

EKSPERTYZA

w sprawie konstytucyjności projektu rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych

Spis treści

1. Przedmiot opinii	2
2. Stan prawny	4
3. Stanowisko autora ekspertyzy.....	8
A. Uwagi wstępne	8
B. Wzorce kontroli konstytucyjności (wzmianka).....	11
C. Ograniczenie formuły organizacyjnej egzaminów klasyfikacyjnych online w kontekście naruszenia zasady zaufania do państwa i prawa	12
D. Naruszenie wyłączności ustawy i wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego	15
E. Naruszenie istoty konstytucyjnego prawa do nauki w związku z jego pozaustawowym i nieproporcjonalnym ograniczeniem	20
4. Wnioski końcowe	25

1. Przedmiot opinii

1. Niniejszą ekspertyzę sporządzono na zlecenie Szkoły w Chmurze Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej: „Zleceniodawca”, „Spółka” lub „Szkoła w Chmurze”) z siedzibą w Warszawie, w celu wyjaśnienia wątpliwości dotyczących zgodności z aktami hierarchicznie nadrzędnymi w porządku prawnym – zwłaszcza z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej – projektu rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (dalej: „projekt” lub „nowelizacja”).¹
2. W szczególności, przedmiotem opiniowania jest § 1 pkt 7 projektu w brzmieniu:

§ 1. [...] 7) po § 17 dodaje się § 17a w brzmieniu:

„§ 17a. 1. Egzamin klasyfikacyjny, o którym mowa w art. 44k ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty oraz art. 37 ust. 4, art. 115 ust. 3 i art. 164 ust. 3 i 4 ustawy – Prawo oświatowe, egzamin poprawkowy, o którym mowa w § 16, oraz sprawdzian wiadomości i umiejętności ucznia, o którym mowa w § 17, przeprowadza się:

1) w szkole, do której uczeń został zapisany, w bezpośredniej obecności komisji przeprowadzającej egzamin lub sprawdzian, bez możliwości użycia środków komunikacji elektronicznej;

2) w sali zapewniającej warunki do samodzielnej pracy ucznia.

2. Egzaminy lub sprawdzian, o których mowa w ust. 1, z danych zajęć edukacyjnych trwają:

1) w szkole podstawowej – od 30 do 45 minut;

2) w szkole ponadpodstawowej – od 40 do 60 minut.

¹ Nr wykazu prac legislacyjnych ME: 117 (8.05.2026), <https://www.gov.pl/attachment/af161dd3-aa8d-42b1-888e-1e3f8a7dbe05>; tekst opiniowanego projektu oraz uwag zgłaszanych w procedurze konsultacji społecznych, zob. <https://legislacja.gov.pl/projekt/12410056> (ostatni dostęp: 13.05.2026).

3. Przewodniczący komisji przeprowadzającej egzamin lub sprawdzian informuje ucznia o godzinie rozpoczęcia i zakończenia egzaminu lub sprawdzianu.

4. Wynik egzaminu lub sprawdzianu jest ustalany i przekazywany uczniowi w dniu przeprowadzenia tego egzaminu lub sprawdzianu.

5. Do sali, w której jest przeprowadzany egzamin lub sprawdzian, uczeń nie może wносить żadnych urządzeń telekomunikacyjnych ani korzystać z nich w tej sali, z zastrzeżeniem ust. 6.

6. W sali, w której jest przeprowadzany egzamin lub sprawdzian, można korzystać z urządzenia telekomunikacyjnego wyposażonego w aplikację służącą do monitorowania stanu zdrowia ucznia. W takim przypadku:

1) uczeń przekazuje urządzenie telekomunikacyjne przewodniczącemu komisji przed wejściem na salę;

2) uczeń zajmuje miejsce w sali możliwie najbliżej komisji nadzorującej przebieg egzaminu lub sprawdzianu;

3) przewodniczący komisji upewnia się, że dźwięk połączeń przychodzących jest wyciszony i umieszcza urządzenie na stole, przy którym pracuje komisja;

4) uczeń sygnalizuje konieczność skorzystania z urządzenia, o którym mowa w pkt 1, przez podniesienie ręki.

7. Uczeń zdający egzamin klasyfikacyjny, o którym mowa w art. 37 ust. 4 i art. 164 ust. 3 i 4 ustawy – Prawo oświatowe, przed rozpoczęciem egzaminu okazuje przewodniczącemu komisji dokument ze zdjęciem potwierdzający jego tożsamość.

Zgodnie z § 3 projektu, jego przepisy mają wejść w życie z dniem 1 września 2026 r.

3. Zleceniodawca konkretnie jest zainteresowany uzyskaniem opinii dotyczącej hierarchicznej zgodności rozporządzenia z przepisami wyższego rzędu, w zakresie obejmującym projektowany § 17a ust. 1 pkt 1 rozporządzenia zmienianego. W dalszym ciągu opinia ogranicza się właśnie do tego zagadnienia.

2. Stan prawny

4. Właściwą analizę konstytucyjności (w szerszym znaczeniu obejmującym również zgodność projektu z ustawami) należy poprzedzić krótką analizą kontekstu normatywnego projektu, w tym stanu prawnego, który ma ulec zmianie.
5. Akt normatywny, którego zmiana jest przedmiotem prac legislacyjnych Ministra Edukacji, stanowi rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych.² Podstawą do wydania tego rozporządzenia jest art. 44zb ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.³ W zakresie dotyczącym przedmiotu niniejszej opinii ma on następujące brzmienie:

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów w szkołach publicznych, w tym:

[...]

6) warunki, tryb i formę przeprowadzania egzaminu klasyfikacyjnego, a w przypadku ucznia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe – także rodzaje zajęć edukacyjnych, z których nie przeprowadza się egzaminu klasyfikacyjnego, skład komisji powołanej do przeprowadzenia egzaminu klasyfikacyjnego, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia prawidłowości przeprowadzenia tego egzaminu oraz odpowiedniego udokumentowania jego przebiegu; [...].

6. Należy również odnotować, że przeprowadzanie egzaminów klasyfikacyjnych jest przedmiotem regulacji ustawowej. Z uwagi na przedmiot działalności Zleceniodawcy, który prowadzi szkoły niepubliczne ukierunkowane na wsparcie tzw. edukacji domowej, szczególne znaczenie ma art. 37 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe⁴:

1. Na wniosek rodziców dyrektor odpowiednio publicznego lub niepublicznego przedszkola, szkoły podstawowej i szkoły ponadpodstawowej, do której dziecko

² Dz. U. z 2023 r. poz. 2572 z późn. zm.; dalej jako „*r.o.k.p.*” lub „*rozporządzenie zmieniane*”.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 881 z późn. zm.; dalej jako „*u.s.o.*”.

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1043 z późn. zm.; dalej jako „*pr. ośw.*”.

zostało przyjęte, może zezwolić, w drodze decyzji, na spełnianie przez dziecko odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4, poza przedszkolem, oddziałem przedszkolnym w szkole podstawowej lub inną formą wychowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą.

2. Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, może być wydane przed rozpoczęciem roku szkolnego albo w trakcie roku szkolnego, jeżeli:

[...]

2) do wniosku o wydanie zezwolenia dołączono:

[...]

c) zobowiązanie rodziców do przystępowania w każdym roku szkolnym przez dziecko spełniające obowiązek szkolny lub obowiązek nauki do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych, o których mowa w ust. 4.

[...]

4. Uczeń spełniający obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą uzyskuje roczne oceny klasyfikacyjne na podstawie rocznych egzaminów klasyfikacyjnych z zakresu części podstawy programowej obowiązującej na danym etapie edukacyjnym, uzgodnionej na dany rok szkolny z dyrektorem szkoły. Egzaminy klasyfikacyjne są przeprowadzane przez szkołę, której dyrektor zezwolił na spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą. Uczniowi takiemu nie ustala się oceny zachowania. Egzamin klasyfikacyjny przeprowadza się odpowiednio zgodnie z art. 44l lub art. 44wa ustawy o systemie oświaty i przepisami wydanymi na podstawie art. 44zb ustawy o systemie oświaty.

5. Przepisu ust. 4 nie stosuje się do dzieci i młodzieży posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na niepełnosprawność intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym.

[...]

8. Cofnięcie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, następuje:

[...]

2) jeżeli uczeń z przyczyn nieusprawiedliwionych nie przystąpił do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych, o których mowa w ust. 4, albo nie zdał rocznych egzaminów klasyfikacyjnych, o których mowa w ust. 4; [...].

7. Jak ustalono w poprzedzającej opinii sporządzanej dla Zleceniodawcy⁵, w przypadku uczniów w edukacji domowej, egzaminy klasyfikacyjne są praktycznie **jedyną formą oceniania** ich wiedzy i osiągnięć. Warunki i tryb przeprowadzenia egzaminów klasyfikacyjnych w rozważanym przypadku reguluje art. 44l ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁶:

1. Egzamin klasyfikacyjny, o którym mowa w art. 44k ust. 2 i 3, a także w art. 37 ust. 4, art. 115 ust. 3 i art. 164 ust. 3 i 4 ustawy - Prawo oświatowe, przeprowadza komisja powołana przez dyrektora szkoły.

2. Egzamin klasyfikacyjny przeprowadza się nie później niż w dniu poprzedzającym dzień zakończenia rocznych zajęć dydaktyczno-wychowawczych. Termin egzaminu klasyfikacyjnego uzgadnia się z uczniem i jego rodzicami.

3. Uczeń, który z przyczyn usprawiedliwionych nie przystąpił do egzaminu klasyfikacyjnego w terminie ustalonym zgodnie z ust. 2, może przystąpić do niego w dodatkowym terminie wyznaczonym przez dyrektora szkoły.

4. Ocena ustalona w wyniku egzaminu klasyfikacyjnego jest ostateczna, z zastrzeżeniem art. 44m i art. 44n.

5. Dla ucznia technikum i branżowej szkoły I stopnia, nieklasyfikowanego z zajęć prowadzonych w ramach praktycznej nauki zawodu z powodu usprawiedliwionej nieobecności szkoła organizuje zajęcia umożliwiające uzupełnienie programu nauczania i ustalenie śródrocznej lub rocznej oceny klasyfikacyjnej z zajęć prowadzonych w ramach praktycznej nauki zawodu.

8. W tej samej Ekspertyzie zawarto ustalenie, że ustawa o systemie oświaty jedynie zastrzega wymóg komisyjnego przeprowadzenia i zaprotokołowania egzaminu klasyfikacyjnego. Z jednej strony prawodawca nie przewiduje wprost możliwości jego odbywania online, z drugiej jednak strony – również tego nie zakazuje. Nie było to dotychczas również uregulowane w przepisach rozporządzenia

⁵ Zob. Ekspertyzę z 26.02.2026 r. w sprawie możliwości zorganizowania i przeprowadzenia w formule online egzaminów klasyfikacyjnych dla uczniów w tzw. edukacji domowej, <https://szkolawchmurze.org/5a2be506-c963-4493-9f60-ac0e88c0700f> (dostęp: 10.06.2026 r.); dalej jako: „*Ekspertyza*”.

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 881 z późn. zm.; dalej „*u.s.o.*”.

zmienianego. Zgodnie z § 15 r.o.k.p. (w brzmieniu, które nie ulegnie zmianom po ewentualnym wejściu w życie projektu):

1. Egzamin klasyfikacyjny, o którym mowa w art. 44k ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty oraz art. 37 ust. 4, art. 115 ust. 3 i art. 164 ust. 3 i 4 ustawy - Prawo oświatowe, przeprowadza się w formie pisemnej i ustnej.

2. Egzamin klasyfikacyjny z plastyki, muzyki, techniki, informatyki i wychowania fizycznego ma przede wszystkim formę zadań praktycznych.

3. W technikum i branżowej szkole I stopnia egzamin klasyfikacyjny z zajęć praktycznych, zajęć laboratoryjnych i innych obowiązkowych zajęć edukacyjnych, których programy nauczania przewidują prowadzenie ćwiczeń lub doświadczeń, ma formę zadań praktycznych.

4. Dla ucznia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe, nie przeprowadza się egzaminów klasyfikacyjnych z:

1) obowiązkowych zajęć edukacyjnych: plastyki, muzyki, techniki i wychowania fizycznego oraz

2) dodatkowych zajęć edukacyjnych.

[...]

6. Egzamin klasyfikacyjny, o którym mowa w art. 37 ust. 4 oraz art. 164 ust. 3 i 4 ustawy - Prawo oświatowe, przeprowadza komisja, w której skład wchodzi:

1) dyrektor szkoły albo nauczyciel wyznaczony przez dyrektora szkoły - jako przewodniczący komisji;

2) nauczyciel albo nauczyciele zajęć edukacyjnych, z których jest przeprowadzany ten egzamin.

7. W przypadku gdy nie jest możliwe powołanie nauczyciela danego języka obcego nowożytnego albo języka łacińskiego w skład komisji przeprowadzającej egzamin klasyfikacyjny, o którym mowa w art. 164 ust. 3 i 4 ustawy - Prawo oświatowe, dla ucznia, który kontynuuje we własnym zakresie naukę języka obcego nowożytnego albo języka łacińskiego jako przedmiotu obowiązkowego lub uczęszcza do oddziału w innej szkole na zajęcia z języka obcego nowożytnego albo języka łacińskiego, dyrektor szkoły powołuje w skład komisji nauczyciela danego

języka obcego nowożytnego albo języka łacińskiego zatrudnionego w innej szkole, w porozumieniu z dyrektorem tej szkoły.

8. Przewodniczący komisji uzgadnia z uczniem, o którym mowa w art. 37 ust. 4 oraz art. 164 ust. 3 i 4 ustawy - Prawo oświatowe, oraz jego rodzicami liczbę zajęć edukacyjnych, z których uczeń może przystąpić do egzaminów klasyfikacyjnych w ciągu jednego dnia.

9. Podczas egzaminu klasyfikacyjnego mogą być obecni, w charakterze obserwatorów, rodzice ucznia.

10. Z egzaminu klasyfikacyjnego sporządza się protokół, zawierający:

- 1) nazwę zajęć edukacyjnych, z których był przeprowadzony egzamin;*
- 2) imiona i nazwiska osób wchodzących w skład komisji przeprowadzającej egzamin;*
- 3) termin egzaminu;*
- 4) imię i nazwisko ucznia;*
- 5) zadania egzaminacyjne;*
- 6) ustaloną ocenę klasyfikacyjną.*

11. Do protokołu dołącza się odpowiednio pisemne prace ucznia, zwięzłą informację o ustnych odpowiedziach ucznia i zwięzłą informację o wykonaniu przez ucznia zadania praktycznego. Protokół stanowi załącznik do arkusza ocen ucznia.

3. Stanowisko autora ekspertyzy

A. Uwagi wstępne

- 9. W uzasadnieniu projektu następująco opisano proponowaną regulację § 17a rozporządzenia zmienianego:**

Obowiązujące przepisy dotyczące egzaminu klasyfikacyjnego (§ 15 rozporządzenia), egzaminu poprawkowego (§ 16 rozporządzenia) oraz sprawdzianu wiadomości i umiejętności ucznia (§ 17 rozporządzenia) określają tryb i formę ich przeprowadzania, a w odniesieniu do egzaminu klasyfikacyjnego również warunki jego przeprowadzania. Brak w przepisach

dosłownego określenia miejsca przeprowadzania egzaminów/sprawdzianu, narzędzi wykorzystywanych w trakcie ich przeprowadzania oraz czasu ich trwania skutkuje różnymi interpretacjami, których stosowanie przez niektóre szkoły niepubliczne powoduje w praktyce działania niezgodne z prawem.

*W projekcie rozporządzenia (§ 1 pkt 7 projektu) proponuje się dodanie przepisów, które określą jednolitą procedurę przeprowadzania egzaminu klasyfikacyjnego, egzaminu poprawkowego oraz sprawdzianu wiadomości i umiejętności. Pozwoli to na uniknięcie w przyszłości występujących obecnie rozbieżności w rozumieniu intencji prawodawcy. [...]*⁷

10. Nie powtarzając ustaleń Ekspertyzy, trzeba w tym miejscu dość zdecydowanie odrzucić konkluzję, iż „różne interpretacje” (uwaga z pewnością dotyczy właśnie Spółki i prowadzonych przez nią szkół niepublicznych) powodują „w praktyce działania niezgodne z prawem”. O tym, czy coś jest zgodne lub niezgodne z prawem, rozstrzyga nie intencja Ministra Edukacji i podległego mu aparatu administracji publicznej, lecz raczej norma prawna uzyskana właśnie w procesie interpretacji. Ścieranie się w praktyce różnych możliwości rozumienia tych samych przepisów (uprawnionych na tle ich brzmienia) nie świadczy o „działaniach niezgodnych z prawem”. To bowiem rzeczą organów państwa wyposażonych w kompetencje prawodawcze jest tworzenie prawa w taki sposób, aby było ono wystarczająco jasne i jednoznaczne, ponieważ:

*... wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jego adresatom bezpieczeństwo prawne; umożliwiają im decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą.*⁸

11. W orzecznictwie TK dotyczącym klauzuli państwa „prawnego” jako jednego z komponentów art. 2 Konstytucji, szeroko podkreślano w związku z tym znaczenie zasad poprawnej legislacji, które obejmują:

⁷ Uzasadnienie projektu, pkt 2.

⁸ Wyrok TK z 4.11.2015 r., K 1/14, OTK-A 2015, nr 10, poz. 163; zob. również m.in. wyrok TK z 9.02.2010 r., P 58/08, OTK-A 2010, nr 2, poz. 9.

... między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. „Precyzyjność” oznacza możliwie największą w danych warunkach jednoznaczność przepisu prawa, która uniemożliwiłaby wywodzenie z niego - w sposób dyskrejonalny - rozbieżnych norm prawnych w zbliżonych okolicznościach stanu faktycznego. Precyzja ta winna przejawiać się w jednoznaczności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść pozwalała na ich wyegzekwowanie [...]. Z kolei spełnienie wymogu jasności polega na obowiązku tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów [...].⁹

12. Krócej ujmując, kryterium jasności przepisu można wytłumaczyć jako **komunikatywność względem adresatów** (tj. zrozumiałość na gruncie języka powszechnego). Z kolei poprawność legislacyjna oznacza **kierowanie się przez prawodawcę kanonem zasad prakseologicznych**, zebranych m.in. w Zasadach techniki prawodawczej¹⁰. Zaniedbania prawodawcy w zakresie dostatecznie precyzyjnego wyrażenia regulacji prawnej nie mogą być przerzucane na jednostki.
13. Skoro racjonalny prawodawca miał świadomość rozwoju technik kształcenia na odległość i we właściwym czasie odpowiednio nie doprecyzował przepisów prawa, to organy administracji oświatowej nie mogą następnie zarzucać adresatom norm prawnych bezprawności ich zachowania w okresie poprzedzającym zmianę normatywną. Przepisy nie zakazywały organizacji egzaminów online – nawet jeśli postępowanie szkół niepublicznych w zakresie organizacji i przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych nie odpowiadało wyobrażeniu o „właściwym” trybie i sposobie przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych z uwagi na niepożądane (z punktu widzenia administracji państwowej) posługiwanie się narzędziami komunikacji zdalnej.
14. Przedmiotem dalszych rozważań nie będzie już ocena zgodności obowiązującego rozporządzenia z aktami hierarchicznie nadrzędnymi oraz kwestii jego

⁹ Wyrok TK z 21.04.2016 r., K 2/14, OTK-A 2016, nr 18, wraz z cyt. dalszym orzecznictwem.

¹⁰ Zob. wybór tez orzecznictwa dokonany przez Biuro TK, [w:] *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Warszawa 2015, https://niezniknelo.pl/trybunal/fileadmin/content/dokumenty/proces_prawotworczy.pdf, s. 66 i n.

interpretacji. Skoncentrowano się wyłącznie na analizie zgodności rozporządzenia w aspekcie (bardzo prawdopodobnego) ustanowienia nowelizacji r.o.k.p.

B. Wzorce kontroli konstytucyjności (wzmianka)

15. Uwzględniając zarówno kwestie formalne, jak i specyfikę regulowanej materii, jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie należy rozważyć przede wszystkim następujące przepisy Konstytucji RP:

a. art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego):

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

b. art. 7 (zasada legalizmu):

Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

c. art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (ogólna podstawa wydawania rozporządzeń):

Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

d. art. 70 ust. 1 (prawo do nauki):

Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.

e. art. 31 ust. 3 (dopuszczalność ograniczania praw i wolności, test proporcjonalności):

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

16. Zagadnieniem, które sytuje się „pośrodku” wielu z cytowanych przepisów konstytucyjnych i ma charakter ogólnej zasady ustrojowej, jest **wyłączność ustawy**

jako źródła podstawowych uregulowań prawnych. Zostanie ono rozpatrzone w związku z pierwszymi trzema wzorcami potencjalnej kontroli konstytucyjności.

C. Ograniczenie formuły organizacyjnej egzaminów klasyfikacyjnych online w kontekście naruszenia zasady zaufania do państwa i prawa

17. Z uwagi na bardzo daleko idące i wyraźne doprecyzowanie dotychczasowej regulacji prawnej egzaminów klasyfikacyjnych, należy w pierwszej kolejności postawić pytanie, czy organ wydający rozporządzenie ma w ogóle prawo ustanowić przepisy zmieniające?
18. Pytanie to wiąże się nie tylko z art. 92 Konstytucji (który jest najczęściej kojarzony z oceną konstytucyjności rozporządzeń), lecz także z zasadą lojalności i zaufania obywateli do państwa i prawa. Ta ostatnia wynika z klauzuli państwa „prawnego” w art. 2 Konstytucji.
19. Objasniając problem, należy zacząć od generalnej reguły: system prawny opiera się na względnej **swobodzie regulacyjnej ustawodawcy**, którą – oczywiście uwzględniając hierarchiczność porządku prawnego i szczególną funkcję ustawy – można odnosić także do organu wydającego akt niższego rzędu (jak zwłaszcza rozporządzenie lub akt prawa miejscowego). Zasada ta głosi, że ustawodawca (odpowiednio: organ wydający rozporządzenie – w granicach wyznaczonych przez upoważnienie ustawowe) **ma kompetencję do dokonywania zmian w systemie prawnym** i nie jest ona jakoś ściślej limitowana. Wprawdzie zasada ochrony zaufania do państwa i prawa oznacza usprawiedliwione oczekiwanie ze strony adresatów norm prawnych, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący. Jednak **prawo jako takie nie jest niezmiennie**. Ochrona adresatów norm przed ich zaskakiwaniem następuje głównie od strony negatywnej (zakazu stanowienia prawa); jedynie w rzadkich i wyjątkowych wypadkach również pozytywnej (nakazu poprawienia regulacji o nieracjonalnej lub szkodliwej treści).¹¹

¹¹ M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, wyd. 2, Warszawa 2016, art. 2 nt. 30; w judykaturze, zwłaszcza zob. wyrok TK z 19.11.2008 r., Kp 2/08, OTK-A 2008, nr 9, poz. 157; cyt. wyrok TK z 4.11.2015 r., K 1/14.

20. Zakaz zaskakiwania nowelizacją prawa oznacza między innymi, że prawodawca nie może ich wprowadzać z mocą wsteczną ani pozbawiać odpowiedniego okresu dostosowawczego (zwłaszcza w postaci *vacationis legis*). Powinien dać adresatom norm możliwość spokojnego ułożenia swoich spraw oraz prognozowania dalszych działań, tak aby mogli spełnić przewidywalne oczekiwania organów państwa w oparciu o zmiany. Przepisy stanowione w demokratycznym państwie prawnym nie mogą bowiem stanowić „swoistej pułapki dla obywatela”.¹²
21. Z jednej strony, na tle opiniowanego projektu nasuwa się konkluzja, że projekt – niezależnie od innych aspektów oceny, o których dalej mowa – trudno byłoby zakwalifikować jako zaskakujący, przynajmniej z czysto formalnego punktu widzenia. W § 3 projektu przewidziano wejście w życie z datą 1 września 2026 r. Biorąc zaś pod uwagę termin organizowania egzaminów klasyfikacyjnych (pod koniec semestru), raczej nie powinno dojść do zaburzeń toku funkcjonowania szkół zobowiązanych do wykonania nowych przepisów. Nie można zatem mówić o zaskoczeniu adresatów nowelizacji trybem ich wprowadzenia do systemu prawnego.
22. Natomiast warto postawić pytanie, czy zaskakująca i arbitralna nie jest sama decyzja ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, aby pominąć inicjatywę ustawodawczą i kwestię formuły egzaminu uregulować w rozporządzeniu. Jak zaznaczono w Ekspertyzie, w ustawie z dnia 4 listopada 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw¹³ dokonano zmiany brzmienia art. 37 ust. 4 pr. ośw. Dodano tam wówczas *passus*, zgodnie z którym egzaminy klasyfikacyjne miały być przeprowadzane:

„... w szkole, której dyrektor zezwolił na spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą, a w przypadku egzaminów klasyfikacyjnych z zajęć z zakresu praktycznej nauki zawodu – w szkole, której dyrektor zezwolił

¹² Wyroki TK: z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29; z 14.06.2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138; P. Tuleja [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, art. 2 nb. 25.

¹³ Uchwalony tekst ustawy, zob. https://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/458_u.htm (dostęp: 15.06.2026 r.).

na spełnianie obowiązku nauki poza szkołą, lub innym miejscu wskazanym przez dyrektora tej szkoły.”¹⁴

Odpowiednio, w art. 37 ust. 4a pr. ośw. ustanowiono nowy (bo wcześniej nieprzewidziany przez jakiegokolwiek przepisy prawa) obowiązek dyrektora szkoły poinformowania organu sprawującego nadzór pedagogiczny o terminie i miejscu przeprowadzania egzaminów, co najmniej 14 dni przed terminem ich przeprowadzenia.¹⁵

23. Opisana nowelizacja nie weszła jednak w życie wskutek weta Prezydenta RP. W uzasadnieniu postanowienia o skierowaniu projektu do ponownego rozpatrzenia przez Sejm, jednoznacznie wskazano na konieczność uprzedniego przedyskutowania rozwiązań prawnych dotyczących edukacji domowej ze środowiskami rodziców¹⁶. To weto nie tylko nie zostało odrzucone, lecz nawet rozpatrzone przez Sejm.
24. Choć kwestia właściwego ulokowania przepisów zakazujących organizowania egzaminów klasyfikacyjnych z pomocą elektronicznych środków porozumiewania się na odległość może być przedmiotem debaty (i może nawet dobrze, aby taka debata się odbyła), to jednak podjęcie przez właściwego ministra decyzji o dokonaniu nowelizacji tożsamej (co do istoty) z niepodpisaną ustawą wydaje się bardzo kontrowersyjne. Organy władzy publicznej wytworzyły bowiem u adresatów norm rozporządzenia **usprawiedliwione przekonanie, że tryb i sposób przeprowadzenia egzaminów klasyfikacyjnych stanowi materię ustawową**. W konsekwencji można było sądzić, że ewentualna zmiana przepisów regulujących edukację domową będzie rozstrzygana w ustawie (a nie w rozporządzeniu stanowionym przez upoważniony organ administracji rządowej), po przeprowadzeniu rzetelnej, publicznej debaty.
25. Zarzutu naruszenia zasady zaufania można dopatrzeć się zatem głównie w tym, że fundamentalna zmiana sytuacji prawnej jednostek (zwłaszcza gdy chodzi o działalność Zleceniodawcy jako organu prowadzącego szkoły niepubliczne,

¹⁴ Zob. art. 1 pkt 5 lit. e ww. ustawy.

¹⁵ Zob. art. 1 pkt 5 lit. f ww. ustawy.

¹⁶ Uzasadnienie, zob. <https://www.sejm.gov.pl/prace/veta/SPS-WP-020-285-2022-17.pdf> (dostęp: 15.06.2026 r.).

dotychczas masowo organizujące egzaminy klasyfikacyjne online) następuje nie na poziomie ustawowym, lecz w rozporządzeniu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzono:

Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności [...].¹⁷

26. Można zatem dojść do wniosku, że **organy władzy publicznej celowo „ominięły” poziom ustawowy i ukształtowały zasadnicze elementy statusu jednostki przez rozporządzenie**. To zaś stanowi naruszenie zarówno art. 92 Konstytucji RP (zob. niżej), jak i zasady zaufania wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Zasadnicza ingerencja w prawa adresatów norm prawnych nie powinna bowiem następować w akcie hierarchicznie podporządkowanym ustawie – a tak właśnie dzieje się w rozważanej tutaj sytuacji.

D. Naruszenie wyłączności ustawy i wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego

27. Porządek prawny w Polsce ma konstrukcję hierarchiczną. Konstytucja jest najwyższym prawem (art. 8 ust. 1 Konstytucji), natomiast obok niej źródłami powszechnie obowiązującego prawa na terenie całego kraju są jeszcze: ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (art. 87 ust. 1 Konstytucji).¹⁸
28. Rozporządzenie nie jest zatem aktem równym ustawie. Przeciwnie, **rozporządzenie nie jest aktem hierarchicznie równym ustawie ani nie zastępuje ustawy**. Jako wydawane na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, stanowi ono **akt wykonawczy w znaczeniu ścisłym**. W doktrynie formułuje się **nakaz**

¹⁷ Wyrok TK z 25.05.1998 r., U 19/97, OTK 1998, nr 4, poz. 47.

¹⁸ Oprócz tego źródłami prawa powszechnie obowiązującego **na obszarze działania organów, które je ustanowiły**, są akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

ściślejszego od pozostałych aktów podustawowych **powiązania rozporządzenia z treścią ustawy** oraz traktowania go jako aktu **instrumentalnego względem woli parlamentu**. Stosunek hierarchicznego podporządkowania rozporządzenia ustawie jest wyznaczony przez trzy, równoważne elementy:

- a. merytoryczny i funkcjonalny związek z ustawą;
- b. przestrzeganie celu ustawy przez rozporządzenie;
- c. konkretyzację norm ustawowych przez rozporządzenie.

Co oczywiste, zakazane jest wydawanie rozporządzeń sprzecznych z ustawą¹⁹.

29. Z nierównorzędnej pozycji rozporządzenia i ustawy wynikają konkretne konsekwencje praktyczne. Przede wszystkim sama Konstytucja narzuca niekiedy wprost nakaz uregulowania pewnych kwestii w ustawie.²⁰ Ustrojodawca w pewnych wypadkach daje **wyraz gwarancyjnej funkcji prawa** w stosunku do praw i obowiązków jednostek. Choć **zasada wyłączności ustawy** merytorycznie ma ograniczony charakter, to jednak nadal prawidłowa jest teza, zgodnie z którą:

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. [...] W tym sensie wyłączność ustawy nabrała zupełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii.²¹

30. W praktyce dość często pojawia się pytanie o stopień szczegółowości (głębokości) uregulowania ustawowego. Zależy on od regulowanej *in concreto* materii:

W takich dziedzinach jak np. prawo karne (szerzej - represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy

¹⁹ B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 156-157.

²⁰ Tak m.in. w art. 15 ust. 2, art. 28 ust. 5, art. 34 ust. 1 zdanie drugie, art. 51 ust. 5 oraz art. 63 zdanie drugie Konstytucji.

²¹ Tak m.in. w wyrokach TK: z 16.01.2007 r., U 5/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 3; z 9.03.2011 r., P 15/10, OTK-A 2011, nr 2, poz. 9.

przedmiotową czynów karalnych. W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nie może to jednak prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego.²²

31. Panuje konsens co do tego, że wyłącznie ustawa (tj. bez udziału rozporządzeń wykonawczych) zasadniczo powinna regulować sferę wolności, praw i obowiązków jednostki oraz prawa daninowego²³. Oczywiście jest to jedynie przykładowe wskazanie. W zakresie niniejszej ekspertyzy nasuwa się pytanie, czy do materii powierzonych do zasadniczego uregulowania ustawodawcy zalicza się również ocenianie, klasyfikowanie i egzaminowanie uczniów?
32. Częściowej odpowiedzi na nie udziela orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Należy przypomnieć, że przepisy rozdziału 3a (art. 44a–44zra) u.s.o. zostały przeniesione do ustawy z wcześniej obowiązującego rozporządzenia²⁴ na skutek wyroku TK z 24.09.2013 r., K 35/12²⁵. Zawiera on szereg istotnych odniesień do umiejscowienia regulowanej materii w hierarchicznym układzie źródeł prawa, które mogą mieć znaczenie również z punktu widzenia obecnej oceny nowelizacji r.o.k.p. Wzorcem kontroli konstytucyjności przepisów ustawy w sprawie, o której mowa, był art. 92 ust. 1 Konstytucji.
33. I tak, TK uznał, że kwestie regulowane w rozporządzeniu są **kluczowe dla konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 Konstytucji)** i dlatego ich **istota musi być uregulowana w ustawie**, a nie w akcie wykonawczym. Rozporządzenie wydane na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. stanowiło akt o charakterze samoistnym, a nie wykonawczym. Materie wymienione w kwestionowanym wówczas (w sprawie przed TK) upoważnieniu, takie jak warunki i sposób

²² Wyrok TK z 24.09.2013 r., K 35/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 94.

²³ A. Jackiewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 118.

²⁴ Chodziło o rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562 z późn. zm.), wydane na podstawie już nieobowiązującego art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o.; szerzej nt. kontekstu i skutków wyroku, zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2015, art. 44a nt. 1.

²⁵ OTK-A 2013, nr 7, poz. 94.

oceniań, klasyfikowanie i promowanie uczniów oraz warunki przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów są sprawami, które:

... nie mają charakteru technicznego lub pomocniczego, ale całościowo regulują ważną sferę z zakresu systemu oświaty.

Jest to zaś sfera, która **musi być określona w ustawie**, jako związana z realizacją konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP).

34. W nawiązaniu do tego wątku, Trybunał sformułował zasadę kierunkową ważną nie tylko stanowienia norm prawa oświatowego, ale mającą znacznie szerszy zakres znaczeniowy:

W porządku prawnym opartym na zasadzie podziału i równowagi władzy, w którym podstawowym źródłem prawa powszechnie obowiązującego, oprócz Konstytucji, jest ustawa, ustawodawca nie może w dowolnym zakresie i w dowolny sposób cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Istota danej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych. Władza wykonawcza nie może zastępować władzy ustawodawczej.

35. Zdaniem Trybunału, treść poddanego kontroli konstytucyjności art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. jest na tyle ogólna i pozbawiona odniesień do materii ustawowej, że „powoduje rozchwianie relacji między ustawą a aktem wykonawczym”. To z kolei godzi w funkcjonowanie całego systemu oświaty i skutkiem tego – w realizację konstytucyjnego prawa do nauki:

Możliwość łatwego i arbitralnego zmieniania przepisów rozporządzenia w zakresie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów powoduje, że system oświaty przestaje być stabilny. Godzi to z kolei w konstytucyjne prawo do nauki. Niepewne są bowiem reguły, na podstawie których uczeń ma być oceniany, klasyfikowany i promowany.

36. Odnosząc powyższe uwagi do opiniowanej nowelizacji rozporządzenia zmienianego, należy uznać art. 92 ust. 1 Konstytucji za adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności. To ustawa, a nie rozporządzenie, powinna przesądzać, formę przeprowadzenia egzaminów klasyfikacyjnych. O ile art. 37 ust. 4 pr. ośw. w końcowej części zastrzega:

Egzamin klasyfikacyjny przeprowadza się odpowiednio zgodnie z art. 44l lub art. 44wa ustawy o systemie oświaty i przepisami wydanymi na podstawie art. 44zb ustawy o systemie oświaty.

- o tyle treści przepisu nie można rozumieć jako blankietu dla organu wydającego rozporządzenie do uzupełnienia lub przesądzenia zasad dotyczących organizacji i przeprowadzenia egzaminów klasyfikacyjnych, których sama ustawa nie obejmuje.
37. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że w drodze rozporządzenia, o którym mowa w art. 44zb, minister może uregulować nie jakiegokolwiek, ale **tylko „szczegółowe” warunki i sposób** oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów w szkołach publicznych. Oznacza to, że realizując zakres spraw przekazany mu do uregulowania w rozporządzeniu, upoważniony organ ma kierować się wytycznymi wynikającymi z treści ustawy.
38. Szczególną rolę w tym kontekście spełnia art. 44l u.s.o., który powinien przesądzać w sposób precyzyjny zasady i tryb organizowania egzaminów. Organ wydający rozporządzenie **nie może domniemywać swojej pełnej kompetencji** jedynie na podstawie zakresu spraw przekazanych mu do uregulowania w art. 44zb pkt 6 u.s.o. Przeciwnie, w świetle ustalonej linii judykatury konstytucyjnej niezbędna jest **wykładnia restryktywna (ścieśniająca) przepisu delegującego**. Organowi wykonującemu delegację prawodawczą **nie wolno samodzielnie** (z pominięciem ustawy) np. zaostriżyć zasad odpowiedzialności adresatów norm ustawowych²⁶ czy też precyzować znaczenie ogólnej klauzuli „prawkładowego funkcjonowania placówki”²⁷. Tym bardziej niedopuszczalne jest ustalanie w rozporządzeniu, a nie w ustawie, „zasad” lub „trybu” określonej instytucji prawnej, kiedy w akcie wyższego rzędu w istocie brak odniesienia do owych zasad lub trybu.²⁸
39. W konsekwencji zarzut naruszenia przez zamierzoną nowelizację art. 92 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 44l i art. 44zb pkt 6 u.s.o. należy uznać za dostatecznie

²⁶ Wyrok TK z 17.03.2015 r., K 31/13, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32.

²⁷ Wyrok TK z 21.04.2009 r., K 6/08, OTK-A 2009, nr 4, poz. 52.

²⁸ Zob. m.in. wyroki TK: z 7.11.2000 r., K 16/00, OTK 2000, nr 7, poz. 257; z 30.07.2013 r., U5/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 88; A. Błachnio-Parzych, *Zastosowanie konstytucyjnej zasady nullum crimen, nulla poena sine lege do odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym*, Warszawa 2026, s. 229.

uprawdopodobniony. Zarazem można przyjąć, że to naruszenie stanowi również podstawę do zakwalifikowania trybu podjęcia nowelizacji za pozbawioną istotnej podstawy prawnej; dochodzi zatem do naruszenia zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji.

**E. Naruszenie istoty konstytucyjnego prawa do nauki
w związku z jego pozaustawowym i nieproporcjonalnym ograniczeniem**

40. Wstępnie należy zwrócić uwagę, że tak zwana edukacja domowa jest formą realizacji obowiązku szkolnego, co wynika w sposób wyraźny z art. 37 ust. 1 p.o. W aspekcie konstytucyjnym ma to niezwykle doniosłe konsekwencje prawne. **Obowiązek nauki** (i odpowiednio obowiązek szkolny) stanowi bowiem **instrument urzeczywistniania prawa do nauki**, zwłaszcza na poziomie podstawowym, i pozostaje w ścisłej relacji z zadaniami państwa oraz systemem oświaty²⁹. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że:

Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ale stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym.³⁰

41. Kluczowym elementem obowiązku szkolnego jest również organizowanie i przeprowadzanie egzaminów klasyfikacyjnych. Warunkują one bowiem uzyskanie przez ucznia ocen szkolnych.³¹ Nie jest prawnie obojętne, gdzie znajdują się odpowiednie przepisy prawa. W zdaniu trzecim art. 70 ust. 1 Konstytucji wprowadzono bowiem **wymóg ustawowego uregulowania sposobu wykonywania obowiązku szkolnego**:

²⁹ Wyroki TK: z 9.06.2010 r., K 29/07, OTK-A 2010, nr 5, poz. 49; z 24.09.2013 r., K 35/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 94.

³⁰ Wyrok TK z 8.11.2000 r., SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.

³¹ Z braku ocen bieżących (jakie przyznają nauczyciele w toku zajęć szkolnych), oceny klasyfikacyjne ustalone w wyniku egzaminów są tak naprawdę jedynymi, jakie uczeń realizujący poza szkołą obowiązek szkolny lub obowiązek nauki w ogóle otrzymuje.

*Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa.
Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.*

42. Już tylko z tego powodu można by uznać, że przerzucenie istotnych elementów regulacji egzaminów klasyfikacyjnych do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 44zb u.s.o. narusza art. 70 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. To bowiem ustawa, a nie akt wykonawczy do niej, powinna przesądzić kwestię miejsca i sposobu przeprowadzenia egzaminów klasyfikacyjnych.
43. Decyzja ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, aby zaniechać podjęcia starań o nowelizację ustawy i poprzestać na wydaniu rozporządzenia, budzi wątpliwości również z innego powodu. Chodzi mianowicie o ograniczenia wywołane przez ustanowienie w systemie prawnym projektowanego § 17a r.o.k.p. w zakresie możliwości uzyskiwania ocen szkolnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że od chwili wejścia w życie nowelizacji każdy uczeń – bez względu na stan zdrowia i wszelkie okoliczności towarzyszące realizacji obowiązku szkolnego poza szkołą – zostanie zobowiązany do stawienia się osobiście na egzaminie klasyfikacyjnym „... w szkole, do której uczeń został zapisany, w bezpośredniej obecności komisji przeprowadzającej egzamin lub sprawdzian, bez możliwości użycia środków komunikacji elektronicznej [...]”.
44. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji:

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

45. Przepis art. 31 ust. 3 konstytucji wyznacza granice ingerencji władz publicznych w sferę konstytucyjnych wolności i praw. Można ogólnie stwierdzić, że pełni on funkcję reglamentującą kompetencje organów stanowiących normy prawne. Dotyczy on wszystkich (i zarazem tylko takich) wolności i praw które zostały

zagwarantowane w Konstytucji.³² Skoro zaś taki charakter ma prawo do nauki, to musi on odnosić się on również do art. 70 ust. 1 Konstytucji.

46. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynikają normy prawne o różnej treści. Przede wszystkim chodzi o nakaz:

- a. ustawowej formy ograniczenia konstytucyjnego prawa lub wolności;
- b. wykazania interesu publicznego uzasadniającego ograniczenie;
- c. zachowania proporcjonalności (odpowiedniości) ingerencji ograniczającej prawo lub wolność do legitymowanego konstytucyjnie celu takiej ingerencji.

47. Wszystkie powyższe uwagi prowadzą do dość oczywistych i konkretnych konsekwencji. Mianowicie:

Konstytucja przesądza o podstawowych elementach prawa do nauki. Pozostałe treści pozostają w gestii ustawodawcy. Może on nakładać różnego rodzaju ograniczenia na prawo do nauki. Ograniczenia te muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji [...].³³

48. Teoretycznie zatem można zgodzić się z poglądem, że ustawodawca zwykły mógłby ograniczyć formułę egzaminów klasyfikacyjnych, nakładając opisany już obowiązek stawiennictwa uczniów w celu ich złożenia osobiście w szkole. Niemniej jednak zakazane jest (i to zarówno w świetle brzmienia art. 70 ust. 1, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji):

- a. interpretowanie upoważnienia wynikającego z art. 44zb u.s.o. jako przerzucającego kompetencję do ustanowienia odpowiednich norm w rozporządzeniu;
- b. ustanawianie – nawet w ustawie – ograniczeń bez rozważenia, czy realizują one legitymowany cel w państwie demokratycznym, czy do

³² L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Zubik, t. II, wyd. 2, Warszawa 2016, art. 31, *passim*.

³³ Wyroki TK: z 23.02.2017 r., K 2/15, OTK-A 2017, nr 9; z 24.09.2013 r., K 35/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 94.

jego osiągnięcia są rzeczywiście niezbędne, jak również czy nie naruszają istoty konstytucyjnego prawa do nauki.

49. Jest całkowicie poza kwestią, że **art. 70 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie został uwzględniony w opiniowanym projekcie**. Wydający rozporządzenie minister nie może bowiem uregulować w nim zagadnienia pominiętego w ustawie, nieobjętego z zakresem upoważnienia ustawowego art. 44zb u.s.o. Projekt tymczasem nakłada wyraźne ograniczenie na realizację zarówno konstytucyjnego prawa do nauki, jaki komplementarnego w stosunku do niego obowiązku szkolnego. Całkowicie niezależnie od wspomnianej poprzednio treści art. 92 ust. 1 Konstytucji, doszło więc do przekroczenia granic kompetencji organu wydającego akt wykonawczy.
50. Co więcej, uzasadnienie projektu wskazuje, że celem regulacji była ochrona historycznej „intencji” MEN odnośnie do wykładni przepisów art. 37 p.o. i art. 44l u.s.o. Abstrahując od niewłaściwej formy prawnej ingerencji w prawa i wolności jednostek, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania najpewniej nie rozważał (a przynajmniej nic na to nie wskazuje), jakie kryteria ze wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji uzasadniają ustanowienie ograniczenia. Można byłoby co prawda twierdzić, że przemawia za tym np. porządek publiczny lub ochrona praw innych osób; jednak w dalszym ciągu taki test byłby możliwy do przeprowadzenia **tylko gdyby chodziło o ustawę**, a nie rozporządzenie.
51. Wreszcie, wydaje się dość jasne, że nie rozważano proporcjonalności ingerencji. Obejmuje ona:
- a. **Przydatność środka** – czy egzamin klasyfikacyjny offline rzeczywiście służy realizacji celu, jakim jest np. rzetelna weryfikacja osiągnięć ucznia, zapewnienie poziomu kształcenia zgodnego z podstawą programową, a nie pozbawia możliwości realizacji obowiązku szkolnego uczniów niezdolnych do stawienia się w szkole np. z poważnych przyczyn zdrowotnych;
 - b. **Konieczność (brak środka mniej dolegliwego)** – czy nie istnieją inne, mniej restrykcyjne instrumenty zapewniające uczciwość testowania wiedzy i umiejętności uczniów (np. dodatkowe zabezpieczenia techniczne itp.);

- c. **Współmierność *sensu stricto*** – należy odpowiedzieć na pytanie, czy **dolegliwość** mechanizmu egzaminu (obowiązek, forma, konsekwencje niezaliczenia, brak możliwości odwoławczych) pozostaje w **rozsądnej proporcji** do wagi dobra, które ma być chronione (sprawiedliwa klasyfikacja, standardy kształcenia, rzetelność świadectw).

4. Wnioski końcowe

52. Należy podtrzymać stanowisko, że dotychczasowe przepisy ustaw: Prawo oświatowe oraz o systemie oświaty nie zakazywały przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych w formie zdalnej. Wobec tego ich przeprowadzanie przez szkoły niepubliczne w taki sposób było dotychczas w pełni legalne.
53. Opiniowany projekt rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej (nr wykazu prac legislacyjnych: 117) nie jest właściwą formą uregulowania kwestii formuły egzaminów. Ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności - zwłaszcza prawa do nauki i sposobu realizacji obowiązku szkolnego (art. 70 ust. 1 Konstytucji) - wymaga ustanowienia odpowiednich norm ustawowych.
54. Pomijając niewłaściwy instrument interwencji prawodawczej (rozporządzenie zamiast ustawy), nowe przepisy nie tylko nie opierają się na czytelnym uzasadnieniu konstytucyjnym, lecz mogą bezpośrednio ograniczyć prawo do edukacji tych uczniów, którzy np. z przyczyn zdrowotnych nie są w stanie osobiście stawić się na egzaminie klasyfikacyjnym zorganizowanym w siedzibie szkoły.
55. Całkowity i bezwarunkowy zakaz używania środków zdalnego porozumiewania się podczas egzaminów wydaje się środkiem zbyt radykalnym (pp. 22-23 ekspertyzy). Organ wydający rozporządzenie nie wykazał, dlaczego nowoczesne, bezpieczne systemy weryfikacji wiedzy online miałyby być gorsze, ani nie rozważył łagodniejszych metod (np. dodatkowych zabezpieczeń technicznych przed oszustwem lub kradzieżą tożsamości).
56. Ustawodawca usiłował już wcześniej wprowadzić tożsame ograniczenia drogą ustawową, czemu na przeszkodzie stało weto Prezydenta RP (pp. 13-14 ekspertyzy). Przeniesienie merytorycznie samych treści do rozporządzenia może być uznane za celowe obejście ustawowej drogi nowelizacji i drastycznie naruszać zaufanie adresatów norm prawnych do rzetelnego, nieinstrumentalnie prowadzonego procesu legislacyjnego.