



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

I.7031.1.2014/NC

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 10. I. 2014

Trybunał Konstytucyjny

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	13. 01. 2014
L.dz. ....	L.zał. ....

Dot. sygn. akt SK 29/13

W nawiązaniu do pisma z dnia 29 lipca 2013 r., w którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych rozpatrywanych pod wspólną sygn. SK 29/13 przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego, **jest niezgodny** z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 184 w zw. z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji RP;

2) art. 9c ust. 2a ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zaskarżenia unieważnienia egzaminu maturalnego **jest niezgodny** z art. 2 z zw. z art. 78 w zw. z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji RP;

3) § 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 w zakresie, w jakim nie gwarantuje wysłuchania w sprawie unieważnienia egzaminu

maturalnego jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 51 ust. 4 w zw. z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji RP;

4) § 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 (Dz. U. Nr 83, poz. 562 z późn. zm.) w zakresie, w jakim nie gwarantuje dostępu do materiałów zgromadzonych w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego jest niezgodny z art. 2 z zw. z art. 51 ust. 3 w zw. z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji RP.

## UZASADNIENIE

### I

W skargach konstytucyjnych rozpatrywanych łącznie pod sygnaturą SK 29/13 zakwestionowane zostały przepisy regulujące kwestię unieważniania sprawdzianów i egzaminów. Skarżącymi są absolwenci dwóch liceów ogólnokształcących w O

, którzy w dniu czerwca 2011 r. otrzymali od dyrektorów swoich szkół informację, że ich egzaminy maturalne na poziomie rozszerzonym zostały unieważnione przez dyrektora Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Ł. Podstawą unieważnienia miało być stwierdzenie niesamodzielności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych. Łącznie zakwestionowano prace.

Część absolwentów, nie zgadzając się z rozstrzygnięciem, wezwała Dyrektora OKE w Ł do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji i merytoryczne sprawdzenie prac. Dyrektor podtrzymał jednak wcześniejszą decyzję wskazując, że unieważnienie zostało dokonane zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz wewnętrznymi regulacjami obowiązującymi w Komisji. W związku z brakiem satysfakcjonującego rozstrzygnięcia, skarżący zwrócili się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego ze skargą na akt z zakresu administracji publicznej. Skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonej decyzji. Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargi wskazując, że unieważnianie pisemnego egzaminu maturalnego nie jest czynnością

z zakresu administracji publicznej dotycząca uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa. Unieważnienie, w ocenie sądu, jest skutkiem stwierdzenia przez właściwy organ stanu faktycznego - niesamodzielności przy rozwiązywaniu zadań egzaminacyjnych. Sąd powołał się na art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym wyniki egzaminu są ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego. Skarżący złożyli skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skargi zostały jednak oddalone, a NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji.

## II

Pierwszą kwestią wymagającą analizy jest dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej w opisywanej sprawie.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.), skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile ta droga jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Jak wynika z akt sprawy, dochowanie przez skarżących terminu (trzech miesięcy od dnia doręczenia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego) nie budzi wątpliwości. Wyjaśnienia wymaga jedynie kwestia, czy skarżący, przed skierowaniem skargi do Trybunału Konstytucyjnego, wykorzystali wszystkie przysługujące im środki prawne.

Jak wynika ze stanowiska Prokuratora Generalnego z dnia 29 lipca 2013 r., nakaz wyczerpania drogi prawnej oznacza, że ze skargą konstytucyjną może wystąpić jedynie osoba, która nie ma już możliwości uruchomienia postępowania przed sądem lub organem administracji publicznej. Tymczasem, jak zauważył Prokurator Generalny, skarżący skorzystali tylko z jednej drogi dochodzenia swoich roszczeń – wszystkie ich działania zmierzały do zakwestionowania rozstrzygnięcia Dyrektora Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w postępowaniu administracyjnym. Prokurator wskazał, że sądy nie poddały wniosków skarżących merytorycznej analizie, uznały się bowiem za niewłaściwe do ich rozpoznania. W ocenie Prokuratora Generalnego, w tej sytuacji skarżący powinni byli zwrócić się do sądów cywilnych, które, w związku z rozstrzygnięciem sądów administracyjnych, nie mogłyby odmówić rozpoznania sprawy.

Przyjęte przez Prokuratora Generalnego rozumienie art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zakłada, że o wyczerpaniu drogi sądowej decydują kwestie proceduralne, a więc formalna dopuszczalność skorzystania z drogi sądowej, nie zaś istnienie przepisu prawa materialnego mogącego stanowić podstawę roszczenia. Taka wykładnia nie wynika jednak z treści przepisu (wskazującego wyraźnie, że dotyczy on wyłącznie przypadków, w których droga prawna jest przewidziana) oraz jest sprzeczna z celem ustawy.

Nakaz wyczerpania drogi prawnej oznacza obowiązek skorzystania z wszystkich przysługujących obywatelowi środków prawnych. Dotyczy on jednak tylko tych środków, które są uzasadnione treścią i charakterem danego stosunku prawnego i w związku z tym mogłyby okazać się w danym przypadku skuteczne, a więc mogłyby doprowadzić do usunięcia stanu niezgodności z prawem. Celem art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest bowiem wyeliminowanie skarg na rozstrzygnięcia, których bezprawność nie jest skutkiem niekonstytucyjności aktu normatywnego będącego podstawą orzekania, ale nieprawidłowości w procesie stosowania prawa dających się usunąć w zwykłym postępowaniu (np. przez przyjęcie wykładni zgodnej z Konstytucją).

Nakaz wykorzystania wszystkich środków nie może być jednak rozumiany jako obowiązek uruchomienia wszelkich przewidzianych prawem dróg postępowania nawet w sytuacji, w której rozstrzygnięcia sądów czy organów, niezależnie od swojej treści, nie mogłyby spowodować usunięcia stanu niezgodności z prawem (a więc, z punktu widzenia obywatela, byłyby nieskuteczne). W takim przypadku cel art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym byłby trudny do zidentyfikowania, a funkcją przepisu byłoby jedynie opóźnienie momentu złożenia skargi konstytucyjnej i zwiększenie związanych z tym kosztów.

Przedmiotem skargi rozpoznawanej w niniejszym postępowaniu jest brak realnej możliwości wzruszenia decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego, a więc przeprowadzenia merytorycznej kontroli rozstrzygnięcia o unieważnieniu egzaminu (kontroli, która, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, może doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego zakwestionowanej decyzji). Skarżący mieli zatem podstawy do uznania, że jedyną drogą pozwalającą na usunięcie stanu niezgodności z prawem jest droga sądowoadministracyjna.

Przepisy regulujące kwestię unieważnienia egzaminów skonstruowane są w ten sposób że dyrektor Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej, unieważniając egzamin, niewątpliwie działa jako organ państwowy. Rozstrzygnięcie organu ma jednostronny i władczy charakter, skierowane jest do podmiotu pozostającego poza strukturą administracji publicznej i w sposób ostateczny rozstrzyga o prawach i obowiązkach obywatela. Strony nie są równorzędne i nie są względem siebie autonomiczne. Nadrzędność organu wynika zaś jednoznacznie z treści stosunku prawnego należącego do sfery władczych działań państwowych.

Z opisanych względów, cywilnoprawna droga dochodzenia roszczeń nie mogłaby, niezależnie od treści ewentualnego rozstrzygnięcia, doprowadzić do rozwiązania sygnalizowanego przez skarżących problemu.

Sądy cywilne powołane są do rozstrzygania sporów pomiędzy równorzędnymi podmiotami. Zarówno przepisy prawa materialnego, jak i procedura cywilna, nie służą kontroli rozstrzygnięć podejmowanych przez organy publiczne. System prawa jest zaś skonstruowany w taki sposób, by sądy cywilne nie mogły przejąć tej funkcji nawet w sytuacji, w której z jakichś względów mogłoby się to wydawać usprawiedliwione. Wynika to między innymi z konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy (zgodnie z którą władza sądownicza nie powinna przejmować zadań i uprawnień władzy wykonawczej), ale także gwarancji praw i wolności człowieka i obywatela (których zabezpieczenie w przypadku sporu z państwem wymaga odmiennych uregulowań niż w przypadku postępowania cywilnego, procedury cywilna i administracyjna powinny zatem zachować swoją odrębność).

Należy także podkreślić, że o istnieniu prawa do sądu w rozumieniu formalnym, a więc dopuszczalności drogi sądowej, decyduje jedynie twierdzenie strony o jego istnieniu (tak np. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2003 r. III CK 319/03). Możliwość skorzystania z cywilnoprawnej drogi dochodzenia swoich roszczeń istnieje zatem także w sytuacji, w której stronie nie przysługuje żadne roszczenie cywilnoprawne, a ewentualne powództwo będzie musiało zostać oddalone jako bezzasadne. Z tego powodu sama potencjalna możliwość wytoczenia powództwa, które zostanie przyjęte do merytorycznego rozpoznania (a więc nie zostanie odrzucone) nie pełni wobec obywatela funkcji gwarancyjnej (Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie wyczerpuje ona

definicji „prawa do sądu” w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje Konstytucja, tak np. wyroki w sprawach o sygn. akt K 28/97, SK 19/98). Formalna dopuszczalność wytoczenia powództwa nie powinna zatem także decydować o możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej.

Analiza sytuacji prawnej skarżących prowadzi do wniosku, że przepisy prawa cywilnego nie zawierają podstawy do roszczenia, które mogłoby doprowadzić do rozwiązania sygnalizowanego przez nich problemu.

Sąd cywilny nie jest uprawniony do stwierdzania nieważności rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Dopóki zaś ostateczna decyzja o unieważnieniu egzaminu pozostaje w mocy, sąd cywilny nie będzie mógł uwzględnić roszczenia opartego na podstawie art. 24 kodeksu cywilnego (ochrona dóbr osobistych) czy art. 417<sup>1</sup> § 2 kodeksu cywilnego (odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem). Skutki rozstrzygnięcia o unieważnieniu egzaminu, o ile nie zostało ono uchylone, nie są bezprawne. Nie mogą zatem być podstawą przyznania odszkodowania. Podstawą do wniesienia powództwa, w tym przypadku, nie może być także art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego, ponieważ to roszczenie nie może służyć podważeniu rozstrzygnięcia organu publicznego.

Należy również zauważyć, że nawet uwzględnienie powództwa przez sądy cywilne nie miałyby wpływu na sytuację skarżących. Decyzja o unieważnieniu egzaminu w dalszym ciągu wywierałaby bowiem skutki w sferze publicznoprawnej, a wynik egzaminu maturalnego (ustalony jako 0%) nie uległby zmianie. Wyrok sądu cywilnego nie może zastąpić świadectwa dojrzałości, np. podczas rekrutacji do szkoły wyższej. Istotą zarzutu skarżących nie jest zaś fakt, że zostali oni pozbawieni możliwości uzyskania sprostowania pomówień o niesamodzielność przy rozwiązywaniu zadań egzaminacyjnych, ale pozbawienie ich możliwości uzyskania dokumentu z informacją o wyniku merytorycznej oceny egzaminu maturalnego.

Warto również podkreślić, że sądy administracyjne nie odmówiły merytorycznego rozpoznania skargi ze względu na fakt, że nie mieści się ona w sferze spraw administracyjnych i przez to powinna być rozpoznawana w postępowaniu cywilnym (a więc należy do spraw cywilnych). W ocenie sądów administracyjnych, unieważnienie egzaminu,

podobnie jak merytoryczna ocena poprawności rozwiązania zadań, jest potwierdzeniem określonego stanu faktycznego (na który organ publiczny nie miał żadnego wpływu). W ocenie sądów, decyzja o unieważnieniu egzaminu nie kreuje żadnego stosunku prawnego (tak np. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. akt II SA/Po 783/09). Sądy powołały się na art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym wyniki egzaminów są ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego.

Podstawą odmowy podjęcia rozstrzygnięcia jest zatem przepis wyłączający wyniki egzaminów spod kontroli sądów administracyjnych, a nie stwierdzenie niewłaściwości sądów administracyjnych do kontrolowania legalności rozstrzygnięć okręgowych komisji egzaminacyjnych. W ustawowym wyłączeniu zabrakło co prawda wskazania, że wynik egzaminu nie może być przedmiotem skargi do sądu cywilnego. Wydaje się jednak, że to pominięcie nie wynika z uznania dopuszczalności takiej skargi, ale z faktu, że w ocenie ustawodawcy możliwość kontroli prawidłowości ustalenia wyniku egzaminu przez sądy cywilne, ze względu na niewątpliwie publicznoprawny charakter, jest wykluczona na podstawie innych przepisów.

Mając powyższe na względzie, należy uznać, że skarga została złożona po wyczerpaniu drogi prawnej.

Wyjaśnienia wymaga także kwestia, czy w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 września 2013 r. (sygn. akt K 35/12) orzekanie w sprawie przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych nie stało się bezprzedmiotowe. W tym, zapadłym na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, wyroku Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, a więc podstawy ustawowej do wydania tego rozporządzenia. Utrata mocy obowiązującej zakaskarżonych przepisów została jednak odroczone o 18 miesięcy, a Trybunał wyraźnie zaznaczył, że uchylenie art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy nie spowoduje zrealizowania się przesłanki wznawiania postępowań, o której mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, w odniesieniu do rozstrzygnięć zapadłych na podstawie rozporządzeń wydanych na podstawie niekonstytucyjnego przepisu upoważniającego. Postępowanie może być bowiem wznawiane tylko wtedy, gdy Trybunał

Konstytucyjny orzeknie o niezgodności z aktem wyższego rzędu aktu normatywnego, na podstawie którego wydano prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczną decyzję administracyjną lub rozstrzygnięcie w innych sprawach.

Oznacza to, że zakwestionowane przez skarżących przepisy, pomimo wyroku Trybunału, wciąż obowiązują i mogą być podstawą unieważnienia egzaminu. Akt normatywny nie utracił zatem jeszcze mocy obowiązującej. Należy także podkreślić, że zgodnie z art. 39 ust. 3 Trybunał Konstytucyjny nie umarza postępowania dotyczącego przepisów, które utraciły już moc obowiązującą, jeżeli jest to konieczne dla ochrony wolności i praw. Mając na względzie fakt, że kontrola konstytucyjności przepisów została zainicjowana przez skargę konstytucyjną, a więc w związku z naruszeniem praw i wolności konkretnych osób, zasadnym wydaje się przyjęcie, że dla pełnej ochrony praw i wolności obywateli konieczne jest zbadanie konstytucyjności regulacji w postępowaniu, które, w razie uwzględnienia argumentów skarżących, pozwoli na wznowienie postępowania w sprawie unieważnienia egzaminu.

### III

Zgodnie z art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty, wyniki sprawdzianu i egzaminów są ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego. Zgodnie zaś z § 99 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych, w przypadku stwierdzenia podczas sprawdzania arkusza egzaminacyjnego niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego dyrektor komisji okręgowej, w porozumieniu z dyrektorem Komisji Centralnej, unieważnia część pisemną egzaminu maturalnego z danego przedmiotu tego zdającego. Zgodnie z § 99 ust 3 rozporządzenia, w przypadku unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu dodatkowego na świadectwie dojrzałości w miejscu przeznaczonym na wpisanie wyniku egzaminu maturalnego z danego przedmiotu wpisuje się "0 %".

Pewne wątpliwości może budzić kwestia, czy z zaskarżonych regulacji wynika jednoznacznie, że „wynikiem” w rozumieniu ustawy o systemie oświaty jest także



unieważnienie egzaminu. W związku z powyższym powstaje pytanie, czy brak możliwości odwołania się od ustalonego wyniku nie jest jedynie skutkiem nieprawidłowej wykładni przepisów ustawy, a zatem niekoniecznie oznacza niekonstytucyjność przepisów ustawy i wydane na jej podstawie rozporządzenia.

Należy jednak podkreślić, że ta kwestia była wielokrotnie przedmiotem rozważań sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z utrwaloną i konsekwentną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przystępujący do egzaminu maturalnego, aby go zdać, musi spełnić jednocześnie dwie przesłanki. Pierwsza z nich ma charakter wstępny, a jej spełnienie ma na celu przeprowadzenie egzaminu w sposób uczciwy i jednakowy dla wszystkich uczestników (a więc w sposób umożliwiający ocenę wiedzy zdającego). Po pierwsze zatem, przystępujący do egzaminu ma obowiązek dopełnić warunków formalnych określających tryb przeprowadzenia egzaminu gwarantujący jego prawidłowy przebieg i samodzielne rozwiązywanie zadań egzaminacyjnych. Po drugie zaś, musi on wykazać się wiedzą w stopniu umożliwiającym otrzymanie z każdego przedmiotu obowiązkowego co najmniej 30% możliwych do uzyskania punktów. W ocenie sądów administracyjnych, dopiero spełnienie obu tych obowiązków składa się na egzamin maturalny. Organ dokonuje oceny, czy zdający spełnia oba wynikające z przepisów warunki i oba te rodzaje ocen mają charakter czynności materialno-technicznych. Oznacza to, że ocena w przedmiocie unieważnienia egzaminu maturalnego wchodzi w skład wyniku egzaminu maturalnego, a więc skarga na tę ocenę jest niedopuszczalna na podstawie art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty (tak np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2012 r. sygn. akt I OSK 803/12).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wykładnia przyjęta przez sądy administracyjne jest zgodna z brzmieniem art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty. Należy zauważyć, że także art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty uznaje unieważnienie egzaminu za element jego przeprowadzenia (przepis ten został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 września 2013 r. sygn. akt K 35/12, ale ze względu na droczenie utraty mocy obowiązującej przepisów ustawy o 18 miesięcy, przepis wciąż obowiązuje), przyjęta interpretacja jest zatem spójna z innymi regulacjami odnoszącymi się do zasad organizowania egzaminów zewnętrznych.

Należy także podkreślić, że nie ma możliwości przyjęcia innej, zgodnej z Konstytucją, wykładni przepisów. Przyjęcie interpretacji, zgodnie z którą unieważnienie egzaminu nie jest elementem wyniku oznaczałoby jedynie, że kwestia ta nie jest w ogóle regulowana przez ustawę. W takim przypadku jednak jedynymi przepisami odnoszącymi się do tej materii pozostaną zakwestionowane przez skarżących w skardze konstytucyjnej przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej.

Należy zatem stwierdzić, że zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym, unieważnienie egzaminu odbywa się na takich samych zasadach jak merytoryczna ocena poprawności rozwiązania zadań. Osoba przystępująca do egzaminu nie jest zatem uczestnikiem postępowania, nie może zgłosić swoich uwag i wyjaśnień, nie jest także informowana o stwierdzeniu podstaw do uznania, że egzamin został rozwiązany niesamodzielnie. Uczeń może dowiedzieć się o unieważnieniu swojego egzaminu dopiero w momencie, w którym otrzymuje wyniki. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie zawierają żadnej procedury zaskarżenia rozstrzygnięcia podjętego przez dyrektora OKE. Osoba przystępująca do egzaminu ma jedynie prawo wglądu swojej sprawdzonej pracy (nie ma jednak prawa obejrzenia prac innych uczniów, nawet jeżeli podstawą unieważnienia egzaminu były błędy powtarzające się w wielu pracach).

#### IV

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Konstytucja nie wskazuje uniwersalnego wzorca państwa demokratycznego i sprawiedliwego, przez co stwierdzenie, że w konkretnym przypadku doszło do naruszenia tej konstytucyjnej zasady może budzić pewne praktyczne wątpliwości. Z tego względu interwencja organów państwa powinna ograniczać się do tych przypadków, w których naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej jest ewidentne (tak np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt K 21/95).

Jak wynika z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (tak np. wyrok w sprawie sygn. akt K 2/97) i dorobku doktryny prawa publicznego, istotą zasady sprawiedliwości społecznej jest zakaz arbitralnego działania państwa i wymóg urzeczywistniania zasady sprawiedliwości przy tworzeniu i stosowaniu prawa. Przepisy powinny być zatem spójne

pod względem aksjologicznym, nie powinny także wprowadzać różnic w sytuacji prawnej obywateli ze względu na przypadkowe, niedające się uzasadnić kryteria, a usprawiedliwione różnice pomiędzy poszczególnymi grupami powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do występujących pomiędzy nimi odmienności. Art. 2 Konstytucji nakłada na państwo obowiązek bezstronnego i sprawiedliwego traktowania wszystkich podmiotów (tak np. wyrok w sprawie o sygn. akt P 2/99).

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Prawo do sądu oznacza możliwość zwrócenia się do sądu, a więc organu spełniającego wymogi określonego w Konstytucji, w każdej sprawie dotyczącej jego sytuacji prawnej. Jest to jedno z podstawowych praw jednostki oraz jedna z fundamentalnych gwarancji praworządności. Konstytucyjne określenie przedmiotowego zakresu prawa do sądu, w każdej sprawie, a nie tylko w odniesieniu do określonej kategorii spraw jak przewidziano w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ma szerszy zasięg w porównaniu z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka. Pojęcie „sprawy”, w rozumieniu konstytucyjnym, jest autonomiczne wobec rozumienia nadanego mu przez poszczególne gałęzie prawa (prawo cywilne, karne, administracyjne). Art. 45 ust. 1 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że wolą ustawodawcy konstytucyjnego było objęcie prawem do sądu możliwie najszerszego zakresu spraw. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza więc swoiste domniemanie drogi sądowej (tak np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 21/99). Prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej (tak np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt W 14/94 czy np. wyroku w sprawie o sygn. akt SK 12/99). Oznacza to, że istotą prawa do sądu jest możliwość uzyskania efektywnej ochrony sądowej. Na takie rozumienie zasady wskazuje także Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w wyroku w sprawie *Leander przeciwko Szwecji* (orzeczenie z dnia 26 marca 1987 r.) orzekł, że strona powinna mieć do dyspozycji środek odwoławczy umożliwiający merytoryczne rozstrzygnięcie skargi, a w razie potrzeby – naprawienie szkody.

Zgodnie z art. 184 Konstytucji, kontrolę działalności administracji publicznej sprawują Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne. Kontrola określona w art. 184 Konstytucji jest sprawowana jako wymiar sprawiedliwości w stosunku do podmiotów, które tej sprawiedliwości przed sądem dochodzą. Podstawowym celem tej konstytucyjnej zasady jest ochrona praw i wolności jednostki (tak np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 11/98). Oznacza to, że w sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu jest realizowane przez sądownictwo administracyjne.

Uznanie konkretnego zakresu spraw za należące do grupy „spraw administracyjnych” nie może być przypadkowe. Procedura postępowania i kryteria, na podstawie których dokonywana jest ocena danej sprawy w sądach administracyjnych są dostosowane do materialnej istoty rozpoznawanych spraw. Z tego względu, poddając określone sprawy kompetencji różnych sądów ustawodawca zwykły powinien zapewnić, by ochrona sądowa miała charakter rzeczywisty, a więc by uprawnieni mieli możliwość pełnej ochrony swoich interesów (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt W 14/94). Oznacza to, że zapewnienie prawa do sądu w sprawach administracyjnych wymaga takiego ukształtowania odnoszących się do nich przepisów, by nie prowadziły one do ograniczenia faktycznej możliwości realizacji roszczenia zarówno na gruncie prawa materialnego jak i proceduralnego.

Naruszeniem art. 184 Konstytucji będzie zatem takie ukształtowanie przepisów regulujących sprawy administracyjne, które wyklucza realną możliwość uzyskania sądowej ochrony praw i wolności obywatela.

Zgodnie z art. 70 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do nauki. Treścią prawa do nauki jest przede wszystkim możliwość kształcenia się, zdobywania i poszerzania wiedzy. Edukacja, na poziomie podstawy programowej nauczania ogólnego, powinna być dostępna dla wszystkich. Każdemu powinna być także zapewniona możliwość poszerzania wiedzy zgodnie z własnymi zainteresowaniami, predyspozycjami i umiejętnościami. Prawo do nauki uważane jest za jedną z podstawowych gwarancji konstytucyjnych, pełni nie tylko rolę indywidualnego prawa podmiotowego jednostki, ale jest także warunkiem pełnej realizacji innych konstytucyjnych praw i wolności. Podmiotem prawa do nauki jest, jak wynika z Konstytucji, każdy. Państwo ma zatem obowiązek takiego ukształtowania przepisów, by każda osoba miała realny dostęp do edukacji w zgodzie z własnymi

predyspozycjami i umiejętnościami. Ograniczenie możliwości edukacji w danym typie placówek lub na danym kierunku nauczania może zaś wynikać wyłącznie z niearbitralnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, powinno zatem zależeć wyłączenie od talentów i kwalifikacji ucznia. Konstytucyjna gwarancja prawa do nauki wyklucza możliwość arbitralnego uniemożliwienia grupie osób ubiegania się o przyjęcie do szkoły czy na uczelnię wyższą.

Zgodnie z art. 169 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm), podstawą przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie stanowią wyniki egzaminu maturalnego. Niedopuszczenie do egzaminu lub odmowa merytorycznego sprawdzenia arkusza rozwiązań prowadzi zatem do ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnego prawa do nauki. Wyklucza bowiem możliwość wzięcia udziału w rekrutacji na uczelnię wyższą na zasadzie równości z innymi kandydatami. Podobne ograniczenie, o ile nie spełnia wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, prowadzi do naruszenia konstytucyjnego prawa do nauki.

Zgodnie z art. 47 Konstytucji, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym.

Cześć i dobre imię należy rozumieć jako domniemanie poprawnego zachowania się jednostki w sferze życia publicznego i prywatnego (tak P. Sarnecki „art. 47” [w:] L. Garlicki „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1999). Zgodnie z tą konstytucyjną gwarancją, przepisy prawa muszą zapewniać możliwość skorzystania z ochrony prawnej w sytuacji naruszenia dobrego imienia lub czci. Regulacje nie mogą zawierać domniemania nieuczciwości, nie mogą także wykluczać możliwości uzyskania sprostowania nieprawdziwych informacji i opinii.

Zgodnie z art. 51 ust. 3 Konstytucji, każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Zgodnie z art. 51 ust. 4, każdy ma prawo żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Przepisy ten stanowi uzupełnienie gwarancji wynikających z art. 47 Konstytucji.

Należy podkreślić, że wynikająca z art. 51 ust. 4 Konstytucji autonomia informacyjna ma, ze względu na gwarancyjny charakter prawa do ochrony prawnej czci i dobrego imienia, bezwzględny zakres stosowania (przepis art. 51 ust. 4 Konstytucji nie zawiera, jak

to ma miejsce w art. 51 ust. 3, upoważnienia do ustawowego ograniczenia wskazanego w nim prawa). Może zatem podlegać ograniczeniom wyłącznie ze względów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Żaden interes państwa nie może sankcjonować i usprawiedliwiać zachowywania w urzędowych dokumentach i zbiorach danych informacji nieprawdziwych, niepełnych czy zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (tak Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygnaturze akt K 2/07).

Zgodnie z art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Opisywana gwarancja stanowi uzupełnienie zasady dwuinstancyjności postępowań sądowych (art. 176 Konstytucji), sposób jej sformułowania wskazuje jednak, że ma ona szerszy zakres stosowania i nie odnosi się wyłącznie do postępowania sądowego. Strona ma zatem prawo zwrócić się o ponowną merytoryczną ocenę dotyczących jej rozstrzygnięć administracji.

## V

Nie ulega wątpliwości, że ocenianie poprawności odpowiedzi na egzaminie nie ma cech postępowania administracyjnego. Zadaniem egzaminatorów jest porównanie treści udzielonych odpowiedzi z odpowiedziami prawidłowymi, ustalonymi na podstawie wiedzy z dziedziny objętej egzaminem. Komisja egzaminacyjna, ustalając wynik egzaminu, stwierdza jedynie istnienie konkretnego stanu faktycznego. Pomiędzy komisją a uczniem nie nawiązuje się żaden stosunek prawny. Sądowa kontrola procesu ustalania wyniku egzaminu może dotyczyć tylko szczególnych przypadków, w których zachowanie organu byłoby dotknięte co najmniej cechą bezprawności. Osoby przystępujące do egzaminu w takich sytuacjach mają możliwość skorzystania z przewidzianych prawem środków ochrony karnej lub cywilnej.

Z tego względu, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, treść art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty, w zakresie w jakim odnosi się do oceniania prawidłowości odpowiedzi, jest zgodna z Konstytucją.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje także zasadności istnienia regulacji pozwalających na unieważnienie egzaminu w przypadkach, w których stwierdzona zostanie niesamodzielność przy rozwiązywaniu zadań. Celem egzaminów jest sprawdzenie wiedzy.

O wyniku powinny decydować zatem wyłącznie wiedza i umiejętności uczniów. Niesamodzielność przy rozwiązywaniu zadań jest zaś nie tylko moralnie naganna, ale prowadzi także do naruszenia zasady równości w dostępie do edukacji. Wyniki egzaminów stanowią podstawę przeprowadzania rekrutacji do placówek oświatowych nieobjętych rejonizacją lub na uczelnie wyższe, stanowią również poświadczenia zdobycia wykształcenia na danym poziomie. Naruszenie procedur zapewniających uczciwość i porównywalność wyników może zatem prowadzić do sytuacji, w której o przyjęciu do szkoły lub na uczelnie wyższą będą decydowały arbitralne, w oczywisty sposób niesprawiedliwe kryteria.

Celem stanowiska Rzecznika nie jest zatem wykluczenie możliwości unieważnienia egzaminu w przypadku, w którym zostanie potwierdzone, że zdający rozwiązywał zadania egzaminacyjne z naruszeniem przepisów.

Należy jednak podkreślić, że unieważnienie egzaminu polega w praktyce na odstąpieniu od merytorycznej oceny odpowiedzi udzielonych na egzaminie. Brak wyniku pełni zatem funkcję sankcji (może o tym świadczyć między innymi wynikające z § 103 rozporządzenia wyłączenie możliwości ponownego przystąpienia do egzaminu w dodatkowym terminie w tym samym roku). Jeżeli, ze względu na naruszenie przez zdającego zasad uczciwości, sprawiedliwe ocenienie pracy jest niemożliwe, przepisy przyjmują domniemanie, że wiedza zdającego nie pozwala na przyznanie mu ani jednego punktu.

Stwierdzenie niesamodzielności w rozwiązaniu zadań, w przeciwieństwie do merytorycznej oceny ich poprawności, nie polega na porównaniu treści odpowiedzi z wiedzą specjalistyczną z danej dziedziny, ale na ocenie, czy np. nietypowy wygląd arkusza lub powtarzające się błędy, można, kierując się doświadczeniem życiowym, uznać za dowód niesamodzielności pracy. O prawidłowości stwierdzenia podstaw do unieważnienia egzaminów nie decyduje zatem wiedza z konkretnej dziedziny, ale zgodność zachowań pracowników komisji okręgowej oraz Centralnej Komisji Egzaminacyjnej z normami prawnymi (regulującymi procedurę unieważniania egzaminów) oraz przestrzeganie przepisów postępowania dowodowego w sprawie.

Z tych względów unieważnienie egzaminu maturalnego nie może być uznane za czynność materialno-techniczną identyczną z ocenianiem prawidłowości odpowiedzi.

Unieważnienie egzaminu, w przeciwieństwie do oceniania, ma cechy sprawy administracyjnej. Może być także kontrolowane pod kątem legalności, a więc zgodności z obowiązującą procedurą unieważniania egzaminu.

Należy podkreślić, że brak merytorycznej oceny arkusza odpowiedzi na egzaminie maturalnym prowadzi do uniemożliwienia (jeżeli unieważniony zostanie egzamin obowiązkowy, a więc zdający nie otrzyma świadectwa dojrzałości) lub faktycznego ograniczenia (w przypadku unieważnienia egzaminu nieobowiązkowego, a więc w sytuacji, w której zdający otrzyma egzamin dojrzałości z wynikiem unieważnionego egzaminu ustalonym na 0%) możliwości starania się o przyjęcie na studia wyższe.

Ze względu na skutek, a więc ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnego prawa do nauki, unieważnienie egzaminów nie może być stosowane dowolnie, na niejasnych podstawach, w oparciu o procedurę niezapewniającą nawet minimum gwarancji proceduralnych wobec absolwenta, którego praca ma zostać unieważniona.

Zgodnie z obecnym stanem prawnym, podczas procedury unieważniania egzaminu pozycja zdającego egzamin jest bierna. Nie ma on żadnego wpływu na rozstrzygnięcie w swojej sprawie. Zdający nie tylko nie może złożyć wyjaśnień ani wskazać dowodów potwierdzających samodzielność rozwiązywania zadań, ale nawet nie jest informowany o tym, że procedura stwierdzenia nieważności została uruchomiona. Komisja, przy podejmowaniu tak istotnego rozstrzygnięcia, może zatem np. nie być świadoma faktu, że wspólne rozwiązywanie zadań przez kilku zdających byłoby niemożliwie ze względu na układ sali lub np. charakterystyczny, powtarzający się błąd jest wynikiem pomyłki w podręczniku używanym przez uczniów.

Takie rozwiązanie stoi w sprzeczności z wymogami demokratycznego państwa prawa, autonomii jednostki i prawa do nauki. Obywatel utrzymywany jest w stanie niewiedzy i niepewności w sprawach dotyczących realizacji jego praw i wolności. Organ publiczny ma prawo, na podstawie niesprecyzowanych kryteriów, uznać działanie obywatela za sprzeczne z zasadami uczciwości. Jednostka nie ma zaś możliwości przedstawienia swojego punktu widzenia, wyjaśnienia wątpliwości i uniknięcia skutków uznania jej działań za naganne.

Z tego względu należy uznać, że § 99 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach



publicznych w zakresie, w jakim nie gwarantuje wysłuchania w przedmiocie zebranych informacji, będących podstawą decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 51 ust. 4 w zw. z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji.

Zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym, zdający ma prawo wglądu wyłącznie do swojej pracy (§ 107 rozporządzenia). Przepisy nie gwarantują mu jednak prawa poznania uzasadnienia decyzji o unieważnieniu. Obywatel nie otrzymuje zatem informacji, jakie dowody zostały uznane za decydujące w jego sprawie. Jeżeli podstawą unieważnienia jest stwierdzenie tego samego, charakterystycznego błędu w wielu pracach, zdający nie ma prawa wglądu do arkuszy innych uczniów. W efekcie nie ma realnej możliwości zakwestionowania zasadności decyzji, nawet jeśli faktycznie była ona skutkiem omyłki egzaminatora. Z punktu widzenia obywatela, zapadłe w jego sprawie rozstrzygnięcie jest zatem arbitralne.

Takie rozwiązanie jest zaś sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa, autonomii jednostki, a ponadto, poprzez skutek, jakim jest odmowa merytorycznej oceny pracy, prowadzi także do naruszenia konstytucyjnego prawa do nauki.

Z tego względu należy uznać, że § 99 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych w zakresie, w jakim nie gwarantuje dostępu do akt sprawy jest niezgodny z art. 2 z zw. z art. 51 ust. 3 w zw. z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, zdający nie może zakwestionować rozstrzygnięcia dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej. Jeżeli wyjaśnienia zdającego, złożone już po otrzymaniu decyzji o unieważnieniu, zostaną uznane za istotne, o wzruszeniu rozstrzygnięcia zadecydować może jedynie dyrektor komisji działając na podstawie wewnętrznych procedur obowiązujących w komisjach, a więc aktów nieznanych zdającemu.

Przepisy nie zawierają możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia do organu wyższej instancji. Przepisy wyłączają możliwość zakwestionowania rozstrzygnięcia przed sądem administracyjnym, a więc jedynym organem, który, ze względu na swoją pozycję ustrojową mógłby doprowadzić do wzruszenia decyzji o unieważnieniu, jeżeli zostanie ona podjęta z naruszeniem prawa.

Tymczasem jedną z podstawowych gwarancji składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawa i prawa do sądu jest uznanie prawa do obywatela do kwestionowania dotyczących go rozstrzygnięć organów publicznych. W opisanym przypadku, prawo to zostało ustawowo ograniczone bez wyraźnego uzasadnienia.

Z tego względu art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty, w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 184 w zw. z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji RP a ponadto art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zaskarżenia unieważnienia egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 2 z zw. z art. 78 w zw. z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Janina Jędrzejewska', is located in the lower right quadrant of the page.