

Wyrok z dnia 31 lipca 2003 r.

III RN 17/03

1. Pojęcie "ocena prawna" zawarte w art. 30 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) należy rozumieć jako wyjaśnienie przez sąd administracyjny znaczenia przepisów prawnych, co nie wyklucza formułowania wskazań co do dalszego postępowania przed organami administracji publicznej.

2. Przepis art. 78 § 2 k.p.a. ma zastosowanie do postępowania przed sądem administracyjnym (art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym) wówczas, gdy strona wnosi o przeprowadzenie dowodu z dokumentu.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 lipca 2003 r. sprawy ze skargi Karoliny J. na decyzję Rektora Akademii Medycznej w G. z dnia 30 listopada 2001 r. [...] w przedmiocie odmowy przyjęcia na studia, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku z dnia 11 czerwca 2002 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e n i e

Wydziałowa komisja rekrutacyjna Akademii Medycznej w G. decyzją z dnia 6 lipca 2001 r. [...], wydaną na podstawie art. 141 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385) oraz uchwały senatu Akademii Medycznej w G. z dnia 20 listopada 2000 r. w sprawie zasad i trybu przyjmowania kandydatów na pierwszy rok studiów, orzekła o nieprzyjęciu Karoliny Grażyny J. na pierwszy roku studiów na Wydziale Farmaceutycznym Akademii Medycznej G. w roku akademickim 2001/2002. W uzasadnieniu wskazano, że skarżąca

uzyskała łącznie 71 punktów. Minimalna liczba punktów, wynikająca z limitu miejsc ustalonego przez senat AM w roku akademickim 2001/2002, wyniosła 72 punkty. Ponieważ liczba punktów uzyskanych na egzaminie przez skarżącą jest mniejsza od wymaganej, komisja rekrutacyjna orzekła o nieprzyjęciu Karoliny Grażyny J. na studia.

W odwołaniu skarżąca wniosła o zmianę decyzji i przyjęcie jej na pierwszy rok studiów. Zarzuciła, że w czasie egzaminu w sali, w której odbywał się egzamin, nie zapewniono ciszy i spokoju niezbędnego do właściwego skupienia. Skarżąca opisała incydent polegający na głośnym, mającym znamiona hysterii, zachowaniu kandydatki siedzącej obok, wyjaśniła przyczyny zajścia i przebieg zażegnania konfliktu. Zdarzenie, mimo iż trwało około 20 minut, nie spowodowało przesunięcia trwania egzaminu. Tym samym nie zachowano zasady równych szans, gdyż skarżąca miała gorsze warunki do skupienia się niż inni kandydaci, siedzący w oddaleniu od miejsca zdarzenia. Opisana sytuacja wpłynęła na skarżącą negatywnie, spowodowała niemożność skupienia się, co miało wpływ na uzyskany przez nią wynik, niższy o 1 punkt od wymaganego. Nadto wniosła o przesłuchanie świadków. Rektor Akademii Medycznej w G. decyzją z dnia 30 lipca 2001 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu decyzji rektor wskazał, że brak jest regulaminowych podstaw do zmiany liczby punktów uzyskanych przez skarżącą na egzaminie wstępnym. Dalej powtórzył za organem pierwszej instancji, że liczba wymaganych punktów wyniosła 72, a skarżąca uzyskała 71, wobec czego nie została przyjęta na I rok studiów.

W skardze do Sądu Karolina J. wniosła o uchylenie decyzji organów obu instancji powołując argumentację zbieżną z zawartą w odwołaniu od decyzji organu pierwszej instancji. Podkreśliła, iż organy nie wyjaśniły wszystkich istotnych okoliczności sprawy, zaniechały przeprowadzenia dowodów w celu wyjaśnienia zdarzenia, mającego miejsce na sali egzaminacyjnej oraz jego wpływu na skarżącą, jej dekoncentrację. Wskazała, iż organ drugiej instancji nie odniósł się do jej zarzutów zawartych w odwołaniu, ograniczając się w zasadzie do wskazania, że nie została przyjęta na pierwszy rok studiów ze względu na uzyskanie 71 punktów, wobec 72 punktów wymaganych. W odpowiedzi na skargę rektor wniósł o jej oddalenie. Przyznał, że na sali egzaminacyjnej miał miejsce incydent wskazany przez skarżącą, lecz wydarzył się on po upływie 4 godzin egzaminu wstępnego, czyli po czasie przeznaczonym na rozwiązywanie testów. Z protokołu komisji egzaminacyjnej wynika, iż egzamin rozpo-

często o godz. 9¹² a zakończono o 13¹² i po tej godzinie nastąpiło zakłócenie ciszy egzaminacyjnej. Podkreślono, iż egzamin zdawało 101 osób, a tylko skarżąca zakwestionowała jego przebieg.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 31 października 2001 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję rektora. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 21 i 22 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem. Oznacza to, że Sąd sprawuje kontrolę legalności zaskarżonych decyzji (innych aktów) i może decyzję wzruszyć tylko wówczas, gdy w istotny sposób narusza ona przepisy obowiązujące w dacie jej wydania. Sąd ocenia, czy orzeczenia zostały wydane zgodnie z przepisami procedury administracyjnej, w szczególności art. 7 obligującego organ administracji do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, art. 77 § 1 k.p.a. zobowiązującego do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, wreszcie art. 107 § 3 k.p.a. wskazującego, jakie elementy powinno zawierać uzasadnienie decyzji. Ocena zebranego materiału dowodowego i wyczerpujące wyjaśnienie przesłanek dokonanego rozstrzygnięcia powinno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. Brak rozpatrzenia zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu, tym bardziej brak ustosunkowania się do nich, jak i potrzeba przeprowadzenia wnioskowanych przez odwołującą się dowodów, stanowi w ocenie Sądu poważne naruszenie wymienionych wyżej przepisów k.p.a., szczególnie art. 107 § 3 k.p.a. Brak podania w uzasadnieniu motywów rozstrzygnięcia uniemożliwia Sądowi dokonanie oceny legalności decyzji. Próba uzasadnienia wydanych decyzji i ustosunkowania się do zarzutów zawartych w odwołaniu została podjęta dopiero w odpowiedzi na skargę, czyli nie w postępowaniu administracyjnym, lecz w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Była to zatem próba spóźniona.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy rektor Akademii Medycznej w G. decyzją z dnia 30 listopada 2001 r. [...] opartą na art. 141 ustawy o szkolnictwie wyższym oraz uchwale senatu AM w G. z dnia 20 listopada 2001r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania egzaminu wstępnego na pierwszy rok studiów dziennych Akademii Medycznej w G. w roku akademickim 2001/2002 i art. 38 k.p.a., utrzymał zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji w mocy. W uzasadnieniu decyzji rektor między innymi zważył, że rozpoznając zarzuty podniesione w odwołaniu ustalono, iż kandydatka była wcześniej poinformowana o tym, że egzamin trwa 4 godziny (pkt 4. Re-

guluminu przyjąć na pierwszy rok studiów Wydziału Farmaceutycznego AMG w roku akademickim 2001/2002). Niezależnie od powyższego przewodniczący komisji egzaminacyjnych mają obowiązek przekazać taką informację również ustnie, przed ogłoszeniem rozpoczęcia egzaminu. Egzamin rozpoczął się o godz. 9¹², a jego zakończenie ogłoszono o godz. 13¹². Ustalono także jako niesporny fakt, iż po ogłoszeniu zakończenia egzaminu jedna z kandydatek nie zdążyła wypełnić kart egzaminacyjnych i głośno protestowała przeciwko oddaniu książeczki testowej. Bezsporny w sprawie jest również fakt, że cały czterogodzinny egzamin przebiegał bez zakłóceń. Poza wspomnianym wyżej incydentem zaistniałym po zakończeniu egzaminu, jego przebieg nie został niczym zakłócony (protokół komisji egzaminacyjnej nr 33). W protokole powyższym brak jest informacji o uwagach i zastrzeżeniach innych kandydatów, w tym również Karoliny J., dotyczących przebiegu egzaminu. Bezsporny jest także fakt przeprowadzenia przez przewodniczącego komisji rozmowy telefonicznej około godz. 13³⁵. Utrzymując w mocy decyzję pierwszej instancji nie podzielono zarzutów podniesionych w odwołaniu, ponieważ opisane przez odwołującą zdarzenia miały miejsce po godzinie 13¹², więc po upływie regulaminowego czasu egzaminu, a nie jak twierdzi kandydatka „w czasie trwania egzaminu”. Zebrane w sprawie dowody, takie jak protokół komisji egzaminacyjnej nr 33 wraz z wyjaśnieniem z dnia 5 września 2001 r. i wyjaśnienie dr B.D. (członka Wydziałowej Komisji Rekrutacyjnej), są zgodne i nie budzą wątpliwości. W tej sytuacji nie można uznać, że do zakłócenia ciszy doszło podczas trwania egzaminu i kandydatka miała utrudnioną koncentrację w wyniku zdarzenia. Regulaminowo przyznany czas na egzamin nie może być przedłużony, jeżeli w czasie jego trwania nie zaistniały przyczyny uzasadniające przedłużenie. Takie przyczyny nie miały miejsca w omawianym przypadku. Jednocześnie stwierdzono, że żaden z punktów regulaminu przyjęć na pierwszy rok studiów Wydziału Farmaceutycznego AM w G. w roku akademickim 2001/2002 nie przewiduje bezwarunkowego zagwarantowania ciszy na sali egzaminacyjnej. W omawianym przypadku nie doszło do naruszenia równych szans kandydatów i złamania regulaminu egzaminu. Po zakończeniu egzaminu odtworzenie usytuowania miejsc poszczególnych kandydatów siedzących na sali egzaminacyjnej (oznaczonych numerami) jest praktycznie niemożliwie, a odwołująca nie wskazała tych osób ani numerycznie ani z imienia i nazwiska.

W skardze do Sądu Karolina J. zarzuciła zaskarżonej decyzji naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy poprzez:

a) niedopuszczenie dowodu z przesłuchania jako świadków członków Wydziałowej Komisji Rekrutacyjnej AMG, a także kandydatów na studentów zdających przedmiotowy egzamin na okoliczność zdarzenia wywołanego przez jedną z kandydatek, w szczególności kiedy i na jakim tle zdarzenie to zostało wywołane, jaki miało przebieg i w jaki sposób się zakończyło, gdzie siedziała skarżąca i kandydatka, która wywołała zdarzenie oraz czy zdarzenie to miało wpływ na błędne rozwiązanie jednego z zadań testowych przez skarżącą, a także w jaki sposób wpuszczano kandydatów na salę egzaminacyjną (art. 75, 77, 78, 79 § 2 k.p.a.), b) uniemożliwienie skarżącej wypowiedzenia się co do zebranych materiałów i zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji (art. 10 § 1 k.p.a.), c) prowadzenie postępowania w sposób podważający zaufanie do strony przeciwnej poprzez błędne informowanie pełnomocnika skarżącej o toku postępowania. Nadto skarżąca wniosła o przeprowadzenie dowodu z akt [...].

W obszernym uzasadnieniu skargi, opisującym przebieg incydentu i wskazującym na wymogi regulaminowe i wynikające z instrukcji co do przebiegu egzaminu, skarżąca przede wszystkim podkreśliła, że zdawała egzamin w warunkach gorszych niż zdecydowana większość kandydatów, co naruszyło zasadę równych praw, gdyż siedziała obok kandydatki, która naruszyła ciszę i wywołała incydent, w odróżnieniu od innych kandydatów siedzących w dalszej odległości bądź na innej sali.

W odpowiedzi na skargę rektor wniósł o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejskowy w Gdańsku wyrokiem z dnia 11 czerwca 2002 r. [...] oddalił skargę. Sąd stwierdził, że podstawowego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy nie miało ustalenie, czy do przedmiotowego zakłócenia ciszy egzaminacyjnej doszło jeszcze w czasie trwania właściwej części egzaminu, wynoszącej 4 godziny, czy w następującej po niej dziesięciominutowej części, o jakiej mowa w pkt V. 1 i 2 instrukcji w sprawie prowadzenia egzaminu wstępnego na Akademii Medycznej. Nie miało takiego znaczenia także ustalenie miejsc, które zajmowali poszczególni kandydaci na sali egzaminacyjnej oraz ich przesłuchanie. Generalnie warunki zdawania egzaminu dla wszystkich kandydatów były zbliżone. Ocena, czy incydent polegający na zakłóceniu ciszy egzaminacyjnej miał wpływ na poszczególnych kandydatów i w jakiej mierze spowodował perturbacje w prawidłowym udzieleniu odpowiedzi na pytanie testowe, jest praktycznie nie do przeprowadzenia, gdyż musiałaby opierać się na jasnych i przekonujących kryteriach. Takim kryterium nie byłaby odległość miejsca zajmowanego przez danego kandydata od miejsca zajmowanego przez osobę, która wywołała incydent. Nie sposób zbadać

natężenia głosu dochodzącego do poszczególnych kandydatów, jak i jego wpływ na ich koncentrację. Wpływ takiego jak przedmiotowy incydentu na zdających należałoby - w ocenie Sądu - rozpatrywać w kategoriach badania osobowości i nastroju w czasie egzaminu poszczególnych kandydatów. Wymagałoby to przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego psychologa, który dokonywałby takiej oceny. Musiałaby ona uwzględniać umiejętność koncentracji, reakcji na bodźce zewnętrzne, stan emocjonalny i intelektualny, stan pamięci kandydata oraz ich zakłócenie w wyniku incydentu. Incydent ten, polegający na zakłóceniu ciszy, powodował utrudnienia w koncentracji wszystkim zdającym na danej sali i brak jest podstaw do przyjęcia, że w odniesieniu właśnie do skarżącej spowodował szczególne konsekwencje, prowadzące do udzielenia błędnej odpowiedzi. Wychodząc z zasady zachowania równych praw dla wszystkich zdających Sąd uznał, że nie ma podstaw do różnicowania sytuacji skarżącej na tle innych osób zdających egzamin. Rozpoznając skargę Sąd nie dopatrywał się takiego naruszenia prawa, które powodowałoby konieczność uchylecia zaskarżonej decyzji, której uzasadnienie spełniło kryteria art. 107 § 3 k.p.a.

W rewizji nadzwyczajnej od powyższego wyroku Prezes Naczelny Sąd Administracyjny zarzucił rażące naruszenie art. 7, 77 § 1 i art. 78 § 1 k.p.a. w związku z art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz art. 22 ust. 2 pkt 3, art. 17 ust. 1 i art. 30 tej ustawy i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania.

Prezes Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 30 ustawy o NSA, która ma charakter bezwzględnie obowiązujący, organ administracji publicznej ani też Naczelny Sąd Administracyjny, ponownie orzekając w tej samej sprawie nie mogą pominąć oceny prawnej wcześniej wyrażonej w orzeczeniu tegoż Sądu, gdyż ocena ta jest wiążąca w sprawie. Związanie wynikające z art. 30 przestaje obowiązywać jedynie w przypadku zmiany stanu prawnego lub stanu faktycznego. Pogląd ten w judykaturze nie jest kwestionowany i nie wymaga szerszego komentarza (por. między innymi wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1998 r., III RN 130/97, OSP 1999 nr 5, poz. 101). W rozpatrywanej sprawie toczyło się postępowanie sądowe zakończone wyrokiem z dnia 31 października 2001 r. uchylającym decyzję rektora Akademii Medycznej w G. W wyroku tym Sąd ocenił postępowanie poprzedzające jej wydanie jako niepełne. We wskazaniach co do dalszego postępowania, Sąd zalecił uzupełnienie postępowania dowodowego, w

szczegółności ustosunkowanie się do zarzutów podniesionych w odwołaniu przez skarżącą, jak i potrzebę przeprowadzenia wnioskowanych przez nią dowodów. Organ drugiej instancji nie poddał się tej ocenie prawnej. W tym stanie sprawy, kwestionowany wyrok z dnia 11 czerwca 2002 r. został wydany z rażącym naruszeniem wskazanego wyżej przepisu prawa, bowiem przy jego wydaniu nie uwzględniono oceny zawartej w pierwszym wyroku z dnia 31 października 2001 r., która wiązała właściwy organ orzekający w postępowaniu administracyjnym i skład orzekający sądu administracyjnego. W niniejszej sprawie stan prawny i stan faktyczny pozostały niezmienione; nie zachodziły więc prawne podstawy do nieuwzględnienia oceny prawnej wyrażonej w wyroku NSA z dnia 31 października 2001 r.

W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu administracyjnym rażąco naruszono przepisy art. 7, art. 77 § 1 i art. 78 § 1 k.p.a. Stosownie do art. 7 k.p.a. organ orzekający zobowiązany jest do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywatela. Organy orzekające w postępowaniu administracyjnym nie sprostaly powyższemu obowiązkowi przede wszystkim dlatego, iż kontrolowane w postępowaniu sądowym ostateczne rozstrzygnięcie administracyjne nie zostało poprzedzone należytym wyjaśnieniem wszystkich istotnych okoliczności, mających wpływ na wynik sprawy. Akceptacja tych wadliwości postępowania administracyjnego przez sąd kontrolujący zaskarżone decyzje powoduje, stosownie do art. 59 ustawy o NSA, że kwestionowany wyrok dotknięty jest tymi samymi wadami.

W przedmiotowej sprawie bezsporne jest bowiem, że podczas kwalifikacyjnej sesji egzaminacyjnej miał miejsce incydent wywołany - jak to określono - historycznym zachowaniem się jednej z kandydatek siedzącej obok skarżącej. W analizowanym przypadku, w aspekcie materialnoprawnych podstaw wydanej decyzji rektora Akademii Medycznej w G. (art. 141 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 12 września 1990r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm., uchwały senatu Akademii Medycznej w G. z dnia 20 listopada 2000 r. w sprawie zasad i trybu przyjmowania kandydatów na I rok studiów w AMG oraz regulaminu przyjęć na I rok studiów Wydziału Farmaceutycznego AMG w roku akademickim 2001/2002), nie sposób doszukać się prawnie uzasadnionych przyczyn do przyjęcia apriorycznego w sferze skutków jurysdykcyjnych stanowiska Sądu, że „dla rozstrzygnięcia sprawy nie miało istotnego znaczenia, czy do zakłócenia ciszy egzaminacyjnej doszło w czasie trwania właściwej części egzaminu wynoszącej 4 godziny, czy też w następującej po niej dziesięć-

ciominutowej części”. Jest ono wysoce kontrowersyjne nawet w świetle uzasadnienia decyzji rektora z dnia 30 listopada 2001 r., w którym organ ten wyjaśnił, że „regulaminowo przyznany czas na egzamin nie może być przedłużony, jeżeli w czasie jego trwania nie zaistniały przyczyny uzasadniające przedłużenie”. Ponowna ocena prawna zawarta w rewidowanym wyroku, odmienna od wiążącej oceny poprzedniej, sprzyja dowolności, czy wręcz arbitralności organów szkoły wyższej w powszechnym dostępie do wyższej uczelni; nie zważa na istotną rolę funkcjonalnego związku wymienionych aktów normatywnych prawa materialnego w ich strukturze hierarchicznej i aktów stosowania prawa (wyroku sądowego, decyzji administracyjnej - wydawanych z zachowaniem określonych przepisami prawa wzorców postępowania kwalifikacyjnego). Opisane powyżej niedopuszczalne założenie procesowe sądu administracyjnego, ograniczające zakres postępowania dowodowego, podjęte zostało nie tylko z rażącym uchybieniem zasad postępowania określonych w art. 7, art. 77 § 1 i art. 78 § 1 k.p.a. w związku z art. 59 ustawy o NSA, ale prowadzi do kolizji z gwarancjami konstytucyjnymi, które nakładają na władze publiczne obowiązek tworzenia odpowiednich warunków dostępu do wykształcenia na poziomie wyższym (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP), nakazu zapewnienia powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Obowiązek ten dotyczy także w określonym zakresie organów wyższych uczelni. Oznacza to - przyjmując za wyrokiem TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99 - iż zasada równego traktowania w dostępie do tego rodzaju dobra publicznego musi znajdować wyraz na etapie poprzedzającym decyzję, poprzez stworzenie wszystkim przystępującym do procedur kwalifikacyjnych równych szans uczestnictwa w tym postępowaniu. Temu właśnie mają służyć publicznie ogłaszane zasady przyjęć na studia wyższe, jednoznacznie określone wymagania i limity ustanawiane na poszczególnych kierunkach uczelni. Swobodny dostęp do uczelni polega zaś na stworzeniu równych szans przy zachowaniu proceduralnej poprawności. Traktowanie porównywalnych przypadków w różny sposób, jak i różnych przypadków w jednakowy sposób, jest swoistym przejawem dyskryminacji. Uprawniony jest pogląd, że konstytucyjnie rozumiany „zakaz dyskryminacji” nie oznacza jedynie formalnego poszanowania zasady równości, lecz także rzeczywiste eliminowanie sytuacji powodujących nierówne traktowanie. W tym kontekście nie sposób aprobować w niniejszej sprawie niejasnej tezy o regulaminowej „nieprzewidywalności bezwarunkowego zagwarantowania ciszy na sali egzaminacyjnej”, czy też poglądu Sądu, że dla rozstrzygnięcia tej sprawy „nie miało istotnego znaczenia, czy do zakłócenia ciszy egzamina-

cyjnej doszło w czasie trwania właściwej części egzaminu wynoszącej 4 godziny, czy też w następującej po niej dziesięciominutowej części”, oraz że nie miało takiego (istotnego) znaczenia ustalenie miejsc zajmowanych przez kandydatów na sali egzaminacyjnej (ze względu na skutki incydentu) oraz przesłuchanie wnioskowanych przez skarżącą osób, zwłaszcza wszystkich obecnych na sali członków komisji egzaminacyjnej, bez naruszenia prawa strony skarżącej do czynnego udziału w postępowaniu. Przyjęte przez Sąd, z rażącym naruszeniem art. 78 k.p.a. w związku z art. 59 ustawy o NSA, ograniczenie postępowania dowodowego skutkowało tym, iż ewidentny w sprawie fakt zakłócenia ciszy na sali egzaminacyjnej, mający odniesienie w niekompletnie zebranym materiale dowodowym, był w istocie pod względem merytorycznym (jako nieistotny) nierozpatrzony w niezbędnym zakresie (poprzestano w istocie na fragmentarycznych danych zawartych w protokole sesji egzaminacyjnej oraz oświadczeniu jednego członka komisji o kontakcie telefonicznym w trakcie sesji, mającym związek z incydem), choć wszechstronne wyjaśnienie tych okoliczności sprawy było koniecznym warunkiem wydania decyzji o prawidłowej i przekonywującej treści. Najwyraźniej uszło uwadze organom orzekającym i sądowi administracyjnemu przy ponownym orzekaniu, że o tym, kiedy organ może nie uwzględnić wniosków dowodowych zgłaszanych przez stronę, stanowi art. 78 § 2 k.p.a. Skutkowało to tym, iż w przedmiocie zgłoszonych wniosków dowodowych organ nie zajął żadnego stanowiska, jakkolwiek odmowa przeprowadzenia dowodu i jej przyczyny powinny znaleźć odzwierciedlenie w aktach sprawy, zwłaszcza w uzasadnieniu niekorzystnej dla strony decyzji administracyjnej (art. 80 w związku z art. 107 § 3 k.p.a.). Organ mógłby odmówić przeprowadzenia dowodu tylko w sytuacji, gdyby dotyczył okoliczności bezspornie już wyjaśnionych, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca, zwłaszcza w kwestii zaistniałego incydentu, jego przebiegu, ustalenia czasu zajścia w warunkach sesji egzaminacyjnej, charakteru czynności egzaminacyjnych, jakie przysługują zdającemu w danym etapie tej sesji co do wyboru przez niego ostatecznych odpowiedzi na karcie egzaminacyjnej oraz wpływu tego zajścia na osobę skarżącą i jej koncentrację, w szczególności w kontekście twierdzeń skarżącej o błędnym przepisaniu z brudnopisu jednej prawidłowej odpowiedzi. Dopiero w następstwie tak wyczerpująco zebranego materiału dowodowego w sprawie wniosek co do wpływu tego incydentu na wyniki egzaminu skarżącej, zwłaszcza utratę jednego punktu, mógłby być prawidłowo wyprowadzony.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie ma usprawiedliwionych podstaw. Nie jest trafny zarzut rażącego naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisu art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, który stanowi, że ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu wiąże w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność były przedmiotem zaskarżenia. W sprawie przyjęcia skarżącej na pierwszy rok studiów w Akademii Medycznej toczyło się postępowanie sądowo-administracyjne zakończone wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku z dnia 31 października 2001 r. [...]. W uzasadnieniu tego wyroku, uchylającego zaskarżoną decyzję rektora Akademii Medycznej utrzymującą w mocy decyzję organu pierwszej instancji o odmowie przyjęcia na pierwszy rok studiów, Sąd stwierdził między innymi, że „brak rozpatrzenia zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu, tym bardziej brak ustosunkowania się do nich, jak i potrzeby przeprowadzenia wnioskowanych przez odwołującą się dowodów”, stanowi poważne uchybienie przepisom art. 7, 77 § 1 i „szczególnie art. 107 § 3 k.p.a.” Wskazał ponadto, że „brak podania w uzasadnieniu motywów rozstrzygnięcia uniemożliwia Sądowi dokonanie oceny legalności decyzji”, w szczególności, „czy zaskarżona decyzja została wydana po rozważeniu całokształtu zebranego materiału i po poddaniu jego właściwej ocenie.”

Wymaga w związku z tym wyjaśnienia, czy powyższe stwierdzenia Sądu mogą być uznane za ocenę prawną w rozumieniu art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Zważyć bowiem należy, że powyższy przepis, inaczej niż przepis art. 386 § 6 k.p.c., nie wprowadza rozróżnienia między oceną prawną a wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w uzasadnieniu wyroku. Z pobieżnej nawet analizy językowej przytoczonych wyżej zwrotów uzasadnienia zaskarżonego niniejszą rewizją wyroku wynika, że Sąd nie wyjaśnił „istotnej treści” wskazanych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz określił jedynie, na czym polegało ich naruszenie przez organ administracji publicznej. Sąd zatem nie dokonał oceny prawnej *sensu stricto*, a zarazem nie sformułował *expressis verbis* wskazań co do zakresu ponownego postępowania przed organem drugiej instancji i sposobu usunięcia stwierdzonych uchybień. W związku z tym wymaga rozważenia, czy sąd administracyjny, który w uzasadnieniu wyroku nie przeprowadza wykładni przepisów postępowania administracyjnego, lecz stwierdza jedynie ich na-

ruszenie przez organ administracji publicznej i określa, na czym polega to naruszenie, wyraża ocenę prawną w rozumieniu art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W pierwszym rzędzie należy jednak rozważyć, czy zawarty w art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym zwrot „ocena prawna” ma wąskie znaczenie, a mianowicie oznacza wyjaśnienie przez sąd administracyjny w uzasadnieniu wyroku stosowanych przezeń przepisów prawa materialnego i proceduralnego, czy ma szersze znaczenie niż przyjęte w orzecznictwie sądowym odnośnie do analogicznego pojęcia użytego w art. 386 § 6 k.p.c. i obejmuje także wskazania co do dalszego postępowania w sprawie przed organem administracji publicznej. Należy w związku z tym wskazać, że orzecznictwo sądowe rozróżnia między oceną prawną a powyższymi wskazaniem. W szczególności w wyroku NSA z dnia 1 października 2001 r., SA/Rz 434/00 (Palestra 2002 nr 9-10, s. 199) stwierdzono, że „z mocy art. 30 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) związanie oceną prawną i jej konsekwencjami w postaci wskazań co do dalszego postępowania, zawartymi w orzeczeniu sądowym, może być wyłączone tylko w razie istotnej zmiany (po wydaniu wyroku) stanu faktycznego lub zmiany przepisów prawa, a także po wzruszeniu wyroku w drodze rewizji nadzwyczajnej.” Sąd Najwyższy jest zdania, że pojęcie: „ocena prawna” zawarte w art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym powinno być rozumiane wąsko jako wyjaśnienie przez sąd administracyjny znaczenia stosowanych przepisów prawa materialnego i przepisów prawa proceduralnego, co nie czyni niedopuszczalnym formułowania przez sąd wskazań co do dalszego postępowania przed organami administracji publicznej i prawnego związania tymi wskazaniem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lipca 1999 r., I SA 1880/98, LEX nr 48559, w którym przyjęto, że „zgodnie z art. 30 ustawy z 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym ocena prawna wyrażona w orzeczeniu Sądu w sprawie wiąże ten Sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność były przedmiotem zaskarżenia. W pojęciu „ocena prawna” mieści się przede wszystkim wykładnia przepisów prawa materialnego i prawa procesowego. Wykładnia w tym sensie zmierza do wyjaśnienia, czy konkretny przepis zastosowany przez organ administracji, który wydał zaskarżoną decyzję, ma treść identyczną z treścią przypisaną przez tenże organ, i do wyjaśnienia, że do stosunku prawnego będącego przedmiotem postępowania nie ma zastosowania dany przepis, lecz przepis inny, którego organ administracji nie uwzględnił.”) W związku z tym należy przyjąć, że dokonana w uzasadnieniu wyroku krytyka

stosowania wymienionych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przez rektora Akademii Medycznej, czyli wskazanie naruszenia tych przepisów, nie może być traktowana jako ocena prawna w rozumieniu art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W przypadku zatem, jak w niniejszej sprawie, zaskarżenia decyzji administracyjnej wydanej po ponownym rozpatrzeniu sprawy, sąd ocenia między innymi, czy organ administracji publicznej usunął wskazane naruszenia prawa. Naczelny Sąd Administracyjny ponownie rozpoznając sprawę spełnił ten obowiązek stwierdzając w końcowej części uzasadnienia zaskarżonego niniejszą rewizją nadzwyczajną wyroku, że „nie dopatrywał się takiego naruszenia prawa, które powodowałoby konieczność uchylecia zaskarżonej decyzji, której uzasadnienie tym razem spełniło kryteria art. 107 § 3 k.p.a.” Nie jest to jednak skutek związania Sądu oceną prawną, której ten Sąd w poprzednim postępowaniu nie sformułował. W związku z tym zarzut rażącego naruszenia przepisu art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jest nieusprawiedliwiony.

Nie jest trafny zarzut rażącego naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisu art. 78 § 2 k.p.a. w związku z art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Przepis art. 78 § 2 k.p.a. ma bowiem - z mocy wyraźnego odesłania zawartego w art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - zastosowanie do postępowania przed sądem administracyjnym w sprawach nienormowanych w tej ustawie, a zatem wówczas, gdy strona postępowania przed sądem wnosi o przeprowadzenie dowodu z dokumentu w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Tymczasem wnoszący rewizję nadzwyczajną usprawiedliwia zarzut rażącego naruszenia tego przepisu przez Sąd tym, że to organ administracji publicznej nie zajął w przedmiocie zgłoszonych przez stronę wniosków dowodowych „żadnego stanowiska”, co stanowi wystarczającą podstawę do oddalenia rewizji nadzwyczajnej również w tym zakresie. Tej tezie rewizji nadzwyczajnej przeczy ponadto uzasadnienie zaskarżonej decyzji, w której stwierdza się, że „po zakończeniu egzaminu odtworzenie usytuowania miejsc poszczególnych kandydatów siedzących na sali egzaminacyjnej (oznaczonej numerami) jest praktycznie niemożliwe, a odwołująca się nie wskazała tych osób”, co w zestawieniu z treścią złożonego przez stronę wniosku o dopuszczenie dowodu z przesłuchania w charakterze świadków „sześciu kandydatów na studia siedzących obok mnie bezpośrednio” może być rozumiane jako odmowa dopuszczenia tego środka dowodowego.

Nie jest trafny zarzut rewizji nadzwyczajnej, że zaskarżony wyrok „prowadzi do kolizji z gwarancjami konstytucyjnymi,” określonymi w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP. Uzasadniając powyższy zarzut, wnoszący rewizję nadzwyczajną podniósł, że przyjęte przez Sąd założenie procesowe doprowadziło do naruszenia - w odniesieniu do skarżącej - zasady równego traktowania w dostępie do wykształcenia w publicznej szkole wyższej. Pogląd ten jest nieprawidłowy. Przede wszystkim należy podkreślić, że dostęp do bezpłatnych studiów w publicznej szkole wyższej nie jest nieograniczony, a wręcz przeciwnie - jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99 - „podlega limitowaniu ze względu na ograniczony zasób środków publicznych pozostających w dyspozycji szkoły, który jest niewystarczający dla zaspokojenia potrzeb edukacyjnych wszystkich osób spełniających formalne wymagania dla podjęcia studiów w postaci świadectwa ukończenia szkoły średniej. Z tych właśnie powodów należy uznać, że w świetle ogólnej formuły konstytucyjnej z art. 70 ust. 2 beneficjentami prawa do nieodpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej są jedynie te osoby, które spełniły dodatkowe, obiektywne i jednoznacznie określone wymagania przyjęte w procedurze rekrutacyjnej stosowanej przez poszczególne uczelnie.” W uzasadnieniu powyższego wyroku Trybunał Konstytucyjny ocenił, że „stosowanie tych procedur, koniecznych ze względu na ograniczoną pulę środków publicznych, pozostających w dyspozycji uczelni, nie może być uznane za przejaw nierównego traktowania lub dyskryminacji. Zasada równego traktowania nie może więc z istoty swej znajdować zastosowania do oceny predyspozycji i kwalifikacji kandydatów w trakcie konkursowej procedury rekrutacyjnej, w takim samym sensie, jak niemożliwe byłoby identyczne (równe) traktowanie osób zdających egzaminy czy ubiegających się o stypendia naukowe z tytułu dobrych wyników w nauce. Zasada równego traktowania w dostępie do bezpłatnej nauki w wyższej szkole publicznej musi natomiast przede wszystkim znajdować wyraz na etapie poprzedzającym decyzję o przyjęciu do szkoły wyższej poprzez tworzenie wszystkim przystępującym do procedur kwalifikacyjnych równych szans uczestnictwa w tym postępowaniu. Temu służą publicznie ogłaszane zasady przyjęć na studia w szkole wyższej, jednoznacznie określone wymagania i limity ustanawiane na poszczególnych kierunkach nauczania. Tak ukształtowany system rekrutacji do publicznych szkół wyższych stwarzać powinien warunki równego startu dla wszystkich kandydatów uczestniczących w tym postępowaniu kwalifikacyjnym.” W ocenie Sądu Najwyższego, władze państwowej uczelni medycznej, a więc władze publiczne w znaczeniu funkcjonalnym, zapewniły

równe szanse uczestnictwa w postępowaniu kwalifikacyjnym osobom przystępującym do egzaminu wstępnego na pierwszy rok studiów. Zasada równości polega najogólniej rzecz biorąc na „równym traktowaniu równych”. Z akt sprawy nie wynika, aby osoby wyróżniające się istotną cechą wspólną, a mianowicie kandydaci na studia medyczne, byli poddani przez władze uczelni różnemu traktowaniu, a w szczególności, aby w toku postępowania kwalifikacyjnego skarżąca była gorzej traktowana niż pozostali kandydaci na studia medyczne uczestniczące w tym samym postępowaniu kwalifikacyjnym. Zarzut nierównego traktowania skarżącej byłby ewentualnie usprawiedliwiony, gdyby władze uczelni zastosowały w odniesieniu do skarżącej nieusprawiedliwione kryterium różnicujące; takiego kryterium nie wskazano jednak w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej.

Biorąc powyższe pod rozwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====