

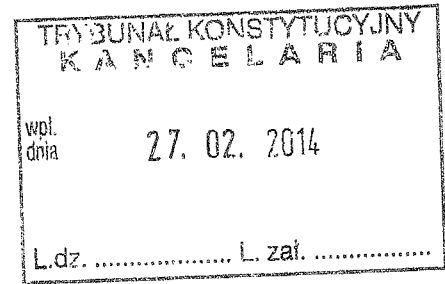


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 27 lutego 2014 r.

Sygn. akt SK 29/13

BAS-WPTK-1635/13



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych: M. Ł , P. K , M. G , M. K , D. D , P. K , P. P , M. K , K. H , D. S , M. Z , A. W , B. P , P. W , K. W , B. S , B. S i A. R z 22 lutego 2013 r. (sygn. akt SK 29/13), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i zarzuty skarżących

1. W dniu 22 lutego 2013 r. M. Ł., P. K., M. G., M. K., D. D., P. K., P. P., M. K., K. H., D. S., M. Z., A. W., B. P., P. W., K. W., B. S., B. S. i A. R. wnieśli do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjne, wszczynając postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.; dalej: u.s.o.) oraz § 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 ze zm.; dalej: rozporządzenie).

W świetle zaskarżonego art. 9c ust. 2a u.s.o., wyniki egzaminu maturalnego są ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego (przedmiot zaskarżenia zostanie szczegółowo przeanalizowany w formalnoprawnej części niniejszego pisma). Przepis ten został dodany do u.s.o. na mocy art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 542; dalej: ustawa zmieniająca).

Zgodnie z § 99 ust. 2 rozporządzenia, „[w] przypadku stwierdzenia podczas sprawdzania arkusza egzaminacyjnego niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego dyrektora komisji okręgowej, w porozumieniu z dyrektorem Komisji Centralnej, unieważnia część pisemną egzaminu maturalnego z danego przedmiotu tego zdającego”.

Z uwagi na to, że skarżący skierowali do Trybunału Konstytucyjnego pisma wskazujące te same wzorce oraz przedmiot kontroli i ich zakres, w których sformułowane zostały identyczne zarzuty, z powołaniem na te same argumenty na ich poparcie, skargi zostały połączone do wspólnego rozpatrzenia przez Trybunał pod sygn. akt SK 29/13. Z przywołanych względów, dla czytelności wyводу, w dalszej części niniejszego pisma, inicjatorzy postępowania będą określani jako skarżący, natomiast ich pisma wszczynające postępowanie – skargi.

akt unieważnienia egzaminu maturalnego, jako element jego wyniku, pozostaje poza kontrolą sądów administracyjnych.

Przywołane postanowienia NSA – w opinii skarżących – stanowią ostateczne orzeczenia o ich konstytucyjnych prawach i wolnościach.

3. Przystępując do rekonstrukcji poszczególnych zarzutów zaprezentowanych w skargach, trzeba podkreślić, że skarżący sformułowali je, wywodząc z postanowienia NSA z 20 czerwca 2012 r. (sygn. akt I OSK 803/12) oraz z postanowień NSA z i listopada 2012 r. zapadłych w ich sprawach (których ustalenia zostaną zaprezentowane w części poświęconej analizie formalnoprawnej) nadanie zakwestionowanemu przepisowi u.s.o. takiej treści normatywnej, zgodnie z którą unieważnienie – jako element wyniku egzaminu maturalnego w rozumieniu art. 9c ust. 2a u.s.o. – na mocy przywołanego przepisu ma charakter ostateczny i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego.

W opinii skarżących, kwalifikacja aktu unieważnienia egzaminu maturalnego jako elementu wyniku egzaminu, a tym samym zastosowanie zakwestionowanego przepisu, narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w tym zaufania do działalności władz publicznych. Skarżący dostrzegają bowiem w unieważnieniu egzaminu maturalnego władcze rozstrzygnięcie organu w indywidualnej sprawie, kształtujące sytuację prawną jednostki. W konsekwencji inicjatorzy postępowania wskazują również, że: „procedura prowadząca do wydania rozstrzygnięcia o unieważnieniu egzaminu maturalnego musi spełniać standard sprawiedliwości proceduralnej i prawo do dobrej administracji, wynikające z art. 2 Konstytucji” (skargi, s. 11).

Skarżący wskazują także, że art. 9c ust. 2a u.s.o. narusza ich prawo do wniesienia skutecznego środka odwoławczego (art. 78 Konstytucji) oraz prawo rozpoznania sprawy przez właściwy sąd administracyjny (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji).

Uwzględniając, że uzyskanie pozytywnego wyniku egzaminu maturalnego warunkuje otrzymanie świadectwa dojrzałości umożliwiającego ubieganie się o przyjęcie na studia wyższe, skarżący wywodzą, że odjęcie możliwości wniesienia odwołania i skargi do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego godzi w ich prawo do nauki (art. 70 Konstytucji) i jednocześnie w prawo do ochrony prawnej czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu

osobistym (art. 47 Konstytucji), bowiem jest im nie tylko zarzucana, ale również automatycznie przypisywana niesamodzielność (postrzegana jako nieuczciwość) rozwiązywania zadań maturalnych.

II. Analiza formalnoprawna

1. Skarga konstytucyjna, jako instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek, musi spełniać przesłanki określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej ustawa o TK). Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o TK, w skardze należy: po pierwsze, wskazać przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; po drugie, konieczne jest wskazanie, jakie konstytucyjne wolności i prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; po trzecie, niezbędne jest uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że jakkolwiek skarga konstytucyjna poddawana jest wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna, to postanowienie o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału Konstytucyjnego nie przesądza ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału, badanie czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. m.in. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 10 listopada 2009 r., sygn. akt SK 45/08; 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09; 8 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 15/10). Trybunał rozpoznający sprawę, nawet po jej skierowaniu do rozpatrzenia na rozprawie, nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym wstępne rozpoznanie. Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych Trybunał może także dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydawanym na

etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 25 lipca 2012 r., sygn. akt SK 13/12).

2. Przystępując do analizy formalnoprawnej, która ma dać odpowiedź na pytanie o dopuszczalność orzekania w niniejszej sprawie przez sąd konstytucyjny, należy odnieść się do przedmiotu kontroli wskazanego przez skarżących.

Skarżący zakwestionowali art. 9c ust. 2a u.s.o., przy czym swoich wątpliwości konstytucyjnych nie odnoszą do literalnego brzmienia przywołanego przepisu. Inicjatorzy postępowania, precyzując ramy zaskarżenia, wskazali art. 9c ust. 2a u.s.o. w zakresie, „w jakim nie umożliwia wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o unieważnieniu egzaminu maturalnego” (skargi, s. 1) oraz art. 9c ust. 2a u.s.o. ujęty związkowo z § 99 ust. 2 rozporządzenia w zakresie, „w jakim nie umożliwia zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji w przedmiocie unieważnienia egzaminu maturalnego” (skargi, s. 2).

Jednocześnie należy podkreślić, że w świetle poddanego ocenie przepisu, ostateczne i niezaskarżalne do sądu administracyjnego są „wyniki sprawdzianu i egzaminów, o których mowa w art. 9 ust. 1, oraz egzaminów eksternistycznych, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 3”.

Przede wszystkim trzeba zauważyć, że stylizacja zarzutów sformułowanych w skargach wyraźnie wskazuje, że skarżący nie zakwestionowali literalnego brzmienia regulacji poddanej ocenie konstytucyjnej, ta bowiem nie wyłącza zaskarżenia unieważnienia egzaminu maturalnego, a jedynie jego wyniku, lecz wskazali jako przedmiot kontroli treść nadaną przepisom przez praktykę sądową.

Skarżący podnoszą bowiem, że: „WSA w Ł. oraz NSA zgodnie przyjęły, iż rozstrzygnięcie o unieważnieniu egzaminu maturalnego równoważne jest rozstrzygnięciu o wyniku egzaminu, zaś wynik – jako potwierdzenie stanu faktycznego, nie stanowią decyzji administracyjnej i władczego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach strony” (skargi, s. 10) oraz że: „[p]ierwszym orzeczeniem, w którym zastosowano wykładnię [analogiczną do przyjętej w sprawach skarżących – uwaga własna] przepisu art. 9c ust. 2a u.s.o., stanowiło postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 803/12”, natomiast „[j]ednolitą wykładnię zaprezentowały Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. oraz Naczelny Sąd Administracyjny w kilkudziesięciu orzeczeniach w sprawach skarg osób, które przystąpiły do egzaminu maturalnego w Liceum

Ogólnokształcącym nr i w O , a którym egzaminy te unieważniono” (skargi, s. 11). Jak następnie twierdzą skarżący, „w świetle przyjętej przez jednolite i ugruntowane orzecznictwo sądowno administracyjne wykładni, administracyjnoprawna niezaskarżalność rozstrzygnięcia dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej w przedmiocie unieważnienia egzaminu maturalnego narusza [wskazane jako wzorce kontroli postanowienia Konstytucji – uwaga własna]” (skargi, s. 14).

Zdaniem skarżących, „[w] sytuacji, w której Sądy administracyjne, a w szczególności Naczelny Sąd Administracyjny, nie były w stanie sięgnąć do wykładni przepisów ustawy i rozporządzenia MEN w zgodzie z Konstytucją, a swym orzecznictwie wypracowały i utrwały normę nie licującą z normami rangi konstytucyjnej, konieczna jest interwencja ze strony Trybunału Konstytucyjnego” (skargi, s. 11).

Tak sformułowane zarzuty skarg wymagają ustalenia, czy skarżący domagają się zbadania zgodności, ze wskazanymi przez nich wzorcami kontroli konstytucyjnej, normy prawnej, skonstruowanej na gruncie art. 9c ust. 2a u.s.o., powszechnie rozumianej i stosowanej przez sądy administracyjne, czy też kwestionują stosowaną przez sądy samą wykładnię zaskarżonego przepisu, a tym samym kwestionują prawidłowość stosowania zaskarżonego przepisu przez sądy administracyjne (fazę stosowania prawa).

Należy podkreślić, że orzeczenia sądowe ani inne akty stosowania prawa nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W jego kompetencjach nie leży również określanie, która – z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – interpretacja określonego przepisu jest właściwa. Działalność Trybunału ma na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego tę normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem sądem prawa, a nie sądem faktów. Konstytucyjna kognicja Trybunału Konstytucyjnego w pierwszej kolejności obejmuje orzekanie w sprawie hierarchicznej zgodności aktów normatywnych (zob. art. 188 i art. 193 Konstytucji).

Jednocześnie – w ślad za orzecznictwem konstytucyjnym – Sejm dostrzega, że na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko brzmienie zaskarżonego przepisu, lecz również jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza. Nie jest sporne, że jeżeli

„określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99). Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia zatem odczytanie normy przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ono charakter: stały, powszechny oraz jednoznaczny (zob. m.in. wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08 oraz wyroki TK z: 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08; zob. także postanowienia TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 10/99; 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07).

3. Odnosząc powyższe ustalenia do realiów analizowanej sprawy, należy podkreślić, że dopuszczalność merytorycznej oceny art. 9c ust. 2a u.s.o. w zakwestionowanych przez skarżących zakresach jest uzależniona od rozstrzygnięcia, czy przedstawiony przez inicjatorów kontroli problem konstytucyjny, skoro nie jest rezultatem literalnego brzmienia zakwestionowanego przepisu, wynika z normy prawnej, której treść została ukształtowana w sposób utrwalony w procesie jej stosowania (zob. np. wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05). W świetle *acquis constitutionnel* tylko stała, powszechna, powtarzalna interpretacja normy z przepisu może prowadzić do nadania tekstowi sensu podlegającego kontroli konstytucyjności.

Pierwszoplanowym problemem, jaki należy rozwiązać jest więc ustalenie, czy w orzecznictwie sądów administracyjnych wykształciła się jednolita, ugruntowana interpretacja art. 9c ust. 2a u.s.o., zgodnie z którą akt unieważnienia egzaminu maturalnego należy traktować jako element jego wyniku i w konsekwencji uznaje się go za ostateczny i niepodlegający kontroli sądowno-administracyjnej.

Przystępując do rekonstrukcji linii orzeczniczej sądów administracyjnych w analizowanym zakresie, trzeba przede wszystkim podnieść, że na gruncie art. 9c ust. 2a u.s.o. zostało wydanych tylko kilka orzeczeń, w których sądy odniosły się do kwalifikacji aktu unieważnienia egzaminu maturalnego oraz możliwości jego kontroli przez sądy administracyjne.

Antycypując wyniki analizy dotychczasowego dorobku orzeczniczego w przedmiotowym zakresie, należy stwierdzić, że doszło do polaryzacji stanowisk sądów administracyjnych w kwestii zaliczenia aktu unieważnienia egzaminu maturalnego do jego wyniku i w konsekwencji zastosowania wobec tego aktu dyspozycji art. 9c ust. 2a u.s.o.

4. Pierwszy kierunek interpretacyjny, jaki należy zrelacjonować w niniejszej sprawie, to taki sposób rozumienia art. 9c ust. 2a u.s.o., który pozwala na zastosowanie go do aktu unieważnienia egzaminu maturalnego.

W tym zakresie można wskazać postanowienie NSA z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 803/12 oraz postanowienia NSA z i listopada 2012 r. zapadłe w sprawach skarżących.

W orzeczeniu z 20 czerwca 2012 r. NSA nie podzielił poglądu wyrażonego przez WSA w Poznaniu w wyroku z 25 stycznia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1046/11, zgodnie z którym akt unieważnienia egzaminu maturalnego nie jest tożsamy z wynikiem egzaminu i w konsekwencji nieuprawnione jest stosowanie względem tej czynności art. 9c ust. 2a u.s.o.

Skład orzekający NSA w omawianej sprawie, ustalając charakter prawny aktu unieważnienia egzaminu maturalnego, odwołał się do postanowień rozporządzenia i stwierdził, że z jego postanowień jednoznacznie wynika, iż przystępujący do egzaminu maturalnego musi spełnić jednocześnie dwie przesłanki, żeby go zdać. „Pierwsza z nich ma charakter wstępny, ponieważ 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 obowiązany jest dopełnić warunków formalnych określających tryb przeprowadzania egzaminu, gwarantujących prawidłowy jego przebieg i samodzielne rozwiązywanie zadań egzaminacyjnych (§ 99 rozporządzenia). Po drugie zaś, musi się on wykazać wiedzą w stopniu umożliwiającym otrzymanie z każdego przedmiotu obowiązkowego co najmniej 30% punktów możliwych do uzyskania (§ 76 ust. 2 i § 97 ust. 2 rozporządzenia). Mówiąc innymi słowy, należy stwierdzić, że dopiero wypełnienie obu tych obowiązków składa się na egzamin maturalny. Oceny dopełnienia drugiego z tych obowiązków właściwy organ egzaminacyjny dokonuje w formie wyniku wyrażającego w skali procentowej ilość punktów uzyskanych przez zdającego w stosunku do punktów możliwych do

uzyskania (§ 76 ust. 1 i § 97 ust. 1 rozporządzenia). Natomiast dokonanie oceny, że zdający naruszył warunki formalne określające tryb przeprowadzania egzaminu następuje w formie przerwania i unieważnienia egzaminu maturalnego (§ 99 rozporządzenia). Oba te rodzaje ocen mają charakter czynności materialno-technicznych i składają się na przeprowadzenie egzaminu w rozumieniu art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty". W oparciu o przytoczone ustalenia NSA uznał, że: „[s]koro ocena w przedmiocie przerwania i unieważnienia egzaminu maturalnego wchodzi w skład wyniku egzaminu maturalnego (por. np. § 99 ust. 3 rozporządzenia), to skarga do sądu administracyjnego na tą ocenę jest niedopuszczalna na zasadzie art. 9c ust. 2a ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty”.

Jednocześnie należy wskazać, że do ustaleń i tez orzeczenia NSA z 20 czerwca 2012 r. odwołuje się NSA w jednobrzmiących postanowieniach oddalających skargi kasacyjne skarżących. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w nich, że: „ocena w przedmiocie unieważnienia egzaminu maturalnego prowadzi do ustalenia wyniku egzaminu maturalnego i nie może samodzielnie podlegać kontroli sądu administracyjnego. Skoro rezultat procedury egzaminacyjnej – to jest sam «wynik» jest ostateczny i nie służy na niego skarga do sądu, to trudno przyjąć że na akt (czynność) unieważnienia egzaminu taka skarga będzie dopuszczalna. Skoro ocena w przedmiocie przerwania i unieważnienia egzaminu maturalnego wchodzi w skład wyniku egzaminu maturalnego (por. np. § 99 ust. 3 rozporządzenia), to skarga do sądu administracyjnego na tą ocenę jest niedopuszczalna na zasadzie art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty. Działanie w postaci ustalenia wyniku egzaminu maturalnego (przeprowadzenie egzaminu) i sam wynik, jako potwierdzające jedynie określony stan faktyczny, nie stanowią również decyzji administracyjnej i władczego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach strony i z tego powodu nie zostały poddane kontroli sądu administracyjnego, co jasno wynika z treści art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty”.

Warto jednocześnie dodać, że w opinii doktryny, „[s]tanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego jest jednak dyskusyjne i to nie tylko dlatego, że polega na rozszerzającej wykładni art. 9c ust. 2a, ale także z tego względu, że nie bierze pod uwagę szerszego oddziaływania czynności unieważnienia egzaminu zewnętrznego na ważność świadectwa lub dyplomu wydanego osobie, która zdała unieważniony następczo egzamin. Właśnie ze względu na trwałość stanu prawnego,

potwierdzonego świadectwem lub dyplomem, nie można pozbawić zainteresowanego możliwości wszczęcia kontroli legalności rozstrzygnięcia dyrektora OKE przed sądem administracyjnym” (M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, komentarz do art. 9c, pkt 11, Lex 2013).

5. Skrajnie odmienny pogląd na charakter prawny aktu unieważnienia egzaminu maturalnego zaprezentował NSA w wyroku z 16 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 2452/11. Skład orzekający w przywołanej sprawie, odnosząc się do obowiązku zastosowania art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267), zawierającego wymóg uzasadniania decyzji, do aktu unieważnienia egzaminu maturalnego, wywiódł co następuje. „Jako rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie indywidualnej, stanowiącej efekt postępowania administracyjnego, które nie jest związane z ocenianiem i ustalaniem wyniku egzaminu, lecz oceną sposobu jego przeprowadzenia, [akt unieważnienia egzaminu maturalnego – uwaga własna] podlega wymogom art. 107 § 3 k.p.a. w kwestii obecności oraz treści uzasadnienia, umożliwiające nie tylko zapoznanie się z argumentacją organu przez adresata, ale także samą sądową kontrolę działania i rozumowania organu administracji”. NSA dostrzegł więc wyraźną dystynkcję między czynnościami zmierzającymi do ustalenia oceny egzaminu maturalnego a czynnościami oceniającymi sposób jego przeprowadzenia. W analizowanym judykacie NSA podzielił tym samym pogląd wyrażony przez WSA w Poznaniu, który w wyroku z 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 621/10 stwierdził, że: „W niniejszej sprawie nie ma zastosowania przepis art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), zgodnie z którym wyniki sprawdzianu i egzaminów, o których mowa w art. 9 ust. 1 oraz egzaminów eksternistycznych, o których mowa w art. 10 ust. 1, są ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego. W niniejszej sprawie skarga dotyczy bowiem unieważnienia pisemnego egzaminu maturalnego z [...], a nie wyniku uzyskanego z tego egzaminu” i który, uwzględniając skargę na akt unieważnienia egzaminu maturalnego, uchylił go.

Omawiając stanowisko judykatury, zajmowane wobec aktu unieważnienia egzaminu maturalnego, nie sposób nie uwzględnić prawomocnego wyroku WSA w Poznaniu z 1 lutego 2007 r., sygn. akt IV SAB/Po 31/06. Jednocześnie należy zastrzec, że jakkolwiek orzeczenie to było wydane w oparciu o stan prawny

obowiązujący przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, tezy w nim sformułowane stały się podstawą argumentacji wykorzystanej przez sądy administracyjne w sprawach o sygn. akt I OSK 2452/11 oraz II SA/Po 621/10. W wyroku z 1 lutego 2007 r. WSA w Poznaniu zajął stanowisko, że: „skoro OKE umiejscowione zostały w systemie organów właściwych do przeprowadzania egzaminu maturalnego, którego wynikiem jest świadectwo maturalne, uprawniające do ubiegania się o przyjęcie na studia, oraz – w zależności od wyniku – mogące przesądzić takie przyjęcie, to uznać należy, iż OKE realizują zadania polegające na wykonywaniu zwierzchniej władzy (imperium) przysługującej państwu, a więc posiadają cechę organów państwowych, (wykonywanie imperium oparte jest na upoważnieniu udzielonym przez państwo do działania w jego imieniu, w zakresie określonym przez przepisy prawne, por. definicję organu, T. Woś, K. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Warszawa 2005 r., str. 34-35). Skutkiem tego jest m. in. kompetencja OKE w sprawach indywidualnych, a więc w stosunku do konkretnych podmiotów, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Sąd jest zdania, iż zarówno unieważnienie egzaminu jak i towarzyszące temu aktowi czynności dotyczą uprawnień maturzystów wynikających z przepisów prawa. Chodzi przede wszystkim o uprawnienie do przyjęcia na studia, stosownie do wyników świadectwa maturalnego. Powyższe każe uznać, że działania wpływające, a tym bardziej przesądzające o wyniku świadectwa maturalnego, w tym unieważnienie egzaminu maturalnego, podlegają kontroli sądowej. Wynika to także z tego, iż kontrola sądownoadministracyjna wszystkich rozstrzygnięć władczych organów administracji publicznej stanowi zasadę konstytucyjną, wyrażoną w przepisie art. 184 Konstytucji RP”.

Należy zauważyć, że w opinii doktryny, „poważnym materiałem do oceny istnienia już utrwalonej linii orzecznictwa są także takie orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych, które nie zostały zaskarżone i w ten sposób uzyskały status rozstrzygnięć prawomocnych” (E. Bojanowski, *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 51-52). Z tego względu, w realiach niniejszej sprawy, do zdiagnozowania ukształtowania się

utrwalonej linii orzeczniczej zasadne jest uwzględnienie nie tylko orzeczeń NSA, ale także wojewódzkich sądów administracyjnych.

Jednocześnie trzeba zasygnalizować, że w doktrynie prezentowane jest stanowisko afirmujące przedstawioną w tym punkcie pisma interpretację art. 9c ust. 2a u.s.o. Deprecjonując poglądy wyrażone w postanowieniu NSA z 20 czerwca 2012 r. oraz w postanowieniu NSA wydanym względem jednego ze skarżących, w piśmiennictwie podnosi się, iż: „[n]ależy ubolewać, że teza ta [o możliwości poddania sądowej kontroli aktów unieważnienia egzaminu maturalnego – uwaga własna] jest zwalczana (na dość wątpliwej podstawie, biorąc pod uwagę art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP) przez Naczelny Sąd Administracyjny” (M. Pilich, *op. cit.*, komentarz do art. 11, pkt 5, Lex 2013).

6. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w opinii Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalność kontroli konstytucyjności praktyki stosowania zakwestionowanych przepisów zależy od tego, czy ich wykładnia ma charakter powszechny, stabilny i trwały, to znaczy, czy nie ma innych orzeczeń, które interpretowałyby zaskarżone przepisy inaczej, w sposób zgodny z wymogami konstytucyjnymi (por. m.in. postanowienie TK z 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09). W świetle wyroku NSA z 16 marca 2012 r. uprawnione jest twierdzenie, że możliwa jest prokonstytucyjna wykładnia art. 9c ust. 2a u.s.o. w kontekście stosowania go do aktu unieważnienia egzaminu maturalnego.

Sejm pragnie podkreślić, że z przytoczonych ustaleń sądów administracyjnych nie wynika, iż uprawnione jest twierdzenie, jakoby judykatura wypracowała jednolite rozumienie art. 9c ust. 2a u.s.o., przesądzając o jego stosowaniu wobec aktu unieważnienia egzaminu maturalnego.

W szczególności trudno zgodzić się ze skarżącymi, których zdaniem, „[j]ednolitą wykładnię zaprezentowały Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. oraz Naczelny Sąd Administracyjny w kilkudziesięciu orzeczeniach w sprawach skarg osób, które przystąpiły do egzaminu maturalnego w Liceum Ogólnokształcącym nr i w O, a którym egzaminy te unieważniono”. Zdaniem Sejmu, nie sposób uznać, że osiemnaście jednobrzmiących postanowień wydanych i listopada 2012 r. przez identyczny skład orzekający przesądza o ukształtowaniu się jednolitej linii orzeczniczej.

W opinii Sejmu, nawet gdyby przyjąć, uwzględniając walor kwantytatywny, że z uwagi na funkcjonowanie w obrocie prawnym osiemnastu postanowień NSA, prezentujących identyczny pogląd na stosowanie art. 9c ust. 2a u.s.o. względem aktu unieważnienia egzaminu, doszło jednak do pewnego ujednoczenia rozumienia zakwestionowanego przepisu, to nadal nie można stwierdzić, że taki sposób interpretacji jest utrwalony i stały, a przez to podlega kognicji sądu konstytucyjnego.

O ugruntowaniu poglądu reprezentowanego w judykaturze świadczyć będzie jego powtarzalność w perspektywie temporalnej, innymi słowy, o stałej praktyce orzeczniczej przesądzać będzie fakt jej kontynuowania przez składy orzekające w przyszłości. Zważywszy, że postanowienia NSA w sprawach skarżących zapadły w ciągu dwóch dni (i listopada 2012 r.), nie można zasadnie twierdzić, że tezy pierwszego z nich zdeterminowały zawartość kolejnych, nie ma bowiem informacji, oprócz wskazania daty dziennej wydania, co do sekwencji zapadania tych judykatów.

Ponadto należy dodać, że o stabilności i stałości jednej z zaprezentowanych metod interpretacji art. 9c ust. 2a nie przesądziła uchwała wykładnicza NSA.

Konkludując, analiza orzecznictwa w przedmiotowym zakresie nie daje podstaw do stwierdzenia, że zakwestionowana w skargach konstytucyjnych treść wydobyta przez sądy administracyjne z poddanych kontroli przepisów ustawy została ustalona w sposób trwały i „niewątpliwy” (por. wyrok TK z 28 lutego 2008 r., sygn. akt K 43/07).

7. Pragnąc zająć stanowisko wobec różnych kierunków rozumienia zakwestionowanego przepisu, Sejm przychyliła się do przywołanego stanowiska doktryny, aprobującego wykładnię art. 9c ust. 2a u.s.o., zgodnie z którą przepis ten nie ma zastosowania do aktu unieważnienia egzaminu maturalnego. Pogląd taki – poza przytoczoną wyżej argumentacją przemawiającą na jego rzecz – wspiera dodatkowo *ratio legis* ujawnione w procesie legislacyjnym. Uzasadniając zamieszczenie art. 9c ust. 2a w u.s.o., projektodawca stwierdza: „proponuje się uregulowanie w sposób jednoznaczny, że wyniki sprawdzianu i egzaminów oraz egzaminów eksternistycznych są ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego. Wynik sprawdzianu czy egzaminu (tak jak każda ocena uzyskana przez ucznia) ma charakter merytoryczny i z tych względów nie może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego” (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk

sejmowy nr 1277/V kad.). Z przywołanego fragmentu uzasadnienia jednoznacznie wynika, że projektodawca utożsamia pojęcie „wyniku” egzaminu z pojęciem „oceny”, stąd ekstrapolowanie normatywnych skutków pojęcia „wynik” na akt unieważnienia egzaminu maturalnego wydaje się nieuprawnione.

Warto również nadmienić, że – jakkolwiek pośrednio – w sprawie stosowania zakwestionowanego przepisu u.s.o. do aktu unieważnienia egzaminu maturalnego wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny.

W uzasadnieniu wyroku z 24 września 2013 r. w sprawie o sygn. akt K 35/12, w którym Trybunał uznał za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o., zawierający delegację dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia w rozporządzeniu warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, uwzględniających m.in. „możliwości unieważnienia sprawdzianu lub egzaminu w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów, jeżeli to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawdzianu lub egzaminu” (art. 22 ust. 2 pkt 4 lit. g u.s.o.), sąd konstytucyjny jednoznacznie zaaprobował pogląd wyrażony w – przywoływanym już w niniejszym piśmie – wyroku WSA w Poznaniu z 1 lutego 2007 r., sygn. akt IV SAB/Po 31/06, zgodnie z którym w kwestii unieważniania egzaminów maturalnych ustawa o systemie oświaty, poza upoważnieniem ustawowym, nie zawiera „ani materialno-ani proceduralnoprawnych unormowań”. Formułując negatywną konstytucyjnoprawną ocenę takiego stanu normatywnego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „W kwestionowanym przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia, ustawodawca powierzył ministrowi uregulowanie zagadnień, które nie są określone w ustawie. W ten sposób rozporządzenie wydane na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. w istocie będzie aktem o charakterze samoistnym, a nie wykonawczym”.

W świetle przywołanych ustaleń Trybunału, zważywszy, że u.s.o. w żadnym innym miejscu – poza art. 22 ust. 2 pkt 4 lit. g – nie odnosi się do unieważnienia egzaminu maturalnego, nie można zasadnie twierdzić, że art. 9c ust. 2a u.s.o. znajduje swe doń zastosowanie.

W realiach niniejszej sprawy, ze względu na problem konstytucyjny wskazany przez skarżących, bez znaczenia pozostaje treść wyroku w sprawie o sygn. akt K 35/12.

8. Sejm pragnie w tym miejscu podkreślić, że zasada domniemania konstytucyjności przepisów prawa zobowiązuje interpretatora (organy administracji publicznej, sądy) do poszukiwania takiej ich wykładni, w świetle której kontrolowana norma byłaby zgodna z Konstytucją, natomiast wszelkie wątpliwości interpretacyjne muszą być rozstrzygnięte na korzyść domniemania jej konstytucyjności. Konsekwencją przyjęcia domniemania konstytucyjności aktów normatywnych jest uznanie, że przepis nie może być uznany za niezgodny z Konstytucją, a tym samym, że zasadniczo nieuzasadnione jest wszczęcie postępowania o jego derogację w sytuacji, w której można dokonać takiej jego wykładni, której wynik będzie zgodny ze standardami konstytucyjnymi. Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał wywiódł, że: „wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy nie powinno następować w sytuacji, gdy możliwe jest nadanie ustawie takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję” (orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94). Pogląd ten jest prezentowany przez sąd konstytucyjny również na gruncie Konstytucji z 1997 r. (np. wyroki TK z: 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97; 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99). Dla przykładu, ilustrując podejście Trybunału do omawianego problemu, można przywołać jego wypowiedź w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt SK 22/99, że: „Niezgodne z konstytucją stosowanie ustawy przez organ władzy wykonawczej lub sądowniczej w przypadku, gdy ustawa ta może być rozumiana i stosowana w zgodzie z normą konstytucyjną, nie może zatem stanowić uzasadnienia dla wspomnianej ingerencji [stwierdzenia niezgodności z Konstytucją badanego przepisu – uwaga własna]”.

Jednocześnie trzeba przypomnieć pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym skarga konstytucyjna „w polskim systemie prawnym została ukształtowana wąsko i jest nakierowana wyłącznie na usunięcie z porządku prawnego przepisu naruszającego prawa i wolności, nie zaś na skorygowanie wadliwości wynikającej z błędnego stosowania prawa i to także w sytuacji, kiedy miałyby ono charakter ewidentny i byłoby dostrzeżone przez instytucje szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości” (wyrok TK z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02).

Uwzględniając powyższe ustalenia, Sejm uznaje za konieczne podkreślić, że naruszenie konstytucyjnych praw skarżących jest wynikiem wadliwego, pomijającego pierwszeństwo reguły prokonstytucyjnej wykładni kwestionowanego przepisu,

stosowania prawa przez sądy. Co więcej, interpretacja dokonana przez sądy wyrokujące w sprawach skarżących musi być oceniona jako nieprawidłowa również z tego względu, że zmierza do ustalenia sensu normatywnego przepisu ustawowego przez pryzmat regulacji zawartej w rozporządzeniu (§ 99 ust. 3), co kłóci się z pozycją obu wymienionych aktów normatywnych w konstytucyjnie określonym systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak wykazano wcześniej, interpretacja art. 9c ust. 2a u.s.o. w zgodzie z Konstytucją jest możliwa i taką sądy stosujące prawo winny przyjąć, jednakże składy orzekające w sprawach skarżących, na skutek błędnej – w opinii Sejmu – praktyki, dokonały wykładni, która prowadziła do nadania art. 9c ust. 2a u.s.o. treści niekonstytucyjnych.

Jedynie na marginesie Sejm pragnie zaakcentować, że wbrew stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, które zostało zajęte w niniejszej sprawie w piśmie z 10 stycznia 2014 r. (sygn. I.7031.1.201/NC), iż nie ma możliwości przyjęcia innej (niż zaprezentowały sądy orzekające w sprawach skarżących), zgodnej z Konstytucją, wykładni art. 9c ust. 2 a u.s.o., można przeprowadzić interpretację, według której unieważnienie egzaminu nie jest elementem wyniku matury i podlega kontroli sądowo-administracyjnej. Taki sposób rozumowania został bowiem przyjęty w przywoływanym już wyroku NSA z 16 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 2452/11 oraz prawomocnym wyroku WSA w Poznaniu z 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 621/10.

9. Podsumowując, w rezultacie poczynionych ustaleń, z uwagi na to, że zakwestionowana przez skarżących treść art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty nie jest wynikiem trwałej ani jednolitej praktyki orzeczniczej, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz