

3/1/A/2007

WYROK

z dnia 16 stycznia 2007 r.

Sygn. akt U 5/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący

Ewa Łętowska – sprawozdawca

Janusz Niemcewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Edukacji Narodowej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 stycznia 2007 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 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. Nr 164, poz. 1154) i załącznika do tego rozporządzenia z art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy powołanej w punkcie 1 oraz z art. 2 i art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji,
- 3) § 5 w związku z § 1 pkt 8-17 i pkt 19-25 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 4) § 97 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 199, poz. 2046, ze zm.) z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy powołanej w punkcie 1 oraz z art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 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. Nr 164, poz. 1154) i załącznik do tego rozporządzenia są niezgodne z art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, Nr 273, poz. 2703 i Nr 281, poz. 2781, z 2005 r. Nr 17, poz. 141, Nr 94, poz. 788, Nr 122, poz. 1020, Nr

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 stycznia 2007 r. w Dz. U. Nr 10, poz. 70.

131, poz. 1091, Nr 167, poz. 1400 i Nr 249, poz. 2104 oraz z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, Nr 208, poz. 1532 i Nr 227, poz. 1658) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 jest niezgodny z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy powołanej w punkcie 1 oraz z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

3. § 5 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w związku z § 1 pkt 8-17 i pkt 19-25 tego rozporządzenia, a więc w zakresie, w jakim stanowi, że przepisy te wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

4. § 97 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 199, poz. 2046, z 2005 r. Nr 74, poz. 649, Nr 108, poz. 905 i Nr 218, poz. 1840 oraz z 2006 r. Nr 100, poz. 694 i Nr 164, poz. 1154), w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 24 rozporządzenia powołanego w punkcie 1, jest niezgodny z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy powołanej w punkcie 1 oraz z art. 70 ust. 4 Konstytucji.

II

Przepisy wymienione w części I tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Po analizie licznych skarg kwestionujących wejście w życie przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 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. Nr 164, poz. 1154; dalej: rozporządzenie zmieniające), Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności:

1) § 2 rozporządzenia zmieniającego i załącznika do tego rozporządzenia z art. 22 ust. 2 pkt 4 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) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji;

2) § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy o systemie oświaty oraz z art. 2 i art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji;

3) § 5 w związku z § 1 pkt 8-17 i pkt 19-25 rozporządzenia zmieniającego z art. 2 Konstytucji;

4) § 97 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 199, poz. 2046, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie

warunków i sposobu oceniania) z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy o systemie oświaty oraz z art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji.

1.1. Zgodnie z § 2 rozporządzenia zmieniającego, w roku szkolnym 2006/2007 osobom, które przystąpiły do egzaminu maturalnego w części pisemnej z danego przedmiotu na poziomie rozszerzonym i po raz pierwszy otrzymują świadectwo dojrzałości, na świadectwie tym, oprócz wyniku uzyskanego na poziomie rozszerzonym, odnotowuje się wynik egzaminu z tego przedmiotu na poziomie podstawowym, ustalony w sposób określony w załączniku do rozporządzenia (załącznik do rozporządzenia zmieniającego określa sposób ustalenia w roku szkolnym 2006/2007 wyniku egzaminu maturalnego w części pisemnej na poziomie podstawowym z przedmiotu, który zdawany był w części pisemnej na poziomie rozszerzonym). Rzecznik stwierdził, że § 2 rozporządzenia zmieniającego oraz załącznik do tego rozporządzenia zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Minister został ustawowo umocowany do określenia w drodze rozporządzenia warunków i sposobu oceniania oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów. W upoważnieniu do określenia warunków i sposobu oceniania nie mieści się zaś materia wtórnego przeliczania wyników uzyskanych (i pierwotnie ocenionych) w ramach egzaminu maturalnego, z jednego poziomu na drugi poziom. Materia ta nie dotyczy bowiem warunków i sposobu oceniania egzaminu, któremu poddali się uczniowie. Przeliczanie ocen jest czynnością dodatkową, następczą. Jest w istocie rekwalifikacją, realizowaną wobec już dokonanej bezpośredniej oceny egzaminu. Nie może zatem być uznane za tożsame z „przeprowadzeniem oceny”, którego bezpośrednim przedmiotem są zachowania i czynności osób zdających egzamin.

Zdaniem Rzecznika rozporządzenie nie może samodzielnie regulować kwestii pominiętych przez ustawodawcę. W takim bowiem wypadku przestaje być aktem wykonawczym do ustawy i samodzielnie reguluje dane zagadnienie, bez jakichkolwiek wskazówek ustawowych w tym zakresie. Ustawa o systemie oświaty nie zawiera zaś jakichkolwiek regulacji dotyczących przeliczania wyników uzyskanych na egzaminie maturalnym. W związku z tym kwestionowany § 2 rozporządzenia zmieniającego oraz załącznik do niego są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Zastrzeżenia Rzecznika budzi treść § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego, zgodnie z którym rekwalifikuje się osoby, które nie zdały egzaminu maturalnego, uznając, że jednak zdały one pomyślnie maturę. Rozporządzenie stwierdza bowiem, że zdały egzamin maturalny osoby, które zdawały go po raz pierwszy w roku szkolnym 2004/2005 lub 2005/2006 i z jednego przedmiotu obowiązkowego w części ustnej albo w części pisemnej nie spełniły warunków, o których mowa w § 72 ust. 2 i 3 oraz § 94 ust. 2 i 6 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego. Chodzi tu więc o osoby, które w rzeczywistości nie zdały egzaminu, w myśl przepisów obowiązujących dotychczas, ale które ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych w części pisemnej na poziomie podstawowym, a w części ustnej – na wybranym poziomie, uzyskały średnią co najmniej 30% punktów.

W myśl zaś § 97 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania w brzmieniu poprzednio obowiązującym, maturzysta zdał egzamin maturalny, jeżeli w części ustnej i części pisemnej ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych uzyskał wynik określony w § 72 ust. 2 i 3 oraz § 94 ust. 2 i 6. Zdający, który zdał egzamin maturalny, otrzymywał świadectwo dojrzałości wydane przez komisję okręgową (§ 100 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania). Natomiast osobie, która nie spełniła wymienionych powyżej warunków, świadectwo dojrzałości nie było wydawane.

W świetle powyższych przepisów, zdaniem Rzecznika, nie budzi wątpliwości, że celem § 4 ust. 1 rozporządzenia zmieniającego jest zmiana *ex post* końcowego wyniku egzaminów maturalnych przeprowadzonych w roku szkolnym 2004/2005 oraz 2005/2006. Normodawca przyjął bowiem, że osoba, która w wymienionym okresie z jednego przedmiotu obowiązkowego nie spełniła minimalnych wymogów uzyskania co najmniej 30% punktów możliwych do uzyskania, mimo to jest uznawana za osobę, która pomyślnie zdała egzamin maturalny, o ile ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych w części pisemnej na poziomie podstawowym, a w części ustnej na wybranym poziomie, uzyskała średnią co najmniej 30% punktów. W konsekwencji okręgowe komisje egzaminacyjne zostały zobowiązane, w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego, do przekazania dyrektorom szkół lub upoważnionym przez nich osobom świadectwa dojrzałości osób, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia zmieniającego, które zdawały egzamin maturalny w danej szkole. Dyrektorzy szkół zostali natomiast zobowiązani do niezwłocznego przekazania świadectwa dojrzałości tym osobom, zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia zmieniającego.

Zdaniem RPO § 4 ust. 1 rozporządzenia zmieniającego w sposób oczywisty obniża wymogi, które musi spełnić osoba zdająca egzamin maturalny, aby otrzymać świadectwo dojrzałości, i dodatkowo czyni to *ex post*, a więc już po zakończeniu egzaminów i zakomunikowaniu ich rzeczywistych wyników. Osoba, która zdawała egzamin maturalny, otrzymuje świadectwo dojrzałości, pomimo że z jednego przedmiotu obowiązkowego w części ustnej albo w części pisemnej nie spełniła minimalnych przesłanek przewidzianych przepisami prawa. W istocie oznacza to, że świadectwo dojrzałości może otrzymać osoba, która nie ma z jednego przedmiotu obowiązkowego nawet minimalnego zasobu wiedzy.

Analizując przepisy ustawy o systemie oświaty, a w szczególności art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f oraz art. 9a ust. 2 pkt 1, Rzecznik stwierdził, że świadectwo dojrzałości można otrzymać po zdaniu egzaminu maturalnego, a propozycje standardów wymagań będących podstawą przeprowadzenia egzaminów maturalnych opracowuje Centralna Komisja Egzaminacyjna.

Przepisy ustawy o systemie oświaty posługują się pojęciem „egzamin maturalny”; nie precyzują natomiast, co należy rozumieć przez to pojęcie. Czyni to § 50 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania. Stosownie do jego treści egzamin maturalny, będący formą oceny poziomu wykształcenia ogólnego, sprawdza wiadomości i umiejętności, ustalone w standardach wymagań będących podstawą przeprowadzania egzaminu maturalnego, określonych w odrębnych przepisach. Stąd też zdanie egzaminu maturalnego, w znaczeniu jakim posługują się nim przepisy art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy o systemie oświaty, oznacza pozytywną ocenę poziomu wykształcenia ogólnego i pozytywny test wiadomości i umiejętności, ustalonych w standardach wymagań. Zdaniem Rzecznika nie sposób w związku z tym uznać, że zdaniem egzaminu maturalnego w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy o systemie oświaty jest uzyskanie negatywnego wyniku choćby z jednego przedmiotu obowiązkowego. Negatywny wynik oznacza bowiem w rzeczywistości braki w wykształceniu ogólnym i to tak istotne, że zdający nie sprostował nawet minimalnym standardom w zakresie posiadania wiadomości i umiejętności z przedmiotu obowiązkowego.

W związku z tym Rzecznik uznał, że § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego jest niezgodny z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy o systemie oświaty przez to, że umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości bez rzeczywistego zdania egzaminu maturalnego, rozumianego jako forma sprawdzenia wykształcenia ogólnego.

Treść § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego Rzecznik skonfrontował z art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji, który stanowi, że władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia.

Zdaniem Rzecznika powszechność dostępu oznacza w szczególności, że każdy objęty obowiązkiem szkolnym musi mieć zapewnianą możliwość nauki w szkole publicznej, o ile jego rodzice lub opiekunowie nie wybiorą pobierania nauki w szkole niepublicznej. Powszechność oznacza też, że osoby, które ukończyły już 18 lat, muszą mieć dostęp do pobierania nauki w szkołach wszelkich szczebli, o ile ich kwalifikacje i talenty na to pozwalają. Powszechność dostępu do wykształcenia nie oznacza zatem, w omawianym zakresie, że każdy ma zapewnione otrzymanie świadectwa dojrzałości. Powinien je otrzymać jedynie ten, kto sprostał stosownemu postępowaniu kwalifikacyjnemu. Zasada powszechności dostępu do wykształcenia nie przemawiała w związku z powyższym za tym, żeby normodawca wprowadził takie rozwiązanie, jakie zostało zastosowane w § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego.

W ocenie Rzecznika na przeszkodzie wprowadzeniu krytykowanego rozwiązania stoi również zasada równego dostępu do wykształcenia. Równość dostępu do wykształcenia należy postrzegać na tle ogólnej zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Egzamin maturalny stanowi formę oceny poziomu wykształcenia ogólnego, a nie wykształcenia specjalistycznego. Z punktu widzenia ustalenia poziomu wykształcenia ogólnego następuje więc sprawdzenie wiedzy i umiejętności osoby zdającej egzamin. Nie można zatem przyjąć, że postulat równego traktowania w dostępie do wykształcenia jest spełniony wówczas, gdy w identyczny sposób traktuje się osoby mające co najmniej minimalny zasób wiedzy ze wszystkich obowiązkowych przedmiotów (a więc mające co najmniej minimalny poziom wykształcenia ogólnego) oraz osoby, które z jednego przedmiotu nie wykazały się owym minimalnym zasobem wiedzy (a więc wykazują braki w wykształceniu ogólnym). W tym kontekście Rzecznik wskazuje, że świadectwo dojrzałości jest dokumentem urzędowym (art. 11 ust. 1 ustawy o systemie oświaty), w którym władza publiczna potwierdza, że osoba, która tym świadectwem się legitymuje, ma odpowiedni poziom wykształcenia ogólnego.

Świadectwo dojrzałości uprawnia ponadto do odbywania studiów w uczelni wyższej (art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym; Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.; dalej: prawo o szkolnictwie wyższym). Zdaniem Rzecznika równość dostępu do wykształcenia należy rozpatrywać w związku z tym nie tylko z punktu widzenia samej możliwości uzyskania świadectwa dojrzałości, lecz także z punktu widzenia dostępu do szkolnictwa wyższego. Z art. 70 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji wynika, że w celu zapewnienia powszechnego i równego dostępu do wykształcenia władze publiczne tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Działania wyrównawcze podejmowane przez władze publiczne powinny dotyczyć więc usuwania nierówności i barier faktycznych, przede wszystkim finansowych, utrudniających dostęp do wykształcenia, w tym do szkolnictwa wyższego. Nie powinny one natomiast dotyczyć sfery samych wyników edukacyjnych, które powinny być uzależnione wyłącznie od rzeczywistego zasobu wiedzy i talentów danej osoby.

Przepisy § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego Rzecznik ocenił też na tle zasady niedziałania prawa wstecz, stanowiącej element składowy zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Rzecznik przypomniał, że ze wstecznym działaniem prawa mamy do czynienia wówczas, gdy prawodawca nakazuje oceniać określone fakty prawnie relewantne (zaistniałe przed dniem wejścia w życie nowych przepisów), w świetle tych nowych przepisów, wprowadzając fikcję, jakoby przepisy te obowiązywały już w chwili nastąpienia ocenianych faktów. Wypadek taki ma miejsce w niniejszej sprawie, bo nowe przepisy określające, kto zdał egzamin maturalny, i nakazujące wydanie tym osobom świadectw dojrzałości, mają zastosowanie do egzaminów maturalnych przeprowadzonych w roku szkolnym 2004/2005 i roku szkolnym 2005/2006.

Świadomość wstecznego działania nowych przepisów miał sam normodawca, skoro w uzasadnieniu do rozporządzenia zmieniającego rozważał na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego możliwość przełamania zakazu retroakcji. Wynikiem tych rozważań było stwierdzenie, że skoro nowe przepisy przyznają uprawnienia, to dopuszczalna jest w tym wypadku ingerencja w porządek prawny z mocą wsteczną.

Rzecznik wskazał wyrok Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 24 lipca 1990 r., sygn. K. 5/90, OTK w 1990 r., poz. 4), w którym wskazuje się, że zasada *lex retro non agit* mogłaby odnosić się wyłącznie do przepisów ograniczających prawa lub zwiększających zobowiązania. Oznacza to, że zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych przewidzianych tymi normami, nie dotyczy sytuacji, gdy te nowe normy nie wpływają w sposób niekorzystny na interesy jednostki.

Jednak zdaniem Rzecznika regulacje zawarte w § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego są tylko pozornie bardzo korzystne dla zainteresowanych osób. W wyniku ich wprowadzenia w życie prawodawca przesądził bowiem o tym, iż osoby, które według obowiązujących wcześniej przepisów nie zdały egzaminu maturalnego, są uznawane za osoby, które zdały ten egzamin, i otrzymują w związku z tym świadectwa dojrzałości. Ocena ta nie jest już jednak tak jednoznaczna, jeśli weźmie się pod uwagę przepisy prawa o szkolnictwie wyższym. Z art. 169 ust. 1 pkt 1 prawa o szkolnictwie wyższym wynika, że do odbywania studiów w uczelni może być dopuszczona osoba, która ma świadectwo dojrzałości w wypadku ubiegania się o przyjęcie na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie oraz spełnia warunki rekrutacji ustalone przez uczelnię. Senat uczelni ustala warunki i tryb rekrutacji oraz formy studiów na poszczególnych kierunkach. Uchwałę podaje się do wiadomości publicznej nie później niż do 31 maja roku poprzedzającego rok akademicki, którego uchwała dotyczy, i przesyła ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego (art. 169 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym). Z art. 169 ust. 3 prawa o szkolnictwie wyższym wynika zaś, że podstawę przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie stanowią wyniki egzaminu maturalnego. Senat uczelni ustala w trybie określonym w art. 169 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym, jakie wyniki egzaminu maturalnego stanowią podstawę przyjęcia na studia. Uczelnia może za zgodą ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego przeprowadzić dodatkowe egzaminy wstępne, w trybie określonym w ust. 2 art. 169, tylko w wypadku konieczności sprawdzenia wiedzy lub umiejętności niesprawdzanych w trybie egzaminu maturalnego lub gdy osoba ubiegająca się o przyjęcie na studia ma świadectwo dojrzałości uzyskane za granicą.

Zdaniem Rzecznika z powołanych powyżej przepisów prawa o szkolnictwie wyższym wynika po pierwsze: w roku 2006 z oczywistych względów (data wejścia w życie przepisów rozporządzenia zmieniającego) w warunkach rekrutacji ustalanych przez senaty uczelni nie mogły zostać uwzględnione nowe zasady wydawania świadectw dojrzałości osobom, które zdawały egzamin maturalny w roku szkolnym 2004/2005 lub w roku szkolnym 2005/2006. W praktyce, z powodu zakończenia rekrutacji, większość osób, która otrzymała świadectwo dojrzałości na podstawie kwestionowanych przepisów, nie ma więc szans na przyjęcie na studia wyższe. Po drugie, oczywiste obniżenie rangi matury wpłynie na system rekrutacji na studia w latach następnych. Możliwość zmiany systemu rekrutacji daje senatom uczelni wspomniany art. 169 ust. 3 prawa o szkolnictwie wyższym, w myśl którego senaty ustalają jakie wyniki egzaminu maturalnego stanowią podstawę przyjęcia na studia. Nie można w związku z tym wykluczyć i takiej sytuacji, że osoby, które otrzymały świadectwa dojrzałości na podstawie § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego, w ogóle nie uzyskają prawa wstępu na większość uczelni. Możliwość taką

dostrzegają również niektórzy zainteresowani, którzy wyrażają niezadowolenie z tego, że muszą odbierać świadectwo dojrzałości, pomimo że nie zdali jednego egzaminu.

Zdaniem Rzecznika co najmniej niejednoznacznie rysuje się zagadnienie ewentualnych korzyści dla osób, których pozycję prawną regulują przepisy § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego.

1.3. Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności § 5 rozporządzenia zmieniającego, który stanowi, że rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem § 1 pkt 5, 6, 7 lit. a oraz pkt 18, które wchodzi w życie z dniem 1 września 2008 r., Rzecznik podniósł, że termin wprowadzenia zmian w przepisach regulujących materię zdawania egzaminów maturalnych w istotny sposób wpływa na sytuację uczniów, którzy od dwóch lat – w wypadku liceum – przygotowywali się do określonej i znanej im formy egzaminu.

Z art. 9a ust. 2 pkt 1b ustawy o systemie oświaty wynika, że do zadań Centralnej Komisji Egzaminacyjnej należy opracowywanie, we współpracy z okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi, a w zakresie egzaminów zawodowych również z ministrami właściwymi dla zawodów, oraz ogłaszanie informatorów zawierających w szczególności opis zakresu sprawdzianu i egzaminów, o których mowa w art. 9 ust. 1, przykładowe pytania, zadania i testy oraz kryteria ich oceniania. W myśl zaś § 58 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania informator, o którym mowa w art. 9a ust. 2 pkt 1b ustawy o systemie oświaty, zawierający w szczególności opis zakresu egzaminu maturalnego dla danego przedmiotu oraz kryteriów oceniania i form przeprowadzenia egzaminu maturalnego, a także przykładowe zestawy zadań egzaminacyjnych, jest ogłaszany nie później niż do 1 września roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym jest przeprowadzany egzamin maturalny. Oznacza to, że informator dla osób zdających maturę w 2007 r. powinien zostać ogłoszony nie później niż do 1 września 2005 r. Informator taki z oczywistych względów nie zawiera zmian wprowadzonych rozporządzeniem zmieniającym. Informator jest podstawowym źródłem informacji o sprawdzianach i egzaminach, jest adresowany przede wszystkim do uczniów i ma być ich przewodnikiem ułatwiającym przygotowanie się do egzaminu.

W tej sytuacji, zdaniem Rzecznika, wprowadzone przez rozporządzenie zmieniające zmiany dotyczące zdawania egzaminów maturalnych w 2007 r. powinny podlegać ocenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej elementem składowym zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zasada ta wyraża się w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zostały poszanowane istniejące stosunki. Dlatego też z punktu widzenia omawianej zasady szczególne znaczenie przywiązuje się do zabezpieczenia interesów w toku. Zabezpieczeniu tych interesów służy przede wszystkim intertemporalna regulacja.

W ocenie Rzecznika regulacja zawarta w § 5 rozporządzenia zmieniającego nie zabezpiecza w sposób dostateczny interesów w toku, gdyż osoby zainteresowane dopiero na 8 miesięcy przed egzaminem maturalnym (a więc pod koniec cyklu edukacyjnego) dowiadują się o nowych regułach tego egzaminu. Dlatego § 5 w związku z § 1 pkt 8-17 i pkt 19-25 rozporządzenia zmieniającego jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa przez to, że nie chroni interesów w toku.

1.4. Zarzuty kolizji z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy o systemie oświaty oraz z art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji Rzecznik postawił także § 97 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania w brzmieniu nadanym rozporządzeniem zmieniającym. Przewiduje on, że zdający zdał egzamin maturalny, jeżeli z jednego przedmiotu obowiązkowego, w części ustnej lub pisemnej, nie spełnił warunków

określonych w § 72 ust. 2 i 3 oraz § 94 ust. 2 i 6, ale ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych w części ustnej i części pisemnej uzyskał średnią co najmniej 30% punktów. Zarzuty te Rzecznik uzasadnił przedstawioną w powyższym punkcie 1.2. argumentacją dotyczącą § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego. Przepis § 97 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania pozwala bowiem wbrew ustawie na uznanie za osobę, która zdała egzamin maturalny, osoby mającej w rzeczywistości istotne braki w wykształceniu ogólnym. Dowodem tych braków jest negatywny wynik egzaminu maturalnego z jednego z przedmiotów obowiązkowych. Rzecznik ocenił również, że § 97 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania jest niezgodny z art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji, gdyż bez uzasadnionych konstytucyjnie powodów w uprzywilejowany sposób traktuje osoby, które nie wykazały się minimalnym nawet poziomem wykształcenia ogólnego.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 4 stycznia 2007 r. przedstawił stanowisko, że:

1) § 2 rozporządzenia zmieniającego i załącznik do tego rozporządzenia są zgodne z art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

2) § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego nie jest niezgodny z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy o systemie oświaty oraz jest zgodny z art. 2 i art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji,

3) § 5 w związku z § 1 pkt 8 lit. a rozporządzenia zmieniającego jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

4) § 97 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania nie jest niezgodny z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy o systemie oświaty oraz jest zgodny z art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji,

5) postępowanie – w części dotyczącej badania zgodności § 5 w związku z § 1 pkt 8 lit. b – pkt 17 i pkt 19-25 rozporządzenia zmieniającego z art. 2 Konstytucji – podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

2.1. Po zacytowaniu treści art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty Prokurator Generalny stwierdził, że z przytoczonego przepisu wynika, iż w zakresie spraw przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym zagadnienie egzaminu maturalnego nie zostało uwzględnione. Mowa jest jedynie o egzaminie w szerokim tego słowa znaczeniu (por. lit. e, f, g) bez wyraźnego wyróżnienia kwestii egzaminu maturalnego. Pozostałe przepisy ustawy o systemie oświaty także – w istocie – nie odnoszą się do egzaminu maturalnego. Termin ten użyty został tylko w art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy w kontekście rodzajów szkół ponadgimnazjalnych, których ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości „po zdaniu egzaminu maturalnego”.

Zaskarżony § 2 rozporządzenia zmieniającego (wraz z załącznikiem) dotyczy osób, które w roku szkolnym 2006/2007 przystąpią do egzaminu maturalnego (w części pisemnej z danego przedmiotu) na poziomie rozszerzonym i po raz pierwszy otrzymają świadectwo dojrzałości. W takim wypadku na świadectwie tym powinien być odnotowany nie tylko wynik na poziomie rozszerzonym, ale także wynik egzaminu na poziomie podstawowym. Wynik na poziomie podstawowym należy ustalić w sposób określony w załączniku do rozporządzenia (np. jeśli wynik na poziomie rozszerzonym wyniósł 47%, to na poziomie podstawowym – 55%).

Regulacja zawarta w § 2 rozporządzenia zmieniającego wiąże się ze zmianą zasad wyboru poziomu egzaminu maturalnego przez osobę zamierzającą do niego przystąpić, którą wprowadziło to rozporządzenie na podstawie § 1 pkt 8, przez nadanie nowego brzmienia § 53 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania.

Według obecnie obowiązującego (znowelizowanego) § 53 ust. 1 rozporządzenia, egzamin maturalny z przedmiotów obowiązkowych może być zdawany na poziomie podstawowym albo na poziomie rozszerzonym, a nie – jak poprzednio – na poziomie podstawowym lub na poziomie podstawowym i poziomie rozszerzonym. Zmiana ta jest niekorzystna dla osób wybierających poziom rozszerzony w tym znaczeniu, że nie jest możliwe jednoczesne uzyskanie wyniku alternatywnego (na poziomie podstawowym) w sytuacji, gdy wynik egzaminu maturalnego na poziomie rozszerzonym będzie mniej korzystny.

Podstawowym argumentem Prokuratora Generalnego przemawiającym za uznaniem, że zaskarżona regulacja nie narusza art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty (przepis stanowiący prawną podstawę wydania zaskarżonego rozporządzenia) jest twierdzenie, iż w ustawie tej brak jest jakichkolwiek regulacji odnoszących się bezpośrednio do egzaminu maturalnego. Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty jest jedynie zbiorem zagadnień, które powinny być w akcie wykonawczym uwzględnione, bez wskazania zasad i sposobu ich uregulowania. Nie można zatem uznać, że zagadnienia te są wytycznymi dotyczącymi treści rozporządzenia (albo że pełnią taką rolę) w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji. Nie sposób więc rozważać zasadności zarzutu przekroczenia granic upoważnienia ustawowego, skoro upoważnienie to jest w istocie blankietowe.

Brak w ustawie o systemie oświaty zasad oceniania osób przystępujących do egzaminu (w tym maturalnego), zdaniem Prokuratora Generalnego, oznacza, że ustawodawca pozostawił Ministrowi Edukacji Narodowej w tej kwestii daleko idącą swobodę. Jeśli minister upoważniony został do uregulowania zasad oceniania osób przystępujących do egzaminu maturalnego, to określenia sposobu przeliczania ocen maturalnych (stosując *argumentum a maiori ad minus*) nie można traktować jako przekroczenia granic upoważnienia ustawowego.

Konkludując, Prokurator Generalny stwierdził, że zarzut Rzecznika, dotyczący przekroczenia przez § 2 rozporządzenia zmieniającego granic upoważnienia ustawowego, oparty na argumencie, że „w upoważnieniu do określenia warunków i sposobu oceniania nie mieści się (...) materia przeliczania wyników uzyskanych z egzaminu maturalnego z jednego poziomu na drugi poziom”, jest nieprzekonujący i w konsekwencji należy przyjąć, że przepis ten wraz z dołączonym do niego załącznikiem jest zgodny z art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Odnosząc się do zarzutu stawianego § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego, Prokurator Generalny stwierdził, że nawiązuje on do definicji egzaminu maturalnego sformułowanej w § 50 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania. Z uwagi na to, że Trybunał Konstytucyjny nie dokonuje kontroli „poziomej” aktów normatywnych, przepis ten nie mógł zostać wskazany jako wzorzec kontroli § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego nie można uznać za adekwatny wzorzec kontroli zaskarżonego przepisu wskazany we wniosku art. 9a ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, w którym wymienia się zadania Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, a wśród tych zadań „opracowywanie propozycji standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania egzaminów”. Komisja ta bowiem nie ma kompetencji prawodawczej i upoważniona jest jedynie do opracowywania „propozycji standardów”. Dlatego też minister właściwy do spraw oświaty i wychowania nie jest związany przedłożonymi przez tę komisję propozycjami i, stanowiąc standardy zewnętrznych egzaminów, może kształtować ich treść nawet w sposób zupełnie od tego przedłożenia odmienny.

Prokurator Generalny zwrócił przy tym uwagę, że art. 22 ust. 1 pkt 10 ustawy o systemie oświaty, upoważniający ministra do wydania rozporządzenia, w którym powinien określić standardy wymagań będących podstawą przeprowadzania egzaminów, również sformułowany został w sposób bardzo ogólny. Wskazano w nim tylko na konieczność uwzględnienia w rozporządzeniu celów i zadań edukacyjnych, zakresu treści nauczania oraz umiejętności i osiągnięć uczniów. Przepis ten zatem postrzegać można raczej w kategoriach określających rolę polityczną ministra do spraw oświaty i wychowania, aniżeli jako określający wskazówki (wytyczne) do określenia standardów wymagań egzaminacyjnych.

Przechodząc do oceny § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego w aspekcie naruszenia zasady zakazu działania prawa wstecz, wywiedzionego z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że niewątpliwie zaskarżony przepis odnosi się do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem rozporządzenia w życie. Reguluje bowiem kwestie egzaminów maturalnych, które przeprowadzone zostały w latach szkolnych 2004/2005 i 2005/2006.

Polemizując z poglądem Rzecznika, że regulacja zawarta w § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego jest pozornie korzystna, ponieważ zaskarżony przepis wszedł w życie, gdy została już zakończona rekrutacja na wyższe uczelnie, a ponadto w roku następnym władze tych szkół mogą zdecydować, że osoby, które otrzymały świadectwa dojrzałości na jego podstawie, nie będą miały prawa wstępu na większość uczelni, Prokurator Generalny podniósł, iż zgodnie z § 98a rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania zdający ma prawo przystąpić ponownie do egzaminu maturalnego w celu podwyższenia wyniku egzaminu maturalnego. Osoba, która podwyższyła wynik egzaminu, otrzymuje wówczas – według § 100 ust. 2 tego rozporządzenia – aneks do świadectwa dojrzałości.

Nie ma więc przeszkód, stwierdził Prokurator Generalny, aby przepisy te znalazły zastosowanie także wobec osób, które otrzymały świadectwo dojrzałości na podstawie § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego. Po ponownym przystąpieniu do egzaminu mogą one uzyskać pozytywny wynik z przedmiotu, z którego poprzednio nie zdały egzaminu, z jednoczesną możliwością podwyższenia wyników z pozostałych przedmiotów. Nieuzasadniony jest więc zarzut, że naruszony został zakaz działania prawa wstecz, wydedukowany z art. 2 Konstytucji, albowiem § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego nie jest niekorzystny dla jego adresatów.

Prokurator Generalny zgodził się z zarzutem, że § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego pozostaje w sprzeczności z zasadą powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, wyrażoną w art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji, którą postrzegać należy na tle ogólnej zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji).

Wątpliwości Prokuratora Generalnego budzi pogląd Rzecznika, że w identyczny sposób potraktowane zostały osoby mające co najmniej minimalny zasób wiedzy ze wszystkich obowiązujących przedmiotów maturalnych i osoby, które z jednego przedmiotu nie wykazały się minimalnym zasobem wiedzy. Taki pogląd byłby zasadny jedynie wtedy, gdyby na świadectwie dojrzałości nie były odnotowane wyniki egzaminu maturalnego. Wówczas można byłoby uznać, że otrzymanie świadectwa dojrzałości, mimo braku pozytywnej oceny z jednego przedmiotu, jest niesprawiedliwe. Natomiast w sytuacji, gdy negatywny wynik z jednego przedmiotu maturalnego znajduje swoje odzwierciedlenie na świadectwie dojrzałości, nie można mówić, że wszystkie osoby legitymujące się tym świadectwem potraktowane zostały w sposób jednakowy. Sam bowiem fakt uzyskania świadectwa dojrzałości nie oznacza zatarcia różnicy pomiędzy świadectwami uzyskanymi przy zastosowaniu § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego a świadectwami uzyskanymi bez zastosowania tego przepisu. W konsekwencji znajdujące się na

świadczenie dojrzałości wyniki egzaminu maturalnego rzutują bezpośrednio na różnice w dostępności do szkolnictwa wyższego.

Jeśli więc zaskarżony przepis, z jednej strony, nie dyskryminuje jego adresatów, bo nie zamyka drogi do powtórzenia egzaminu maturalnego, a z drugiej strony, adresatów tych nie faworyzuje, bo nie prowadzi do takiego samego ich potraktowania jak inne osoby uzyskujące świadectwo dojrzałości, nie można zasadnie twierdzić, że wyrażona w art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia została naruszona.

2.3. Odnosząc się do zarzutów niezgodności § 5 w związku z § 1 pkt 8-17 i pkt 19-25 rozporządzenia zmieniającego z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że wymienione przepisy dotyczą różnych zagadnień związanych z egzaminem maturalnym. Zdaniem Prokuratora Generalnego Rzecznik precyzuje zarzut naruszenia interesów w toku jedynie w odniesieniu do § 1 pkt 8 lit. a rozporządzenia zmieniającego, a w pozostałej części ogranicza się do ogólnego stwierdzenia istotnych zmian w zasadach zdawania egzaminów maturalnych. W tej sytuacji przedmiotem badania można uczynić tylko § 5 w związku z § 1 pkt 8 lit. a rozporządzenia zmieniającego.

Na podstawie § 1 pkt 8 lit. a rozporządzenia zmieniającego nadane zostało nowe brzmienie § 53 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania. Zmiana treści § 53 ust. 1 polega na tym, że egzamin maturalny może być zdawany na poziomie podstawowym albo na poziomie rozszerzonym. Poprzednio zaś było to możliwe na poziomie podstawowym lub na poziomie podstawowym i rozszerzonym.

Kontrolując treść § 5 w związku z § 1 pkt 8 lit. a rozporządzenia zmieniającego w aspekcie naruszenia interesów w toku, Prokurator Generalny wskazał na § 2 tego rozporządzenia. Jego zdaniem przepis ten pozwala zmniejszyć niekorzystne skutki zmiany § 53 ust. 1 rozporządzenia przez stworzenie możliwości odnotowania na świadectwie dojrzałości także wyniku na poziomie podstawowym (według sposobu określonego w załączniku do rozporządzenia zmieniającego), mimo wyboru poziomu rozszerzonego. Zatem zmiana ta, wprowadziona w trakcie roku szkolnego 2006/2007, pełne zastosowanie znajdzie dopiero w roku szkolnym 2007/2008, z uwagi na treść § 2 rozporządzenia zmieniającego.

W konsekwencji Prokurator Generalny uznał, że § 5 w związku z § 1 pkt 8 lit. a rozporządzenia zmieniającego pozostaje w zgodzie z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wydedukowaną z art. 2 Konstytucji.

Natomiast postępowanie w części dotyczącej badania zgodności § 5 w związku z § 1 pkt 8 lit. b – pkt 17 i pkt 19-25 rozporządzenia zmieniającego z art. 2 Konstytucji, zdaniem Prokuratora Generalnego, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wobec niesformułowania przez Rzecznika zarzutów.

2.4. Odnosząc się do zarzutu niezgodności § 97 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy o systemie oświaty i z art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że Rzecznik zarzut oparł na takich samych argumentach, jakie skierował wobec treści § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego (patrz część I punkt 1.2.). Dlatego też nie widzi potrzeby powtarzania wywodów uzasadniających twierdzenie „o braku adekwatności pomiędzy § 97 ust. 2 rozporządzenia z 7 września 2004 r. a art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy o systemie oświaty oraz o zgodności tego przepisu z art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji”, które są tożsame z wywodami odnoszącymi się do oceny § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego (patrz część I punkt 2.2.).

3. Minister Edukacji Narodowej (dalej: MEN) w piśmie z 27 grudnia 2006 r. wniósł o uznanie, że zaskarżone normy nie wykazują niezgodności z Konstytucją.

3.1. Minister, zajmując stanowisko, skoncentrował się głównie na przedstawieniu założeń strategicznych przeprowadzonych zmian, które uznaje „za fragment regulacji prawnej wpisującej się w proces zmian doskonalących system egzaminów zewnętrznych w Polsce”.

Istotą jest rozdzielenie poziomów egzaminu maturalnego. Wszyscy zdający egzamin na poziomie rozszerzonym nie będą musieli go zdawać na poziomie podstawowym. Ta zmiana była podyktowana nie tylko potrzebą skrócenia czasu oczekiwania na wyniki. Chodziło również o zapewnienie przejrzystości systemu oceniania. Ten argument podnosiły władze uczelni (przyjęte rozwiązanie było konsultowane z Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich). MEN wyjaśnił, że podział poziomów egzaminów maturalnych nawiązuje do standardów europejskich, w których wyróżnia się dwa poziomy wymagań egzaminacyjnych: *basic* (podstawowy) oraz *advance* (rozszerzony, zaawansowany).

Następnie MEN przedstawił mechanizm przeprowadzania egzaminu maturalnego na obu poziomach oraz mechanizm działania tzw. „przelicznika”, który – zdaniem MEN – jest przemyślany i skonstruowany z myślą o ochronie interesów zdających egzamin maturalny, i wyjaśnił: „W roku 2007 o przyjęcie na studia rywalizować ze sobą mogą kandydaci ze świadectwami 2005, 2006 i 2007. Gdyby rozporządzenie nie regulowało sytuacji osób zdających egzamin maturalny w 2005 i 2006 r., to w roku 2007 zdający w latach 2005 i 2006 nie otrzymaliby świadectwa dojrzałości, choć legitymowałiby się takimi samymi wynikami egzaminu maturalnego jak zdający w roku 2007 (nieuzyskanie z jednego przedmiotu obowiązkowego w części ustnej albo w części pisemnej co najmniej 30% punktów, przy osiągnięciu jednak ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych średniej co najmniej 30 punktów). Utrzymanie dla maturzystów z lat 2005 i 2006, przystępujących ponownie do egzaminu maturalnego warunków zdania tego egzaminu, obowiązujących w latach 2005 i 2006 mogłoby spowodować sytuację, w której maturzyści ci, zdając egzamin w takim samym zakresie, na takich samych warunkach oraz osiągając taki sam wynik jak maturzyści przystępujący po raz pierwszy do egzaminu maturalnego od 2007 r., nie zdaliby egzaminu maturalnego. Innymi słowy, identyczna sytuacja tych osób w czasie egzaminu maturalnego w 2007 r. rodziłaby różne skutki, w zależności od tego, czy przystępują one do egzaminu po raz pierwszy, czy po raz kolejny. Przyjęcie takiego rozwiązania uznano za nieuzasadnione. Maturzyści bowiem z lat 2005 i 2006 mogliby podnosić zarzut, że ich pozycja w trakcie matury w 2007 r. jest gorsza niż pozycja osób przystępujących do egzaminu maturalnego (w 2007 r.) po raz pierwszy.

Przedstawiona sytuacja stała się przyczyną zastosowania nowego sposobu oceniania egzaminu maturalnego do osób, które złożyły już egzamin maturalny w roku 2005 i 2006, a które spełniają nowo wprowadzone warunki zdania egzaminu maturalnego już w chwili wejścia w życie rozporządzenia. Natomiast wydanie tym osobom świadectw maturalnych we wrześniu oznaczało tylko skrócenie okresu oczekiwania na nie, gdyż przy przyjęciu takiego rozwiązania, ci którzy spełnili nowo wprowadzone warunki zdania egzaminu maturalnego i tak te świadectwa musieliby otrzymać.

Wprowadzenie zmiany warunku zdania matury należy traktować jako swego rodzaju przejściową osłonę towarzyszącą wprowadzeniu nowych regulacji mogących utrudnić uzyskanie świadectwa dojrzałości. Dotyczy to w szczególności wprowadzenia zasady, że każdy przedmiot obowiązkowy będzie zdawany tylko na jednym poziomie – podstawowym albo rozszerzonym, a także wprowadzenia obowiązku zdawania

matematyki przez wszystkich zdających. Dla dużej części populacji zdających zadania poziomu rozszerzonego mogą okazać się zbyt trudne. Wprowadzenie omawianego warunku powinno zachęcać maturzystów do podejmowania decyzji o wyborze poziomu rozszerzonego, mimo ryzyka niezdania na tym poziomie. Jednocześnie przewiduje się wprowadzenie konsultacji z zainteresowanymi środowiskami, w wyniku których zostanie podjęte rozstrzygnięcie, czy omawiane rozwiązanie będzie stosowane jedynie przez najbliższe 2-3 lata, czy też dłużej, lub też czy stopniowo będzie się powracać do warunku sprzed zmiany rozporządzenia”.

3.2. Odnosząc się do zarzutów dotyczących § 2 rozporządzenia zmieniającego, MEN wyjaśnił: „Istotą zarzutu opisanego w pkt 1 wniosku jest stwierdzenie Rzecznika, iż § 2 rozporządzenia zmieniającego (rozpatrywany w ścisłym związku z załącznikiem) dotyczy przeliczania ocen, a nie oceniania. W tym stwierdzeniu przeciwstawia się czynność polegająca na przeliczaniu ocen czynności polegającej na ocenianiu. To przeciwstawienie zdaje się mieć źródło w specyficznym rozumieniu pojęcia «ocenianie». Ujmując to od strony negatywnej: ocenianie to taka czynność (zespół czynności), której przedmiotem nie może być inna ocena. Jednak to specyficzne znaczenie, jakie nadaje, Rzecznik terminowi «ocenianie», nie znajduje uzasadnienia ani w treści ustawy oświatowej, ani w potocznym rozumieniu omawianego terminu. Nie ma żadnych przeszkód by przyjąć, że ocenianie, to czynności związane z ustalaniem oceny. Nie jest istotne, czy wystawianie oceny jest poprzedzone przeliczaniem jakiejś wcześniejszej oceny, czy nie jest. Przeliczenie wyniku egzaminu maturalnego z przedmiotu, który był zdawany w części pisemnej na poziomie rozszerzonym na wynik w części pisemnej obowiązujący w roku szkolnym 2006/2007 jest zatem czynnością z zakresu oceniania.

Od zaprezentowanego tu, usankcjonowanego przez zwyczaj językowy, rozumienia terminu «ocenianie» ustawodawca mógłby odstąpić. Dałby jednak temu wyraz, definiując swoiście (tak jak chce tego Rzecznik) termin «ocenianie». Tego jednak ustawodawca nie uczynił.

Z uwagi na rozstrzygnięcie, iż § 2 rozporządzenia zmieniającego wraz z załącznikiem nie wykracza poza upoważnienie ustawowe, przestaje być aktualny zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji”.

3.3. Ustosunkowując się do zarzutów dotyczących § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego, MEN skoncentrował się na dwóch zagadnieniach ujętych następująco:

1) czy rzeczywiście rozwiązanie wprowadzone przez § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego obniża minimum w sferze standardów egzaminacyjnych,

2) czy na poziomie ustawowym wyznaczono jakieś elementy standardów egzaminacyjnych, których nie respektuje § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego, i wyjaśnił:

„Nie da się oczywiście zanegować, że odstępianie od wymogu uzyskania co najmniej 30% punktów z przedmiotu obowiązkowego w części ustnej albo pisemnej przez zdających egzamin maturalny w roku 2005/2006 jest obniżeniem standardu w zakresie tego przedmiotu. Jednak zachowania standardów egzaminacyjnych nie można oceniać przez pryzmat punktacji z jednego przedmiotu. Zdający bowiem, który nie uzyskał 30% punktów z jednego przedmiotu, aby otrzymać świadectwo dojrzałości (i uzyskać średnią minimum 30%) musi przynajmniej z jednego z pozostałych przedmiotów decydujących o zdaniu egzaminu maturalnego uzyskać powyżej 30%. A zatem obniżeniu standardu w jednej dziedzinie wiedzy w sposób konieczny towarzyszyć musi podwyższenie standardu w innej dziedzinie wiedzy. Czy w związku z tym *per saldo* można mówić o obniżeniu standardów egzaminacyjnych? W mojej ocenie nie. Tak zwana amnestia maturalna, w

potocznym odbiorze, ma być czymś na kształt aktu łaski, z którego skorzystać mają najslabsi ze zdających. Tymczasem, pozostając przy tym potocznym, ale krzywdzącym dla Ministra Edukacji Narodowej określeniu skutków rozwiązania zawartego w § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego, «amnestia» jest aktem realizującym cele pewnej polityki edukacyjnej. W ramach tej polityki nie można było stracić z pola widzenia tych osób, które na egzaminie maturalnym uzyskały wysokie bądź bardzo wysokie wyniki poza jednym przedmiotem, z którego osiągnęły mniej niż 30 punktów. Przed wejściem w życie rozporządzenia zmieniającego osoba zdająca maturę mogła otrzymać średnią ponad 80% punktów z egzaminów obowiązkowych istotnych dla warunku zdania matury i jej nie zdać, podczas gdy osoba, która otrzymała 30% punktów z każdego egzaminu (po równo) maturę zdawała.

Podkreślenia wymaga, że do takiego nowego ukształtowania standardów Minister Edukacji Narodowej miał podstawę w upoważnieniu opisanym w art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy oświatowej.

Odpowiedź na kolejne pytanie, czy na poziomie ustawowym wyznaczono jakieś elementy standardów egzaminacyjnych, których nie respektuje § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego, musi być przecząca. Owszem, ustawa oświatowa operuje pojęciem «zdania egzaminu maturalnego» i niesporne jest, że zdanie egzaminu wymaga sprostania standardom egzaminacyjnym. Jednak wypełnienie standardów treścią, czyli określenie wymogów, od których zależy zdanie egzaminu powierzone zostało ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania (art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy oświatowej). Innymi słowy to Minister Edukacji Narodowej – na poziomie rozporządzenia – decyduje o tym, kiedy można uznać, że dana osoba zdała egzamin maturalny, a co za tym idzie, może otrzymać świadectwo dojrzałości. W tej sytuacji nie sposób uznać, że § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego narusza art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy oświatowej.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem Rzecznika o naruszeniu przez § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego art. 70 ust. 4 Konstytucji. Konfrontowanie ww. przepisów można by uznać za bezprzedmiotowe, a to dlatego, że wykazano już, że rozporządzenie zmieniające nie spowodowało obniżenia standardów egzaminacyjnych, a przede wszystkim, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania ma prawo kształtować te standardy.

Nawet jednak, gdyby przyjąć, że Minister Edukacji Narodowej w ramach prawa do określenia w rozporządzeniu standardów egzaminacyjnych, obniżył je, to ta okoliczność i tak nie powoduje kolizji z art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji. Ten ostatni przepis gwarantuje prawo do nauki. Rzecznik przyjmuje, że to prawo do nauki jest uzależnione od spełnienia warunku w postaci «sprostania stosownemu postępowaniu kwalifikacyjnemu». Jednak taki warunek nie został sformułowany w art. 70 ust. 4, a z uwagi na gwarancyjny charakter tego przepisu jakakolwiek jego zawężająca interpretacja jest niedopuszczalna (...).

Rozporządzenie zmieniające nie spowodowało podziału na osoby o «odpowiednim» zasobie wiedzy i «nieodpowiednim» zasobie wiedzy. Zmieniło tylko warunki, na podstawie których można mówić, czy dana osoba zdała egzamin maturalny, czy nie. Innymi słowy, z punktu widzenia prawa nadal, tak jak było to przed wejściem w życie rozporządzenia zmieniającego, można wyróżnić osoby, które zdały egzamin maturalny bądź go nie zdały. «Minimalny zasób wiedzy», do którego odwołuje się Rzecznik, nie jest kategorią normatywną i nie może stanowić podstawy do różnicowania osób, które zdały egzamin. W opisaney sytuacji nie może być więc mowy o naruszeniu art. 70 ust. 4 Konstytucji, który nie wydaje się być adekwatnym wzorcem kontroli § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego (...).

Stwierdzenie Rzecznika, iż w ograniczonym zakresie osoby, które otrzymały świadectwo dojrzałości na mocy rozporządzenia zmieniającego, mogą skorzystać z tego rozwiązania, jest chybiony. Przecież sytuacja takich osób jest korzystniejsza w stosunku do wcześniejszego stanu prawnego niezależnie od tego czy «zdały» przystąpić do rekrutacji na studia czy nie; z tego choćby powodu, że nie muszą ponownie przystępować do egzaminu maturalnego. Ich status – osoby, która nie zdała egzaminu maturalnego – kwestionowany przepis rozporządzenia przekształcił w status osoby, która zdała egzamin maturalny. Zresztą, sam Rzecznik przyznaje, że część tych osób, mogła zostać przyjęta na studia w ramach rekrutacji tegorocznej. Oczywiście, w poprzednio obowiązującym stanie prawnym byłoby to niemożliwe. Z tych względów jest oczywiste, że położenie ww. osób z chwilą wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego uległo poprawie. Ponadto omawiana kategoria osób może w roku 2007 – stosownie do § 98a rozporządzenia MEN w sprawie oceniania – wszystkie oceny uzyskane na tym świadectwie poprawić, w tym oceny z przedmiotów, z których wyniki były niższe niż 30% punktów.

Nie jest argumentem przemawiającym za tezą o pogorszeniu sytuacji osób legitymujących się świadectwem dojrzałości otrzymanym na mocy kwestionowanych przepisów rozporządzenia zmieniającego to, że władze uczelni mogą przyjmować tylko te osoby, które z każdego przedmiotu otrzymały minimum 30% punktów. Przede wszystkim takie postępowanie władz uczelni jest tylko prawdopodobne; gdyby jednak do niego doszło, nosiłoby znamiona bezprawności. Byłoby bowiem równoznaczne z dyskryminacją osób, które otrzymały świadectwa dojrzałości na mocy § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego”.

3.4. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez § 5 w związku z § 1 pkt 8-17 i pkt 19-25 rozporządzenia zmieniającego zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa poprzez nierespektowanie interesów w toku MEN stwierdził:

„Negując trafność omawianego tu zarzutu należy zauważyć, iż ochrona interesów w toku nie ma charakteru absolutnego i dotyczy tylko uzasadnionych interesów. Sam fakt dokonania pewnych zmian w zasadach zdawania egzaminu maturalnego automatycznie nie przesądza zakłócenia toku przygotowań do matury. Rzecznik nie wykazał, w czym wyraża się ujemny wpływ zmian zawartych w kwestionowanych przepisach na te przygotowania. Podkreślenia wymaga, iż wejście w życie zaskarżonych przepisów nie zmieniło podstawy programowej ustalonej rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. Nr 51, poz. 458, ze zm.) i standardów wymagań egzaminacyjnych ustalonych rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 2001 r. w sprawie standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów (Dz. U. Nr 92, poz. 1020, ze zm.). Tak więc oczywiste jest, że uczniowie pod rządami «nowego» rozporządzenia, jak i tego w kształcie poprzednio obowiązującym, uczyli się do tej samej matury”.

3.5. MEN, odnosząc się do zarzutu Rzecznika dotyczącego § 97 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania stwierdził:

„Wysuwając zarzut niezgodności § 97 ust. 2 rozporządzenia w sprawie oceniania z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy oświatowej i z art. 70 ust. 4 Konstytucji, odwołał się Pan do tych samych argumentów, które przytoczył jako uzasadnienie zarzutu opisanego w pkt 2 wniosku. Polemika z tymi argumentami w tym miejscu byłaby zbędnym powtórzeniem

stwierzeń przedstawionych w ramach obrony zgodności z Konstytucją i ustawą oświatową § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego”.

3.6. Na zakończenie MEN przedstawił dane obrazujące skutki uwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Rzecznika i stwierdził, że „(...) powrót do sytuacji prawnej z maja 2006 r. wymagałby dodatkowych nakładów finansowych z budżetu państwa w wysokości ok. 20 mln zł, które nie zostały przewidziane w ustawie budżetowej na 2007 r.”. Minister Edukacji złożył zarazem wniosek o rozpatrzenie sprawy w pełnym składzie Trybunału, nie podając jednak bliższego uzasadnienia tego wniosku.

4. MEN przy piśmie z 12 stycznia 2007 r. przedstawił notatkę Dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej zawierającą „(...) dodatkowe, szczegółowe informacje obrazujące skutki finansowe wynikające z ewentualnego uwzględnienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich”.

Po przedstawieniu nakładów materiałowych i trybu prac maturalnych komisji egzaminacyjnych Dyrektor Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, tak jak MEN w piśmie z 27 grudnia 2006 r., stwierdził, że powrót do regulacji prawnych sprzed 8 września 2006 r. oznacza wzrost koniecznych wydatków na przeprowadzenie egzaminów maturalnych w 2007 r. o około 20 mln zł, tj. o 31% zaplanowanego na ten cel budżetu.

II

Na rozprawie przewodniczący składu orzekającego poinformował, że w piśmie z 27 grudnia 2006 r. Minister Edukacji Narodowej sformułował wniosek o rozpatrzenie sprawy w pełnym składzie Trybunału, a także o zasięgnięcie opinii Prezesa Rady Ministrów, co do skutków budżetowych ewentualnej niezgodności kontrolowanego aktu ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wyraził pogląd, że brak jest przesłanek rozpoznania sprawy przez powiększony skład Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli chodzi o skutki finansowe, to zgodnie z art. 44 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, opinia taka dotyczy tylko sytuacji, gdy ewentualne skutki orzeczenia Trybunału wiążą się z koniecznością zmiany budżetu. Nawet gdyby wystąpiły wydatki wskazane w piśmie MEN, jako następstwo ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności, ich poniesienie nie wymagałoby zmian w ustawie budżetowej.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podzielił w tym zakresie pogląd RPO.

Przewodniczący składu orzekającego poinformował o rozważeniu kwestii objętych wnioskiem MEN w toku przygotowań do rozprawy. Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o Trybunale Konstytucyjnym rozpoznanie sprawy w pełnym składzie następuje w sprawach o szczególnej zawłości, z inicjatywy Prezesa Trybunału lub gdy z wnioskiem zwróci się skład orzekający. W niniejszej sprawie ani Prezes Trybunału, ani skład orzekający nie dopatrzył się istnienia tego rodzaju przesłanki. Toteż rozpoznaniem sprawy zajął się, przewidziany przez art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. a, skład trzyosobowy. Przewodniczący składu orzekającego zaznaczył ponadto, że Trybunał Konstytucyjny jest zawsze w pełni świadomy znaczenia równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnej.

Podczas rozprawy wnioskodawca i uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska złożone na piśmie.

Rzecznik Praw Obywatelskich wyjaśnił, że świadomie ograniczył wniosek i nie wystąpił o kontrolę konstytucyjności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, stanowiącego prawną podstawę wydania rozporządzenia, którego legalność i konstytucyjność zakwestionowano we wniosku. Stało się tak dlatego, że mimo

uzasadnionych wątpliwości wiążących się z nadmiernym stopniem ogólności upoważnienia i brakiem w nim wytycznych, ewentualne stwierdzenie jego niekonstytucyjności doprowadziłoby do wyeliminowania z obrotu prawnego rozporządzenia wydanego na jego podstawie, co spowodowałoby lukę prawną o daleko idących negatywnych skutkach konstytucyjnych i społecznych (uniemożliwienie przeprowadzenia matury w roku 2007).

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

Zarzuty sformułowane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą: a) wykroczenia rozporządzenia poza granice upoważnienia zawartego w ustawie macierzystej (w formach zjawiskowych: naruszenie granic upoważnienia; samodzielne regulowanie kwestii w ogóle pominiętych w ustawie); b) zgodności rozporządzenia z samą Konstytucją, i to w dwóch kwestiach. Zarzut obejmuje po pierwsze – naruszenie rzetelności legislacyjnej, właściwej dla państwa prawa. Przelamano bowiem zakaz retroaktywności (w zakresie tzw. amnestii maturalnej) oraz dokonano zmian w systemie określania przesłanek egzaminu maturalnego bez odpowiedniego wyprzedzenia, umożliwiające dostosowanie się zainteresowanych do wprowadzanych zmian (niewłaściwa *vacatio legis*). Po drugie, zarzut dotyczy naruszenia przez zaskarżone rozporządzenie konstytucyjnego prawa podmiotowego, tj. prawa do nauki.

Z naciskiem należy podkreślić, że przedmiotem kontroli konstytucyjności i oceny Trybunału nie są kwestie merytoryczne dotyczące treści i przedmiotu egzaminów maturalnych, lecz są jedynie zagadnienia legislacyjne: co i za pomocą jakiego instrumentu prawnego, przy spełnieniu jakich przesłanek i w jakim czasie można było uregulować (zmienić) w drodze rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej, wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 22 ustawy o systemie oświaty.

2. Zarzut dotyczący legalności i konstytucyjności § 2 rozporządzenia zmieniającego.

2.1. Zgodnie z kwestionowanym § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 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. Nr 164, poz. 1154; dalej: rozporządzenie zmieniające) w roku szkolnym 2006/2007 osobom, które przystąpiły do egzaminu maturalnego w części pisemnej z danego przedmiotu na poziomie rozszerzonym i po raz pierwszy otrzymują świadectwo dojrzałości, na świadectwie tym, oprócz wyniku uzyskanego na poziomie rozszerzonym, odnotowuje się wynik egzaminu z tego przedmiotu na poziomie podstawowym, z tym że jest to wynik ustalony normatywnie, wedle sposobu określonego w załączniku do tego rozporządzenia. Załącznik obejmuje tabelę zawierającą wskaźniki przeliczenia. Treść załącznika w istocie dopełnia więc treść normatywną przepisu rozporządzenia, i jako taka podlega kontroli w niniejszej sprawie, tworząc jedną normę z zakwestionowanymi przepisami rozporządzenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich sformułował wobec kwestionowanej regulacji zarzuty dwojakiego rodzaju:

– po pierwsze, zarzut niezgodności z art. 22 ust. 2 pkt 4 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). Wymieniony przepis stanowi podstawę wydania kwestionowanego rozporządzenia. Istota tego zarzutu sprowadza się do stwierdzenia, że przeliczanie wyników uzyskanych z egzaminu maturalnego z poziomu rozszerzonego na podstawowy (a więc określenie wirtualnych skutków egzaminu na poziomie podstawowym przez osoby zdające taki egzamin w rzeczywistości tylko na poziomie rozszerzonym) nie mieści się w zakresie sformułowania ustawowego „warunków i sposobu oceniania”;

– po drugie, zarzut niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Istota tego zarzutu sprowadza się do stwierdzenia, że § 2 rozporządzenia zmieniającego samodzielnie reguluje kwestię w ogóle pominiętą w ustawie.

Ocena tych zarzutów musi być dokonywana nie tylko z punktu widzenia relacji zgodności między ustawą a rozporządzeniem jako aktem wykonawczym do niej, ale także z punktu widzenia konstytucyjnych zasad rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie.

2.2. Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się na temat wykładni art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten – z jednej strony – określa warunki, które winno spełniać rozporządzenie jako akt wykonawczy, z drugiej – formułuje wymagania stawiane upoważnieniu ustawowemu.

Konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami: 1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest opartego nie tylko na domniemaniu i wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, 2) wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy, 3) niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań. Nie może więc być rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego upoważnienie. Niemożność ustalenia tak rozumianego celu prowadzi *per se* do podważenia poprawności upoważnienia do wydania aktu normatywnego. W konsekwencji przepisy wykonawcze, aby mogły pomyślnie przejść test konstytucyjności, muszą pozostawać w merytorycznym i funkcjonalnym związku z rozwiązaniami ustawowymi. Tylko bowiem w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Podkreślenie konieczności istnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie w tych zwłaszcza sytuacjach, kiedy upoważnienie do wydania aktu rangi niższej niż ustawa może – co do swego zakresu – wywoływać wątpliwości interpretacyjne. W wypadku bowiem pojawienia się takich wątpliwości podstawowe znaczenie uzyskuje pytanie, jakie są niezbędne środki i instrumenty prawne do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę.

Jest też oczywiste, że ustawa nigdy nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu. W konsekwencji przy wykonywaniu upoważnienia do wydania aktu niższej rangi poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu.

W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował konsekwentnie, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w braku lub nawet tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Tego rodzaju zasadę przyjęto już w pierwszym orzeczeniu, jakie wydał Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. U. 1/86 (z 28 maja 1986 r., OTK w 1986 r., poz. 2). Na gruncie Konstytucji z 1997 r., dzięki art. 92 ust. 1, wymagającemu, aby ustawa zawierała wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego, oraz ust. 2 tegoż przepisu, *expressis verbis* zakazującemu subdelegacji, doszło do zwiększenia rygoryzmu odnoszącego się do bezpośredniości związku między macierzystą ustawą i rozporządzeniem wykonawczym.

Rozważenie relacji między rozporządzeniem, ustawą i Konstytucją wymaga zawsze uwzględniania ogólnego założenia wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na primacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. W tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw jednostki, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję – unormowanie ustawowe cechować musi zupełność. Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii. W niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 136-137). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Innymi słowy – możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Przy czym minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki. Oczywiście jest przy tym, że „wytyczne” nigdy nie mogą mieć blankietowego czy quasi-blankietowego

charakteru (np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”), nawet jednak, gdy przybiorą one postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy – na tle regulowanej materii – stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny.

Ostatni omawiany aspekt wiąże się ściśle z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymagającego formy ustawy dla ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Znaczenie prawne art. 31 ust. 3 polega na ustanowieniu dodatkowego nakazu szczegółowości regulacji ustawowej w tych wszystkich unormowaniach, które dotyczą ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W takim wypadku zakres materii pozostawianych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji silniej jeszcze akcentuje konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawęża pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia.

W konsekwencji na gruncie Konstytucji z 1997 r. w ogóle nie istnieje instytucja „upoważnienia blankietowego” jako podstawy wydania skutecznego, nienaruszającego Konstytucji aktu wykonawczego do ustawy. Odmienna koncepcja prezentowana w niniejszej sprawie w pisemnym wystąpieniu Prokuratora Generalnego (bez przytoczenia w jej obronie argumentów dogmatycznych i konstytucyjnych) jest bezpodstawna. Zauważyć na marginesie należy, że stanowisko Prokuratora Generalnego w tym względzie oznaczałoby zasadniczą zmianę stanowiska tego urzędu w stosunku do poglądów dotychczas reprezentowanych konsekwentnie w innych sprawach przed Trybunałem Konstytucyjnym. W czasie rozprawy przedstawiciel Prokuratora Generalnego akcentował, że w sprawie chodzi o upoważnienie blankietowe jedynie „w istocie”. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega jednak różnicy między „upoważnieniem blankietowym” a „upoważnieniem w istocie blankietowym”, zwłaszcza że wyrażenie „w istocie” wskazuje na odniesienie do podstawowych, decydujących (a nie ubocznych) cech upoważnienia. Aprobata zaś dla wykorzystania upoważnień blankietowych czy nawet „upoważnień w istocie blankietowych” do wydawania aktów wykonawczych, zdaniem Trybunału, nie pozostaje w zgodzie z treścią art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także – z punktu widzenia funkcji gwarancyjnej – wykazuje regres nawet w porównaniu z poglądami formułowanymi w okresie przedkonstytucyjnym. Niedopuszczalne jest bowiem posługiwanie się przez ustawodawcę konstrukcją blankietowego upoważnienia (czy upoważnienia w istocie blankietowego) do wydania aktu wykonawczego do ustawy, i to w sferze dotyczącej konstytucyjnych praw jednostki. Na nieporozumieniu polega zaś argument (podnoszony przez przedstawiciela Prokuratora Generalnego), iż brak zaskarżenia samego upoważnienia we wniosku o dokonanie kontroli konstytucyjności aktu wydanego na podstawie takiego niezaskarżonego upoważnienia zmusza do uznania konstytucyjności aktu wydanego na podstawie upoważnienia, w postępowaniu kontrolnym dotyczącym konstytucyjności tego aktu wykonawczego. W obu wypadkach bowiem co innego jest przedmiotem oceny i orzeczenia Trybunału. Trybunał nie może orzekać o niekonstytucyjności aktu niezaskarżonego, co jednak nie przeszkadza przeprowadzeniu oceny aktu zaskarżonego z wykorzystaniem argumentów płynących z treści niezaskarżonego upoważnienia ustawowego.

Powyższe założenia mają podstawowe znaczenia dla oceny legalności i konstytucyjności § 2 rozporządzenia zmieniającego.

2.3. Rozporządzenie zmieniające (tak samo jak zmieniane rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych, Dz. U. Nr 199, poz. 2046, ze zm.;

dalej: rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania) zostało wydane na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten stanowi, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi w drodze rozporządzenia warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, z uwzględnieniem: a) prawa ucznia do jawnej i umotywowanej oceny oraz informacji o wymaganiach edukacyjnych, b) tworzenia wewnątrzszkolnych systemów oceniania, c) dostosowania wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb psychofizycznych i edukacyjnych ucznia, d) przekazywania rodzicom informacji o postępach i trudnościach ucznia w nauce, e) kompetencji okręgowych komisji egzaminacyjnych w zakresie przygotowywania, przeprowadzania i oceniania sprawdzianu i egzaminów, f) możliwości zwalniania z części lub całości sprawdzianu i egzaminu laureatów i finalistów odpowiednio konkursów i olimpiad przedmiotowych, g) możliwości unieważnienia sprawdzianu lub egzaminu w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów, jeżeli to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawdzianu lub egzaminu.

Badanie zgodności treści § 2 rozporządzenia zmieniającego z art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty – ze względu na treść samego upoważnienia ustawowego – Rzecznik Praw Obywatelskich sprowadził do badania, czy przeliczenie wyniku uzyskanego z egzaminu maturalnego na poziomie rozszerzonym na wynik z danego przedmiotu na poziomie podstawowym można kwalifikować jako określenie warunków i sposobu oceniania i klasyfikowania. Istota problemu, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jest tu jednak znacznie głębsza. Analiza treści art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty wskazuje bowiem, że przepis ten w ogólności trudno kwalifikować jako spełniający konstytucyjne wymagania upoważnienia ustawowego. Niewątpliwie dziedzina, której dotyczy ten przepis, jest ściśle związana z realizacją konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z założeniami wskazanymi we wcześniejszym punkcie uzasadnienia, upoważnienie ustawowe w tej sferze nie powinno pozostawiać organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Trudno zaś uznać, że wskazówkami takimi są wytyczne wymienione w art. 22 ust. 2 pkt 4 lit. a-g. Są one bowiem ujęte jako sformułowanie raczej pewnych zasad, które powinny być respektowane, niezależnie od konkretnej regulacji rozporządzenia, a już na pewno nie dookreślają w żaden sposób pojęcia „warunków i sposobu oceniania i klasyfikowania”.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie zakwestionował jednak konstytucyjności samego przepisu upoważniającego jako takiego, wskazując zresztą w czasie rozprawy przed Trybunałem przyczyny tej niedoskonałości wniosku. Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami tego wniosku, w szczególności co do jego przedmiotu (art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Niemniej jednak nie może w procesie analizy sformułowanych we wniosku zarzutów pominąć okoliczności dotyczących samej konstrukcji delegacji ustawowej.

2.4. Na marginesie należy przypomnieć, że poprzednio urzędujący Rzecznik Praw Obywatelskich, we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2003 r. zakwestionował zgodność art. 22 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 137, poz. 1304) oraz wydanych na ich podstawie rozporządzeń z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty przed wejściem w życie wymienionej nowelizacji stanowił, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi w drodze rozporządzenia

warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów, uwzględniające w szczególności kompetencje okręgowych komisji egzaminacyjnych, a także możliwość ustalania przez szkoły wewnątrzszkolnego systemu oceniania. W wyniku nowelizacji przepis ten uzyskał brzmienie, obowiązujące także aktualnie. Postanowieniem z 12 października 2004 r. (sygn. K 7/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 100) Trybunał Konstytucyjny umorzył wówczas postępowanie w sprawie wszczętej na podstawie wniosku Rzecznika ze względu na utratę mocy zakwestionowanych przepisów. Ponieważ Rzecznik nie zakwestionował obecnie nowego brzmienia art. 22 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o systemie oświaty, Trybunał nie mógł ocenić konstytucyjności tych przepisów, w brzmieniu obowiązującym po nowelizacji. Trybunał podziela przy tym pogląd Rzecznika, że rozszerzenie kontroli konstytucyjności na treść art. 22 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o systemie oświaty groziłoby – w razie stwierdzenia niekonstytucyjności – poważnymi, samymi w sobie niekonstytucyjnymi konsekwencjami społecznymi, w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 Konstytucji).

2.5. Ograniczając zatem badanie do zakresu wniosku (orzekanie o konstytucyjności rozporządzenia), Trybunał Konstytucyjny zbadał, na ile pojęcia – nawet tak ogólne jak użyte w art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty – mogą stać się podstawą przepisów wykonawczych.

Z samej etymologii słowa „ocenianie” wynika, że jest to proces polegający na porównywaniu efektów pracy z założeniami i określaniu rezultatu tego porównania według jakiejś (względnie obiektywnej) skali. Według § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania, ocenianie osiągnięć edukacyjnych ucznia polega na rozpoznawaniu przez nauczycieli poziomu i postępów w opanowaniu przez ucznia wiadomości i umiejętności w stosunku do wymagań edukacyjnych wynikających z podstawy programowej, określonej w odrębnych przepisach, i realizowanych w szkole programów nauczania uwzględniających tę podstawę. Obok oceniania osiągnięć edukacyjnych, w przepisach rozporządzenia występuje również ocenianie zachowania. Tak pojęte ocenianie jest procesem realizowanym ustawicznie, na bieżąco, w sposób ciągły i powtarzalny. Od oceniania *sensu stricto* odróżnia się klasyfikowanie, które w sensie prawnym polega na ustaleniu, w określonym trybie, ocen klasyfikacyjnych. „Ocena klasyfikacyjna” jest w przepisach omawianego rozporządzenia wyraźnie przeciwstawiona „ocenie bieżącej”, z czego należy wnioskować, że ma ona charakter podsumowujący (zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 219-220).

W świetle tego można podzielić pogląd Rzecznika, że przeliczanie punktów, o którym mowa w § 2 rozporządzenia zmieniającego, nie mieści się w zakresie pojęć użytych w ustawie. Inna konstatacja prowadziłaby nawet do stwierdzenia wzajemnej sprzeczności przepisów rozporządzenia. Przeliczanie punktów nie jest bowiem ani ocenianiem, ani klasyfikowaniem. Jest to proces, który odbywa się – można powiedzieć – na następnym poziomie. Przeliczanie jest bowiem konsekwencją już otrzymanych ocen klasyfikacyjnych i prowadzi do nadania nowej prawnej relewantności egzaminowi, w zakresie nieobjętym procedurą „zdawania egzaminu” w momencie jego przeprowadzenia. Co istotne, inny jest przedmiot „oceniania”, a także „klasyfikowania”, a inny – „przeliczania punktów”. „Ocena i klasyfikacja” odnosi się do czynności zdawania egzaminu maturalnego przez ucznia. Natomiast „przeliczanie punktów” ma za przedmiot rekwizycję już dokonanej oceny i klasyfikacji, co do osób, które nie zdawały egzaminu maturalnego na poziomie podstawowym, lecz jedynie na poziomie rozszerzonym.

W tym sensie należy przyjąć brak stanowiska ustawodawcy w sprawie będącej przedmiotem regulacji kwestionowanego przepisu wykonawczego. Ustawodawca ani takiego procesu nie reguluje, ani nie przewiduje, ani nań nie zezwala. Powoduje to, że § 2

rozporządzenia zmieniającego jest przepisem samoistnie regulującym materię, i to należąca do sfery reżimu konstytucyjnego prawa do nauki. Już więc z tego punktu widzenia zaskarżony przepis rozporządzenia jest wadliwy konstytucyjnie (brak właściwego umocowania w macierzystej ustawie).

2.6. We wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że w kierowanych do niego skargach pojawiają się zarzuty, że wprowadzone w załączniku do rozporządzenia zmieniającego przeliczniki są niesprawiedliwe, a niesprawiedliwość ta może być sprowadzona do jednakowego potraktowania sytuacji nierównych.

Potwierdzają to także pisma od osób mających zdawać maturę w roku 2006/2007, które wpływały do Trybunału Konstytucyjnego w trakcie rozpoznania sprawy. Przyjęty sposób przeliczania prowadzi do absurdu skutku, że osoby, które wybiorą poziom rozszerzony, mogą być w efekcie potraktowane gorzej niż osoby, które będą zdawać poziom podstawowy (zob. także opublikowane w „Gazecie Wyborczej” z 24 października 2006 r. wyniki analizy doktora Dominika Batorskiego z Uniwersytetu Warszawskiego). Ta nieadekwatność skutków wyboru prowadzi więc do dyskryminacji osób, które wybierając zdawanie matury na poziomie rozszerzonym, a więc bardziej ambitnym, mogłyby oczekiwać przynajmniej tego, że nie zostaną potraktowane gorzej niż osoby decydujące się na zdawanie egzaminu na poziomie podstawowym. System ten wywołuje zatem „efekt mrozący” w stosunku do uczniów, którzy wybierając poziom rozszerzony z natury rzeczy chcieliby zdać maturę dzięki własnym zasługom, wynikającym z lepszego i bardziej wszechstronnego przygotowania.

2.7. W całej operacji przeliczenia można się dopatrzeć także „równania w dół”, co jest niezgodne z celem przyjętym wyraźnie w ustawie o systemie oświaty. We wstępie do tej ustawy czytamy, że kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, a szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju. Nie bez znaczenia jest też art. 1 pkt 6 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym system oświaty zapewnia w szczególności opiekę nad uczniami szczególnie uzdolnionymi. Można byłoby zatem oczekiwać, że system zdawania matur będzie sprzyjał wyborowi podwyższonego poziomu egzaminu jako bardziej adekwatnemu do społecznych oczekiwań, wiążących się z celami systemu oświatowego. Ponadto z aksjologią ustawy o systemie oświaty (rozwijanie u młodzieży poczucia odpowiedzialności) nie harmonizuje sytuacja, gdy identyczny rezultat (pomyślne uzyskanie matury) raz uzyskuje się dzięki własnym staraniom i wysiłkowi, a raz – za pomocą zabiegu w postaci wirtualnie zdanej matury na skutek odpowiedniej reklasyfikacji.

2.8. Uzasadniając wprowadzenie § 2 rozporządzenia zmieniającego, Minister Edukacji Narodowej wskazał, że wyniki maturalne są podstawą rekrutacji na studia. Uczelnie nie organizują egzaminów wstępnych obejmujących przedmioty egzaminu maturalnego. Dane na świadectwie mogą być wykorzystane przy rekrutacji w różnych latach, nie tylko w tym roku, w którym odbywał się egzamin. Zdaniem Ministra jest to wystarczająca przesłanka konieczności wpisania na świadectwie dojrzałości wyniku uzyskanego na poziomie rozszerzonym i przeliczonego wyniku na poziomie podstawowym (zob. s. 6 uzasadnienia projektu rozporządzenia zmieniającego). W uzasadnieniu projektu rozporządzenia zmieniającego MEN nie wyjaśnił jednak, dlaczego wybrał taki, a nie inny sposób przeliczenia, co decyduje o zasadności zarzutu arbitralności, i dlaczego treść § 2 dotyczy tylko osób, które otrzymają po raz pierwszy świadectwo dojrzałości w roku szkolnym 2006/2007.

Zajmując stanowisko w niniejszej sprawie, MEN wyjaśnił, że przy wcześniej obowiązujących zasadach egzaminu maturalnego (konieczność zdawania egzaminu na poziomie podstawowym mimo przystępowania do egzaminu na poziomie rozszerzonym) uczelnie mogły podejmować decyzję o braniu pod uwagę przy rekrutacji tylko wyniku egzaminu na poziomie rozszerzonym, ignorując wynik poziomu podstawowego. Zdaniem Ministra takie rozwiązanie było krzywdzące dla tych maturzystów, którzy przy równych z innymi kandydatami wynikach poziomu rozszerzonego mieli wyższe od nich wyniki poziomu podstawowego. Taki argument nie przesądza jednak o konieczności wprowadzenia przelicznika akurat według reguły przyjętej w załączniku do rozporządzenia zmieniającego. Wprost przeciwnie – analiza przyjętego sposobu przeliczania prowadzi do wniosku, że wskazana przez MEN możliwość ewentualnego powstania sytuacji skrzywdzenia części maturzystów staje się jeszcze bardziej realna. Po pierwsze, osoby, które przystąpią do egzaminu na poziomie rozszerzonym, wskutek przeliczenia uzyskają według reguł prawdopodobieństwa gorsze wyniki z poziomu podstawowego, niż w sytuacji gdyby do egzaminu na tym poziomie przystępowały. Po drugie – o ile osoby, które pomyślnie zdały egzamin na poziomie podstawowym, dokonały tego w rzeczywistości, o tyle osoby, które osoby niepomyślnie zdały egzamin na poziomie rozszerzonym, stają się „beneficjentami” przeliczenia niepomyślnego wyniku na skutek konwersji na wirtualnie zdany pomyślnie egzamin na poziomie podstawowym. Ponadto przeliczenie punktów jest automatyczne i odbiera wolność wyboru przez zdającego egzamin co do skutków ewentualnego niekorzystnego wyniku egzaminu zdawanego na poziomie rozszerzonym. Przyjęta konstrukcja nie znajduje dostatecznego usprawiedliwienia na płaszczyźnie konstytucyjnej, a także ustawowej.

2.9. Celem i skutkiem kontroli konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny jest usunięcie z porządku prawnego tych aktów, które są niezgodne z aktami wyższego rzędu. Dla realizacji tego celu (eliminacji kwestionowanego aktu normatywnego z obowiązującego porządku prawnego) wystarczy stwierdzenie niezgodności danego aktu z jednym przepisem aktu normatywnego wyższego rzędu. Zatem potencjalnie do usunięcia z porządku prawnego § 2 rozporządzenia zmieniającego wystarczające byłoby stwierdzenie jego niezgodności z art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty. Ze względu na wskazane wyżej okoliczności – w szczególności stwierdzoną samoistność regulacji rozporządzenia zmieniającego w sferze konstytucyjnego prawa do nauki – w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie mógł pominąć w formule wyroku także art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.10. Jak wyżej wskazano (por. cz. III pkt 2.3 i 2.4.) – wątpliwości konstytucyjne może jednak budzić całość upoważnienia do wydania zakwestionowanego rozporządzenia. To zaś musiałoby w konsekwencji decydować o nielegalności całego rozporządzenia jako opartego na takiej, a nie innej delegacji. Trybunał Konstytucyjny kwestii tej – jako niemieszczącej się w granicach wniosku – nie może jednak rozstrzygnąć w wyroku. Z tej przyczyny jednak Trybunał na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym postanowił wystąpić do Sejmu Rzeczypospolitej z sygnalizacją dotyczącą art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty.

3. Zarzut dotyczący legalności i konstytucyjności § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego (amnestia maturalna).

3.1. Rozporządzenie w sprawie warunków i sposobów oceniania, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie rozporządzenia zmieniającego, stanowiło, że egzamin maturalny zdał:

– w części ustnej – zdający, jeżeli z każdego przedmiotu obowiązkowego otrzymał co najmniej 30% punktów możliwych do uzyskania z egzaminu z danego przedmiotu (z języka obcego nowożytnego, zdawanego jako przedmiot obowiązkowy, jeżeli otrzymał co najmniej 30% punktów możliwych do uzyskania z egzaminu z tego języka na zadeklarowanym poziomie) – § 72 ust. 2 i 3;

– w części pisemnej – zdający, jeżeli z każdego przedmiotu obowiązkowego otrzymał co najmniej 30% punktów możliwych do uzyskania z danego przedmiotu na poziomie podstawowym (absolwent szkoły lub oddziału dwujęzycznego zdał egzamin maturalny w części pisemnej z języka obcego, będącego drugim językiem nauczania, jeżeli otrzymał co najmniej 30% punktów możliwych do uzyskania z tego przedmiotu) – § 94 ust. 2 i 6.

Zgodnie z kwestionowanym § 4 ust. 1 rozporządzenia zmieniającego uznaje się, że zdały egzamin osoby, które zdawały egzamin maturalny po raz pierwszy w roku szkolnym 2004/2005 lub 2005/2006 i z jednego przedmiotu obowiązkowego w części ustnej albo części pisemnej nie spełniły warunków określonych w wymienionych wyżej przepisach, natomiast ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych w części pisemnej na poziomie podstawowym, zaś w części ustnej na wybranym poziomie, uzyskały średnią co najmniej 30% punktów. Ustęp 3 tego przepisu zobowiązał okręgowe komisje egzaminacyjne i dyrektorów szkół do przekazania określonym osobom wystawione w wyniku wejścia w życie tego przepisu świadectwa dojrzałości.

Rzecznik Praw Obywatelskich w *petitum* wniosku kwestionuje zgodność tego przepisu z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy o systemie oświaty oraz z art. 2 i art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji. W uzasadnieniu wskazuje jeszcze art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.2. W stanowisku w niniejszej sprawie oraz w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia zmieniającego Minister Edukacji Narodowej wskazał, że: „W roku 2007 o przyjęcie na studia rywalizować ze sobą mogą kandydaci ze świadectwami z lat 2005, 2006 i 2007. Gdyby rozporządzenie nie regulowało sytuacji osób zdających egzamin maturalny w 2005 i 2006 r., to w roku 2007 zdający w latach 2005 i 2006 nie otrzymaliby świadectwa dojrzałości, choć legitymowałyby się takimi samymi wynikami egzaminu maturalnego jak zdający w roku 2007 (...)”. *Ratio* zaprezentowanej w tym uzasadnieniu przeczą powszechnie znane okoliczności faktyczne tzw. amnestii maturalnej. W momencie jej ogłoszenia rozporządzenie zmieniające nie było jeszcze aktem obowiązującym, nie znane były zatem także nowe warunki zdawania matury w roku szkolnym 2006/2007. Okoliczności te nie są obojętne także dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

3.3. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że Minister Edukacji Narodowej, stanowiąc rozporządzenia jako akty wykonawcze do ustaw, nie dysponuje pełną swobodą w określaniu, kto zdał egzamin maturalny.

Powoływany jako wzorzec kontroli art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy o systemie oświaty posługuje się sformułowaniem „uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego”. Wykładnia gramatyczna tego przepisu nie daje satysfakcjonującego rezultatu, jeżeli chodzi o możliwość zrekonstruowania definicji „zdania egzaminu maturalnego”. Rekonstrukcja takiej definicji (a zatem także określenie ustawowych wymagań egzaminu maturalnego) jest możliwa tylko w oparciu o wykładnię systemową i celowościową. Uwzględnić przy tym trzeba nie tylko wskazany przez Rzecznika art. 9a ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty (przypisujący Centralnej Komisji

Egzaminacyjnej opracowywanie propozycji standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów oraz egzaminów, o których mowa w art. 9 ust. 1, we współpracy w szczególności z zainteresowanymi ministrami, szkołami wyższymi, jednostkami badawczo-rozwojowymi, organizacjami pracodawców i samorządami zawodowymi) i art. 169 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.; dalej: prawo o szkolnictwie wyższym), uzależniający dopuszczenie do odbywania studiów na uczelni od posiadania świadectwa dojrzałości, ale także cel tych ustaw, które wyznaczają kształt systemu oświaty w Polsce. Dopiero w oparciu o tak przeprowadzoną interpretację możliwe jest przyjęcie za Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że zdanie egzaminu maturalnego – na płaszczyźnie systemu określonego ustawowo – oznacza pozytywną ocenę poziomu wykształcenia ogólnego i pozytywny test wiadomości i umiejętności ustalonych w standardach wymagań.

Dodatkowo należy wskazać, że w pojęciu „po zdaniu egzaminu maturalnego” nie mieści się sytuacja, gdy za osobę, która egzamin maturalny zdała, uznaje się taką, która w rzeczywistości pomyślnie takiego egzaminu nie złożyła, lecz którą następnie zaliczono do tej grupy, w wyniku wtórnej operacji przeliczeniowej, dokonanej na wynikach klasyfikacyjnych uzyskanych na podstawie własnych czynności („zdanie egzaminu”) abiturienta.

Przy takich założeniach jest oczywiste, że zaskarżony przepis rozporządzenia zmieniającego obniża ustawowo określone wymagania egzaminu maturalnego, rozumianego jako forma sprawdzenia wykształcenia ogólnego. Akt wykonawczy nabiera tu charakteru samoistnego, zawierając rozwiązania nie tyle „podległe” ustawom, co samodzielnie kształtujące pozycję prawną jednostki. Związek merytoryczny i funkcjonalny rozporządzenia w stosunku do rozwiązań ustawowych zostaje podważony.

3.4. Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia przez § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji, to należy przede wszystkim wskazać, że powszechny i równy dostęp do wykształcenia to elementy proklamowanego w art. 70 ust. 1 Konstytucji prawa do nauki.

Art. 70 Konstytucji zawiera w istocie dwa kompleksy norm. Przepis ten statuuje rozliczne zadania państwa w zakresie oświaty i nauki, z którymi nie wiąże się jednak możliwość skierowania roszczenia o ich wyegzekwowanie na rzecz jednostki. Realizacja tych zadań stanowi natomiast gwarancję instytucjonalną dla podmiotowego prawa do nauki, mającego konstytucyjną genezę i konstytucyjnie regulowane fragmenty reżimu normatywnego, co jest objęte drugim kompleksem norm zawartych w art. 70 Konstytucji. Jako podmiotowe prawo konstytucyjne jest – m.in. – regulowany „powszechny i równy dostęp do wykształcenia” (art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji).

W niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma zasada równego dostępu do wykształcenia – także ze względu na powołanie zasady równości dla uzasadnienia wprowadzonej regulacji. 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.

Paragraf 4 ust. 1 rozporządzenia zmieniającego wprowadził pozorne „zrównanie” sytuacji osób, które mają co najmniej minimalny zasób wiedzy ze wszystkich przedmiotów tzw. obowiązkowych, i sytuacji osób, które wprawdzie nie wykazały się owym

minimalnym zasobem wiedzy, ale wobec których zastosowano mechanizmy przeliczeniowe określone w tym przepisie. Wszystkie te osoby otrzymały świadectwo dojrzałości. Pozorność tego zrównania przejawia się na płaszczyźnie przysługującego wszystkim tym osobom konstytucyjnie gwarantowanego prawa do nauki. Mianowicie te dwie grupy osób różnią się istotnym kryterium posiadanej wiedzy, potwierdzonej w sposób przewidziany przez prawo. Mają one identyczny status osób posiadających świadectwo maturalne, mimo że osoby z jednej grupy zdały maturę w wyniku pomyślnie zdanych przez siebie egzaminów, a osoby z drugiej grupy uzyskały maturę mimo niepomyślnego wyniku egzaminu i następnie konwersji tego wyniku, dzięki następczemu zastosowaniu wobec nich operacji matematycznej, wedle schematu zawartego w zaskarżonym rozporządzeniu.

Jak słusznie wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich, uzasadnieniem dla takiej regulacji nie może być konstytucyjna zasada powszechności dostępu do wykształcenia. Powszechność ta 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 pamiętać, że prawo do nauki musi być postrzegane w kategoriach zarówno dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ile stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym. Powszechne kształcenie stało się najważniejszym motorem rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego we współczesnym świecie. Do największych osiągnięć drugiej połowy dwudziestego wieku zalicza się w Europie powszechność kształcenia na poziomie średnim i wyższym, wyrażającą się stale rosnącym stopniem scholaryzacji (zob. wyrok z 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258). Oczywiście stopień scholaryzacji powinien być skorelowany z odpowiednim poziomem wykształcenia i nie powinien cechować go automatyzm.

3.5. Naruszenie zasady równego dostępu do wykształcenia przez § 4 ust. 1 rozporządzenia zmieniającego następuje także na wskazywanej przez Rzecznika płaszczyźnie dostępu do wykształcenia wyższego. Z art. 169 ust. 1 pkt 1 prawa o szkolnictwie wyższym wynika, że do odbywania studiów w uczelni może być dopuszczona osoba, która ma świadectwo dojrzałości – w wypadku ubiegania się o przyjęcie na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie – oraz spełnia warunki rekrutacji ustalone przez uczelnię. Senat uczelni ustala warunki i tryb rekrutacji oraz formy studiów na poszczególnych kierunkach. Uchwałę podaje się do wiadomości publicznej nie później niż do 31 maja roku poprzedzającego rok akademicki, którego uchwała dotyczy, i przesyła ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego (art. 169 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym). Z art. 169 ust. 3 prawa o szkolnictwie wyższym wynika zaś, że podstawę przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie stanowią wyniki egzaminu maturalnego. Senat uczelni ustala w trybie określonym w art. 169 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym, jakie wyniki egzaminu maturalnego stanowią podstawę

przyjęcia na studia. Uczelnia może za zgodą ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego przeprowadzić dodatkowe egzaminy wstępne, w trybie określonym w ust. 2 art. 169, tylko w wypadku konieczności sprawdzenia wiedzy lub umiejętności niesprawdzanych w trybie egzaminu maturalnego lub gdy osoba ubiegająca się o przyjęcie na studia ma świadectwo dojrzałości uzyskane za granicą. W świetle tych przepisów, a także powszechnie znanych faktów, nowe zasady wydawania świadectw dojrzałości osobom, które zdawały egzamin maturalny w roku szkolnym 2004/2005 lub w roku szkolnym 2005/2006 nie mogły zostać uwzględnione podczas rekrutacji w 2006 r.

Jeżeli chodzi o prognozy na przyszłość, nie bez znaczenia pozostaje okoliczność, wskazana zresztą w uzasadnieniu projektu rozporządzenia przez Ministra Edukacji Narodowej, że proponowane rozwiązanie zostało negatywnie ocenione przez „zdecydowaną większość” uczelni. To zaś spowodowało, że w granicach przysługującej uczelniom swobody określenia warunków ubiegania się o przyjęcie na studia, senaty uczelni – zwłaszcza o renomowanej pozycji – określiły swe preferencje z uszczerbkiem dla osób legitymujących się dokumentem maturalnym uzyskanym na podstawie konwersji przeliczeniowej przewidzianej w rozporządzeniu, zaskarżonym w niniejszej sprawie.

3.6. Nie można tu tracić z pola widzenia dalszych skutków zakwestionowanej regulacji. Przyjęta w rozporządzeniu konstrukcja prowadzi do specyficznej stygmatyzacji osób, które mimo uzyskania niższych niż przyjęte jako podstawowe ocen z egzaminu maturalnego, uzyskują świadectwo dojrzałości. Uczelnie w ramach przyznanych im przez ustawę możliwości określenia warunków rekrutacji mogą preferować osoby, które lepiej zdały egzamin maturalny. Praktyka pokazuje, że najwyższe wymagania są stawiane przez renomowane uczelnie. Skutkiem kwestionowanej regulacji może być zatem sytuacja, w której uczelnie mniej renomowane, skłonne do poprawienia swej ekonomicznej sytuacji, będą rekrutować osoby mające świadectwo dojrzałości uzyskane na zasadach określonych w tej regulacji. Tym samym owa stygmatyzacja dotknie nie tylko te osoby, ale wtórnie – także uczelnie.

3.7. Kolejny zarzut dotyczy naruszenia przez § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego art. 2 Konstytucji w aspekcie naruszenia zasady *lex retro non agit*. Zaskarżona regulacja ma niewątpliwie wsteczne działanie, co przyznaje także resort edukacji. W stosunku do maturzystów dwóch roczników poprzedzających wejście w życie tego rozporządzenia zakwestionowana norma doprowadziła do przekształcenia statusu 53 tysięcy osób, które nie zdały egzaminu maturalnego, w status osób, którym taki egzamin następczo zaliczono. To znaczy, że zakwestionowana norma uregulowała wstecznie (retroaktywnie) zamknięte stany prawne, kończące się ostateczną decyzją indywidualną w kwestii urzędowej kwalifikacji złożenia egzaminu maturalnego wedle przepisów obowiązujących w dacie egzaminu. Zakaz reatroaktywności w zakresie legislacji nie ma charakteru absolutnego na gruncie Konstytucji. Problem dotyczy natomiast tego, czy *ratio* wprowadzenia retroaktywności przemawia za koniecznością odstąpienia od zakazu wstecznego działania prawa.

Argumenty przytoczone w stanowiskach Ministra Edukacji Narodowej i Prokuratora Generalnego jednoznacznie wskazują, że odstąpienie od tego zakazu nie ma podstaw konstytucyjnie legitymowanych. W szczególności – wbrew stanowisku wyrażonemu przez Ministra Edukacji Narodowej w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia zmieniającego – nie można uznać, że to rozwiązanie zostało wprowadzone *in favorem* ochrony praw osób objętych hipotezą zakwestionowanego przepisu. To bowiem, co w ujęciu MEN ma walor ochronny – w rzeczywistości jest darem danajskim; uzyskanie matury w kwestionowanym trybie, ujawnione w jej treści, w trwały sposób

stygmatyzuje osoby, które są jej beneficjentami. Zmniejsza to ich szanse w zakresie wykształcenia akademickiego i dalszej kariery. Nie podobna także zapominać, gdyby nawet chcieć oceniać jako korzyść beneficjentów konwersję matury przez nich niezdanej w maturę zdaną, że wprowadzone rozwiązanie ma także dalsze skutki. Są to skutki negatywne dla systemu prawa oraz osób, które zdały maturę na tak określonych zasadach. Każde bowiem naruszenie zakazu retroaktywności godzi w zasadę zaufania do prawa, mającą swe unormowanie w art. 2 Konstytucji. Dlatego ewentualne wprowadzenie retroaktywności może się dokonać jedynie wówczas, gdy za nim przemawiają ważne racje – co istotne – także o konstytucyjnym charakterze. To też przekonanie o celowości czy potrzebie retroaktywności, czy tylko o „pożytku” lub „korzyści” płynących z takiego rozwiązania normatywnego, nie wystarcza. Konieczne jest wykazanie racji konstytucyjnych przemawiających za takim rozwiązaniem i równoważącym negatywne skutki retroaktywności. Ich istnienia jednak nie wykazano w stanowiskach MEN i Prokuratora Generalnego. Stanowiska te sprowadzają się bowiem do twierdzenia, że nie zachodzi w tym wypadku niedozwolona retroaktywność prawa, ponieważ można dokonywać wstecznych regulacji, gdy przynoszą one tylko pozytywne skutki. Zdaniem MEN i Prokuratora Generalnego amnestia maturalna jest czystym zyskiem dla osób nią objętych. W rzeczywistości jednak ani nie wystarcza samo wykazanie pozytywnych skutków (konieczność wykazania racji konstytucyjnych przemawiających za przełamaniem zakazu retroaktywności), ani na tle sprawy bynajmniej nie wykazano, że wprowadzone rozwiązanie niesie w przeważającej mierze skutki pozytywne.

Negatywne skutki kontrolowanego przepisu wobec maturzystów pozytywnie sklasyfikowanych wedle nowych zasad wyrażają się w deprecjacji osobistego wysiłku włożonego w zdanie egzaminu maturalnego, i to wszystkich abiturientów.

Z tych więc przyczyn nie jest dopuszczalne rozumowanie (tak MEN) polegające na dopatrywaniu się w kwestionowanej zmianie rozporządzenia wyłącznie kreowania skutków pozytywnych, co miałyby uzasadniać dopuszczalność rezygnacji na tym odcinku z rygorów zasady nieretroaktywności prawa. Rozumowanie MEN oparte jest bowiem na założeniu, że „uzyskanie matury” w wyniku pomyślnie zdanego egzaminu, dzięki własnym umiejętnościom oraz wysiłkowi, i uzyskanie konwersji przeliczeniowej – są sobie równoważne, a zatem, że obojętny jest sposób „uzyskania matury”, natomiast sam fakt uzyskania dokumentu zaświadczonego dojrzałość musi być uznawany za „korzyść” dla uzyskującego.

Jest to założenie błędne i aksjologicznie naganne. Błądność założenia ujawnia się w tym, że beneficjentów matury uzyskanej w wirtualny sposób uczelnie będą traktowały gorzej, jako mniej pożądanym kandydatów na studentów. Naganność aksjologiczna tego założenia wyraża się w fakcie, że „amnestia maturalna” umniejsza wartość osobistego wysiłku i zaangażowania w przygotowanie do egzaminów, a także uczy, że nierówność (zarówno pomyślny, jak i niepomyślny wynik egzaminu maturalnego) może prowadzić do identycznego urzędowego skutku (uzyskanie dokumentu zaświadczonego o zdaniu matury).

3.8. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego jest niezgodny z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b-f ustawy o systemie oświaty, z art. 2 i art. 70 ust. 4 Konstytucji.

4. Zarzut dotyczący legalności i konstytucyjności § 97 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania.

4.1. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował § 97 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 24 rozporządzenia zmieniającego. Przepis ten wprowadza wyjątek od zasady przyjętej w jego ust. 1, zgodnie z którym zdający zdał egzamin maturalny, jeżeli w części ustnej i części pisemnej ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych uzyskał wynik określony w § 72 ust. 2 i 3 oraz § 94 ust. 2 i 6. Stanowi on, że zdający zdał egzamin maturalny, jeżeli z jednego przedmiotu obowiązkowego, w części ustnej albo części pisemnej, nie spełnił warunków, o których mowa w ust. 1, ale ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych w części ustnej i części pisemnej uzyskał średnią co najmniej 30% punktów.

Przepis ten – tak samo jak wcześniej analizowany § 4 ust. 1 rozporządzenia zmieniającego – obniża wymagania konieczne do uzyskania świadectwa dojrzałości. Argumenty przemawiające za uznaniem nielegalności i niekonstytucyjności § 4 ust. 1 rozporządzenia zmieniającego zachowują aktualność także co do tego przepisu.

Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę, że – inaczej niż § 4 ust. 1 rozporządzenia zmieniającego – badany przepis jest pomyślany jako rozwiązanie trwałe. Tym samym – w sposób jeszcze bardziej wyraźny prowadzi do dysonansu treści przyjętych rozwiązań. Formalnie będąc wyjątkiem od zasady, materialnie zmienia samą zasadę dotyczącą wymagań niezbędnych do uzyskania świadectwa dojrzałości. Rozwiązanie to, jeszcze bardziej niż w wypadku przyjętego w § 4 ust. 1 rozporządzenia zmieniającego, uwidacznia niepożądane oderwanie możliwości otrzymania świadectwa dojrzałości od uzyskanych wyników i podkreśla wirtualny charakter uzyskania pomyślnego wyniku egzaminu.

4.2. Minister Edukacji Narodowej w swym stanowisku oraz uzasadnieniu do projektu rozporządzenia zmieniającego wyjaśnił, że w pierwszych latach obowiązywania zasady, zgodnie z którą maturzysta wybierający poziom rozszerzony nie zdaje wcześniej poziomu podstawowego, powinny funkcjonować rozwiązania łagodzące skutki tego, że dla dużej części populacji zdających zadania poziomu rozszerzonego mogą okazać się zbyt trudne. Zdaniem Ministra rozwiązanie to powinno zachęcać maturzystów do podejmowania decyzji o wyborze poziomu rozszerzonego, mimo ryzyka niezdania na tym poziomie.

Minister Edukacji Narodowej wskazał, że wprowadzenie omawianej zmiany warunku zdania matury należy traktować jako swego rodzaju przejściową osłonę towarzyszącą wprowadzeniu regulacji mogących znacznie utrudnić uzyskanie świadectwa dojrzałości. Jednocześnie wyjaśnił, że: „funkcjonowanie [tego rozwiązania] będzie systematycznie monitorowane i oceniane. Przewiduje się również prowadzenie konsultacji z zainteresowanymi środowiskami, w wyniku których zostanie podjęte rozstrzygnięcie, czy omawiane rozwiązanie będzie stosowane jedynie przez najbliższe 2-3 lata, czy też dłużej, lub też czy stopniowo będzie się powracać do dotychczasowego warunku”. Ta – zakładana – przejściowość regulacji nie znalazła formalnego wyrazu w konstrukcji kwestionowanego § 97 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania, ani w przepisach związkowych czy przejściowych. Rodzi to problem przewidywalności skutków obowiązującego prawa, a także oceny, jakiej w rzeczywistości grupy osób rozwiązanie to będzie dotyczyć.

Wskazane wcześniej powszechnie znane okoliczności wprowadzenia w życie rozporządzenia zmieniającego uprawniają do przypuszczenia, że potrzeba zmiany treści § 97 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania miała charakter wtórny wobec tzw. „amnestii maturalnej”. Incydentalna regulacja przyjęta w § 4 ust. 1 rozporządzenia zmieniającego straciła tym samym swój „wyjątkowy” charakter. Nowa treść § 97 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania stworzyła możliwość promowania kolejnych roczników maturzystów, którzy znajdują się w prawie identycznej sytuacji jak maturzyści z roku szkolnego 2005/2006.

5. Zarzut dotyczący wejścia w życie określonych przepisów rozporządzenia zmieniającego.

5.1. Kolejny zarzut dotyczy daty wejścia w życie przepisów rozporządzenia zmieniającego, które zmieniają dotychczasowe zasady przeprowadzania egzaminu maturalnego. Są to § 1 pkt 7-25. Zarzuty Rzecznika dotyczą tylko § 1 pkt 8-17 i pkt 19-25, gdyż § 5 rozporządzenia zmieniającego określa datę ich wejścia w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia rozporządzenia zmieniającego, tj. 22 września 2006 r. Pozostałe punkty, tj. pkt 7 i 18 § 1, wchodzi w życie 1 września 2008 r.

Główna zmiana dotyczy wprowadzenia konieczności wyboru zdawania egzaminu maturalnego na poziomie podstawowym lub na poziomie rozszerzonym. Zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wejściem w życie rozporządzenia zmieniającego maturzysta, który wybrał poziom rozszerzony, zdawał także egzamin na poziomie podstawowym decydującym o zdaniu matury. Według nowych zasad maturzyści, którzy do 20 grudnia zadeklarują zdawanie egzaminu na poziomie rozszerzonym, będą mogli przystąpić do zdawania egzaminu jedynie na tym poziomie.

Już w tym miejscu należy wyraźnie zaznaczyć, że przedmiotem orzeczenia Trybunału nie jest treść przepisów zmienionych w wyniku wejścia w życie § 1 pkt 8-17 i pkt 19-25, ale § 5 rozporządzenia zmieniającego w zakresie, w jakim określa datę wejścia w życie tych przepisów zmieniających.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich takie określenie daty wejścia w życie kwestionowanych przepisów nastąpiło w czasie już rozpoczętego cyklu edukacyjnego i doprowadziło do naruszenia „interesów w toku” (art. 2 Konstytucji).

5.2. Jeżeli chodzi o znaczenie zasady ochrony „interesów toku”, to można mówić o utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Zasada ta jest analizowana na tle ogólniejszej zasady zaufania obywatela do państwa i prawa, która opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swym postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, oraz oczekiwania, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Przewidywalność działań organów państwa zapewnia bezpieczeństwo prawne jednostki (związane z pewnością prawa), a także umożliwia prognozowanie działań własnych.

Trybunał Konstytucyjny zwracał w swym orzecznictwie uwagę, że bezpieczeństwo prawne może pozostawać w kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi. Badając zgodność aktów normatywnych z zasadą zaufania jednostki do państwa i prawa, należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione.

Nakaz ochrony zaufania do państwa i prawa implikuje w szczególności obowiązek poszanowania praw nabytych oraz interesów w toku. Zasada ochrony interesów w toku zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. Zasada ta nie ma charakteru bezwzględного. Obowiązek ten ma jednak bardziej kategoryczny charakter, jeżeli prawodawca wyznaczył pewne ramy czasowe, w których miało być możliwe prowadzenie określonych przedsięwzięć według z góry ustalonych reguł. Chodzi tutaj o sytuacje, w których: 1) przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy dla realizowania

określonych przedsięwzięć; 2) dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie; 3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danej regulacji (zob. w szczególności wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64, s. 450). Przy czym można ogólnie powiedzieć, że interesy w toku podlegają bardziej intensywnej ochronie, jeżeli prawodawca ustanowił regulacje prawne dotyczące ściśle określonych rodzajów przedsięwzięć.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w swym orzecznictwie, że co do sytuacji prawnych niemających charakteru praw podmiotowych znajduje także zastosowanie bardziej ogólna zasada ochrony zaufania do państwa i prawa. Istnienie praw podmiotowych lub interesów w toku ma natomiast znaczenie dla intensywności ochrony konstytucyjnej i oceny dopuszczalności zmian prawa.

5.3. Oceniając konstytucyjność § 5 rozporządzenia zmieniającego w zakresie, w jakim określa datę wejścia w życie przepisów zmieniających zasady przeprowadzania egzaminu maturalnego na 22 września 2006 r., należy rozstrzygnąć kwestię, czy sytuacja osób, których zmiana będzie dotyczyć, mieści się w zakresie usprawiedliwionych interesów w toku, a jeżeli tak, to czy istniały legitymowane konstytucyjnie cele przemawiające za koniecznością takiego, a nie innego określenia daty wejścia w życie tych przepisów.

Jeżeli chodzi o osoby przygotowujące się do zdania egzaminu dojrzałości, to nie ulega wątpliwości, że realizują one przysługujące im konstytucyjne prawo do nauki. Są w trakcie ściśle określonego przez przepisy ustawy o systemie oświaty procesu edukacyjnego. Edukacja w szkole ponadgimnazjalnej z założenia samego ustawodawcy ma na celu przygotowanie do zdania egzaminu dojrzałości i uzyskania świadectwa dojrzałości, co ma umożliwić dalsze kształcenie na poziomie szkoły wyższej. Trzeba mieć tu na względzie także założenia stosunkowo niedawnej reformy systemu oświaty.

Zgodnie z art. 63 ustawy o systemie oświaty rok szkolny we wszystkich szkołach i placówkach rozpoczyna się 1 września każdego roku. Z tym dniem dla osób rozpoczynających ostatni rok szkolny w ramach szkół ponadgimnazjalnych, których ukończenie jest warunkiem uzyskania świadectwa dojrzałości (art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty), rozpoczyna się ostatni etap przygotowania do egzaminu maturalnego. Osoby te już co najmniej przez dwa lata przygotowywane były według określonych podstaw programowych, dostosowanych do wymagań egzaminu maturalnego. Zmiana tych wymagań na ostatnim etapie przygotowań jest niewątpliwie zaskoczeniem dla tych osób.

Co więcej, nawet powszechnie znana zapowiedź takich zmian nie może być traktowana jako wystarczająca dla zabezpieczenia tak określonych interesów w toku. Wystarczy zaznaczyć, że zgodnie z § 58 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania informator, przygotowany przez Centralną Komisję Egzaminacyjną, zawierający w szczególności opis zakresu egzaminu maturalnego z danego przedmiotu oraz kryteriów oceniania i form przeprowadzania egzaminu maturalnego, a także przykładowe zestawy zadań egzaminacyjnych, jest ogłaszany nie później niż do 1 września roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym jest przeprowadzany egzamin maturalny. Ze względu na określoną w § 5 datę wejścia w życie poszczególnych przepisów rozporządzenia zmieniającego, informator dla osób zdających maturę w roku 2007 nie mógł być ogłoszony w tak określonym terminie. Należy to także postrzegać na płaszczyźnie właściwej realizacji prawa do informacji.

Nie można także tracić z pola widzenia faktu, że przygotowanie do egzaminu dojrzałości to nie tylko możliwość zapoznania się z opisem zakresu egzaminu, ale także dostosowanie do tego programu nauczania, co jest procesem wymagającym czasu.

Ważkie znaczenie ma także to, że zgodnie z § 59 ust. 2 w związku z ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania zdający, który zamierza przystąpić do egzaminu maturalnego, składa pisemną deklarację dotyczącą wyboru między innymi poziomu egzaminu maturalnego w części ustnej z języka obcego nowożytnego zdawanego jako przedmiot obowiązkowy oraz w części pisemnej z przedmiotów zdawanych jako obowiązkowe – wstępną nie później niż do 30 września, a ostateczną deklarację nie później niż do 20 grudnia roku szkolnego, w którym zamierza przystąpić do egzaminu maturalnego. A zatem – termin podjęcia decyzji co do sposobu zdawania matury na nowych zasadach jest jeszcze krótszy.

Kwestionowaną regulację trzeba także widzieć w perspektywie tego, że w ostatnich latach system kształcenia ponadgimnazjalnego i egzaminu maturalnego podlegał ewolucji, zmierzającej do zasadniczej zmiany charakteru i celu egzaminu maturalnego. System ten nie powinien być bez dostatecznego uzasadnienia destabilizowany. Trzeba to także widzieć przez pryzmat – podkreślonego we wstępie do ustawy o systemie oświaty – wspólnego dobra całego społeczeństwa.

Ministerstwo Edukacji Narodowej nie uzasadniło – co do zasady – decyzji o wprowadzeniu nowych zasad matury już w 2007 r. Na pewno nie jest tu wystarczającym argumentem dążenie do skrócenia czasu przeprowadzania egzaminu maturalnego, skrócenie czasu oczekiwania na wynik matury czy uproszczenie procedur z tym związanych.

Oznacza to, że § 5 w zakresie, w jakim określa datę wejścia w życie § 1 pkt 8-17 i pkt 19-25 rozporządzenia zmieniającego, narusza art. 2 Konstytucji.

6. Odroczenie wejścia w życie wyroku Trybunału i jego skutki.

6.1. Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niż dzień ogłoszenia wyroku Trybunału, stwierdzającego niezgodność tego aktu z aktem wyższego rzędu. Jeżeli chodzi o akt normatywny inny niż ustawa, termin ten nie może przekraczać dwunastu miesięcy. Instytucja odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwarza możliwość złagodzenia skutków usunięcia z porządku prawnego przepisów uznanych za niezgodne z przepisami mającymi wyższą rangę w hierarchii. W rozważanym wypadku odroczenie wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest dyktowane przekonaniem, że nie należy kolejny raz narażać osób, które przygotowują się do matury w roku 2007 r., na zmianę reguł gry w czasie, gdy biegnie kalendarz maturalny.

6.2. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne odroczenie terminu wejścia w życie wyroku, mając jednocześnie świadomość, że nie jest to instrument wystarczający do zapewnienia ochrony praw osób i innych podmiotów, których dotyczy regulacja zakwestionowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Nawet bowiem usunięcie z systemu prawnego zakwestionowanych norm nie doprowadzi co do cofnięcia skutków ich obowiązywania (amnestia maturalna). Poza odroczeniem Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje jednak w ramach swych kompetencji innym środkiem oddziaływania na obowiązujący stan prawny. Instrument ten powoduje, że legislator uzyskuje szansę zmiany stanu prawnego mocą aktu wydanego w okresie odroczenia. Uchybienia decydujące o niekonstytucyjności zaskarżonych norm (niedostatek prawnej podstawy; uchybienia procesu stanowienia prawa: w zakresie operowania *vacatio legis*, retroaktywność wprowadzanych zmian) sugerowałyby eliminację niekonstytucyjnych norm od samego początku ich wejścia w życie. Jednak mając na uwadze, że taka eliminacja sama w sobie spowodowałaby dalsze negatywne konstytucyjne skutki,

Trybunał zdecydował skorzystać z możliwości wskazanej w art. 190 ust. 3 Konstytucji. W tej sytuacji, jeśli ustawodawca wykorzysta okres odroczenia, aby przygotować nowe przepisy, to derogacja przepisów uznanych za niekonstytucyjne nastąpi na podstawie działania ustawodawcy pozytywnego, nie będzie zaś bezpośrednim skutkiem orzeczenia Trybunału. Gdyby jednak okres odroczenia upłynął bezskutecznie, wówczas nadejście końca terminu oznaczonego w wyroku Trybunału spowoduje eliminację niekonstytucyjnych norm z systemu prawa, ze skutkiem właściwym dla wady, jaka spowodowała niekonstytucyjność.

6.3. Wybór najdłuższego z możliwych w odniesieniu do rozporządzenia terminu odroczenia (12 miesięcy) był podyktowany zamiarem ułatwienia dopasowania do kalendarza maturalnego wejścia w życie nowych przepisów. Należy z naciskiem podkreślić, że błędem normodawcy byłoby założenie, że w czasie biegu terminu odroczenia przysługuje mu immunitet usprawiedliwiający bezczynność. Co więcej konieczna zmiana powinna nastąpić tak szybko, jak jest to możliwe, bez wyczekiwania końca 12-miesięcznego terminu odroczenia. Do momentu wejścia w życie tej zmiany maturzyści będą bowiem pozostawać w stanie niepewności co do ich przyszłej sytuacji, mając uzasadnione prawo przypuszczać, że sytuacja ta ulegnie zmianie.

6.4. Jako tzw. ustawodawca negatywny, Trybunał nie może odwrócić skutków już zaistniałych w wyniku wejścia w życie i stosowania określonych regulacji. To do podmiotów stanowiących prawo należy takie ukształtowanie przyszłego stanu prawnego, który będzie zgodny ze standardem konstytucyjnym i który w maksymalny sposób będzie sprzyjał przywróceniu konstytucyjności, a także w pewnej mierze przynajmniej złagodzeniu skutków obowiązywania niekonstytucyjnego aktu. Organ zobowiązany do przygotowania przepisów zastępujących normy uznane za niekonstytucyjne ma także obowiązek (przez odpowiednie merytoryczne ukształtowanie przepisów zastępujących niekonstytucyjne rozwiązanie, przez stosowne operowanie przepisami przejściowymi, przez – być może – wykorzystanie instrumentów partycypacyjnych przy stanowieniu prawa) doprowadzenia do minimalizacji skutków uprzedniego wprowadzenia niekonstytucyjnych przepisów.

6.5. Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów dotyczących maturzystów, którzy uzyskali świadectwo dojrzałości w roku szkolnym 2004/2005 i roku szkolnym 2005/2006 nie prowadzi do nieważności świadectw uzyskanych na podstawie tych przepisów. Dlatego właśnie Trybunał posłużył się instrumentem odroczenia skutków wejścia w życie wyroku Trybunału. Przyjęcie odmiennego rozwiązania prowadziłoby do wtórnej niekonstytucyjności i ponownego naruszenia praw tych osób. Trybunał Konstytucyjny zdaje sobie sprawę, że negatywnych skutków stygmatyzacji wywołanej przez działanie amnestii maturalnej nie da się odwrócić. Nie znaczy to jednak, że podmiot stanowiący prawo nie może już regulować w inny sposób sytuacji tych osób, aby zmniejszyć skutki ich stygmatyzacji na skutek amnestii maturalnej, o ile będzie przestrzegał zasad i wartości Konstytucji.

6.6. Minister Edukacji Narodowej w stanowisku zajęтым w niniejszej sprawie zgłasza jako dodatkowy argument mający przemawiać za niestwierdzeniem niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów znaczne skutki finansowe tego rodzaju orzeczenia Trybunału. Pogląd ten jest fałszywy. Po pierwsze, znaczne koszty mogłyby powstać, gdyby stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów rozporządzenia wiązało się z koniecznością przeprowadzenia dodatkowych egzaminów maturalnych,

przeprowadzeniem ich w innym terminie niż zaplanowany albo z koniecznością powtórzenia egzaminów już przeprowadzonych. Żadna z tych okoliczności nie występuje jako skutek niniejszego orzeczenia, a to z uwagi na odroczenie daty utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów. Gdyby jednak termin odroczenia upłynął bezskutecznie i normodawca nie podjął działań, sytuacja może ulegać zmianie. Za to jednak ponosi odpowiedzialność organ zobowiązany do przygotowania zmiany prawa w okresie odroczenia. Po drugie, już w momencie wprowadzania zmian zgłaszano zastrzeżenia co do ich konstytucyjności i zastrzeżenia te były znane MEN, co wynika m.in. ze stanowiska MEN zajętego w niniejszej sprawie. Rzecznik Praw Obywatelskich (o czym była mowa na rozprawie) zwracał na to uwagę, i to zarówno MEN, jak i Prezesa Rady Ministrów, nie uzyskując odpowiedzi na swe wystąpienia. Nawet perspektywa daleko idących skutków i kosztów zmian wówczas nie skłoniła do przeprowadzenia konsultacji, analiz i odpowiednich symulacji. Jeżeli zatem jakieś skutki finansowe stwierdzenia niekonstytucyjności w przyszłości wystąpią, to mają one pierwotne źródło w tych właśnie okolicznościach.

6.7. W okresie odroczenia wejścia w życie orzeczenia Trybunału bezpośredni skutek prawny orzeczenia sprowadza się na tle niniejszej sprawy do oceny, że doszło do naruszenia konstytucyjnych standardów w zakresie stanowienia prawa.

Przepisy uznane za niekonstytucyjne w niniejszym orzeczeniu zostały wprowadzone do porządku prawnego mimo publicznie wyrażanych poważnych wątpliwości, także natury konstytucyjnej, zgłaszanych przez różne podmioty już w momencie przygotowywania projektu zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania. Domniemanie konstytucyjności, ostatecznie obalone z chwilą ogłoszenia niniejszego orzeczenia, wcześniej było już zatem kwestionowane. Nie można więc twierdzić, że naruszenie Konstytucji w wyniku wydania zaskarżonych przepisów było skutkiem ubocznym, którego organ wydający rozporządzenie nie przewidywał i z którego nastąpieniem nie mógł się liczyć. Organ wykonawczy w świadomy sposób dążył do specyficznego zalegalizowania podjętej decyzji o tzw. amnestii maturalnej, nie poprzestając na przyjęciu kontrowersyjnego jednorazowego rozwiązania, ale rozciągając jego działanie i skutki w czasie. To w konsekwencji doprowadziło do multiplikacji naruszeń porządku konstytucyjnego. Jest to tym bardziej naganne, że już w momencie przygotowywania tych przepisów było oczywiste, że ewentualne stwierdzenie ich niekonstytucyjności, w trybie przewidzianym w polskim porządku prawnym, nie będzie mogło doprowadzić do niwelacji skutków takiej decyzji. Nawet bowiem art. 77 ust. 1 Konstytucji (odpowiedzialność za bezprawie legislacyjne) nie jest tu odpowiednim instrumentem do naprawienia dokonanych już naruszeń. Dlatego to na organie, który wydał kwestionowane rozporządzenie, spoczywa pełna odpowiedzialność za dokonane naruszenia, konstytucyjna i polityczna.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.