypadku niniejszej sprawy Państwo opowiedziało się za procesem selekcji opartym na teście zdolności, który pozwala na obiektywną ocenę umożliwiającą najlepszym kandydatom skorzystanie z ograniczonej liczby dostępnych miejsc. Rząd uważa ponadto, że rekomendacja UOKR nie dotyczyła ogólnych argumentów uzasadniających zastosowanie takiego środka. Co więcej, Rząd podniósł, że do Trybunału nie należy ocena faktów, w oparciu o które sądy krajowe podjęły daną decyzję zamiast innej.

42. Ponadto Rząd jest zdania, że sytuacja ósmego skarżącego była zgodna z przyjętymi wcześniej regulacjami.

2. Ocena Trybunału

(a) Zasady ogólne

43. Trybunał przypomina, że gwarancje przewidziane w art. 2 Protokołu nr 1 mają zastosowanie do instytucji szkolnictwa wyższego istniejących w Państwach Członkowskich Rady Europy oraz że dostęp do wszelkich instytucji szkolnictwa wyższego istniejących w danym czasie stanowi nieodłączną część prawa wskazanego w pierwszym zdaniu art. 2 Protokołu nr 1 (zob. *Leyla Şahin przeciwko Turcji* [Wielka Izba], skarga nr 44774/98, §§ 134-42, ETPC 2005-XI, oraz *Mürsel Eren przeciwko Turcji*, skarga nr 60856/00, § 41, ETPC 2006-II).

44. Niemniej, mimo swojej wagi, prawo to nie jest bezwzględne i może podlegać ograniczeniom. Ich dopuszczalność jest dorozumiana, ponieważ prawo do dostępu „z natury wymaga uregulowania przez Państwo" (zob. „*Sprawa dotycząca niektórych aspektów ustaw poświęconych użyciu języków w edukacji w Belgii" przeciwko Belgii* ((Przedmiot sprawy), 23 lipca 1968, Seria A nr 6)). Oczywiście regulacje odnoszące się do instytucji edukacyjnych mogą być różne w zależności od czasu i miejsca m.in. ze względu na potrzeby i zasoby danej społeczności oraz cechy charakterystyczne poszczególnych poziomów kształcenia. W konsekwencji Układające się Państwa cieszą się pewnym marginesem oceny w tym zakresie, choć ostateczna decyzja dotycząca wypełniania wymogów Konwencji należy do Trybunału (zob. *Leyla Şahin*, [Wielka Izba], op. cit., § 154, oraz *Ali przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 40385/06, § 53, 11 stycznia 2011 r.).

45. W celu zagwarantowania, że nałożone ograniczenia nie ograniczają omawianego prawa w takim zakresie, że naruszą jego istotę i pozbawią je skuteczności, Trybunał musi upewnić się, że są one przewidywalne dla osób zainteresowanych oraz że ich cel jest uprawniony. Niemniej, w przeciwieństwie do artykułów 8 - 11 Konwencji, w tym przypadku Trybunał nie jest związany listą „uprawnionych celów" na mocy art. 2 Protokołu nr 1. Co więcej, ograniczenie jest zgodne z art. 2 Protokołu nr 1 tylko wówczas, kiedy istnieje rozsądny, oparty na zasadach proporcjonalności związek między zastosowanymi środkami a celem, który mają one realizować (zob. *Leyla Şahin*, [Wielka Izba], op. cit., paragraf 154).

46. Trybunał zauważa, że art. 2 Protokołu nr 1 w każdym razie zezwala na ograniczenie dostępu do uczelni wyższych osobom, które należycie złożyły wniosek o przyjęcie i zdały egzamin (zob. *Lukach przeciwko Rosji* (decyzja), skarga nr 48041/99, 16 listopada 1999 r.).

(b) Zastosowanie do niniejszej sprawy w odniesieniu do wszystkich skarżących

47. W rozpatrywanej sprawie Trybunał przyjmuje, że ograniczenia wybrane przez Państwo włoskie, tj. egzamin wstępny oraz *numerus clausus*

per se, były przewidywalne na podstawie ustawy nr 127/1997 oraz przyjętej później ustawy nr 264/1999, która zawierała więcej szczegółowych regulacji na temat stosowania *numerus clausus*.

48. Trybunał uważa również, że wspomniane ograniczenia odpowiadają uprawnionemu celowi, jakim jest osiągnięcie wysokiego poziomu profesjonalizmu poprzez zapewnienie minimalnego i adekwatnego poziomu kształcenia na uczelniach wyższych w odpowiednich warunkach, co leży w interesie powszechnym.

49. Analizując kwestię proporcjonalności ograniczeń – w pierwszej kolejności w odniesieniu do egzaminu wstępnego – Trybunał zauważa, że ocenianie osób ubiegających się o przyjęcie na dany kierunek przy zastosowaniu odpowiednich testów, których celem jest wskazanie najlepszych kandydatów, stanowi proporcjonalny środek stosowany w celu zapewnienia minimalnego i adekwatnego poziomu kształcenia na uczelniach wyższych. W kwestii treści testów, choć w innym kontekście, w sprawie *Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen przeciwko Danii* (7 grudnia 1976, § 53, Seria A nr 23) Trybunał orzekł, że ustanawianie i planowanie programu nauczania wchodzi co do zasady w zakres kompetencji Układających się Państw i nie do Trybunału należy orzekanie w tym zakresie. Na tej samej zasadzie Trybunał nie jest właściwy do podejmowania decyzji w sprawie treści czy stosowności wykorzystywanych testów.

50. W odniesieniu do *numerus clausus* Trybunał zauważa, że skarżący kwestionują głównie podstawy stosowania *numerus clausus*, tj. dwa kryteria dotyczące a) możliwości uczelni wyższych w zakresie liczby kształconych studentów i potencjału ich zasobów oraz b) zapotrzebowania społeczeństwa na przedstawicieli danego zawodu. Trybunał jest zdania, że należy zachować równowagę między indywidualnym interesem skarżących oraz interesami całego społeczeństwa, w tym innych studentów uczęszczających na zajęcia na uczelniach wyższych. Trybunał uważa, że wspomniane dwa kryteria są zgodne z orzecznictwem Trybunału, według którego regulacje dotyczące prawa do nauki mogą się różnić w zależności od potrzeb i zasobów danej społeczności i poszczególnych osób (zob. *Belgijska Sprawa Językowa*, op. cit.). Ponadto Trybunał zauważa, że w przypadku przedmiotowej sprawy ograniczenia takie należy rozpatrywać w kontekście najwyższego szczebla edukacji, tj. szkolnictwa wyższego.

51. W przypadku pierwszego kryterium, względy dotyczące zasobów są z pewnością istotne i bez wątpienia dopuszczalne. Wynika to logicznie z interpretacji przepisu – prawo do nauki zakłada dostęp do wszelkich instytucji szkolnictwa wyższego „istniejących" w danym czasie (*ibid*.). Trybunał pragnie przypomnieć, że w Konwencji nie przewidziano szczególnych zobowiązań dotyczących zakresu sposobów kształcenia, ich organizacji czy dotowania (zob. *X przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 8844/80, decyzja Komisji z dnia 9 grudnia 1980 r., DR 23, s. 228,

oraz *Georgiou przeciwko Grecji* (decyzja), skarga nr 45138/98, 13 stycznia 2000 r. Implikuje to prawo dostępu do nauki jedynie w zakresie, w jakim jest ona dostępna, i w ramach właściwych limitów. Trybunał zauważa, że takie limity często są zależne od kapitału potrzebnego do działania takich instytucji, w tym m.in. zasobów ludzkich, materialnych i finansowych, przy uwzględnieniu takich aspektów, jak jakość zasobów. Ma to znaczenie szczególnie w przypadku uczelni państwowych.

52. Skarżący podnieśli, że te same ograniczenia nałożono na uczelnie prywatne, za uczęszczanie do których byli gotowi zapłacić. W takim przypadku bez wątpienia zasoby wykorzystywane do kształcenia teoretycznego i praktycznego byłyby w znacznym stopniu uzależnione od kapitału ludzkiego, materialnego i finansowego uczelni prywatnych, w związku z czym możliwe byłoby zwiększenie liczby dostępnych miejsc bez dodatkowego obciążania Państwa i jego struktur. Niemniej nie bez znaczenia jest, że we Włoszech sektor prywatny częściowo opiera się na subsydiach państwowych. Co istotniejsze, w obecnych okolicznościach Trybunał nie może uznać uregulowania przez Państwo funkcjonowania również instytucji prywatnych za nieproporcjonalne lub arbitralne, jeżeli takie działanie można uznać za konieczne do zapobieżenia arbitralnemu przyjmowaniu lub wykluczaniu poszczególnych osób oraz do zagwarantowania im równego traktowania. Trybunał przypomina, że podstawowe prawo każdego człowieka do nauki jest prawem gwarantowanym w równym stopniu uczniom szkół państwowych i samodzielnych, bez rozróżnienia (zob. *Leyla Sahin*, [Wielka Izba], op. cit., § 153). Tym samym Państwo ma obowiązek regulowania ich funkcjonowania w sposób zgodny z Konwencją. W szczególności Trybunał jest zdania, że uzasadnione jest rygorystyczne podejście Państwa do regulacji tego sektora – zwłaszcza przedmiotowych kierunków studiów, w przypadku których minimalny i adekwatny poziom edukacji jest najistotniejszy – w celu zapewnienia, że dostęp do uczelni prywatnych nie jest uzależniony jedynie od zasobów finansowych kandydatów bez uwzględnienia ich kwalifikacji i predyspozycji do wykonywania danego zawodu.

53. Co więcej, Trybunał uznaje, że zatłoczenie na zajęciach może negatywnie wpływać na skuteczność systemu edukacji w sposób, który uniemożliwi zdobycie właściwego doświadczenia praktycznego.

54. Dlatego, biorąc pod uwagę konkurujące ze sobą interesy, Trybunał uważa, że pierwsze z ustanowionych kryteriów jest zarówno uprawnione, jak i proporcjonalne.

55. W zakresie drugiego kryterium, tj. zapotrzebowania społeczeństwa na przedstawicieli danego zawodu, Trybunał stwierdza, że jego interpretacja jest rzeczywiście restrykcyjna. Ogranicza się ona do perspektywy krajowej, koncentrując się ponadto na sektorze publicznym, przy jednoczesnym ignorowaniu wszelkiego stosownego zapotrzebowania w szerszym

kontekście UE i sektora prywatnego. Ponadto można ją uznać za krótkowzroczną, ponieważ nie wydaje się, aby poważnie analizowano przyszłe potrzeby lokalne.

56. Niemniej zdaniem Trybunału taki środek jest wyważony, gdyż Rząd ma prawo podjąć działanie w celu uniknięcia nadmiernych wydatków publicznych. Trybunał zauważa, że kształcenie niektórych grup specjalistów to ogromna inwestycja. Dlatego Państwo rozsądnie aspiruje do tego, aby każdy kandydat, który podejmie się nauki, znalazł dla siebie miejsce na rynku pracy. W przypadku takich zawodów brak wakatów spowodowany przesyceniem wiąże się bowiem z kolejnymi kosztami, ponieważ bezrobocie stanowi bez wątpienia obciążenie społeczne dla całego społeczeństwa. Mając na uwadze, że Państwo nie ma możliwości ustalenia, ilu absolwentów może próbować opuścić rynek lokalny i szukać pracy za granicą, Trybunał nie może uznać za nierozsądne faktu, że Państwo zachowuje ostrożność i w konsekwencji opiera swoją politykę na założeniu, że znaczny ich odsetek pozostanie w kraju i tam będzie szukać zatrudnienia. W ocenie Trybunału drugie kryterium jest więc również proporcjonalne.

57. Wreszcie Trybunał zauważa, że skarżącym nie odmówiono prawa do ubiegania się o przyjęcie na jakikolwiek inny kierunek, który mógłby ich zainteresować (zob. na zasadzie *mutatis mutandis*, *Lukach*, (dec.) op. cit.) oraz w zakresie którego posiedli wymagane kwalifikacje. Skarżącym nie odmówiono również możliwości odbywania studiów za granicą zgodnie z ich ewentualną chęcią budowania tam kariery. Biorąc pod uwagę, że nie wydaje się, aby istniał limit podejść kandydata do testu, skarżący wciąż mają możliwość zdania go i dostania się na preferowany przez siebie kierunek.

58. Podsumowując, Trybunał uważa, że przyjęte środki nie były nieproporcjonalne oraz że stosując je Państwo nie wykroczyło poza swój margines oceny.

59. Należy zatem stwierdzić, że nie doszło do naruszenia postanowień art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji.

(b) Zastosowanie do niniejszej sprawy w odniesieniu do pana Marcuzzo, ósmego skarżącego

60. Choć można stwierdzić, że skarga ósmego skarżącego wykracza poza zakres skargi rozpatrzonej powyżej, ponieważ podnosi on zarzut, iż musiał ponownie podejść do egzaminu wstępnego po skreśleniu z listy studentów po ośmioletniej nieobecności, Trybunał zauważa, iż nie podniesiono zarzutu nieprzewidywalności tego środka. Trybunał uważa, że nie jest nierozsądne wydalenie ze studiów studenta, który przez osiem kolejnych lat nie podchodził do egzaminów, szczególnie zważywszy na fakt, że do przedmiotowego kierunku studiów zastosowanie ma zasada *numerus clausus*. W konsekwencji Trybunał uznaje, że środek ten realizował uprawniony cel i – w świetle upoważnienia Państwa do

regulowania prawa do nauki – był proporcjonalny. W istocie, umożliwił on zachowanie równowagi między interesami skarżącego z jednej strony a interesami innych osób pragnących podjąć studia na tym samym kierunku oraz całej społeczności z drugiej strony.

61. Należy zatem stwierdzić, że nie doszło do naruszenia w odniesieniu do tej części skargi dotyczącej ósmego skarżącego.

II. ZARZUT NARUSZENIA ART. 6 KONWENCJI

62. Pierwsza skarżąca zarzuciła, że postępowania, a w szczególności ich wyniki, były niesprawiedliwe oraz że sądy krajowe nie skierowały pytania prejudycjalnego do TSUE w celu upewnienia się, czy przedmiotowe środki były zgodne z prawem UE. Wskazała również na brak uzasadnienia decyzji z dnia 28 kwietnia 2009 r., ponieważ nie odniesiono się w niej do wszystkich przedstawionych przez nią argumentów. Skarżąca odwołała się do art. 6 § 1 Konwencji, który we właściwym zakresie stanowi, co następuje:

> „1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (...)."

63. Trybunał zauważa, że pierwsza skarżąca, wnosząc specjalną skargę do Prezydenta Republiki w 2007 r., nie wszczęła postępowania sądowego wchodzącego w zakres stosowania art. 6 Konwencji (zob. *Nardella przeciwko Włochom* (dec.), skarga nr 45814/99, ETPC 1999-VII, oraz *Nasalli Rocca* (dec.), op. cit.), w związku z czym przepis ten nie ma zastosowania.

64. Należy zatem stwierdzić, że skarga ta nie mieści się w właściwości rzeczowej postanowień Konwencji w rozumieniu art. 35 § 3 i musi zostać odrzucona na mocy art. 35 § 4 Konwencji.

III. ZARZUT NARUSZENIA ART. 14 KONWENCJI

65. Skarżący (z wyjątkiem pierwszej skarżącej) podnieśli, że spotkali się z dyskryminacją niezgodną z art. 14, który stanowi, co następuje:

> „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."

66. Skarżący stwierdzili, że kandydaci, którzy dopiero ukończyli szkołę, mają większe szanse na zdanie egzaminów opartych na wiedzy, w szczególności opracowanych w oparciu o programy nauczania w szkole średniej, i z tego względu system dyskryminuje ze względu na wiek.

67. Trybunał zauważa, że uczelnia wyższa jest instytucją opartą na wiedzy, w związku z czym nie można uznać ustanawiania egzaminów opartych na wiedzy za nierozsądne lub arbitralne. Ponadto nie wykazano, że dla osób starszych zdanie egzaminu było trudniejsze. Skarga jest więc niepoparta dowodami. Wreszcie Trybunał stwierdza, że subiektywne odczucie skarżącego dotyczące egzaminu nie może samo w sobie stanowić problemu na gruncie art. 14.

68. Należy zatem stwierdzić, że skarga ta jest w sposób oczywisty nieuzasadniona i że należy ją oddalić zgodnie z postanowieniami art. 35 § 3 i 4 Konwencji.

W ZWIĄZKU Z POWYŻSZYM TRYBUNAŁ

1. *Uznaje* – jednomyślnie – skargi dotyczące art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji za dopuszczalne, a pozostałą część skarg za niedopuszczalną;

2. *Orzeka* – sześcioma głosami do jednego – że nie doszło do naruszenia art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji;

3. *Orzeka* – jednomyślnie – że nie doszło do naruszenia art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji w odniesieniu do dodatkowej skargi ósmego skarżącego.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono pisemnie dnia 2 kwietnia 2013 r., zgodnie z art. 77 § 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Françoise Elens-Passos	Danutė Jočienė
Zastępca Kanclerza	Przewodnicząca

Zgodnie z treścią art. 45 § 2 Konwencji oraz art. 74 § 2 Regulaminu Trybunału, do niniejszego wyroku załączona zostaje częściowo odrębna opinia Sędziego Pinto de Albuquerque.

D.J.
F.E.P.

ZAŁĄCZNIK

Nr skargi	Data wniesienia	Imię i nazwisko, data urodzenia, miejsce zamieszkania
		Claudia TARANTINO
		22/07/1988
		Palermo
25851/09	18/05/2009	
		Giuseppe REITANO
		30/01/1973
		Katania
29284/09	02/11/2009	
		Laura AZIZ
		22/10/1985
		Mediolan
		Maurizio BRANCADORI
		01/06/1966
		Macerata
		Massimo CROSIA
		21/01/1969
		Piacenza
		Massimo FILETTI
		11/12/1967
		Katania
		Pasqualino LA MELA
		24/04/1969
		Katania
		Carmelo MARCUZZO
		23/11/1974
		Syrakuzy
64090/09	16/11/2009	

ZDANIE CZĘŚCIOWO ODRĘBNE: SĘDZIA PINTO DE ALBUQUERQUE

Sprawa *Tarantino i Inni* dotyczy systemu opartego na zasadzie *numerus clausus*, wprowadzonego przez Państwo w odniesieniu do uzyskiwania dostępu do studiów na państwowych i prywatnych uczelniach wyższych na kierunkach takich jak stomatologia czy medycyna. Spór toczy się wokół nieproporcjonalnych kryteriów stosowanych przez pozwany Rząd na potrzeby regulacji *numerus clausus*, ale u podstaw problemu proporcjonalności leżą kwestie fundamentalne, takie jak zakres i skutki prawa do wyższego wykształcenia oraz margines oceny Państw-Stron Konwencji w obszarze regulowania szkolnictwa wyższego. Z całym szacunkiem, nie mogę zgodzić się z większością, ponieważ uważam, że kryteria zastosowane przez pozwane Państwo były nieproporcjonalne. W odniesieniu do pozostałych zarzutów skarżących, jestem tego samego zdania, co większość.

Wykształcenie wyższe jako prawo człowieka

Prawo do wykształcenia wyższego jest prawem człowieka. Mimo formy przeczącej art. 2 Protokołu nr 1, Państwa Strony mają obowiązek pozytywny nie tylko zapewnienia dostępu do istniejących szkół i placówek edukacyjnych oraz do oficjalnego uznawania ukończonych studiów[1], ale również promowania dostępu do edukacji dla każdego dziecka poprzez – jeżeli to konieczne – tworzenie dodatkowych możliwości edukacyjnych. To szerokie zobowiązanie międzynarodowe wspiera również art. 28 Konwencji ONZ o prawach dziecka (193 Państwa Strony, w tym pozwane Państwo, które ratyfikowało ją bez zastrzeżeń w 1991 r.), w związku z art. 26 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz art. 13 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (160 Państw Stron, w tym pozwane Państwo, które ratyfikowało go bez zastrzeżeń w 1978 r.)[2]. Obowiązek Państw Stron odpowiada prawu człowieka do nauki w ramach

[1] „*Sprawa dotycząca niektórych aspektów ustaw poświęconych użyciu języków w edukacji w Belgii" przeciwko Belgii* (Przedmiot sprawy), tzw. *Belgijska Sprawa Językowa*, skargi nr 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 i 2126/64, 23 lipca 1968 r., s. 85, § 42, Seria A, nr 6.

[2] Zob. również Komentarz Ogólny nr 13 Komitetu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych dotyczące prawa do edukacji, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 grudnia 1999 r., paragraf 6, podkreślający, że „funkcjonujące instytucje i programy edukacyjne muszą być dostępne w wystarczającej liczbie w ramach jurysdykcji Państwa Strony", co implikuje wzmocnione zobowiązanie do tworzenia instytucji i organizowania programów, jeżeli ich oferta jest niewystarczająca. Co więcej, w społeczeństwie demokratycznym prawo do nauki, które jest niezbędne do promowania praw człowieka, odgrywa tak fundamentalną rolę, że restrykcyjna interpretacja pierwszego zdania art. 2 Protokołu nr 1 nie byłaby zgodna z celem czy założeniem tego przepisu (zob. *Leyla Şahin przeciwko Turcji* [Wielka Izba], skarga nr 44774/98, § 137, ETPC 2005-XI).

systemu edukacji publicznej[3], w tym na państwowych uczelniach wyższych[4].

Państwa Strony mają możliwość regulowania dostępu do edukacji oraz *a fortiori* do studiów wyższych[5], ale regulacje te podlegają nadzorowi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Trybunał), np. w przypadku odmowy przyjęcia na uczelnię ze względu na brak terminowego udowodnienia szczególnych wymagań[6]; odmowy ponownego przyjęcia studenta, aby powtórzył on pierwszy rok studiów wyższych z uwagi na fakt, że nie zdał egzaminów kończących pierwszy rok i był często nieobecny na zajęciach obowiązkowych[7], zawieszenia lub wydalenia z uniwersytetu lub podobnej instytucji szkolnictwa wyższego[8], anulowania wyników egzaminu wstępnego[9] czy zakazu podejścia do egzaminu lub przymusowego przerwania studiów spowodowanego wykonaniem kary więzienia[10].

Ze względu na fakt, że w zakres prawa do nauki wchodzi swoboda oferowania kształcenia, art. 2 Protokołu nr 1 obejmuje również prawo do tworzenia i prowadzenia prywatnych szkół i uczelni wyższych[11]. Choć prawo to nie nakłada na Państwo obowiązku pozytywnego finansowania prywatnych szkół i uczelni[12], implikuje ono negatywny obowiązek

---

[3] *Campbell i Cosans*, 25 lutego 1982 r. Seria A, nr 48, § 33; oraz *Timishev przeciwko R*osji, skargi nr 57762/00 oraz 55974/00, § 63-67, 13 grudnia 2005 r., ETPC 2005-XII.

[4] *Leyla Sahin*, op. cit., § 137. Zob. również paragraf 17 Komentarza Ogólnego nr 13 Komitetu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, op. cit.: „Edukacja wyższa obejmuje elementy dostępności, osiągalności, akceptowalności i adaptacyjności, które są wspólne dla edukacji we wszystkich formach i na wszystkich szczeblach".

[5] *Leyla-Sahin*, op. cit., § 136.

[6] *Lukach przeciwko Rosji* (Dec.), skarga nr 48041/99, 16 listopada 1999 r.

[7] *X przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 8844/80, decyzja Komisji z dnia 9 grudnia 1980 r., DR 23.

[8] *Irfan Temel i Inni przeciwko Turcji*, skarga nr 36458/02, 3 marca 2009 r., *Yanasik przeciwko Turcji*, skarga nr 14524/89, decyzja Komisji z dnia 6 stycznia 1993 r., DR 74; oraz *Sulak przeciwko Turcji*, skarga nr 24515/94, decyzja Komisji z dnia 17 stycznia 1996 r., DR 87-A

[9] *Mursel Eren przeciwko Turcji*, skarga nr 60856/00, 7 lutego 2006 r., ETPC 2006-II.

[10] *Georgiou przeciwko Grecji* (decyzja), skarga nr 45138/98, 13 stycznia 2000 r., oraz *Durmaz, Isik, Unutmaz i Sezal przeciwko Turcji* (decyzja), skargi nr 46506/99, 46569/99, 46570/99 i 46939/99, 4 września 2001 r.

[11] *Costello-Roberts przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 25 marca 1993 r., Seria A, nr 247, § 27, oraz *Kjeldsen i Inni przeciwko Danii*, 7 grudnia 1976 r., Seria A, nr 23, § 50. Zob. również art. 13 ust. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, który potwierdza „wolność osób i instytucji do tworzenia i prowadzenia zakładów oświatowych" przy założeniu, że instytucje te przestrzegają zasad wskazanych w art. 13 (1) i niektórych wymogów minimalnych.

[12] *Verein Gemeinsam Lernen przeciwko Austrii*, skarga nr 23419/94, decyzja Komisji z dnia 6 września 1995 r., DR 82-A, w sprawie finansowania prywatnych szkół świeckich oraz, wcześniej, *X. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 7527/76, DR 11, decyzja Komisji z dnia 5 lipca 1977 r., oraz *X. i Y. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 9461/81, decyzja Komisji z dnia 7 grudnia 1982 r., DR 31, w sprawie

niedyskryminowania prywatnych szkół i uczelni, oznaczający zakaz wprowadzania w odniesieniu do nich nieuzasadnionych przeszkód, ograniczeń czy zakazów, które nie dotyczą szkół i uczelni państwowych.

Margines oceny Państwa w zakresie regulowania szkolnictwa wyższego

Rządy cieszą się pewną swobodą w zakresie korzystania z uprawnień regulacyjnych w obszarze szkół państwowych[13]. Państwa Strony mogą wprowadzić obowiązkowy okres uczęszczania do szkoły państwowej[14], przy czym szkoły państwowe są zobowiązane do nauczania w językach narodowych[15], przekazywania wiedzy w sposób obiektywny, krytyczny i pluralistyczny[16], a także organizowania zajęć na zasadach niedyskryminacyjnych[17] i tworzenia bezpiecznego otoczenia wolnego od wszelkich form złego traktowania[18].

Rządy nie mogą sprawować takiej samej kontroli nad szkołami prywatnymi, jak nad szkołami państwowymi. Podczas gdy szkoły publiczne cieszą się pewnym stopniem autonomii instytucjonalnej, zgodnym z polityką edukacyjną każdego Państwa, szkoły prywatne muszą dysponować większym zakresem autonomii. Autonomia instytucjonalna obejmuje przynajmniej opracowywanie programu nauczania oraz kontrolę nad przyjmowaniem, oceną, zawieszaniem i wydalaniem studentów, rekrutacją i awansowaniem nauczycieli akademickich i pracowników administracyjnych oraz nad budżetem i organizacją finansową danej instytucji[19]. Jako

---

finansowania prywatnych szkół wyznaniowych. Zob. również paragraf 54 Komentarza Ogólnego nr 13 Komitetu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, op. cit.

[13] *Lautsi przeciwko Włochom* (Wielka Izba), skarga nr 30814/06, 18 marca 2011 r., ETPC 2011.

[14] *Konrad przeciwko Niemcom* (decyzja), skarga nr 35504/03, 11 września 2006 r., ETPC 2006-XIII.

[15] *Cypr przeciwko Turcji* (Wielka Izba), skarga nr 25781/94, §§ 273-280, 10 maja 2001 r., ETPC 2001-IV.

[16] *Folgerø i Inni przeciwko Norwegii* (Wielka Izba), skarga nr 15472/02, 29 czerwca 2007 r., ETPC 2007-III; *Hasan i Eylem Zengin przeciwko Turcji*, nr 14448/04, 9 października 2007 r.; oraz *Kjeldsen i Inni*, op. cit., § 50. Zob. również Komentarz Ogólny nr 13 Komitetu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, op. cit., paragraf 28, który dotyczy nauczania w „sposób bezstronny i obiektywny, przy poszanowaniu wolności opinii, sumienia i wypowiedzi", oraz *Keyishian przeciwko Radzie Regentów*, 385 US 589 (1967), oraz inspirujące słowa sędziego Brennana na temat wolności akademickiej: „*Nasz naród z głębokim oddaniem chroni wolność akademicką, która ma najwyższą wartość dla nas wszystkich, nie tylko dla zainteresowanych nauczycieli".*

[17] *D.H. i Inni przeciwko Republice Czeskiej*, [Wielka Izba], skarga nr 57325/00, 13 listopada 2007 r., ETPC 2007-IV, oraz paragrafy 31-34 i 59 Komentarza Ogólnego nr 13 Komitetu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, op. cit.

[18] *Campbell i Cosans*, op. cit., § 41.

[19] Zob. Deklaracja Lizbońska Europejskiego Stowarzyszenia Uniwersytetów z 2009 r., która wymaga, aby „wszystkie uczelnie określiły i wypełniały swoją misję, i aby tym samym kolektywnie spełniały potrzeby poszczególnych krajów i całej Europy". W świetle

kluczowa gwarancja wolności akademickiej, autonomia instytucjonalna stanowi jednocześnie zabezpieczenie wolności oferowania kształcenia oraz prawa do nauki[20]. Jeżeli Rząd lub inny organ publiczny ingeruje w regulacje dotyczące któregokolwiek z tych aspektów, czy to poprzez wprowadzenie *a priori* pewnych zasad czy też unieważnienie *a posteriori* zasad lub decyzji zaaprobowanych przez szkoły prywatne, interwencja ta musi być zgodna z surowymi wymogami konieczności i proporcjonalności[21]. Margines oceny Państw-Stron jest więc szerszy w przypadku regulowania szkół

---

tej misji, autonomia instytucjonalna powinna obejmować „autonomię akademicką (programy nauczania, badania i programy), autonomię finansową (finansowanie ryczałtowe), autonomię organizacyjną (struktura uniwersytetu) oraz autonomię w zakresie zatrudnienia (odpowiadanie za rekrutację, wynagrodzenia i awanse)". Podobnie paragraf 40 Komentarza Ogólnego nr 13 Komitetu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, op. cit., stanowi: „Do korzystania z wolności akademickiej niezbędna jest autonomia instytucji szkolnictwa wyższego. Autonomia oznacza taki stopień samorządności, jaki jest potrzebny instytucjom szkolnictwa wyższego do skutecznego podejmowania decyzji związanych z ich działalnością akademicką, normami, zarządzeniem i czynnościami powiązanymi". Na temat instytucjonalnej autonomii uczelni wyższych zob. również opinię sędziego Powella na temat wrażliwej pod względem rasowym polityki przyjmowania w sprawie *Regenci Uniwersytetu Kalifornijskiego przeciwko Bakke'owi*, 438 US 265, 312 (1978), opinię sędziego Stevensa na temat polityki uczelni odmawiającej studentom wykorzystywania wyposażenia kampusu do celów religijnych w sprawie *Widmar przeciwko Vincentowi*, 454 US 263, 278 (1981), opinię sędziego Stevensa dla jednomyślnego sądu na temat prawa do odmówienia ponownego przyjęcia studenta po niezaliczeniu przez niego niektórych egzaminów w sprawie *Regenci Uniwersytetu Michigan przeciwko Ewingowi*, 474 US 214 (1985), opinię sędziego Soutera, z którą zgodzili się sędziowie Stevens i Breyer, na temat obowiązkowych opłat na rzecz finansowania działań organizacji studenckich w sprawie *Rada Regentów Uniwersytetu Wisconsin przeciwko* Southworth, 529 US 217 (2000), oraz opinię sędziego O'Connora na temat programu kompensującego dyskryminację rasową w sprawie *Grutter przeciwko Bollingerowi*, 539 US 306, 329 (2003).

[20] W tym względzie, zasada autonomii instytucjonalnej uczelni wyższych służy zarówno do interpretacji oraz stosowania przepisów, jak i do rozstrzygania sporów między rządami, uczelniami, nauczycielami, personelem administracyjnym i studentami.

[21] Po pierwsze, ingerencja musi być przewidziana w prawie. Po drugie, ingerencja musi być konieczna, tj. adekwatnie zaspokaja daną „potrzebę społeczną" (interesy społeczne oraz prawa i wolności innych osób) oraz nie wykracza poza to, co jest konieczne dla zaspokojenia wspomnianej „potrzeby społecznej". Po trzecie, ingerencja musi być proporcjonalna, czyli sprawiedliwie wyważać konkurencyjne względem siebie prawa, wolności i interesy, zapewniając przy tym poszanowanie istoty (lub minimalnego trzonu) prawa czy wolności (*Belgijska Sprawa Językowa*, op. cit., § 5, s. 32, część Prawo, I, B). Tę samą argumentację zastosowano dawno w sprawie *Dartmouth College przeciwko Woodwardowi*, 17 US 518 (1819). W wyroku w sprawie *Hochschulurteil* (BVerfGE 35, 79) niemiecki Trybunał Konstytucyjny również orzekł, że wolność akademicka może zostać ograniczona jedynie w celu ochrony innych wartości konstytucyjnych. W swoim wyroku z dnia 11 września 2007 r. (sprawa C-76/05), Europejski Trybunał Sprawiedliwości (TSUE) potwierdził, że zajęcia prowadzone przez placówki edukacyjne finansowane zasadniczo ze środków prywatnych, zwłaszcza przez studentów i ich rodziców, stanowią usługi w rozumieniu TFUE, a wszelkie ograniczenia w zakresie dostępu do szkół prywatnych w innym Państwie Członkowskim muszą być uzasadnione.

państwowych i węższy w zakresie regulacji dotyczących szkół prywatnych. Jeszcze węższy margines oceny przysługuje *a fortiori* w odniesieniu do szkolnictwa wyższego, w przypadku którego autonomia instytucjonalna odgrywa zasadniczą rolę[22]. W im większym stopniu Państwo finansuje jednak szkoły i uczelnie prywatne, tym szerszy jest jego margines oceny.

Zastosowanie standardów Konwencji do niniejszej sprawy

Rząd Włoski wprowadził *numerus clausus* w zakresie uzyskiwania dostępu do studiów medycznych i stomatologicznych na uczelniach państwowych i prywatnych w oparciu o dwa kryteria: możliwości w zakresie liczby kształconych studentów i potencjał zasobów uczelni oraz zapotrzebowanie społeczeństwa na przedstawicieli danego zawodu. W rzeczywistości drugie kryterium dotyczy potrzeb krajowego publicznego sektora zdrowia. Kryteria te są wynikiem pracy grupy zadaniowej, w której skład wchodzą m.in. przedstawiciele Krajowej Federacji Lekarzy oraz Izby Lekarskiej i Dentystycznej. Liczba miejsc na poszczególnych uczelniach jest ustalana regionalnie. Wzrost liczny miejsc przypisanych do jednej uczelni równoważy się poprzez zmniejszenie liczby miejsc dostępnych na innych uczelniach w tym samym regionie.

Pierwsze kryterium pozwany Rząd uzasadnia potrzebą zapewnienia wysokiej jakości kształcenia na uczelniach wyższych oraz wysokiego stopnia profesjonalizmu na zajęciach z zakresu medycyny i stomatologii, tj. zagwarantowania równowagi między liczbą studentów a nauczycieli akademickich, racjonalnego wykorzystania zasobów materialnych oraz kontrolowanego dostępu do staży w szpitalach publicznych oraz, następnie, do rynku pracy. *Numerus clausus* przedstawia się więc jako magiczny sposób na uniknięcie zatłoczenia budynków uczelni przy zbyt małej liczbie wykładowców i zbyt wielu studentach, którzy nie mieliby w takiej sytuacji szansy na zdobycie umiejętności praktycznych przed wkroczeniem na rynek pracy.

Drugie kryterium pozwany Rząd uważa za odpowiadające celowi uniknięcia nadmiernych wydatków publicznych zarówno obecnie, jak i w przyszłości, ponieważ kształcenie i szkolenie lekarzy i dentystów wiąże się ze znacznymi kosztami ponoszonymi przez obecne pokolenie, a przesycenie rynku pracy w przyszłości generowałoby dalsze wydatki spowodowane opłatami socjalnymi powiązanymi z bezrobociem.

Niestety oba te kryteria są bezpodstawne, ponieważ odnoszą się raczej do fikcji niż do rzeczywistości.

---

[22] Podkreślenie „kluczowej wagi autonomii instytucjonalnej, z zastrzeżeniem, że niesie ona ze sobą dużą odpowiedzialność" w ramach Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, zob. raport Europejskiego Stowarzyszenia na Rzecz Zapewniania Jakości w Szkolnictwie Wyższym (ENQA) dotyczący „Norm i wytycznych w zakresie zapewniania jakości w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego", trzecia edycja, 2009, Helsinki, s. 11.

Możliwości w zakresie liczby kształconych studentów i potencjał zasobów uczelni wyższych jako kryterium *numerus clausus*

Pozwany Rząd nie przedłożył Trybunałowi żadnych danych dotyczących możliwości w zakresie liczby kształconych studentów i potencjału zasobów uczelni wyższych, które mogłyby uzasadniać wprowadzenie *numerus clausus* w latach 2007-2009. Rząd nie przedstawił również żadnych powodów zastosowania *numerus clausus* w odniesieniu do uczelni prywatnych.

Ministerialne postanowienia dotyczące *numerus clausus* nie opierają się na żadnych argumentach technicznych, a wynikają z decyzji uznaniowych[23]. Po prostu nie ma obiektywnych podstaw tego politycznego wyboru, który jest pozbawiony jakichkolwiek empirycznie ugruntowanych założeń.

Co gorsze, kryterium to nie uwzględnia faktu, że prywatne uczelnie wyższe we Włoszech są w znacznym stopniu niezależne od finansowania ze strony Państwa, w związku z czym mogłyby zwiększyć liczbę przyjmowanych osób na własny koszt. Jak wyjaśniono powyżej, pozwanemu Rządowi przysługuje bardzo wąski margines oceny w zakresie wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń wiążących prywatne uczelnie wyższe[24], a Trybunałowi nie wskazano żadnego ważnego powodu, który mógłby uzasadniać tak poważną ingerencję w prawo do tworzenia prywatnych uczelni i w ich autonomię instytucjonalną. Prywatne uczelnie wyższe we Włoszech mają więc prawo ustanawiania własnych limitów miejsc przy uwzględnieniu swoich zasobów ludzkich, materialnych i finansowych. Innymi słowy, zasada *numerus clausus* nałożona przez Państwo na prywatne uczelnie wyższe istotnie koliduje z wolnością do oferowania edukacji w zakresie, w jakim odbiera uczelniom prywatnym, które dysponują odpowiednią infrastrukturą materialną i kadrą, możliwość zwiększenia liczby miejsc na własny koszt, jak również z prawem do nauki,

[23] Rząd nie poczuwa się w obowiązku do przyjmowania nawet liczb podawanych przez każdą uczelnię w odniesieniu do jej możliwości w zakresie liczby przyjmowanych studentów (zob. przykład podany przez włoski Urząd Ochrony Konkurencji i Rynku w raporcie z dnia 21 kwietnia 2009 r., w którym odnosi się on do *scelte di opportunità* oraz *dalle risposte dei ministeri non emergono le motivazioni technique concernenti tale riduzione*).

[24] Nie wyklucza to, a wręcz zobowiązuje do rygorystycznej oceny jakości uczelni wyższych, w tym uczelni prywatnych, zgodnie np. z ogólnymi wytycznymi z Deklaracji z Grazu Europejskiego Stowarzyszenia Uniwersytetów z 2003 r., „Kodeksu Dobrych Praktyk" Europejskiego Konsorcjum ds. Akredytacji z 2004 r. czy „Norm i wytycznych w zakresie zapewniania jakości w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego" opracowanych przez Europejskie Stowarzyszenie na Rzecz Zapewniania Jakości w Szkolnictwie Wyższym (ENQA) we współpracy z Europejskim Stowarzyszeniem Uniwersytetów (EUA), Europejskim Stowarzyszeniem Instytucji Szkolnictwa Wyższego (EURASHE) oraz Krajowymi Związkami Studentów w Europie (ESIB), zatwierdzonymi przez ministrów edukacji Państw-sygnatariuszy Procesu Bolońskiego na spotkaniu w Bergen w maju 2005 r.

ponieważ uniemożliwia dostanie się na studia osobom, które są gotowe pokryć ich koszt z własnej kieszeni[25]. Kwestionowany system *numerus clausus* należy więc uznać za nieproporcjonalny już po przeanalizowaniu pierwszego kryterium stosowanego przez pozwany Rząd.

Zapotrzebowanie społeczeństwa na przedstawicieli danej profesji jako kryterium *numerus clausus*

Pozwany Rząd interpretuje zapotrzebowanie społeczeństwa jako zapotrzebowanie włoskiego publicznego sektora zdrowia. Kryterium to zwiększa nieproporcjonalność ingerencji pozwanego Państwa w prawo do nauki, ponieważ nie uwzględnia ono faktu, że włoski sektor opieki zdrowotnej obejmuje również sektor prywatny, który ma swoje własne potrzeby[26]. Pominięcie to jest szczególnie naganne w przypadku stomatologii, ponieważ większość dentystów pracuje w sektorze prywatnym[27]. Co więcej, kryterium to lekceważy fakt, że Włochy są członkiem większego rynku usług zdrowotnych, tj. Unii Europejskiej, w ramach której specjaliści mogą swobodnie się przemieszczać i pracować[28].

---

[25] Właśnie taki argument przedstawił Trybunał w *Belgijskiej Sprawie Językowej*, op. cit., § 7 części Prawo, II, 7, s. 42. Jeden ze skarżących podniósł, że jego prawo do nauki zostało naruszone, ponieważ w regionie niderlandzkojęzycznym, w którym obecna była mniejszość francuskojęzyczna, funkcjonowały jedynie niderlandzkojęzyczne szkoły państwowe, nie było zaś francuskojęzycznych szkół publicznych. Trybunał odrzucił ten zarzut dlatego, że nic nie wzbraniało skarżącemu zapisania się na własny koszt do jednej z prywatnych szkół francuskojęzycznych, które istniały we wspomnianym regionie niderlandzkojęzycznym.

[26] Bardzo mało prawdopodobne jest, aby możliwe było dokonanie rygorystycznej i obiektywnej oceny zapotrzebowania rynku świadczeń zdrowotnych, szczególnie przy wzięciu pod uwagę potrzeb sektora prywatnego we wszystkich aspektach.

[27] Jak podkreślił włoski Urząd Ochrony Konkurencji i Rynku w swoim raporcie z 21 kwietnia 2009 r., „*la massima parte delle prestazioni odontoiatriche in Italia non viene fornita dagli odontoiatri del Sistema Sanitario Nazionale…, ma privatamente, ossia dagli odontoiatri liberi professionisti*". To samo można stwierdzić w przypadku architektów, lekarzy weterynarii czy pielęgniarek.

[28] W swoim wyroku z dnia 13 lutego 1985 r. (sprawa 293/83) TSUE po raz pierwszy orzekł, że kandydat na studia na akademii sztuk pięknych ma prawo dostępu do edukacji niezależnie od wszelkich dowodów, że może on korzystać z innych praw na mocy Traktatu. W swoim wyroku z dnia 27 stycznia 1986 r. (sprawa 24/86) TSUE poszerzył zakres swojej właściwości poprzez stwierdzenie, że studia wyższe, na kierunkach takich jak weterynaria, wchodzą w zakres stosowania Traktatu, jeżeli egzamin końcowy zapewnia uprawnienia wymagane do wykonywania danego zawodu lub znalezienia zatrudnienia albo jeżeli dane studia zapewniają specjalne przeszkolenie i umiejętności, których student potrzebuje do wykonywania zawodu lub znalezienia zatrudnienia, nawet jeśli żadne przepisy ustawowe czy administracyjne nie nakazują zdobycia takiej wiedzy w tym celu. W swoim wyroku z dnia 12 czerwca 1986 r. (sprawy połączone 98, 162 i 258/85) TSUE stwierdził, że żadne z przepisów prawa wspólnotowego nie zobowiązuje Państw Członkowskich do ograniczenia liczby studentów przyjmowanych na kierunki medyczne poprzez wprowadzenie systemu *numerus clausus*. Niedawno, w wyroku z dnia 13 kwietnia 2010 r. (sprawa C-73/08), TSUE orzekł, że art. 18 i 21 TFUE stoją na przeszkodzie

Ponadto wspomniane kryterium w swej istocie stoi w opozycji do rozwijającego się, w oparciu o Proces Boloński[29], Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, którego celem jest nie tylko większa autonomia uczelni wyższych, za sprawą której to przede wszystkim uczelnie mają odpowiadać za zapewnianie jakości szkolnictwa wyższego[30], ale również zwiększanie udziału, szczególnie przedstawicieli grup o niedostatecznej reprezentacji, w edukacji na poziomie wyższym[31]. Dodatkowo, kryterium to stoi w sprzeczności z duchem Lizbońskiej Konwencji o uznawaniu kwalifikacji z 1997 r., która stanowi podstawę Procesu Bolońskiego[32]. W szerszej perspektywie analizowane kryterium jest sprzeczne ze zobowiązaniem Państw do zapewnienia wszystkim równego dostępu do

---

regulacji krajowej ograniczającej liczbę studentów, którzy nie są uważani za mieszkających w Belgii i którzy mogą po raz pierwszy rozpocząć studia na kierunkach medycznych i paramedycznych, chyba że sądy krajowe uznają, że regulacja ta jest uzasadniona w świetle celu, jakim jest ochrona zdrowia. Państwo Członkowskie może wykazać, że takie ryzyko zagraża zdrowiu publicznemu, jedynie na podstawie „solidnych i spójnych danych". W przypadku braku takiego ryzyka, swobodny przepływ studentów wymaga dostatecznego umożliwienia mobilnym studentom dostępu do edukacji wyższej.

[29] Odnoszę się oczywiście do procesu rozpoczętego w 1998 r. wspólną Deklarację Sorbońską w sprawie harmonizacji architektury Europejskiego systemu szkolnictwa wyższego przyjętą przez czterech ministrów edukacji – Francji, Niemiec, Włoch i Zjednoczonego Królestwa. Następnie w 1999 r. podpisano ministerialną Deklarację Bolońską. Na początku Proces ten miał na celu większą mobilność studentów między cyklami studiów wyższych (licencjackie, magisterskie, doktoranckie) oraz łatwiejsze przemieszczanie się profesjonalistów dzięki uznawaniu dyplomów. Większość założeń z Bolonii można dziś znaleźć w art. 165 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, mimo że Proces Boloński wywodzi się z procedury regionalnej współpracy międzyrządowej i nie był realizowany przez Unię w formie środka legislacyjnego.

[30] Ministerialna Deklaracja Berlińska z 2003 r., w ramach której przyjęto, że instytucje muszą być upoważnione do podejmowania decyzji dotyczących ich wewnętrznej organizacji i administracji, została wsparta wyżej wspomnianą Deklaracją Lizbońską Europejskiego Stowarzyszenia Uniwersytetów z 2009 r.

[31] Zob. Deklaracja ministerialna z Leuven/Louvain-la-Neuve oraz Deklaracja z Aarhus z 2011 r. Europejskiego Stowarzyszenia Uniwersytetów.

[32] Konwencja o uznaniu kwalifikacji związanych z uzyskaniem wyższego wykształcenia w Regionie Europejskim, tzw. Konwencja Lizbońska o uznawaniu kwalifikacji, została zatwierdzona przez Radę Europy przed rozpoczęciem Procesu Bolońskiego, ale Proces ten ujmował jej ratyfikację jako jeden ze swoich celów. W rzeczywistości uznaje się, że Konwencja Lizbońska o uznawaniu kwalifikacji jest jedynym prawnie wiążącym instrumentem całego Procesu Bolońskiego. Konwencja ta zobowiązuje Państwa Strony do uznawania kwalifikacji potwierdzonych przez inne Państwa Strony, spełniających ogólne wymogi w zakresie dostępu do edukacji wyższej w tych Państwach, na potrzeby dostępu do programów stanowiących część ich systemu szkolnictwa wyższego, chyba że możliwe jest wykazanie znacznej różnicy między ogólnymi wymogami w zakresie dostępu w Państwie Stronie, w którym uzyskano kwalifikacje, a wymogami w Państwie, w którym kwalifikacje te mają zostać uznane. Zgodnie z Raportem Wyjaśniającym, ogólną zasadą przyjętą podczas oceniania, czy istnieje znaczna różnica między dwoma danymi typami kwalifikacji, powinno być założenie, że Państwa Strony i instytucje edukacyjne „zachęca się do rozważania, tak dalece jak to możliwe, walorów poszczególnych kwalifikacji".

wyższego wykształcenia w oparciu o umiejętności, jak stanowi art. 13 ust. 2 lit. c) Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych[33] oraz art. 26 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka[34]. Najważniejszym kryterium oceny kandydatów są ich osiągnięcia, a nie potrzeby rynku. Wreszcie kryterium to jest z gruntu niesprawiedliwe, ponieważ utrudnia nowicjuszom wejście na rynek, uzasadniając to działanie domniemanym zapotrzebowaniem danego rynku. Nowicjusz może utorować sobie drogę dzięki zdolnościom i ciężkiej pracy oraz, w rezultacie, prosperować tam, gdzie innym się to nie udaje. Tak naprawdę nieszczęśliwą praktyczną konsekwencją obowiązującego systemu *numerus clausus* jest ograniczenie konkurencji między profesjonalistami w służbie zdrowia oraz utrzymanie sztywnego i nieefektywnego rynku, zależnego of oferty Państwa lub usług o sztucznie wysokich cenach[35]. Konsekwencja ta zmusza potencjalnych studentów – przynajmniej tych, którzy mają na to wystarczające środki – do studiowania za granicą[36].

Arbitralność systemu prawnego w stosowanej praktyce wynika z prostego faktu, że nie służy żadnemu praktycznemu celowi poza zapewnianiem korzyści dla profesjonalistów pracujących już w służbie zdrowia. Najlepszym tego dowodem jest udział stowarzyszeń zawodowych w pracach grupy zadaniowej, która omawia i opracowuje limity przyjęć, co stanowi ewidentny przykład konfliktu interesów[37].

Podsumowanie

Odwołując się do oświadczenia członków południowoafrykańskiego środowiska akademickiego przeciwko restrykcyjnej polityce przyjmowania, sędzia Frankfurter stwierdził, że „*Zadaniem uczelni jest zapewnienie atmosfery najbardziej sprzyjającej spekulowaniu, prowadzeniu doświadczeń*

[33] Zob. również Komentarz Ogólny nr 13 Komitetu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, op. cit.: „Zgodnie z art. 13 ust. 2 lit. c) wykształcenie wyższe nie ma być „ogólnie dostępne", ale jedynie dostępne „w oparciu o zdolności". „Zdolności" poszczególnych osób należy oceniać w świetle ich wiedzy fachowej i doświadczenia".

[34] Artykuł ten odnosi się do „zalet", a nie do „zdolności" kandydatów, ale znaczenie jest takie samo: „studia wyższe są dostępne dla wszystkich na zasadzie równości w zależności od zalet osobistych".

[35] Nie jest to moja diagnoza. Jest to wynik szczegółowego raportu włoskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Rynku z dnia 21 kwietnia 2009 r.

[36] Na temat sytuacji włoskich studentów, którzy nie zdecydowali się na studia za granicą, w tym niepewności finansowej jako przeszkodzie uniemożliwiającej podjęcie takich studiów w latach 2009/2010, zob. Agencja Wykonawcza do spraw Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego, „Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego w 2012 r.: Raport dotyczący wdrażania Procesu Bolońskiego" [*The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report*], 2012, Bruksela, s. 167-168.

[37] Jak podkreślił również włoski Urząd Ochrony Konkurencji i Rynku w wyżej wspomnianym raporcie, odnosząc się do tej sytuacji w następujący sposób: „*perplessità sotto il profilo concorrenziale… potrebbe essere intrinsecamente portatore di interessi confliggenti*".

i tworzeniu. Jest to atmosfera, w której dominują „cztery niezbędne wolności" uczelni wyższej – samodzielne decydowanie, w oparciu o względy naukowe, o tym, kto może nauczać, czego można nauczać, jak należy tego uczyć oraz kto może zostać przyjęty na studia."[38] Innymi słowy, autonomia instytucjonalna jest warunkiem niezbędnym z punktu widzenia wolności zawodowej do oferowania edukacji wyższej oraz prawa jednostki do wyższego wykształcenia.

Zarówno pod względem formy jak i zastosowania w praktyce kryteria ustanowione przez pozwany Rząd na potrzeby systemu *numerus clausus* okazały się bezpodstawne, a nawet arbitralne, w świetle wyżej wspomnianych praw i wolności. W związku z powyższym uznać należy, że ingerencja w prawo skarżącego do nauki była nieproporcjonalna oraz że doszło do naruszenia art. 2 Protokołu nr 1.

[38] W swoim słynnym zgodnym zdaniu w sprawie *Sweezy przeciwko New Hampshire*, 354 US 234 (1957).