

Egzaminy zewnętrzne w latach 2015-2018 w świetle zasady zaufania do państwa i prawa

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Egzaminy zewnętrzne mają niezwykle istotne znaczenie dla systemu oświaty w Polsce. Ich ustanowienie i przeprowadzanie począwszy od 2002 r. było jedną z najbardziej zasadniczych zmian wynikających z reformy oświatowej z 1999 r. i miało pozwolić – poprzez podsumowanie realizacji zadań każdego cyklu kształcenia – na poprawę jakości kształcenia, uzyskanie porównywalności kandydatów do szkół wyższego szczebla, większej drożności ustroju szkolnego oraz nadanie egzaminom funkcji selekcyjnej (rekrutacyjnej), diagnostycznej, preorientującej, kontrolno-ewaluacyjnej, monitorującej¹. W dotychczasowej strukturze egzaminów zewnętrznych kształcenia ogólnego każdego roku przystępowało do nich ponad milion uczniów i absolwentów szkół, a ich wynik w coraz większym stopniu wpływa na dalszą ścieżkę edukacyjną². Egzaminy zewnętrzne są głównym przykładem tzw. egzaminów doniosłych (wysokich stawek, *high stakes*), a więc takich, w których – jak stwierdza się w literaturze – znaczenie informacji o wyniku (także znaczenie prawne) jest większe niż znaczenie komentarza dydaktycznego³, albo – według innej definicji – takich, które są postrzegane przez zdających, nauczycieli, zarządzających oświatą, rodziców lub opinię publiczną jako egzaminy wykorzystywane do podejmowania ważnych decyzji, które mają na nich natychmiastowy i bezpośredni wpływ w zakresie przyszłych możliwości edukacyjnych⁴.

Istotę egzaminów zewnętrznych trafnie ujmuje się jako oddzielenie procesu sprawdzania i oceniania osiągnięć uczniów od procesu kształcenia w szkołach, przy zastosowaniu zasad podwójnej anonimowości, dzięki czemu możliwe jest uzyskanie obiektywnej oceny poziomu osiągnięć zdających⁵. Z kolei porównywalność wyników ma być zapewniana, z jednej strony, przez konstruowanie arkuszy egzaminacyjnych przy zastosowaniu zaawansowanych narzędzi pomiarowych i po ich uprzedniej standaryza-

¹ Por. np. R. Dolata, M. Sitek (red.), Raport o stanie edukacji 2014. Egzaminy zewnętrzne w polityce i praktyce edukacyjnej, Warszawa 2015, s. 11–14; T. Wejner, Sprawdzian. Egzamin zewnętrzny pod koniec szkoły podstawowej, Łódź 2014, s. 41; H. Szaleniec, R. Dolata, Funkcje krajowych egzaminów w systemie edukacji, Polityka Społeczna numer tematyczny 2012, Nr 1.

² Tak A. Zaleski-Ejgierd, Sprawdzanie osiągnięć szkolnych uczniów. System egzaminów zewnętrznych w oświacie, Kontrola Państwowa 2015, Nr 6, s. 115.

³ Por. szerzej B. Niemierko, Diagnostyka edukacyjna. Podręcznik akademicki, Warszawa 2019, s. 238–239; B. Niemierko, Ocenianie szkolne bez tajemnic, Warszawa 2002, s. 252–253, 264–265.

⁴ Por. E. Zawadowska-Kittel, Egzaminy doniosłe w oczach badaczy polskich, Roczniki Naukowiec Lingwistycznej Szkoły Wyższej w Warszawie, rok akademicki 2011/2012, Nr 1, s. 77–78 i cytowane tam definicje.

⁵ A. Zaleski-Ejgierd, Sprawdzian, s. 116.

cji, z drugiej zaś strony, poprzez zastosowanie w skali kraju jednolitego, co do zasady, arkusza egzaminacyjnego oraz identycznych zasad jego oceniania, stosowanych przez specjalnie w tym celu wyłonionych i wyszkolonych egzaminatorów. W ujęciu systemowym wyniki egzaminów powinny stanowić cenny materiał empiryczny, pomóc weryfikować programy nauczania, ułatwiać wybór dalszej drogi kształcenia⁶. Jak stwierdza się w literaturze, wprowadzenie do systemu szkolnego obowiązkowych egzaminów zewnętrznych, po raz pierwszy w ponad dwustuletnich dziejach polskiej usystematyzowanej oświaty, dało możliwość porównywania efektywności pracy klas, szkół i systemów szkolnych w jednostkach samorządu terytorialnego, ale także poszczególnych nauczycieli⁷. W ocenie przedstawicieli nauki porównywalność wyników, zapewniana przez stosowanie jednolitych dla wszystkich zdających wymagań, jednolitych arkuszy egzaminacyjnych oraz procedur oceniania, pozwoliła wykorzystywać wyniki egzaminów do monitorowania i ewaluacji procesów edukacyjnych na znacznie szerszą skalę niż egzaminy lokalne czy badania wewnętrzne⁸.

Jednak mimo tych uwarunkowań i systemowych możliwości, jakie dają egzaminy zewnętrzne, trafnie zauważa się, że z perspektywy jednostki ich sednem pozostaje racjonalizacja procesów selekcyjnych na progach szkolnych⁹. Wyniki egzaminów zewnętrznych – jeśli są faktycznie porównywalne w ujęciu materialnym – stanowią wyłączne lub częściowe kryterium rekrutacji na kolejne szczeble edukacji, obiektywizują i zrównują, w całości lub w części, proces selekcji kandydatów, czynią go bardziej transparentnym i budzącym zaufanie z punktu widzenia jego uczestników. W ujęciu prawnym tak ukierunkowany system egzaminów zewnętrznych jest więc przede wszystkim instrumentem realizacji konstytucyjnej zasady równego dostępu do wykształcenia¹⁰, a jego celem jest ustalanie postępów edukacyjnych jednostek w warunkach porównywalności wyników, aby następnie, na podstawie owych porównywalnych wyników, zróżnicować (w mniejszym lub większym stopniu) ich pozycję w sferze prawnoedukacyjnej i możliwości dalszego kształcenia. Również w innych opracowaniach wskazuje się, że w przepisach polskiego prawa oświatowego akcentowana jest tradycyjna funkcja egzaminów związana z selekcją uczniów do kolejnych etapów kształcenia i certyfikacją ich wiedzy i umiejętności; nie określono w tych przepisach precyzyjnie innych funkcji, jakie mają spełniać egzaminy zewnętrzne w systemie oświaty, a ewaluacyjnego i strategicznego po-

⁶ Tak *H. Szaleniec, M.K. Szmigel*, Egzaminy zewnętrzne. Podnoszenie kompetencji nauczycieli w zakresie oceniania zewnętrznego, Kraków 2001, s. 13.

⁷ *A.J. Jeżowski*, Gimnazja w Polsce. Efekty edukacyjne, finanse, organizacja, Warszawa 2017, s. 30.

⁸ *K. Gawroński, S.M. Kwiatkowski* (red.), Meritum prawo oświatowe, Warszawa 2016, s. 989.

⁹ *H. Szaleniec, R. Dolata*, Funkcje, s. 40.

¹⁰ Por. *L. Kierznowski*, O podstawowych związkach prawa i diagnostyki edukacyjnej, *Kultura i Edukacja* 2018, Nr 1, s. 54–69.

tencjału egzaminów zewnętrznych nie wykorzystuje się w prowadzeniu polityki oświatowej państwa i doskonaleniu jakości kształcenia¹¹.

Jednocześnie egzaminy zewnętrzne są ogniwami w pewien logiczny i spójny sposób uporządkowanymi i połączonymi, a ponadto zespolonymi (lub przynajmniej ściśle powiązanymi) z pokonywaniem pewnych etapów kształcenia albo z ubieganiem się o rozpoczęcie kolejnych etapów kształcenia (tj. przyjęcie w poczet użytkowników zakładów administracyjnych, w których ten etap można realizować). Z jednej strony, uzasadnia to określanie ich wszystkich mianem samodzielnego systemu¹², zaś z drugiej strony, pozwala postrzegać je jako integralną część innego systemu – systemu edukacji. Skoro jednak system egzaminów zewnętrznych jest częścią systemu edukacji, to regulacje prawne dotyczące organizowania, przeprowadzania i oceniania egzaminów zewnętrznych, a także wykorzystywania ich wyników, są elementem przede wszystkim prawa oświatowego, a częściowo także prawa szkolnictwa wyższego. Powoduje to, że problemy charakterystyczne dla całego prawa oświatowego (i prawa szkolnictwa wyższego) występują także na gruncie regulacji *stricte* dotyczących egzaminów zewnętrznych.

W piśmiennictwie podkreśla się, że jednym z takich problemów, a wręcz cech charakterystycznych prawa oświatowego, jest stosunkowo niska jakość tego prawa. Przejawia się ona przede wszystkim w dwóch aspektach – po pierwsze, w znacznej niestabilności przepisów prawa oświatowego, nieustannie nowelizowanych, nierzadko dla potrzeb politycznych, a co istotne z punktu widzenia tematyki niniejszej publikacji – nowelizowanych w sposób zakłócający przebieg etapów edukacyjnych i zmieniający ten przebieg w toku ich trwania. Permanentna zmienność regulacji sprawia, że proces odkodowywania treści norm prawa oświatowego cechuje się wysokim stopniem skomplikowania¹³, a regulacje dot. edukacji publicznej służą wręcz przedstawicielom doktryny jako przykład ukazujący skalę problemu niestabilności przepisów prawa administra-

¹¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK pn. System egzaminów zewnętrznych w oświacie, KNO 430.001.2019, s. 10–11, 63–70.

¹² Tak również w literaturze, zob. np. A. Zaleski-Ejgierd, *Sprawdzanie*; M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 178–179; S. Sławiński, J. Woźnicki, *Oświata dla szkolnictwa wyższego, szkolnictwo wyższe dla oświaty*, Edukacja 2014, Nr 4(129), s. 101–103; A. Finkstein, K. Jurek, *Ze wspomnień starego egzaminatora... Kilka uwag o systemie egzaminów zewnętrznych*, w: B. Niemierko, M.K. Szmigel (red.), *Znaczenie diagnostyki edukacyjnej dla procesu kształcenia*, Kraków 2019, s. 313–319; sceptycznie jednak R. Dolata (Wokół egzaminów zewnętrznych. Rozmowa z dr Romanem Dolatą, współautorem raportu Instytutu Spraw Publicznych na temat egzaminów z 2004 roku, Meritum 2007, Nr 3–4, s. 29–30).

¹³ Podobnie również A. Balicki, M. Pyter, *Prawo oświatowe*, Warszawa 2015, s. XI; J. Pierzchała, *Funkcja orzeczeń sądownoadministracyjnych wydawanych w sprawach z zakresu prawa oświatowego*, w: B. Dolnicki (red.), *Swoiste źródła prawa*, Katowice 2015, s. 123–124.

cyjnego¹⁴. Po drugie, niska jakość tego prawa przejawia się także w jego niezwykłym rozbudowaniu, ilości regulacji, która sprawia, że nierealne jest bieżące i dokładne zorientowanie adresatów tych norm w ich znaczeniu. Mowa wręcz czasem o „hiperinflacji legislacji oświatowej”¹⁵ lub o „ogromie” prawa oświatowego¹⁶, a skalę tego zjawiska dobrze oddaje, chyba nie tylko żartobliwe, stwierdzenie, iż głównym zadaniem dyrektora szkoły jest śledzenie zmieniającego się prawa oświatowego¹⁷.

Zwraca się uwagę nie tylko na problem permanentnych zmian prawnych, ale także na niską jakość kolejnych nowelizacji, która wpływa na obniżanie jakości całego prawa oświatowego, a w konsekwencji – obniżania jakości świadczeń oświatowych¹⁸. Poziom techniki legislacyjnej przepisów prawa oświatowego ocenia się jako „dość przeciętny”¹⁹. Na gruncie jednej z ostatnich przed uchwaleniem ustawy z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe²⁰ nowelizacji ustawy z 7.9.1991 r. o systemie oświaty²¹ w opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych zwrócono uwagę, że SystOśwU już w obowiązującym stanie prawnym jest trudna do zrozumienia dla prawników, a po nowelizacji będzie kompletnie niezrozumiała dla osób pracujących w oświacie²². Jej obszerność, zawiłość i nazbyt częstą zmienność podkreślano już także wcześniej²³. Wszystko to sprawia, że stan polskiego prawa oświatowego, tak w sferze stanowienia, jak i w sferze stosowania, jest niepokojący, rodzi niepewność w wykonywaniu oświatowych zadań publicznych oraz niepewność sytuacji prawnej użytkownika zakładu oświatowego²⁴, a poczucie to po-

¹⁴ Zob. *I. Lipowicz*, Prawo administracyjne wobec nowych potrzeb społecznych, w: *W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz* (red.), *Fenomen prawa administracyjnego*. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna, Warszawa 2019, s. 563–564.

¹⁵ Zob. <https://www.prawo.pl/oswiata/reforma-oswiaty-przepisy-pelne-luk-i-niejasne-nawet-dla-prawnikow,135104.html> [dostęp: 28.3.2020 r.].

¹⁶ *T. Konarska*, *Szkolne prawo pracy*. Poradnik dyrektora szkoły, Warszawa 2016, s. 24.

¹⁷ Tak *D. Skrzyński*, *Nowe prawo oświatowe – zmiany organizacyjno-kadrowe – praktyczny poradnik – wzory dokumentów*, Gdańsk 2017, s. 7.

¹⁸ Zob. np. *R. Raszewska-Skałeczka*, *Niepewność w oświacie jako antywartość w prawie administracyjnym*, w: *A. Błaś* (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 280; *D. Kurzyna-Chmiel*, *Z rozważań nad jakością w oświacie*, w: *D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko* (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 471–491.

¹⁹ Tak *M. Pilich* (red.), *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające*. Komentarz, Warszawa 2018, s. 31.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.; dalej: PrOśw.

²¹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1327 ze zm.; dalej: SystOśwU.

²² Zob. <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2957> [dostęp: 28.3.2020 r.].

²³ Zob. np. *K. Gawroński*, *Potyczki prawne dyrektora szkoły. Rola prawa w wybranych obszarach zarządzania szkołą*, Warszawa 2010, s. 107.

²⁴ Zob. *R. Raszewska-Skałeczka*, *Problem pewności sytuacji prawnej użytkownika likwidowanego zakładu administracyjnego (oświatowego) – wybrane zagadnienia*, w: *A. Błaś* (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 83; krytycznie o prawie oświatowym, acz z innych względów, zob. także *K. Gawroński*, *Potyczki*, s. 105–106.

tęguje słusznie przytaczany w doktrynie fakt, że przecież prawo w obszarze edukacji, ze względu na materię, którą reguluje, niesie ze sobą duży ładunek aksjologiczny, większy niż regulacje niejednego innego działu prawa administracyjnego²⁵. Podobnie sfera prawa szkolnictwa wyższego również jest tą, w której w literaturze podkreślano już wielokrotnie niską jakością legislacyjną i nazbyt dużą niestabilność regulacji²⁶, czy też jej obszerność²⁷ (tworzono nawet odrębne opracowania poświęcone wyłącznie temu zagadnieniu²⁸). W literaturze podkreśla się także, że szczególne znaczenie zasady dobrej legislacji w prawie regulującym edukację – od szczebla przedszkolnego aż po szkolnictwo wyższe – wynika z jego specyfiki. Polega ona na tym, że prawo edukacyjne w znacznej części wiąże zastosowanie swych norm z wiekiem adresata, jego sytuacją na danym etapie życia. W związku z tym ewentualne wady tego prawa i ich konsekwencje praktyczne wywołują skutki trudne do odwrócenia w związku z upływem czasu²⁹.

W przypadku egzaminów zewnętrznych powyższy problem występował niemal od początku ich istnienia w polskim systemie edukacji. Aby precyzyjnie określić to zjawisko, należy stwierdzić, że niestabilna była nie tyle procedura przeprowadzania lub oceniania poszczególnych egzaminów, co raczej cała struktura polskich egzaminów ze-

²⁵ Zob. np. *M. Turczyk*, Dobre – lepsze – instrumentalne – czyli rzecz o poszukiwaniu dobrego prawa w systemie oświaty w Polsce, *Rocznik Pedagogiczny* 2016, Nr 39, s. 83–93; *P. Czarny*, Aksjologia systemu oświaty jako przedmiot regulacji konstytucyjnej (na przykładzie wybranych konstytucji europejskich), w: *J. Wawrzyniak, M. Laskowska* (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz, Warszawa 2009, s. 37–44; *J. Pierzchała*, Funkcja, s. 123; w kontekście prawa szkolnictwa wyższego zob. np. *J. Posłuszny*, Z problematyki autonomii szkoły wyższej, w: *Z. Cwiąkalski, J. Posłuszny* (red.), *Demokratyczne państwo prawne*. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Zollowi, Przemyśl–Rzeszów 2012, s. 237; *R. Raszewska-Skałeczka*, Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne, Wrocław 2019, s. 53–54.

²⁶ Zob. np. *A. Szot*, Ramy prawne w procesie zmian w szkolnictwie wyższym, w: *J. Górniak* (red.), *Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r., Część III – Diagnoza szkolnictwa wyższego*, Warszawa 2015, s. 53–54; *J. Stelina*, Nowe zasady zatrudniania nauczycieli akademickich w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, *Krytyka Prawa* 2018, t. 10, Nr 2, s. 264; *H. Izdebski, J.M. Zieliński*, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019, s. 27–33; *A. Bednarczyk-Płachta*, Jakość zmian prawa o szkolnictwie wyższym a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, *Studia prawnicze. Rozprawy i materiały* 2018, Nr 2, s. 105–107.

²⁷ Zob. np. *J. Woźnicki*, Postulat selektywnego charakteru deregulacji w szkolnictwie wyższym, *Nauka i Szkolnictwo Wyższe* 2017, Nr 2(50); *T. Lewiński*, Współczesne wyzwania dla uczelni typu 2.0, w: *A. Rozmus* (red.), *Młodzi o problemach szkolnictwa wyższego w Polsce*. Uczelnie 2.0, Rzeszów 2011, s. 62–63; zob. także obliczenia *O. Kurek*, Polityczne uwarunkowania reform szkolnictwa wyższego i nauki – przegląd prac polskiego Sejmu w latach 1990–2011, w: *A. Rozmus* (red.), *Młodzi o problemach szkolnictwa wyższego w Polsce*. Uczelnie 2.0, Rzeszów 2011, s. 160.

²⁸ *J. Woźnicki* (red.), *Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r., Część V – Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego*, Warszawa 2015.

²⁹ *A. Jakubowski*, Konsekwencje zasad państwa prawnego dla prawotwórstwa w sferze edukacji, *Prz. Sejm.* 2014, Nr 5(124), s. 202.

wewnętrznych, a podstawową przyczyną tego stanu rzeczy były zbyt częste zmiany przepisów prawa będących podstawą organizowania, przeprowadzania oraz oceniania egzaminów. Przykładowo na gruncie sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego i egzaminu maturalnego Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał, że przepisy rozporządzenia wykonawczego, regulującego wówczas przeprowadzanie tych egzaminów, od 2004 r. do lipca 2012 r. były nowelizowane aż 29 razy. W przypadku egzaminu maturalnego Rzecznik podnosił, iż: „każda zmiana w regulacjach odnoszących się do przeprowadzania egzaminów maturalnych skutkuje różnicowaniem dostępu obywateli do uczelni wyższych. W sytuacji, w której wyniki z egzaminów z różnych roczników stają się nieporównywalne, o przyjęciu na wybrany kierunek studiów decyduje nie wiedza i talenty kandydata, ale w istocie konkretny rok uzyskania świadectwa dojrzałości”³⁰. Problem niestabilności egzaminu maturalnego, na kanwie skargi konstytucyjnej dotyczącej unieważnienia egzaminu, zauważył także Trybunał Konstytucyjny, który stanął na stanowisku, iż: „obserwacja systemu oświaty pokazuje, że prawie każdego roku zasady przeprowadzania tego egzaminu są modyfikowane. Mimo że wprowadzane zmiany zazwyczaj nie są znaczące, należy stwierdzić, że praktycznie w każdym roku matura odbywa się w oparciu o niejednorodne reguły”³¹. Problem zasygnalizowała także Najwyższa Izba Kontroli w informacjach pokontrolnych zarówno dotyczących systemu egzaminów zewnętrznych³², jak i generalnie zmian w systemie oświaty³³, wskazując, że system edukacji w Polsce – tak *in genere*, jak i w zakresie egzaminów zewnętrznych – znajduje się w stanie permanentnych reform, co szczególnie, zdaniem NIK, dotknęło obecną społeczność uczniowską.

Jakkolwiek podstawy prawne systemu egzaminów zewnętrznych od początku ich istnienia cechowały się intensywną zmiennością, to na lata 2015–2018 przypadł okres nie mniej intensywnych, za to bodaj najistotniejszych zmian prawnych, ingerujących bowiem zarówno w strukturę egzaminów zewnętrznych, pozycję prawną jednostki w procedurze ich przeprowadzania i oceniania, jak również w ich prawną doniosłość w kontekście podejmowania przez jednostkę kształcenia na kolejnych etapach edukacyjnych, w tym takich, do których dostęp jest limitowany w oparciu o osiągnięcia kandydatów mierzone wynikami egzaminów. Zmiany prawne, jakie dokonały się w tym okresie, swe źródło znajdują w trzech okolicznościach.

Po pierwsze, na skutek wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich i będącego jego konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24.9.2013 r.³⁴ uchwalono (wykonującą ten wyrok) ustawę z 20.2.2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz

³⁰ Zob. <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2012/03/699520/1661086.pdf> [dostęp: 20.7.2016 r.].

³¹ Wyr. TK z 22.6.2015 r. (SK 29/13, OTK-A 2015, Nr 6, poz. 83).

³² Informacja o wynikach kontroli NIK pn. System egzaminów zewnętrznych w oświacie, KNO 430.001.2019, s. 49.

³³ Informacja o wynikach kontroli NIK pn. Zmiany w systemie oświaty, KNO.430.002.2019, s. 6.

³⁴ Wyr. TK z 24.9.2013 r. (K 35/12, OTK-A 2013, Nr 7, poz. 94).

niektórych innych ustaw³⁵ (tzw. ustawa egzaminacyjna). Mocą jej przepisów dokonano nowego podziału materii dotyczącej przeprowadzania i oceniania egzaminów zewnętrznych pomiędzy ustawę i rozporządzenia wykonawcze³⁶. Zmiany te są istotne nie tylko z punktu widzenia prawidłowego rozmieszczenia regulacji na poszczególnych szczeblach hierarchii aktów prawnych (tj. respektowania zasad określania materii ustawowej), bowiem przy okazji przeniesienia najdonioślejszych regulacji dot. egzaminów zewnętrznych z aktu wykonawczego na poziom ustawy dokonano zmian w przepisach dotyczących pozycji prawnej zdającego.

Po drugie, po wyborach parlamentarnych w 2015 r. nastąpiła realizacja zapowiedzi wyborczych zwycięskiej partii politycznej w zakresie reformy systemu oświaty, w tym zmiany ustroju szkolnego i długości poszczególnych etapów edukacyjnych, a co z tego wynika – także w zakresie egzaminów zewnętrznych³⁷. W pierwszej kolejności ustawą z 23.6.2016 r.³⁸ m.in. zlikwidowano sprawdzian przeprowadzany w ostatniej klasie szkoły podstawowej oraz dokonano zmian w procedurach przeprowadzania i oceniania innych egzaminów, w drugiej kolejności ustawami z 14.12.2016 r., tj. przywoływaną już PrOśw ustawą – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe³⁹, począwszy od 1.1.2017 r. dokonano zmiany ustroju oświaty oraz, co za tym idzie, zmiany struktury egzaminów zewnętrznych, ich prawnego znaczenia (doniosłości) i pozycji prawnej jednostek przystępujących do tych egzaminów. Istotne jest przy tym, że zmiany w pewnym zakresie dotyczą także osób już legitymujących się wynikami istniejących dotychczas egzaminów zewnętrznych.

Po trzecie, po wyborach parlamentarnych w 2015 r. rozpoczęto prace nad reformą systemu szkolnictwa wyższego i nauki, która przybrała postać uchwalonych w 2018 r. ustaw – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁴⁰ oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁴¹. Przepisy PrSzkWN, zastępującej m.in. obo-

³⁵ Ustawa z 20.2.2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 357 ze zm.); dalej: ustawa z 20.2.2015 r.

³⁶ Zob. *I. Lipowicz*, O mądre prawo i wrażliwe państwo, Warszawa 2013, s. 291–292, zaś szerzej w zakresie wyroku TK i ustawy go wykonującej zob. *Ł. Kierznowski*, Egzamin maturalny w Polsce. Analiza prawna, Białystok 2016, s. 47–58.

³⁷ Por. także *D. Wicherek*, Polityka oświatowa w programach partii politycznych Sejmu VIII kadencji, Edukacja–Technika–Informatyka 2018, Nr 4/26; *N. Stępień-Lampa*, Główne zmiany w oświacie w pierwszym roku rządów Prawa i Sprawiedliwości, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis* 2017, t. 18.

³⁸ Ustawa z 23.6.2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1010); dalej: ustawa z 23.6.2016 r.

³⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 60 ze zm.; dalej: PWPrOśw.

⁴⁰ Ustawa z 20.7.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.); dalej: PrSzkWN.

⁴¹ Ustawa z 3.7.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.); dalej: PWPrSzkWN.

wiążącą dotychczas ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym⁴², regulują także zagadnienia dotyczące rekrutacji na studia, w tym studia pierwszego stopnia oraz jednolite magisterskie, w zakresie których kluczową rolę do tej pory odgrywał egzamin maturalny i jego wyniki. W wielu przypadkach rekrutacja na studia (zwłaszcza nieodpłatne w publicznych szkołach wyższych z atrakcyjnymi perspektywami rynkowymi) przeprowadzana jest w warunkach silnej konkurencji pomiędzy kandydatami, a więc w warunkach popytu przewyższającego podaż, wskutek czego zakwalifikowanie części kandydatów oznacza konieczność odmowy dostępu do studiów pozostałym kandydatom. Nierzadko proces kształcenia zmierzający do osiągnięcia takich wyników, które pozwolą na przyjęcie na dany oblegany kierunek studiów, rozłożony jest na lata, w tym nawet na kilkukrotne podejścia do egzaminu maturalnego. Stabilność regulacji rekrutacyjnych ma więc w tym przypadku szczególnie istotne znaczenie, a wobec silnej konkurencji pomiędzy kandydatami i z powodu ich dużej liczby (np. kilkadziesiąt osób przypadających na jedno miejsce⁴³) nawet nieznaczne modyfikacje systemu egzaminacyjnego mogą się przekładać na doniosłe konsekwencje.

Tak duży zakres zmian w egzaminach zewnętrznych kształcenia ogólnego, jakie nastąpiły w latach 2015–2018, w zasadzie można byłoby uznać za część szerszego i sygnalizowanego już wyżej problemu, jakim jest daleko posunięta niestabilność przepisów prawa oświatowego, w tym przepisów dotyczących struktury, przeprowadzania i oceniania egzaminów zewnętrznych. Sama liczba zmian nie stanowiłaby jednak wystarczającej podstawy do uczynienia zeń przedmiotu niniejszego opracowania, gdyby nie ich znaczenie i wpływ na pozycję prawną jednostki w toku pobierania edukacji. Ukończenie pewnych szczebli edukacji albo dostęp do kolejnych szczebli jest bowiem – w części albo w całości – determinowany wynikami egzaminów zewnętrznych albo faktem przystąpienia do nich. W literaturze stwierdza się, że elementem gwarantującym równość i powszechność dostępu do szkół są właściwie określone kryteria rekrutacyjne⁴⁴. Stwierdza się również, że istotną cechą prawa do nauki jest rywalizacja o dostęp do nie-

⁴² Ustawa z 27.7.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.); dalej: PrSzkW.

⁴³ Zob. np. Informacja o wynikach rekrutacji na studia w uczelniach nadzorowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na rok akademicki 2017/2018 (https://www.archiwum.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2017_11/10fdb695fecb35d87dee6629b9a63003.pdf) [dostęp: 28.3.2020 r.], 2018/2019 (http://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2018_11/2367da3e017b8fa2e7ac6d3f66e28e7d.pdf) [dostęp: 28.3.2020 r.] oraz 2019/2020 (<https://www.gov.pl/web/nauka/najchetniej-na-informatyke-najtrudniej-na-orientalistyke-znamy-wyniki-rekrutacji-na-studia-w-roku-20192020>) [dostęp: 28.3.2020 r.].

⁴⁴ D. Kurzyna-Chmiel, Prawne regulacje dostępności oświaty w kontekście zasady sprawiedliwości społecznej oraz ich wpływ na poziom zaufania jednostki do władz publicznych, w: M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 881; por. także J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej* (na przykładzie szkolnictwa wyższego). Studium administracyjnoprawne, Rzeszów–Przemysł 2004, s. 77.

których zakładów – uczniowie na niemal wszystkich poziomach systemu edukacyjnego, z wyjątkiem poziomu najniższego – szkoły podstawowej, mogą konkurować między sobą o przyjęcie do instytucji edukacyjnej; natężenie tej rywalizacji jest zróżnicowane – największe na górnych poziomach systemu⁴⁵. Prawna zmiana zasad egzaminowania zewnętrznego i doniosłości poszczególnych egzaminów oddziałuje zatem na drożność ścieżki edukacyjnej w ujęciu prawnym wtedy, gdy ukończenie danego etapu edukacyjnego albo rozpoczęcie kolejnego jest w mniejszym lub większym stopniu uzależnione od któregoś z egzaminów zewnętrznych lub jego wyniku – czyli zawsze⁴⁶. Z kolei, jak zauważa A. Jakubowski, cechą prawa oświatowego jest to, iż każda jego zmiana oddziałuje na proces będący już w toku⁴⁷. Dlatego, skoro odpowiednio skonstruowane kryteria rekrutacyjne są jednym z gwarantów powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, to nie tyle sama liczba zmian dokonanych w latach 2015–2018, co raczej ich zakres i charakter, powodują, że zasadne jest zbadanie ich zgodności z zasadą zaufania do państwa i prawa i wywodzonymi z niej zasadami stanowienia prawa. Jednostka, mając na uwadze określone zasady i uwarunkowania podejmowania kształcenia na kolejnych etapach, prowadzi bowiem swe sprawy i planuje przebieg edukacji w zaufaniu, iż nie ulegną one niespodziewanej, niedającej się przewidzieć, oddziałującej wstecznie, przekreślającej prawa nabyte lub interesy będące w toku, zmianie.

Niniejsza publikacja powstała w warunkach specyficznych dla prawnej materii egzaminowania zewnętrznego, tzn. w warunkach niedostatku prawniczej literatury naukowej dotyczącej tego obszaru. W literaturze wskazuje się, że badania nad istotą egzaminowania zewnętrznego nie mają długiej tradycji ze względu na fakt, iż egzaminy te w Polsce są przeprowadzane dopiero od początku XXI w.⁴⁸. Powstało już wprawdzie немало opracowań w obszarze nauk pedagogicznych – egzaminy zewnętrzne bada się z punktu widzenia trafności narzędzi pomiaru dydaktycznego, czy też występowania efektu egzaminatora⁴⁹, ale z punktu widzenia nauk prawnych jest to temat rzadko poruszany przez przedstawicieli doktryny, nawet tych zajmujących się prawem oświatowym i prawem szkolnictwa wyższego. Dopiero od niedawna materia ta, ze względu na fakt przeniesienia jej z poziomu wykonawczego na poziom regulacji ustawowej⁵⁰,

⁴⁵ P. Przybysz, Sytuacja prawna jednostki w zakładzie oświatowym, w: E. Ura (red.), Jednostka wobec działań administracji publicznej, Rzeszów 2001, s. 366.

⁴⁶ Por. także Ł. Kierznowski, O podstawowych.

⁴⁷ A. Jakubowski, Konsekwencje, s. 207; pogląd ten wydaje się jednak nazbyt kategoriyczny, nie każda bowiem zmiana prawa oświatowego a priori oddziałuje na proces będący w toku.

⁴⁸ E. Zawadowska-Kittel, Egzaminy, s. 78.

⁴⁹ Zob. zwłaszcza działalność Polskiego Towarzystwa Diagnostyki Edukacyjnej i afiliowany przy nim zbiór opracowań naukowych (<http://www.ptde.org/mod/page/view.php?id=678>) [dostęp: 28.3.2020 r.]; także np. H. Szaleniec, Efekt egzaminatora w ocenianiu prac maturalnych z języka polskiego i matematyki, Warszawa 2015; H. Szaleniec, Porównywalne wyniki egzaminacyjne, Warszawa 2015; strona internetowa Porównywalne Wyniki Egzaminacyjne, Instytut Badań Edukacyjnych, www.pwe.ibe.edu.pl [dostęp: 4.4.2020 r.].

⁵⁰ Zob. szerzej Ł. Kierznowski, Egzamin, s. 47–58.

jest szerzej przedstawiana i analizowana np. w komentarzach do SystOśwU. Dorobek doktryny w tym zakresie nadal jednak jest niewielki i źródła te w znikomym zakresie mogły zostać wykorzystane, co z jednej strony, oczywiście utrudnia prowadzone rozważania, z drugiej zaś, czyni ten obszar badawczy bardziej atrakcyjnym⁵¹.

Specyfika materii będącej przedmiotem niniejszego opracowania przejawia się także w tym, że prawny charakter szeroko rozumianego egzaminowania przynosi skutek w postaci szcążkowego orzecznictwa, które mogłoby zostać wykorzystane w toku rozważań. Z jednej strony, niewielki dorobek judykatury wynika z prawnej formy działania organów administrujących w zakresie różnego rodzaju egzaminowania⁵², niepodlegającej kontroli sądownoadministracyjnej, z drugiej zaś strony, jest on powodowany specyfiką ścieżek edukacyjnych. Cechują się one dynamiką, kolejne etapy następują bezpośrednio po sobie i są zazwyczaj w pełni zależne od poprzednich. Sprawia to, że sądowa kontrola administracji w sferze oświaty i szkolnictwa wyższego w wielu przypadkach, zwłaszcza w tych dotyczących przechodzenia z jednego etapu na kolejny, jest iluzorycznym, niekiedy kompletnie nieprzydatnym, instrumentem ochrony prawnej jednostki⁵³.

Wskazane wyżej zmiany stanu prawnego w latach 2015–2018 oraz prawnoedukacyjne, systemowe uwarunkowania egzaminowania zewnętrznego, w tym podejmowania kolejnych etapów edukacji, skłoniły mnie do skonfrontowania tych zmian z konstytucyjną zasadą zaufania do państwa i prawa. Badania wstępne zakresu i charakteru zmian prawnych w systemie egzaminów zewnętrznych kształcenia ogólnego, prowadzone w ramach prac nad koncepcją niniejszej pracy, pozwoliły na wyselekcjonowanie czterech szczegółowych zasad wywodzonych z zasady zaufania do państwa i prawa, w zakresie których zgodność z ich treścią dokonanych przez ustawodawcę zmian wzbudziła szczególnie duże wątpliwości, a więc uzasadniła przeprowadzenie badań pogłębionych. Są to zasady: ochrony praw nabytych, ochrony interesów w toku, odpowiedniego *vacatio legis* oraz zakazu retroakcji. Ogólny problem badawczy opracowania można zatem sformułować w postaci pytania: czy zmiany prawne w zakresie egzaminów zewnętrznych kształcenia ogólnego dokonane w latach 2015–2018 są zgodne z wybranymi zasadami stanowienia prawa wywodzonymi z zasady zaufania do państwa i prawa: ochrony praw nabytych, ochrony interesów w toku, odpowiedniego *vacatio legis* oraz zakazu retroakcji? Ze względu na mnogość zmian, analizie poddano tylko te z nich, które istotnie modyfikują pozycję prawną zdających, determinują ich sytuację prawną w kontekście podejmowania kolejnych etapów edukacyjnych lub ukończenia bieżących albo mają znaczenie dla konstrukcji systemu egzaminów zewnętrznych, nie

⁵¹ Przynosi to jednak także i ten skutek, że pierwsza część pracy, tj. rozdziały I–III, cechuje się szerszym zasobem powoływanych źródeł, aniżeli – dotyczące poszczególnych egzaminów zewnętrznych i zmian w nich dokonanych – druga jej część, tj. rozdziały IV–VII.

⁵² Zob. szerzej np. *L. Kierznowski, Egzamin*, s. 33–46.

⁵³ Klarownie wyjaśnia to *A. Jakubowski, Konsekwencje*, s. 216; nieco łagodniej przydatność kontroli sądownoadministracyjnej w sferze oświaty ocenia *J. Pierzchała, Funkcja*, s. 132–133.

zaś wszystkie zmiany, najbardziej nawet drobne i przybierające rangę techniczno-organizacyjną – co zresztą nie byłoby możliwe w ramach jednej monografii.

Celem publikacji jest zbadanie zgodności wskazanych wyżej zmian, jakich ustawodawca dokonał w zakresie egzaminów zewnętrznych kształcenia ogólnego w latach 2015–2018, przy uwzględnieniu specyfiki i funkcji prawnej każdego z tych egzaminów w toku edukacji, a także istoty procesu edukacji i przechodzenia pomiędzy jej poszczególnymi szczeblami, z wybranymi – w oparciu o przeprowadzone badania wstępne – zasadami stanowienia prawa wywodzonymi z zasady zaufania do państwa i prawa.

Na podstawie zasygnalizowanych wyżej badań wstępnych, przyjmuję hipotezę badawczą, że zmiany prawne w egzaminach zewnętrznych kształcenia ogólnego, które zostały dokonane w latach 2015–2018, są częściowo niezgodne z wybranymi, wskazanymi wyżej, zasadami stanowienia prawa wywodzonymi z zasady zaufania do państwa i prawa. Rozważania mają doprowadzić do ustalenia czy, a jeśli tak, to które konkretnie zmiany i w jakim zakresie okazały się niezgodne z wybranymi zasadami stanowienia prawa wywodzonymi z zasady zaufania do państwa i prawa.

Ponadto realizacja celu opracowania przyczyni się do rozwoju nauk prawnych w taki sposób, że pomoże zidentyfikować możliwe rodzaje i sposoby naruszeń konstytucyjnych standardów stanowienia prawa przy uwzględnieniu specyfiki sfery edukacji i sposobu (trybu) realizacji interesu prawnego w zakresie kształcenia i przechodzenia pomiędzy różnymi szczeblami edukacji. Wnioski płynące z niniejszego opracowania, zastosowane przez prawodawcę, będą mogły przyczynić się do zwiększenia poziomu ochrony pozycji prawnej jednostki w sferze edukacji poprzez dostosowanie standardów stanowienia prawa w tej sferze do wymogów wynikających z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i prawa.

W publikacji wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz historyczno-prawną, wspartą analizą dorobku doktryny prawa (przede wszystkim administracyjnego) i orzecznictwa (Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych) w takim zakresie, w jakim źródła te były przydatne z punktu widzenia celu badawczego niniejszej pracy.

Monografia składa się z siedmiu rozdziałów. Rozdział I został poświęcony zagadnieniom precyzującym obszar, w jakim umiejscowić należy tematykę niniejszej monografii. W oparciu o literaturę naukową publikowaną w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat dokonano objaśnienia współczesnego znaczenia takich pojęć, jak prawo edukacyjne, prawo szkolne, prawo oświatowe, prawo szkolnictwa wyższego. Doprecyzowanie przedmiotowego zakresu tych działów (dziedzin) prawa administracyjnego niezbędne jest bowiem do wyraźnego określenia obszaru prawa administracyjnego, którego dotyczą dalsze rozdziały.

Rozdział II dotyczy systemu egzaminów zewnętrznych. W jego treści zarówno wpleciono regulacje prawne dot. egzaminowania zewnętrznego w siatkę terminologiczną przedstawioną w rozdziale I, jak i umiejscowiono te regulacje w systemie prawa. Wskazano także na rodzaje egzaminów zewnętrznych oraz dokonano ich podziału w oparciu o różne kryteria.

Rozdział III jest poświęcony jednej z pochodnych zasady państwa prawnego, tj. zasadzie zaufania do państwa i prawa oraz wynikającym z niej zasadom stanowienia prawa, takim jak zasada ochrony praw słusznie nabytych, ochrony interesów w toku, odpowiedniego *vacatio legis* oraz *lex retro non agit*. Istotne jest przy tym, że w rozdziale III przedstawiono wypracowaną w doktrynie i orzecznictwie treść tych zasad zarówno *in abstracto*, jak i w odniesieniu do sfery edukacji, tj. z uwzględnieniem specyfiki stanowienia prawa w tym właśnie obszarze. Specyfika ta wynika z istoty edukacji, będącej procesem rozłożonym na lata, w ramach którego jednostka planuje swe działania, spodziewając się uzyskania konkretnych rezultatów w zakresie własnej ścieżki edukacyjnej. W toku tego rozdziału wskazano też na duże zróżnicowanie w zakresie związków licznych zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP, ich nazewnictwa i stosunków wynikania, jednak dla uporządkowania toku wywodu strukturę i wzajemne relacje tych zasad przyjęto w ślad za modelem najczęściej, jak się wydaje, prezentowanym i powoływanym w literaturze z zakresu prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Rozdział III przedstawia więc te standardy, które będą następnie (w rozdziałach IV–VII) wzorcem dla oceny konstytucyjności wskazanych wyżej zmian w egzaminach zewnętrznych kształcenia ogólnego, dokonanych w latach 2015–2018.

Rozdziały IV, V, VI i VII poświęcone są kolejno sprawdzianowi przeprowadzanemu w ostatniej klasie szkoły podstawowej, egzaminowi ósmoklasisty, egzaminowi gimnazjalnemu oraz egzaminowi maturalnemu. W każdym z tych rozdziałów przedstawiam istotę oraz prawne znaczenie każdego z tych egzaminów, tj. wpływ tego egzaminu na pozycję prawną jednostki w toku pobierania edukacji. Na tym tle przedstawiam następnie kluczowe, najistotniejsze zmiany, jakie wprowadzono w zakresie danego egzaminu w latach 2015–2018 oraz dokonuję oceny ich zgodności – w kontekście istoty danego egzaminu i zmiany tej istoty, a tym samym wpływu na sytuację prawną jednostki w toku kształcenia – ze wskazanymi wyżej zasadami wywodzonymi z zasady zaufania do państwa i prawa.

Ostatnim elementem opracowania jest zakończenie, w którym podsumowano rozważania, zrekapitulowano uzyskane wyniki badań, a także wskazano dodatkowe, systemowe refleksje płynące z niniejszej publikacji.

Monografia, dotycząc wyłącznie egzaminów zewnętrznych kształcenia ogólnego, nie obejmuje egzaminu zawodowego, jako mającego odrębną specyfikę oraz funkcję w systemie edukacji. Ta odrębna specyfika i funkcja bywa przyczyną oddzielnego traktowania egzaminów zawodowych także i w innych opracowaniach⁵⁴.

Monografia została opracowana na podstawie rozprawy doktorskiej pt. „Zmiany w egzaminach zewnętrznych kształcenia ogólnego w latach 2015–2018 w świetle zasady zaufania do państwa i prawa”, obronionej w styczniu 2021 r. na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

⁵⁴ Zob. np. A.J. Jeżowski, *Gimnazja*, s. 143.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl