

Działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

1. Uwagi wprowadzające

Domena prawa administracyjnego obejmuje różnej natury zagadnienia. Obszar stosunków społecznych normowany Prawem o szkolnictwie wyższym¹ oraz inne właściwe w tym zakresie regulacje prawne mają charakter wykonawczy w stosunku do wypowiedzi jurystycznych ułożonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej². Ustrojodawca w szczególności przyjmuje, że każdy ma prawo do nauki. Judykatura zaznacza, że z treści przepisu art. 70 ust. 1 Konstytucji w sposób jasny i niebudzący wątpliwości wynika, że prawo do nauki jest prawem każdego obywatela niezależnie od jakichkolwiek jego cech, w tym stanu zdrowia. W konsekwencji Konstytucja dopuszcza możliwość kształcenia się osób chorych, pozostawiając decyzję co do wpływu trudów nauki na ich kondycję zdrowotną im samym³. Orzecznictwo sądowe uwypukla również, że oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych nawet wtedy, gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne⁴.

Ustrojodawca przyjmuje, że ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Powyższe wypowiedzi normatywne ustrojodawcy gruntuje najnowsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej też: Trybunał) w sprawie dotyczącej odpłatności za drugi kierunek studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych⁵.

¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.), dalej: Prawo o szkolnictwie wyższym, u.p.s.w.

² Art. 70 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP, Konstytucja. Por. T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna* (stenogram wykładów uniwersyteckich), Lwów 1932, s. 34; K. Kiczka, *Konstytucjonalizacja publicznego prawa gospodarczego*, [w:] L. Kieres (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, Wrocław 2010, s. 121; J. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2, s. 70; L. Kieres, *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 191.

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 8 września 2010 r., II SA/Bd 418/10, LEX nr 752050.

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 2011 r., I OSK 1630/11, LEX nr 1109517. Por. C. Kosikowski, M. Etel, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Białystok 2014, s. 45.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r., K 35/11. Por. K. Wójcik, *Oplaty za drugi kierunek studiów niekonstytucyjne*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 czerwca 2014 r. Nr 130 (9857).

System instytucjonalny szkolnictwa wyższego jest złożony i obejmuje zróżnicowane struktury (podmioty, organy, instytucje etc.). W ramach wzmiankowanego systemu ważne miejsce zajmuje Polska Komisja Akredytacyjna (dalej też: Komisja, PKA), której istotne przejawy działalności (funkcjonowania) zbadane przez Trybunał Konstytucyjny będą przedmiotem dalszych rozważań⁶.

Polską Komisję Akredytacyjną⁷ powołuje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego⁸. Państwowa Komisja Akredytacyjna, będąca poprzedniczką funkcjonującej obecnie Polskiej Komisji Akredytacyjnej, została powołana do życia na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁹. Swoją działalność Państwowa Komisja Akredytacyjna rozpoczęła 1 stycznia 2002 r. Jak wskazywano w projekcie ustawy powołującej Państwową Komisję Akredytacyjną (druk sejmowy nr 2877/ III kadencja), celem nowelizacji było uregulowanie „zagadnień mających podstawowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego”, w tym m.in. „utworzenie systemu akredytacji i oceny jakości kształcenia”. Realizacji tak nakreślonego celu służyć miało ustanowienie Akademickiej Komisji Akredytacyjnej, która przejęłaby „całokształt kompetencji w zakresie akredytacji”, obejmując zakresem swojego działania „cały system cywilnego szkolnictwa wyższego, tj. uczelnie działające na podstawie ustawy o szkolnictwie wyższym i ustawy o wyższych szkołach zawodowych – niezależnie od ich resortowej podległości”¹⁰.

Ustawodawca uwypukla, że Komisja jest instytucją działającą niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia i w swoich pracach kieruje się zasadą rzetelności, bezstronności i przejrzystości oraz dążeniem do wyrównywania udziału kobiet i mężczyzn w jej pracach. Polska Komisja Akredytacyjna dokonuje oceny jakości kształcenia na kierunkach studiów (ocena programowa), mając na uwadze efekty kształcenia odpowiadające Krajowym Ramom Kwalifikacji w zakresie obszarów kształcenia i kierunków studiów oraz spełniania warunków niezbędnych do prowadzenia studiów. Polska

⁶ Por. J. Borkowski, *Struktura organizacyjna szkoły wyższej a zasady zarządzania*, [w:] Z. Leoński (red.), *Model prawny szkoły wyższej a zasady zarządzania*, Poznań 1980, s. 5; *Środowiskowe komisje akredytacyjne na rzecz jakości kształcenia*, [w:] T. Szulc (red.), *Jakość kształcenia w szkołach wyższych*, Wrocław 2007, s. 135.

⁷ Zob. art. 48–53a u.p.s.w., dalej: Komisja, PKA (uprzednio: Państwowa Komisja Akredytacyjna). Por. P. Orzeszko, *Komentarz*, [w:] W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 114.

⁸ Dalej: Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, minister.

⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 924). Por. M. Wąsowicz, *Uniwersytecka Komisja Akredytacyjna*, [w:] T. Szulc (red.), *op. cit.*, s. 135.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84. Por. D. Dudek, *Komentarz*, [w:] M. Pyter (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 219.

Komisja Akredytacyjna może dokonywać oceny działalności podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni (ocena instytucjonalna), w tym oceny jakości kształcenia na prowadzonych przez nią studiach trzeciego stopnia i studiach podyplomowych; ocenę instytucjonalną przeprowadza się w jednostce, w której wcześniej dokonano oceny programowej na większości prowadzonych przez nią kierunków studiów. Komisja dokonuje ocen z inicjatywy własnej lub na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego¹¹.

Przewodniczącemu Komisji oraz jej sekretarza powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. Organizację i tryb działania Komisji, szczegółowe kompetencje jej organów, szczegółowe kryteria i tryb dokonywania ocen oraz sposób wyznaczania recenzentów określa statut uchwalony przez Komisję na posiedzeniu plenarnym. Obsługę administracyjną i finansową Komisji wykonuje Biuro Polskiej Komisji Akredytacyjnej, zwane dalej biurem. Biuro jest państwową jednostką budżetową finansowaną ze środków ustalanych w części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego¹².

2. Trybunał Konstytucyjny o działalności Polskiej Komisji Akredytacyjnej

Działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej była przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego¹³. W przedstawionym niżej postępowaniu przedstawiciel strony skarżącej argumentował, że wśród parametrów, które powinny charakteryzować jednostkę badającą jakość kształcenia, na pierwszy plan wysuwa się jej niezależność. W ocenie przedstawiciel strony skarżącej podkreśla, że Polska Komisja Akredytacyjna pozbawiona jest tej cechy, o czym świadczą jej powiązania z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Na potwierdzenie swego stanowiska wskazał, że poszczególni członkowie Polskiej Komisji Akredytacyjnej są powoływani i odwoływani przez Ministra, Ministrowi przysługuje także kompetencja w zakresie powoływania i odwoływania przewodniczącego i sekretarza PKA. Ponadto budżet Komisji stanowi część budżetu państwa, której dysponentem jest Minister, w związku z czym organ ten pod względem finansowym kontroluje działalność Komisji. Zdaniem strony skarżącej nie bez znaczenia pozostaje

¹¹ P. Orzeszko, *Komentarz*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), *op. cit.*, Warszawa 2013, s. 114.

¹² Zob. art. 48–53a *Prawo o szkolnictwie wyższym*. Por. T. Szulc, *Prawo o jakości kształcenia*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe Prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 21; H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 138.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84. Por. F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001; M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.

również to, że Minister ma prawo zlecać Polskiej Komisji Akredytacyjnej kontrolę we wskazanej przez siebie szkole wyższej. Natomiast przedstawiciele Sejmu i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wskazywali, że pomimo tych związków Polską Komisję Akredytacyjną cechuje niezależność. Przedstawiciel Ministra akcentował, że co do zasady Komisja dokonuje kontroli uczelni według własnego harmonogramu, a kontrole prowadzone na wniosek Ministra zdarzają się sporadycznie. W świetle stanowisk przedstawicieli Sejmu i Ministra, niezależność Komisji wiąże się z wyrażoną w art. 70 ust. 5 Konstytucji zasadą autonomii szkolnictwa wyższego. W ich ocenie jednym z przejawów realizacji tej zasady jest stworzenie instytucji o charakterze środowiskowym, która będzie oceniać działalność szkół wyższych według kryteriów określonych w swoim statucie. Tym samym zasady, na których opiera się funkcjonowanie Państwowej Komisji Akredytacyjnej, znajdują uzasadnienie w zakotwiczonej w Konstytucji autonomii szkolnictwa wyższego.

Przedmiotem kontroli konstytucyjnej była zgodność art. 52 ust. 3 u.p.s.w.¹⁴ z art. 78 Konstytucji. Zaskarżona regulacja dotyczy sposobu procedowania Państwowej Komisji Akredytacyjnej¹⁵. W sprawie – będącej przedmiotem badania TK – Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej wydało pod adresem skarżącej uczelni uchwały zawierające negatywne oceny jakości kształcenia na kierunku zarządzanie i kierunkiem ekonomia. Zgodnie z art. 52 ust. 2 u.p.s.w. strona niezadowolona z uchwały prezydium może w terminie trzydziestu dni od doręczenia uchwały zwrócić się do Komisji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Natomiast zakwestionowany przez skarżącą art. 52 ust. 3 u.p.s.w. przesądzał o tym, że wniosek, o którym mowa w ust. 2, był „rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od otrzymania wniosku”. Zaskarżony przepis obowiązuje do dzisiejszego dnia w identycznym brzmieniu. Zastrzeżenia strony skarżącej, podnoszone na tle art. 52 ust. 3 u.p.s.w., budził niedewolutywny charakter postępowania odwoławczego, toczącego się przed Państwową Komisją Akredytacyjną¹⁶.

W analizowanym orzeczeniu uwypuklano, że ujęcie kryteriów ocen, jakimi posługuje się Polska Komisja Akredytacyjna w formie uchwał stanowiących załącznik do statutu Komisji, może budzić wątpliwości wynikające z konstytucyjnie określonego katalogu

¹⁴ Art. 52. 1. Prezydium podejmuje uchwały w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, kierując się sprawozdaniem przedłożonym przez jeden spośród zespołów, o których mowa w art. 50 ust. 4.

2. Strona niezadowolona z uchwały prezydium podjętej w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek kieruje się do Komisji w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały.

3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, jest rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia otrzymania wniosku.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84.

¹⁶ *Ibidem*.

źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Tego rodzaju wątpliwości zgłaszano jeszcze przed 2011 r. Do wejścia w życie statutu Komisji z 2011 r. oceny kształcenia dokonywane były według wypracowanych przez Państwową Komisję Akredytacyjną i dostępnych na jej stronach internetowych uniwersalnych kryteriów stanowiących wytyczne dla uczelni w jej działalności dydaktycznej. Już wówczas wykorzystywanie przez Państwową Komisję Akredytacyjną tych uchwał wywoływało pewne kontrowersje związane z ich charakterem prawnym. Podnoszono, że Państwowa Komisja Akredytacyjna nie jest organem uprawnionym do tworzenia (stanowienia) prawa, co miało stanowić podstawę wątpliwości uzasadnianych na gruncie Konstytucji. Z wątpliwościami tymi próbowały mierzyć się dotychczas sądy administracyjne; można w tym miejscu przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej też: WSA) w Warszawie z dnia 22 stycznia 2010 r.¹⁷, utrzymany w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny¹⁸, w którym WSA uznał, że wypracowania przez Państwową Komisję Akredytacyjną stanowisk i wytycznych co do poszczególnych zagadnień i ich upublicznienia nie należy rozumieć jako swoistego tworzenia (stanowienia) prawa; te jednolite zasady odnoszą się bowiem jedynie do członków Państwowej Komisji Akredytacyjnej i stanowią dla nich wskazówkę przy sporządzaniu sprawozdań, a upublicznienie tych zasad oznacza jedynie ułatwienie dla uczelni – jako przyszłych wnioskodawców – przygotowywania odpowiednich wniosków¹⁹. Na tym tle zwracano również uwagę, że kryteria normatywne, którymi kieruje się Komisja, oceniając działalność danej szkoły wyższej, wynikają przede wszystkim z rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia²⁰.

W wyniku dokonanej analizy Trybunał podkreślił, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, w którego świetle kontrolowanie działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej co do *meritum* jest niedopuszczalne. Stwierdzenie to należy skonfrontować z mechanizmem ukształtowanym w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Po wydaniu przez Komisję uchwały wyrażającej negatywną ocenę jakości kształcenia minister został zobligowany do wydania decyzji administracyjnej o zawieszeniu bądź cofnięciu uprawnień danej uczelni, przy czym uchwała stanowiąca podstawę tej decyzji została

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2010 r., I SA/Wa 1530/09, LEX nr 600030.

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 dnia października 2010 r., I OSK 994/10, LEX nr 745409.

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 maja 2011 r., II SA/Wa 47/11, LEX nr 1132530.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz. U. Nr 243, poz. 1445 z późn. zm.); wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84. Por. K. Działocha, *Konstytucyjna koncepcja prawa i jego źródeł w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *op. cit.*, s. 303.

wyjęta spod kognicji sądów administracyjnych. Na marginesie można dodać, że uczelnie będące stronami postępowań sądowoadministracyjnych w toku tychże postępowań kilkakrotnie sugerowały składom orzekającym zasadność wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego co do konstytucyjności takiego mechanizmu. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że WSA w Warszawie w wyroku z dnia 2 lutego 2011 r.²¹ przyjął, że sądowa kontrola treści uchwał Komisji powinna być dopuszczalna, i podkreślił, że „Uznanie, iż Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest związany oceną Komisji, przy jednoczesnej niedopuszczalności kwestionowania tej oceny także w postępowaniu przed sądem administracyjnym, prowadziłyby do niezgodności art. 11 ust. 6 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym z art. 2 i art. 149 ust. 1 Konstytucji, a ostatecznie także art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Niemniej przedmiotowe rozstrzygnięcie zostało uchylone przez Naczelny Sąd Administracyjny, który podkreślał, że „ocena Sądu Wojewódzkiego nie mogła merytorycznie dotyczyć uchwał podjętych przez Państwową Komisję Akredytacyjną”²².

Przechodząc do oceny zgodności art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji, TK przypomniał, że zgodnie z dyspozycją art. 78 Konstytucji „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Treścią art. 78 jest zatem ustanowienie prawa stron każdego postępowania do uruchamiania procedury weryfikującej prawidłowość wszelkich rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w charakterze pierwszej instancji²³. Równocześnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że wyrażone w art. 78 Konstytucji – publiczne prawo podmiotowe – stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Zasada sprawiedliwości proceduralnej powinna zatem wyznaczać kierunek interpretacji przywołanego przepisu Konstytucji. Dokonując jego wykładni, trzeba mieć na względzie konieczność zorganizowania procesu podejmowania danego rozstrzygnięcia w taki sposób, by mogło ono zostać uznane za rzetelne. Na tym tle ujawnia się *ratio legis* art. 78 Konstytucji – dwuinstancyjność postępowania ma niewątpliwie na celu zapewnienie zapobiegania pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji²⁴.

Przystępując do oceny rozwiązania zawartego w art. 52 ust. 3 u.p.s.w. w ramach przywoływanego postępowania, Trybunał podkreślił, że orzeczeniem, na które wskazuje strona skarżąca, jest uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Orzeczenie to

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2011 r., I SA/Wa 2385/10, LEX nr 964963.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84.

²³ L. Garlicki, *Uwagi do art. 78*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 1.

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84.

kształtuje sytuację prawną skarżącej, ponieważ jest silnie skorelowane z treścią decyzji administracyjnej ministra wymierzającej jedną z sankcji określonych w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. (w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., obecnie art. 11b ust. 3 u.p.s.w.). Minister w decyzji przesądza jedynie o rodzaju sankcji (i to w zakresie ograniczonym do dwóch wariantów). Podkreślenia wymaga jednak to, że w świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, będąc związanym uchwałą Komisji, minister nie może uchylić się od obowiązku zastosowania sankcji²⁵.

Na silny związek między uchwałą Komisji i decyzją administracyjną ministra wskazywano także w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2011 r. znalazło się stwierdzenie, że: „Komisja formułuje oceny negatywne tylko wtedy, gdy skala i waga zarzutów wymagają podjęcia przez Ministra ww. decyzji”²⁶. Niewątpliwie zatem, z uwagi na sposób ukształtowania mechanizmu wymierzania sankcji względem danej uczelni, *de facto* nie wiadomo, kto w rzeczywistości jest organem pierwszej instancji, Komisja czy minister. Wobec tych wątpliwości zasadne staje się przyjęcie, że to uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej jest orzeczeniem kształtującym sytuację prawną strony skarżącej. Ustalenie powyższe stanowiło – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – podstawę oceny spełnienia przez stronę skarżącą wymogu wyczerpania drogi prawnej w zakresie zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji. Na tym tle warto również zaznaczyć, że Trybunał, przesądzając o dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia omawianej skargi, uznał, że strona skarżąca uprawdopodobniła w sposób dostateczny zarzut naruszenia przysługującego jej prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji. Na marginesie trzeba przy tym podkreślić, że Trybunał nie oceniał w przedstawianym postępowaniu, czy w sprawie skarżącej doszło do naruszenia prawa, czy nie, przedmiotem oceny Trybunału nie są bowiem zarzuty stawiane pod kątem prowadzenia tego konkretnego postępowania. Stwierdzenie uprawdopodobnienia naruszenia art. 78 Konstytucji warunkuje jedynie dopuszczalność skargi wywołującej omawiane postępowanie odnoszące się do działalności Polskiej Komisji Akredytacyjnej²⁷.

Trybunał Konstytucyjny wypuklił, że rozstrzygnięcie sprawy zainicjowanej przedstawianą w opracowaniu skargą konstytucyjną wymagało także uwzględnienia kontekstu normatywnego, wyznaczającego charakter postępowania przed Państwową Komisją Akredytacyjną i konsekwencje tego postępowania. Dopiero na tym tle można przesądzić, czy ów brak dewolutywności – podnoszony przez skarżącą uczelnię – został

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2011 r., II SA/Wa 19/11, LEX nr 993893.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84.

przez ustawodawcę zrównoważony innymi gwarancjami procesowymi. Ukazane rozważania pokazały, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego można mieć co do tego poważne wątpliwości.

Po pierwsze, w sprawie skarżącej, zarówno rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne, jak i analizowane rozstrzygnięcie drugoinstancyjne wydał podmiot o niejasnym statusie. O takim właśnie niejasnym statusie świadczy chociażby liczba spraw wywołanych w związku z postępowaniami przed Państwową Komisją Akredytacyjną przed sądami administracyjnymi. Ustawodawca nie przesądził wprost o pozycji ustrojowej Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Wobec pogłębiających się na tym tle wątpliwości sądy administracyjne zaczęły przyjmować, że nie jest to organ władzy państwowej, a w szczególności nie można go zakwalifikować do organów sprawujących nadzór w zakresie szkolnictwa wyższego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego Państwowa Komisja Akredytacyjna *de facto* sprawuje kontrolę nad działalnością szkół wyższych, o czym świadczy sposób ukształtowania jej kompetencji i uregulowania konsekwencji wydawanego przez nią rozstrzygnięcia.

Po drugie, z uwagi na to, że Państwowa Komisja Akredytacyjna nie została zakwalifikowana do organów państwowych, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, w odniesieniu do prowadzonego przez nią postępowania nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego²⁸. Tym samym gwarancjami ustawowymi przysługującymi stronie postępowania administracyjnego (do których należą m.in. regulacje określające prawa strony czy regulacje kształtujące zasady wyłączenia pracowników organu) nie zostały objęte uczelnie, w stosunku do których Państwowa Komisja Akredytacyjna dokonuje oceny jakości kształcenia. Na marginesie warto zwrócić uwagę, że przepisy ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, kształtujące zasady postępowania prowadzonego przez Państwową Komisję Akredytacyjną, nie zawierają postanowień gwarantujących bezstronność tego organu. Obecnie jedyne gwarancje przysługujące uczelni kontrolowanej przez Komisję zostały wyrażone w Kodeksie Etyki Polskiej Komisji Akredytacyjnej, stanowiącej załącznik do statutu z 10 listopada 2011 r.

Po trzecie, pochodną niejasnego statusu Państwowej Komisji Akredytacyjnej jest również niejasny charakter jej uchwał wydawanych w związku z kontrolą jakości kształcenia w określonej szkole wyższej. W orzecznictwie próba określenia charakteru tych uchwał opiera się głównie na rozróżnieniu przedmiotu postępowania przed Komisją (którym jest ocena jakości kształcenia) i przedmiotu postępowania przed ministrem (którym są uprawnienia uczelni). Z tego rozróżnienia w judykaturze wywodzi się, że

²⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.), dalej: k.p.a. Por. B. Popowska (red.), *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, Poznań 2013.

uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej „nie jest opinią biegłego z art. 75 § 1 k.p.a., która podlega kontroli organu administracji, ani «zajęciem stanowiska przez inny organ» w rozumieniu i ze skutkami przewidzianymi przez art. 106 k.p.a., jest ona natomiast środkiem dowodowym, o którym mowa w art. 76 § 1 k.p.a.», tj. dokumentem urzędowym. Jednocześnie, co zostaje rozwinięte w kolejnym punkcie, owemu „dokumentowi urzędowemu” przyznaje się szczególne domniemanie prawdziwości, którego w zasadzie nie sposób obalić²⁹.

Po czwarte, w świetle art. 11 ust. 6 u.p.s.w. minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego jest związany uchwałą prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej, wyrażającą negatywną ocenę jakości kształcenia i, otrzymawszy takie rozstrzygnięcie, powinien wydać jedną z dwóch decyzji administracyjnych – tj. orzec albo o zawieszeniu, albo o odebraniu danej uczelni uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i danego stopnia. Na etapie wydawanego przez ministra rozstrzygnięcia nie jest możliwe merytoryczne podważenie oceny Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

Po piąte, ocena dokonana przez Państwową Komisję Akredytacyjną nie może również zostać zakwestionowana w postępowaniu sądownoadministracyjnym z dwóch powodów. Po pierwsze, sądy administracyjne przyjmują, że uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej nie jest aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, w związku z czym niemożliwe jest samoistne zaskarżenie uchwał prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁰. Na marginesie można przypomnieć, że strona skarżąca, opierając się na wyżej wymienionym art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., próbowała zakwestionować wydane w stosunku do niej uchwały, niemniej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił złożone przez uczelnię skargi z uwagi na brak kognicji sądów administracyjnych. Po drugie, uczelnie kwestionujące rozstrzygnięcia ministra oparte na negatywnej uchwale prezydium Komisji, na etapie składania do sądu administracyjnego skargi na decyzję ministra nie mogą w swej argumentacji podważać ustaleń Komisji ani wskazywać na nieprawidłowości w zakresie interpretacji przepisów stanowiących podstawę dokonanej oceny. Jedynymi okolicznościami, co do których sądy administracyjne zajmują stanowisko, są zarzuty proceduralne związane z prawidłowością prowadzonego przez Komisję postępowania. Dzieje się tak dlatego, że sądy badają rozstrzygnięcia ministra pod kątem tego, czy zaistniała przesłanka wydania przez niego decyzji na podstawie art. 11 ust. 6 u.p.s.w., czyli czy Państwowa Komisja Akredytacyjna negatywnie oceniła działalność danej uczelni. Stąd sądy administracyjne przyjmują, że jeśli owa ocena

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84.

³⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.), dalej: p.p.s.a.

pochodziłaby od nieuprawnionego podmiotu bądź została podjęta na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w sposób niezgodny z ustawą, nie może zostać uznana za ocenę, o której mowa w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Jednocześnie sądy administracyjne odmawiają badania ocen Państwowej Komisji Akredytacyjnej co do ich *meritum*. Tym samym merytoryczne rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Akredytacyjnej w żadnym zakresie nie podlegają kognicji sądów.

Po szóste, mechanizm wydawania przez ministra na podstawie art. 11 ust. 6 u.p.s.w. rozstrzygnięć nadzorczych, w który wpisano dokonanie przez Państwową Komisję Akredytacyjną negatywnej oceny jakości kształcenia danej uczelni, wiąże się z ingerencją w wiele zagwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw. Z punktu widzenia uczelni można zastanawiać się nad koniecznością skonfrontowania tego mechanizmu z zasadą autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji), w wypadku pracowników naukowych zatrudnionych przez uczelnię kontrolowaną przez Komisję warto zaakcentować w tym zakresie wolność prowadzenia badań naukowych (art. 73 Konstytucji). Natomiast jeśli chodzi o uczelnie prywatne, mechanizm, uruchamiany w momencie wydania prezydium Komisji uchwały wyrażającej negatywną ocenę jakości kształcenia, może w nadmierny sposób ograniczać wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Ponadto rozwiązanie, w którym kontrola jakości kształcenia dokonywana przez Państwową Komisję Akredytacyjną sprzężona została z obowiązkiem zastosowania przez ministra sankcji w wypadku uzyskania informacji o wydaniu oceny negatywnej, rzutuje na relacje kontrolowanej uczelni ze studentami.

Na tle przywołanych powyżej wolności – trafnie uwypukla Trybunał Konstytucyjny – można postawić pytanie, czy przyjmując rozwiązania, które w założeniu służyć miały poprawie jakości kształcenia, ustawodawca nie stracił z pola widzenia wielu innych wartości konstytucyjnych. Konfrontując rozwiązania zawarte w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym z przywołanymi powyżej wolnościami, należy stwierdzić, że realizacja celu ustawodawcy stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w sferę wolności zagwarantowanych przez Konstytucję. Nie należy bowiem zapominać, że w tle omawianej regulacji znajduje się mechanizm dotyczący całej gamy wolności konstytucyjnych³¹.

Odnosząc się przy tym do argumentacji przedstawicieli Sejmu i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Trybunał wskazał, że potrzeba zagwarantowania niezależności Polskiej Komisji Akredytacyjnej może znajdować oparcie w wyrażonej w art. 70 ust. 5 Konstytucji zasadzie autonomii szkolnictwa wyższego. Trudno jednak zgodzić się z wyrażonym na rozprawie stanowiskiem, by tak pojmowana niezależność Polskiej Komisji

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84. Por. M. Masternak-Kubiak, *Autonomia szkolnictwa wyższego na gruncie Konstytucji RP*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe Prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 13.

Akredytacyjnej uzasadniała wyłom od standardów proceduralnych wyznaczonych przez art. 78 Konstytucji. Co więcej, analiza art. 70 ust. 5 Konstytucji paradoksalnie dostarcza również argumentów przeciwko zagwarantowaniu dotychczasowego statusu Komisji. Na tym tle można m.in. postawić pytanie, czy rzeczywiście z punktu widzenia kontrolowanych uczelni lepszym rozwiązaniem jest sformułowanie kryteriów kontroli w statucie Komisji, czy też ze względów gwarancyjnych nie powinny być one ujęte w ustawie. Kwestia powyższa, jakkolwiek sygnalizowana przez stronę skarżącą, była jednakże poza zakresem zaskarżenia w przedstawianym orzeczeniu TK³².

Trybunał, badając zgodność art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji, celowo uwypuklił wątpliwości nasuwające się w związku z analizą kontekstu normatywnego zaskarżonej regulacji, przywołując wcześniejsze ustalenia: „[...] konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia musi uwzględniać całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu”³³.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji gdy strona w razie niezgodnego z prawem działania Komisji nie ma szans na obronę swoich interesów w toku prowadzonego przez Ministra postępowania administracyjnego i nie jest wyposażona w środki obrony swych praw w ramach procedury sądownoadministracyjnej, takie ukształtowanie postępowania odwoławczego, którego elementem jest wspólne rozpatrywanie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w ramach posiedzenia zespołu i prezydium Komisji, narusza art. 78 Konstytucji. Innymi słowy, brak dewolutywności w aspekcie personalnym, jakkolwiek sam w sobie co do zasady mieści się w zakresie swobody ustawodawcy kształtującego dany środek zaskarżenia, w analizowanej sytuacji nie został zrównoważony gwarancjami procesowymi i pogłębia wiele wątpliwości co do ukształtowania pozycji procesowej uczelni, w stosunku do której Komisja wydała uchwałę wyrażającą negatywną ocenę jakości kształcenia.

Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodności art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji. Biorąc pod uwagę nakreślony powyżej kontekst normatywny zaskarżonego art. 52 ust. 3 u.p.s.w., zaznaczono, że derogacja tego przepisu sama w sobie nie zapewni stanu zgodności z Konstytucją. Co więcej, w aktualnym stanie prawnym utrata mocy obowiązującej art. 52 ust. 3 u.p.s.w. pozbawiłaby szkoły wyższe jakiegokolwiek możliwości zaskarżania uchwał prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej, a to

³² *Ibidem.*

³³ *Ibidem.*

prowadziłoby do stanu tzw. wtórnej niekonstytucyjności. Dlatego też, mając na względzie charakter analizowanego przepisu, wkomponowanego w przyjęty przez ustawodawcę model funkcjonowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej i biorąc pod uwagę negatywne skutki natychmiastowej utraty przez niego mocy obowiązującej, Trybunał na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji postanowił odroczyć termin utraty mocy obowiązującej przepisu o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Zabieg ten umożliwi ustawodawcy dokonanie niezbędnych zmian w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym.

Trybunał Konstytucyjny w zakończeniu podkreślił, że ustawodawcy pozostawiona została swoboda w zakresie wyboru rozwiązania stanowiącego reakcję na niniejsze rozstrzygnięcie. Niemniej należy zaznaczyć, że sposób owej reakcji ustawodawcy determinują dwa elementy. Po pierwsze, prawodawca nie może abstrahować od tego, że Trybunał, orzekając o niekonstytucyjności art. 52 ust. 3 u.p.s.w., miał na uwadze kontekst normatywny zaskarżonego przepisu. Ze względu na przedstawiony powyżej kontekst normatywny, wyznaczający sposób działania Polskiej Komisji Akredytacyjnej, reakcja ustawodawcy nie powinna ograniczać się wyłącznie do zmiany art. 52 ust. 3 u.p.s.w. Po drugie, ustawodawca, kształtując pozycję ustrojową Polskiej Komisji Akredytacyjnej, ma do wyboru wiele rozwiązań modelowych. Przyjęcie określonego modelu tego organu wyznacza treść dalszych szczegółowych rozwiązań. Jeżeli intencją ustawodawcy jest utrzymanie charakteru Polskiej Komisji Akredytacyjnej jako organu w pełni niezależnego, to konsekwentnie powinien on przyjąć, że jej rozstrzygnięcia muszą mieć charakter publicznoprawny, ilekroć określają sytuację prawną szkół, wykładowców, pracowników i studentów i kształtują ich prawa konstytucyjne. W rezultacie powinny być one oparte na przepisach powszechnie obowiązujących. Musi też istnieć możliwość poddawania takich rozstrzygnięć bezpośredniej kontroli sądowej. Jeżeli jednak ustawodawca przyjmie model, w którym Polska Komisja Akredytacyjna pozostanie jedynie organem doradczym ministra, to decyzje ministra powinny być uznane za rozstrzygnięcia kształtujące prawa wymienionych wyżej podmiotów, a co za tym idzie – decyzje te powinny w pełnym zakresie podlegać kontroli sądowej³⁴.

3. Podsumowanie

Władza publiczna w domenie szkolnictwa wyższego jest reprezentowana przez różnej natury podmioty. Działalność i pozycja prawna Polskiej Komisji Akredytacyjnej nie są jednoznacznie juretycznie wykrystalizowane i tym samym pozostają wątpliwości co do ich kwalifikacji na gruncie siatki pojęciowej (konstrukcji poznawczych) prawa

³⁴ *Ibidem*.

administracyjnego. Sprawowana abstrakcyjna kontrola wykonywania Prawa o szkolnictwie wyższym wykazała przytaczane w opracowaniu za judykaturą uzasadnione niedomagania (niezgodności) wiążące się z działalnością Polskiej Komisji Akredytacyjnej z punktu widzenia elementarnych wymogów konstytucyjnych. Władza ustawodawcza w toku prac nad nowelizacją Prawa o szkolnictwie wyższym powinna uwzględnić zwłaszcza zastrzeżenia formułowane przez Trybunał Konstytucyjny³⁵. Otwartość legislatywy na dorobek organów władzy sądowniczej jest swoistym probierzem umacniania się mechanizmów demokratycznego państwa prawnego oraz wyrazem oczekiwanego przez ustrojodawcę współdziałania władz publicznych dla dobra wspólnego. Ogląd projektowanych³⁶ zmian dotyczących modyfikacji podstaw prawnych w zakresie statusu i funkcjonowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej nie znosi wszystkich artykułowanych przez orzecznictwo zastrzeżeń.

³⁵ Por. R. Hauser, *Orzecznictwo sądownoadministracyjne a proces legislacyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6, s. 9. Por. A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014.

³⁶ Por. Druk Sejmowy nr 2085 z dnia 17 stycznia 2014 r., cz. 1 i 2.

