

83/6/A/2015

WYROK

z dnia 22 czerwca 2015 r.

Sygn. akt SK 29/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat – I sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja – II sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu, Ministra Edukacji Narodowej, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniach 3 i 22 czerwca 2015 r., połączonych skarg konstytucyjnych: Moniki Łojek, Pauliny Kucharskiej, Marty Gajuk, Mariusza Krelowskiego, Daniela Długosza, Pawła Kosiarza, Pauliny Pachniak, Michała Kozaka, Kacpra Harabina, Doroty Skrzypczak, Marty Zawickiej, Agnieszki Wróblewskiej, Bartłomieja Piaseckiego, Pauliny Wajtryt, Katarzyny Wiąg, Bartosza Sypioły, Bartłomieja Sałapy i Adrianny Raczyńskiej, o zbadanie zgodności:

- 1) art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) w zakresie, w jakim nie umożliwia wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o unieważnieniu egzaminu maturalnego, z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,
- 2) art. 9c ust. 2a ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z § 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.) w zakresie, w jakim nie umożliwia zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji w przedmiocie unieważnienia egzaminu

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 lipca 2015 r. w Dz. U. poz. 943.

maturalnego, z art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

- 3) § 99 ust. 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 w zakresie, w jakim nie gwarantuje dostępu do akt sprawy, z art. 2 w związku z art. 51 ust. 3 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,
- 4) § 99 ust. 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 w zakresie, w jakim nie gwarantuje wysłuchania w przedmiocie zebranych informacji, będących podstawą decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego, z art. 2 w związku z art. 51 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. W dniu 29 maja 2013 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego osiemnaście tożsamyh przedmiotowo skarg konstytucyjnych o zbadanie zgodności:

1) art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.) w zakresie, w jakim nie umożliwia wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o unieważnieniu egzaminu maturalnego, z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

2) art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 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 MEN z 2007 r.) w zakresie, w jakim nie umożliwia zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji w przedmiocie unieważnienia egzaminu maturalnego, z art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

3) § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie gwarantuje dostępu do akt sprawy, z art. 2 w związku z art. 51 ust. 3 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

4) § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie gwarantuje wysłuchania w przedmiocie zebranych informacji, będących podstawą decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego, z art. 2 w związku z art. 51 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji.

1.1. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2013 r. skargi zostały połączone do wspólnego rozpoznania pod sygnaturą SK 29/13.

1.2. Skargi konstytucyjne zostały wniesione w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

18 maja 2011 r. skarżący zdawali pisemny egzamin maturalny z chemii na poziomie rozszerzonym. Egzamin przebiegł bez zakłóceń. Arkusze egzaminacyjne zostały przesłane do Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Łodzi (dalej: OKE).

30 czerwca 2011 r. skarżący otrzymali informacje od dyrektora szkoły, że dyrektor OKE w porozumieniu z dyrektorem Centralnej Komisji Egzaminacyjnej (dalej: CKE) unieważnił egzamin pisemny z chemii, ponieważ w arkuszach egzaminacyjnych dopatrzone zostały elementy świadczące o niesamodzielnym rozwiązaniu zadań. Zarzut dotyczył niesamodzielnego rozwiązania zadań dotyczył 54 uczniów zdających egzamin maturalny, co stanowiło prawie 50% zdających.

Od rozstrzygnięcia dyrektora OKE skarżący wnieśli odwołania do Ministra Edukacji Narodowej. Do momentu złożenia skarg konstytucyjnych, Minister nie rozpatrzył tych odwołań.

Równocześnie skarżący, w piśmie z 9 lipca 2011 r., wezwali dyrektora OKE do usunięcia naruszenia prawa polegającego na wadliwym unieważnieniu egzaminu z powodu niesamodzielnosci prac egzaminacyjnych przez uchylene zaskarzonej decyzji. Wskazali, że egzamin odbył się bez zakłóceń.

W piśmie z 26 lipca 2011 r. dyrektor OKE podtrzymał swoje stanowisko. Stwierdził, że prace były sprawdzane zgodnie z procedurą. Absolwentom nie udostępniono jednak protokołów, ani innej dokumentacji, nie przedstawiono kryteriów oceny prac.

Niektórzy ze zdających pisemny egzamin z chemii złożyli zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przekroczenia uprawnień przez dyrektora OKE. Śledztwo w tej sprawie zostało umorzone.

Postępowanie w sprawie unieważnienia prac maturalnych z chemii było przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK). W wystąpieniu pokontrolnym z 21 marca 2012 r. NIK negatywnie oceniła unieważnienie egzaminu. W szczególności wskazała na brak odpowiednich procedur postępowania w przypadku konieczności unieważnienia części pisemnej egzaminów maturalnych, jeśli podczas sprawdzania arkusza egzaminacyjnego zostanie stwierdzona niesamodzielnosc rozwiązywania zadań egzaminacyjnych. Zaznaczyła też, że wewnątrzorganizacyjne normy nie zapewniały ochrony praw maturzystów wynikających z prawa powszechnie obowiązującego.

Z uwagi na beczynność ministra, skarżący złożyli skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (dalej: WSA) na akt z zakresu administracji publicznej, jakim – w ich opinii – jest akt unieważnienia egzaminu maturalnego i wnieśli o uchylenie zaskarzonej decyzji w całości.

WSA odrzucił skargi odrębnymi postanowieniami. Stwierdził, że czynność unieważnienia pisemnego egzaminu maturalnego przez dyrektora OKE w Łodzi nie jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.). Art. 9c ust. 1a u.s.o. wskazuje, że wyniki egzaminu maturalnego

są ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego. W ocenie WSA, elementy egzaminu maturalnego określa rozporządzenie MEN z 2007 r. W § 99 tego rozporządzenia określono obowiązki zdającego, które polegają na wykazaniu się odpowiednią wiedzą oraz dopełnieniu wymogów formalnych gwarantujących samodzielne rozwiązywanie zadań egzaminacyjnych. Ocena wywiązania się z tych obowiązków jest czynnością materialno-techniczną. Naruszenie wymogów formalnych powoduje przerwanie i unieważnienie egzaminu. Naruszenie wymogów formalnych, stwierdzone przez właściwy organ, powoduje przerwanie i unieważnienie egzaminu. Unieważnienie egzaminu nie stwarza dla zdającego żadnych praw ani obowiązków. Nie ma ono rangi decyzji administracyjnej. Nie stosuje się do niego k.p.a. (zob. np. postanowienie NSA z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 803/12).

Na postanowienia WSA skarżący złożyli skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), w których wniesli o uchylenie skarżonych postanowień w całości i przekazanie spraw do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji.

NSA zaaprobował wykładnię art. 9c ust. 2a u.s.o. przyjętą w zaskarżonych postanowieniach przez WSA i oddalił skargi kasacyjne. Wskazał, że akt unieważnienia egzaminu maturalnego, jako element jego wyniku, pozostaje poza kontrolą sądów administracyjnych. W uzasadnieniu podkreślił, że sprawa zarejestrowana w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. K 35/12, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia problemu zaskarżalności do sądu administracyjnego unieważnienia egzaminu maturalnego przez dyrektora OKE.

1.3. Skarżący przedstawili w skargach konstytucyjnych trzy zasadnicze zarzuty.

Po pierwsze, zakwestionowali konstytucyjność art. 9c ust. 2a u.s.o. w zakresie, w jakim nie umożliwia wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

W ocenie skarżących, w wyniku zastosowania art. 9c ust. 2a u.s.o., doszło do naruszenia art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. Skarżący, w związku z odmową rozpoznania przez sądy administracyjne skargi na rozstrzygnięcia dyrektora OKE, zostali pozbawieni prawa dostępu do sądu, a w konsekwencji prawa do nauki, ochrony prawnej czci i dobrego imienia oraz prawa decydowania o swoim życiu osobistym. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że rozstrzygnięcie o unieważnieniu egzaminu jest rozstrzygnięciem o jego wyniku. Wynik jest potwierdzeniem stanu faktycznego i nie stanowi decyzji administracyjnej.

Zastosowanie art. 9c ust. 2a u.s.o. w taki sposób, że utożsamia się rozstrzygnięcie o unieważnieniu egzaminu maturalnego z wynikiem egzaminu maturalnego, a przez to pozbawia się jednostkę prawa do rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny, stanowi naruszenie Konstytucji.

Skarżący stwierdzili, że unieważnienie egzaminu jest rozstrzygnięciem z zakresu administracji publicznej o prawach jednostki. Wynika ono ze stwierdzenia konkretnych faktów i okoliczności, i nie jest tożsame z dokonaniem merytorycznej oceny poprawności rozwiązań przedstawionych przez zdającego w arkuszu egzaminacyjnym.

Zdaniem skarżących, merytoryczna ocena, jako wynik egzaminu, powinna być ostateczna, natomiast unieważnienie egzaminu nie powinno mieć takiego charakteru. W tym wypadku zainteresowanym powinno służyć prawo do podważenia i wyeliminowania błędnej decyzji komisji egzaminacyjnej.

Skarżący podkreślili, że procedura unieważnienia egzaminu maturalnego musi spełniać standard sprawiedliwości proceduralnej i prawa do dobrej administracji. Jeżeli sądy administracyjne nie są w stanie sięgnąć do wykładni przepisów ustawy i

rozporządzenia w zgodzie z Konstytucją, a w swoim orzecznictwie wypracowały i utrwały normę niekonstytucyjną, konieczna jest interwencja ze strony Trybunału Konstytucyjnego.

Brak możliwości kwestionowania rozstrzygnięcia dyrektora OKE jest naruszeniem podstawowych praw skarżących: ich bezpieczeństwa prawnego i zaufania do sposobu interpretacji prawa, skutkuje też nieprzewidywalnością kształtowania ich pozycji prawnej. Niemożność zaskarżenia oceny tego, czy egzamin był rozwiązywany samodzielnie, narusza zaufanie jednostki nie tyle do litery prawa, ile do interpretacji prawa w ramach jego stosowania. Przez zastosowanie wadliwej wykładni art. 9c ust. 2a u.s.o. skarżący zostali pozbawieni prawa dostępu do sądu.

Skarżący wskazali, że jedynie sądy administracyjne mogą badać legalność działalności władzy publicznej i mają kompetencje do uchylecia aktów władczych wydawanych przez organy władzy wobec jednostek. Rozpatrzenie sprawy przez sąd i uzyskanie prejudykatu otwiera drogę do starań o odszkodowanie za błędy organów administracji publicznej.

Pozytywny wynik z egzaminu jest warunkiem otrzymania świadectwa dojrzałości umożliwiającego ubieganie się o przyjęcie na studia wyższe. Niemożność zaskarżenia decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego i sądowej kontroli tego unieważnienia uniemożliwia weryfikację zasadności tej decyzji, a także eliminację ewentualnych pomyłek. Stanowi to naruszenie prawa do nauki. Wyniki egzaminu maturalnego są oczywistym i jedynym dopuszczalnym warunkiem różnicowania dostępu do publicznych uczelni wyższych.

Unieważnienie egzaminu maturalnego wskutek postawienia zarzutu nieuczciwości skarżących przy jego zdawaniu wpływa na ich cześć i dobre imię. Brak możliwości kontroli rozstrzygnięcia o unieważnieniu egzaminu narusza ich prawo do prywatności.

Po drugie, skarżący zakwestionowali art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie umożliwiają zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego.

Skarżący uznali, że w wyniku zastosowania art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. doszło do naruszenia art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. Skarżący zostali pozbawieni prawa do dobrej administracji respektującej zasady sprawiedliwości proceduralnej, w tym prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, a w konsekwencji także prawa do nauki, prawa do ochrony prawnej czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym. Problemem konstytucyjnym jest brak możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia dyrektora OKE o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

Ponieważ władcze rozstrzygnięcie dyrektora OKE, zdaniem skarżących, miało w aspekcie materialnym charakter decyzji administracyjnej, to niezaskarżalność tego rozstrzygnięcia narusza Konstytucję. Odmowa ponownego rozpoznania zasadności unieważnienia egzaminu narusza prawo do odwołania, zasady sprawiedliwości proceduralnej oraz prawo do nauki i prawo do prywatności.

Po trzecie, zaskarżony został § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie gwarantuje wysłuchania co do zebranych informacji, będących podstawą decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

W wyniku nieudostępnienia akt sprawy, na podstawie § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r., doszło – jak uznali skarżący – do naruszenia ich praw określonych w art. 2 w związku z art. 51 ust. 3 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. Skarżący zostali bowiem pozbawieni prawa dostępu do dotyczących ich dokumentów urzędowych w aktach, które stanowiły podstawę rozstrzygnięcia dyrektora OKE o unieważnieniu

egzaminu. Naruszone zostało też prawo do dobrej administracji, respektującej zasady sprawiedliwości proceduralnej, a w konsekwencji prawo do nauki i prawo do ochrony prawnej czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym.

Przez to, że uniemożliwiono skarżącym wypowiedzenie się co do zebranych przez dyrektora OKE dokumentów zostały naruszone prawa wyrażone w art. 2 w związku z art. 51 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. Organy naruszyły też prawo do dobrej administracji, respektującej zasady sprawiedliwości proceduralnej, a w konsekwencji prawo do nauki i prawo do ochrony prawnej czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym.

W ocenie skarżących, § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r., 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 sprawie zebranych przez komisję egzaminacyjną, informacji będących podstawą podjęcia przez jej dyrektora decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

2. W piśmie z 29 lipca 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Wskazał, że podniesiony przez skarżących problem konstytucyjny odnosi się w głównej mierze do niemożności zaskarżenia decyzji dyrektora OKE w Łodzi o unieważnieniu egzaminu maturalnego. Brak tej możliwości jest wywodzony z wykładni art. 9c ust. 2a u.s.o. dokonanej przez sądy administracyjne.

2.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, decyzję o unieważnieniu egzaminu należy traktować jako element oceniania. Świadczą o tym przede wszystkim § 99 ust. 3 i § 101 rozporządzenia MEN z 2007 r. W wypadku unieważnienia egzaminu z przedmiotu dodatkowego na świadectwie dojrzałości w miejscu przeznaczonym na wpisanie wyniku egzaminu maturalnego z danego przedmiotu wpisuje się „0%”. Natomiast dla zdania egzaminu maturalnego konieczne jest uzyskanie w części ustnej i części pisemnej ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych co najmniej 30% punktów możliwych do uzyskania. Unieważnienie egzaminu uniemożliwia spełnienie tego warunku.

2.3. Prokurator Generalny wskazał, że podany w skargach zakres zaskarżenia nie wyczerpuje drogi sądowej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Skarżący nie skorzystali z możliwości, jakie daje im art. 199¹ k.p.c. i nie zwrócili się do sądów powszechnych o ochronę praw naruszonych przez unieważnienie ich egzaminu maturalnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w postępowaniu cywilnym istnieją odpowiednie instrumenty umożliwiające ochronę dóbr osobistych oraz naprawienie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Sądy powszechne mogą rozpoznać powództwa podważające zgodność z prawem rozstrzygnięć o unieważnieniu egzaminu bez identyfikowania takich aktów z wynikami egzaminu i bez odwoływania się do treści art. 9c ust. 2a u.s.o.

2.4. Prokurator Generalny uznał skargę konstytucyjną za przedwczesną, a przeprowadzone przez skarżących postępowania przed sądami administracyjnymi za niewyczerpujące drogi sądowej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu, w opinii Prokuratora Generalnego, skarga konstytucyjna jest niedopuszczalna.

2.5. W razie nieuwzględnienia wyżej wskazanej argumentacji, Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 9c ust. 2a u.s.o. jest zgodny z art. 2 w związku z

art. 45 ust. 1 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 27 lutego 2014 r. wniósł w imieniu Sejmu o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Marszałek Sejmu zauważył, że skarżący nie zakwestionowali literalnego brzmienia regulacji poddanej ocenie konstytucyjnej, ta bowiem nie wyłącza zaskarżenia unieważnienia egzaminu maturalnego, wyłącza jedynie zaskarżenie jego wyniku, lecz wskazali jako przedmiot kontroli treść nadaną przepisom przez praktykę sądową.

3.2. Analizując dotychczasowy dorobek orzeczniczy w przedmiotowym zakresie, Marszałek Sejmu stwierdził, 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.

Marszałek podkreślił, 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.

3.3. Marszałek Sejmu przychylił się do stanowiska, zgodnie z którym art. 9c ust. 2a u.s.o. nie ma zastosowania do aktu unieważnienia egzaminu maturalnego. Pogląd taki wspiera dodatkowo *ratio legis* ujawnione w procesie legislacyjnym. Uzasadniając zamieszczenie art. 9c ust. 2a w u.s.o., projektodawca tego przepisu stwierdził: „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 kadencja).

W ocenie Marszałka z tego fragmentu uzasadnienia projektu ustawy 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.

3.4. Uwzględniając powyższe ustalenia, Marszałek Sejmu podkreślił, że naruszenie konstytucyjnych praw skarżących jest wynikiem wadliwego, pomijającego pierwszeństwo reguły prokonstytucyjnej wykładni kwestionowanego przepisu, stosowania prawa przez sądy. Co więcej, Marszałek stwierdził, że interpretacja dokonana przez sądy wyrokujące w sprawach skarżących musi być oceniona jako nieprawidłowa również z tego względu, że zmierza do ustalenia sensu normatywnego przepisu ustawowy w kontekście regulacji zawartej w rozporządzeniu (§ 99 ust. 3 rozporządzenia MEN z 2007 r.), co kłóci się z pozycją obu wymienionych aktów normatywnych w konstytucyjnie określonym systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej. W opinii Marszałka Sejmu, 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 dokonały – na skutek błędnej praktyki – wykładni, która nadała art. 9c ust. 2a u.s.o. treści niekonstytucyjne.

4. Minister Edukacji Narodowej (dalej: Minister), pismem z 23 września 2013 r., wniósł o stwierdzenie, że kwestionowane w skargach konstytucyjnych przepisy są zgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Minister uznał, że zarzuty skarżących nie są trafne. Założenie skarżących, że unieważnienie egzaminu maturalnego jest decyzją administracyjną albo innym aktem z zakresu administracji publicznej należy uznać – w ocenie Ministra – za błędne, a tylko przy takim założeniu można rozważać naruszenie gwarancji konstytucyjnych. Miarodajne dla określenia prawnego charakteru unieważnienia egzaminu z powodu niesamodzielnego rozwiązania zadań są orzeczenia sądów administracyjnych.

Minister podkreślił, że skarżący nie zostali pozbawieni prawa do nauki na wyższej uczelni. Każdy ze skarżących zdał egzamin maturalny i uzyskał prawo do dalszej nauki.

Minister zaznaczył też, że nie ma związku między skarżonym przepisem rozporządzenia MEN z 2007 r. a art. 2, art. 47, art. 51 ust. 3 i 4 oraz art. 70 ust. 1 Konstytucji. Przepis rozporządzenia określa okoliczności unieważnienia egzaminu z powodu niesamodzielnego rozwiązywania zadań stwierdzonego na etapie sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych i wskazuje, kto dokonuje unieważnienia. Skarżący – zdaniem Ministra – nie wykazali, na czym miałyby polegać naruszenie przywołanych konstytucyjnych wzorców kontroli.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej Rzecznik albo RPO) zajął stanowisko zbieżne z treścią i zakresem zaskarżenia wskazanym przez skarżących. Przedstawił je w piśmie z 10 stycznia 2014 r.

5.1. Rzecznik uznał, że przedmiotem skargi jest brak realnej możliwości wzruszenia decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego. W jego ocenie, przepisy regulujące kwestię unieważnienia egzaminów skonstruowane są w ten sposób, że dyrektor OKE, unieważniając egzamin, 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 z treści stosunku prawnego należącego do sfery władczych działań państwowych.

Cywilnoprawna droga dochodzenia roszczeń, zdaniem RPO, nie mogłaby doprowadzić do rozwiązania sygnalizowanego przez skarżących problemu.

O istnieniu prawa do sądu w rozumieniu formalnym (dopuszczalności drogi sądowej) decyduje jedynie twierdzenie strony o jego istnieniu (orzeczenie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2003 r., sygn. akt III CK 319/03). Sama możliwość wytoczenia powództwa, które zostanie przyjęte do merytorycznego rozpoznania, nie ma funkcji gwarancyjnej dla obywatela. Nie wyczerpuje kryteriów konstytucyjnej definicji prawa do sądu. Formalna dopuszczalność wytoczenia powództwa nie powinna decydować o możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej.

5.2. Rzecznik zauważa, że sąd cywilny nie jest uprawniony do stwierdzania nieważności rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Dopóki ostateczna decyzja o unieważnieniu egzaminu pozostaje w mocy, dopóty sąd cywilny nie będzie mógł uwzględnić roszczenia opartego na podstawie art. 24 czy art. 417¹ § 2 kodeksu cywilnego. Skutki rozstrzygnięcia o unieważnieniu egzaminu, o ile nie zostało ono uchylone, nie są bezprawne. Nie mogą zatem być podstawą przyznania odszkodowania.

Zdaniem Rzecznika, 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.

Podstawą odmowy podjęcia rozstrzygnięcia jest przepis wyłączający wyniki egzaminów spod kontroli sądów administracyjnych, a nie stwierdzenie niewłaściwości sądów administracyjnych do kontrolowania legalności rozstrzygnięć OKE. 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 tego, iż w ocenie ustawodawcy możliwość kontroli prawidłowości ustalenia wyniku egzaminu przez sądy cywilne, ze względu na niewątpliwie publicznoprawny charakter, jest wykluczona na podstawie innych przepisów.

5.3. RPO stwierdził, że zakwestionowane przez skarżących przepisy wciąż obowiązują, pomimo wyroku TK z 24 września 2013 r. (sygn. K 35/12) i mogą być podstawą unieważnienia egzaminu. Akt normatywny nie utracił zatem jeszcze mocy obowiązującej.

Rzecznik podkreślił też, że zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał nie umarza postępowania dotyczącego przepisów, które utraciły już moc obowiązującą, jeżeli jest to konieczne dla ochrony wolności i praw. Skoro więc kontrola konstytucyjności przepisów została zainicjowana przez skargę konstytucyjną, w związku z naruszeniem praw i wolności konkretnych osób, zasadne jest 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.

5.4. Rzecznik odniósł się do art. 9c ust. 2a u.s.o. oraz § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. Wskazał, że wątpliwości może budzić kwestia, czy z zaskarżonych regulacji wynika jednoznacznie, że „wynikiem” w rozumieniu u.s.o. jest unieważnienie egzaminu. Rzecznik rozważył, czy brak możliwości odwołania się od ustalonego wyniku nie jest jedynie skutkiem nieprawidłowej wykładni przepisów ustawy, a zatem niekoniecznie oznacza niekonstytucyjność przepisów ustawy i wydanego na jej podstawie rozporządzenia.

Rzecznik stwierdził, że kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. Zgodnie z utrwaloną i konsekwentną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przystępujący do egzaminu maturalnego, aby go zdać, musi spełnić jednocześnie dwie przesłanki. PO pierwsze, przystępujący do egzaminu ma obowiązek dopełnić warunków formalnych określających tryb przeprowadzenia egzaminu, gwarantujący jego prawidłowy przebieg i samodzielne rozwiązywanie zadań egzaminacyjnych. Po drugie, musi wykazać się wiedzą w stopniu umożliwiającym otrzymanie z każdego przedmiotu obowiązkowego co najmniej 30% możliwych do uzyskania punktów.

5.5. Zdaniem Rzecznika wykładnia przyjęta przez sądy administracyjne jest zgodna z brzmieniem art. 9c ust. 2a u.s.o. Art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. uznaje unieważnienie egzaminu za element jego przeprowadzenia. Przyjęta interpretacja jest zatem spójna z innymi regulacjami odnoszącymi się do zasad organizowania egzaminów zewnętrznych.

Rzecznik stwierdził, 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 wypadku jedynymi przepisami odnoszącymi się do tej materii pozostaną zakwestionowane przez skarżących w skardze konstytucyjnej przepisy rozporządzenia MEN z 2007 r.

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 uczestnikiem postępowania, nie może

zgłosić swoich uwag i wyjaśnień. Nie jest też 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.

Rzecznik podkreślił, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie zawierają żadnej procedury zaskarżenia rozstrzygnięcia podjętego przez dyrektora OKE. Osoba przystępująca do egzaminu ma jedynie prawo wglądu do swojej sprawdzonej pracy.

5.6. Rzecznik uznał, 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. Pomiedzy komisją a uczniem nie nawiązuje się żaden stosunek prawny. Sądowa kontrola procesu ustalania wyniku egzaminu może dotyczyć tylko szczególnych wypadków, 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.

W ocenie Rzecznika art. 9c ust. 2a u.s.o. w zakresie, w jakim odnosi się do oceniania prawidłowości odpowiedzi, jest zgodny z Konstytucją. Rzecznik nie zakwestionował także zasadności istnienia regulacji pozwalających na unieważnienie egzaminu w wypadkach, w których stwierdzona zostanie niesamodzielność przy rozwiązywaniu zadań. Celem egzaminów jest sprawdzenie wiedzy.

5.7. Zdaniem RPO unieważnienie egzaminu maturalnego nie może być uznane za czynność materialno-techniczną identyczną z ocenianiem prawidłowości odpowiedzi.

Rzecznik stwierdził, że 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.

Brak merytorycznej oceny arkusza odpowiedzi na egzaminie maturalnym może prowadzić do uniemożliwienia starania się o przyjęcie na studia wyższe. Z tego powodu 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.

W obecnym stanie prawnym pozycja zdającego egzamin podczas procedury unieważniania egzaminu jest bierna. Zdający nie ma wpływu na rozstrzygnięcie w swojej sprawie. 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.

Takie rozwiązanie jest sprzeczne 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.

Z tego względu Rzecznik uznał, że § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie gwarantuje wysłuchania w sprawie zebranych informacji, będących podstawą decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 51 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji.

5.8. Zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym, zdający ma prawo wglądu wyłącznie do swojej pracy (§ 107 rozporządzenia MEN z 2007 r.). Przepisy nie dają możliwości poznania uzasadnienia decyzji o unieważnieniu. Z punktu widzenia obywatela, zapadłe w jego sprawie rozstrzygnięcie jest arbitralne. Takie rozwiązanie jest zaś sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa, autonomii jednostki, a ponadto, poprzez skutek,

jakim jest odmowa merytorycznej oceny pracy, prowadzi do naruszenia konstytucyjnego prawa do nauki.

Rzecznik stwierdził, że § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie gwarantuje dostępu do akt sprawy, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 51 ust. 3 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji.

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

Przepisy nie przewidują możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia do organu wyższej instancji, a jednocześnie 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.

Art. 9c ust. 2a u.s.o. w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. Natomiast w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zaskarżenia unieważnienia egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji.

6. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej oraz dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej z prośbą o wyjaśnienie: 1) jaki charakter ma czynność unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu obowiązkowego, 2) jaki charakter ma czynność unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu dodatkowego, 3) jakie są skutki unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu obowiązkowego, 4) jakie są skutki unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu dodatkowego, 5) co decyduje o tym, że unieważnienie egzaminu traktuje się równoznacznie z wynikiem egzaminu, 6) czy przy unieważnianiu egzaminu stosuje się w jakikolwiek sposób przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267). Trybunał zapytał też o skalę unieważnień egzaminów maturalnych.

6.1. Minister Edukacji Narodowej w piśmie z 24 września 2013 r. wskazał, że orzeczenia sądów administracyjnych są miarodajne dla określenia prawnego charakteru unieważnienia egzaminu zarówno z przedmiotu obowiązkowego, jak i dodatkowego.

Minister wyjaśnił, że konsekwencją unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu obowiązkowego jest nieotrzymanie świadectwa dojrzałości, co uniemożliwia udział w rekrutacji na studia w roku, w którym miało miejsce unieważnienie. Zdający, któremu unieważniono egzamin, może w ciągu 5 lat ponownie przystąpić do tego egzaminu. Po upływie tego czasu, jeśli wyrazi wolę zdawania egzaminu maturalnego, będzie musiał przystąpić do niego w pełnym zakresie.

Natomiast unieważnienie egzaminu maturalnego z przedmiotu dodatkowego nie stoi na przeszkodzie rozpoczęciu nauki na studiach wyższych (na świadectwie maturalnym w miejscu przeznaczonym na wpisanie wyniku egzaminu maturalnego z danego przedmiotu zamieszcza się adnotację „0%”).

6.2. Dyrektor CKE przedstawił wyjaśnienia w piśmie z 26 września 2013 r. Wskazał, że unieważnienie egzaminu maturalnego jest czynnością, która nie kreuje stosunku prawnego tworzącego uprawnienie i nie nakłada obowiązków wynikających z przepisów prawa. Stanowi jedynie potwierdzenie stanu faktycznego. W związku z tym nie

można tej czynności przypisać cech decyzji administracyjnej lub innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej.

Przeprowadzenie i unieważnienie egzaminu mają charakter czynności materialno-technicznej i składają się na przeprowadzenie egzaminu. Nie tworzą jednak uprawnień i obowiązków skutkujących możliwością kontroli sądowo-administracyjnej.

6.2.1. Dyrektor CKE wskazał, że u.s.o. nie stanowi o stosowaniu, nawet w zakresie odpowiednim, przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie dotyczącym unieważniania egzaminów. Odniesienie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego znajduje się w art. 31 ust. 1 pkt 5 u.s.o., który nie dotyczy unieważniania egzaminu.

Dyrektor CKE potwierdził, że unieważnienie egzaminu z przedmiotu obowiązkowego powoduje nieotrzymanie świadectwa maturalnego. Natomiast unieważnienie z przedmiotu dodatkowego nie stoi na przeszkodzie rozpoczęcia nauki na studiach wyższych pod warunkiem, że zdane są egzaminy z przedmiotów obowiązkowych.

6.2.2. Analiza danych uzyskanych z okręgowych komisji egzaminacyjnych pozwala stwierdzić, że wypadki unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu obowiązkowego i przedmiotu dodatkowego zdarzają się w każdej sesji egzaminacyjnej. W 2011 r. odnotowano w części obowiązkowej (ustnej) – 0,002% takich wypadków (11 unieważnień na 728186 egzaminów), w części obowiązkowej (pisemnej) – 0,07% (800 unieważnień na 1 000 014 sprawdzonych arkuszy egzaminacyjnych), w części dodatkowej – 0,03% (119 unieważnień na 473 779 przeprowadzonych egzaminów); w 2012 r. w części obowiązkowej ustnej – 0,02%, w części obowiązkowej pisemnej 0,04%, w części dodatkowej – 0,02%; w 2013 r. – w części obowiązkowej ustnej – 0,003%, w części obowiązkowej pisemnej – 0,05%, w części dodatkowej – 0,01%.

Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych wskazuje dwa wypadki skarżenia unieważnienia egzaminu maturalnego do sądu administracyjnego. Obie sprawy toczyły się w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu w sprawie unieważnienia pisemnego egzaminu maturalnego z matematyki na poziomie podstawowym (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 25 stycznia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1046/11) oraz w sprawie unieważnienia pisemnego egzaminu maturalnego z geografii na poziomie podstawowym (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 621/10).

II

Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał skargi konstytucyjne na rozprawie w dniach 3 i 22 czerwca 2015 r.

1. Na rozprawie 3 czerwca 2015 r. uczestnicy postępowania w wystąpieniach podtrzymywali stanowiska i wnioski wcześniej nadsyłane na piśmie.

Pełnomocnik skarżących wyjaśnił, że skargi konstytucyjne dotyczą brzmienia przepisów obowiązujących w dniu wniesienia skarg. Uznał, że zastosowanie art. 9c ust. 2a u.s.o., przez utożsamienie rozstrzygnięcia o unieważnieniu egzaminu maturalnego z wynikiem egzaminu maturalnego i pozbawienie jednostki prawa do rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny, narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W jego ocenie, unieważnienie egzaminu maturalnego stanowi rozstrzygnięcie z zakresu administracji publicznej, o prawach jednostki, ponieważ jest władczym rozstrzygnięciem podejmowanym przez podmiot uczestniczący w przeprowadzaniu państwowego egzaminu. Podmiot ten ma status organu

władzy publicznej i działa w zakresie imperium przyznanego mu ustawowo. Brak możliwości kwestionowania rozstrzygnięcia podjętego przez organ władzy publicznej, jakim jest dyrektor OKE, stanowi ingerencję w sferę podstawowych praw gwarantowanych w Konstytucji.

Pełnomocnik stwierdził, że art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. narusza prawa skarżących wyrażone w art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji przez pozbawienie ich prawa do dobrej administracji, prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, a w konsekwencji prawa do nauki, prawa do ochrony prawnej czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym, natomiast zarzuty skierowane przeciw § 99 w ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. dotyczą naruszenia autonomii informacyjnej jednostki.

Pełnomocnik omówił zmiany w ustawie o systemie oświaty wynikające z nowelizacji z 20 lutego 2015 r. W jego ocenie, mimo zmiany stanu prawnego, wydanie przez TK wyroku uwzględniającego skargi pozwoli na mocy art. 272 p.p.s.a. na wznowienie postępowania sądoadministracyjnego i uzyskanie przez skarżących orzeczenia stwierdzającego niezgodność działania organów władzy publicznej z prawem. Takie orzeczenie otworzy skarżącym możliwość wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi na gruncie art. 417¹ kodeksu cywilnego, z tytułu niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko przedstawione w formie pisemnej, wniósł o umorzenie postępowania.

Przedstawiciel Ministra także podtrzymał stanowisko pisemne. Podkreślił, że nie jest zasadne stwierdzenie, że unieważnienie w ogóle nie podlegało żadnej weryfikacji. Przeciwnie, podlegało ono wieloetapowej weryfikacji, z tym, że były to wewnętrzne procedury, które nie były regulowane przez prawo powszechnie obowiązujące.

Prokurator Generalny podtrzymał swój wniosek o umorzenie postępowania.

Przedstawiciel Rzecznika przedstawił argumenty dotyczące przede wszystkim kwestii możliwości wniesienia skargi na unieważnienie egzaminu maturalnego do sądu administracyjnego. Wskazał, że oceniane są przepisy obowiązujące w momencie wniesienia skarg konstytucyjnych, natomiast nowelizacja u.s.o. z 2015 r. zrealizowała część postulatów ze stanowiska RPO.

Po zaprezentowaniu stanowisk uczestnicy postępowania odpowiadali na pytania sędziów.

Pełnomocnicy skarżących, pytani o zakres ewentualnej kontroli przez sąd administracyjny unieważnienia egzaminu maturalnego z powodu niesamodzielności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych wskazali, że chodzi o kontrolę legalności postępowania organów administracyjnych. Nie widzieli natomiast możliwości kontroli merytorycznej.

Dyrektor CKE stwierdził, że nie jest możliwe rozdzielenie oceny merytorycznej odpowiedzi na pytania egzaminacyjne od oceny samodzielności rozwiązywania zadania. Egzaminator, przystępując do oceny arkusza nie może, ignorując merytoryczną treść odpowiedzi, rozważyć oddzielnie, czy dane zadanie było niesamodzielne. Tych dwóch ocen nie da się od siebie rozdzielić.

Dyrektor CKE potwierdził, że definicji ściągania jako takiego nie ma. Podkreślił, że rozstrzygnięcie o unieważnieniu egzaminu podejmuje dyrektor OKE w uzgodnieniu z dyrektorem CKE i jest to zawsze procedura wieloetapowa. Zastrzeżenie co do samodzielności pracy zgłasza najpierw egzaminator sprawdzający dany arkusz. Wypełnia on specjalny protokół, który jest załącznikiem do procedur sprawdzania, rokrocznie

opracowywanych i uzgadnianych przez dyrektora CKE i dyrektorów OKE. Dokumenty te trafiają do przewodniczącego komisji, który z kolei przekazuje je do OKE.

W OKE wątpliwości egzaminatora dotyczące samodzielności pracy są weryfikowane przez eksperta OKE. Jeżeli ekspert, który jest nauczycielem danego przedmiotu i egzaminatorem egzaminu maturalnego lub gimnazjalnego, nie ma wątpliwości co do niesamodzielności pracy, to dokumentacja jest przesyłana do CKE. Arkusze, co do których istnieje podejrzenie niesamodzielności rozwiązania, wysyłane są do CKE z dokładnym wyjaśnieniem, na czym nieprawidłowość mogła polegać. Dyrektor CKE przekazuje arkusze ekspertowi danego przedmiotu do weryfikacji. Dopiero ekspert proponuje dyrektorowi CKE wyrażenie zgody na unieważnienie. Dyrektorzy OKE i CKE porozumiewają się co do unieważnienia egzaminu danego zdającego. Taki sposób postępowania został wypracowany między innymi z uwzględnieniem rozwiązań stosowanych w innych państwach.

Odpowiadając na pytania sędziów Trybunału Konstytucyjnego o to, czy i kiedy skarżący byli informowani o przyczynach unieważnienia egzaminu z powodu niesamodzielności rozwiązywania zadań, dyrektor CKE przywołał pismo dyrektor OKE w Łodzi do dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego w Najwyższej Izbie Kontroli, w którym w pkt 4 stwierdza się: „Bezpodstawnym jest również stwierdzenie zawarte w wystąpieniu pokontrolnym o braku podania zdającym przez OKE w Łodzi powodów unieważnienia części pisemnej egzaminu maturalnego. Podczas spotkania w siedzibie OKE w dniu 5 lipca 2011 r. wszystkim obecnym maturzystom — podczas tego spotkania z II LO i III LO w Ostrowcu Świętokrzyskim, którym unieważniono egzamin pisemny z chemii, podano powody tej decyzji. W miesiącu sierpniu 2011 r. przesłano za pośrednictwem dyrektorów obu szkół pisma adresowane do wszystkich maturzystów, którym unieważniono egzamin, w których podano konkretne przyczyny unieważnienia” (por. stenogram rozprawy).

2. Na rozprawie 22 czerwca 2015 r. sędziowie kontynuowali zadawanie pytań.

Prokurator Generalny, zapytany o skutki ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, powiedział, że nie można tracić z pola widzenia zakresu kompetencji sądu administracyjnego: jeżeli sąd administracyjny bada legalność działania organu administracji publicznej, to należy zwrócić uwagę na to, że prawidłowość poczynienia ustaleń faktycznych, decydująca o tym, iż dany stan faktyczny jest kwalifikowany tak a nie inaczej, byłaby wysoce wątpliwa, gdy chodzi o możliwość ich przeprowadzenia przez sąd administracyjny.

Jeżeli przyjąć, że wszystkie egzaminy i sprawdziany wymienione w art. 9c u.s.o. otrzymałyby status rozstrzygnięć administracyjnych podlegających kontroli sądu administracyjnego, to z jednej strony nastąpiłoby otwarcie drogi do kwestionowania rozstrzygnięć na dużą skalę, a z drugiej strony, kompetencje sądu administracyjnego byłyby bardzo ograniczone. Otwarcie drogi sądowej mogłoby doprowadzić do podważenia podstaw funkcjonowania systemu oświaty, w którym to nauczyciel, wykładowca, promotor, recenzent uprawniony jest do merytorycznej oceny wyniku w procesie kształcenia. Jednocześnie możliwość kwestionowania wyników egzaminu przed sądem administracyjnym nie realizowałaby celu takiej kontroli z uwagi na kompetencje sądu administracyjnego.

Prokurator podkreślił, że *ratio* związane z funkcjonowaniem systemu oświaty polega na tym, że to nauczyciel jest tym, który ocenia i który jest władny ostatecznie merytorycznie ocenić pracę ucznia. Dotyczy to także oceny kwestii samodzielności lub niesamodzielności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych.

Prokurator wskazał, że dzielenie egzaminów na takie, których wyniki można weryfikować przed sądem i na te, w wypadku których droga do sądu jest zamknięta, byłoby wątpliwe z punktu widzenia zasady równości.

W ocenie Prokuratora, jeżeli efekt końcowy egzaminu, chociażby gimnazjalnego, decyduje o możliwości podjęcia nauki w liceum, to jest to również zakończenie pewnego etapu procesu edukacji i otwarcie drogi do następnego. Skutek, w postaci zamknięcia lub ograniczenia możliwości edukacyjnych na następnym etapie edukacji, w zależności od wyniku tego egzaminu, wskazuje na to, że mamy do czynienia z podobną sytuacją z punktu widzenia praw obywatelskich.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Treść zarzutów skarżących.

1.1. Rozpatrywane przez Trybunał skargi konstytucyjne zostały wniesione w związku z tym, że dyrektor Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Łodzi (dalej: OKE) unieważnił skarżącym egzamin maturalny w części dotyczącej egzaminu dodatkowego pisemnego z chemii. Unieważnienie nastąpiło z powodu niesamodzielności rozwiązywania arkuszy egzaminacyjnych przez 54 abiturientów, stwierdzonej podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych.

Od czynności dyrektora OKE – unieważnienia egzaminu maturalnego – skarżący wnieśli odwołanie do Ministra Edukacji Narodowej. Minister nie zajął w tej sprawie stanowiska.

Skarżący złożyli w prokuraturze zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa nadużycia uprawnień przez dyrektora OKE. Postępowanie zostało umorzone.

Skarżący złożyli także skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na „akt z zakresu administracji publicznej w przedmiocie unieważnienia egzaminu maturalnego z chemii”. Wnieśli, na podstawie art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.), o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości. WSA postanowieniami odrzucił skargi na podstawie art. 58 § 1 i 3 p.p.s.a. Stwierdził, że czynność unieważnienia pisemnego egzaminu maturalnego przez dyrektora OKE w Łodzi nie jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. NSA oddalił skargę kasacyjną skarżących.

1.2. Skarżący podnieśli w skardze konstytucyjnej zarzuty dotyczące art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.) 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 (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.; dalej: rozporządzenie MEN z 2007 r.).

1.3. Zgodnie z art. 9c ust. 2a u.s.o., który był podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej: „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 u.s.o., są ostateczne i nie służą na nie skarga do sądu administracyjnego”.

W ocenie skarżących:

– art. 9c ust. 2a u.s.o. w zakresie, w jakim nie umożliwia wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o unieważnieniu egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

– art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie umożliwia zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji w przedmiocie unieważnienia egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

– § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie gwarantuje dostępu do akt sprawy jest, niezgodny z art. 2 w związku z art. 51 ust. 3 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji,

– § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim nie gwarantuje wysłuchania w przedmiocie zebranych informacji, będących podstawą decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 51 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji.

1.4. Skarżący uważają, że przez zastosowanie art. 9c ust. 2a u.s.o. zostali pozbawieni dostępu do sądu. W konsekwencji naruszone zostało także ich prawo do nauki, ochrona prawna czci i dobrego imienia oraz prawo decydowania o swoim życiu osobistym. Ma to związek z odmową rozpatrzenia skarg na czynności dyrektora OKE w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego z chemii przez sądy administracyjne.

W ocenie skarżących, interpretacja art. 9c ust. 2a u.s.o., w której utożsamia się unieważnienie egzaminu maturalnego z wynikiem egzaminu maturalnego, stanowi naruszenie Konstytucji przez to, że pozbawia jednostkę prawa do rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny.

Skarżący stwierdzili, że merytoryczna ocena jako wynik egzaminu jest ostateczna. Unieważnienie egzaminu z powodu niesamodzielności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych stwierdzonej w trakcie sprawdzania prac – czego nie podkreślili skarżący – nie powinno natomiast mieć takiego charakteru. W tym wypadku powinno służyć prawo podważenia i wyeliminowania błędnych ustaleń komisji egzaminacyjnej. Procedura wydawania rozstrzygnięcia o unieważnieniu egzaminu maturalnego musi bowiem spełniać standard sprawiedliwości proceduralnej i prawa do dobrej administracji. Jeżeli sądy administracyjne nie są w stanie przeprowadzić wykładni przepisów ustawy i rozporządzenia w zgodzie z Konstytucją, a w orzecznictwie wypracowały i utrwały normę niekonstytucyjną, to konieczna jest interwencja Trybunału Konstytucyjnego.

1.5. Skarżący uznali, że w wyniku zastosowania art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. zostali pozbawieni prawa do dobrej administracji, które respektowałoby zasady sprawiedliwości proceduralnej (w tym prawo do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji). W konsekwencji odebrano im także prawo do nauki, prawo do ochrony prawnej czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym.

1.6. W wyniku nieudostępnienia skarżącym akt sprawy na podstawie § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. oraz uniemożliwienia im wypowiedzenia się co do zebranych przez dyrektora OKE dokumentów w tym zakresie, naruszone zostały prawa związane z autonomią informacyjną, z prywatnością oraz prawem do dobrej administracji.

Zarzut skarżących polega na tym, że § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie dotyczącym proceduralnych i techniczno-organizacyjnych aspektów

przeprowadzenia egzaminów maturalnych, nie gwarantuje zdającym dostępu do akt sprawy, ani prawa do bycia wysłuchanym w sprawie informacji zebranych przez komisję egzaminacyjną. Informacje te stanowią zaś podstawę podjęcia przez dyrektora OKE decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

2. Wpływ zmian prawodawczych po wyroku TK o sygn. K 35/12 na orzekanie w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 września 2013 r. (sygn. K 35/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94) orzekł, że art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisu będącego podstawą obowiązywania skarżonego w niniejszej sprawie rozporządzenia MEN z 2007 r., w którym regulowano, między innymi, przesłanki unieważnienia egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego.

2.2. Prawodawca po wydaniu wyroku TK o sygn. K 35/12 z 24 września 2013 r., znowelizował rozporządzenie MEN z 2007 r. Na podstawie § 1 pkt 58 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 kwietnia 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 520; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2013 r.) § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. otrzymał brzmienie: „2. W przypadku stwierdzenia podczas sprawdzania pracy egzaminacyjnej niesamodzielnego rozwiązywania przez zdającego zadań zawartych w arkuszu egzaminacyjnym dyrektor komisji okręgowej, w porozumieniu z dyrektorem Komisji Centralnej, unieważnia część pisemną egzaminu maturalnego z danego przedmiotu tego zdającego”.

Po ust. 2 dodany został ust. 2a w brzmieniu: „2a. Przepis ust. 2 stosuje się również w przypadku stwierdzenia podczas sprawdzania pracy egzaminacyjnej zdającego występowania w jego pracy egzaminacyjnej jednakowych sformułowań wskazujących na udostępnienie rozwiązań innemu zdającemu lub korzystanie z rozwiązań innego zdającego”.

Ustę 3 otrzymał brzmienie: „3. 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%», z zastrzeżeniem § 101 ust. 2”.

Dodany został ust. 4 w brzmieniu: „4. Dyrektor komisji okręgowej przekazuje dyrektorowi szkoły oraz, za jego pośrednictwem, absolwentowi, któremu został unieważniony egzamin maturalny z danego przedmiotu odpowiednio w części pisemnej lub w części ustnej, pisemną informację o przyczynach unieważnienia”.

Wyżej wskazane przepisy rozporządzenia MEN z 2007 r. weszły w życie z dniem 1 września 2014 r. Wprowadziły one zmianę w redakcji przepisu (§ 99 ust. 2) i zindywidualizowały procedurę unieważnienia egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych. Rozszerzyły także obowiązki informacyjne dyrektora OKE wobec maturzysty, którego egzamin został unieważniony z tej przyczyny (§ 99 ust. 4).

2.3. Prawodawca wykonał również wyrok TK o sygn. K 35/12, w taki sposób, że na podstawie projektu rządowego uchwalił ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 357; dalej: ustawa zmieniająca u.s.o. z 2015 r.). Ustawodawca przeniósł część materii określonej w rozporządzeniu MEN z 2007 r. do ustawy.

2.3.1. Ustawa zmieniająca u.s.o. z 2015 r. określiła tryb, w jakim może nastąpić unieważnienie pracy egzaminacyjnej przez dyrektora OKE w wypadku stwierdzenia, podczas sprawdzania pracy egzaminacyjnej przez egzaminatora, niesamodzielnego rozwiązania zadań przez ucznia albo absolwenta, lub wystąpienia w pracy egzaminacyjnej ucznia albo absolwenta jednakowych sformułowań wskazujących na udostępnienie rozwiązań innemu uczniowi albo absolwentowi lub korzystanie z rozwiązań innego ucznia albo absolwenta (zob. rozdział 3b u.s.o.).

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy zmieniającej u.s.o. z 2015 r. przepisy rozdziału 3b będą stosowane od 1 września 2015 r. i będą obowiązywały od roku szkolnego 2015/2016.

2.3.2. Na mocy art. 1 pkt 27 ustawy zmieniającej u.s.o. z 2015 r. uchylony został art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o., który był podstawą do wydania rozporządzenia MEN z 2007 r. Jednakże do 1 września 2015 r. egzaminy maturalne będą się odbywać zgodnie z regułami wynikającymi z rozporządzenia MEN z 2007 r., a także rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w specjalnych przedszkolach, szkołach i oddziałach oraz w ośrodkach (Dz. U. z 2014 r. poz. 392) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 414).

Trybunał zauważył ponadto, że 1 września 2015 r. na mocy art. 1 pkt 13 lit. c ustawy zmieniającej u.s.o. z 2015 r. uchylony zostanie art. 9c ust. 2a u.s.o. (zob. art. 40 pkt 3 ustawy zmieniającej u.s.o. z 2015 r.).

2.4. Mimo uchylenia art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o., prawodawca utrzymał czasowo w mocy przepisy rozporządzenia MEN, które mają być stosowane do egzaminów maturalnych przeprowadzonych w roku szkolnym 2014/2015. Skarżony w sprawie art. 9c ust. 2a u.s.o. będzie obowiązywał do 1 września 2015 r.

3. Zmiany w u.s.o. z 20 lutego 2015 r.

3.1. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że w ustawie zmieniającej u.s.o. z 2015 r., ustawodawca utrzymał regulację, w myśl której „wynik egzaminu” poszczególnych egzaminów i sprawdzianów nie może być skarżony do sądu (por. art. 10 ust. 4a, art. 44zza ust. 6, art. 44zzk ust. 4, art. 44zzzo ust. 4 u.s.o.). O tym, że na unieważnienie egzaminu nie służy skarga do sądu administracyjnego przesądzają także inne przepisy znowelizowanej u.s.o. Jednocześnie ustawodawca wprowadził gwarancje dla maturzysty (i innych zdających), którego egzamin jest unieważniony z powodu niesamodzielnności rozwiązania, z punktu widzenia respektowania prawa do dobrej administracji. Jednak po zbadaniu niesamodzielnności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych i wyjaśnieniach złożonych przez zdających egzamin, rozstrzygnięcie dyrektora CKE o unieważnieniu jest nadal ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego.

3.1.1. W znowelizowanej u.s.o. ustawodawca przewidział możliwość wniesienia zastrzeżeń do dyrektora OKE do rozstrzygnięcia w sprawie unieważnienia egzaminu do

dyrektora CKE. Zastrzeżenia wnosi się za pośrednictwem dyrektora OKE, który przekazuje je dyrektorowi CKE wraz z materiałami niezbędnymi do ich rozpatrzenia. Dyrektor OKE może też uwzględnić zastrzeżenia. Stwierdzona w takim trybie niesamodzielność pracy ucznia albo absolwenta będzie skutkowałą unieważnieniem pracy egzaminacyjnej i ustaleniem przez dyrektora OKE wyniku tej pracy jako 0%.

3.1.2. W wypadku absolwenta, który przystąpił do egzaminu maturalnego tylko z jednego przedmiotu dodatkowego, unieważnienie tego egzaminu skutkuje niezdaniem egzaminu maturalnego. Analogiczna sytuacja powstaje również wtedy, gdy absolwent przystąpił do egzaminu maturalnego z więcej niż jednego przedmiotu dodatkowego i wszystkie te egzaminy zostały unieważnione.

Nowelizacja z 2015 r. utrzymuje taki model egzaminowania, wedle którego wyniki egzaminu są ostateczne i nie przysługuje na nie skarga do sądu administracyjnego.

3.1.3. Po nowelizacji procedura unieważniania z powodu niesamodzielności rozwiązywania sprawdzianu lub egzaminów uczniowi lub absolwentowi gwarantuje zdającym prawo zabrania głosu w zakresie rozstrzygnięcia w ich sprawie przez to, że:

- a) dyrektor OKE ma obowiązek poinformowania o zamiarze unieważnienia maturyście egzaminu maturalnego z danego przedmiotu w części pisemnej,
- b) zdający ma prawo wglądu do materiałów dotyczących zamiaru unieważnienia i złożenia wyjaśnień w tej sprawie przez maturyście,
- c) na dyrektora OKE nałożony został obowiązek pisemnego uzasadnienia rozstrzygnięcia w przedmiocie unieważnienia,
- d) zdającym dano możliwość wniesienia do dyrektora CKE zastrzeżeń do rozstrzygnięcia dyrektora OKE.

3.1.4. Ustawodawca utrzymał zasadę, że unieważnienie wyniku egzaminu z powodu niesamodzielności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych *ex post* nie podlega kontroli sądownoadministracyjnej. Zarazem interes abiturienta chroniony jest przez możliwość weryfikacji unieważnienia z tejże przyczyny przez właściwe organy egzaminacyjne. Weryfikacja niesamodzielności tego typu, i następującego w jej wyniku unieważnienia, może mieć znaczenie dla abiturienta z uwagi na krótki termin ustalenia wyniku egzaminu przez organy egzaminacyjne.

4. Przedmiot zaskarżenia.

Zmiana przepisów wynikająca z wykonania przez ustawodawcę wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 35/12 spowodowała, że Trybunał rozpatrzył dopuszczalność rozpoznania niniejszej skargi.

Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia przez nią wymogów formalnych, wynikających m.in. z art. 79 Konstytucji oraz art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

4.1. Skarżący przyjęli, że § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. nie przewiduje gwarancji dostępu do akt sprawy oraz prawa wysłuchania w sprawie zebranych informacji, będących podstawą unieważnienia egzaminu z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego. Skarżący uważają, że w tym zakresie ma miejsce pominięcie prawodawcze.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w wypadku zarzutu niekonstytucyjności § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. związanego z brakiem gwarancji dostępu do akt sprawy oraz prawa wysłuchania w sprawie zebranych informacji, będących podstawą unieważnienia egzaminu z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkuszy

egzaminacyjnych niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych, przepis ten nie jest właściwym przedmiotem kontroli konstytucyjności w tym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że zagadnienie dostępu do akt egzaminu maturalnego, w tym do dokumentów egzaminacyjnych oraz prawo wypowiedzenia się co do zasadności przesłanek skutkujących unieważnieniem egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego, nie wynika z treści § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.

Zarzut skarżących o braku dostępu do akt, należy łączyć z innymi przepisami rozporządzenia MEN z 2007 r., które nie zostały jednak zaskarżone. Do postawienia tego typu zarzutu, adekwatnym jest § 107 rozporządzenia, który określa, że zdający egzamin mają prawo do udostępnienia im do wglądu sprawdzonego i ocenionego arkusza egzaminacyjnego, w tym karty odpowiedzi, w miejscu i czasie wskazanym przez dyrektora OKE.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził też, że gdy chodzi o prawo do wysłuchania, postulat przedstawiony przez skarżących dotyczy zaniechania prawodawczego, którego TK nie może kontrolować. Argumenty skarżących miały charakter propozycji legislacyjnej i wymagały interwencji prawodawczej. Taka interwencja nastąpiła w ustawie zmieniającej u.s.o. z 2015 r.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestia dostępu do akt sprawy i prawo do bycia wysłuchanym nie są przedmiotem regulacji zawartej w § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. Skarżący skierowali swój zarzut przeciw niewłaściwemu przepisowi, a zatem orzekanie o konstytucyjności § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. nie jest dopuszczalne.

4.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza ponadto, że analiza akt prokuratorskich związanych z niniejszą sprawą pokazuje, że w chwili weryfikacji arkuszy egzaminacyjnych skarżących, istniały wewnętrzne procedury dotyczące metod postępowania w wypadku wątpliwości egzaminatora co do samodzielności rozwiązania zadań maturalnych przez zdającego. W takim wypadku egzaminator miał obowiązek poinformowania o nieprawidłowościach koordynatora przedmiotu w ramach OKE. Kopiowane były wszystkie prace z danego przedmiotu sprawdzane przez egzaminatorów danej OKE, a koordynator przedmiotu (egzaminator) sporządzał protokoły niesamodzielnosci, w których określał wątpliwości dotyczące samodzielności rozwiązywanych zadań. Następnie odszukiwano dane osób, których prace miały być unieważnione. Kopie dokumentów z pismem przewodnim i analizą błędów przekazywano do dyrektora OKE. Wniosek dyrektora OKE o unieważnienie egzaminu wraz z dokumentacją wysłano do CKE.

W CKE koordynator przedmiotu oceniał zasadność wniosku i analizował prace. W wypadku zbieżności oceny na dokumentacji stawiany był stempel „decyzja uzgodniona z dyrektorem OKE” co oznaczało akceptację wniosku o unieważnienie egzaminu maturalnego. Informacja o unieważnieniu była przekazywana dyrektorowi szkoły.

Z akt prokuratorskich (zob. postanowienie Prokuratury Rejonowej Łódź-Polesie z 27 grudnia 2011 r., sygn. akt 2 Ds 1414/11 o umorzeniu śledztwa) oraz przebiegu rozprawy wynika, że te czynności zostały w odniesieniu do skarżących wykonane prawidłowo (por. wypowiedź dyrektora CKE podczas rozprawy [w:] stenogram).

4.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzut skierowany przeciw art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. w zakresie, w jakim przepisy

te nie umożliwiają zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji w przedmiocie unieważnienia egzaminu maturalnego, jest bezprzedmiotowy.

W rozpatrywanej sprawie, problem zaskarżenia do organu wyższego stopnia unieważnienia egzaminu maturalnego z powodu stwierdzonej podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnosci rozwiązywania pracy, nie może być podniesiony na tle kwestionowanych tu przepisów. W żaden bowiem sposób z wykładni art. 9c ust. 2a u.s.o. nie wynika norma dotycząca odwołania do organu wyższego stopnia.

Przedmiotem regulacji art. 9c ust. 2a u.s.o., nawet jeśli by analizować go w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r., jest wyłącznie zagadnienie wnoszenia skargi do sądu administracyjnego na wynik egzaminu maturalnego. Skarżony przepis w ogóle nie dotyczy postępowania toczącego się przed organami egzaminacyjnymi (OKE, CKE). W sprawie brak zatem związku treściowego między ostatecznym uregulowaniem sytuacji prawnej skarżących a kwestionowanymi przepisami. Skarżący nie mogą więc wobec art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. skutecznie postawić zarzutu pominięcia prawodawczego. Co więcej, jeżeli zarzut ten miałby być powiązany wyłącznie z art. 9c ust. 2a u.s.o., to stwierdzony brak związku treściowego, uzasadniałby wnioszek, że w istocie mamy do czynienia z zaniechaniem legislacyjnym, którego Trybunał, z uwagi na zakres swojej kognicji, nie mógłby zbadać.

Z tego względu, zarzut braku zaskarżalności unieważnienia egzaminu maturalnego, z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego, nie może odnosić się do art. 9c ust. 2a u.s.o. w związku z § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r., a postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu.

4.4. Z powyżej przedstawionych względów, w obecnym stanie prawa Trybunał Konstytucyjny może ocenić konstytucyjność art. 9c ust. 2a u.s.o. w zakresie, w jakim nie umożliwia wniesienia skargi do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego. Należy zaznaczyć, że ze względu na obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadę skargowości, poza zakresem niniejszej sprawy pozostaje rozpoznanie przez sądy innych zagadnień związanych z wynikiem egzaminu np. ochrony dóbr osobistych albo odpowiedzialności odszkodowawczej.

5. Procedura unieważnienia egzaminu maturalnego z powodu niesamodzielnosci rozwiązywania zadań egzaminacyjnych zawartych w arkuszu egzaminacyjnym stwierdzona podczas sprawdzania arkusza, w świetle rozporządzenia MEN z 2007 r.

Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy procedury pisemnego egzaminu maturalnego w kontekście możliwości jego unieważnienia z powodu stwierdzenia niesamodzielnosci jego rozwiązywania *ex post* na podstawie przepisów obowiązujących w chwili zdawania matury przez skarżących, tj. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej u.s.o. z 2015 r.

5.1. Przeprowadzenie i unieważnienie egzaminu maturalnego skarżących z powodu stwierdzenia niesamodzielnosci jego rozwiązywania określało rozporządzenie MEN z 2007 r. (rozdział dotyczy egzaminu maturalnego).

5.2. Zgodnie z § 83 ust. 1 rozporządzenia MEN z 2007 r., w czasie trwania części pisemnej egzaminu maturalnego każdy zdający miał pracować przy osobnym stoliku.

Stoliki były ustawione w jednym kierunku, w odległości zapewniającej samodzielność pracy zdających.

W myśl § 83 ust. 2 ww rozporządzenia, w czasie trwania części pisemnej egzaminu maturalnego na stolikach mogły znajdować się tylko arkusze egzaminacyjne, w tym karty odpowiedzi, oraz materiały i przybory pomocnicze, o których mowa w § 95.

Do sali, w której była przeprowadzana część pisemna egzaminu maturalnego, nie można było wносить żadnych urządzeń telekomunikacyjnych ani korzystać z nich w tej sali. Nie można było również wносить materiałów i przyborów pomocniczych niewymienionych w informacji dyrektora CKE, o której mowa w § 95 rozporządzenia MEN z 2007 r., ani korzystać z nich w tej sali (§ 83 ust. 3 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

W czasie trwania części pisemnej egzaminu maturalnego zdający nie powinni byli opuszczać sali egzaminacyjnej. W szczególnie uzasadnionych wypadkach przewodniczący zespołu nadzorującego mógł zezwolić zdającemu na opuszczenie sali egzaminacyjnej po zapewnieniu warunków wykluczających możliwość kontaktowania się zdającego z innymi osobami, z wyjątkiem osób udzielających pomocy medycznej (§ 84 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

W czasie trwania części pisemnej egzaminu maturalnego w sali egzaminacyjnej mogli przebywać wyłącznie zdający, przewodniczący zespołu egzaminacyjnego, osoby wchodzące w skład zespołu nadzorującego oraz osoby, o których mowa w § 81 ust. 7 i § 143 (§ 84 ust. 3 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

Zgodnie z § 84 ust. 4 ww. rozporządzenia, w czasie trwania części pisemnej egzaminu maturalnego zdającym nie można było udzielać żadnych wyjaśnień dotyczących zadań egzaminacyjnych ani ich komentować.

5.3. Sposób ustalenia wyniku egzaminu maturalnego pisemnego określał § 97 rozporządzenia MEN z 2007 r. Wynik części pisemnej egzaminu maturalnego wyrażany był w skali procentowej. Abiturient zdał egzamin maturalny w części pisemnej, jeżeli z każdego przedmiotu obowiązkowego otrzymał co najmniej 30% punktów możliwych do uzyskania.

Wynik uzyskany w części pisemnej egzaminu maturalnego z przedmiotu obowiązkowego umieszczano na świadectwie dojrzałości wraz ze wskazaniem poziomu egzaminu.

Wyniki uzyskane w części pisemnej egzaminu maturalnego z przedmiotów dodatkowych nie miały wpływu na zdanie części pisemnej egzaminu maturalnego. Wynik ten umieszczano na świadectwie dojrzałości wraz ze wskazaniem poziomu egzaminu (§ 97 ust. 4 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

5.4. Zgodnie z przepisami rozporządzenia MEN z 2007 r. arkusze egzaminacyjne sprawdzali i oceniali egzaminatorzy, wpisani do ewidencji egzaminatorów, powołani przez dyrektora OKE. Egzaminatorzy stosowali szczegółowe kryteria oceniania arkuszy egzaminacyjnych dla egzaminu z danego przedmiotu, opracowane przez CKE.

Wynik części pisemnej egzaminu maturalnego z poszczególnych przedmiotów ustalała OKE na podstawie arkuszy egzaminacyjnych ocenionych przez egzaminatorów. Wynik części pisemnej egzaminu maturalnego ustalony był przez OKE (§ 98 ust. 5 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

5.5. Na podstawie § 99 ust. 1 rozporządzenia MEN z 2007 r., w wypadku:

1) stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego lub

2) wniesienia lub korzystania przez zdającego w sali egzaminacyjnej z urządzenia telekomunikacyjnego lub materiałów i przyborów pomocniczych niewymienionych w informacji dyrektora CKE, lub

3) zakłócania przez zdającego prawidłowego przebiegu części ustnej lub części pisemnej egzaminu maturalnego w sposób utrudniający pracę pozostałym zdającym, przewodniczący zespołu egzaminacyjnego przerywał egzamin tego zdającego i unieważniał jego egzamin maturalny z danego przedmiotu odpowiednio w części ustnej lub części pisemnej. Informację o przerwaniu i unieważnieniu egzaminu maturalnego z danego przedmiotu zamieszczano w protokołach.

5.6. W wypadku stwierdzenia podczas sprawdzania arkusza egzaminacyjnego niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego dyrektor OKE, w porozumieniu z dyrektorem CKE, unieważniał część pisemną egzaminu maturalnego z danego przedmiotu tego zdającego (§ 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

5.6.1. W wypadku unieważnienia egzaminu maturalnego z przedmiotu dodatkowego na świadectwie dojrzałości, w miejscu przeznaczonym na wpisanie wyniku egzaminu maturalnego z danego przedmiotu wpisywano „0%” (§ 99 ust. 3 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

5.6.2. W wypadku gdy zdający nie przystąpił do: 1) egzaminu maturalnego z przedmiotu dodatkowego, 2) rozwiązywania dodatkowych zadań egzaminacyjnych, o których mowa w § 58a ust. 1 i 2, – zgodnie z deklaracją, o której mowa w § 63 ust. 1 – na świadectwie dojrzałości, w miejscu przeznaczonym na wpisanie wyniku odpowiednio z egzaminu maturalnego z przedmiotu dodatkowego albo dodatkowych zadań egzaminacyjnych, wpisywano „0%”.

5.7. Zgodnie z § 101 rozporządzenia MEN z 2007 r., zdający zdał egzamin maturalny, jeżeli w części ustnej i części pisemnej ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych uzyskał wynik określony w § 76 ust. 2 oraz § 97 ust. 2 rozporządzenia.

Zgodnie z § 107 tego rozporządzenia, na wniosek zdającego, sprawdzony i oceniony arkusz egzaminacyjny, w tym karta odpowiedzi, były udostępniane zdającemu do wglądu w miejscu i czasie wskazanym przez dyrektora OKE.

Arkusze egzaminacyjne, w tym karty odpowiedzi, OKE przechowywała przez 6 miesięcy (§ 108 ust. 6 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

Zgodnie z § 146 ust. 1 absolwent mógł, w terminie 2 dni od dnia przeprowadzenia odpowiednio sprawdzianu, odpowiedniej części egzaminu gimnazjalnego, egzaminu maturalnego w części ustnej lub pisemnej z danego przedmiotu albo części pisemnej lub praktycznej egzaminu zawodowego, zgłosić zastrzeżenia do dyrektora OKE, jeżeli uznał, że w trakcie sprawdzianu albo egzaminu zostały naruszone przepisy dotyczące jego przeprowadzania.

Dyrektor OKE rozpatrywał zastrzeżenia w terminie 7 dni od daty ich otrzymania. Rozstrzygnięcie dyrektora OKE było ostateczne.

6. Problem konstytucyjny.

Egzamin maturalny w obecnej formie jest państwowym egzaminem przeprowadzanym w Polsce od 2005 r. wśród absolwentów szkół średnich, został wprowadzony w ramach reformy edukacji zapoczątkowanej w 1999 r. i zastąpił egzamin dojrzałości (tzw. starą maturę).

Założeniem „nowej matury” jest zastąpienie egzaminu wstępnego na uczelnie wyższe. Egzamin zdaje się z przedmiotów obowiązkowych: języka polskiego, matematyki (od 2010 r.), języka mniejszości narodowej (dla uczniów szkół lub oddziałów z nauczaniem tego języka) i wybranego języka obcego nowożytnego, a także dodatkowych przedmiotów (maksymalnie sześć). Wszystkie egzaminy przeprowadzane są w formie pisemnej, a język polski, języki mniejszości narodowych oraz języki obce nowożytne dodatkowo ustnie.

Obserwacja systemu oświaty pokazuje, że prawie każdego roku zasady przeprowadzania tego egzaminu są modyfikowane. Mimo że wprowadzane zmiany zazwyczaj nie są znaczące, należy stwierdzić, że praktycznie w każdym roku matura odbywa się w oparciu o niejednorodne reguły. Dlatego trudno jest porównywać egzaminy maturalne z poszczególnych lat.

6.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie problem konstytucyjny dotyczy braku sądowej kontroli unieważnienia egzaminu maturalnego przez dyrektora OKE ze względu na niesamodzielność rozwiązywania pracy stwierdzoną podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych. Przeprowadzenie kontroli konstytucyjności skarżonego art. 9c ust. 2a u.s.o. z perspektywy naruszenia prawa do sądu wymaga uprzedniego wyjaśnienia instytucji unieważnienia egzaminu maturalnego z omawianego powodu.

6.2. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sprawa będąca przedmiotem orzekania dotyczy wyłącznie sytuacji określonej przez art. 9c ust. 2a u.s.o. i § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r., a więc stanu, w którym unieważnienie egzaminu nastąpiło z powodu stwierdzonego *ex post* przez egzaminatora i właściwe organy egzaminacyjne niesamodzielnego rozwiązywania przez zdającego zadań z arkusza egzaminacyjnego. Trybunał nie zajmował się unieważnieniem egzaminu maturalnego jako takim (a więc bez wiązania go z wyżej określoną przyczyną), mimo treści skarg konstytucyjnych (por. zwłaszcza pkt 26, pkt 33, pkt 35 skarg), w których skarżący domagają się kontroli „unieważnienia” egzaminu maturalnego. Trybunał podkreśla, że poza zakresem zaskarżenia znajdował się § 99 ust. 1 rozporządzenia, tj. unieważnienie egzaminu maturalnego na skutek stwierdzenia przez przewodniczącego komisji niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego (pkt 1), wniesienia lub korzystania przez zdającego w sali egzaminacyjnej z urządzenia telekomunikacyjnego lub materiałów i przyborów pomocniczych niewymienionych w informacji dyrektora CKE (pkt 2), lub zakłócania przez zdającego prawidłowego przebiegu egzaminu maturalnego w sposób utrudniający pracę pozostałym zdającym (pkt 3). Poza zakresem kontroli Trybunału, w związku z zakresem zaskarżenia, znajdowały się ewentualnie inne wypadki wadliwości regulacji prawnych dotyczących sprawdzianów i egzaminów, o jakich mowa w przepisach u.s.o. lub jakie mogą wystąpić w związku z tymi przepisami.

7. Ocena konstytucyjności art. 9c ust. 2a u.s.o. w zakresie, w jakim nie umożliwia wniesienia skargi do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego stwierdzonej podczas sprawdzania arkusza z powodu niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych zawartych w arkuszu egzaminacyjnym.

7.1. Skarżący rozróżnili w „wyniku egzaminu” maturalnego, o którym jest mowa w art. 9c ust. 2a u.s.o., „elementy formalne” i „elementy merytoryczne” tego wyniku. Uważają oni, że warunki formalne wyniku egzaminu maturalnego mogą być przedmiotem kontroli

sądu administracyjnego. Ocena samodzielności pracy pisemnej jest zaliczana do przesłanek formalnych egzaminowania, a zatem – zdaniem skarżących – może być przedmiotem kontroli sądowej, w przypadku unieważnienia egzaminu, jeśli następuje to z powodu niesamodzielności rozwiązywania zadań stwierdzonej *ex post*. Elementy merytoryczne są rozumiane przez skarżących wąsko, jako odpowiedzi na postawione zdającemu zadania (pytania) egzaminacyjne.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ocena samodzielności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych nie jest elementem formalnym egzaminu. Przeciwnie, ocena ta stanowi element merytoryczny „wyniku egzaminu”. Integralnym składnikiem „wyniku egzaminu” jest ocena samodzielności pracy. „Wynik egzaminu” (ocena) obejmuje sprawdzanie merytoryczne pytań i sprawdzanie samodzielności udzielania odpowiedzi. Są one przedmiotem nieodłącznej i nierozdzielnej oceny dokonywanej przez egzaminatora i organy egzaminacyjne. „Wynik egzaminu” jest więc przedmiotem jednej oceny, której integralnym składnikiem jest ocena samodzielności rozwiązania zadań. Egzaminator przystępując do oceniania arkusza egzaminacyjnego, zakłada, że arkusz został samodzielnie wypełniony przez abiturienta, a więc, że rozwiązanie zadań jest dziełem danego maturzysty. Tylko przy takim założeniu może wystawić ocenę. Stwierdzenie niesamodzielności pracy uniemożliwia (czyni bezprzedmiotową) ocenę pracy i powoduje – z mocy zaskarżonych przepisów – nieważność arkusza i tym samym egzaminu z danego przedmiotu. Przedmiotem oceny ze strony egzaminatora jest to „co zdający robi” i „jak to robi”. Prawidłowe jest rozumowanie, że napisanie pracy na ocenę pozytywną implikuje, że praca została napisana samodzielnie. Trybunał stwierdza więc, że w „wyniku egzaminu” (ocenie) znajduje się konieczny do dokonania warunek, jakim jest wymóg rozwiązania arkusza egzaminacyjnego samodzielnie przez abiturienta, a nie przy pomocy innej osoby zdającej egzamin (osób zdających egzamin) lub osoby trzeciej (osób trzecich).

7.2. Trybunał Konstytucyjny nie podziela w szczególności poglądu skarżących, że unieważnienie wyniku egzaminu maturalnego, jako następstwo stwierdzonej *ex post* niesamodzielności rozwiązywania przez zdającego zadań z arkusza egzaminacyjnego (§ 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.), można traktować – jak chcą tego skarżący – jako „wypadek specjalny”, w którym egzaminator odstępuje od kontroli merytorycznej zadań (nie dokonuje jej), lecz poprzestaje na kontroli spełnienia „warunku formalnego”, jakim miałyby być samodzielność rozwiązania zadań. Tego typu oddzielenie „warunku formalnego” od wyniku egzaminu jest niezasadne, gdyż, jak już wyżej zauważył Trybunał, ocena samodzielności pracy jest elementem merytorycznym wyniku egzaminu. Trybunał stwierdza, że na gruncie art. 9c ust. 2a u.s.o., ocena przez egzaminatora samodzielności/niesamodzielności rozwiązania zadań egzaminacyjnych, występuje przy każdym typie oceny egzaminu, tj. zarówno pozytywnej (zdał), jak i negatywnej (nie zdał), w toku sprawdzania zadań *ex post*.

7.3. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się na istnienie „warunków formalnych” określających tryb przeprowadzenia egzaminu (w tym samodzielne rozwiązanie zadań) oraz na „warunek materialny” jakim jest wykazanie się wiedzą w stopniu umożliwiającym otrzymanie z każdego przedmiotu określonej ilości punktów (zob. postanowienie NSA z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 803/12, Lex 1167283). W świetle tego orzecznictwa, wypełnienie obu wskazanych warunków (obowiązków) składa się na „wynik egzaminu”. Czynności służące wypełnieniu obu rodzajów warunków mają charakter czynności materialno-technicznych i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny uważa natomiast, że ocena samodzielności

rozwiązania zadań egzaminacyjnych nie jest elementem formalnym egzaminu, lecz wchodzi w skład *meritum* egzaminu, jest więc częścią jego wyniku.

7.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „wynik egzaminu”, o jakim mowa w art. 9c ust. 2a u.s.o., należy rozumieć także jako rozstrzygnięcie o samodzielności pracy przy porównywaniu udzielonych odpowiedzi z uprzednio określonym wzorcem weryfikacji zadań egzaminacyjnych. Ocenianie jest wyłącznie czynnością stwierdzającą poziom wiedzy i umiejętności u składającego pracę abiturienta, samodzielnie przez niego przedstawiony. Zadaniem egzaminatora jest porównanie treści udzielonej odpowiedzi z odpowiedzią prawidłową, ustaloną na podstawie wiedzy z dziedziny objętej egzaminem. Sprawdzający pracę egzaminator stwierdza jedynie wystąpienie konkretnego stanu faktycznego w postaci zespołu przekazanych informacji lub umiejętności osoby egzaminowanej, która dała im wyraz, samodzielnie udzielając odpowiedzi.

Egzaminator (komisja egzaminacyjna) rozstrzyga o samodzielności pracy i ocenia zadania z racji swoich kwalifikacji fachowych. Stwierdzenie samodzielności lub niesamodzielności rozwiązania zadania, dokonywane podczas sprawdzania prac, jest oceną fachową, wynikającą z doświadczenia pedagogicznego i wiedzy merytorycznej z danego przedmiotu. Kryterium takiej oceny stanowią normy, zwykle niepisane, odwołujące się do doświadczenia pedagogicznego i wiedzy merytorycznej egzaminatora, a więc niemające charakteru prawnego. Procedura kontrolna, jaka istniała w regulacjach wewnętrznych OKE i CKE, rozwinięta w wyniku u.s.o. z 2015 r., służy weryfikacji oceny co do niesamodzielności pracy stwierdzonej *ex post*, ale dokonywana jest również przez pedagogów (i organy egzaminacyjne), według kryteriów pedagogicznych i merytorycznych (np. z chemii), a nie według kryteriów prawnych.

7.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „ocenianie”, polegające na rozstrzygnięciu przez pedagoga o niesamodzielności rozwiązywania zadań egzaminacyjnych stwierdzonej *ex post*, w toku dokonywania subsumpcji udzielonych odpowiedzi do określonego wzorca odpowiedzi, nie kreuje „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ustalając treść pojęcia „sprawy” należy wziąć pod uwagę art. 175 ust. 1 Konstytucji, który dotyczy sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Istotą sprawowania wymiaru sprawiedliwości jest rozstrzygnięcie sporów o prawo (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 146). Orzecznictwo TK stoi na stanowisku, że ustalenie znaczenia „sprawy” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Pojęcie sprawy jest autonomiczne i nie można go objaśniać jedynie przez odniesienia do pojęcia sprawy funkcjonującego w prawie karnym, cywilnym lub administracyjnym. Wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości – przez pryzmat przepisów rangi ustawowej – determinowałoby bowiem zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu.

Skierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzenia sprawiedliwości, a więc do rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach danego podmiotu. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko prawa konstytucyjne. Wolą ustrojodawcy jest objęcie prawem do sądu możliwie najszerszego zakresu spraw. Nie oznacza to jednak, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki są niedopuszczalne (zob. wyroki z: 18 lipca 2011 r., sygn. K 25/09 i SK 10/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 57 i 58).

Proces oceniania, rozumiany jako ustalenie stanu faktycznego nie mieści się w pojęciu „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustalając znaczenie tego terminu,

Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje „wszelkie sytuacje” – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej)” (wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Procedura sądowa nie jest odpowiednia do weryfikacji prawidłowości unieważnienia pracy z powodu niesamodzielności rozwiązywania zadań, stwierdzonej w toku sprawdzania prac, stanowiącej składnik wyniku egzaminu. Przyjęcie innego punktu widzenia prowadziłoby do stanu, w którym sąd stanąłby przed koniecznością dokonania oceny rozstrzygnięcia egzaminatora co do niesamodzielności rozwiązania arkusza. Działanie takie nie mieści się w zakresie prawa do uzyskania „sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy” o jakim stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na uwarunkowania nakazujące odwołanie się do wiedzy osób dysponujących wiadomościami z danej gałęzi wiedzy.

Uznanie „wyniku egzaminu” z art. 9c ust. 2a u.s.o., w badanym tu kontekście, za „sprawę” w rozumieniu konstytucyjnym, przeniosłoby ciężar decyzyjny w odniesieniu do procesu diagnozowania wiedzy abiturienta i samodzielności jego pracy odpowiednio przeszkolonych i nadzorowanych w procesie ewaluacji egzaminatorów, na sąd. Przeniesienie sprawy wyniku egzaminu i jego oceny na drogę postępowania sądowego miałoby wymiar najwyżej pozorny. Istota rozstrzygnięcia nie mogłaby się mieścić w płaszczyźnie samodzielnego rozstrzygnięcia sądu, a prawo do uzyskania sprawiedliwego orzeczenia byłoby pozorne. W danej sferze decydującego znaczenia nabiera nie niezależność sądu i niezawisłość sędziego, ale profesjonalne przygotowanie egzaminatora, który z istoty rzeczy nie może w swojej roli zostać zastąpiony przez sąd. Znaczenie ma profesjonalne działanie organów egzaminacyjnych, które ze względów merytorycznych i organizacyjnych są przygotowane do weryfikacji stanu wiedzy abiturienta i samodzielności rozwiązania przez niego zadań. Dla prawidłowego diagnozowania stanu wiedzy abiturienta konieczne jest posiadanie odpowiedniego zasobu specjalistycznej wiedzy, doświadczenia pedagogicznego oraz konieczność przestrzegania wspólnego standardu dokonywania ocen prac egzaminacyjnych, co poddawane jest jeszcze późniejszej ewaluacji.

Należy dodać, że przed sądami administracyjnymi nie prowadzi się postępowania dowodowego, z wyjątkiem dowodów z dokumentów, a i to w wąskim zakresie (art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a.).

7.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji, „każdy ma prawo do sądu”, ale nie dotyczy to każdej sprawy. Jak stwierdził już wyżej Trybunał, samodzielność rozwiązania zadań egzaminacyjnych jest elementem merytorycznym egzaminu. Samodzielne rozwiązanie arkusza jest warunkiem *sine qua non* ocenienia go. Wymóg samodzielnego rozwiązania, nie podlega wyodrębnieniu jako czynnik zewnętrzny z „wyniku egzaminu”, o jakim mowa w art. 9c ust. 2a u.s.o. Skoro więc „wynik egzaminu” oznacza rozstrzygnięcie o samodzielnym rozwiązaniu postawionych zadań stosownie do uprzednio określonego wzorca odpowiedzi, to ustawodawca w art. 9c ust. 2a u.s.o. miał prawo przyjąć że nie służy na niego skarga do sądu, ponieważ nie ma do czynienia ze „sprawą” w znaczeniu konstytucyjnym.

7.7. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że oddzielanie przez skarżących w skargach do TK „warunków formalnych” koniecznych dla oceny arkusza egzaminacyjnego i poddawanie

ich kontroli sądowej, otwierałoby w zasadzie nieograniczone możliwości prawnego kwestionowania „wyniku egzaminu” o jakim mowa w art. 9c ust. 2a u.s.o., przez np. wewnętrzne ustalenie definicji „ściągnięcia”, trzymania na pulpicie jedynie niezbędnych przyborów, chodzenia po sali egzaminacyjnej, reguł korzystania z toalety, skargi na temperaturę, nadmierną głośność. W rozpatrywanej sprawie, jedynym warunkiem koniecznym, określonym przepisami rozporządzenia MEN z 2007 r., i podniesionym przez skarżących była samodzielność rozwiązania zadań egzaminacyjnych stwierdzana *ex post*, i tylko w takim zakresie Trybunał analizował wpływ tego warunku na rozumienie „wyniku egzaminu”.

7.8. Trybunał Konstytucyjny podkreśla raz jeszcze, że w ustawie zmieniającej u.s.o. z 2015 r., ustawodawca utrzymał niezaskarżalność „wyniku egzaminu” w stosunku do wyników poszczególnych egzaminów i sprawdzianów (por. art. 10 ust. 4a, art. 44zza ust. 6, art. 44zzk ust. 4, art. 44zzzo ust. 4 u.s.o.). Zarazem wprowadził określone gwarancje dla abiturienta (i innych zdających), którego egzamin ma być unieważniony z powodu niesamodzielności rozwiązania stwierdzanej *ex post*, z punktu widzenia respektowania ich prawa do dobrej administracji.

Instytucje znane z przepisów wewnętrznych OKE i CKE, zostały dookreślone i uzyskały rangę ustawową. Po zbadaniu sprawy niesamodzielności pracy przez właściwe organy egzaminacyjne i po wyjaśnieniach złożonych przez zdających egzamin, rozstrzygnięcie dyrektora CKE o unieważnieniu jest jednak ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego. Wolą ustawodawcy było utrzymanie zasady, że unieważnienie arkusza egzaminacyjnego z powodu niesamodzielności rozwiązania go stwierdzonej *ex post* ma charakter czynności technicznej i nie podlega kontroli sądowno-administracyjnej.

7.9. Z powyżej wskazanych powodów można uzasadnić decyzję ustawodawcy o wyłączeniu sądowej kontroli wyniku egzaminu. Ustalanie wyniku egzaminu nie jest zagadnieniem, które powinno podlegać regulacjom w drodze decyzji administracyjnej. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 9c ust. 2a u.s.o. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

8. Umorzenie postępowania w zakresie pozostałych wzorców kontroli.

W zakresie pozostałych wzorców kontroli, czyli art. 2, art. 70 ust. 1, art. 184 i art. 47 Konstytucji, Trybunał umorzył postępowanie, gdyż stwierdził, że kwestionowana regulacja nie dotyczy bezpośrednio wolności i praw oraz gwarancji wskazanych w tych przepisach.

8.1. Przywołane przez skarżących wzorce kontroli zostały ujęte w formie zależności związkowych. Na pierwszym miejscu wyeksponowano art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Skarżący podkreślają, że chodzi im nie tyle o literę Konstytucji, ale o sposób jej wykładni. Z art. 2 Konstytucji wywodzą również podmiotowe prawo do dobrej administracji. Konkretnie konstytucyjne prawa człowieka wyliczają jako te, z którymi art. 2 Konstytucji jest w związku.

Trybunał przypomina, że w świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 2 Konstytucji zasadniczo nie może być samoistnym wzorcem kontroli w wypadku skargi konstytucyjnej. Wzorcami tymi są konkretne prawa człowieka, potwierdzone w szczególności w rozdziale II Konstytucji (zob. m.in. postanowienia z: 30 grudnia 2004 r., sygn. Ts 179/04, OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 87; 23 stycznia 2002 r., sygn.

SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 oraz wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40 i z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1). Sposób sformułowania wzorców powinien być taki, że na początku należałoby przywołać konstytucyjne przepisy o prawach i wolnościach człowieka, a jeśli to niezbędne, wskazać, że pozostają one w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Zdaniem Trybunału w niniejszej sprawie nie ma potrzeby odwoływania się do zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wskazane przez skarżących wzorce wyrażające konkretne prawa konstytucyjne były wystarczające do przeprowadzenia kontroli skarżonych przepisów.

8.2. Skarżący powołali art. 184 Konstytucji jako wzorzec związkowy z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi w zadaniu pierwszym, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej.

Przywołany wzorzec kontroli ma charakter ustrojowy. Ustanawia normę wiążącą ustawodawcę w zakresie określenia właściwości sądu (zob. wyrok SN z 29 sierpnia 2001 r., sygn. akt III RN 189/00, OSNAP nr 6/2002, poz. 130) potwierdza istnienie prawa do sądu w sprawach administracyjnych. Pojęcie „sprawy” będzie w tym wypadku dotyczyło sporu o prawo w wypadku poddania jednostki władztwu administracji publicznej (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98 OTK ZU nr 5/1999, poz. 97; 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164; inaczej: w wyroku TK z 15 listopada 2000 r., sygn. P 12/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 260). Naruszeniem art. 184 Konstytucji będzie zatem takie ukształtowanie przepisów regulujących sprawy administracyjne, które wyklucza realną możliwość uzyskania sądowej ochrony praw i wolności obywatela.

8.2.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzenia podczas sprawdzania pracy egzaminacyjnej niesamodzielnosci rozwiązywania przez zdającego zadań zawartych w arkuszu egzaminacyjnym, nie można uznać za „działalność administracji publicznej” w rozumieniu art. 184 Konstytucji. Jest to czynność dokonywana przez wyznaczonych do tego profesjonalnych egzaminatorów i komisje egzaminacyjne.

Stosownie do art. 184 Konstytucji kontrola działalności administracji publicznej jest sprawowana przez sądy administracyjne „w zakresie określonym w ustawie”. Tak więc, z woli ustrojodawcy, w celu ustalenia zakresu jurysdykcji sądów administracyjnych należy odwołać się do ustaw zwykłych. Obecnie jest to p.p.s.a. Analiza art. 3 § 2 p.p.s.a. wykazuje, że czynności oceniania samodzielności prac egzaminacyjnych i ustalania wyniku egzaminu nie należą do form działania, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego. W szczególności czynności te nie mają cech decyzji administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.). Nie są to także inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), ponieważ w związku z ustalaniem wyników egzaminów nie można mówić o czyichś uprawnieniach lub obowiązkach *ex lege*.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że podejmując omawiane czynności egzaminatorzy i komisje egzaminacyjne nie działają jako organy administracji publicznej, nawet w znaczeniu funkcjonalnym, wobec czego na te czynności nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Sąd nie jest kompetentny ani nie jest przygotowany do kontroli norm pozaprawnych, które decydują o unieważnieniu pracy egzaminacyjnej z powodu jej niesamodzielnosci stwierdzanej *ex post*.

Trybunał podziela zatem stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny (zob. zwłaszcza przywołane postanowienie NSA z 20 czerwca 2012 r.,

sygn. akt I OSK 803/12), że unieważnienie egzaminu z powodu niesamodzielności rozwiązania zadań stwierdzonej *ex post*, jest czynnością, która nie kreuje stosunku prawnego tworzącego uprawnienie, lecz stanowi jedynie potwierdzenie określonego stanu faktycznego. Z tego względu nie można czynności unieważnienia przypisać cech decyzji administracyjnej lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (zob. także postanowienia NSA z 14 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 2644/12, Lex nr 1247158 oraz 16 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 2654/12, Lex nr 1247168).

Z uwagi na przedmiot rozpoznania w niniejszej sprawie i zasadę skargowości Trybunał nie wypowiada się co do charakteru prawnego innych czynności komisji egzaminacyjnych niż ocenianie samodzielności prac egzaminacyjnych i ustalanie ocen egzaminacyjnych, a także ewentualnej dopuszczalności zaskarżania tych innych czynności.

Z powyższych względów postępowanie w zakresie badania zgodności art. 9c ust. 2a u.s.o. z art. 184 Konstytucji zostaje umorzone.

8.3. Przywołany jako kolejny wzorzec kontroli art. 70 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do nauki. Z prawa tego wynika możliwość kształcenia się, zdobywania i poszerzania wiedzy. Edukacja na poziomie podstawy programowej nauczania ogólnego powinna być dostępna dla wszystkich. Każdemu jest także zapewniona możliwość poszerzania wiedzy zgodnie z własnymi zainteresowaniami, predyspozycjami i umiejętnościami (zob. wyroki TK: z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3 i 24 września 2013 r., sygn. K 35/12).

8.3.1. Egzamin maturalny, będący formą oceny poziomu wykształcenia ogólnego sprawdza, w jakim stopniu absolwent spełnia wymagania ustalone w podstawie programowej kształcenia ogólnego, określonej w przepisach w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół. Egzamin maturalny jest przeprowadzany dla absolwentów szkół ponadgimnazjalnych: liceów ogólnokształcących i techników (zob. § 53 ust. 1 i 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

Egzamin ten ma charakter państwowy i jest przeprowadzany od 2005 r. wśród absolwentów szkół średnich. Zastąpił on egzamin dojrzałości (starą maturę).

Trybunał Konstytucyjny zdaje sobie sprawę ze specyfiki egzaminu maturalnego i jego znaczenia. Wynik tego egzaminu wywiera skutek na kilku płaszczyznach, w tym zwłaszcza, jeśli jest pozytywny przesądza o możliwości podjęcia nauki na poziomie wyższym. Należy jednak zwrócić uwagę, że wymóg samodzielności zdawania egzaminu nie dotyczy tylko egzaminu maturalnego, ale dotyczy wszystkich rodzajów egzaminów.

8.3.2. Podmiotem prawa do nauki jest każdy. Państwo ma zatem obowiązek takiego kształtowania przepisów, by każdy miał realny dostęp do edukacji w zgodzie z własnymi predyspozycjami i umiejętnościami. Ograniczenie możliwości edukacji w danym typie placówek lub na danym kierunku nauczania może wynikać wyłącznie z kryteriów nie arbitralnych i nie dyskryminacyjnych, powinno zatem zależeć wyłączenie od talentów i kwalifikacji ucznia (zob. wyroki TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06 i 24 września 2013 r., sygn. K 35/12).

8.3.3. Prawo do nauki nie jest jednak tożsame z prawem nieograniczonego dostępu do szkoły wyższej lub z prawem do studiowania na wymarzonym kierunku.

Z orzecznictwa TK wynika, że równość dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4 Konstytucji) jest wyrazem ogólnej zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji (por. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003). To znaczy, że każdy musi mieć jednakową szansę podjęcia nauki w szkole każdego szczebla

i każdego typu, a zakazane są wszelkie prawne zróżnicowania o charakterze dyskryminacyjnym, ale zasada równego dostępu do wykształcenia dotyczy równości szans i nie ma charakteru absolutnego (zob. wyrok 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06).

„Powszechność” lub „równość” dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4 Konstytucji) nie może być rozumiana w ten sposób, że niezależnie od umiejętności i posiadanej wiedzy (talentu), każdy ma zagwarantowany dostęp do każdego szczebla wykształcenia. Istotą wspomnianego prawa jest stworzenie jednostce realnej szansy kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym na poziomie wyższym. Ustrojodawcy chodzi zatem o równość szans, a nie powszechny dostęp do efektów wykształcenia. Dostęp do wykształcenia nie jest równoznaczny z obowiązkiem zapewnienia każdemu „zdania matury”.

8.3.4. Zarzut skarżących polega na tym, że brak kontroli sądowej wyniku egzaminu z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkusza egzaminacyjnego niesamodzielności rozwiązania zadań egzaminacyjnych stwierdzonych, odbiera zdającym maturę prawo do nauki. Według skarżących, naruszenie prawa do nauki nastąpiło już na egzaminie maturalnym. Uważają oni, że na gruncie obowiązującego art. 9c ust. 2a u.s.o. zostali arbitralnie potraktowani w prawie dostępu do szkoły wyższej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie istnieje bezpośredni związek między możliwością weryfikacji wyniku egzaminu przed sądem administracyjnym z powodu jego unieważnienia ze względu na niesamodzielność wypełnienia arkusza egzaminacyjnego stwierdzaną *ex post*, a nauką na poziomie wyższym. Po pierwsze, uzyskanie indeksu szkoły wyższej zależy od spełnienia określonych warunków. Po drugie, skarżący nie wskazali jako wzorca kontroli art. 70 ust. 4 Konstytucji, z którego ewentualnie można byłoby wywodzić określone prawa podmiotowe. Z tych względów, Trybunał nie mógł dokonać oceny zgodności art. 9c ust. 2a u.s.o. z art. 70 ust. 1 Konstytucji, a postępowanie w tym zakresie zostaje umorzone.

8.4. Trybunał Konstytucyjny uznał również, że brak skargi do sądu na wynik egzaminu, nie ma bezpośredniego związku z ochroną życia osobistego, prywatnego i rodzinnego. Z tego wynika, że art. 47 Konstytucji nie mógł być wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 29/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 2015 r., sygn. SK 29/13.

Moim zdaniem, Trybunał Konstytucyjny nadmiernie ograniczył zakres merytorycznego rozpoznania skarg konstytucyjnych i nie dostrzegł istotnych argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością zaskarżonych w nich przepisów. Uważam, że należało uwzględnić większość argumentów skarżących i wydać następujące orzeczenie:

- art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty) w zakresie, w jakim

wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych (dalej: decyzja o unieważnieniu egzaminu maturalnego), jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji;

- art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji;
- § 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 MEN z 2007 r.) w zakresie, w jakim nie gwarantuje osobom zdającym egzamin maturalny prawa dostępu do akt sprawy oraz prawa do wysłuchania, jest niezgodny z art. 51 ust. 3 i 4 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 47 Konstytucji.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Wzorce i przedmiot kontroli.

Nie zgadzam się z większością ustaleń Trybunału Konstytucyjnego co do zakresu dopuszczalnego rozpoznania sprawy.

1.1. Po pierwsze, moje zastrzeżenia budzi dokonana przez Trybunał Konstytucyjny ocena dopuszczalności wzorców kontroli. Błędne jest – moim zdaniem – założenie, że wątpliwości skarżących wobec art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty wyczerpują się w art. 45 ust. 1 Konstytucji, a postępowanie w pozostałym zakresie może zostać umorzone (por. cz. III, pkt 8 uzasadnienia wyroku).

1.1.1. Uważam, że konieczne w niniejszej sprawie było zastosowanie przez Trybunał Konstytucyjny zasady *falsa demonstratio non nocet* i przewartościowanie wzorców kontroli wskazanych w skargach konstytucyjnych. Podstawowymi punktami odniesienia dla oceny art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty powinny być przepisy wymienione w skargach konstytucyjnych jako związkowe wzorce kontroli, tj.: art. 45 ust. 1 Konstytucji (w kontekście zarzutu braku sądowej kontroli decyzji o nieważności egzaminu maturalnego) oraz art. 78 Konstytucji (w kontekście zarzutu braku przedsądowego trybu odwoławczego). Ocena § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. powinna zaś odbywać się przede wszystkim przez pryzmat art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji (odpowiednio – dla zarzutu braku dostępu do akt sprawy i braku możliwości wypowiedzenia się w postępowaniu unieważnieniowym).

Zarówno charakter tych przepisów (to, że są one źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych, chronionych za pomocą skargi konstytucyjnej), jak i ich bezpośredni związek z uzasadnieniem skarg konstytucyjnych pozwala na ich uznanie za podstawowe wzorce kontroli w tej sprawie.

1.1.2. W ich kontekście dopuszczalność i przydatność zbadania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji jest wątpliwa, co częściowo dostrzegł także Trybunał Konstytucyjny.

Przede wszystkim zastosowanie tego wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi podlega istotnym ograniczeniom. Wbrew twierdzeniom zawartym w cz. III, pkt 8.1 uzasadnienia wyroku, w wyjątkowych wypadkach może on być podstawowym wzorcem kontroli w takich sprawach (świadczą o tym chociażby wyroki z: 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37 i 3 grudnia 2007 r., sygn.

SK 45/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 152). Jest to jednak wskazane co do zasady tylko wtedy, gdy skarżący wyraźnie wywiedzie z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, niewyrażone w innych przepisach Konstytucji, a więc gdy dana skarga konstytucyjna bez odwołania się do tego przepisu byłaby całkowicie pozbawiona konstytucyjnego „punktu zaczepienia” (np. jeżeli chodzi o zasadę *lex retro non agit* w sprawach nieobjętych zakresem art. 42 ust. 1 Konstytucji – wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144). W aktualnej sprawie nie zachodzą jednak tego typu okoliczności – jak wskazano wyżej – niebudzącymi wątpliwości wzorcami kontroli mogą być art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Uwzględnienie dodatkowo art. 2 Konstytucji (nawet jako związkowego wzorca kontroli) wydaje się więc niepotrzebne, zwłaszcza że skarżący nie formułują na jego tle żadnych autonomicznych argumentów, wykraczających poza uzasadnienie skarg konstytucyjnych w kontekście pozostałych przepisów Konstytucji. Na poziomie najbardziej ogólnym każde naruszenie praw i wolności konstytucyjnych przez państwo godzi w art. 2 Konstytucji (zwłaszcza w zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa) i stanowi naruszenie zasady praworządności z art. 7 Konstytucji. Każdorazowe wskazywanie tego typu zależności w sentencji wyroku jest jednak zbędne, bo może „zaciemniać” istotę problemu konstytucyjnego.

1.1.3. Nie mogę natomiast zgodzić się na całkowite pominięcie przez Trybunał Konstytucyjny pozostałych wskazanych przez skarżących związkowych wzorców kontroli, tj. art. 47, art. 70 ust. 1 i art. 184 Konstytucji (por. cz. III, pkt 8.1 uzasadnienia wyroku).

Przede wszystkim nie przekonują mnie argumenty zawarte w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Nieporozumieniem jest dla mnie stwierdzenie, że „Trybunał umorzył postępowanie, gdyż (...) kwestionowana regulacja [art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty] nie dotyczy bezpośrednio wolności i praw oraz gwarancji wskazanych w tych przepisach” (por. cz. III, pkt 8 *ab initio* uzasadnienia wyroku). W świetle jednoznacznie sformułowanego *petitum* skarg konstytucyjnych (prawidłowo przytoczonego w komparycji sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego i w części historycznej jego uzasadnienia – por. cz. III, pkt 1) jest oczywiste, że art. 47, art. 70 ust. 1 i art. 184 Konstytucji nigdy nie miały być podstawowymi wzorcami kontroli w sprawie, a tylko od tego typu wzorców można by było ewentualnie wymagać (względnie) „bezpośredniego” związku z przedmiotem zaskarżenia. Przydatność tego argumentu jako uzasadnienia dla umorzenia postępowania jest dodatkowo osłabiana przez to, że ani Konstytucja, ani ustawa o TK nie zawierają wymogu takiej kwalifikowanej relacji między wzorcem i przedmiotem kontroli. Nie ma formalnych przeszkód, aby skarżący kwestionowali zarówno bezpośrednio następstwa niekonstytucyjnych przepisów („pierwotne” naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych), jak i ich dalsze, pośrednie skutki („wtórne” naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych). Nie ma więc podstaw prawnych, aby wskazany argument traktować jako samoistną przesłankę dopuszczalności orzekania merytorycznego.

Dostrzegam równocześnie istotne powody przemawiające za koniecznością uwzględnienia art. 47, art. 70 ust. 1 i art. 184 Konstytucji w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Wśród nich najważniejsze znaczenie ma specyfika art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, które uważam za podstawowe wzorce kontroli w niniejszej sprawie. Wyrażone w tych przepisach prawo do sądu i prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji mają podwójny charakter: są samoistnymi prawami podmiotowymi, a równocześnie – a może przede wszystkim – są instrumentami gwarantującymi przestrzeganie innych praw podmiotowych (na tę „podwójną” rolę praw

proceduralnych zwracałem już uwagę m.in. w zdaniu odrębnym do wyroku z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106). Moim zdaniem, w warunkach analizowanej sprawy nie ulega wątpliwości, że instancyjna i sądowa kontrola decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem ochrony prawa do edukacji (nie tylko prawa do edukacji wyższej, lecz także do rzetelnej oceny rezultatów nauki w szkole średniej) oraz prawa do dobrego imienia osób posądzonych o niesamodzielne rozwiązanie zadań maturalnych. Brak odpowiednich procedur spowodował naruszenie praw abiturientów w tych właśnie obszarach i to w nich docelowo (dzięki orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego) chcieliby oni przywrócenia sprawiedliwości. Art. 47 i art. 70 ust. 1 Konstytucji powinny więc być wzorcami związkowymi dla art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Tymczasem Trybunał Konstytucyjny (z niezrozumiałych dla mnie względów) w uzasadnieniu wyroku wyeksponował art. 70 ust. 4 Konstytucji (por. cz. III, pkt 8.3.3), który nie został powołany przez skarżących (w ogóle nie formułowali oni bowiem zarzutów w kategoriach naruszenia zasady równego dostępu do edukacji), podkreślając, że z tego przepisu „ewentualnie można byłoby wywodzić określone prawa podmiotowe” (por. cz. III, pkt 8.3.4). Nie dostrzegł równocześnie, że dokładnie taki sam charakter (źródła konstytucyjnych praw podmiotowych) mają przepisy wskazane przez skarżących: art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

W nieco bardziej skomplikowany sposób przedstawia się kwestia adekwatności art. 184 Konstytucji.

Rzeczywiście przepis ten zawiera podstawę dla typowych kompetencji sądów administracyjnych, tj. kontroli działalności administracji publicznej oraz zgodności aktów prawa miejscowego z ustawami. Uznanie adekwatności tego wzorca jest więc możliwe tylko wtedy, gdyby przyjąć, że decyzja o unieważnieniu egzaminu maturalnego jest elementem „działalności administracji publicznej” (lecz niekoniecznie – decyzją administracyjną w ścisłym znaczeniu tego słowa).

Odmienne niż przyjął to Trybunał Konstytucyjny (por. zwłaszcza cz. III, pkt 8.2.1 uzasadnienia wyroku), uważam, że w omawianej sprawie istnieje taka możliwość. Dyrektor Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej (dalej: OKE), działający w porozumieniu z dyrektorem Centralnej Komisji Egzaminacyjnej (dalej: CKE) podejmuje w analizowanym zakresie jednostronne i władcze rozstrzygnięcie, kształtujące sytuację faktyczną i prawną podmiotów zewnętrznych wobec administracji oświatowej – tj. abiturientów (por. szerszy wywód na ten temat w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich). Spór co do tego, czy decyzje te mają charakter deklaratoryjny, czy konstytutywny (choć – być może – istotny dogmatycznie), nie ma przy tym większego znaczenia. Na marginesie warto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w sprawie statusu „egzaminatorów i komisji egzaminacyjnych” (choć zakresem aktualnej sprawy są objęte jedynie decyzje dyrektora OKE w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego) jedynie w sposób negatywny (odmawiając im przymiotu organów administracji publicznej nawet w znaczeniu funkcjonalnym – por. cz. III, pkt 8.2.1 uzasadnienia wyroku, w ślad za orzecznictwem sądów administracyjnych). Nie przedstawił natomiast żadnej alternatywnej koncepcji, a w szczególności nie zaprezentował argumentów pozwalających uznać podmioty zaangażowane w ocenę samodzielności egzaminu maturalnego za podmioty prywatne (*tertium non datur*).

Należy też mieć na względzie, że art. 184 Konstytucji nie reguluje kompetencji sądów administracyjnych ani w sposób wyczerpujący, ani też bezwzględnie wiążący. W świetle art. 176 ust. 2 Konstytucji, szczegółowy „ustrój i właściwość sądów” określa ustawodawca, dysponując w tym zakresie pewną swobodą (co do jej granic – zob. np.

wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Przy założeniu, że skarżący domagają się badania decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego jedynie pod względem legalności (a tak oświadczył ich pełnomocnik podczas rozprawy 3 czerwca 2015 r., por. omówienie przebiegu rozprawy w cz. II, pkt 1 uzasadnienia wyroku oraz stenogram), najwłaściwszym i najprostszy do realizacji rozwiązaniem wydaje się objęcie ich kognicją sądów administracyjnych (por. szczegółowo niżej).

Nie można także pominąć, że przepisem badanym pod względem zgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 Konstytucji ma być art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty, który reguluje właśnie brak prawa do skargi do sądu administracyjnego. Przy założeniu racjonalności ustawodawcy, trzeba więc przyjąć, że decyzje w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego należą do sporej grupy sytuacji granicznych, w których istnieją wątpliwości co do możliwości zastosowania drogi sądowniczoadministracyjnej. Trudno bowiem wskazać inne *ratio legis* art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty, niż konieczność jednoznacznego przesądzenia tej kwestii. Gdyby brak możliwości złożenia skargi na decyzję o unieważnieniu egzaminu maturalnego do sądu administracyjnego był oczywisty i wynikał z innych przepisów, zaskarżony przepis byłby zbędny (*superfluum*). Skoro tak, to należy konsekwentnie uznać, że art. 184 Konstytucji jest w warunkach aktualnej sprawy adekwatnym związkowym wzorcem kontroli dla art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uzupełniająco można wskazać, że umarzenie postępowania co do zbadania zgodności zaskarżonych przepisów z niektórymi adekwatnymi wzorcami kontroli wskazanymi przez podmioty inicjujące postępowanie można zaakceptować ewentualnie tylko wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny już na innej podstawie uznał niekonstytucyjność badanych rozwiązań (por. np. wyroki z: 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12 i 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96). W takich wypadkach „Cel postępowania, jakim jest wyeliminowanie z porządku prawnego niekonstytucyjnej normy, zostaje osiągnięty. Nie istnieje bowiem żadna gradacja niekonstytucyjności przepisów, a liczba wzorców, z którymi określona norma prawna jest niezgodna, nie przesądza o różnorodności skutków prawnych” (por. wyrok z 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62; osobiście uważam jednak, że niekiedy wydanie wyroku w pełnym zakresie jest konieczne w celu zapewnienia jak najlepszej realizacji wyroku TK). W niniejszej sprawie taka sytuacja nie wystąpiła, co tym bardziej uzasadnia uwzględnienie pominiętych przez Trybunał Konstytucyjny wzorców kontroli.

1.2. Po drugie, mój sprzeciw budzi również istotne ograniczenie przedmiotu kontroli. Uważam bowiem, że należało merytorycznie rozpoznać także pozostałe zarzuty wobec art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty i § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.

1.2.1. Trybunał Konstytucyjny, uzasadniając umorzenie postępowania w odniesieniu do wszystkich powyższych przepisów, stwierdził, że stawiane na ich tle zarzuty pominięcia ustawodawczego nie są właściwie adresowane (są „bezprzedmiotowe”; por. cz. III, pkt 4.1, 4.2 i 4.4 uzasadnienia wyroku). Tylko w jednym wypadku podpowiedział *expressis verbis* skarżącym, jaki powinien być ich właściwy przedmiot – w jego opinii, wątpliwości co do braku dostępu do akt postępowania unieważnieniowego powinny być skierowane do § 107 rozporządzenia MEN z 2007 r. (por. cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia wyroku).

Dodatkowo, jeżeli chodzi o zarzut braku prawa do wysłuchania, podnoszony przez skarżących na tle § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r., Trybunał kategorycznie stwierdził (bez dalszych wyjaśnień), że dotyczy on „zaniechania prawodawczego, którego TK nie może kontrolować”, a argumenty skarżących mają „charakter propozycji

legislacyjnej i wymagają interwencji prawodawczej” (która zresztą nastąpiła w 2015 r. – por. cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia wyroku). Podobna teza (choć nieco łagodniej sformułowana) pojawiła się także w kontekście zarzutu braku instancyjnej kontroli decyzji o unieważnieniu egzaminu (por. cz. III, pkt 4.3 uzasadnienia wyroku).

Powyższe argumenty uważam za nieprzekonujące.

1.2.2. Jeżeli chodzi o konieczność właściwego adresowania zarzutów dotyczących pominięć ustawodawczych, to należy przypomnieć, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wymogu tego nie wolno absolutyzować.

Z jednej strony, skarżący, stawiając zarzut pominięcia ustawodawczego, „nie może domagać się (...) wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw” (postanowienie z 8 września 2009 r., sygn. Ts 95/08, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 398). Wybierając przedmiot zarzutu pominięcia ustawodawczego, skarżący musi wskazać taki przepis, którego treść wykazuje „jakościową tożsamość” (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) do treści pominiętych (jego zdaniem) norm (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, a z najnowszego orzecznictwa np. wyroki z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40 i 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60; postanowienie z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123). Przy ocenie „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i materii unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: „zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; teza podtrzymana m.in. we wspomnianym postanowieniu o sygn. SK 7/14).

Równocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny dostrzegał, że wskazanie przez skarżącego jako przedmiotu zaskarżenia „jednostki redakcyjnej o zbyt wąskim zakresie unormowania nie ma przesądzającego charakteru, gdyż – co do zasady – z punktu widzenia techniki prawodawczej «pominięta» materia nie musi zostać wpisana do konkretnej [zakwestionowanej przez skarżącego] jednostki redakcyjnej danego przepisu” (wyrok z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110; teza podtrzymana w wyroku z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100). *Implicite* uznał więc, że skarżącemu przysługuje pewna (niewielka) swoboda wyboru przepisu, wobec którego formułuje on zarzut pominięcia prawodawczego.

Przekładając powyższe ustalenia na warunki niniejszej sprawy, należy stwierdzić, co następuje:

Skarżący nie mieli możliwości skierowania zarzutu braku kontroli instancyjnej decyzji w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego do innego przepisu niż art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty, ponieważ żadna inna jednostka redakcyjna tej ustawy nie reguluje kwestii trybu odwoławczego (administracyjnego czy sądowego) od wyników egzaminu. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty nie tylko zamyka drogę do sądu administracyjnego, ale także stanowi, że decyzja w sprawie

wyników egzaminów (w tym maturalnych) jest „ostateczna”. To właśnie ten element zaskarżonego przepisu (niedostrzeżony przez Trybunał Konstytucyjny) pozwala na dostrzeżenie jego związku treściowego z zarzutem braku kontroli instancyjnej decyzji w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego (por. cz. III, pkt 4.3 uzasadnienia wyroku). „Ostateczność” oznacza bowiem także brak możliwości zaskarżenia decyzji do organów pozasądowych (w tym wypadku – organów administracji oświatowej nadrzędnych nad dyrektorem OKE, przy czym należy zwrócić uwagę, że działa on w porozumieniu z dyrektorem CKE – por. § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.).

Jeżeli chodzi o zarzut braku dostępu do akt sprawy, to trzeba podkreślić, że skarżący nie występowali o dostęp do własnych arkuszy egzaminacyjnych (co jest gwarantowane na mocy § 107 rozporządzenia MEN z 2007 r.), lecz domagali się wglądu także do innych dokumentów, na podstawie których zarzucono im niesamodzielne rozwiązanie zadań maturalnych (w tym do arkuszy egzaminacyjnych innych osób, protokołów ustaleń ekspertów itd.). Procedura stwierdzenia niesamodzielnosci egzaminu maturalnego po zakończeniu tego egzaminu w stanie prawnym, na tle którego złożono skargi konstytucyjne, była regulowana wyłącznie w § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. Przy założeniu, że dostęp do akt sprawy powinien być koniecznym elementem tej procedury, przepis ten jest właściwym miejscem do uregulowania tej kwestii, a regulowana w nim materia wykazuje dostateczne podobieństwo do postulowanej przez skarżących. Nie można więc twierdzić, że przedmiotem tak postawionego zarzutu może być wyłącznie § 107 rozporządzenia MEN z 2007 r. – istnieje bowiem w tym zakresie także inna możliwość, której nie można wykluczyć.

Podobnie przedstawia się kwestia braku prawa do wysłuchania. Należy uznać, że także to prawo powinno być elementem procedury stwierdzenia niesamodzielnosci egzaminu maturalnego po zakończeniu tego egzaminu, normowanej w § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. W tym wypadku nie ma żadnej alternatywy, ponieważ żaden z przepisów rozporządzenia nie reguluje prawa do wysłuchania na żadnym etapie sprawdzania prac maturalnych – § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. pozostaje więc w stosunkowo największym związku treściowym ze stawianym zarzutem.

1.2.3. Niezależnie od powyższego błędna jest – moim zdaniem – ocena, że brak prawa do wysłuchania i brak instancyjnej kontroli decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego stanowią zaniechanie prawodawcze (por. cz. III, pkt 4.1 i cz. III, pkt 4.4 uzasadnienia wyroku).

Wobec lakoniczności uzasadnienia wyroku, trudno jest polemizować z powodami, które skłoniły Trybunał Konstytucyjny do takiej kwalifikacji powyższych zarzutów (w uzasadnieniu wyroku nie ma bowiem jakiegokolwiek argumentacji w tym względzie, a odróżnianie zaniechań od pominięć prawodawczych jest kwestią dosyć kontrowersyjną i wymaga szczegółowej analizy *ad casum*).

W ślad za dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego (por. zwłaszcza podsumowanie w powołanym już postanowieniu o sygn. SK 7/14), na potrzeby tej sprawy można przyjąć, że zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji:

- jakościowej tożsamości (a przynajmniej – daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w nim uwzględnionej i (równocześnie)
- konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez skarżących (przy czym ze względu na specyfikę postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych, musi on wynikać z przepisów formułujących prawa lub wolności konstytucyjne, które zostały przez to pominięcie naruszone w odniesieniu do skarżących).

Moim zdaniem, wszystkie te warunki są spełnione. Jak ustalono wyżej, istnieje adekwatna relacja treściowa między brakiem kontroli instancyjnej i prawem do wysłuchania a (odpowiednio) art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty i § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. Skarżący wnoszą zaś o uznanie niekompletności tych przepisów z uwagi na ich konstytucyjne prawa podmiotowe, przyporządkowane do odpowiednich przepisów Konstytucji.

Odnosząc się do stawianego skarżącym zarzutu, że ich argumenty mają charakter „propozycji legislacyjnej” i wymagają „interwencji prawodawczej” (por. cz. III, pkt 4.1 *in fine*), uważam, że kwestie te w ogóle nie powinny mieć znaczenia dla oceny dopuszczalności orzekania.

Pominięcie prawodawcze ze swej istoty dotyczy „tego, czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą (por. np. cytowane orzeczenie o sygn. sygn. K 25/95; teza wielokrotnie powtarzana w dalszych orzeczeniach). Skutkiem wydania wyroku w tego typu sprawach jest więc pozytywna zmiana prawna (a nie usunięcie z systemu prawa konstrukcji wcześniej istniejących, lecz niezgodnych z Konstytucją). Postulatywny charakter zarzutów pominięcia prawodawczego jest zatem ich immanentną cechą charakterystyczną.

Niezależnie od powyższego, kwestia „samo wykonalności” wyroku Trybunału Konstytucyjnego sama w sobie nie może stanowić przesłanki oceny dopuszczalności orzekania w sprawach zaniechań ustawodawczych.

Zaczynając od argumentów formalnych, należy wskazać, że brak ku temu podstaw prawnych, skoro wymogu takiego nie przewidują przepisy dotyczące dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Nawiązuje on natomiast do przesłanki funkcjonalnej pytań prawnych (konieczności wykazania bezpośredniego wpływu wyroku Trybunału Konstytucyjnego na rozstrzygnięcie sądu pytającego – w tym zakresie por. np. moje zdanie odrębne do postanowienia z 18 lutego 2015 r., sygn. P 48/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 22), charakterystycznej jednak wyłącznie dla tak inicjowanych postępowań (nie można więc jej ekstrapolować na skargi konstytucyjne).

Taka koncepcja rodzi jednak także zastrzeżenia merytoryczne – w praktyce uniemożliwiłaby bowiem kwestionowanie w skargach konstytucyjnych pominięć prawodawczych (por. niżej) w uchylonych przepisach. Tymczasem ani dotychczasowa praktyka Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyroki z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40 i 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123), ani ustawa o TK nie dają podstaw do przyjęcia, że dopuszczalność badania pominięć prawodawczych w skargach konstytucyjnych powinna być traktowana bardziej rygorystycznie niż w innych rodzajach postępowań.

1.3. Na zakończenie oceny formalnej strony wyroku Trybunału Konstytucyjnego, chcę zasygnalizować jeszcze trzy wątpliwości ogólne.

Po pierwsze, przyczyny umorzenia postępowania co do art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty oraz innych wzorców kontroli niż art. 45 ust. 1 Konstytucji w uzasadnieniu wyroku nie zostały w ogóle nazwane w kategoriach art. 39 ustawy o TK (por. cz. III, pkt 4 i 8 uzasadnienia wyroku; jedynie odnośnie do § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. wprost stwierdzono niedopuszczalność orzekania – por. cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia wyroku). Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest często w tym zakresie niejednoznaczne (por. np. wywody dotyczące art. 2 Konstytucji – cz. III, pkt 8.1 uzasadnienia wyroku).

Po drugie, zawarta w uzasadnieniu argumentacja dotycząca umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym art. 2, art. 47, art. 70 ust. 1 i art. 184 Konstytucji jest niespójna z sentencją orzeczenia. Przyczyną umorzenia postępowania w świetle art. 39

ustawy o TK mogą być tylko i wyłącznie trzy przesłanki: zbędność orzekania, niedopuszczalność orzekania lub utrata mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu. Stwierdzony przez Trybunał Konstytucyjny brak odpowiedniego związku treściowego między niektórymi wzorcami kontroli i zaskarżonymi przepisami obliguje zaś do wydania wyroku merytorycznego, orzekającego o nieadekwatności wzorców kontroli (w formule „nie jest niezgodny”).

Po trzecie, w sentencji wyroku jako podstawę umorzenia wskazano także utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów (tj. art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK), co dotyczy – jak się wydaje – tylko § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. Przyczyny takiego stanu rzeczy nie zostały jednak ujawnione – Trybunał Konstytucyjny we wstępnej części uzasadnienia wyroku (dominującej pod względem objętości) dokonał wprawdzie analizy zmian stanu prawnego, lecz nie wywiódł z niej wprost żadnych wniosków w kontekście dopuszczalności rozpoznania sprawy (por. cz. III, pkt 2 i 3 uzasadnienia wyroku). W wyroku brakuje w szczególności odpowiedzi na pytanie, czy orzekanie o § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. nie było konieczne w drodze wyjątku ze względu na potrzebę ochrony praw i wolności skarżących (tj. na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK).

2. Ocena konstytucyjności art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty.

2.1. Uważam, że brak kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 47, art. 70 ust. 1 i art. 184 Konstytucji. Za koniecznością wprowadzenia możliwości weryfikacji tych aktów w obydwu wypadkach przemawiają podobne względy, tj. potrzeba ochrony praw abiturientów. Ze względu na zakres sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, skoncentruję się przede wszystkim na kwestii dopuszczalności ograniczenia prawa do sądu.

2.2. W świetle uzasadnienia wyroku (por. cz. III, pkt 7.5 – 7.8) podstawą stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny zgodności art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty z art. 45 ust. 1 Konstytucji były (kolejno) następujące założenia:

- decyzja w sprawie unieważnienia egzaminu maturalnego nie jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji;
- „procedura sądowa nie jest odpowiednia do weryfikacji prawidłowości unieważnienia pracy z powodu niesamodzielności rozwiązywania zadań stwierdzonej w toku sprawdzania prac”, ponieważ wymaga to wiedzy eksperckiej (posiadanej przez wykwalifikowanych egzaminatorów);
- samodzielne rozwiązanie zadań egzaminacyjnych jest elementem wyniku egzaminu, a wyniki egzaminu nie podlegają weryfikacji sądowej;
- otwarcie drogi sądowej mogłoby powodować zagrożenia dla porównywalności wyniku egzaminu i nieograniczone możliwości jego prawnego kwestionowania;
- zasada braku sądowej kontroli decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego została utrzymana pomimo nowelizacji ustawy o systemie oświaty w 2015 r.

Ustosunkuję się do wszystkich tych argumentów, choć – moim zdaniem – na szczegółowe rozważenie zasługują wśród nich jedynie dwa pierwsze.

2.3. Pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie jest precyzyjnie i wyczerpująco zdefiniowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Pogłębiając omówienie dotychczasowego dorobku judykatury w tym względzie, zawarte w uzasadnieniu komentowanego wyroku (por. cz. III, pkt 7.5 uzasadnienia wyroku), chciałbym zwrócić szczególną uwagę na materialne elementy definicji „sprawy”. Relewantne w tym kontekście są zwłaszcza następujące, reprezentatywne tezy dotychczasowych wyroków:

- „Istotą «rozpatrzenia sprawy» [przez sąd] jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki. (...)«sprawa» w rozumieniu powoływanego przepisu konstytucyjnego to określone zadanie sądu polegające na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, celem wydania indywidualnej normy rozstrzygającej o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu (adresata). Bez znaczenia dla konstytucyjnego rozumienia pojęcia «sprawy» i jej «rozpatrzenia» jest to, jaki charakter ma «sprawa» podlegająca kwalifikacji prawnej sądu, co wiąże się z naturą stanu faktycznego; jego elementami mogą być działania ludzkie, zdarzenia przyrodnicze, ale także np. rozstrzygnięcia indywidualne i konkretne uprawnionego (kompetentnego) organu. Istotne jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego” (wyrok z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63);
- pod względem przedmiotowym „sprawy” obejmują „rozstrzygnięcie o prawach danego podmiotu”, wówczas gdy „jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (teza ta pojawiła się po raz pierwszy w wyroku z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109);
- prawo do sądu przysługuje „niezależnie od tego, czy podmioty toczące spór są powiązane rzeczywiście stosunkiem materialnoprawnym, czy też – wbrew twierdzeniom jednej ze stron sporu – żaden stosunek materialnoprawny w danym przypadku nie istnieje” (teza z wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; podtrzymana w kolejnych orzeczeniach).

Trybunał Konstytucyjny przyjął, że ocenianie samodzielności egzaminu maturalnego, polegające na porównaniu udzielonych odpowiedzi z wzorcowymi rozwiązaniami zadań, ze swojej istoty „nie kreuje” sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (por. cz. III, pkt 7.4 i 7.5). Rozumowanie to budzi moje zastrzeżenia z dwóch względów.

Po pierwsze, teza o wyjątkowej specyfice decyzji co do samodzielności egzaminu maturalnego jako materii z założenia „pozasądowej” jest nie do utrzymania, zważywszy że w systemie prawa polskiego znane są mechanizmy sądownoadministracyjnej kontroli aktów ustalających wynik innych egzaminów państwowych. Przykładami mogą być funkcjonujące od 2009 r. odwołania od uchwał komisji egzaminacyjnych II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości w sprawie wyniku prawniczych egzaminów zawodowych (por. art. 78h ust. 11 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2015 r. poz. 615; art. 74h § 11 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz. U. z 2014 r. poz. 164, ze zm.; art. 36⁸ ust. 11 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2015 r. poz. 507 i art. 31h ust. 18 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz. U. z 2015 r. poz. 790). Pozwalają one m.in. na szczegółową weryfikację sądową zarzutu niesamodzielności prac egzaminacyjnych (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego – dalej: NSA – z: 12 lutego 2013 r., sygn. akt II GSK 2169/11 i II GSK 2194/11).

Uważam, że ustalenie *ex post* niesamodzielności egzaminu maturalnego i zawodowych egzaminów prawniczych należy traktować jako sytuacje rodzajowo zbliżone. Wymagają one przeprowadzenia podobnego rozumowania (ustalenia stanu faktycznego, polegającego na ponadprzeciętnym i nieprzypadkowym podobieństwie nieprawidłowych rozwiązań), przy zachowaniu odpowiednich wymogów proceduralnych (np. co do

terminów, kwalifikacji osób sprawdzających prace, dokumentowania procesu oceniania itd.). Nie ma przy tym większego znaczenia, że w tym pierwszym wypadku przedmiotem egzaminu są materie sądowi obce, wymagające „wiadomości specjalnych” (np. z chemii), a w drugim – znane (na zasadzie *iura novit curia*). Standard dostępu do sądu w obydwu wypadkach powinien być podobny.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny nie połączył wątpliwej tezy o specyficznym charakterze decyzji w sprawie niesamodzielności egzaminu maturalnego ze wskazanymi wyżej cechami „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (argument ten ma więc charakter autonomiczny i w tym sensie abstrahuje od dotychczasowego dorobku judykatury).

Moim zdaniem, należało w tym zakresie podzielić stanowisko skarżących i Rzecznika Praw Obywatelskich. Zdyskwalifikowanie pracy maturalnej z powodu jej niesamodzielności ma wpływ na realizację praw podmiotowych abiturientów o charakterze konstytucyjnym (zwłaszcza w sferach wskazanych przez skarżących, tj. w zakresie prawa do edukacji i do ochrony dobrego imienia). Stronami sporu w tym zakresie są organy władzy publicznej *sensu largo* (dyrektor OKE, działający w porozumieniu z dyrektorem CKE – por. § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.) oraz podmiot prywatny (abiturient). Istnieje konieczność rozstrzygnięcia tego sporu przez bezstronny i niezawisły sąd. Nawet gdyby istniały w tym zakresie wątpliwości, na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji należałoby je przesądzić na rzecz przyznania drogi sądowej (por. np. wyrok z 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 102).

2.4. Zaprezentowany przez Trybunał Konstytucyjny argument o „nieodpowiedniości” procedur sądowych do weryfikacji decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego całkowicie pomija, że skarżący domagają się poddania tej kwestii kognicji sądów administracyjnych, które co do zasady badają jedynie, czy kwestionowane akty są zgodne z prawem (legalność; taki ograniczony zakres ich żądań został podkreślony przez ich pełnomocnika na rozprawie 3 czerwca 2015 r.).

W warunkach niniejszej sprawy, wymierzenie sprawiedliwości polegałoby więc jedynie na zweryfikowaniu, czy decyzja o unieważnieniu egzaminu maturalnego została wydana zgodnie z obowiązującymi procedurami (inną sprawą jest, że procedury te są i były niewystarczające – por. niżej). Prawo do sądu nie obejmowałoby w tym wypadku – jak sugeruje się w uzasadnieniu wyroku – oceny, czy wykwalifikowani egzaminatorzy dokonali trafnych lub nietrafnych ustaleń co do samodzielności badanych prac. Służyłoby natomiast ustaleniu prawidłowości formalnej tej decyzji, np. tego, czy była ona wydana przez kompetentny organ, czy przeprowadził on konieczne postępowanie wyjaśniające, czy decyzja zawiera wymagane elementy, czy zachowane zostały terminy jej wydania, czy zapewniono odpowiednie formy udziału w postępowaniu osobom zainteresowanym itd. W takim kształcie byłaby to dosyć typowa sprawa administracyjna.

Odmienne, niż zdaje się sugerować Trybunał Konstytucyjny (por. cz. III, pkt 7.5 uzasadnienia wyroku *in fine*), uważam, że sądy administracyjne dysponują odpowiednimi instrumentami, pozwalającymi na dokonanie rzetelnych ustaleń w tym zakresie (potwierdza to także praktyka w zakresie weryfikacji niesamodzielności prawniczych egzaminów zawodowych – por. przytoczone wyżej orzeczenia NSA). W trakcie postępowania sądoadministracyjnego strony nie tylko przedstawiają swoje stanowisko na piśmie w skardze i odpowiedzi na skargę (załączając stosowne dowody), ale – także podczas – rozprawy „zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia”, a ponadto mogą „wskazywać podstawy prawne i faktyczne swych żądań i wniosków” (por. art. 106 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.). Dodatkowo sąd może „z

urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie” (por. art. 106 § 3 p.p.s.a.). Nie ma przeszkód, aby zasady te stosować także w sprawach legalności decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

2.5. To, jaki charakter ma samodzielne rozwiązanie zadań maturalnych w kategoriach ustawowych (czy jest elementem formalnym czy merytorycznym wyniku egzaminu itd.), nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ praw konstytucyjnych nie należy interpretować przez pryzmat rozwiązań (konstrukcji) ustawowych.

Ewentualna niespójność stanu prawnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z innymi rozwiązaniami z ustawy o systemie oświaty może co najwyżej spowodować wydanie postanowienia sygnalizacyjnego na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o TK, nie powinna natomiast być argumentem stosowanym w toku oceny zaskarżonego przepisu.

W ramach komentarza dla (nieproporcjonalnie obszernych) ustaleń na ten temat, zawartych w uzasadnieniu wyroku (por. cz. III, pkt 7), chciałbym zauważyć, że sądy administracyjne patrzą na tę kwestię zupełnie inaczej niż Trybunał Konstytucyjny, tj. uważają kwestię samodzielności za warunek formalny, a nie element wyniku egzaminu. Zazwyczaj zaś przedmiotem orzekania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest taka treść przepisu, jaka została ustalona w toku jego stałej, powszechnej i powtarzanej wykładni sądowej (wszystkie te warunki muszą być spełnione kumulatywnie – por. np. postanowienie z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115). W uzasadnieniu wyroku (por. cz. III, pkt 7) nie przedstawiono w sposób przekonujący powodów odstąpienia od tej utrwalonej praktyki.

2.6. Teza o praktycznym ryzyku otwarcia „w zasadzie nieograniczonej możliwości prawnego kwestionowania «wyniku egzaminu»” w razie uwzględnienia skarg konstytucyjnych nie ma uzasadnienia w ich treści. Raz jeszcze trzeba podkreślić (co Trybunał Konstytucyjny zresztą też wielokrotnie czynił – por. np. cz. III, pkt 6.2 uzasadnienia wyroku), że niniejsza sprawa dotyczy wyłącznie unieważniania egzaminu maturalnego *ex post* przez dyrektora OKE. Orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych rozwiązań nie powodowałoby automatycznie wzruszalności innych typów rozstrzygnięć egzaminacyjnych, w tym zwłaszcza co do adekwatności wystawionej oceny merytorycznej.

Nawet zaś gdyby ustawodawca uznał (kierując się np. zasadą równości), że skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinien być szerszy, niż to wynika z jego sentencji, i wprowadził kontrolę sądową wszystkich elementów wyniku egzaminu maturalnego, nie powodowałoby to – moim zdaniem – „wtórnej” niekonstytucyjności.

2.7. Utrzymanie przez ustawodawcę w obecnych przepisach dotychczasowej niezaskarżalności decyzji o unieważnieniu egzaminu także nie jest dowodem na konstytucyjność art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty.

Większość ustaw jest w Polsce wielokrotnie nowelizowana, a niekonstytucyjne przepisy utrzymywane są przez ustawodawcę w systemie prawnym przez lata – także po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny (por. np. ignorowanie zaleceń Trybunału Konstytucyjnego wynikających z kolejnych spraw dotyczących ogródków działkowych, omówionych w wyroku 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78 oraz coroczne *Informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*).

Okoliczność tę należało oczywiście odnotować, lecz wyciągając z niej zgoła inny wniosek – że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego będzie dotyczyło nie tylko sytuacji z przeszłości dotyczącej wąskiej grupy skarżących, lecz problemu nadal aktualnego.

2.8. Podobne argumenty przesądzą – moim zdaniem – o potrzebie zapewnienia kontroli decyzji w sprawie unieważnienia egzaminów maturalnych także na etapie przedsądowym, przy czym musi to wynikać z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Z punktu widzenia ekonomiki procesowej wskazane jest, aby możliwa była autokorekta tych rozstrzygnięć przez organy egzaminacyjne (choć niekoniecznie w formie dewolutywnej). Skarga do sądu administracyjnego powinna mieć charakter subsydiarny, tj. przysługiwać pod warunkiem wyczerpania możliwości postępowania przed organami oświatowymi.

2.9. Nie dostrzegam żadnych racji konstytucyjnych, które pozwalałyby uznać, że brak kontroli (instancyjnej i sądownoadministracyjnej) decyzji o unieważnieniu egzaminów maturalnych jest uzasadniony. Nie widzę też dla tego rozwiązania żadnych podstaw w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który reguluje przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności.

Moim zdaniem, art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty nie spełnia standardu konstytucyjnego. Z jednej strony, zawiera niedopuszczalny zakaz dostępu do sądu administracyjnego w sprawie, która w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga rozstrzygnięcia sądowego. Z drugiej zaś, nie przewiduje możliwości instancyjnej kontroli decyzji o unieważnieniu egzaminu, co jest niezgodne z art. 78 Konstytucji.

3. Ocena konstytucyjności § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r.

Trybunał Konstytucyjny z powodów formalnych nie wypowiedział się na temat zgodności z Konstytucją § 99 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2007 r. Choć zdanie odrębne w tego typu sytuacjach powinno zasadniczo ograniczać się do polemiki z przyczynami umorzenia postępowania (por. wyżej), chciałbym jednak krótko zasygnalizować moje stanowisko merytoryczne w tej sprawie.

Także w tym wypadku uważam, że argumenty podniesione w skargach konstytucyjnych zasługują na uwzględnienie. Brak jakiejkolwiek możliwości udziału osób pomówionych o niesamodzielne rozwiązanie zadań egzaminacyjnych w postępowaniu w sprawie unieważnienia egzaminów maturalnych sprowadza je do roli biernych przedmiotów tego postępowania.

Moim zdaniem, skutkiem tego jest nie tylko ograniczenie praw informacyjnych (por. art. 51 ust. 4 Konstytucji) i zamknięcie możliwości ochrony prawa do dobrego imienia i prawa do edukacji (por. art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 47, art. 70 ust. 1 i 184 Konstytucji). Sytuację tę należy także rozpatrywać w kategoriach naruszenia godności abiturientów (por. art. 30 Konstytucji), której poszanowanie i ochrona są obowiązkiem władz publicznych.

Z powyższych powodów zgłoszenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.

Zdanie odrębne
sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. SK 29/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku TK w sprawie o sygn. SK 29/13.

Wyrokiem tym Trybunał uznał, że art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa oświatowa), który wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ustanawiającym prawo każdego do sądu.

Nie zgadzam się z tym wyrokiem. Uważam bowiem, że zdający powinien mieć w takiej sytuacji prawo odwołania się od decyzji o unieważnieniu egzaminu, włącznie z prawem skargi do sądu administracyjnego. Pozbawienie go tego prawa narusza, według mnie, co najmniej art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1. Trybunał uznał, że ocena samodzielności rozwiązania zadania egzaminacyjnego nie jest „elementem formalnym egzaminu”, lecz stanowi „element merytoryczny «wyniku egzaminu»”. „Wynik egzaminu”, zdaniem TK, jest „przedmiotem jednej oceny, której integralnym składnikiem jest ocena samodzielności rozwiązania zadań”. Dalej Trybunał stwierdził, że „«ocenie», polegające na rozstrzygnięciu przez pedagoga o niesamodzielnosci rozwiązywania zadań egzaminacyjnych stwierdzanej *ex post* (...) nie kreuje «sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Procedura sądowa, zdaniem TK, nie jest adekwatna do weryfikacji prawidłowości unieważnienia pracy z powodu niesamodzielnosci rozwiązywania zadań, stwierdzonej w toku sprawdzania prac, stanowiącej składnik wyniku egzaminu. Uznanie „wyniku egzaminu” za sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji przerzuciłoby *de facto* ciężar decyzyjny co do oceny wiedzy abiturienta i samodzielności jego pracy z nauczycieli-egzaminatorów, dysponujących wiedzą merytoryczną oraz odpowiednio przeszkolonych, na biegłych sądowych, którzy takim rygorom nie podlegają.

W rozpatrywanej sprawie istotne jest orzecznictwo sądów administracyjnych, a w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA, inaczej niż Trybunał w niniejszej sprawie, rozróżnia dwa rodzaje warunków, które musi spełnić abiturient, aby zdać egzamin maturalny. Pierwszy, to warunki formalne (inaczej wstępne), mające zapewnić przeprowadzenie egzaminu w sposób uczciwy i jednakowy dla wszystkich zdających, do których zalicza się samodzielne rozwiązanie zadań. Drugi, to warunek materialny, którym jest wykazanie się wiedzą wystarczającą do otrzymania z każdego przedmiotu określonej liczby punktów. Wypełnienie obu tych warunków składa się na „wynik egzaminu”. Ocena spełnienia obu warunków ma jednak, zdaniem NSA, charakter czynności materialno-technicznych. Ustalenie, że zadanie zostało rozwiązane niesamodzielnosci, jest tylko stwierdzeniem stanu faktycznego. Unieważnienie egzaminu z powodu, stwierdzonej *ex post*, niesamodzielnosci rozwiązania zadania nie ma cech decyzji administracyjnej ani innej czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczącej uprawnień lub obowiązków jednostki wynikających z przepisów prawa (nie kreuje statusu prawnego) i dlatego nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego (zob. postanowienia NSA z: 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 803/12, 14 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 2644/12 i 16 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 2654/12).

Dla ustalenia linii orzeczniczej sądów administracyjnych nie mają praktycznego znaczenia te nieliczne – moim zdaniem trafne – wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, które uznają, że pojęcie wyniku egzaminu nie obejmuje unieważnienia egzaminu (w szczególności z powodu stwierdzonej *ex post* niesamodzielnosci rozwiązania zadań) i że wobec tego do decyzji o unieważnieniu egzaminu nie stosuje się przepisu art. 9c ust. 2a ustawy oświatowej, wyłączającego skargę do sądu administracyjnego na wynik

egzaminu (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 621/10).

2. Fundamentalną kwestią dla rozstrzygnięcia problemu zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji zaskarżonego przepisu jest to, czy unieważnienie egzaminu jest sprawą w rozumieniu tego postanowienia Konstytucji. Należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny traktuje prawo do sądu jako jedno z fundamentalnych praw człowieka, gwarantujące realizację innych („materialnych”) praw i wolności konstytucyjnych. Z tego względu uznaje, że należy szeroko interpretować pojęcie sprawy z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W jednym ze swoich wyroków Trybunał uznał, że to pojęcie obejmuje „wszelkie sytuacje, bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się kwestia konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Mając na uwadze takie rozumienie pojęcia „sprawy”, należy podkreślić, że o unieważnieniu egzaminu maturalnego decyduje okręgowa komisja egzaminacyjna, która jest organem państwowym, działającym na podstawie ustawy, wyposażonym w ustawowo określone kompetencje władcze. Unieważnienie egzaminu jest jednostronnym, władczym rozstrzygnięciem tego organu, decydującym o istotnych prawach jednostki, w szczególności o możliwości korzystania z prawa do nauki, zagwarantowanego w art. 70 Konstytucji. Zgodnie z art. 70 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do nauki, zaś art. 70 ust. 4 Konstytucji zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, także na poziomie wyższym.

Zgodnie z art. 169 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.), podstawę przyjęcia na studia stanowią wyniki egzaminu maturalnego. Unieważnienie egzaminu maturalnego z przedmiotu obowiązkowego oznacza, że abiturient nie zdał egzaminu maturalnego i nie może ubiegać się o przyjęcie na jakiegokolwiek studia wyższe, zaś unieważnienie egzaminu z przedmiotu nieobowiązkowego (uwidocznione na świadectwie maturalnym w postaci wyniku 0% z tego przedmiotu) oznacza niemożność ubiegania się o przyjęcie na niektóre kierunki studiów.

Do tego trzeba dodać, że zarzut dopuszczenia się nieuczciwości przy zdawaniu egzaminu godzi w cześć i dobre imię zdającego, chronione przez art. 47 Konstytucji.

Decyzja o unieważnieniu egzaminu jest, a w każdym razie powinna być, poprzedzona przeprowadzeniem różnego rodzaju czynności wyjaśniających, w tym wysłuchaniem abiturienta podejrzanego o niesamodzielne rozwiązanie zadania. Obowiązkiem państwa (powołanych przez nie organów) jest takie zorganizowanie egzaminu, aby tego rodzaju niedozwolone praktyki jak odpisywanie (ściąganie) nie były możliwe, albo przynajmniej bardzo utrudnione. Jeżeli jednak egzaminator dojdzie do wniosku, że doszło do takiej niedozwolonej pomocy osoby trzeciej albo samopomocy przy zdawaniu egzaminu, to abiturient powinien zostać poinformowany o tym oraz o podstawach (przyczynach) stwierdzenia *ex post* niesamodzielności w rozwiązywaniu zadania egzaminacyjnego. Powinien też mieć możliwość swoistej eskulpacji, tzn. wykazania, że stwierdzona identyczność czy daleko idące podobieństwo (błędnych) odpowiedzi wynikała nie z niedozwolonej (samo)pomocy, lecz na przykład z korzystania z tego samego, nierzetelnego, źródła wiedzy. Mankamentem stosowanej w praktyce metody ustalania niesamodzielności rozwiązania zadania na podstawie powtarzania się tych

samych błędów jest to, że nie pozwala ona wykrywać niesamodzielnego rozwiązania, gdy jest ono prawidłowe.

Unieważnienie egzaminu na gruncie obowiązujących przepisów i stosowanej powszechnie praktyki jest *sui generis* sankcją o zobiektywizowanym charakterze. Staje się przy tym w istocie odpowiedzialnością zbiorową, ponieważ nawet wykazanie, że jeden lub większa liczba zdających odpisała rozwiązanie od jednej osoby, która nie była tego świadoma, nie ratuje tej (niewinnej) osoby przed unieważnieniem jej egzaminu.

Moim zdaniem, nie ulega wątpliwości, że unieważnienie egzaminu jest rozstrzygnięciem formalnym, które nie może być traktowane jako składnik „wyniku egzaminu”. Właściwie rozumiany wynik egzaminu oznacza ocenę poziomu wiedzy abiturienta z poszczególnych przedmiotów, a unieważnienie egzaminu oznacza odstępianie od tej merytorycznej oceny. O ile nieracjonalne byłoby domaganie się zewnętrznej, w tym sądowej, kontroli merytorycznego oceniania rozwiązania zadań egzaminacyjnych, o tyle taką kontrolę w stosunku do władczego, formalnego rozstrzygnięcia, jakim jest unieważnienie egzaminu, uważam za możliwą (jest tak w sprawach przed sądami administracyjnymi w odniesieniu do egzaminów korporacji prawniczych, np. adwokackiego) i konieczną, z uwagi na skutki tego rozstrzygnięcia w sferze konstytucyjnych praw jednostek. Gdy chodzi o charakter prawny tego rozstrzygnięcia, uważam, że jest to inny akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.), a sądem właściwym do jego kontroli, na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest sąd administracyjny.

To moje zdanie odrębne nie jest wyrazem pobłażania dla zdarzającej się nieuczciwości zdających egzamin. Przeciwnie, uważam, że w naszym kraju jest wciąż za dużo tolerancji, a niekiedy wręcz swoistego podziwu dla wszelakiej maści cwaniactwa, nawet połączonego z oszustwami. Jednakże nie można ich zwalczać przy pomocy arbitralnych rozstrzygnięć, niepodlegających żadnej zewnętrznej kontroli, oraz stosowania odpowiedzialności zbiorowej.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Piotra Tulei
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 29/13**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. SK 29/13.

1. W niniejszej sprawie problem konstytucyjny dotyczy braku sądowej kontroli rozstrzygnięcia dyrektora Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej (dalej: OKE) o unieważnieniu egzaminu maturalnego. Dokonanie kontroli konstytucyjności zaskarżonego art. 9c ust. 2a ustawy dnia z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.) z perspektywy ewentualnego naruszenia prawa do sądu wymaga uprzedniej analizy instytucji egzaminu maturalnego.

Egzamin maturalny ma charakter szczególnie na tle całokształtu systemu weryfikacji wiedzy w ramach systemu edukacji powszechnej. W obowiązującym systemie nauczania dają się bowiem wyróżnić dwie kategorie egzaminów, które charakteryzują się

odmiennym statusem prawnym.

Pierwsza kategoria dotyczy weryfikacji wiedzy oraz późniejszej klasyfikacji ucznia, przeprowadzanej w związku z ukończeniem szkoły podstawowej oraz szkoły na poziomie gimnazjalnym. W obydwu wypadkach egzamin taki jest elementem obowiązkowego systemu nauczania, w ramach którego każdy zobowiązany jest do pobierania nauki aż do ukończenia osiemnastego roku życia (art. 70 ust. 1 Konstytucji). W konsekwencji na organach władzy publicznej spoczywa obowiązek takiego ukształtowania systemu edukacji, aby każdemu został zagwarantowany równy i powszechny dostęp do nauki, co ulega jeszcze wzmocnieniu koniecznością zapewnienia jej bezpośredniej dostępności, czego instrumentem jest obowiązek zapewnienia jej bezpłatnego charakteru (art. 70 ust. 2 Konstytucji).

Należy również wskazać, że – w wypadku omawianej kategorii egzaminów – na ostateczną klasyfikację przystępującego do nich ucznia ma wpływ nie tylko rezultat wynikający z samego egzaminu, ale również istotne są oceny końcowe z poszczególnych przedmiotów, wybranych przez ucznia w trakcie edukacji. O statusie parametrycznym ucznia rozstrzyga zatem nie tylko (nie wyłącznie) sam wynik uzyskany podczas zdawania egzaminu, ale również jego dokonania podczas uczęszczania do danego typu szkoły. Egzaminy te, znajdując się w obszarze szkolnictwa powszechnego, realizującego powszechny obowiązek edukacyjny, są zatem jednym, choć nie jedynym, elementem, który brany jest pod uwagę w końcowej klasyfikacji ucznia. W konsekwencji, w ramach systemu szkolnictwa powszechnego, przejście do kolejnych jego etapów, uzależnione jest w proporcjonalnej mierze od wyników egzaminu zewnętrznego, jak i od ocen uzyskanych w toku danego etapu kształcenia, a także spełnienia innych kryteriów, związanych z dodatkowymi cechami (np. zachowanie) lub osiągnięciami ucznia (np. realizowanie wolontariatu).

Wyniki tych egzaminów nie decydują o dalszej edukacji w taki sposób, jak wyniki egzaminu maturalnego. Co do zasady nie ograniczają one dostępu do danego rodzaju szkoły. W wypadku egzaminu po szkole podstawowej w ogóle nie decydują o wyborze rodzaju szkoły, gdyż wszyscy uczniowie kontynuują naukę w gimnazjum. W wypadku egzaminu gimnazjalnego, jego wynik i oceny ze świadectwa też co do zasady nie ograniczają dostępu do rodzaju szkoły. W szczególności uczeń może kontynuować naukę w liceum. W wypadku gorszego wyniku i ocen ograniczony zostaje jedynie wybór konkretnego gimnazjum czy liceum.

Zgodnie z art. 169 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.), podstawę przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie stanowią wyniki egzaminu maturalnego. To znaczy, że – w odróżnieniu od egzaminu (sprawdzianu) przeprowadzanego w ostatnim roku nauki w szkole podstawowej i egzaminu gimnazjalnego – egzamin maturalny jest (poza nielicznymi wyjątkami) jedynym miernikiem umiejętności ucznia, a oceny z tego egzaminu stanowią jedyną podstawę przyjęcia na studia. W związku z tym egzamin maturalny, jako sprawdzian wiedzy przeprowadzany w związku z ukończeniem etapu edukacji na poziomie powszechnym, powinien być traktowany jako element systemu upowszechniania dostępu do szkół, których ukończenie umożliwia dalsze kształcenie w szkołach wyższych (art. 1 pkt 7 u.s.o.), a także jako instrument dający możliwość zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych (art. 1 pkt 8 u.s.o.).

Wynik egzaminu maturalnego wywiera skutek na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, o ile jest pozytywny, przesądza w ogóle o możliwości podjęcia edukacji na poziomie wyższym. Po wtóre, o ile jest odpowiednio dobry, determinuje możliwość podjęcia studiów na danej uczelni, cieszącej się wysokim uznaniem, i w związku z tym

przyjmującej kandydatów legitymujących się lepszymi lub najlepszymi wynikami. Po trzecie wreszcie, o ile abiturient zdał w toku egzaminu maturalnego odpowiednio wybrane przedmioty, stanowi to o możliwości skutecznego wyboru danego kierunku studiów.

W rezultacie egzamin maturalny (uzyskane w jego toku wyniki) w sposób bezpośredni i całościowy warunkuje dostęp do szkolnictwa na poziomie wyższym.

Zgodnie z dyspozycją art. 70 ust. 4 Konstytucji, szkolnictwo wyższe także zostało objęte zasadą równego i powszechnego dostępu do wykształcenia. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1A/2007, poz. 8, „równość dostępu do wykształcenia jest szczegółową manifestacją ogólnej zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji (por. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003). W omawianym aspekcie równość oznacza, że każdy musi mieć jednakową szansę podjęcia nauki w szkole każdego szczebla i każdego typu, a zakazane są wszelkie prawne różnicowania o charakterze dyskryminacyjnym. Zasada równego dostępu do wykształcenia nie ma charakteru absolutnego, ale odstępstwa od niej muszą mieć podstawę w innych wartościach lub prawach konstytucyjnych”. Sama zaś „powszechność” nie może być odczytywana w ten sposób, że każdy, niezależnie od umiejętności i posiadanej wiedzy (talentu), ma gwarantowany dostęp do każdego szczebla wykształcenia. Działania wyrównawcze podejmowane przez władze publiczne powinny dotyczyć przede wszystkim nierówności i barier faktycznych, w tym finansowych, a nie samych wyników edukacyjnych, które z założenia odzwierciedlają rzeczywisty zasób wiedzy i umiejętności danej osoby. Celem i istotą tego prawa jest bowiem stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym także z uwzględnieniem edukacji na poziomie wyższym. Chodzi tu zatem o równość szans, a nie powszechny dostęp do efektów wykształcenia. Dostęp do wykształcenia nie jest równoznaczny z obowiązkiem zapewnienia każdemu „zdania matury”.

Należy wskazać, że regulacja konstytucyjna, mając na uwadze istotną doniosłość prawa do nauki, które współcześnie nabiera znaczenia szczególnego, wyznacza cztery podstawowe zasady określające możliwość skorzystania z tego prawa: równość i powszechność oraz w odniesieniu do szkolnictwa powszechnego, w odróżnieniu do edukacji na poziomie akademickim, także nieodpłatność oraz obowiązkowość. Celem i istotą prawa do nauki jest stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym także z uwzględnieniem edukacji na poziomie wyższym (zob. wyroki TK z: 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258; 2 lipca 2002 r., sygn. U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48).

Ustawodawca ma 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 wynikać wyłącznie z niearbitralnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, powinno zatem zależeć wyłącznie od talentów i kwalifikacji ucznia (zob. wyroki TK z: 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06; 24 września 2013 r., sygn. K 35/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94).

Wynik egzaminu maturalnego decyduje o „przejściu” osoby z systemu szkolnictwa powszechnego do wyższego, a konkretnie, o tym, czy dana osoba będzie mogła podjąć naukę na danym kierunku studiów. Należy podkreślić, że w myśl art. 70 ust. 4 Konstytucji szkolnictwo wyższe także zostało objęte zasadą powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Egzamin maturalny jest jedynym egzaminem zewnętrznym, od którego jest uzależniony równy dostęp do nauki.

Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do nauki uregulowanie egzaminu maturalnego ma charakter szczególny. Konstytucyjny status dostępu do nauki na poziomie szkolnictwa wyższego, ukształtowany na zasadach równości i powszechności, skutkuje koniecznością takiego uregulowania instytucji egzaminu maturalnego, aby jego przeprowadzanie było podporządkowane realizacji tych zasad i służyło operacjonalizacji samego prawa dostępu do edukacji na poziomie wyższym. Złożenie egzaminu maturalnego z wynikiem pozytywnym ma zatem gwarantować możliwość rozpoczęcia edukacji na poziomie akademickim w sposób równy wobec innych osób znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej oraz w zgodzie z zasadą powszechności.

2. Tak ukształtowane prawo podmiotowe ma charakter publiczny i podlega ochronie z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona prawa do nauki ma przede wszystkim chronić przed arbitralnym uniemożliwieniem osobie lub grupie osób ubiegania się o przyjęcie na uczelnię wyższą.

Zdanie egzaminu wymaga spełnienia dwóch rodzajów wymogów: formalnych (ukończenie szkoły średniej, przystąpienie na warunkach określonych w przepisach, postępowanie zgodnie z procedurą egzaminacyjną) i materialnych (udzielenie odpowiedzi, które podlegają ocenie według określonych kryteriów). Złożenie egzaminu maturalnego z wynikiem pozytywnym wymaga uwzględnienia dwóch rodzajów przesłanek. Po pierwsze, należy spełnić wymogi formalne, uzyskać stosowne rozliczenie związane z ukończeniem edukacji w szkole średniej (absolutorium), a także przystąpić do samego egzaminu na warunkach określonych w przepisach szczególnych oraz postępować w jego toku zgodnie z całokształtem procedury egzaminacyjnej. W ramach drugiej przesłanki, o charakterze materialnym, konieczne jest udzielenie odpowiedzi w przepisanej prawem formie, co następnie podlega ocenie przez wyspecjalizowane podmioty (przeszkolonych i umocowanych egzaminatorów), według określonych kryteriów weryfikacji tego typu prac.

Ocena pracy egzaminacyjnej, a zatem przyporządkowanie udzielonych odpowiedzi do uprzednio ustalonych wzorców weryfikacji zadań egzaminacyjnych, jest wyłącznie czynnością stwierdzającą poziom określonego stanu wiedzy u składającego pracę. Zadaniem egzaminatorów jest porównanie treści udzielonych odpowiedzi z odpowiedziami prawidłowymi, ustalonymi na podstawie najlepszej wiedzy z dziedziny objętej egzaminem. Tym samym dokonujący sprawdzenia pracy stwierdza jedynie istnienie konkretnego stanu faktycznego. Czynność ta sprowadza się do ustalenia stanu faktycznego w postaci zespołu informacji oraz umiejętności osoby egzaminowanej, która to dała im wyraz, udzielając odpowiedzi lub w inny sposób prezentując ją na zewnątrz.

Z tych powodów sam proces oceniania, rozumiany jako ustalenie stanu faktycznego, jak również późniejsza weryfikacja prawidłowości jego przebiegu, nie mieści się w pojęciu „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustalając znaczenie tego terminu, Trybunał wyraził pogląd, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje „wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej)” – (wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Co prawda, *prima facie* w pojęciu „sprawy” mogą mieścić się obiektywne kryteria wyznaczające podstawę dokonywania procesu oceniania, np. pytania egzaminacyjne, to już jednak w jego zakres nie wchodzi sam proces subsumcji i jego rezultat w postaci ustalenia

określonego stanu rzeczy. Nawet jeżeliby przyjąć, że powyższe kryteria mieszczą się w zakresie ochrony przewidzianej przez prawo do sądu, to jednak w takim wypadku należałoby podkreślić brak adekwatności i zdatności procedury sądowej do weryfikacji ich prawidłowości. W przeciwnym razie prowadziłoby to do sytuacji, w której sąd stanąłby przed koniecznością ponownego dokonywania oceny decyzji egzaminatorów o charakterze ocenym. Działanie takie nie mieści się w zakresie prawa do uzyskania sprawiedliwego rozstrzygnięcia, chociażby z tego względu, że nie byłoby możliwe powiązanie elementów gwarancyjnych tego prawa z koniecznością wskazania przez sąd kryteriów weryfikacji ocen wystawionych przez egzaminatorów, a następnie przeprowadzenie ich kontroli.

Z tych właśnie powodów można uzasadnić decyzję ustawodawcy o wyłączeniu sądowej kontroli wyniku egzaminu w zakresie wyżej przywoływanego aspektu materialnego zasad przeprowadzania i weryfikacji rezultatów procesu egzaminowania.

Powyższe rozważania, związane z materialnym aspektem weryfikacji egzaminu maturalnego, nie dotyczą jednak stwierdzenia nieważności tego egzaminu, jako rozstrzygnięcia o charakterze formalnoprawnym. Należy bowiem podkreślić, że dyrektor OKE, dokonując unieważnienia egzaminu, podejmuje to rozstrzygnięcie, jako organ władzy publicznej, w sposób władczy i w sposób jednostronny. Decyzja ta skierowana jest do abiturienta, a więc podmiotu pozostającego poza strukturą organów władzy publicznej i nieznajdującego się wobec niego w stosunku podległości służbowej. Ostatecznie rozstrzyga w ten sposób o prawach i obowiązkach obywatela.

Zasadnie podkreślił Rzecznik Praw Obywatelskich, że „unieważnienie egzaminu polega na odstąpieniu od merytorycznej oceny odpowiedzi udzielonych na egzaminie. Brak wyniku pełni zatem funkcję sankcji. (...) 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 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”.

W kontekście powyższego należy przyjąć, że rozstrzygnięcie o unieważnieniu egzaminu, w odróżnieniu od dokonywania merytorycznych ocen jego treści, ma charakter władczy i nosi cechę decyzji publicznoprawnej, ingerującej w sytuację prawną uczestnika obrotu prawnego (abiturienta). Jako takie może być zatem kontrolowane pod kątem jego legalności, a zatem zgodności takiego rozstrzygnięcia z przepisami prawa przewidującymi możliwości wykorzystania tego środka prawnego. W tym wypadku problem sprowadza się nie do ustalenia stanu wiedzy zdającego egzamin, a zatem przeprowadzenia diagnozy stopnia jego erudycji, lecz jedynie do ustalenia przesłanek kwalifikujących daną pracę do unieważnienia. Czynność ta nie ma zatem charakteru ocenego, jest przyporządkowaniem zaobserwowanego stanu faktycznego (niesamodzielność pracy) do adekwatnego w tej mierze stanu prawnego i wyprowadzenie wynikającego stąd skutku w postaci dyspozycji o unieważnieniu tej części egzaminu maturalnego. Decyzja o unieważnieniu egzaminu wywiera skutki w sferze publicznoprawnej, a wynik egzaminu maturalnego, ustalony na poziomie zerowym, zasadniczo przesądza o braku możliwości zgłoszenia aplikacji na studia wyższe.

Rozstrzygnięciu o unieważnieniu egzaminu, na co już zwrócono wcześniej uwagę, można przypisać co najmniej dwie cechy. Po pierwsze, jest to decyzja wydawana przez organ dysponujący władzą publiczną, po drugie, określa sytuację prawną jednostki, a zatem w sposób władczy i ostateczny przesądza o prawach i wolnościach jednostki. Unieważnienie egzaminu maturalnego jest ostatecznym orzeczeniem o konstytucyjnych prawach skarżących w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Kształtuje ich sytuację prawną w zakresie praw, o których mowa w art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji. Dokonanie oceny legalności decyzji dyrektora OKE o takiej dyspozycji jest zatem „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Należy zgodzić się z Trybunałem Konstytucyjnym, że przyczyna unieważnienia egzaminu maturalnego, o której mowa w niniejszej sprawie, ma charakter szczególny. Stwierdzenie nieważności egzaminu po jego zakończeniu ze względu na niesamodzielność udzielania odpowiedzi wymaga wiedzy fachowej. Stwierdza się bowiem nieprawidłowość odpowiedzi, porównuje nieprawidłowe odpowiedzi i uznaje, że ich treść wskazuje na niesamodzielność rozwiązywania zadań. Należy jednak podkreślić, że poza tym stwierdzenie nieważności egzaminu maturalnego jest dopuszczalne po spełnieniu szeregu wymogów natury prawnej. Może być dokonane wyłącznie przez wskazany organ, w określonej fazie postępowania, z zagwarantowaniem osobie, której praca jest oceniana, określonych praw. Prawidłowość realizacji tych wymogów powinna podlegać sądowej kontroli.

Zapewnienie sądowej ochrony w powyższym zakresie jest konieczne ze względu na zagwarantowanie ochrony praw wynikających z art. 70 Konstytucji. Arbitralność lub inne postacie kwalifikujące decyzję dyrektora OKE o unieważnieniu egzaminu jako niezgodną z prawem naruszałoby konstytucyjne prawo podmiotowe co najmniej do równego dostępu do nauki na poziomie akademickim. Wprost prowadziłoby to do sytuacji, w której o możliwości podjęcia studiów wyższych nie decydowałby adekwatny stan wiedzy absolwenta, lecz przesądzałaby dowolność lub nielegalność rozstrzygnięcia wydanego przez organ dysponujący władztwem publicznym.

Tymczasem w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dostęp do sądu, jeśli chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności, nie podlega ograniczeniom. W wyroku z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, Trybunał przyjął, że jeśli „art. 45 ust. 1 konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach normatywnych niż konstytucja), to art. 77 ust. 2 konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem swoistą regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 konstytucji. Płynie stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 konstytucji, muszą uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw, *ergo* wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi. Wynika więc stąd bardzo wyraźna dyrektywa interpretacyjna dotycząca przesłanek zastosowania art. 31 ust. 3 konstytucji. Po pierwsze bowiem, art. 31 ust. 3 nie może z pewnością uzasadniać ograniczenia, które wyłączałoby całkowicie ochronę sądową prawa należącego do tej kategorii praw, których dotyczy wyraźny zakaz wyłączania drogi sądowej wyrażony w ust. 2 art. 77. Po drugie, ocena konieczności zastosowania jakichkolwiek ograniczeń w realizacji prawa do sądu musi w tym wypadku uwzględniać szczególnie mocną gwarancję konstytucyjną z jakiej prawo to korzysta w zakresie wyznaczonym przez ust. 2 art. 77 konstytucji. Można też tę myśl ująć

od drugiej strony, stwierdzając, że generalne (ogólne) prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 konstytucji, nie może zostać ograniczone w postaci zamknięcia przez ustawę drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 konstytucji. W tym sensie art. 77 ust. 2 konstytucji wyznacza, obok art. 31 ust. 3, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu”. W konsekwencji to na ustawodawcy spoczywa obowiązek zagwarantowania sądowej ochrony w powyższym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zgodnie z dyspozycją art. 177 Konstytucji „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Z przepisu tego wynika zaś, że „to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej, a ich właściwość jest niejako domniemana, co oznacza, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego, to właśnie sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy” (wyrok z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100). Przywołane domniemanie drogi sądowej na rzecz sądów powszechnych należy jednak odczytywać w związku z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym prawo do sądu właściwego. Takie kryterium odnosi się zaś do „rozpoznanie sprawy przez sąd, którego tryb postępowania jest najbardziej adekwatny do rozstrzygnięcia «sprawy», o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji” (postanowienie z 7 sierpnia 2009 r., sygn. S 5/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 121), a więc „sąd, który jest w myśl przepisów ustaw właściwy do rozpoznania sprawy ze względu na uregulowania dotyczące jego właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej oraz który orzeka we właściwym składzie. Ponadto, aby uznać, że zostało spełnione konstytucyjne wymaganie co do sądu właściwego, sprawa musi być rozpoznana przez sąd właściwy w znaczeniu przedmiotowym, a więc przez sąd, któremu powierzony został określony rodzaj spraw (np. cywilnych czy administracyjnych) – (por. W. Sanetra, *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” nr 9/2011, s. 13)” – (wyrok z 13 marca 2012 r., sygn. P 39/10, OTK ZU 3/A/2012, poz. 26).

Z powyższego wynika, że ustawa powinna zastrzec rozpatrywanie spraw na rzecz innych sądów, o ile są one właściwe do rozpoznania tych spraw w przedstawionym wyżej rozumieniu, wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca ma przy tym obowiązek zagwarantować prawo rozpoznania sprawy nie przez jakikolwiek sąd, ale przez sąd właściwy. Biorąc pod uwagę rodzaj sprawy (kontrola legalności rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność, wydanego przez organ dysponujący władztwem publicznym), sądem właściwym w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest sąd administracyjny. Wskazuje na to również art. 184 Konstytucji.

3. Zgodnie z art. 9c ust. 2a u.s.o., wyniki sprawdzianu i egzaminów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.o., oraz egzaminów eksternistycznych, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 3 u.s.o., są ostateczne i nie służą na nie skarga do sądu administracyjnego.

Leksykalne brzmienie zaskarżonego art. 9c ust. 2a u.s.o. prowadzi do wniosku, że celem regulacji przyjętej przez ustawodawcę było wykluczenie skargi do sądu administracyjnego „na wyniki” egzaminu maturalnego.

Ustawodawca, konstruując przywołany przepis, określający efekt końcowy egzaminu, odwołał się jedynie do pojęcia „wynik”, bez normatywnego określenia treści tej kategorii. Zasadnicza trudność w interpretacji art. 9c ust. 2a u.s.o., wywołana jego wieloznacznością, nie pozwala na niewątpliwe ustalenie, czy ów „wynik” należy rozumieć jedynie przez pryzmat rezultatu merytorycznego egzaminu, czyli uzyskanych przez zdającego liczby punktów lub oceny, czy również odnosi się do każdego ze sposobów

zakończenia egzaminu, a więc również do jego unieważnienia.

Wskazana wieloznaczność, połączona z dyspozycją zakwestionowanego przepisu – wyłączającą drogę postępowania sądowego wobec rezultatu egzaminu – rodzi poważne konsekwencje, będąc jednocześnie bezpośrednim źródłem rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Przyczyny rozbieżności należy poszukiwać, nie w błędnym stosowaniu prawa, ale w treści samego przepisu. Posłużenie się w art. 9c ust. 2a u.s.o. sformułowaniem „wynik”, bez normatywnego zdefiniowania tego pojęcia, skutkuje wyłączeniem skargi do sądu administracyjnego także na rozstrzygnięcie o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

Brzmienie kontrolowanego przepisu zdeterminowało trwałą linię orzecniczą sądów administracyjnych, która w oparciu o jego językową interpretację zakłada brak możliwości poddania kontroli sądownoadministracyjnej rozstrzygnięcia o unieważnieniu egzaminu maturalnego, jako efektu zaistnienia przesłanki kwalifikowanej w postaci stwierdzenia niesamodzielnego charakteru pracy egzaminacyjnej.

Taki sposób rozumienia omawianego przepisu został przyjęty nie tylko w sprawie skarżących, ale również jest powszechnie akceptowany przez sądy administracyjne.

Nawet jeżeli przyjmiemy, że wskazane orzeczenia nie tworzą jednolitej i stałej linii orzecniczej, gdyż są orzeczenia dopuszczające drogę sądową badania legalności unieważnienia egzaminu maturalnego, to należy stwierdzić, że źródłem tej rozbieżności jest sam sposób sformułowania art. 9c ust. 2a u.s.o.

Skutkuje to niespełnianiem przez zakwestionowany przepis minimalnego poziomu ochrony, wynikającego z art. 70 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ogólny standard poprawności legislacyjnej stanowienia prawa, wynikający z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zostaje podwyższony, gdy dotyczyć ma konkretyzacji prawa do sądu, a w szczególności gdy odnosi się do ograniczenia tego prawa.

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 określone w Konstytucji, w każdej sprawie dotyczącej jego sytuacji prawnej. Jest to jedno z podstawowych praw jednostki oraz gwarancja praworządności. Konstytucyjne określenie przedmiotowego zakresu prawa do sądu w każdej sprawie 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 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 (zob. wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99).

Ustawodawca, ograniczając prawo do sądu, musi, po pierwsze, uczynić to zgodnie z konstytucyjnymi wymogami (respektując zakaz zamykania drogi sądowej, jeśli chodzi o ochronę konstytucyjnych praw). Po drugie, musi w sposób jednoznaczny – niebudzący wątpliwości wykładniczych, które mogą być źródłem rozbieżności – określić zakres kognicji sądu. Standardu tego zaskarżony przepis nie spełnia. W świetle uznanych w polskim systemie prawa reguł wykładni oraz sposobu, w jaki posługują się nimi sądy w odniesieniu do zaskarżonego przepisu, należy stwierdzić, że treść art. 9c ust. 2a u.s.o. oraz brak zdefiniowania, na czym polega wynik egzaminu, nie wskazuje w sposób jednoznaczny, że dopuszczalna jest skarga na rozstrzygnięcie w przedmiocie stwierdzenia nieważności egzaminu maturalnego. Co więcej przyjęte w orzecznictwie rozumienie słowa „wynik” oraz odnoszące się do art. 9c ust. 2a u.s.o. przepisy rozporządzenia stwarzają

podstawę do przyjęcia takiej wykładni, która zamyka drogę do sądu. Tym samym art. 9c ust. 2a stanowi źródło naruszenia prawa do sądu skarżących (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

4. Mając powyższe na względzie za nietrafną uważam w szczególności następującą konkluzję Trybunału Konstytucyjnego: „Procedura kontrolna, jaka istniała w regulacjach wewnętrznych OKE i CKE, rozwinięta w wyniku nowelizacji u.s.o. z 20 lutego 2015 r., służy weryfikacji oceny co do niesamodzielnosci pracy stwierdzonej *ex post*, ale dokonywana jest również przez pedagogów (i organy egzaminacyjne), według kryteriów pedagogicznych i merytorycznych (np. z chemii), a nie według kryteriów prawnych. (...) Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że «ocenie» polegające na rozstrzygnięciu przez pedagoga o niesamodzielnosci rozwiązywania zadań egzaminacyjnych stwierdzonej *ex post*, w toku dokonywania subsumpcji udzielonych odpowiedzi do określonego wzorca odpowiedzi, nie kreuje «sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

Po pierwsze w demokratycznym państwie prawnym nie może być zaakceptowana żadna procedura rozstrzygająca o prawach obywateli, która nie opiera się na kryteriach prawnych. Po drugie, wbrew twierdzeniom Trybunału, kryteria prawne były sformułowane w przepisach powszechnie obowiązujących w dacie zdawania przez skarżących egzaminu maturalnego. Obecnie kryteria te zostały rozbudowane. Dotyczyły one, i dotyczą, sposobu sprawdzania prac egzaminacyjnych, trybu unieważnienia egzaminów oraz cech, jakie muszą spełniać podmioty uczestniczące w tej procedurze.

Cytowane stwierdzenie prowadzi Trybunał Konstytucyjny do błędnego zdefiniowania „sprawy” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotem „sprawy” rozpatrywanej przez sąd administracyjny nie byłby proces oceniania przeprowadzany przez egzaminatora, weryfikacja prawidłowości dokonanej oceny, lecz kontrola spełnienia prawnych wymagań przez egzaminatorów oraz dyrektora OKE podejmującego decyzję w porozumieniu z CKE. W sprawie skarżących przedmiotem sądowej kontroli powinien być, budzący wątpliwości NIK, proces weryfikowania prac. W szczególności sąd powinien skontrolować podnoszone wątpliwości dotyczące dokonywania oceny prac przez kilka *ad hoc* powołanych zespołów osób, powoływanie do kolejnych zespołów tych samych osób oraz uczestniczenie w jednym z nich osoby niebędącej egzaminatorem. Wątpliwości te wynikają też z akt śledztwa prowadzonego przez Prokuraturę Rejonową w Łodzi. Sąd administracyjny powinien ustalić przebieg tego postępowania oraz ocenić, czy był on zgodny z obowiązującym prawem. Podsumowując, przedmiotem sądowego postępowania byłaby nie ocena pracy maturalnej, tylko ocena prawidłowości postępowania organów stwierdzających nieważność egzaminu ze względu na brak samodzielności. Trybunał Konstytucyjny z całej tej procedury wypreparował tylko jeden problem i w efekcie dokonał zawężającej rekonstrukcji pojęcia „sprawy sądowej”.

Stanowisko Trybunału prowadzi do paradoksu w konstytucyjnej ocenie obowiązującego stanu prawnego. Z jednej strony, ustawodawca, wykonując wyrok Trybunału z 24 września 2013 r., sygn. K 35/12, zwiększa gwarancje proceduralne dla maturzystów, których egzaminy są unieważniane ze względu na niesamodzielnosc udzielanych odpowiedzi. Tłumaczy to koniecznością ochrony ich konstytucyjnych praw. Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że sądowa kontrola zachowania tych gwarancji nie jest konieczna.

Ze względu na przedstawioną w zdaniu odrębnym argumentację, nie podzielam oceny Trybunału Konstytucyjnego, w myśl której przepisy regulujące unieważnienie egzaminu maturalnego nie dotyczą praw wskazanych w art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji. Odmienne niż Trybunał, uważam też, że sądowa kontrola decyzji unieważniającej egzamin maturalny jest konieczna ze względu na ochronę prawa do prywatności, o którym

mowa w art. 47 Konstytucji. Urzędowe stwierdzenie, że maturzysta oszukiwał w trakcie egzaminu, jeżeli byłoby bezpodstawne, narusza dobra osobiste. Biorąc pod uwagę, że sądowa ochrona polegać powinna na weryfikacji zgodności z prawem takiego stwierdzenia, konieczne jest otwarcie drogi do sądu administracyjnego.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że rozstrzygając o unieważnieniu egzaminu maturalnego, egzaminatorzy i komisje egzaminacyjne nie działają jako organy administracji publicznej, nawet w znaczeniu funkcjonalnym, wobec czego na ich czynności nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Można w związku z tym postawić pytanie: Jeżeli OKE i CKE nie są organami administracji publicznej, to jaki jest ich prawny charakter? Uzasadniając postawioną tezę, Trybunał Konstytucyjny skoncentrował się na wykładni art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270). Pomijając trafność tej wykładni, należy podkreślić brak dokonania przez Trybunał wykładni art. 79 ust. 1 Konstytucji. Nie dokonując wykładni tego przepisu i nie uwzględniając własnego utrwalonego orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny uznał, że decyzja stwierdzająca nieważność egzaminu maturalnego nie jest ostatecznym orzeczeniem o prawach skarżących w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W mojej ocenie, co starałem się wykazać wyżej, decyzja o stwierdzeniu nieważności egzaminu maturalnego spełnia wszystkie przyjęte w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteria ostatecznego orzeczenia, a stanowiący jej podstawę art. 9c ust. 2a u.s.o. narusza prawo do sądu.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Andrzeja Wróbla
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 29/13**

Na podstawie art. 68 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 29/13.

Powyższym wyrokiem Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty) w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

Nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że zaskarżony przepis art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przeciwnie, uważam, że zaskarżony przepis przez to, że czyni niedopuszczalną skargę do sądu administracyjnego na ostateczne rozstrzygnięcie Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej

(dalej: OKE) o unieważnieniu egzaminu maturalnego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniam to następująco:

Po pierwsze – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „Prawo każdego do sądu uznawane jest za fundamentalne prawo człowieka, co znalazło potwierdzenie w wiążących Polskę umowach międzynarodowych, a także w sformułowaniu art. 45 konstytucji, który nadto został jeszcze bardziej szczegółowo rozwinięty m.in. przez art. 77 ust. 2 konstytucji, formułujący względem władzy ustawodawczej kategoryczny nakaz, by ustawa nikomu nie zamykała drogi sądowej. (...) Tworzą one zespół gwarancji, zapewniających obywatelom prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia ich spraw przez niezależne, bezstronne i niezawisłe sądy. Z jednej strony gwarancje te dotyczą tego, że droga sądowa nie zostanie nikomu ustawowo zamknięta. Z drugiej strony gwarancje te odnoszą się do budowy i ustroju władzy sądowniczej oraz pozycji sędziów – po to by to prawo do sądu miało realny wymiar (por. orzeczenie z 27 stycznia 1999 r., sygn. K. 1/98). Wśród tej drugiej grupy gwarancji w przedmiotowej sprawie szczególne znaczenie ma art. 184 zdanie pierwsze konstytucji, z którego wypływa zasada, iż kontrolę działalności administracji publicznej sprawują: NSA oraz inne sądy administracyjne. Odesłanie przez konstytucję do ustawy, jeśli chodzi o zakres owej kontroli nie może prowadzić do zniesienia prawa do sądu. W sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane jest poprzez sądownictwo administracyjne” (wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98; OTK ZU nr 5/1999, poz. 97).

Po drugie – brzmienie zaskarżonego przepisu i intencja ustawodawcy wskazują jednoznacznie na to, że celem i treścią art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty było i jest wykluczenie dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego, czyli zamknięcie drogi do sądu administracyjnego w tych sprawach. Przepis ten, stanowiąc, że „Wyniki sprawdzianu i egzaminów, o których mowa w art. 9 ust. 1 [ustawy o systemie oświaty], oraz egzaminów eksternistycznych, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 3 [ustawy o systemie oświaty], są ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego”, jest niewątpliwie ingerencją w konstytucyjne prawo każdego „do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Zakładam przy tym, że zgodnie z istotą i funkcją prawa, przepis ten nie ma charakteru deklaratywnego, tzn. że ustawodawca nie potwierdza jedynie istniejącego stanu rzeczy, w którym jest oczywiste, że taka skarga nie służy, lecz ma charakter konstytutywny i progresywny, tzn. że wyklucza na przyszłość wniesienie skargi do sądu administracyjnego niezależnie od tego, jaka była praktyka sądów administracyjnych w kwestii dopuszczalności skargi na unieważnienie egzaminu maturalnego.

Po trzecie – biorąc powyższe pod rozwagę, należy stwierdzić, że zaskarżony przepis stanowi najbardziej drastyczną formę ingerencji władzy publicznej w sferę chronioną konstytucyjnym prawem do sądu, gdyż nie ogranicza tego prawa, lecz je niweczy. Tymczasem konstrukcja, brzmienie i cel art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie zezwalają moim zdaniem, w przeciwieństwie do art. 78 Konstytucji, na pozbawienie osoby prawa do sądu w sprawach, w których takie prawo jest gwarantowane, jak w niniejszej sprawie. Uważam zatem, że zamknięcie wprost przez zaskarżone przepisy drogi do sądu administracyjnego stanowi naruszenie art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 zdaniem pierwszym Konstytucji i jest zarazem ograniczeniem w zakresie korzystania z prawa do sądu w ogóle (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Po czwarte – ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu jest dozwolone w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie

przeprowadził jednak tego konstytucyjnego testu w celu zbadania, czy ograniczenie, a w istocie zniesienie prawa do sądu, było konstytucyjnie uzasadnione i usprawiedliwione. Zamiast tego skoncentrował większość swoich rozważań na zagadnieniu prawnym, które z mojej perspektywy postrzegania prawa do sądu, jest w dużej mierze irrelevantne, a mianowicie na interpretacji odnośnych przepisów prawnych celem wykazania, że powodem niedopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego jest to, że ocena niesamodzielności jako przesłanki unieważnienia egzaminu maturalnego jest elementem oceny merytorycznej egzaminu maturalnego, a do takiej oceny sądy administracyjne nie mają ani kompetencji, ani odpowiedniego przygotowania. Inaczej niż większość Trybunału uważam, że zagadnienie to, jako konstytucyjnie niedoniosłe, należy pozostawić sądowemu stosowaniu prawa, natomiast wywodzenie z prawa ustawowego przesłanek ograniczenia czy niweczenia prawa do sądu jest metodologicznie nieuzasadnione.

Po piąte – rekonstrukcja pojęcia sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, w kontekście prawa do sądu administracyjnego, jest możliwa jedynie w związku z art. 184 Konstytucji, który określa właściwość sądów administracyjnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że zasada, w myśl której sprawy administracyjne mieszczą się w zakresie kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego ma charakter zasady konstytucyjnej, określonej w art. 184 Konstytucji. Z istoty rzeczy musi to więc rzutować na interpretację gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do „właściwego sądu” (zob. postanowienie z 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 77/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 68). W rezultacie problem, czy osoba zdająca egzamin maturalny ma konstytucyjnie chronione prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na ostateczne rozstrzygnięcie dyrektora OKE o unieważnieniu egzaminu maturalnego, wymaga uprzedniego rozstrzygnięcia kwestii, czy sprawa unieważnienia egzaminu maturalnego jest sprawą z zakresu sądowej kontroli działalności administracji publicznej. Więcej, zgodnie z orzecznictwem TK art. 184 Konstytucji wprowadza inne domniemanie, mianowicie, że w sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane będzie przez sądownictwo administracyjne (por. wyrok TK o sygn. K 11/98). Ponadto, „Odesłanie przez Konstytucję do ustawy, jeśli chodzi o zakres owej kontroli nie może prowadzić do zniesienia prawa do sądu. W sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane jest poprzez sądownictwo administracyjne. Skoro art. 184 konstytucji stwierdza, że Naczelny Sąd Administracyjny [i inne sądy administracyjne] sprawuje kontrolę w zakresie określonym w ustawie, to ustawy określające zakres tej kontroli mają charakter dopełniający treść art. 184 zdanie pierwsze konstytucji, w ten sposób, by zapewnić realizację prawa do sądu – poprzez kognicję sądu administracyjnego” (tamże).

Po szóste – sprawa unieważnienia egzaminu maturalnego jest sprawą sądową z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, o której mowa w art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

– Okręgowe Komisje Egzaminacyjne, właściwe do przeprowadzania egzaminu maturalnego, realizują zadania z zakresu administracji publicznej, przekazane im ustawą o systemie oświaty, co nadaje tym komisjom cechę organu administracji publicznej w znaczeniu co najmniej funkcjonalnym.

– Ostateczne rozstrzygnięcie dyrektora OKE o unieważnieniu egzaminu maturalnego, niezależnie od wątpliwości dotyczącej kwalifikacji tego rozstrzygnięcia jako decyzji, należy do zakresu konstytucyjnego pojęcia „działalności administracji publicznej”, a w rezultacie do kompetencji sądów administracyjnych, do których należy kontrola legalności takiego rozstrzygnięcia, co uzasadnia konieczność otwarcia drogi sądowej osobom, których interesu prawnego dotyczy to rozstrzygnięcie. Z perspektywy art. 45 ust. 1

w związku z art. 184 Konstytucji nie jest ani konieczne, ani uzasadnione rozważanie, czy rozstrzygnięcie to należy do jednej z kategorii aktów lub czynności podlegających kontroli sądów administracyjnych, wymienionych w art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Więcej, uważam takie podejście za niedopuszczalne w zakresie, w jakim prowadzi do zawężającej reinterpretacji art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 Konstytucji w świetle odnośnych przepisów p.p.s.a.

– Unieważnienie egzaminu maturalnego niewątpliwie stanowi ingerencję władzy publicznej – w określone ustawą o systemie oświaty – prawa, obowiązki i interesy prawne osób zdających egzamin maturalny, które stanowią ustawową konkretyzację konstytucyjnego prawa do nauki. Potwierdza tę tezę wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 września 2013 r. o sygn. K 35/12 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94), zgodnie z którym: „Materie (...), takie jak warunki i sposób oceniania, klasyfikowanie i promowanie uczniów oraz warunki przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów są sprawami, które nie mają charakteru technicznego lub pomocniczego, ale całościowo regulują ważną sferę z zakresu systemu oświaty. Jest to sfera, która zgodnie z art. 70 Konstytucji musi być określona w ustawie. (...) Kwestionowana regulacja jest związana z realizacją konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji)”.

W konkluzji stwierdzam, że zaskarżony przepis stanowi najbardziej dotkliwą i konstytucyjnie nieusprawiedliwioną ingerencję władzy publicznej w konstytucyjne prawo osób, których dotyczy bezpośrednio unieważnienie egzaminu maturalnego, do rozpoznania ich spraw przez sąd administracyjny, przez to, że zamyka im drogę sądową wniesienia skargi na ostateczne rozstrzygnięcie komisji egzaminacyjnej o unieważnieniu egzaminu maturalnego.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Zubika
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 22 czerwca 2015 r. o sygn. SK 29/13**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 2015 r. o sygn. SK 29/13.

1. Zasadniczym problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie było to, czy w razie stwierdzenia, podczas sprawdzania arkusza egzaminacyjnego, niesamodzielnego rozwiązania zadań egzaminacyjnych przez zdającego egzamin maturalny konieczne jest zapewnienie mu prawa do sądowej kontroli rozstrzygnięcia dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej w tej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.) w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie umorzył postępowanie w sprawie.

2. W świetle obowiązującego – zarówno w dacie wniesienia skarg konstytucyjnych, jak i obecnie – stanu prawnego, egzamin maturalny jest egzaminem państwowym, przeprowadzonym dla absolwentów posiadających wykształcenie średnie i umożliwiającym uzyskanie świadectwa dojrzałości (por. art. 3 pkt 21c u.s.o.; w momencie zdawania egzaminu przez skarżących był to § 53 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.). Wynik egzaminu maturalnego – ustalany w istocie przez organ władzy publicznej w rozumieniu konstytucyjnym (komisję egzaminacyjną) – jest podstawą przyjęcia zdającego na studia wyższe (art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.).

3. Moim zdaniem w każdym przypadku, kiedy władza publiczna organizuje egzamin wywołujący skutki publicznoprawne, od wyniku którego zależy uzyskanie przez obywatela określonych uprawnień, warunkiem koniecznym – choć niewystarczającym – jest, aby przepisy prawa precyzyjnie określały reguły przygotowania, przeprowadzenia egzaminu i ustalenia jego wyniku.

Z punktu widzenia Konstytucji, zasady przygotowania, przeprowadzenia i sprawdzenia pracy, w tym przesłanki unieważnienia egzaminu maturalnego z określonego przedmiotu z powodu niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych, muszą być *fair* oraz odpowiadać sprawiedliwości proceduralnej (art. 2 Konstytucji). Reguły te powinny być jasne, przejrzyste i weryfikowalne także dlatego, że gwarantują standaryzację egzaminu maturalnego w skali całego kraju.

Ocena samodzielności pracy nie jest jedynie czynnością techniczną. Stwierdzenie niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych ma bowiem ten sam skutek co niezdanie egzaminu z określonego przedmiotu. Silniejsze jest uzasadnienie sądowej kontroli rozstrzygnięcia o niesamodzielnosci egzaminu, w sytuacji, gdy powoduje negatywny wynik całego egzaminu, niż niezaliczenie konkretnych odpowiedzi. Z tego powodu ocena postępowania dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej i samej komisji, w tym zbadanie, czy ich rozstrzygnięcia miały podstawę w obowiązującym prawie i były dokonane zgodnie z prawem, mieszczą się w pojęciu „kontroli administracji publicznej” w rozumieniu art. 184 Konstytucji.

Jeśli organy władzy publicznej odmawiają przyznania uprawnień i uznania rzetelności oraz pozytywnego wyniku egzaminu, konieczne jest, co do zasady, zapewnienie przynajmniej prawa do sądowej kontroli legalności działania organów władzy publicznej w tym zakresie (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Do domniemania, że mamy do czynienia ze „sprawą” w sensie konstytucyjnym, a co za tym idzie zapewnienia drogi sądowej, wystarczające jest, aby organy państwa władczo rozstrzygały o sytuacji prawnej jednostki. Kontroli sądowej w tym wypadku ma podlegać dochowanie przez organy państwa określonych prawem reguł postępowania, a nie – wbrew temu co wydaje się twierdzić Trybunał – poziom wiedzy zdającego. Otwartą kwestią pozostaje natomiast pytanie o zakres swobody sędziego w ocenie całokształtu działań publicznych organów egzaminacyjnych.

4. Nie podzielam stanowiska większości Trybunału, jakoby o niemożliwości dokonania sądowej kontroli postępowania komisji egzaminacyjnej, w wypadku unieważnienia egzaminu z danego przedmiotu na etapie sprawdzania arkusza egzaminacyjnego, przesądzało m.in. to, że jest to kontrola merytoryczna egzaminu.

Ponadto odmiennie od większości składu Trybunału uważam, że ocena samodzielności pracy oraz wiedzy zdającego są rozłączne. Zbadanie samodzielności pracy jest bowiem możliwie także bez oceniania wiedzy (dotyczy to głównie sytuacji w trakcie przeprowadzania egzaminu). Stwierdzenie na tym etapie oszustwa egzaminacyjnego nie wymaga w ogóle oceny merytorycznej pracy.

Rozróżnienie przez Trybunał oceny formalnej i merytorycznej (materialnej) egzaminu i mające wynikać stąd skutki dla dopuszczalności sądowej kontroli administracji publicznej, są być może przydatne z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego. Nie rozstrzyga to jednak wszystkich problemów praktycznych, i co ważniejsze – konstytucyjnych.

Moim zdaniem wśród warunków egzaminu (formalnych, jak i merytorycznych – w rozumieniu przyjętym przez TK) znajdują się takie kryteria jego przygotowania, przeprowadzenia i ustalenia wyników, wymagające odniesienia się do treści pytań i odpowiedzi (czyli kryteria uznawane przez Trybunał za merytoryczne), które muszą poddawać się sądowej kontroli. W szczególności jest to ocena, czy pytania mieściły się w wyznaczonym zakresie egzaminu, czy zostały sprawdzone prawidłowo (czy odpowiedzi przypisano właściwą wartość, zgodnie z kluczem odpowiedzi), a także czy klucz odpowiedzi (tj. odpowiedzi uznane przez komisję egzaminacyjną za prawidłowe) jest zgodny z aktualnym stanem wiedzy naukowej. Nie chodzi bynajmniej o to, aby sąd oceniał trafność lub nietrafność ustaleń nauki, do których odwołują się poszczególne pytania. Konieczne jest natomiast m.in. to, by sąd mógł rozstrzygnąć, czy są sformułowane w sposób umożliwiający udzielenie odpowiedzi (tj. rzetelnie). Sąd powinien dodatkowo móc ocenić, czy w konkretnej sprawie ziściły się przewidziane prawem przesłanki unieważnienia egzaminu, a rozstrzygnięcie zostało należycie uzasadnione. Nie uważam, aby tego rodzaju sądowa kontrola egzaminów państwowych przekraczała intelektualne możliwości sędziego i z tego powodu nie była zdalna do rozpoznawania przez sąd, jak to zdaje się postrzegać Trybunał.

5. Stwierdzenie, już po zakończonym egzaminie, że w arkuszach znajdują się błędne bądź oparte na logicznie lub merytorycznie błędnym sposobie dowodzenia odpowiedzi – nawet takie same – nie zwalnia organów odpowiedzialnych za ustalenie wyniku egzaminu od wyjaśnienia tej sytuacji i uzasadnienia powodów, z jakich egzamin (a nie tylko poszczególne pytanie) został uznany za niesamodzielny. Jest to tym bardziej konieczne, ponieważ w czasie oraz w miejscu prowadzenia egzaminu były obecne osoby powołane przez właściwe organy państwa do zapewnienia rzetelności jego przebiegu.

Zaprobowany przez Trybunał mechanizm ustalania niesamodzielności pracy zakłada, że niesamodzielnymi są prace zawierające błędne odpowiedzi lub błędne uzasadnienia. Ma on, moim zdaniem, jedną istotną wadę. Nie wyłapuje niesamodzielności, jeżeli odpowiedzi są prawidłowe. A takie zachowanie – to znaczy udzielenie prawidłowych odpowiedzi na skutek niesamodzielnego rozwiązania pracy – jest tożsame z sytuacją objętą stanem faktycznym skarg konstytucyjnych, tyle tylko, że nie prowadzi do takiego samego skutku (unieważnienia egzaminu). Uwzględniając rozumowanie TK, także i w takiej sytuacji należałoby unieważnić cały egzamin z danego przedmiotu.

6. Na gruncie rozpoznawanych spraw, w ówczesnym stanie prawnym, przepisy niedostatecznie jasno określały tryb postępowania komisji egzaminacyjnej co do ustaleń faktycznych, które pozwalałyby na stwierdzenie niesamodzielności egzaminu *ex post* (podczas sprawdzania pracy egzaminacyjnej) ani nie określały treści rozstrzygnięcia unieważniającego pisemną część egzaminu maturalnego z uwagi na niesamodzielność

rozwiązania zadań. Nie regulowały przede wszystkim przesłanek uzasadniających stwierdzenie niesamodzielności pracy. Na brak precyzyjnych unormowań prawnych w tym zakresie – na tle spraw skarżących – zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu z 21 marca 2012 r. po kontroli w Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Łodzi (znak: KNO-4112-02-01/2011).

Komisja egzaminacyjna stwierdzająca niesamodzielność pracy i dyrektor okręgowej komisji egzaminacyjnej unieważniający z tego powodu egzamin maturalny, muszą działać na podstawie prawa oraz zgodnie z określonymi tam procedurami (art. 7 Konstytucji). Zarzuty dotyczące tej materii, co do zasady, nadają się i muszą się poddawać sądowej kontroli legalności działania władzy publicznej wobec obywatela w perspektywie art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. W innym wypadku należy przyjąć, że mamy do czynienia z arbitralnym traktowaniem jednostek przez państwo.

Ustawodawca ma co prawda pełną swobodę w określeniu właściwości sądu, który będzie właściwy do rozpoznania tego typu spraw. W niniejszej sprawie treść zaskarżonego przepisu faktycznie zamknęła jednak dostęp do sądu. Obywatelom pozostawiono szukanie sądu, który rozpatrzyłby merytorycznie zarzut naruszenia prawa przez organ, który unieważnił ich egzamin maturalny.

7. Mając powyższe na uwadze uważam, że unieważnienie egzaminu maturalnego z określonego przedmiotu na etapie sprawdzania arkusza egzaminacyjnego – w sytuacji braku zdefiniowanych przez prawo jednoznacznych kryteriów uznania pracy za niesamodzielną – narusza, samo w sobie, prawo obywatela do rzetelnej procedury, w tym wypadku procedury administracyjnej, wynikające z art. 2 Konstytucji. Dodatkowo, przewidziane w art. 9c ust. 2a u.s.o. wyłączenie kontroli sądowej umożliwiającej przynajmniej zbadanie legalności działania organów państwa, w tym czy postępowanie dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej miało dostateczną podstawę prawną i było zgodnie z prawem, narusza konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie było konieczne ustalenie przez Trybunał, czy prace egzaminacyjne skarżących były niesamodzielne. Jednak sposób postępowania organów państwa w ich sprawie oparty był na zbyt skąpej podstawie prawnej, a zaskarżony przepis dodatkowo wyłączył kontrolę sądową organów działających w imieniu władzy publicznej. Tym samym nosiło to wszystkie cechy arbitralnego traktowania jednostek. Czy tak się stało, musiałby ocenić dopiero sąd.

Z tych powodów uznałem za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego.