



MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

Warszawa, 23.09 - 2013 r.

Sygn. akt SK 29/13
DP-0235-2/1366/13/MS

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wol. data	23. 09. 2013
L.dz.	L.zał.

Pan
Andrzej Rzepliński
Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Stanisław Paweł Iwona

W nawiązaniu do pisma z 12 czerwca br. dotyczącego połączonych skarg o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty oraz przepisu § 99 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych, wnoszę o uznanie, iż zaskarżone przepisy są zgodne z wzorcami kontroli wskazanymi w skargach.

UZASADNIENIE

Podstawą skierowania do Trybunału 18 skarg konstytucyjnych były niżej opisane, wspólne dla wszystkich skarg okoliczności:

Dnia maja 2011 r. Skarżący, uczniowie liceów ogólnokształcących, zdawali

egzamin maturalny pisemny z _____ na poziomie rozszerzonym. W toku egzaminu nie stwierdzono zakłóceń w jego przebiegu. Arkusze egzaminacyjne Skarżących zostały przesłane do Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Ł _____ celem ich sprawdzenia i oceny.

W czerwcu Skarżący otrzymali informację o unieważnieniu egzaminu, na poziomie rozszerzonym. Ww. informację przekazali im dyrektorzy liceów; uczynili to ustnie, na podstawie adresowanych do nich pism Dyrektora OKE w Ł _____ z dnia _____ czerwca 2011 r. stwierdzających, że wobec „niesamodzielnej pracy w arkuszach z _____, w porozumieniu z Dyrektorem Centralnej Komisji Egzaminacyjnej” unieważnia on egzamin maturalny z _____ na poziomie rozszerzonym”. W przytoczonych pismach, oprócz zobowiązania dyrektorów do poinformowania abiturientów o unieważnieniu egzaminu zawarto pouczenie o możliwości przystąpienia do części pisemnej egzaminu maturalnego z _____ w kolejnych sesjach egzaminacyjnych, od sesji wiosennej 2011/2012 poczynając. Skarżący odwołali się od unieważnienia ich egzaminów do _____ ich zdaniem organu wyższej instancji - Ministra Edukacji Narodowej, który nie rozpatrzył odwołania. Wzywali oni także, powołując się na art. 52 § 3 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dyrektora Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Ł _____ do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie decyzji o unieważnieniu. Dyrektor OKE nie zmienił swojego stanowiska, wskazując iż unieważnienie prac maturalnych poprzedzała ich gruntowna analiza przez uprawnione do tego osoby.

Skarżący podkreślają, iż nie udostępniono im protokołów, czy innej dokumentacji dotyczącej sprawdzania prac maturalnych; nie uzyskali też wglądu do prac maturalnych innych osób, których prace zostały unieważnione. Niezależnie od przedsięwziętych wyżej środków zmierzających do podważenia decyzji o unieważnieniu, Skarżący złożyli skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł _____ kwalifikując unieważnienie jako akt z zakresu administracji publicznej. Skargi zostały odrzucone z tego powodu, iż - w ocenie Sądu - unieważnienie egzaminu jest wynikiem egzaminu, nie będąc zatem

aktem administracyjnym. W konsekwencji, biorąc pod uwagę treść art. 9c ust. 2a ustawy oświatowej, skarga na unieważnienie nie mogła być uznana za dopuszczalną. Wzmiankowany przepis wprost wyklucza skargę do sądu administracyjnego na wynik egzaminu.

Oddalone zostały również skargi kasacyjne do NSA, który uznał za zasadną argumentację zaprezentowaną przez WSA w Ł.

Skarżący na tle powyższego stanu faktycznego wywodzą zarzuty niezgodności z Konstytucją art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty (dalej jako „ustawa oświatowa”) i § 99 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (dalej jako „rozporządzenie”).

Skarżący w pierwszej kolejności zakwestionowali art. 9c ust. 2a ustawy oświatowej ze względu na sformułowany wprost w tym przepisie zakaz wnoszenia skargi administracyjnej na wynik m.in. egzaminu maturalnego. Skarżący uznali, że nieprawidłowo, instytucja wyniku egzaminu została utożsamiona z „decyzją” o unieważnieniu egzaminu. A to utożsamienie było właśnie powodem tego, że sądy administracyjne odmówiły aktowi unieważnienia przymiotu decyzji administracyjnej. Co więcej, unieważnienie, o czym wspomniano już, nie zostało nawet uznane za podlegający zaskarżeniu do sądu administracyjnego akt z zakresu administracji publicznej. Prezentując przeciwny do powyższego pogląd, Skarżący widzą w decyzji o unieważnieniu egzaminu władcze rozstrzygnięcie organu w indywidualnej sprawie kształtujące sytuację jednostki, a więc właśnie akt z zakresu administracji podlegający kognicji sądów administracyjnych. Skarżący stoją na stanowisku, iż „[...] unieważnienie egzaminu maturalnego polega na stwierdzeniu zupełnie innych faktów i okoliczności, niż dokonanie oceny rozwiązań zdającego przedstawionych w arkuszu egzaminacyjnym pod kątem merytorycznej

poprawności udzielanych odpowiedzi [...]”. W tej sytuacji „[...] kwalifikacja zasadności decyzji o unieważnieniu egzaminu, opartej wyłącznie na kryteriach pozamerytorycznych musi być możliwa do podważenia i dawać gwarancję wyeliminowania błędnej decyzji komisji egzaminacyjnej”. Skarżący są zdania, że „[...] procedura prowadząca do wydania rozstrzygnięcia i unieważnieniu egzaminu maturalnego musi spełniać standard sprawiedliwości proceduralnej i prawa do dobrej administracji, wynikające z art. 2 Konstytucji RP”.

Skarżący, wywodząc z art. 2 Konstytucji, takie wartości jak bezpieczeństwo prawne, przewidywalność kształtowania pozycji prawnej jednostki, a szerzej zasadę zaufania do państwa i prawa twierdzą, że doznają one naruszenia właśnie poprzez brak możliwości zaskarżenia decyzji o unieważnieniu egzaminu – może ona być bowiem podejmowana w sposób arbitralny.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do sądu. Przyjęcie, iż art. 9c ust. 2a ustawy oświatowej zamyka drogę sądową także od decyzji o unieważnieniu egzaminu godzi w powyższą gwarancję.

Skarżący nie mają wątpliwości, iż kontrolę unieważnienia egzaminu mogą realizować tylko sądy administracyjne, co ich zdaniem wynika z art. 184 Konstytucji. Przepis ten bowiem stanowi m.in., iż Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Sposób tej kontroli reguluje ustawa prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Brak możliwości zaskarżenia do sądu unieważnienia egzaminu godzić ma także w prawo do nauki, któremu poświęcony jest art. 70 ust. 1 Konstytucji. Celem prawa do nauki jest umożliwienie kształcenia na każdym poziomie edukacyjnym, także na wyższej uczelni. Jak podkreślają Skarżący, wyniki egzaminu maturalnego są naturalnym i jedynym dopuszczalnym warunkiem różnicowania dostępu do publicznych uczelni wyższych; w przypadku pomyślnego zaskarżenia unieważnienia do sądu, mogliby zatem kontynuować naukę w ramach studiów.

Przepis art. 47 Konstytucji stanowi, iż każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym. W ocenie Skarżących uniemożliwienie zaskarżenia unieważnienia egzaminów miało godzić w chronione przez cytowany przepis ich dobra. I tak, dobre imię Skarżących doznało naruszenia poprzez „[...] brak możliwości kwestionowania tezy o niesamodzielnym rozwiązywaniu pracy [...]”. Innymi słowy, chodziło tu o uniemożliwienie obrony przed zarzutem nieuczciwości. Ta sama przyczyna (niewzruszalność unieważnienia) doprowadziła do „[...] niemożności ubiegania się o przyjęcie na studia wyższe [...]”, a zatem – zdaniem Skarżących – ograniczyła konstytucyjną swobodę decydowania o swoim życiu osobistym.

Z branych w związku przepisów art. 9c ust. 2a ustawy oświatowej i § 99 ust. 2 rozporządzenia Skarżący wywodzą normę uniemożliwiającą zaskarżenie w administracyjnym toku instancji decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego - ma ona być niezgodna z art. 78 Konstytucji, który zapewnia każdej ze stron prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji w trybie określonym ustawą. Powyższy zarzut niekonstytucyjności podnoszony jest przy założeniu, że decyzja o unieważnieniu egzaminu maturalnego ma charakter decyzji administracyjnej. Niezaskarżalność do drugiej instancji unieważnienia egzaminu maturalnego Skarżący kwestionują również z punktu widzenia art. 2, art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. Argumentacja uzasadniająca naruszenie ww. przepisów jest przedstawiona w sposób bardzo zbliżony do tej, odnoszącej się do naruszenia prawa do sądu - zbędne więc byłoby jej powtarzanie. Przepis § 99 ust. 2 rozporządzenia jest też samodzielnym przedmiotem zaskarżenia. Zarzuca mu się to, że „[...] w zakresie odnoszącym się do proceduralnych i techniczno – organizacyjnych aspektów przeprowadzania egzaminów maturalnych nie gwarantuje zdającym ani dostępu do akt sprawy ani też prawa

do bycia wysłuchanym w przedmiocie informacji zebranych przez komisję egzaminacyjną, będących podstawą podjęcia przez jej dyrektora decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego”. W konsekwencji wzmiankowany przepis rozporządzenia, zdaniem Skarżących, narusza art. 2 w zw. z art. 51 ust. 3 i 4 w zw. z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. Uzasadnienie naruszenia art. 51 ust. 3 i 4 w zw. z art. 2 Konstytucji jest zilustrowane cytatem z orzeczenia Trybunału; wynika z niego, że dostęp do akt sprawy przez strony postępowań (co zapewnia art. 51 ust. 3) oraz prawo żądania sprostowania lub usunięcia informacji nieprawdziwych (co zapewnia art. 51 ust. 4), zamieszczonych w aktach sprawy, w celu wydania indywidualnego rozstrzygnięcia jest jednym ze standardów sprawiedliwego postępowania administracyjnego, które stanowią istotny element demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Innymi słowy, o ile prawo dostępu do dokumentów przed organami władzy publicznej wynika z art. 2 i art. 51 ust. 3 Konstytucji, to z art. 2 i art. 51 ust. 4 Konstytucji wynika prawo strony do wysłuchania w zakresie informacji zebranych przez organ prowadzący postępowanie w sprawie indywidualnej.

W ocenie Skarżących brak dostępu do akt sprawy ich dotyczącej i brak możliwości wypowiedzenia się co do materiałów zgromadzonych w ich sprawie nie pozwolił im na obronę dobrego imienia, czci oraz decydowanie o swoim życiu osobistym. Dlatego właśnie można tu mówić o naruszeniu art. 47 Konstytucji. Z kolei naruszenie prawa do nauki z art. 70 ust. 1 Konstytucji uzasadniono tak, że poprzez niemożność zapoznania się z materiałami sprawy i wypowiedzania się co do ich treści, Skarżący zostali pozbawieni skutecznego środka ochrony przed unieważnieniem egzaminu, a to w konsekwencji uniemożliwiło im kontynuację nauki w szkole wyższej.

Zarzuty Skarżących nie są trafne.

Pierwszoplanowe znaczenie w sprawie będącej przedmiotem skargi, ma kwestia tego, czym jest unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych (§ 99 ust. 2 rozporządzenia): czy jest ono decyzją administracyjną (ewentualnie innym aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), czy też czymś innym – wynikiem egzaminu. Od rozstrzygnięcia powyższej kwestii zależy ocena konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Zależność ta jest tego rodzaju, że przyjęcie iż unieważnienie podlega rygorom prawnym z art. 9c ust. 2a ustawy oświatowej, a więc nie dotyczą go regulacje ani z Kpa ani z prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przesądza o konstytucyjności kwestionowanych przepisów. Skarga zakłada, że unieważnienie jest decyzją administracyjną albo innym aktem z zakresu administracji publicznej, i tylko przy tym założeniu można rozważać naruszenie gwarancji konstytucyjnych przysługujących Skarżącym. To założenie jednak, o czym już wspomniano, jest błędne.

Miarodajne dla określenia prawnego charakteru unieważnienia egzaminu maturalnego z powodu niesamodzielnego rozwiązywania zadań są orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Najlepiej odwołać się do orzecznictwa NSA; kierunkowy charakter miało postanowienie NSA z 20 czerwca 2012 r. w sprawie I OSK 803/12. Do tego postanowienia odwołuje się NSA w postanowieniach dotyczących kasacji Skarżących. Tezy te przedstawiają się następująco. Unieważnienie egzaminu jest czynnością, która nie kreuje stosunku prawnego tworzącego uprawnienie i nie nakłada obowiązków wynikających z przepisów prawa, a stanowi jedynie potwierdzenie stanu faktycznego podobnie jak samo ustalenie wyniku egzaminu. Skoro więc unieważnienie nie kreuje stosunku prawnego, to nie można mu przypisać cech decyzji administracyjnej bądź innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Unieważnienie egzaminu maturalnego stanowi jego wynik – w przypadku stwierdzenia niesamodzielnosci

pracy na świadectwie dojrzałości w miejscu przeznaczonym na wpisanie wyniku egzaminu maturalnego z danego przedmiotu wpisuje się „0%”. Skoro więc ocena w przedmiocie unieważnienia egzaminu jest jego wynikiem (czy wchodzi w skład wyniku), to zastosowanie ma przepis art. 9c ust. 2a ustawy oświatowej, który stanowi, że wyniki egzaminów są ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego.

W opisaney sytuacji chybiony jest nie tylko zarzut naruszenia art. 184 i art. 45 ust. 1 Konstytucji; w konsekwencji przytoczonych stwierdzeń Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczących charakteru unieważnienia egzaminu maturalnego oraz dobitnie wyrażonego stanowiska tegoż Sądu, że postępowanie dotyczące egzaminowania i oceniania nie ma cech postępowania administracyjnego, tracą rację bytu zarzuty naruszenia innych niż ww. przepisów Konstytucji. Te pozostałe zarzuty dotyczą bowiem naruszenia konstytucyjnych gwarancji, które mogłyby przysługiwać Skarżącym, jeżeli występowałiby oni jako strony w sprawie administracyjnej, którą jak to wykazano, unieważnienie egzaminu maturalnego nie jest.

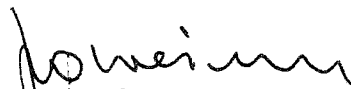
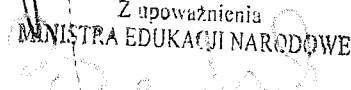
Niezależnie od prawnej możliwości kwestionowania unieważnienia, Skarżący nie zostali pozbawieni prawa do nauki na wyższej uczelni. W ich przypadku, unieważniono jedynie egzamin maturalny z na poziomie rozszerzonym.

 jest jednym z przedmiotów dodatkowych, z których to przedmiotów wynik egzaminu maturalnego nie przesądza o zdaniu tego egzaminu. Każdy ze Skarżących zdał egzamin maturalny, otrzymał świadectwo dojrzałości i miał możliwość pobierania dalszej nauki na uczelni wyższej. Nawet gdyby okazało się, że zbyt mała ilość punktów stoi na przeszkodzie wyboru takiej a nie innej uczelni, to przecież przepisy oświatowe dają możliwość poprawiania wyniku egzaminu maturalnego.

Warto też zauważyć całkowity brak związku przepisu § 99 ust. 2 rozporządzenia z wzorcami kontroli z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 3 i 4 i art. 70 ust. 1 Konstytucji. W przepisie tym mówi się tylko o unieważnieniu egzaminu z powodu niesamodzielnego rozwiązywania zadań stwierdzonego na etapie sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych i o tym, kto dokonuje tego

unieważnienia. Jasne jest więc, że nie może on być kwestionowany – i Skarżący tego nie wykazali - jako naruszający :

- zasadę demokratycznego państwa prawnego,
- gwarancje ochrony życia prywatnego, czci, dobrego imienia i swobody decydowania o swoim życiu osobistym,
- prawo dostępu do dotyczących go dokumentów i sprostowania informacji nieprawdziwych,
- prawo do nauki.

2 
Z upoważnienia
MINISTRA EDUKACJI NARODOWEJ

Joanna Będzik
PODSEKRETARZ STANU