

EUGENIUSZ OCHENDOWSKI

ZAGADNIENIE SĄDOWO-ADMINISTRACYJNEJ KONTROLI AKTÓW Z ZAKRESU SZKOLNICTWA W NRF

1. Tradycyjna doktryna liberalnego państwa prawnego widziała główne zadanie prawa w zapewnieniu ochrony wolności i własności obywatela. W czasach najnowszych, od początków lat pięćdziesiątych, zwraca się w literaturze prawa administracyjnego niektórych państw zachodnich uwagę na potrzebę ochrony prawnej również w innych dziedzinach, np. w zakresie prawa do wykształcenia.

Jeden z autorów zachodnioniemieckich, W. Thieme, uzasadnia ten kierunek rozwoju tym, że w XX w. z wielu przyczyn (wojny, wyłączenia, podatki itp.) własność ma ograniczone znaczenie dla utrzymania standardu życiowego jednostki, mniejszą niż wykształcenie. To ostatnie daje jednostce możliwość osiągnięcia lepszej pozycji życiowej niż inne dobra. Wykształcenie przejęło wobec jednostki — zdaniem Thiemego — funkcje socjologiczne majątku¹. Dlatego szkołom przypisuje się rolę „biurokratycznego aparatu rozdzielającego szanse życiowe”², gdyż wykształcenie i wiedza pozwalają jednostce zająć określoną duchową i materialną pozycję w społeczności ludzkiej³.

Wykształcenie zdobywa się w zakładach kształcenia, a więc w zakładach publicznych, które — według niemieckiej nauki prawa — nawiązują z uczniami (studentami) „szczególne stosunki władcze” (*besondere Gewaltverhältnisse*), zaliczane zasadniczo do sfery wewnętrznej administracji. Sfera ta, według dawniejszych poglądów teoretyków prawa, była „wolna od prawa” (*rechtsfrei*), a stosunki nawiązywane w ramach tej sfery nie miały charakteru stosunków prawnych i dlatego też nie podlegały ochronie prawnej.

¹ W. Thieme, *Die verwaltungsrechtliche Überprüfung von Entscheidungen in Schul-, Ausbildungs- und Prüfungssachen*, Neue Juristische Wochenschrift (dalej NJW), 1954, s. 743.

² H. Schelsky, *Schule und Erziehung in der industriellen Gesellschaft*, wyd. 3, 1961, cyt. za H. E. Evers, *Verwaltung und Schule*. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, zes. 23, Berlin 1966, s. 162, przypis 53.

³ I. Staff, *Die Zulässigkeit von Studienbeschränkungen an deutschen Hochschulen*, NJF 1967, s. 2235.

2. Sytuacja uległa zmianie wskutek rozszerzenia pojęcia aktu administracyjnego również na — przynajmniej niektóre — akty podejmowane w ramach szczególnych stosunków władczych, dzięki czemu została odpowiednio zwiększona ochrona prawna.

Pierwszym zwiastunem rozszerzenia pojęcia aktu administracyjnego był przepis § 25 ust. 1 rozporządzenia nr 165 rządu wojskowego (*Militärregierung*) strefy brytyjskiej z 1948 r., którym stanowiono, iż „aktem administracyjnym w rozumieniu tego rozporządzenia jest każde zarządzenie, nakaz, rozstrzygnięcie albo inny środek, podjęte przez władze administracyjne dla uregulowania sprawy indywidualnej w zakresie prawa publicznego”. Podobne sformułowania można znaleźć w późniejszych ustawach⁴.

W związku z art. 19 ust. 4 Konstytucji NRF postanawiającym, że każdemu kto uważa, iż jego prawo zostało naruszone przez władzę publiczną służy droga prawna, szukano punktu zaczepienia dla ochrony prawnej. Posłużono się tutaj aktem administracyjnym, którego pojęcie w drodze wykładni celowościowej rozszerzono ponad jego pierwotne znaczenie. Pojęciem tym objęto bowiem takie działania, których dawniej nikt nie nazwałby aktem administracyjnym, jak np. urzędowe informacje, przyrzeczenia, świadectwa, promocje i odmowy promocji, odmowę udzieloną więźniowi przez administrację więzienia w sprawie trzymania w celi kanarka, czy dostarczenia więźniowi komentarza do kodeksu karnego itp.⁵

Ponieważ zaprzeczenie charakteru aktu administracyjnego jakiegokolwiek działania oznacza praktycznie zarazem pozbawienie ochrony prawnej, przyznaje się charakter aktu administracyjnego wszystkim formom działania, co do których orzecznictwo sądów uważa ochronę prawną za wskazaną. W tej sytuacji Związkowy Trybunał Administracyjny wyraźnie stwierdził, że „pojęcie aktu administracyjnego jest tworem celowym nauki prawa administracyjnego” ze względu na potrzebę ochrony prawnej⁶.

To rozszerzenie pojęcia aktu administracyjnego ma bardzo istotne znaczenie dla dziedziny stosunków zakładowych. Obecnie nikt już nie zaprzecza charakteru aktów administracyjnych aktom, które tworzą, przekształcają lub znoszą szczególny stosunek władczy. Te akty nazwano „aktami stosunku podstawowego” (*Grundverhältnis*).

Kwestię otwartą stanowi nadal charakter prawny aktów wydawanych wewnątrz, w czasie trwania szczególnego stosunku władczego, które jednak tego stosunku ani nie tworzą, ani nie przekształcają, ani nie znoszą.

⁴ O. Bachof, *Über einige Entwicklungstendenzen im gegenwärtigen deutschen Verwaltungsrecht*, w: *Staatsbürger und Staatsgewalt*, t. II, Karlsruhe 1963, s. 8, przypis 20. Por. też E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, wyd. 8, München - Berlin 1961, s. 488.

⁵ O. Bachof, op. cit., s. 9.

⁶ Ibidem.

Akty te nazwano „aktami stosunku zakładowego” (*Akte des Betriebsverhältnisses*). Przyjmuje się, że niektóre z tych aktów nie mogą być pozbawione ochrony prawnej, a z drugiej strony nie do przyjęcia jest rozciągnięcie tej ochrony na takie akty, jak wskazówki, instrukcje dla ucznia itp., chociażby ze względu na obowiązek uzasadniania, pisemnego pouczenia o środkach prawnych itp., niezależnie od samego prawa ich zaskarżania do sądów administracyjnych⁷.

Jak te problemy są rozwiązywane w NRF w zakresie szkolnictwa i egzaminów? Odpowiedź na to pytanie da nam przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych i literatury prawniczej z tej dziedziny. Chodzi tu głównie o takie zagadnienia, jak wybór zakładu kształcenia, zaskarżanie odmowy promocji, stopnia z przedmiotu, usunięcia ze szkoły (niedopuszczenia do egzaminów) i wreszcie o najtrudniejszy problem, jakim jest granica sędziowskiej kontroli ocen egzaminacyjnych i środków pedagogicznych.

3. W literaturze prawniczej podkreśla się, że prawo wolnego wyboru zakładu kształcenia jest prawem podstawowym (*Grundrecht*). Prawo to ma swoje warunki i granice, wymaga aktywnego współdziałania i świadczeń ze strony uprawnionego i może być uzależnione od wykazania odpowiednich kwalifikacji osobistych, a w szczególności wystarczającego przygotowania⁸.

Dalszą granicę prawa wolnego wstępu do zakładu kształcenia stanowią możliwości przyjęcia przez te zakłady, ograniczone warunkami lokalowymi oraz liczbą nauczycieli. Kandydaci nie mają możliwości wymuszenia utworzenia nowych klas czy szkół, ani też nie mają roszczenia o utrzymanie już istniejących zakładów czy klas. Kandydaci mają natomiast roszczenie o to, aby przy dopuszczaniu do zakładów kształcenia i przy egzaminach byli traktowani sprawiedliwie i rzeczowo (*sachgerecht*)⁹.

Związkowy Trybunał Administracyjny stwierdził, że naturalne prawo rodziców do wychowania dziecka, uznane przez ustawę zasadniczą, obejmuje prawo wyboru szkoły publicznej, w której dziecko ma się kształcić. Przyjęcie do gimnazjum może być związane z przesłankami dopuszczenia, które mogą być w szczególności ustalane przez prawo poszczególnych krajów. Odmowa przyjęcia dziecka do gimnazjum z tego powodu, że ono „z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością hamowałoby dotkliwie współuczniów” nie stanowi przesłanki dopuszczenia sprzecnej

⁷ Ibidem, s. 14. Por. też C. H. Ule, *Das besondere Gewaltverhältnis. Probleme des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes im besonderen Gewaltverhältnis*. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, zesz. 15, Berlin 1957, s. 184.

⁸ W. Tierne, op. cit., s. 743.

⁹ Ibidem, s. 743-744; E. Forsthoff, op. cit., s. 372.

z prawem związkowym. Samo zaś rozstrzygnięcie władz szkolnych o przyjęciu dziecka do gimnazjum jest aktem administracyjnym, zaskarżalnym w postępowaniu sporno-administracyjnym¹⁰.

To stanowisko Trybunału jest nie tylko akceptowane, ale do pewnego stopnia nawet precyzyjnie formułowane w orzecznictwie krajowych sądów administracyjnych. I tak Wyższy Sąd Administracyjny w Hamburgu stwierdza, że ucznia można nie przyjąć do szkoły wyższego rzędu (*weiterführende Schule*) tylko wtedy, gdy „jest ustalone z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że od początku nie podoła on wymaganiom tego rodzaju szkoły”¹¹.

4. W 1953 r. Wyższy Sąd Administracyjny Nadrenii-Palatynatu rozpatrywał skargę na rozstrzygnięcie rady pedagogicznej (*Klassenkonferenz*) o niepromowaniu ucznia do następnej klasy. Sąd ten orzekł, że takie rozstrzygnięcie jest środkiem pedagogicznym a nie aktem administracyjnym i dlatego nie może być kontrolowane w postępowaniu sędow-administracyjnym. W uzasadnieniu Sąd stwierdził, że rozstrzygnięcie o promocji stanowi środek podejmowany w ramach szczególnego stosunku władczego i dlatego nie posiada ono charakteru aktu administracyjnego. Zdaniem Sądu jest to środek wychowawczy podejmowany w ramach władztwa szkolnego (*Schulgewalt*) w celu nauczania i kształcenia uczniów, nie stanowiący bezpośredniego władczego uregulowania i kształtowania ich praw i stosunków prawnych. Od zasady, że takie środki nie są poddawane kontroli sądowo-administracyjnej, Sąd przewidywał wyjątek w przypadku, gdyby rozstrzygnięcie o promocji nie wynikało w ogóle z wychowawczych przesłanek, lecz służyło tylko świadomemu skrzywdzeniu ucznia¹².

W uwagach do tego wyroku W. Thieme podkreślił, że nie jest wykluczone, iż środek pedagogiczny może być jednocześnie aktem administracyjnym, szczególnie jeżeli chodzi o akty w sprawie nawiązania lub rozwiązania szczególnego stosunku władczego. Natomiast aktom podejmowanym w obrębie szczególnego stosunku władczego Thieme odmawia charakteru aktu administracyjnego. Rozstrzygnięcie o promocji do wyższej klasy zalicza on właśnie do aktów podejmowanych w obrębie szczególnego stosunku władczego. Akt ten — zdaniem Thiemego — w zasadzie nie zmienia pozycji prawnej ucznia, gdyż z reguły nie tworzy ani nie koń-

¹⁰ Wyrok Związkowego Trybunału Administracyjnego z 29 VI 1957 r. II C 105/56, NJW 1958, s. 232.

¹¹ Postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego w Hamburgu z 6 V 1964 r. Bs. I-19/64, NJW 1964, s. 2178.

¹² Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego Nadrenii - Palatynatu z 18 XII 1953 r. 2 A-64/53, NJW 1954, s. 1461.

czy jego przynależności do szkoły. W konsekwencji, i przy takim ujęciu rozstrzygnięcie o promocji nie podlega kontroli sądów administracyjnych¹³.

Stanowisko takie nie utrzymało się zbyt długo. Już rok później Związkowy Trybunał Administracyjny orzekł, że odmowa promocji powoduje z reguły to, że końcowy cel szkoły zostanie osiągnięty o rok później. Trybunał uznał, że odmowa promocji nie ogranicza się do spraw szkolnych w obrębie regulaminu zakładowego, lecz dotyczy zakresu praw ucznia. W związku z tym Trybunał stwierdza, że dopuszczalne jest zaskarżenie odmowy promocji do sądu administracyjnego¹⁴.

Ze stanowiskiem Trybunału nie zgodził się G. Oeltze, który uważa, że zwłoka w przebiegu wykształcenia jest tylko pośrednim skutkiem odmowy promowania i że ta ostatnia stanowi pozaprawny środek kształcenia i wychowania¹⁵.

Natomiast H. v. Leveling stwierdził, że rozstrzygnięcie o promocji nie jest rozstrzygnięciem opartym na uznaniu, gdyż uczeń, który nie ma negatywnych ocen musi być promowany. Nawet przy występowaniu stopni negatywnych rozstrzygnięcie o promocji nie jest oparte na uznaniu, gdyż istnieją przepisy prawne, czy co najmniej prawo zwyczajowe, co do liczby stopni negatywnych uzasadniającej odmowę promocji. Inną sprawą jest to, że podstawę rozstrzygnięcia o promocji stanowią stopnie z poszczególnych przedmiotów, oparte na uznaniu¹⁶.

5. Zagadnienie dopuszczalności zaskarżania stopnia z przedmiotu pojawiło się na forum zachodnioniemieckich sądów administracyjnych przed kilkunastoma laty. Już w 1955 r. Wyższy Sąd Administracyjny w Hamburgu zajął stanowisko, iż nie ma wolnego wyboru rozstrzygnięć co do stopnia z przedmiotu. Inaczej mówiąc, tylko jedno rozstrzygnięcie jest tutaj właściwe i prawidłowe, chociaż w trudniejszych przypadkach może być ono uzyskane tylko w granicach prawdopodobieństwa. Ponieważ tylko nauczyciel posiada konieczne wiadomości dotyczące ucznia, sędzia nie może kontrolować prawidłowości rozstrzygnięcia co do stopnia z przedmiotu¹⁷. Wyższy Sąd Administracyjny w Monasterze stwierdził, że w takiej sytuacji sądowa kontrola może dotyczyć tylko uregulowanego postępowania i istotnych materialno-prawnych zasad,

¹³ NJW 1954 s. 1461 - 1462.

¹⁴ Wyrok Związkowego Trybunału Administracyjnego z 10 XII 1954 r. V C 194/53, NJW 1955, s. 646 - 647.

¹⁵ NJW 1955, s. 765.

¹⁶ H. von Leveling, *Der Rechtsschutz gegen "die Anstaltsgewalt"*, München 1962, s. 100.

¹⁷ Ibidem, s. 92.

a więc ocena pedagogiczna może być kontrolowana tylko ze względu na właściwość podstaw faktycznych i zachowanie granic uznania¹⁸.

W latach późniejszych sądy administracyjne oddalają skargi dotyczące stopni z poszczególnych przedmiotów. Takie stanowisko jest uzasadniane tym, że stopień z przedmiotu nie ma bezpośredniego skutku prawnego i dlatego nie jest aktem administracyjnym¹⁹.

W uwagach do tych ostatnio powołanych wyroków C. H. Ule podkreślił że stopień z przedmiotu jest częścią składową świadectwa. Wydanie lub odmowa wydania świadectwa jest w każdym przypadku aktem administracyjnym, a wydanie lub odmowa wydania poszczególnego stopnia dotyczy tym samym części składowej aktu administracyjnego. Nie można jednak twierdzić, że ze względu na stale dopuszczalną kontrolę całego świadectwa, można żądać administracyjno-prawnej kontroli poszczególnych stopni w nim zawartych. Dopuszczalność kontroli w przypadkach, gdy nie kwestionuje się całego świadectwa, lecz tylko poszczególny stopień, zależy — zdaniem Ulego — od tego, czy zakwestionowany stopień narusza prawa skarżącego²⁰. Widzimy więc, że Ule nie wyklucza sądowej kontroli stopni z poszczególnych przedmiotów, o ile skarżący wykaże, iż przez ich wydanie lub odmowę wydania zostało naruszone jego prawo.

H. v. Leveling uważa, że stopień z przedmiotu jest rozstrzygnięciem opartym na uznaniu, dlatego może ono być kontrolowane tylko w zakresie błędów uznania (*Ermessensfehler*)²¹.

6. Sądy administracyjne przyjęły, że istnienie „szczególnego stosunku władczego” nie wyklucza istnienia równocześnie „stosunku prawnego”. Wynika stąd wniosek, że akt mocą którego znosi się, wbrew woli obywatela, stosunek prawny wiążący go z zakładem, musi być uznany za zaskarżalny akt administracyjny. Usunięcie ucznia ze szkoły, jako znoszące stosunek prawny, może być więc przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego²².

Sąd administracyjny dopatruje się interesu publicznego w usunięciu ze szkoły słabych uczniów, za wyjątkiem przypadków, w których rada pedagogiczna wyszła z fałszywych, czy nierzeczowych przesłanek i gdy uczeń według stanu umiejętności oczywiście nadaje się do kształcenia w wyższej klasie²³.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Wyrok Sądu Administracyjnego w Wiesbaden z 20 VI 1963 r. 1/1-336/62, NJW 1963, s. 2140.

²⁰ NJW 1964, s. 940.

²¹ H. v. Leveling, op. cit., s. 100.

²² Wyrok Związkowego Trybunału Administracyjnego z 10 XII 1954 r. II C 31/54, NJW 1955 s. 645 - 646.

²³ Wyrok Sądu Administracyjnego w Kassel z 14 X 1958 r. B II 66/58 NJW 1959, s. 1940-1941.

Podobnie jak usunięcie ze szkoły traktowane jest niedopuszczenie ucznia do egzaminu dojrzałości. Takie niedopuszczenie uważa się również za akt administracyjny, zaskarżalny do sądu administracyjnego²⁴.

H. v. Leveling podkreśla, że usunięcie ze szkoły jako kara szkolna oparte jest na uznaniu i tylko granice tegoż uznania w poszczególnych przypadkach mogą być kontrolowane przez sądy. W szczególności kontrola powinna zmierzać do stwierdzenia, czy przestrzega się zasady proporcjonalności, a więc sąd może badać, czy kara była konieczna, a jeśli tak, czy właśnie wybrana kara była konieczna²⁵.

7. Szczególne trudności nasuwa ustalenie granic kontroli prawnej środków pedagogicznych oraz ocen szkolnych i egzaminacyjnych. Związkowy Trybunał Administracyjny zajął w tej sprawie takie stanowisko, że sędzia może badać właściwą pedagogiczno-naukową ocenę tylko tak dalece, czy egzaminator nie kierował się przesłankami niewłaściwymi merytorycznie (*sachfremde Erwägungen*) albo nie uwzględnił ogólnie obowiązujących zasad oceny. Takie granice ma zakreślać egzaminatorom porządek prawny i w nich nauczyciele i egzaminatorzy powinni działać według swej wiedzy i sumienia. Chodzi tutaj o swobodę działania, która jest określana nie przez akt woli, lecz przez poznanie zwane dawniej „uznaniem oceniającym” (*wertendes Ermessen* czy *cognitives Ermessen*), a obecnie „obszarem oceny” (*Beurteilungsspielraum*)²⁶. Stanowisko to jest podtrzymywane w późniejszych wyrokach Trybunału²⁷.

W uzasadnieniu wyroku z 14 VII 1961 r. podkreślono wyraźnie, że w ramach „obszaru oceny” egzaminator może decydować się tylko na jedną, określoną ocenę jako prawidłową i słuszną. To zadanie oraz związany z nim najbardziej osobisty obowiązek egzaminator może wypełnić według swej wiedzy i sumienia tylko wówczas, gdy jest on w swoim rozstrzygnięciu wolny i niezależny²⁸.

Omawiane zagadnienie znalazło swe odbicie również w literaturze prawniczej. Zajął się nim również E. Forsthoff, który nie zgadza się z poglądami, iż ocena wyników osiągnięć w szkole i egzaminów stanowi uznanie (*Betätigung des Ermessens*). Twierdzi on natomiast, że ocena wyników tych osiągnięć nie jest żadnym arytmetycznym działaniem również tam, gdzie noty są ustalane według tzw. systemu punktowego, gdyż wyniki nie mogą być oderwane od sylwetki ucznia czy osoby egzamino-

²⁴ Wyrok Sądu Administracyjnego we Freiburgu (Breisgau) z 1 IV 1955 r. VS 86/55 NJW 1955, s. 1046 - 1047.

²⁵ H. v. Leveling, op. cit., s. 106.

²⁶ Wyrok Związkowego Trybunału Administracyjnego z 24 IV 1959 r. VII C 104/58, NJW 1959, s. 1843.

²⁷ Wyroki Związkowego Trybunału Administracyjnego z 12 V 1961 r. VII C/80/60, NJW 1952 s. 123. i z 14 VII 1961 C/25/61, NJW 1962, s. 123-124.

²⁸ NJW 1962, s. 123 - 124.

wanej i jej warunków życiowych. Mimo to jednak w każdym przypadku istnieje tylko jedno rozstrzygnięcie, które można uznać za rzeczowe (prawidłowe). To, że tę jedyną prawidłową ocenę często trudno ustalić, jest tutaj rzeczą obojętną. Dlatego — zdaniem Forsthoffa — ocena wyników nie wykazuje właściwej cechy uznania. Jest ona oceną taką jak ocena biegłego sądowego dotycząca osób i rzeczy, ale nie jest oceną prawniczą na bazie prawa normatywnego i stąd w zasadzie nie jest dostępna dla kontroli prawnej. Regulamin szkolny czy egzaminacyjny uznaje rzeczową ocenę za obowiązek egzaminatora czy nauczyciela, uczeń ma prawo roszczenia o rzeczową ocenę. Sąd administracyjny nie jest jednak uprawniony do kontroli prawidłowości oceny, gdyż nie ma dla niej prawnej miary, a kompetencja sądu ogranicza się do kontroli prawnej. Tylko gdy okoliczności wskazują, że nie zostało spełnione roszczenie o sprawiedliwą ocenę, sąd jest upoważniony do uchylecia rozstrzygnięcia, u którego podstaw leży ocena wyników. Może do tego nie dojść, gdy miara oceny wyników okaże się za surowa albo za wąska, natomiast z pewnością sprawiedliwa ocena nie ma miejsca, gdy wynik sam w sobie z powodu nie sprawdzonego podejrzenia o działanie niedozwolonego (*Täuschungshandlung*) oceniony zostanie jako niedostateczny, albo gdy ocena wyników została dokonana przez osobę, wobec której nie były one przedstawione (np. przez osobę nieobecną w czasie egzaminu ustnego). Takie poważne wykroczenia przeciw przepisom o egzaminach są tylko wyjątkami. Sądy administracyjne, mogą w takich przypadkach obalić ocenę wyników bez niebezpieczeństwa czynienia oceny egzaminacyjnej przedmiotem własnej oceny, co w żadnym wypadku nie jest dopuszczalne²⁹.

Takie samo stanowisko jak Forsthoff zajął również Thieme. Pisze on, że „egzaminator nie ma możliwości wyboru między wieloma prawnie jednakowo prawidłowymi wynikami. Rozstrzygnięcie egzaminacyjne jest albo prawidłowe albo nieprawidłowe [...]"³⁰.

Porównując rozstrzygnięcie egzaminacyjne z administracyjnym Thieme dopatruje się swoistości rozstrzygnięcia egzaminacyjnego w tym, że egzaminator ma swobodę wyboru najistotniejszych punktów widzenia dla oceny wyników egzaminu, co nie przesądza o swobodzie w ocenie wyników jako zgodnych z tymi punktami widzenia. Wprowadza to jednak prawdziwe ograniczenie sędziowskiego prawa kontroli. Sędzia nie może kontrolować, czy wynik egzaminu wykazuje np. rzeczywistą zdolność egzaminowanego do samodzielnego myślenia, dostateczną wiedzę itp. Kontrola sędziowska w tym zakresie jest ograniczona z dwojakich względów: a. z przyczyn praktycznych jest wykluczone, by sądy miały przeprowadzić merytoryczną kontrolę rozstrzygnięć egzaminacyjnych, b. rozstrzy-

²⁹ E. Forsthoff, op. cit., s. 373 - 374.

³⁰ W. Tieme, op. cit., s. 744.

gnięcia sądowe nie mogą być lepsze niż rozstrzygnięcia komisji egzaminacyjnych, które mogą podjąć tylko osoby posiadające fachową znajomość rzeczy, której z reguły nie ma sąd. Słuchanie biegłych niewiele by tu pomogło. Jako groteskę przedstawia Thieme egzaminatora w roli świadka składającego zeznania przed sądem administracyjnym, który prowadzi dowód co do ustnego przebiegu egzaminu.

Thieme nie widzi też potrzeby kontroli merytorycznej rozstrzygnięć egzaminacyjnych przez sądy administracyjne z tego powodu, że komisje egzaminacyjne obsadzone są przez pedagogicznie uzdolnionych, poważnych fachowców i podejmują lepsze rozstrzygnięcia niż mogłyby to czynić sądy. Postuluje on, aby prawo gwarantowało komisjom egzaminacyjnym niezależność taką z jakiej korzystają akademickie komisje egzaminacyjne dzięki gwarancji wolności nauki³¹.

Również inny autor, F. Rehmert, uważa, że kontrola wyników egzaminów jest w ogóle wykluczona, gdyż egzaminator pracuje według mierników (*Wertmassstäbe*), których nie można uchwycić z punktu widzenia prawnego. Rehmert zastrzega jednak, że chodzi o takie sytuacje, w których podjęte w celu rozstrzygnięcia działanie, rozpoznanie i wartościowanie, utrzymują się w nakazanych granicach rzeczowych lub fachowych³².

8. Jak widać z tego przeglądu, sporo jest jeszcze niejasności i kontrowersji zarówno w judykaturze, jak i — zwłaszcza — w doktrynie zachodnioniemieckiej. Główne punkty kontrowersji to zakres aktów zakładowych („szczególne stosunki władcze”) podlegających kontroli sędowo-administracyjnej, granice tej kontroli, zakwalifikowanie ocen egzaminacyjnych itp. i w związku z tym różnice między uznaniem administracyjnym a oceną.

Wszystko to rzuca wiele światła na niektóre węzłowe zagadnienia teorii prawa administracyjnego. Nie wchodząc w merytoryczną ocenę omówionych poglądów — co wymagałoby szczegółowej analizy rozlicznych przepisów zachodnioniemieckich — można jednak w nich ustalić pewne nowe zjawiska, które występują również i w innych krajach. Wydaje mi się, że należy tu zwrócić uwagę na powszechną tendencję do rozszerzenia sfery ochrony prawnej na pewne funkcje społeczne administracji, na dziedzinę do niedawna ochrony takiej pozbawione.

Rozszerzenie to obejmuje przede wszystkim akty zakładowe, które tworzą, przekształcają lub znoszą szczególne stosunki prawne (np. przyjęcie lub wykluczenie z zakładu, przejście ze szkoły niższej do wyższej).

W związku z tym następuje stałe rozszerzanie się pojęcia aktu administracyjnego oraz kryterium jego kontroli (np. granice „obszaru oceny”,

³¹ Ibidem.

³² Uwagi do wyroku Związkowego Trybunału Administracyjnego z 29 VI 1957 r. NJW 1958, s. 233.

zasada równego i sprawiedliwego traktowania tam, gdzie korzystanie z zakładu jest ograniczone, ocena czy uznanie przy stawianiu stopni, i sam charakter oceny egzaminacyjnej itd.). Ma to wreszcie duże znaczenie dla badań nad charakterem zakładu jako organu administracyjnego i jego form działania.

9. Przedstawiony wyżej zakres sądowo-administracyjnej kontroli aktów z zakresu szkolnictwa w NRF nie może oczywiście świadczyć o efektywności tej kontroli. Ustalenie efektywności wymagałoby badań praktyki. Na podstawie opracowania R. Meistersa można jednak przyjąć, że jest ona niewielka z powodu nikłej liczby rozstrzygnięć pozytywnych dla obywateli, wydawanych dopiero po przeprowadzeniu trwającego wiele lat procesu, gdy cel, któremu służyła skarga, często nie jest już dla wnoszącego skargę osiągalny³³.

10. Zagadnienie kontroli aktów z zakresu szkolnictwa występuje nie tylko w NRF. Problem ten wyłonił się również we Francji, gdzie odmowa promocji czy usunięcia ucznia z liceum nie są traktowane jako akty wewnętrzne, ale uważane są za akty administracyjne, ponieważ dotyczą interesu prawnego³⁴.

11. Czy omawiane zagadnienie ma dla nas praktyczne znaczenie? Prima facie wydaje się, że nie. Tak jednak nie jest. Obywatele PRL mają konstytucyjnie zagwarantowane prawo do nauki (art. 61 Konstytucji). To konstytucyjne prawo jest realizowane przez takie akty prawne jak dekret o obowiązku szkolnym, ustawa o rozwoju systemu oświaty i wychowania oraz ustawa o szkolnictwie wyższym. Są też gwarancje realizacji tego prawa. Pomijając tutaj gwarancje ekonomiczno-społeczne, podkreślić należy, że istnieją również gwarancje prawne. Wprawdzie u nas nie działają sądy administracyjne, ale praworządną działalność organów administracji szkolnej i szkół gwarantują — przewidziane zresztą również Konstytucją — takie instytucje, jak instytucja prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa oraz instytucja skarg i wniosków.

Prokuratorską kontrolą objęto wszystkie terenowe państwowe jednostki organizacyjne, z wyjątkiem sądów, oraz organizacje społeczne w zakresie wykonywanych przez nie funkcji administracji państwowej lub innych funkcji zleconych im przez ustawy³⁵. A więc kontrola ta objęła również szkoły.

³³ R. Meister, *Das Rechtsstaatsproblem in der westdeutschen Gegenwart*, Berlin 1966, s. 215.

³⁴ Por. A. de Laubedère, *Traité élémentaire de droit administratif*. 2 wyd., Paris 1957, s. 162.

³⁵ Por. art. 3 ust. 1 pkt. 6 i art. 41 ustawy z 14 IV 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej — Dz. U. nr 13 poz. 55.

Obywatele mają prawo wnoszenia skarg również na działalność szkół i ich organów. Częstokroć skargi te dotyczą stopni z poszczególnych przedmiotów, odmowy promocji itp. Organy administracji szkolnej, rozpatrując takie skargi stają przed podobnymi problemami, jak zachodniemieckie sądy administracyjne.

Obowiązujący w Polsce regulamin klasyfikowania i promowania uczniów oraz wydawania świadectw w szkołach ogólnokształcących (młodzieżowych)³⁶ przewiduje co prawda, że ustalone przez nauczyciela oceny nie mogą być zmieniane przez kierownika szkoły, radę pedagogiczną i administrację szkolną, od tej zasady dopuszcza się jednak wyjątki w przypadkach, „gdy istnieje uzasadnione przeświadczenie, że nauczyciel w końcu roku szkolnego niewłaściwie ocenił wyniki pracy ucznia, a ocena ta uniemożliwiłaby promowanie go” (§ 6 ust. 2 regulaminu). W tej wyjątkowej sytuacji rada pedagogiczna ma prawo, na wniosek kierownika szkoły lub organu administracji szkolnej sprawującego bezpośredni nadzór pedagogiczny nad szkołą, zarządzić sprawdzenie wiadomości i umiejętności ucznia oraz ponowne ustalenie oceny rocznej. Impulsem dla zgłoszenia przez organy administracji szkolnej wniosku w tej sprawie jest z reguły skarga wniesiona przez rodziców czy opiekunów ucznia. Organy administracji szkolnej muszą oceniać wówczas, czy w konkretnym przypadku „istnieje uzasadnione przeświadczenie, że nauczyciel ocenił niewłaściwie wyniki pracy ucznia”, co w praktyce szkolnej nasuwać może wiele trudności i problemów, które trzeba będzie rozwiązać.

W związku z tym powstaje kwestia możliwości zastosowania w tych sprawach postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego według kodeksu postępowania administracyjnego. Zagadnienie to ma bardzo istotne znaczenie również dla pojęcia aktu administracyjnego w naszym ustawodawstwie, wykracza ono jednak poza ramy tego krótkiego artykułu, ponieważ wymaga szerszego omówienia.

LE PROBLÈME DU CONTRÔLE JURIDIQUE DES ACTES DANS LE DOMAINE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE EN RFA

Résumé

L'auteur présente l'idée d'acte administratif élargie aux actes entreprises dans le domaine de l'instruction publique, tels que les décisions sur l'admission à l'école, la promotion, l'exclusion de l'école, la non-admission au passage des examens, etc... Dans les pays où fonctionnent des tribunaux administratifs, ce problème est étroitement lié au contrôle juridique de tels actes, et avant tout à la question des limites du contrôle juridique des notes d'examens, et des moyens pédagogiques.

³⁶ Załącznik do zarządzenia Ministra Oświaty z 5 XI 1966 r. (Nr SO-010-31/1/66) — Regulamin klasyfikowania i promowania uczniów oraz wydawania świadectw w szkołach ogólnokształcących (młodzieżowych) — Dz. Urz. Ministerstwa Oświaty nr 16 poz. 195.

En fonction de la littérature juridique et de la judicature des tribunaux administratifs Ouest-Allemands, l'auteur montre la direction que prend le développement du contrôle juridique des actes des organes et des autorités scolaires, qui se caractérise par une intensification du contrôle de ces actes. Ce contrôle concerne avant tout les actes ayant attrait à l'admission dans l'établissement, aux refus de promotion et à l'exclusion de l'établissement. Une telle direction de développement se laisse remarquer non seulement en RFA, mais également en France.

Dans les remarques finales, l'auteur souligne qu'en Pologne, les actes du domaine de l'instruction publique tombent sous le contrôle du procureur ainsi que celui des organes administratifs de l'instruction publique. Les citoyens ont le droit de poser les plaints contre l'activité d'établissements scolaires et de leurs organes.