

Wyrok z dnia 2 grudnia 1999 r.

III RN 108/99

Przed wydaniem decyzji w sprawie o przyjęcie na pierwszy rok studiów medycznych należy stronie umożliwić zajęcie stanowiska co do opinii biegłego w przedmiocie oceny jednoznaczności pytań egzaminacyjnych.

Przewodniczący: SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 2 grudnia 1999 r. sprawy ze skargi Małgorzaty R. na decyzję Rektora Akademii Medycznej w W. w przedmiocie nieprzyjęcia na I rok studiów w Akademii Medycznej w W., na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 10 marca 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu.

U z a s a d n i e

Decyzją z dnia 6 lipca 1998 r. [...] – Wydziałowa Komisja Rekrutacyjna Wydziału Lekarskiego Akademii Medycznej w W. stwierdziła, że w wyniku postępowania rekrutacyjnego na rok akademicki 1998/99 Małgorzata R. otrzymała za egzamin testowy 77 punktów. Minimalna liczba punktów kwalifikująca kandydata na I rok studiów Wydziału Lekarskiego – Oddziału Stomatologii Akademii Medycznej w W. w roku akademickim 1998/99 wynosi 78 punktów. Ze względu na brak wymaganej liczby punktów w postępowaniu rekrutacyjnym nie została przyjęta na I rok studiów.

Decyzją z dnia 14 października 1998 r. [...] – Rektor Akademii Medycznej w W. utrzymał w mocy powyższą decyzję. Podtrzymał też argumentację organu pierwszej instancji. Dodał, że zespół ekspertów nie miał zastrzeżeń do pytania 7, 13 i 16 z biologii i nr 48 z chemii.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 10 marca 1999 r. [...] oddalił skargę. W ocenie Sądu, trafnie organy Uczelni

uznały, że materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia w sprawie stanowią przepisy ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) oraz powołany statut i uchwała Senatu uczelni. Oznacza to, że zakres kontroli Sądu administracyjnego zaskarżonych decyzji organów uczelni wyższych w przedmiocie przyjęcia kandydata na studia jest ograniczony i sprowadza się zasadniczo do oceny zgodności z prawem warunków przyjmowania na studia, ustalonych przez władze uczelni wyższych oraz kontroli przebiegu egzaminu z ustalonym regulaminem i przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

W regulaminie egzaminu wstępnego na pierwszy rok studiów na kierunek ogólnolekarski i stomatologiczny, który doręczony został skarżącej, przyjęto ściśle określony system punktowy oceny odpowiedzi na pytania i numeryczny wynik uzyskania punktów kwalifikujący przyjęcie lub nieprzyjęcie na studia. W treści regulaminu nie przewidziano żadnych rzeczowych przesłanek, które przewidywały odstępstwa od powyższego punktowego systemu kwalifikowania kandydata na studia. Tak ustalona przez władze uczelni zasada kwalifikowania kandydata na studia w tym postępowaniu nie może być, w ocenie Sądu, podważana. W konsekwencji tego uzyskane przez skarżącą 77 punkty nie mogły uzasadniać zakwalifikowania na studia wyższe, skoro minimalna liczba uzyskanych punktów przesądzająca o przyjęciu na studia wyniosła 78.

Nie można także zgodzić się, twierdzi Sąd, z podstawowym zarzutem skargi, że gdyby pytanie zostało inaczej sformułowane, wówczas skarżąca udzieliłaby odpowiedzi poprawnej, a przez to otrzymałaby większą ilość punktów. Ustalenie treści pytań, zakresu ich trudności i odpowiedzi – nie podlega ocenie Kodeksu postępowania administracyjnego, a to oznacza, że uchylone jest spod kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten nie może badać ani poprawności sformułowań pytań, ani ich stopnia trudności, nawet gdyby ich zakwestionowanie przybrało postać konkretnego zarzutu. Zbadanie natomiast takich zarzutów należy do obowiązków Uczelnianej Komisji Rekrutacyjnej, która może w tym celu posługiwać się różnymi środkami dowodowymi, co też uczyniono w przedmiotowej sprawie, zasięgając opinii recenzentów z biologii.

W ocenie Sądu, organy uczelni wywiązały się z tak określonych powinności, skoro po złożonym odwołaniu opinię wyżej wymienioną uzyskały od uprawnionych osób. W ocenie Sądu, opinia jest jasna, logiczna i przekonywająca, trudno ją zasadnie kwestionować, choć skarżąca niewątpliwie ze swojego punktu widzenia uznaje ją

za krzywdzącą. Powołane w skardze opinie nie eliminują w efekcie treści opinii powołanej przez organ drugiej instancji.

Powyższy wyrok zaskarżył Rzecznik Praw Obywatelskich rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił naruszenie prawa przez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest poza sporem, że sprawowana przez Naczelną Sąd Administracyjny kontrola decyzji administracyjnych o odmowie przyjęcia na studia w szkole wyższej dotyczy zgodności z prawem postępowania decyzyjnego uprawnionych organów, natomiast nie obejmuje poprawności pytań egzaminacyjnych. Judykatura przyjmuje, iż ocena wadliwie sformułowanego pytania będzie wymagać wiadomości specjalnych i przy powstaniu tego rodzaju zastrzeżeń będzie niezbędnym dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z biegłego. Biegłym może być recenzent Krajowej Rady Egzaminatorów Medycznych, jeżeli nie uczestniczył w czynnościach opracowania i zatwierdzenia zestawów testowych pytań egzaminacyjnych i brak jest również innych szczególnych zastrzeżeń co do jego obiektywizmu (wyrok NSA z dnia 22 lutego 1994 r., SA/Wr 2059/93, nie publikowany). Sposób przeprowadzenia dowodu z biegłego jest zatem czynnością, której legalność może być przedmiotem oceny Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wprawdzie w przedmiotowej sprawie wypowiedzieli się recenzenci, jednakże nie wiadomo, czy występowali oni w charakterze biegłych oraz czy zachowali wymogi obiektywności, nie uczestnicząc w czynnościach opracowania lub zatwierdzania zestawów testowych pytań. Dokonana przez właściwe organy Akademii Medycznej ocena prawidłowości pytania kwestionowanego przez skarżącą, powołująca się na brak zastrzeżeń ze strony recenzentów, nie może być zatem oceniana jako działanie zgodne z zasadą prawdy obiektywnej sformułowanej w art. 7 KPA.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie można także uznać za zgodne z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym (art. 10 KPA) powiadomienie Małgorzaty R. po wydaniu ostatecznej decyzji o orzeczeniu ekspertów opiniujących jej zastrzeżenia do pytania egzaminacyjnego oraz ograniczenie się Rektora Akademii Medycznej do poinformowania jej w uzasadnieniu decyzji ostatecznej o tym, kiedy, gdzie i na jakich warunkach może się zapoznać z orzeczeniem ekspertów. Opinia ta nie mogła być wykorzystana jako dowód prawidłowości kwestionowa-

nego pytania, skoro nie stworzono stronie możliwości wypowiedzenia się co do treści tej opinii.

Wskazane powyżej działania organów Akademii mogą i powinny być ocenione jako naruszenie przepisów prawa określających sposób prowadzenia postępowania dowodowego, a zwłaszcza art. 81 KPA. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, charakter i znaczenie tych uchybień są na tyle znaczące, iż mają istotny wpływ na wynik, w związku z czym NSA, orzekając w sprawie, powinien na zasadzie art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o NSA uchylić zaskarżoną decyzję.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rzecznik Praw Obywatelskich trafnie zarzuca zaskarżonemu wyrokowi rażące naruszenie art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), bowiem działania organów Akademii Medycznej w W. w postępowaniu kwalifikacyjnym w sprawie przyjęcia skarżącej na pierwszy rok studiów na Wydziale Lekarskim naruszały przepisy art. 7, 10 i 81 Kodeksu postępowania administracyjnego, co zobowiązywało Naczelnny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu do uchylenia zaskarżonej decyzji.

Rozstrzygnięcie sprawy wymaga rozważenia kwestii zakresu i granic sądowej kontroli postępowania w sprawie przyjęcia na pierwszy rok studiów. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtował się zaaprobowany przez doktrynę pogląd, że właściwość tego Sądu ogranicza się do badania zgodności z prawem decyzji administracyjnych, którymi są rozstrzygnięcia o przyjęciu lub odmowie przyjęcia na pierwszy rok studiów. Nie mogą być natomiast podważane w tym trybie oceny kwalifikacyjne będące rezultatem oceniania wiadomości kandydata (wyrok NSA z dnia 16 stycznia 1985 r., SA/Wr 645/84, OSP 1986 nr 2, poz. 25; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1994 r., I SA 1636/ 94, ONSA 1995 nr 4, poz. 176). Naczelnny Sąd Administracyjny przyjmował również, że kontrola decyzji administracyjnych o odmowie przyjęcia na studia dotyczy zgodności z prawem postępowania decyzyjnego uprawnionych organów, nie dotyczy zaś poprawności pytań egzaminacyjnych (wyrok NSA z dnia 31 stycznia 1994 r., SA/Wr 1769/93, Wokanda 1994 nr 6, s. 37), by w wyroku z dnia 26 marca 1993 r., SA/Wr 1287/92 (ONSA 1993 nr 4, poz. 111) stwierdzić, że przedmiotem zarzutu w toku weryfikacji decyzji odmawiającej przyjęcia na studia

wyższe może być także naruszenie uchwały właściwego organu uczelni, według której treść pytań egzaminacyjnych powinna być objęta programem nauczania w szkołach średnich. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd stwierdził między innymi, że „ponieważ w świetle regulacji prawnej dotyczącej egzaminów wstępnych (...) zadania testowe nie mogą wykraczać poza program szkoły średniej, to wprowadzenie takiego zadania do testu egzaminacyjnego i pozbawienie kandydata punktu za brak prawidłowej odpowiedzi, w sytuacji, gdy do uzyskania liczby punktów gwarantujących przyjęcie na studia zabrakło tylko jednego punktu jest – gdy się uwzględni sposób wypełniania limitu miejsc (konkurs punktów) naruszeniem prawa materialnego w toku postępowania rekrutacyjnego mającym wpływ na wynik sprawy.”

W rozpoznawanej sprawie skarżąca kwestionowała poprawność pytania egzaminacyjnego z biologii, zarzucając, że jest sformułowane niejednoznacznie i zarzut ten ponowiła w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który skargę tę oddalił, stwierdzając, że „ustalenie treści pytań, zakresu ich trudności, odpowiedzi – nie podlega ocenie Kodeksu postępowania administracyjnego, a co oznacza, że uchylone jest spod kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten nie może badać ani poprawności sformułowania pytań, ich stopnia trudności, nawet gdyby ich kwestionowanie przybrało postać konkretnego zarzutu.”

Pogląd ten jest trafny i odpowiada ukształtowanej linii orzecznictwa tego Sądu. Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzegł jednak, że właściwe w sprawach przyjęć na pierwszy rok studiów organy Akademii Medycznej w W., rozpatrując zarzut niejednoznaczności pytania egzaminacyjnego z biologii, naruszyły wskazane w rewizji nadzwyczajnej przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy bowiem przyjąć, co stwierdza trafnie Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że ocena ewentualnej niejednoznaczności pytania egzaminacyjnego należy do właściwości organów, które są obowiązane do przeprowadzenia na tę okoliczność postępowania dowodowego zgodnie z zasadami i w trybie przewidzianym w tym Kodeksie. Ocena sformułowania pytania z punktu widzenia jego jednoznaczności może, jak w niniejszej sprawie, wymagać wiadomości specjalnych i w związku z tym organ właściwy do spraw rekrutacji na pierwszy rok studiów powinien dopuścić dowód z opinii biegłego. Sposób przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego co do niejednoznaczności pytania egzaminacyjnego podlega, co trafnie podkreśla rewizja nadzwyczajna, kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie określają wprawdzie formalnych kryteriów doboru bieg-

łego w dziedzinie oceny poprawności pytań egzaminacyjnych, jednakże nie ulega wątpliwości, że biegłym w sprawie niejednoznaczności takich pytań nie może być osoba, która uczestniczyła w ich opracowaniu, sporządzaniu lub zatwierdzaniu. Odnośnie do sformułowania pytania egzaminacyjnego z biologii pod kątem jego jednoznaczności wypowiedzieli się recenzenci (zespół ekspertów), którzy ocenili zastrzeżenia skarżącej jako bezzasadne [...], jednakże strona nie miała możliwości zapoznania się i wypowiedzenia się co do ich treści, co stanowi rażące naruszenie przepisów art. 7, 10 i 81 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 81 Kodeksu, który stanowi konkretyzację zasady ogólnej prawdy materialnej (art. 7) i zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10), okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 KPA. Tymczasem z akt sprawy wynika, że skarżąca o opinii biegłych recenzentów i możliwości zapoznania się z tymi opiniami została poinformowana w uzasadnieniu decyzji ostatecznej o odmowie przyjęcia skarżącej na pierwszy rok studiów, a zatem po zakończeniu postępowania. W konkluzji należy zatem stwierdzić, że opinia biegłego nie może stanowić dowodu niejednoznaczności pytania egzaminacyjnego, jeżeli strona nie miała możliwości wypowiedzenia się co do tej opinii w toku postępowania rekrutacyjnego.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====