



Monika Kwiecień-Miland

Polska Komisja
Akredytacyjna
w latach 2002–2018

Studium z zakresu
statusu prawnego

MONOGRAFIE
INSTYTUTU NAUKI O POLITYCE

Monika Kwiecień-Miland

Polska Komisja Akredytacyjna w latach 2002–2018

Studium z zakresu statusu prawnego

Warszawa 2020





Seria wydawnicza: Monografie Instytutu Nauki o Polityce

Redaktor prowadzący serii:

dr hab. Karolina Kochańczyk-Bonińska

Recenzja:

prof. dr hab. Jacek Sobczak

dr hab. Grzegorz Tylec, prof. KUL

Redakcja językowa:

dr Małgorzata Jesiotr

Skład:

Manuscript Konrad Jajecznik

© Copyright by Monika Kwiecień-Miland, Warszawa 2020

© Copyright by Instytut Nauki o Polityce, Warszawa 2020

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Autora i Wydawców.

Objętość: 12 arkuszy wydawniczych

Wydawca:

Wydawnictwo Instytutu Nauki o Polityce

www.inop.edu.pl

ISBN: 978-83-955068-4-0

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Rozdział I	
Przyczyny powstania i rozwój systemu oceny jakości kształcenia w Polsce	25
1. Akredytacja i ewaluacja jako narzędzia oceny jakości kształcenia	25
2. Przyczyny powstania i rozwoju systemów oceny jakości kształcenia	29
3. Wpływ dokumentów europejskich na proces powstawania systemu oceny jakości kształcenia w Polsce	32
4. Środowiskowe komisje akredytacyjne jako prekursor oceny jakości kształcenia w Polsce	38
5. Przyczyny i etapy powstawania państwowego systemu oceny jakości kształcenia	44
Rozdział II	
Powstanie i ewolucja Polskiej Komisji Akredytacyjnej	53
1. Utworzenie Polskiej Komisji Akredytacyjnej	53
2. Wzmocnienie pozycji Polskiej Komisji Akredytacyjnej w nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym z 2011 r.	61

- 3. Zmiana statusu Polskiej Komisji Akredytacyjnej w ustawie nowelizującej z 2014 r. jako efekt orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego 71
- 4. Odbiurokratyzowanie działań Polskiej Komisji Akredytacyjnej jako cel nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym z 2016 r. 81

Rozdział III

Charakter prawny uchwały podejmowanej przez Polską Komisję Akredytacyjną 87

- 1. Regulacje statutowe dotyczące uchwały Polskiej Komisji Akredytacyjnej 87
- 2. Uchwała Polskiej Komisji Akredytacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych 107
- 3. Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego na charakter uchwały Polskiej Komisji Akredytacyjnej 118

Rozdział IV

Instytucje funkcjonujące w polskim systemie prawnym o statusie i pozycji zbliżonej do Polskiej Komisji Akredytacyjnej 135

- 1. Pojęcie organu administracji publicznej 135
- 2. Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów 144
- 3. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji 154
- 4. Krajowa Rada Transplantacyjna 161

Rozdział V

Realizacja przez Polską Komisję Akredytacyjną zaleceń wynikających z dokumentów europejskich dotyczących funkcjonowania krajowych agencji akredytacyjnych 167

- 1. Charakter i zakres obowiązywania dokumentów europejskich 167
- 2. Standardy i wskazówki dotyczące zapewnienia jakości kształcenia w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego (ESG) 170

3. Standard 3.2 <i>Oficjalny status</i>	175
4. Standard 3.3 <i>Niezależność</i>	179
Zakończenie	193
Bibliografia	205
I. Źródła	205
A. Akty normatywne	205
B. Dokumenty i materiały	209
C. Orzecznictwo	213
II. Raporty i analizy	216
III. Komentarze, podręczniki i słowniki	217
IV. Literatura	219
V. Serwisy internetowe	223

Wykaz skrótów

AKUA	—	Akredytacyjna Komisja Uczelni Artystycznych
Centralna Komisja	—	Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów
Dz. U.	—	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	—	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz. Urz. WE	—	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
ECA	—	European Consortium for Accreditation in Higher Education (Europejskie Konsorcjum ds. Akredytacji)
EQUIP	—	Enhancing Quality through Innovative Policy & Practice
EHEA	—	European Higher Education Area (Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego)
ENQA	—	European Network for Quality Assurance in Higher Education (Europejska Sieć Agencji do spraw Zapewniania Jakości w Szkolnictwie Wyższym)
EOSW	—	Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego
EQAR	—	European Quality Assurance Register for Higher Education (Rejestr Europejskiego Systemu Zapewnia- nia Jakości)
ESG	—	Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area

ESU	—	European Students' Union (Europejska Unia Studentów)
EUA	—	European University Association (Europejskie Stowarzyszenie Uniwersytetów)
EURASHE	—	European Association of Institutions in Higher Education (Europejskie Stowarzyszenie Instytucji Szkolnic- twa Wyższego)
FRP	—	Fundacja Rektorów Polskich
KAWSZ	—	Komisja Akredytacyjna Wyższego Szkolnictwa Zawodowego
KE	—	Komisja Europejska
kodeks cywilny	—	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.)
kodeks karny	—	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. Nr z 2019 r. poz. 1950 z późn. zm.)
kodeks postępowania administracyjnego	—	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępo- wania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256)
Komisja	—	Polska Komisja Akredytacyjna
Konstytucja RP	—	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
KAUM	—	Komisja Akredytacyjna Uczelni Medycznych
KAUP	—	Komisja Akredytacyjna Uczelni Pedagogicznych
KAUR	—	Komisja Akredytacyjna Uczelni Rolniczych
KAUT	—	Komisja Akredytacyjna Uczelni Technicznych
KRASP	—	Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich
KRK	—	Krajowe Ramy Kwalifikacji
KRT	—	Krajowa Rada Transplantacyjna
KRRiT	—	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRUP	—	Konferencja Rektorów Uniwersytetów Polskich
KRZaSP	—	Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich
MNiSW	—	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
Minister	—	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
M.P.	—	Monitor Polski
niepubl.	—	niepublikowane
nr	—	numer

NSA	—	Naczelny Sąd Administracyjny
PKA	—	Polska Komisja Akredytacyjna
poz.	—	pozycja
Prawo o szkolnictwie wyższym	—	Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183)
RGSW	—	Rada Główna Szkolnictwa Wyższego
RGNiSW	—	Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego
RM	—	Rada Ministrów
RP	—	Rzeczpospolita Polska
SIP	—	System Informacji Prawnej
Standardy i wskazówki	—	Standardy i wskazówki dotyczące zapewniania jakości w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego
ustawa o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek tkanek i narządów	—	Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz.1000)
ustawa o radiofonii i telewizji	—	Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 361 ze zm.)
ustawa o stopniach i tytule	—	Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.)
ustawa o szkolnictwie wyższym	—	Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385)
ustawa o wyższych szkołach zawodowych	—	Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz.U. Nr 98, poz. 590).
ustawa o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym	—	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).
UE	—	Unia Europejska
UKA	—	Uniwersytecka Komisja Akredytacyjna
WSA	—	Wojewódzki Sąd Administracyjny
zob.	—	zobacz

Wstęp

Badania dotyczące statusu prawnego Polskiej Komisji Akredytacyjnej (PKA) wiążą się z zagadnieniem określanym jako „ocena jakości” kształcenia. Pojęcie to jednak nie ma długiej historii. Pojawiło się w Polsce wraz ze zmianą ustroju politycznego i idącymi za tym przemianami społecznymi. Polacy chcieli żyć inaczej niż dotychczas. Po upadku żelaznej kurtyny świat, z punktu widzenia Polaków, okazał się większy i bardziej złożony niż dotychczas. W tym kontekście wykształcenie jawiło się jako wartość szczególnie pożądana, w niej bowiem społeczeństwo upatrywało jeden z ważnych elementów, pozwalających nie tylko odnaleźć się w nowych realiach, ale także rozwijać prywatne biznesy, budować sprawnie i efektywnie nową polską rzeczywistość. Nie dziwi zatem, że począwszy od połowy lat dziewięćdziesiątych nastąpił bardzo szybki, wręcz żywiołowy rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce. W pewnym sensie był on nawet niekontrolowany, a jego tempo było znacznie większe niż przygotowane dla niego zdolności systemu zagwarantowane w ówczesnych rozwiązaniach prawnych i powszechnej praktyce. Boom w szkolnictwie wyższym niestety nie szedł w parze z zachowaniem oczekiwanych standardów nauczania. Ogromny wzrost liczby uczelni i osób studiujących spowodowały „umasowanie” nauczania na studiach. W efekcie w pewnym momencie nie dało się już zignorować faktu, że „ilość” nie przekłada się na „jakość”.

W kontekście ówczesnych przemian w szkolnictwie wyższym, przyjmowanych i wdrażanych w życie kolejnych rozwiązań prawnych i administracyjnych, należy widzieć ideę oceny jakości kształcenia, oraz – interesującą nas szczególnie w niniejszym opracowaniu – Polską Komisję Akredytacyjną.

Pierwsze pomysły, mające na celu stworzenie systemu, który stałby na straży jakości nauczania, pojawiły się najpierw na uczelniach akademickich jako inicjatywa o charakterze zupełnie oddolnym i całkowicie dobrowolnym. Jej zasięg i możliwości działania były jednak z natury rzeczy mocno ograniczone i dopiero od momentu powstania PKA możemy mówić o jednolitym, państwowym a – co za tym idzie – obowiązkowym systemie oceny jakości kształcenia, który swoim zasięgiem obejmuje zarówno sektor uczelni publicznych, jak i niepublicznych.

Polska Komisja Akredytacyjna powstała w 2002 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym¹ i do roku 2011 działała pod nazwą Państwowa Komisja Akredytacyjna. Dopiero w wyniku nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym² nazwa została zmieniona na Polską Komisję Akredytacyjną³. Znamienne jest jednak, że właściwie od początku istnienia tej instytucji zainteresowanie jej funkcjonowaniem ograniczało się głównie do analizy kompetencji. Zagadnieniu temu poświęcono stosunkowo wiele monografii, artykułów i innych publikacji, natomiast liczba prac, poruszających zagadnienie miejsca PKA w systemie prawa i organów w Polsce, jest nadal bardzo mała. Odnotowania wymaga również fakt, iż w zasadzie nie prowadzono na ten temat dotychczas żadnych szerszych badań czy analiz. Niezmiernie rzadko bowiem spoglądano na PKA i przepisy regulujące jej funkcjonowanie z perspektywy umiejscowienia tej instytucji w systemie organów państwa. Przeważnie punktem wyjścia dla prowadzonych badań był system oceny jakości kształcenia, którego Komisja jest nieodłączną

¹ 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).

² Ustawa z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

³ W niniejszej publikacji będzie używana jedynie nazwa „Polska Komisja Akredytacyjna”.

częścią. Niejednokrotnie też, chociaż jedynie jako uzupełnienie innych badań, działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej porównywano z zagranicznymi instytucjami, stojącymi na straży jakości kształcenia w innych krajach europejskich lub Stanach Zjednoczonych. Wszystkie te działania koncentrowały się przede wszystkim na analizie działalności Komisji i w gruncie rzeczy służyły ocenie przyjętego w Polsce modelu oceny jakości kształcenia na uczelniach albo też wypracowaniu nowych propozycji funkcjonowania systemu jakości kształcenia w Polsce.

Niniejsza monografia jest efektem pogłębionych badań nad statusem prawnym Polskiej Komisji Akredytacyjnej, które przeprowadziłam w trakcie pisania rozprawy doktorskiej pod tytułem *Polska Komisja Akredytacyjna w systemie prawa RP*. Celem powyższych badań, przeprowadzonych w oparciu o analizę źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz aktów wewnętrznych, było zbadanie pozycji, jaką PKA zajmowała w systemie organów państwa w latach 2002–2018. Wybór przedmiotu badań wynikał z moich zainteresowań naukowych, koncentrujących się wokół prawa administracyjnego ustrojowego, jak również z bogatego doświadczenia, zebranego w trakcie wieloletniej pracy w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Z uwagi na powyższe niniejsza monografia ma niezaprzeczalny walor praktyczny, ponieważ nie tylko prezentuje wnioski z badań przeprowadzonych w oparciu o ogólnodostępne źródła prawa, ale również zawiera spostrzeżenia i refleksje, wynikające z długoletniej praktyki w ich stosowaniu.

Badania, których efektem jest niniejsza monografia, musiały również uwzględnić analizę istniejącego w Polsce systemu oceny jakości kształcenia, wyciągnięte z niej wnioski nie służyły jednak do oceny tego systemu lub propozycji jego zmian, ale stanowiły materiał badawczy, pozwalający odpowiedzieć na pytania, jakiego rodzaju instytucją była PKA w Polsce oraz jakie było jej miejsce w systemie prawa polskiego w latach 2002–2018. Analiza poszczególnych kompetencji Komisji koncentrowała się zatem na zbadaniu ich wpływu na jej status prawny, a otrzymane w ten sposób wnioski zostały odniesione do przepisów prawnych, które określały zasady jej funkcjonowania. Należy zatem stwierdzić, iż zakres przeprowadzonych badań wykroczył poza aktualny dorobek naukowy w tej dziedzinie.

Punktem wyjścia dla przeprowadzonych badań, mających na celu określenie statusu prawnego PKA w latach 2002–2018, było sformułowanie tezy, zgodnie z którą w polskim systemie prawa Komisja była organem administracyjnym. Dla zbadania tej tezy należało z kolei postawić szereg pytań problemowych o charakterze porządkującym, które wpłynęły na ukierunkowanie procesu analizy i wyciągania wniosków.

Przed wszystkim przyjmując, że formalny status PKA wynikający z przepisów prawa był jej elementem konstytutywnym, należało rozstrzygnąć, czy nadanie Komisji kompetencji organu administracji zostało przez ustawodawcę określone w przepisach prawa. Ponadto na podstawie porównania z innymi instytucjami o podobnym charakterze niezbędne było sprecyzowanie, jakiego rodzaju organem była Komisja.

W dalszej części należało zastanowić się nad kompetencjami PKA, a w szczególności nad charakterem prawnym jej uchwały. Nie bez znaczenia pozostawało również pytanie, w jaki sposób uchwała Komisji była wykorzystywana w podejmowaniu decyzji przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz jaki charakter miało postępowanie administracyjne prowadzone przez ministra w oparciu o tę uchwałę. Kolejną niezwykle istotną kwestią była możliwość odwołania się od uchwały oraz tryb, w jakim się to odbywało. Chodziło tutaj zarówno o tryb odwoławczy w ramach wewnętrznej procedury przed Komisją, jak i o postępowanie przed sądem administracyjnym, a w szczególności o odpowiedź na pytanie, czy wewnętrzna procedura odwoławcza była wystarczająca dla realizacji zasady państwa prawnego, jak również czy zaskarżenie uchwały PKA przed sądem administracyjnym było w ogóle dopuszczalne. Ostatnią kwestią wymagającą szerszej analizy były regulacje prawa Unii Europejskiej, dotyczące tworzenia i funkcjonowania narodowych agencji akredytacyjnych, a ściślej, czy przepisy te musiały być przez państwa członkowskie stosowane bezpośrednio i czy można je było modyfikować, a jeśli tak, to w jakim zakresie zostały one przetransponowane do polskiego systemu prawa.

Zakres chronologiczny przeprowadzonych badań objął okres prawie siedemnastu lat funkcjonowania PKA, tj. od momentu jej powstania

w roku 2002 aż do 1 października 2018 r., kiedy w życie weszła Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁴ oraz Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁵. Badania nie obejmowały jednak analizy powyższych aktów prawnych, ponieważ na ich podstawie system szkolnictwa wyższego uległ znacznemu przeobrażeniu i został o wiele ściślej powiązany z obszarem nauki. Z tego względu analiza przepisów regulujących pozycję prawną PKA musiałaby zostać przeprowadzona z uwzględnieniem obszernej części przepisów prawnych regulujących także obszar nauki. Wymagałoby to jednak przeprowadzenia badań o innym charakterze, jak również odrębnej monografii.

Niebagatelne znaczenie ma także fakt, iż szereg przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, regulujących chociażby możliwość tworzenia kierunków studiów w oparciu o uzyskaną kategorię naukową, jeszcze nie weszło w życie. Z tego względu ocena funkcjonowania PKA od 1 października 2018 r. powinna mieć miejsce w sytuacji pełnego obowiązywania wszystkich przepisów prawnych. Natomiast skoncentrowanie się na przedstawieniu statusu prawnego Komisji, wynikającego z przepisów prawnych obowiązujących w latach 2002–2018, stanowi zamknięcie pewnego istotnego okresu funkcjonowania Komisji. Tym niemniej należy zauważyć, że – pomimo zamknięcia prowadzonych badań w ściśle określonych ramach czasowych – wnioski z nich płynące mają charakter uniwersalny.

Zakreślenie ram czasowych badań nad statusem prawnym PKA w latach 2002–2018 zdeterminowało bazę źródłową. W pierwszej kolejności złożyły się na nią teksty Konstytucji oraz ustaw i aktów wykonawczych, które zawierały przepisy regulujące obszar szkolnictwa wyższego, począwszy od ustawy o szkolnictwie wyższym⁶ oraz ustawy o *wyższych szkołach zawodowych*⁷ wraz z ich nowelizacją,

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85).

⁵ Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385).

⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz.U. Nr 98, poz. 590).

prowadzącą do powstania PKA⁸, aż do Prawa o szkolnictwie wyższym⁹ wraz z uwzględnieniem trzech jej najważniejszych nowelizacji¹⁰.

Jeśli chodzi o literaturę przedmiotu, jak wskazano powyżej, nie jest ona zbyt obszerna, a ponadto okazała się być niezwykle zróżnicowana zarówno pod względem tematyki, jak i charakteru. Z jednej strony są to bowiem komentarze, podręczniki i opracowania, a z drugiej artykuły, wywiady, polemiki i refleksje zawarte na łamach specjalistycznych czasopism, poruszających problemy szkolnictwa wyższego i nauki. Znaczną część materiału badawczego stanowią orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Interesującą częścią bazy źródłowej były również materiały i analizy, dotyczące systemu oceny jakości kształcenia, wypracowane w ramach współpracy na forum Unii Europejskiej.

Struktura niniejszej publikacji wynika z przyjętych powyżej założeń metodologicznych, będących podstawą dla przeprowadzonych badań, i z tego względu została ona podzielona na pięć rozdziałów. Prezentują one kolejno efekty badań nad statusem prawnym PKA.

Rozdział pierwszy (*Przyczyny powstania i rozwój systemu oceny jakości kształcenia w Polsce*) poświęcony został przedstawieniu przyczyn prowadzących do utworzenia specjalnie wyodrębnionej instytucji o nazwie Polska Komisja Akredytacyjna. W pierwszej kolejności należało jednak uporządkować istniejący aparat pojęciowy związany z obszarem oceny jakości kształcenia. W obliczu wieloznaczności pojęć „oceny jakości”, „akredytacji”, „ewaluacji”, „licencjonowania” i „koncesjonowania” niezbędne było dokonanie ich rozróżnienia w oparciu o definicje, które są najczęściej prezentowane w literaturze przedmiotu.

⁸ 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).

⁹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455); ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198) oraz ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1311).

Dla celów niniejszej monografii przyjęto również, iż punktem wyjścia dla rozważań powinno być najbardziej istotne pojęcie „oceny jakości kształcenia”, natomiast „akredytację” oraz „ewaluację”, zwaną inaczej „licencjonowaniem” lub „koncesjonowaniem”, uznano za dwie odrębne formy oceny jakości kształcenia o zupełnie odmiennych, a nawet przeciwstawnych założeniach i celach. Dalsza część rozdziału pierwszego koncentruje się na przedstawieniu zjawisk społecznych, których pojawienie się w Polsce spowodowało rozpoczęcie dyskusji o potrzebie stworzenia zinstytucjonalizowanego systemu oceny jakości kształcenia oraz o oczekiwaniach wobec mechanizmów tego systemu. Dla uzyskania pełniejszego obrazu sytuacji przyczyny tworzenia się tego systemu w Polsce zostały porównane z tymi, które wystąpiły w krajach Europy Zachodniej. W kolejnej części rozdziału pierwszego przedstawiono wybrane dokumenty i inicjatywy w ramach szeroko pojętej współpracy europejskiej, które miały największy wpływ na kształtowanie się systemu zapewniania jakości kształcenia w Polsce i z których wynikają wskazania i zalecenia dla tworzenia systemów narodowych. W sposób szczególny przedstawiono tzw. Proces Boloński, jego początki i rozwój oraz znaczenie inicjatyw podejmowanych w jego ramach. Miał on bowiem w Polsce bardzo istotny wpływ na świadomość konieczności włączenia się w europejskie mechanizmy kształtujące kulturę oceny jakości kształcenia.

W końcowej części rozdziału pierwszego dokonano niezbędnego rozróżnienia pojęć środowiskowego i państwowego systemu oceny jakości kształcenia w Polsce. Najpierw przedstawiono proces tworzenia się na polskich uniwersytetach zrębów akredytacji środowiskowej, będącej procesem całkowicie oddolnym, w który zaangażowanych było wiele podmiotów. Następnie na przykładzie działalności Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej, będącej jedną z najprężniej działających komisji środowiskowych, przedstawiono podstawowe założenia oraz metody przeprowadzania akredytacji środowiskowej. Należy tu jednak poczynić zastrzeżenie, iż celem monografii nie jest dogłębna analiza funkcjonowania i przyczyn odejścia w Polsce od środowiskowego systemu oceny jakości. W zasadzie akredytacja środowiskowa była jedynie punktem wyjścia dla zbadania procesu tworzenia się państwowego systemu oceny jakości kształcenia w postaci utworzenia PKA.

W rozdziale drugim (*Powstanie i ewolucja Polskiej Komisji Akredytacyjnej*) dokonano szczegółowej analizy przepisów prawnych, regulujących funkcjonowanie PKA w latach 2002–2018. Przede wszystkim obszernie omówiono zmianę ustawy o szkolnictwie wyższym, na podstawie której utworzono Komisję. Zanalizowano zarówno przepisy ustawy, jak również towarzyszące jej dokumenty w postaci uzasadnienia oraz opinii i ocen formułowanych przez środowisko. Następnie przedstawiono proces powstawania i zakres przedmiotowy zarówno ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, jak i kolejnych jej nowelizacji z lat 2011, 2014 i 2016. Z uwagi na ich wpływ na obecny kształt oraz charakter zadań i kompetencji PKA powyższe nowelizacje wymagały odrębnego omówienia. Nowelizacja z 2011 r. była dosyć obszerną regulacją i istotnie zmieniała zadania Komisji, ponieważ w miejsce jednolitych standardów kształcenia i listy kierunków studiów wprowadziła tzw. Krajowe Ramy Kwalifikacji, które zmieniły proces opisu kształcenia poprzez tzw. efekty kształcenia. Dostosowanie się do nowych przepisów na pewno nie było łatwym procesem, ale w tej części rozdziału drugiego starano się przede wszystkim przedstawić, w jaki sposób zmiany przepisów wpłynęły na status prawny Komisji. Z kolei zmiany wprowadzone w 2014 r. nie były już tak obszerne, jeśli jednak chodzi o ich wpływ na pozycję Komisji, miały one dużo większe znaczenie, ponieważ zostały częściowo uwarunkowane postanowieniami wyroku Trybunału Konstytucyjnego¹¹. Chociaż treść wyroku została bardzo dokładnie omówiona w rozdziale trzecim, w rozdziale drugim przeanalizowano jego wpływ na konstrukcję nowych przepisów regulujących funkcjonowanie PKA. Natomiast w odniesieniu do nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym z 2016 r., którą przeprowadzono pod hasłem odbiurokratyzowania działań PKA, starano się zbadać, czy realizacja tego celu w jakikolwiek sposób wpłynęła na zmianę charakteru działań Komisji.

Z punktu widzenia celu badań, których efektem jest niniejsza monografia, niezwykle istotne kwestie przedstawione zostały w rozdziale trzecim (*Charakter prawny uchwały podejmowanej przez Polską Komisję Akredytacyjną*). Z uwagi na bardzo szczupłą regulację ustawową w tym obszarze określenie charakteru prawnej uchwały

¹¹ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

podejmowanej przez PKA wymagało przede wszystkim analizy przepisów jej statutu, odnoszących się do wszystkich aspektów procesu formułowania, jak i podejmowania uchwały. Konieczne było m.in. dokonanie rozróżnienia pomiędzy dwoma rodzajami uchwały PKA, a mianowicie opinią i wnioskiem. Z tego względu należało również odrębnie przeanalizować etapy procedury, w której dochodzi do przyjęcia opinii i wniosku. Istotnym elementem procedury było również zagadnienie statusu prawnego członków zespołu oceniającego i dokumentów, które były wytwarzane w trakcie przeprowadzania oceny wniosku lub kierunku studiów, jak również realizacja praw uczelni w trakcie czynności podejmowanych przez PKA. Bardzo ważnymi kwestiami, związanymi z trybem i procedurą podejmowania uchwały, były jej podstawa prawna oraz kryteria i warunki, w oparciu o które PKA formułowała treść uchwały. Z zagadnieniem tym wiąże się kwestia kompetencji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w odniesieniu do uchwał podjętych przez Komisję oraz możliwości jego działania w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego w oparciu o uchwałę Komisji.

W dalszej części rozdziału trzeciego szczegółowo przeanalizowano orzecznictwo sądów administracyjnych, poczynając od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 3 marca 2006 r.¹², który jako jedyny uchylił uchwałę Komisji, uznając ją za tzw. inny akt administracyjny, oraz uchylającego go wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 7 lutego 2007 r.¹³, który praktycznie wyznaczył linię orzeczniczą, dotyczącą braku możliwości skarżenia uchwał PKA przed sądami administracyjnymi. W tej części rozdziału dokonano bardzo obszernego przeglądu orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych oraz NSA, w których przedmiotem skargi była uchwała PKA lub decyzja Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wydana na podstawie takiej uchwały. Zebrany w ten sposób materiał posłużył do wyciągnięcia wniosków w kwestii postrzegania uchwały PKA przez sądownictwo administracyjne.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z 3 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 808/05, SIP LEX nr 204780.

¹³ Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2007 r., I OSK 1177/06, SIP LEX nr 362469.

Ostatnią część rozdziału trzeciego poświęcono analizie i ocenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r.¹⁴, w którym stwierdzono niekonstytucyjność przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym, regulujących funkcjonowanie PKA w zakresie trybu rozpatrywania przez nią odwołań od uchwały wyrażającej negatywne stanowisko. Analiza treści orzeczenia Trybunału, jak również dokumentów z nim związanych, tj. skarg i pism składanych w toku postępowania przez jej uczestników, miała znaczący wpływ na sformułowanie wniosków dotyczących statusu prawnego uchwały. Bardzo ważne było również dokonanie oceny sposobu wykonania wyroku Trybunału z punktu widzenia charakteru prawnego uchwały wydawanej przez PKA, ponieważ nowelizacja z 2014 r. istotnie zmieniła charakter prawny tej uchwały.

W rozdziale czwartym (*Instytucje funkcjonujące w polskim systemie prawnym o statusie i pozycji zbliżonej do Polskiej Komisji Akredytacyjnej*) dokonano porównania statusu prawnego PKA w latach 2002–2018 z innymi instytucjami. Najpierw jednak wyjaśniono znaczenie pojęcia „administracji publicznej” oraz wyróżniono elementy, które składają się na jej funkcjonowanie. Następnie dokonano analizy najważniejszych pozycji piśmiennictwa, poruszających zagadnienie pojęcia „organu administracji”, oraz wyróżniono na tej podstawie najistotniejsze cechy, których posiadanie warunkuje uznanie danego podmiotu za organ administracji. Konsekwencją tych rozważań była konieczność zbadania kolejnych pojęć, a mianowicie „władztwa państwowego”, „władztwa administracyjnego” oraz „kompetencji”, które miały kluczowe znaczenie przy analizie statusu prawnego PKA. Należy jednak zdecydowanie zastrzec, że niniejsza monografia nie stanowi wyczerpującego kompendium wiedzy w zakresie różnych teorii pojęcia „organu administracji”. Zdecydowanie nie było to celem badań, dlatego też wybrane pozycje z literatury przedmiotu musiały ulec pewnemu systemowemu pogrupowaniu.

W dalszej części rozdziału czwartego przedstawiono trzy instytucje, które – podobnie jak PKA – wymykają się przyjętej definicji organu administracyjnego i nie mają precyzyjnie określonego miejsca w polskim porządku prawnym. W pierwszej kolejności skoncentrowano się na odchodzącej już powoli w przeszłość Centralnej Komisji do Spraw

¹⁴ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

Stopni i Tytułów¹⁵, której przedmiot działania był jednak bliski kompetencjom PKA. Na podstawie dostępnej literatury oraz wyroków sądów administracyjnych starano się uchwycić jej szczególny charakter prawny, a zwłaszcza kwestię prawnych podstaw jej działania, kompetencji oraz nadzoru. Następnie przeanalizowano pozycję prawną Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT), której szczególny status wynika z umiejscowienia podstaw prawnych jej funkcjonowania w Konstytucji RP. Pomimo to określenie jej pozycji w systemie organów państwa nie należy do łatwych, a przepisy ustawy regulujące jej funkcjonowanie wcale tego nie ułatwiają. W przypadku KRRiT, będącej pod względem statusu ciekawym rozwiązaniem prawnym, skoncentrowano się m.in. na zbadaniu jej funkcji kontrolnych i nadzorczych. Natomiast w przeciwieństwie do dwóch przedstawionych instytucji Krajowa Rada Transplantologii (KRT) okazała się być przykładem typowego organu doradczego Ministra Zdrowia. W tym przypadku starano się przede wszystkim zbadać jej działalność, a ściślej: znaczenie prawne, jakie mają wydawane przez nią opinie.

W rozdziale piątym (*Realizacja przez Polską Komisję Akredytacyjną zaleceń wynikających z dokumentów europejskich dotyczących funkcjonowania krajowych agencji do spraw jakości kształcenia*) przedstawiono zalecenia wynikające z różnych dokumentów europejskich, dotyczące funkcjonowania narodowych agencji akredytacyjnych. Przede wszystkim przedstawiono najważniejsze dokumenty, będące efektem inicjatyw podejmowanych w ramach Procesu Bolońskiego oraz dokonano ich analizy w zakresie podstaw prawnych i hierarchii w porządku prawnym Unii Europejskiej. Skoncentrowano się głównie na analizie najważniejszego dokumentu, jakim są *Standardy i wskazówki dotyczące zapewnienia jakości kształcenia w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego* (*Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area – ESG*)¹⁶. Ze względu

¹⁵ Zgodnie z art. 189 w ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, z dniem 31 grudnia 2020 r. znosi się Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów.

¹⁶ Standardy i wskazówki dotyczące zapewnienia jakości kształcenia w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego, http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG_3edition-2.pdf oraz http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf (dostęp: 01.04.2020).

na cel przeprowadzonych badań najpierw wyróżniono dwa najważniejsze zawarte w nich przepisy (tj. „oficjalny status” i „niezależność”), formułujące zalecenia, mające najważniejszy wpływ na status prawny narodowych agencji akredytacyjnych, a następnie porównano je z polskimi przepisami prawnymi, regulującymi działalność PKA w latach 2002–2018 oraz praktyką, jaka się w tym zakresie wytworzyła. Na tej podstawie sformułowano wnioski co do spełniania przez PKA obu zaleceń sformułowanych w *Standardach i wskazówkach*.

Niniejsza monografia nie powstałaby bez pomocy mojego promotora, prof. Jacka Sobczaka, któremu dziękuję za niezwykle cenne uwagi i pomoc w odnajdywaniu się w gąszczu i natłoku myśli. Dziękuję również ks. prof. Cezaremu Smuniewskiemu za otoczenie mnie duchową i merytoryczną opieką, a przede wszystkim mojemu mężowi i dzieciom za wyrozumiałość i nieustające mobilizowanie mnie do pracy naukowej.

Warszawa, 4 maja 2020 r.

Rozdział I

Przyczyny powstania i rozwój systemu oceny jakości kształcenia w Polsce

1. Akredytacja i ewaluacja jako narzędzia oceny jakości kształcenia

Rozważania nad rolą i miejscem Polskiej Komisji Akredytacyjnej w systemie prawa RP należy zacząć od wyjaśnienia terminu „akredytacja”. Otóż pochodzi on od francuskiego czasownika „accréditer”, który można tłumaczyć jako „wzbudzać zaufanie”, „uwierzytelniać”, „upoważniać” lub „upełnomocnić”¹. W *Słowniku języka polskiego* z roku 1978 akredytacja jest jeszcze definiowana jedynie jako „oficjalne uprawnienie przedstawiciela dyplomatycznego, prasowego do pełnienia funkcji przy obcym rządzie lub organizacji międzynarodowej”². Natomiast internetowy *Słownik języka polskiego PWN* znacznie już szerzej definiuje to pojęcie, na pierwszym miejscu podając, że akredytacja to „postępowanie, w którym upoważniona jednostka daje formalne potwierdzenie, że organizacja lub osoba jest kompetentna do wykonywania określonych zadań”³.

Próbując przenieść pojęcie akredytacji na grunt szkolnictwa wyższego, można za A. Kraśniewskim określić, że jest ona stwierdzeniem

¹ *Wielki słownik francusko-polski*, J. Dobrzyński, I. Kaczuba, B. Frosztęga (red.), Warszawa 1980.

² *Słownik języka polskiego*, M. Szymczak (red.), Warszawa 1978.

³ <http://encyklopedia.pwn.pl/encyklopedia/akredytacja.html> (dostęp: 01.05.2020).

zgodności lub niezgodności działania podmiotu z uzgodnionymi standardami, przy czym wynik akredytacji ma charakter binarny, tzn. można udzielić lub nie udzielić akredytacji, ale może ona też zostać udzielona warunkowo⁴.

Podobnie na temat akredytacji wypowiada się B. Macukow, według którego akredytacja to proces, w jakim określa się, czy program edukacyjny (uczelnia) spełnia ustanowione przez agendę akredytacyjną kryteria jakości, gwarantujące poziom kształcenia, uznany za minimalny poziom satysfakcjonujący. W toku akredytacji ocenia się cele kształcenia i ich realizację, porównując je do standardów. Efektem akredytacji jest opinia, czy program bądź uczelnia spełniają progowe standardy jakości (decyzja „tak-nie”)⁵.

Z kolei E. Wnuk-Lipińska i M. Wójcicka akredytację ujmują w sposób bardzo szeroki, wyróżniając jej trzy elementy składowe: (1) proces samooceny, (2) przegląd dokonany przez zespół zewnętrznych ekspertów, zazwyczaj mający charakter wizytacji w recenzowanej jednostce oraz (3) podejmowanie decyzji na podstawie przyjętych kryteriów i standardów o przyznaniu, utrzymaniu lub cofnięciu akredytacji⁶.

Istotną cechą akredytacji jest dobrowolność, rozumiana jako dobrowolne poddanie się ocenie instytucji akredytującej, która ma stwierdzić spełnianie wysokich standardów⁷. Ponadto, jak szeroko podkreśla się w literaturze przedmiotu, akredytacja jest dokonywana przez środowisko i należy ją postrzegać jako samoregulującą się działalność środowisk akademickich⁸.

Od pojęcia akredytacji B. Macukow odróżnia „licencjonowanie”, czyli nadawanie instytucji edukacyjnej prawa do prowadzenia działalności. Polega ono na sprawdzeniu przez organ licencyjny, czy szkoła wypełnia ustanowione wcześniej wymagania formalne i wskaźniki,

⁴ A. Kraśniewski, *Proces Boloński, to już 10 lat*, Warszawa 2009, s. 49.

⁵ B. Macukow, *Pojedynki z akredytacją i jakością – czyli jak mieć poczucie satysfakcji w kształceniu inżynierów*, (w:) W. Martyniuk (red.) *Internacjonalizacja studiów wyższych*, Warszawa 2011, s. 75, www.mini.pw.edu.pl/~macukow/wspolne/FRSE.pdf (dostęp: 01.05.2020).

⁶ E. Wnuk-Lipińska, M. Wójcicka, *Przesłanki budowy systemu zewnętrznego recenzowania jakości*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” nr 2/1995, s. 61.

⁷ A. Świć, *dyskusja redakcyjna*, „Forum Akademickie”, nr 4/2001.

⁸ S. Chwirot, *dyskusja redakcyjna*, „Forum Akademickie”, nr 4/2001.

a następnie na podjęciu decyzji co do działania placówki. Może być udzielane *ex ante* lub odnawiane po pewnym okresie działalności.⁹

Pojęcie licencjonowania kieruje nas z kolei w stronę wiążącego się z nim innego terminu, a mianowicie „ewaluacji”, który również pochodzi z języka francuskiego i oznacza szacowanie lub określanie wartości czegoś¹⁰. W ten sam sposób pojęcie to definiowane jest przez internetowy *Słownik języka polskiego PWN*¹¹.

Na gruncie szkolnictwa wyższego A. Kraśniewski określa ewaluację jako analizę połączoną z syntetycznym przedstawieniem wniosków, obejmujących w szczególności listę dostrzeżonych mankamentów oraz zalecenia działań prowadzących do ich usunięcia¹².

W odróżnieniu od akredytacji, ewaluacja (licencjonowanie) nie jest procesem dobrowolnym i jest raczej domeną państwa, a instytucja państwowa, która ją przeprowadza, musi posługiwać się standardami, rozumianymi jako spełnianie i przestrzeganie jedynie niezbędnego minimum¹³. Zatem inne standardy będą obowiązywały w toku akredytacji, a inne w toku ewaluacji. Upraszczając można powiedzieć, że akredytacja będzie wyróżniać najlepsze uczelnie (kierunki), a poprzez zbieranie informacji i ich analizę ewaluacja będzie nakierowana na udoskonalenie funkcjonowania uczelni (kierunku).

W literaturze przedmiotu często zamiennie używa się pojęcia ewaluacji i oceny. Różnicę w znaczeniu obu pojęć bardzo dobrze tłumaczy Z. Ratajczak, według której ocenianie przedmiotów, zjawisk i stanów rzeczy, ludzi i ich zachowania jest naturalną cechą każdego człowieka, natomiast ocenianie jako czynność wyróżniona, autonomiczna, zinstytucjonalizowana i zewnętrzna wobec danej instytucji (przeprowadzana przez niezależnych ekspertów) nazywa się właśnie ewaluacją¹⁴.

⁹ B. Macukow, *Pojedynki...*, op. cit., s. 76.

¹⁰ D. Jołkiewicz, *Ewaluacja szkolnictwa wyższego a jakość kształcenia*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 2/2005.

¹¹ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/ewaluacja.html> (dostęp: 01.05.2020).

¹² A. Kraśniewski, *Proces...*, op. cit., s. 49.

¹³ J. Świątek, M. Witkowski, *dyskusja redakcyjna*, „Forum Akademickie”, nr 4/2001.

¹⁴ Z. Ratajczak, *Ewaluacja. Istota i zastosowanie praktyczne. Referat wygłoszony podczas seminarium Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej*, Poznań 8.10.1999, http://uka_old.amu.edu.pl/referat8.php (dostęp: 01.03.2018).

Dla uniknięcia nieporozumień w niniejszej publikacji przyjęto, że w odniesieniu do obszaru szkolnictwa wyższego zarówno akredytacja, jak i ewaluacja (licencjonowanie) to dwie odrębne formy oceny jakości kształcenia, mające na celu zapewnienie tej jakości na jak naj-wyższym poziomie.

Jak twierdzi jednak B. Macukow, poprawna i jednoznaczna definicja jakości nie jest możliwa, a próbując określić, czym jest jakość kształcenia, napotyka się na jeszcze większe problemy. Pojęcia jakości nie da się bowiem w prosty sposób zaadaptować na potrzeby szkolnictwa, gdyż wyjątkowość procesu kształcenia utrudnia zastosowanie procedur oceny jakości znanych z innych obszarów aktywności ludzkiej¹⁵.

W podobnym tonie wypowiada się S. Chwiroł. Stwierdza on, że bardzo łatwo jest powiedzieć, iż jakość kształcenia powinna być podstawą oceny, ale problemy zaczynają się wtedy, kiedy chcemy to przełożyć na system obiektywnych kryteriów i mierzalnych wskaźników¹⁶.

Z kolei D. Jołkiewicz zauważa, że pojęcie jakości jest bardzo trudne do zdefiniowania, ponieważ jest ono wieloznaczne i wymaga uwzględnienia wielu krzyżujących się kryteriów i właśnie ów brak precyzyjności definicji oraz nieostrość przedmiotu badań mogą powodować podważenie ich wiarygodności. Dlatego też badacze zajmujący się tym problemem wyodrębnili pewne prawidłowości, związane z procedurami najczęściej stosowanymi przy oszacowaniu jakości, i w ten sposób uniknęli potrzeby definiowania, czym jest jakość, koncentrując uwagę na zjawiskach ją opisujących. Jedną z takich opisowych definicji jest przyjęcie, że jakość w szkolnictwie wyższym jest dopasowaniem działań do realizacji zamierzonych celów¹⁷. Stosując czysto biznesowe podejście, można mówić o postrzeganiu jakości kształcenia jako uwalniania produktu od wszelkich niedostatków związanych z projektem i wykonaniem¹⁸.

¹⁵ B. Macukow, *Pojedynki...*, op. cit., s. 71.

¹⁶ S. Chwiroł, *Akredytacja kierunków uniwersyteckich*, „Forum Akademickie”, nr 3/1998.

¹⁷ D. Jołkiewicz, *Ewaluacja...*, op. cit., s. 102.

¹⁸ K. Woźniak, M. Sołtysik, *O jakość kształcenia*, (w:) S. Biliński (red.) *Szkolnictwo Polskie w obliczu zmian*, Kraków 2015, s. 114.

2. Przyczyny powstania i rozwoju systemów oceny jakości kształcenia

Skoro, jak już wskazano, niezmiernie trudno jest dokonać oceny jakości kształcenia, czy to w postaci ewaluacji, czy akredytacji, należy wyjaśnić, kiedy i skąd w ogóle wzięła się potrzeba dokonywania oceny jakości kształcenia i czemu ona tak naprawdę służy.

Wbrew pozorom kwestia ta nie jest niczym nowym i zastanawiało się już nad nią wielu autorów. Jak przypomina D. Jołkiewicz, problemy oceny i kontroli jakości towarzyszyły szkolnictwu wyższemu od wieków, bo już w średniowieczu można odnaleźć dwa przeciwstawne modele kontroli jakości: francuski (kontrola jakości przez autorytety wewnętrzne) i angielski (kontrola przez społeczność akademicką)¹⁹.

W krajach Europy Zachodniej problem jakości oferty edukacyjnej pojawił się wraz z tzw. umasowieniem studiów²⁰. Począwszy od lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku, gwałtownie zaczął zwiększać się napływ młodzieży na studia, doprowadzając w ciągu kolejnych dwóch dekad do podwojenia, a w niektórych krajach nawet do potrojenia liczby studentów. W efekcie kształcenie na poziomie akademickim, uznawane przez stulecia za przywilej ze względu na jego wysoką jakość i wartość, przestało być elitarne. W tej sytuacji zaczęły powstawać nowe uniwersytety i równolegle uczelnie nieakademiczne, m.in. z braku wystarczających środków budżetowych dla stale rosnącej liczby studentów²¹. Dodatkowo ogromny kryzys ekonomiczny w latach 70. pociągnął za sobą bardzo dotkliwe ograniczanie wydatków m.in. na szkolnictwo wyższe.

¹⁹ D. Jołkiewicz, *Ewaluacja...*, op. cit., s. 102. Podobnie E. Wnuk-Lipińska, M. Wójcicka, *Projekt recenzowania jakości kształcenia w polskich uczelniach*, (w:) E. Wnuk-Lipińska, M. Wójcicka (red.), *Jakość w szkolnictwie wyższym. Przykład Polski*, Warszawa 1995.

²⁰ Jak podaje M. Wójcicka i S. Chwiroł, z masowością kształcenia na poziomie wyższym mamy do czynienia w sytuacji, gdy studia podejmuje 15% młodzieży z grupy wiekowej kończącej szkołę średnią. Zob. M. Wójcicka, S. Chwiroł, *Zapewnianie jakości kształcenia – Polska na tle innych krajów* (w:) M. Wójcicka, J. Urbanikowa (red.), *Zewnętrzne zapewnianie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym*, Warszawa 2001, s. 34.

²¹ M. Wójcicka, S. Chwiroł, *Zapewnianie...*, op. cit., s. 33n.

Ponadto, jak zauważa S. Chwirot, w końcu lat 60. rozpoczął się również szybki postęp nauki i techniki, który w krótkim czasie sprawił, że faktograficzna wiedza, zdobywana podczas studiów, przestała być gwarantem zawodowego sukcesu, a uczelnie straciły w dużej mierze monopol na tzw. wiedzę. Wiele organizacji przemysłowych zaczęło bowiem prowadzić prace badawczo-rozwojowe we własnych ośrodkach, uczelnie zaś często nie mogły sobie pozwolić na wyposażenie pracowni w najnowocześniejsze urządzenia²².

Zjawiska, które wpłynęły na zainteresowanie kwestią jakości kształcenia w Europie Zachodniej, miały miejsce również w Polsce. Jak jednak podkreślają E. Wnuk-Lipińska i M. Wójcicka, w krajach Europy Zachodniej następowały one w dużym przedziale czasu, natomiast w Polsce miały miejsce 20 lat później i zaszły prawie równocześnie, bo w ciągu 3–4 lat²³.

W polskich warunkach prawdziwym wyzwalaczem zmian w szkolnictwie wyższym były przemiany polityczne i społeczne, które miały miejsce po 1989 r. Wywołały one w szkolnictwie wyższym prawdziwą rewolucję. Podobnie jak wcześniej w Europie Zachodniej, w uczelniach publicznych gwałtownie zaczęła zwiększać się liczba studentów²⁴. Z drugiej strony, w sposób nie do końca kontrolowany, błyskawicznie zaczął rozwijać się również sektor szkolnictwa niepublicznego. Kształcenie na poziomie wyższym przestało mieć w Polsce charakter elitarny i zostało umasowione, a jeśli dodamy do tego niedofinansowanie uczelni państwowych oraz brak wystarczająco licznej kadry dydaktycznej na uczelniach wynikające z rosnącej liczby studentów, łatwo skonstatować, iż zapewnienie odpowiedniego poziomu jakości nauczania bardzo szybko stało się poważnym problemem.

Początkowo jednak wcale tego nie dostrzegano, ponieważ wzrost liczby osób studiujących czy to w istniejących uczelniach publicznych, czy też w nowo powstałych niepaństwowych, doskonale wpisywał się

²² S. Chwirot, *Akredytacja...*, op. cit.

²³ Elżbieta Wnuk-Lipińska i Maria Wójcicka, *Przesłanki...*, op. cit., s. 62.

²⁴ W latach osiemdziesiątych studiowało w Polsce około 9–12% grupy wiekowej 19–24 lat, co plasowało nas na ostatnich pozycjach w Europie. Zob. Elżbieta Wnuk-Lipińska i Maria Wójcicka, *Przesłanki...*, op. cit., s. 62.

w politykę edukacyjną państwa, która za cel postawiła sobie zwiększenie tzw. współczynnika scholaryzacji²⁵.

W tym celu bardzo szybko, bo już w 1990 r., uchwalono nową ustawę o szkolnictwie wyższym²⁶, która miała przyczynić się do rozwoju edukacji społeczeństwa. Było to niewątpliwym osiągnięciem, trzeba jednakże zwrócić uwagę, że ustawa była konstruowana w warunkach swoistego idealizmu, towarzyszącego euforii zmian po 1989 r., zakładającego, że społeczeństwo w nowych warunkach będzie w stanie wytworzyć mechanizmy samoregulacji²⁷. Z tego względu autonomię uczelni potraktowano w ustawie jako rozwiązanie niemalże wszystkich problemów szkolnictwa wyższego, a ingerencję organów zewnętrznych znacznie ograniczono, przy czym w niewystarczającym stopniu zadbano o ustawowe mechanizmy zapobiegające patologiom²⁸. A te pojawiły się zarówno po stronie powstających uczelni niepublicznych, jak i tych już istniejących uczelni publicznych. W przypadku pierwszych prawdziwa eksplozja ich powstawania nie do końca szła w parze z przestrzeganiem przez niektóre uczelnie określonych standardów edukacyjnych. Pojawiły się złe praktyki w postaci m.in. prowadzenia nielegalnych filii czy fałszowania danych o stanie zatrudnienia kadry dydaktycznej²⁹. Grzechem uczelni publicznych był z kolei, może nie tak bardzo nagłaśniany, ale jednak niekontrolowany rozwój zaocznych³⁰ form studiów³¹.

W opisanych warunkach dosyć szybko zorientowano się, że po latach braku swobód obywatelskich, pomimo szerokiego zdemokratyzowania

²⁵ Scholaryzacja to procent osób z wyższym wykształceniem w społeczeństwie. B. Macukow ocenia, że liczba studentów w roku 1989 kształtowała się na poziomie poniżej 400 tys. i w roku 2010, w ciągu zaledwie 10 lat osiągnęła prawie 2 mln. Zob. B. Macukow, *Pojedynki...*, op. cit., s. 71. Z kolei J. Woleński podaje, że obecnie poziom scholaryzacji osiągnął 25%, w porównaniu z 7% z początku transformacji ustrojowej. Zob. J. Woleński, *Nowe zadania uniwersytetu*, (w:) Biliński S. (red.), *Szkolnictwo Polskie w obliczu zmian*, Kraków 2015, s. 111.

²⁶ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385).

²⁷ M. Witkowski, *Wyższe szkolnictwo zawodowe – nieuniwersytecka droga rozwoju wyższej edukacji*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 2/2000, s. 137.

²⁸ Ibidem, s. 137.

²⁹ Ibidem, s. 138.

³⁰ W Ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) studia zaoczne odpowiadały niestacjonarnej formie studiów.

³¹ M. Witkowski, *Wyższe...*, op. cit., s.137.

sektora szkolnictwa wyższego, pojawił się problem zupełnie innego rodzaju, a mianowicie spadku jakości nauczania. W konsekwencji zrodziła się konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu kształcenia. Co więcej, okazało się, że minister odpowiedzialny za edukację wyższą przy braku odpowiednich przepisów prawnych nie jest w stanie przeciwdziałać ewidentnym przypadkom niskiej jakości kształcenia. Naiwnie wierzono bowiem, że środowisko akademickie samo będzie potrafiło zadbać o właściwy poziom kształcenia, ale okazało się, że dla prawidłowego funkcjonowania szkolnictwa wyższego nadzór i kontrola są niestety niezbędne³².

W tych okolicznościach zaczęto zastanawiać się, w jaki sposób przeciwdziałać zjawisku pogarszającej się jakości kształcenia. W wyniku prowadzonych dyskusji stopniowo zaczęły pojawiać się różnego rodzaju inicjatywy, zmierzające do utworzenia systemu i instytucji zajmującej się oceną jakości kształcenia. Działania te najpierw podejmowano w sposób bardzo nieformalny, jedynie wewnątrz środowiska akademickiego, a nieco później przybrały one charakter sformalizowany, powstając na poziomie ustawowym i obejmując swym zasięgiem cały sektor szkolnictwa wyższego – zarówno publicznego, jak i niepublicznego.

3. Wpływ dokumentów europejskich na proces powstawania systemu oceny jakości kształcenia w Polsce

Analizując dyskusję, jaka miała miejsce w Polsce po roku 1989, dotyczącą wypracowania mechanizmów zapewniających jakość kształcenia, w tym utworzenia odrębnej instytucji zajmującej się jakością kształcenia, nie można pominąć istotnego wpływu, jaki na tę dyskusję wywarł aspekt międzynarodowy, a ściślej europejski.

Z jednej strony był on związany z aspiracjami Polski do włączenia się po 1989 r. i w proces integracji europejskiej i uczestniczenia w nim, a z drugiej został niejako wymuszony w praktyce poprzez nawiązanie kontaktów z uczelniami zagranicznymi oraz rozwój wymiany studentów i kadry akademickiej, co spowodowało konieczność przyjęcia

³² B. Macukow, *Pojedynki...*, op. cit., s. 75.

funkcjonujących już w Europie rozwiązań systemowych, chociażby po to, by móc porównać dotychczasowe wykształcenie, uzyskany dyplom czy kwalifikacje.

Jeśli chodzi o proces integracji szkolnictwa wyższego na poziomie europejskim, a ściślej: kwestię współpracy na rzecz jakości kształcenia, zdecydowanie trzeba uwzględnić jego złożoność. Istnieją różne formy współpracy, a ogromna liczba programów, inicjatyw i dokumentów wyklucza absolutnie możliwość jednorodnego podejścia do tego tematu. Niniejsza publikacja nie ma na celu wyczerpującego opisu współpracy europejskiej w obszarze jakości kształcenia. Nie zostaną tu więc przedstawione wszystkie tego typu inicjatywy i dokumenty. Skupimy się jedynie na tych, które dotyczą jakichś wytycznych dla jakości kształcenia lub z których one wynikają, a ściślej umiejscowienia w systemach prawa wewnętrznego, instytucji narodowych stojących na straży jakości kształcenia.

Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenie, można stwierdzić, że z punktu widzenia znaczenia dla wypracowywania modelu systemu jakości kształcenia w Polsce najważniejszym przedsięwzięciem pozostaje szereg działań i inicjatyw znanych pod nazwą Proces Boloński³³. Z dokumentów leżących u jego podstaw wynika bowiem wprost konieczność właściwego zorganizowania systemu zapewniania jakości.

Podstawą rozpoczęcia działań pod egidą Procesu Bolońskiego była tzw. Deklaracja Bolońska, podpisana 19 czerwca 1999 r. przez rządy 29 krajów, w tym Polski³⁴. Deklaracja zawierała listę postulatów, które

³³ Proces Boloński jest międzyrządowym przedsięwzięciem, podejmowanym dobrowolnie przez każde z państw sygnatariuszy na rzecz zreformowania własnego systemu szkolnictwa. Jest realizowany wspólnie ze środowiskiem akademickim i nie jest narzucany krajowym uczelniom czy władzom. Celem Procesu Bolońskiego jest nie tyle tworzenie zasad i standardów obowiązujących w poszczególnych systemach szkolnictwa wyższego, ale wypracowywanie pewnych mechanizmów, pozwalających na współdziałanie i porównywanie tych systemów, w poczuciu poszanowania ich zróżnicowania i autonomii. Proces Boloński jest oceniany co trzy lata na konferencjach ministerialnych i został wdrożony przez 48 państw, które wraz z Komisją Europejską są jego uczestnikami. Zob. A. Kraśniewski, *Proces...*, op. cit., s. 7 oraz Strona Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, <http://www.ehea.info/pid34248/history.html> (dostęp: 01.05.2020).

³⁴ Deklaracja Bolońska, http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial_conferences/04/9/1999_Bologna_Declaration_Polish_553049.pdf (dostęp: 01.05.2020).

miały prowadzić do utworzenia Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego³⁵, a jednym z nich było właśnie współdziałanie w zakresie zapewniania jakości kształcenia³⁶. W kolejnych latach koncepcja podejmowania wspólnych działań na rzecz poprawy jakości kształcenia była intensywnie rozwijana na cyklicznych konferencjach europejskich ministrów ds. szkolnictwa wyższego³⁷. Zapewnienie wysokiej jakości

³⁵ Ustanowienie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (European Higher Education Area – EHEA) było najważniejszym celem Procesu Bolońskiego w pierwszym dziesięcioleciu jego funkcjonowania. Inauguracja EHEA miała miejsce w roku 2010 deklaracją z Budapesztu i Wiednia Zob. Deklaracja z Budapesztu i Wiednia, http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2010_Budapest_Vienna/66/1/P-Deklaracja_Budapest-vienna-pl-ost_598661.pdf (dostęp: 01.05.2020). W kolejnych latach działania w ramach Procesu Bolońskiego skupiły się na konsolidacji Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego.

³⁶ Jak podaje A. Kraśniewski, dokumentem, który zapoczątkował Proces Boloński, była Deklaracja Sorbońska podpisana 25 maja 1998 r. przez Francję, Niemcy, Wielką Brytanię i Włochy. Zakładała ona harmonizację systemów szkolnictwa wyższego i stanowiła istotny impuls dla podpisania Deklaracji Bolońskiej. Zob. A. Kraśniewski, *Proces...*, op. cit., s. 9 oraz Deklaracja Sorbońska, http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/1998_Sorbonne/61/2/1998_Sorbonne_Declaration_English_552612.pdf (dostęp: 01.05.2020).

³⁷ Komunikat z konferencji ministrów w Pradze, 19 maja 2001 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2001_Prague/46/4/2001_Prague_Communique_Polish_553464.pdf (dostęp: 01.05.2020); Komunikat z konferencji ministrów w Berlinie, 19 września 2003 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2003_Berlin/28/9/2003_Berlin_Communique_Polish_577289.pdf (dostęp: 01.05.2020); Komunikat z konferencji ministrów w Bergen, 19–20 maja 2005 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2005_Bergen/53/5/2005_Bergen_Communique_Polish_580535.pdf (dostęp: 01.05.2020); Komunikat z konferencji ministrów w Londynie, 18 maja 2007 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2007_London/70/1/2007_London_Communique_Polish_588701.pdf (dostęp: 01.03.2018); Komunikat z konferencji ministrów w Leuven i Louvain-la-Neuve, 28–29 kwietnia 2009 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2009_Leuven_Louvain-la-Neuve/93/9/Leuven_i_Louvain-la-Neuve_Komunikat_594939.pdf (dostęp: 01.05.2020); Komunikat z konferencji ministrów w Wiedniu i Budapeszcie, 12 marca 2010 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2010_Budapest_Vienna/66/1/P-Deklaracja_Budapest-vienna-pl-ost_598661.pdf (dostęp: 01.05.2020); Komunikat z konferencji ministrów w Bukareszcie, 26–27 kwietnia 2012 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2012_Bucharest/67/3/Bucharest_Communique_2012_610673.pdf (dostęp: 01.05.2020); Komunikat z konferencji ministrów w Erewaniu, 14–15 maj 2015 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2015_Yerevan/70/7/YerevanCommuniqueFinal_613707.pdf (dostęp: 01.05.2020); Komunikat z konferencji ministrów w Paryżu, 24–25 maj 2018 r. http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf (dostęp: 01.05.2020).

kształcenia, jako jeden z priorytetowych celów Procesu Bolońskiego, zostało m.in. wyraźnie podkreślone w komunikacie z konferencji w Berlinie z 19 września 2003 r.³⁸ Podjęto wówczas bardzo ważne zobowiązanie stworzenia w każdym kraju systemu zapewniania jakości, polegającego m.in. na dobrym zdefiniowaniu zakresu kompetencji wszystkich instytucji, zaangażowanych w ten proces³⁹. Jednocześnie zdecydowanie podkreślono, że zapewnienie odpowiedniej jakości kształcenia jest przede wszystkim obowiązkiem uczelni, a nie zewnętrznej agencji i to właśnie działania uczelni są podstawą wszystkich rozwiązań funkcjonujących w danym kraju⁴⁰. Doskonale jednak zdawano sobie sprawę, że ujednolicenie działań w tym zakresie podejmowanych zarówno przez różne europejskie uczelnie, jak i agencje narodowe, będzie niezwykle trudne ze względu na różnicę w podejściu do oceny jakości, która jest pochodną odmiennych koncepcji umiejscowienia agencji w krajowych porządkach prawnych. Potrzebna była zatem instytucja, która podejmie się próby analizy i skoordynowania systemów zapewniania jakości kształcenia w poszczególnych krajach.

Zadanie to zostało powierzone Europejskiej Sieci Agencji do spraw Zapewniania Jakości w Szkolnictwie Wyższym (ang. European Network for Quality Assurance in Higher Education – ENQA)⁴¹. Stała ona

³⁸ Komunikat z konferencji ministrów w Berlinie..., op. cit.

³⁹ A. Kraśniewski, *Proces...*, op. cit., s. 48.

⁴⁰ Ibidem, s. 49.

⁴¹ Europejska Sieć Agencji do spraw Zapewniania Jakości w Szkolnictwie Wyższym (European Network for Quality Assurance in Higher Education – ENQA) została formalnie powołana w 1999 r. na podstawie/w wyniku Rekomendacji Rady Ministrów Unii Europejskiej, dotyczącej jakości w szkolnictwie wyższym, przyjętej 24 września 1998 r. Szczególny nacisk położono w niej na tworzenie przejrzystych systemów oceny i zapewniania jakości kształcenia, które powinny być oparte na wspólnych zasadach. Jej celem statutowym jest zajmowanie się problemami jakości w szkolnictwie wyższym i stanowi ona forum wymiany informacji i doświadczeń w dziedzinie zapewniania jakości kształcenia. Prace w ramach ENQA zdecydowanie nabrały tempa po podpisaniu Deklaracji Bolońskiej, która wytyczyła ich kierunek w postaci zacieśniania współpracy europejskiej w dziedzinie jakości kształcenia i ukierunkowanie jej na opracowanie porównywalnych kryteriów oraz metod zapewniania jakości. Od 2004 r. ENQA funkcjonuje jako Europejskie Stowarzyszenie na rzecz Zapewniania Jakości w Szkolnictwie Wyższym (European Association for Quality Assurance in Higher Education), ale zachowała swój dotychczasowy akronim ENQA. Zob. <http://www.enqa.eu/> (dostęp: 01.05.2020).

na stanowisku, że podstawą tworzenia systemów zapewniania jakości w wymiarze europejskim mogą być jedynie skutecznie funkcjonujące krajowe systemy zapewniania jakości, ponieważ szkolnictwo wyższe jest regulowane ustawodawstwem krajowym i finansowane z funduszy krajowych. Uznała, że trzeba również mieć na uwadze fakt, iż propozycje przedstawione w ramach Procesu Bolońskiego niewątpliwie wpłyną na kształt krajowych rozwiązań w zakresie metod i procedur zapewniania jakości, będących wyrazem tradycji i potrzeb narodowych systemów szkolnictwa wyższego⁴².

Kierując się przedstawionymi powyżej założeniami, ENQA w ramach współpracy w tzw. Grupie E4⁴³ opracowała dokument pod nazwą *Standardy i wskazówki dotyczące zapewniania jakości w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego* (*Standards and guidelines for quality assurance in European Higher Education Area*)⁴⁴, przyjęty 20 maja 2005 r. na konferencji w Bergen⁴⁵. Dokument ten zawiera m.in. wytyczne w zakresie tzw. zewnętrznego systemu zapewniania jakości oraz funkcjonowania w systemach narodowych instytucji odpowiedzialnych za ten system („agencji akredytacyjnych”). Wytyczne nie narzucają określonego modelu funkcjonowania krajowych agencji zajmujących się sprawowaniem nadzoru nad jakością kształcenia oferowanego przez uczelnie, ponieważ uznano, że z uwagi na odmiennosć różnych porządków prawnych najlepszym wyjściem będzie stworzenie wspólnego rejestru narodowych agencji, których oceny będą wzajemnie uznawane. Jak jednak zauważa A. Kraśniewski, o ile sam pomysł utworzenia rejestru od początku nie budził żadnych kontrowersji, to już kryteria przynależności do niego oraz ewentualne ograniczenia we wzajemnym uznawaniu ocen budziły spore zastrzeżenia⁴⁶.

⁴² J. Urbanikowa, *Zewnętrzne zapewnianie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym – stan i perspektywy rozwoju*, (w:) M. Wójcicka, J. Urbanikowa (red.) *Zewnętrzne...*, op. cit., s. 14.

⁴³ W skład nieformalnej Grupy E4, oprócz ENQA, wchodzi Europejska Unia Studentów (European Students' Union – ESU), Europejskie Stowarzyszenie Instytucji Szkolnictwa Wyższego (European Association of Institutions in Higher Education – EURASHE) oraz Europejskie Stowarzyszenie Uniwersytetów (European University Association – EUA).

⁴⁴ *Standardy i wskazówki*, op. cit.

⁴⁵ Komunikat z konferencji ministrów w Bergen..., op. cit.

⁴⁶ A. Kraśniewski, *Proces...*, op. cit., s. 53.

W efekcie dopiero trzy lata później, w marcu 2008 r., udało się utworzyć Rejestr Europejskiego Systemu Zapewniania Jakości (European Quality Assurance Register for Higher Education – EQAR)⁴⁷. Wypracował on formy i zasady zewnętrznej oceny, w wyniku której agencja narodowa może starać się o przyjęcie do rejestru EQAR. Warunkiem ubiegania się o wpis do rejestru jest znaczny poziom zgodności statutu i funkcjonowania narodowej agencji z kryteriami sformułowanymi w *Standardach i wskazówkach* z 2005 r.

W 2012 r. rozpoczęto prace nad przeglądem tego dokumentu i w 2015 r. na konferencji w Erywaniu⁴⁸ przyjęto zmienione *Standardy i wskazówki dotyczące zapewniania jakości w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego* (*Standards and guidelines for quality assurance in European Higher Education Area*)⁴⁹.

Standardy, które dotyczą miejsca zewnętrznej agencji oceniającej w systemie organów danego państwa, zostały zawarte w trzeciej części *Standardów i wskazówek* i zalecają m.in., aby agencje były niezależne i mogły działać autonomicznie, ale w oparciu o przepisy prawne. Powinny być uznawane przez właściwe organy publiczne jako agencje zapewniania jakości i ponosić pełną odpowiedzialność za swoje działania oraz wyniki tych działań, bez jakiegokolwiek wpływu ze strony osób trzecich. Poza tym agencje powinny mieć jasne i wyraźne cele, publikować raporty, dysponować odpowiednimi zasobami ludzkimi i finansowymi, posiadać wewnętrzne procedury w celu zapewniania udoskonalania jakości i integralności swoich czynności oraz poddawać się zewnętrznej procedurze oceny raz na pięć lat.

Dokładna analiza treści *Standardów i wskazówek* zostanie przeprowadzona w dalszej części publikacji wraz z odniesieniem ich do przepisów określających pozycję i rolę PKA w systemie polskiego prawa.

⁴⁷ European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR) jest stowarzyszeniem administrowanym przez Zarząd złożony z osób delegowanych przez środowisko akademickie, reprezentowanych przez Grupę E4. Zob. strona Rejestru Europejskiego Systemu Zapewniania Jakości, <http://www.eqar.eu/> (dostęp: 01.05.2020).

⁴⁸ Komunikat z konferencji ministrów w Erywaniu..., op. cit.

⁴⁹ Standardy i wskazówki, op. cit.

4. Środowiskowe komisje akredytacyjne jako prekursor oceny jakości kształcenia w Polsce

Zanim narodziła się myśl o powołaniu państwowej instytucji zajmującej się sprawami jakości kształcenia, wspólnej dla całego sektora szkolnictwa wyższego publicznego i niepublicznego, pierwsze próby utworzenia systemu, którego celem byłaby dbałość i stałe podnoszenie jakości kształcenia, pojawiły się wewnątrz środowiska akademickiego i stanowiły inicjatywę całkowicie oddolną. Uniwersytety, jako szkoły kształcące ponad jedną trzecią całej populacji studentów, coraz bardziej zaczęły bowiem odczuwać wszystkie problemy dynamicznego i zróżnicowanego rozwoju sytuacji na tzw. rynku usług edukacyjnych na poziomie wyższym⁵⁰.

Jednym z prekursorów akredytacji środowiskowej w Polsce było Stowarzyszenie Edukacji Menedżerskiej (SEM) Forum⁵¹. Z jego inicjatywy w dniu 4 lipca 1994 r. zostało podpisane Porozumienie Szkół Biznesu na Rzecz Jakości Kształcenia, dzięki któremu możliwe było uruchomienie systemu akredytacji dla programów edukacji i szkolenia kadry menedżerskiej.

Nieco bardziej konkretny zarys koncepcji utworzenia uniwersyteckiego systemu akredytacji narodził się w maju 1997 r. w Kazimierzu Dolnym w trakcie zorganizowanego przez Uniwersytet im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, spotkania prorektorów uniwersytetów odpowiedzialnych za wdrożenie w uczelniach systemu punktów

⁵⁰ S. Chwirot, *Perspektywy Polskiej Akredytacji Uniwersyteckiej. Referat wygłoszony w Warszawie w dniu 28 listopada 1998 r. podczas konferencji „Doskonalenie jakości kształcenia menedżerskiego”*, <http://www.uka.amu.edu.pl/referat1.php> (dostęp: 01.03.2018).

⁵¹ Forum powstało w lutym 1993 r. z inicjatywy instytucji działających na rzecz rozwoju zarządzania w Polsce. Celem stowarzyszenia jest promocja i stosowanie najlepszych rozwiązań, służących edukacji i rozwojowi ludzi biznesu, a jedną z dróg prowadzących do realizacji tego celu są właśnie działania na rzecz jakości kształcenia. Pomimo upływu lat i zmian, jakie zaszły w szkolnictwie, SEM w dalszym ciągu prowadzi akredytację programów studiów wyższych w zakresie ekonomii, zarządzania i informatyki oraz programów Master of Business Administration, jak również akredytację instytucjonalną. Zob. strona Stowarzyszenia Edukacji Menedżerskiej (SEM) Forum, <http://www.semforum.org.pl/> (dostęp: 01.05.2020).

ECTS⁵², niezbędnego do uczestnictwa w europejskich programach wymiany studenckiej. Jak jednak zauważa S. Chwirut, chociaż kwestia punktów kredytowych była niewątpliwie bezpośrednią przyczyną rozpoczęcia prac nad uniwersytecką formą akredytacji, bardzo szybko do powszechnej świadomości dotarło przekonanie, że jakiegokolwiek propozycje, ograniczone jedynie do formalnych uzgodnień dotyczących punktów ECTS, będą tylko pozorne i konieczne są rozwiązania długofalowe⁵³.

Dlatego już 18 października 1997 r. w Lublinie prorektorzy 15 uczelni podpisali Porozumienie Uniwersytetów Polskich na rzecz Jakości Kształcenia, którego celem było stworzenie akceptowanego przez środowisko tzw. „uniwersyteckiego klubu dobrej jakości”, przede wszystkim poprzez ujednolicenie standardów jakości kształcenia na poszczególnych kierunkach studiów oraz stworzenie systemu akredytacji tych kierunków⁵⁴.

Intensywne prace w ramach Porozumienia doprowadziły do podjęcia w dniu 31 stycznia 1998 r. uchwały Konferencji Rektorów Uniwersytetów Polskich (KRUP)⁵⁵, na mocy której powołano Uniwersytecką Komisję Akredytacyjną (UKA)⁵⁶. Formalnie UKA powstała zatem w ramach

⁵² Europejski system transferu i akumulowania osiągnięć (European credit transfer system – ECTS) powstał w 1989 r. w ramach programu Erasmus jako sposób przenoszenia osiągnięć uzyskiwanych przez studentów w trakcie studiów za granicą do osiągnięć gromadzonych w celu otrzymania dyplomu w uczelni macierzystej. W kolejnych latach system ten zaczęto stosować nie tylko do transferu osiągnięć, lecz także do ich akumulowania w ramach programów studiów prowadzonych przez uczelnie macierzystą. Zob. *Przewodnik dla użytkowników systemu ECTS*, Warszawa 2016.

⁵³ S. Chwirut, *Perspektywy...*, op. cit.

⁵⁴ W. Witkowski, *Akredytacja uniwersytecka po roku doświadczeń. Referat przedstawiony podczas konferencji rektorów i założycieli uczelni niepaństwowych „Systemy wartościowania wiedzy”, Rzeszów, 17–18.09.1999*, <http://www.uka.amu.edu.pl/referat5.php> (dostęp: 01.03.2018).

⁵⁵ Konferencja Rektorów Uniwersytetów Polskich (KRUP) została powołana w dniu 16 lutego 1989 r. przez rektorów uniwersytetów. Celem konferencji jest zacieśnienie współpracy między uniwersytetami, aby mogły sprostać wyzwaniom współczesności i przyszłości. Zob. strona Konferencji Rektorów Uniwersytetów Polskich, <https://www.krup.edu.pl/> (dostęp: 01.05.2020).

⁵⁶ Pierwsze spotkanie UKA odbyło się już 23 marca 1998 r. i od tego momentu formalnie rozpoczęła ona swoją działalność. Siedzibą UKA i jej biura został Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

KRUP i działa na rzecz Konferencji, która na podstawie efektów oceny przeprowadzonej przez UKA podejmuje decyzję co do przyznania certyfikatu (akredytacji).

Środowisko akademickie powstanie UKA przyjęło pozytywnie⁵⁷, co było ogromnie ważne, ponieważ od akceptacji środowiska dla działań UKA i uznania jej za własną inicjatywę zależał sukces całego przedsięwzięcia⁵⁸. W tym celu, postawiono na dialog pomiędzy środowiskiem akademickim, instytucją prowadzącą dany kierunek oraz UKA⁵⁹.

W uchwale powołującej UKA określono również zasady systemu akredytacji uniwersyteckiej, z których najważniejsze to: (1) dobrowolność akredytacji, (2) zasada oceniania kierunków studiów, a nie całych szkół czy wydziałów, (3) brak wielostopniowej klasyfikacji (rankingu), (4) elastyczność formułowania kryteriów oceny i otwierania kolejnych ścieżek akredytacji⁶⁰, a także (5) otwartość dla innych niż uniwersytety uczelni wyższych⁶¹.

Jedynymi warunkami koniecznymi do złożenia wniosku o akredytację KRUP było posiadanie wewnętrznych zasad oceny jakości kształcenia, przygotowanie dla określonego kierunku systemu punktów kredytowych zgodnych z systemem europejskim (ECTS) oraz spełnianie wymagań kadrowych, przyjętych przez UKA dla danego kierunku

⁵⁷ Obawy środowiska związane z akredytacją wraz z analizą ich przyczyn bardzo dobitnie przedstawiła Z. Ratajczak, która stwierdziwszy, że „liczba sygnałów świadczących o postępującej degradacji w zakresie jakości kształcenia przekroczyła pewien próg tolerancji”, konkludowała, iż akredytacja „budzi również nadzieję, że sprawy jakości kształcenia zajmą czołowe miejsce w świadomości wszystkich, którzy czują się odpowiedzialni za przyszły kształt polskich elit i ich społeczne funkcjonowanie”. Zob. Z. Ratajczak, *Lęk przed oceną*, „Forum Akademickie”, nr 3/1998.

⁵⁸ S. Chwirot, *Z doświadczeń Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej. Referat wygłoszony podczas seminarium: „Przegląd jakości kształcenia i badań w szkołach wyższych w Polsce: doświadczenia i perspektywy”*, Warszawa, Szkoła Główna Handlowa, 28.09.1999, <http://www.uka.amu.edu.pl/referat6.php> (dostęp: 01.03.2018).

⁵⁹ W. Witkowski, *Akredytacja...*, op. cit.

⁶⁰ Elastyczność formułowania kryteriów oceny i otwierania kolejnych ścieżek akredytacji oznacza wypracowywanie szczegółowych kryteriów akredytacji przez tzw. zespoły ekspertów, powoływanych z grona osób zaproponowanych przez uczelnie (kierunki) przystępujące do akredytacji. Zob. W. Witkowski, *Akredytacja...*, op. cit.

⁶¹ S. Chwirot, *Perspektywy...*, op. cit.

i poziomu kształcenia⁶². Zakładano również, że opłata za przeprowadzenie procedury akredytacyjnej, wnoszona przez jednostkę ubiegającą się o akredytację danego kierunku studiów, będzie wynosić 12 tys. zł⁶³.

Jednocześnie ustalono, że procedura akredytacji dla określonego kierunku studiów będzie wszczynana po zgłoszeniu kierunku przez co najmniej pięć uniwersytetów. Wraz ze zgłoszeniem będą one zobowiązane przedstawić listę 5 kandydatów do tzw. grupy ekspertów oraz zespołów oceniających i odwoławczych, których ostateczny skład wybierze UKA. Następnie grupa ekspertów przygotuje szczegółowe standardy jakości kształcenia dla określonego kierunku, które podlegają zatwierdzeniu przez UKA. Z kolei zadaniem zespołu oceniającego będzie sprawdzenie (w oparciu o wizytację oraz tzw. raport samooceny, który przygotowuje każda jednostka przystępująca do akredytacji) spełniania tych standardów, sporządzenie raportu z przeprowadzonej oceny i przedstawienie go UKA wraz z wnioskiem o udzielenie, odroczenie lub odmowę udzielenia akredytacji. Ostatni etap to wystąpienie UKA do KRUP o podjęcie uchwały o przyznaniu akredytacji w formie certyfikatu, jej odroczeniu do czasu spełnienia określonych warunków lub o odmowie akredytacji.

Jak wynika z powyższego, zadaniem UKA nie było przyznawanie akredytacji i określanie kryteriów ocen⁶⁴, ale jak najszersze aktywizowanie środowiska akademickiego w kierunku wdrożenia własnego systemu ocen i wzajemnej oceny. UKA w uzgodnieniu z KRUP miała wytyczać ogólne kierunki i zasady oraz przygotowywać materiały, mające stanowić podstawę dla decyzji KRUP o przyznaniu lub nieprzyznaniu akredytacji⁶⁵.

⁶² W. Witkowski, *Akredytacja...*, op. cit.

⁶³ Po przeprowadzeniu akredytacji kierunku archeologia opłatę tę obniżono do 10 tys. zł. Zob. K. Sorbian -Góral, *Finansowanie Akredytacji Uniwersyteckiej. Referat wygłoszony podczas seminarium: „Przegląd jakości kształcenia i badań w szkołach wyższych w Polsce: doświadczenia i perspektywy”*, Warszawa, Szkoła Główna Handlowa, 28.09.1999, <http://www.uka.amu.edu.pl/referat7.php> (dostęp: 01.03.2018).

⁶⁴ A. Kraśniewski uważa, że skoro pozytywny wynik akredytacji środowiskowej jest traktowany jako świadectwo wysokiej jakości kształcenia na kierunku podlegającym ocenie, akredytacja środowiskowa ma w istocie formę zbliżoną do ewaluacji. Zob. A. Kraśniewski, *Proces...*, op. cit., s. 92.

⁶⁵ S. Chwirot, *Perspektywy...*, op. cit.

Pierwsze wnioski o przyznanie certyfikatów dla jednostek prowadzących kształcenie na kierunku archeologia UKA przedłożyła KRUP dosyć szybko, bo już w lipcu 1999 r. Natomiast cztery lata po powstaniu UKA S. Chwirot stwierdził, że tempo i zakres rozwoju akredytacji uniwersyteckiej w Polsce przekroczyły znacznie oczekiwania nie tylko sceptyków, ale i inicjatorów utworzenia UKA⁶⁶. Jeśli zaś wziąć pod uwagę fakt, że akredytacja uniwersytecka jest całkowicie dobrowolna, a uzyskanie certyfikatu nie przynosi bezpośrednich wymiernych korzyści, trudno o lepszy dowód, że środowisko akademickie potrafi i chce walczyć o utrzymanie wartości tradycyjnie związanych z jego społeczną misją⁶⁷.

Po powstaniu PKA dotychczasowa rola UKA nie uległa zmianie. Jak bowiem podkreślano, UKA nie miała ambicji określania i narzucania standardów i form oceny jakości kształcenia, ponieważ swoją rolę postrzegała raczej jako służebną w stosunku do środowiska, a jej działalność miała trwać dopóty, dopóki będzie istniało na nią zapotrzebowanie⁶⁸. Panowało również powszechne przekonanie, że działania środowiskowych komisji akredytacyjnych oraz działania PKA będą się wzajemnie uzupełniać⁶⁹.

Przez długi czas UKA rzeczywiście pozostawała największą komisją prowadzącą akredytację środowiskową. Uchwałą Prezydium Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich⁷⁰ z dnia 15 października

⁶⁶ S. Chwirot podaje, że wolę przystąpienia do tworzenia systemów akredytacji wyraziło 265 jednostek, z których 104 uzyskało certyfikaty. Akredytację w pełni wdrożono dla 15 kierunków studiów, a dla 14 kolejnych jest ona na różnym poziomie zaawansowania. Szczegółowe standardy przyjęto łącznie dla 25 kierunków, a nad standardami dla kolejnych 4 trwają prace. Zob. S. Chwirot, *Gdy wieją wichry, jedni budują mury, inni budują wiatraki (chińskie). Wstęp do Informatora UKA 2002*, <http://www.uka.amu.edu.pl/referat9.php> (dostęp: 01.03.2018).

⁶⁷ S. Chwirot, *Gdy wieją...*, op. cit.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ A. Pelczar, *O wzajemnych relacjach Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, Państwowej Komisji Akredytacyjnej i środowiskowych Komisji Akredytacyjnych*, „Gazeta SGH”, nr 153/2002 r.

⁷⁰ Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP) została utworzona 7 czerwca 1997 r. przez rektorów 73 szkół wyższych, które posiadały uprawnienia do nadawania stopnia doktora w co najmniej jednej dyscyplinie. Członkami KRASP są publiczne i niepubliczne uczelnie akademickie, a uczelnie nieakademickie (zawodowe) uprawnione do prowadzenia studiów magisterskich mogą ubiegać się

2015 r. zatwierdzono regulamin UKA i nadano jej status środowiskowej komisji akredytacyjnej w rozumieniu art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa o szkolnictwie wyższym⁷¹. Pomimo tego, jak informuje komunikat na stronie internetowej UKA, Konferencja Rektorów Uniwersytetów Polskich na posiedzeniu w dniu 10 marca 2017 r. podjęła uchwałę o zakończeniu działalności Komisji Akredytacyjnej⁷².

Należy również odnotować, że w wyniku dyskusji prowadzonych w środowiskach akademickich oprócz UKA powstały jeszcze inne, typowo branżowe komisje środowiskowe o mniejszym zasięgu działania, a mianowicie: Komisja Akredytacyjna Akademickich Uczelni Medycznych – KAUM⁷³ (w październiku 1997 r.), Komisja Akredytacyjna Uczelni Pedagogicznych – KAUP (w maju 1998 r.), Komisja Akredytacyjna Uczelni Rolniczych – KAUR⁷⁴ (w styczniu 2001 r.), Komisja Akredytacyjna Uczelni Technicznych – KAUT⁷⁵ (w lutym 2001 r.), Komisja Akredytacyjna Fundacji Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych⁷⁶ (w czerwcu 2001 r.), Akredytacyjna Komisja Uczelni Artystycznych – AKUA⁷⁷ (w czerwcu 2001 r.). Aktywność tych komisji jest ograniczona do poszczególnych typów szkół, a poziom ich działalności jest jednak

o status uczelni stowarzyszonej. Obecnie KRASP tworzą rektorzy 107 szkół wyższych, w tym 11 uczelni niepublicznych, a 10 szkół ma status uczelni stowarzyszonych. Celem KRASP jest inspirowanie i koordynowanie współdziałania uczelni członkowskich, a także reprezentowanie wspólnych interesów uczelni akademickich. Zob. strona Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, <https://www.krasp.org.pl/> (dostęp: 01.05.2020).

⁷¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183).

⁷² Jak zauważa J. Brdulak, ponieważ UKA nie prowadziła działalności akredytacyjnej od wielu lat, zakończenie jej funkcjonowania miało charakter bardziej symboliczny niż rzeczywisty. Zob. J. Brdulak, *Dlaczego likwidacja UKA jest problemem?*, „Forum Akademickie”, nr 5/2017.

⁷³ Strona Komisji Akredytacyjnej Akademickich Uczelni Medycznych, <http://www.jakosc.uj.edu.pl/-s-dzialania/akredytacja/kaaum> (dostęp: 01.05.2020).

⁷⁴ Strona Komisji Akredytacyjnej Uczelni Rolniczych, <http://kaur.sggw.pl/> (dostęp: 01.05.2020).

⁷⁵ Strona Komisji Akredytacyjnej Uczelni Technicznych, <http://www.kaut.agh.edu.pl/> (dostęp: 01.05.2020).

⁷⁶ Strona Komisji Akredytacyjnej Fundacji Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, <http://www.fundacja.edu.pl/> (dostęp: 01.05.2020).

⁷⁷ Strona Akredytacyjnej Komisji Uczelni Artystycznych, <http://www.akua.art.pl/> (dostęp: 01.03.2018).

obecnie bardzo zróżnicowany. W czerwcu 2001 r. koordynację ich działalności powierzono Komisji Akredytacyjnej, utworzonej w ramach Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich.

Patrząc na rozwój a następnie na pewną stagnację środowiskowego systemu oceny jakości kształcenia, nie sposób przejść obojętnie nad pytaniem, czy dzisiaj akredytacja środowiskowa jest jeszcze potrzebna, a jeśli tak, to jaką rolę powinna pełnić. Z uwagi na cel niniejszej rozprawy kwestię tę powinno się rozważać przez pryzmat działania instytucji państwowej, jaką jest PKA. Natomiast, jak słusznie zauważył M. Wąsowicz, osiągnięcia i prestiż UKA zostały zbudowane dzięki włączeniu się środowisk uniwersyteckich w jej działalność oraz w propagowanie idei jakości studiów, będącej ważnym kryterium oceny jakości akademickiej. Powodzenie wskazanych działań UKA zależy zaś będzie od tego, czy zaangażowanie to uda się utrzymać⁷⁸.

5. Przyczyny i etapy powstawania państwowego systemu oceny jakości kształcenia

Niezależnie od podejmowanych przez środowisko akademickie inicjatyw na rzecz jakości kształcenia konieczność utworzenia państwowej instytucji stojącej na straży jego jakości została szybko dostrzeżona przez władze państwowe. Jak już wcześniej wspomniano, pomimo sprawnego przyjęcia w 1990 r. ustawy o szkolnictwie wyższym⁷⁹, jej twórcy nie przewidzieli, że gwałtowny rozwój ilościowy w szkolnictwie wyższym tak bardzo wpłynie na jakość kształcenia. Już kilka lat po jej uchwaleniu stało się jasne, że przewidziane w niej mechanizmy regulacyjne nie spełniły swoich zadań, ponieważ brak było odpowiednich narzędzi prawnych umożliwiających skuteczną interwencję⁸⁰.

Aby przeciwdziałać niekorzystnym zjawiskom, w czerwcu 1997 r. przyjęto ustawę o wyższych szkołach zawodowych⁸¹, która ustanowiła

⁷⁸ M. Wąsowicz, *Uniwersytecka Komisja Akredytacyjna*, (w:) T. Szulc (red.), *Jakość kształcenia w szkołach wyższych*, Wrocław 2007, s. 144.

⁷⁹ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385).

⁸⁰ M. Wójcicka, S. Chwirot, *Zapewnianie...*, op. cit., s. 42.

⁸¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz.U. Nr 98, poz. 590).

pierwszą⁸² umocowaną ustawowo instytucję, powołaną do realizacji zadań związanych z zapewnieniem jakości kształcenia o nazwie Komisja Akredytacyjna Wyższego Szkolnictwa Zawodowego (KAWSZ)⁸³.

Zgodnie z art. 29 ustawy o wyższych szkołach zawodowych KAWSZ na wniosek Ministra Edukacji Narodowej lub z własnej inicjatywy miała za zadanie: (1) określać warunki, jakim powinna odpowiadać uczelnia zawodowa, aby utworzyć i prowadzić kierunek i (lub) specjalność zawodową, (2) określać wymagania kadrowe niezbędne do prowadzenia kierunku i (lub) specjalności zawodowej, (3) oceniać programy nauczania oraz spełnianie przez uczelnię zawodową określonych powyżej

⁸² Małgorzata Dąbrowa-Szeffler zwraca uwagę, że formalnie pierwsze procedury zewnętrznej oceny jakości kształcenia w odniesieniu do różnych kierunków studiów zostały zapoczątkowane przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego (RGSW), która w 1993 r. stworzyła Założenia systemu oceny nauczania w szkołach wyższych i w latach następnych testowała je na wybranych kierunkach studiów. Zob. M. Dąbrowa-Szeffler, *Doskonalenie jakości kształcenia*, (w:) M. Dąbrowa-Szeffler, J. Jabłecka, *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Raport OECD*, Warszawa 2017, s. 205–206. Zgodnie z art. 35 ustawy o szkolnictwie wyższym z 1990 r. Rada stanowiła organ przedstawicielski szkolnictwa wyższego, współdziałający z Ministrem Edukacji Narodowej i innymi organami państwowymi przy wykonywaniu przez nie zadań w zakresie szkolnictwa wyższego i nauki. Wśród zadań Rady znalazło się uprawdzenie między innymi określanie warunków, jakim powinna odpowiadać uczelnia, aby utworzyć i prowadzić kierunek studiów, minimalne wymagania programowe dla poszczególnych kierunków studiów oraz nazwy tych kierunków, ale formalnie Rada nie była instytucją ustawowo powołaną do realizacji zadań związanych z zapewnieniem jakości kształcenia. Na skutek ogromnego wzrostu liczby uczelni niepublicznych w latach 90. jej działalność w jakimś stopniu wpisująca się w założki tworzącego się dopiero państwowego systemu oceny jakości kształcenia, ale, jak podkreślał J. Błażejowski, Rada pełni rolę społecznej instytucji doradczej i pozostaje jedyną instytucją reprezentującą całe środowisko akademickie – szkoły publiczne i niepubliczne, nauczycieli akademickich różnych grup, doktorantów i studentów. Zob. J. Błażejowski, *Rada Główna Szkolnictwa Wyższego – historia, terażniejszość i przyszłość*, „Gazeta Uniwersytecka UŚ”, nr 5 (135)/2006 oraz <http://www.rgnisw.nauka.gov.pl/> (dostęp: 01.05.2020). Z dniem 1 października 2011 r. na podstawie Ustawy z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455), Rada została przekształcona w Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego (RGNiSW).

⁸³ Kwestie utworzenia i kompetencji KAWSZ regulowały w ustawie zaledwie dwa artykuły. Formalnie KAWSZ licząca 15 członków została powołana przez Ministra Edukacji Narodowej w 1998 r.

warunków, (4) oceniać jakość kształcenia, (5) określać w porozumieniu z Radą Główną Szkolnictwa Wyższego zakres umów i innych form współdziałania uczelni zawodowych z uczelniami funkcjonującymi na podstawie ustawy o szkolnictwie wyższym, (6) opiniować w porozumieniu z Radą Główną Szkolnictwa Wyższego kryteria przyznawania uczelniom zawodowym dotacji i innych środków z budżetu państwa oraz (7) opiniować projekty aktów normatywnych dotyczących uczelni zawodowych.

Jak wynika z powyższego, jednym z zadań KAWSZ było ocenianie jakości kształcenia. Ocenę poprzedzał raport samooceny, sporządzany przez uczelnię według wytycznych opracowanych przez KAWSZ, a następnie wizytacja ekspertów. Raport samooceny i wizytacja stanowiły podstawę dokonania oceny. Takie oceny zostały rozpoczęte jesienią 1999 i objęły łącznie 50 uczelni, w tym dwóch dwukrotnie⁸⁴. Dla porównania w tym samym okresie KAWSZ zaopiniowała 242 wnioski o utworzenie uczelni oraz 28 wniosków dotyczących nowych specjalności⁸⁵.

Istotny jest fakt, że ustawa o wyższych szkołach zawodowych miała zastosowanie jedynie do szkół kształcących na poziomie licencyjnym zarówno państwowych, jak i niepaństwowych. Uczelniom tym nadano status zawodowy i podkreślono, że stanowią one część systemu szkolnictwa wyższego⁸⁶. Naturalną jednak konsekwencją takiego uregulowania było faktyczne ograniczenie kompetencji KAWSZ tylko do szkół zawodowych, przy czym należy zwrócić uwagę, że tryb ich tworzenia był odmienny. Państwowe szkoły zawodowe mogły

⁸⁴ B. Macukow, *Pojedynki...*, op. cit., s. 81.

⁸⁵ Ibidem, s. 81.

⁸⁶ M. Witkowski podaje trzy powody, dla których przewidziano w ustawie o wyższych szkołach zawodowych stworzenie podstaw prawnych odrębnego sektora szkolnictwa wyższego: (1) przeświadczenie, że, rozwijając w Polsce jedynie tradycyjny akademicki sektor uczelni, nie można zmniejszyć luki cywilizacyjnej w zakresie dostępu do wyższej edukacji, (2) chęć ożywienia zaniedbanych regionów poprzez tworzenie w nich centrów kultury, jakimi zazwyczaj stają się wyższe uczelnie, (3) potrzeba wprowadzenia bardziej precyzyjnych mechanizmów kontroli organów państwa, przede wszystkim nad szkołami niepaństwowymi. Trzeci powód nie był jednak nadmiernie eksponowany publicznie. Zob. M. Witkowski, *Wyższe...*, op. cit., s. 138.

powstawać w wyniku rozporządzenia Rady Ministrów, a niepaństwowe na podstawie zezwolenia Ministra Edukacji Narodowej.

W efekcie KAWSZ objęła swym zasięgiem niewiele ponad 2% studentów, pozostawiając niestety poza jakąkolwiek kontrolą w kwestii jakości kształcenia te uczelnie niepaństwowe, które zostały utworzone wcześniej, w latach 1990–1997⁸⁷, na podstawie ustawy o szkolnictwie wyższym⁸⁸.

KAWSZ zakończyła działalność w grudniu 2001 r. wraz z powstaniem Polskiej Komisji Akredytacyjnej, a krótki, bo zaledwie czteroletni okres jej istnienia, utrudnia dogłębną ocenę jej działalności⁸⁹. Niewątpliwie powołanie KAWSZ stanowiło istotny postęp w stosunku do uregulowań ustawy o szkolnictwie wyższym, jak jednak podkreśla się w literaturze, powstanie KAWSZ ani nie poprawiło znacząco sytuacji na rynku usług edukacyjnych⁹⁰, ani nie przyczyniło się do określenia miejsca wyższego szkolnictwa zawodowego w systemie edukacji⁹¹. Przeciwnie, jak wskazuje B. Macukow, generalnym wnioskiem płynącym z czteroletniej oceny obszaru wyższego szkolnictwa zawodowego było stwierdzenie, że zdecydowana większość szkół nie miała i nie chciała mieć charakteru zawodowego, a niemal wszyscy studenci tych uczelni pragnęli kontynuować studia na poziomie magisterskim, co było zaprzeczeniem idei zbudowania nieakademickiego sektora wyższej edukacji⁹².

Wobec mankamentów związanych z funkcjonowaniem KAWSZ na nowo rozpoczęto dyskusję o utworzeniu jednego państwowego systemu akredytacji. Miał on objąć zasięgiem wszystkie uczelnie

⁸⁷ Z danych zawartych w ewidencji uczelni niepublicznych, prowadzonej przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w systemie elektronicznym POL-on, wynika, że takich uczelni było 132. Zob. Strona Ewidencji Uczelni Niepublicznych, <https://polon.nauka.gov.pl/opi/aa/rejestry/run;jsessionid=A749D7C4E2C54209CF5DA5F47E-B790B3.NwsProdA?execution=e1s1> (dostęp: 01.05.2020).

⁸⁸ M. Wójcicka, S. Chwirot, *Zapewnianie...*, op. cit., s. 42.

⁸⁹ Jak wskazuje M. Witkowski, w początkowym okresie działalności KAWSZ duży wpływ na jej prace miał ciągle zmieniający się skład, co powodowało, że pracowała ona w niepełnym składzie i skutkowało problemami z dotrzymywaniem terminów wykonywania obowiązków ustawowych. Zob. M. Witkowski, *Poprzeczka wcale nie tak nisko*, „Forum Akademickie”, nr 4/1999.

⁹⁰ M. Wójcicka, S. Chwirot, *Zapewnianie...*, op. cit., s. 42.

⁹¹ M. Witkowski, *Poprzeczka...*, op. cit.

⁹² B. Macukow, *Pojedynki...*, op. cit., s. 81.

w Polsce zarówno państwowe, jak i niepaństwowe oraz akademickie i zawodowe.

Dyskusja nad tworzeniem państwowego systemu akredytacyjnego zbiegła się w czasie z pracami nad nową ustawą o szkolnictwie wyższym⁹³, ale ostatecznie w lipcu 2001 r. udało się przyjąć jedynie ustawę nowelizującą ustawę o szkolnictwie wyższym i ustawę o wyższych szkołach zawodowych⁹⁴. W wyniku nowelizacji utworzono nową instytucję pod nazwą Państwowa Komisja Akredytacyjna.

Nowelizacja wyposażała PKA w kompetencję do przedstawiania ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego opinii i wniosków, które można podzielić na dwie grupy. Z jednej strony dotyczyły one utworzenia uczelni, przyznania jej uprawnień do prowadzenia studiów wyższych na określonym kierunku i poziomie kształcenia oraz utworzenia przez uczelnię filii lub wydziału zamiejscowego. Z drugiej, były to oceny kształcenia, przeprowadzone przez PKA na danym kierunku, w tym kształcenia nauczycieli oraz przestrzegania warunków prowadzenia studiów wyższych. Uregulowano też m.in. sposób powołania PKA, liczbę członków i kwestie administracyjne, związane z obsługą prac PKA i ponoszeniem kosztów jej działalności.

Powstanie PKA wywołało również krytykę. Wskazywano, że przyjętą nowelizację cechuje duży stopień ogólności, a wybrany model akredytacji będzie kosztowny⁹⁵ i trudny do wprowadzenia, ponieważ ustawowo narzuca się przyjęcie systemu akredytacji ściśle związanej

⁹³ Zespół ds. Nowelizacji Ustawodawstwa Dotyczącego Szkolnictwa Wyższego pracował pod kierunkiem prof. J. Osiowskiego i zakończył działalność 15 lutego 1998 r., przekazując na ręce Ministra Edukacji Narodowej Założenia reformy prawa o szkolnictwie wyższym. Jedną z propozycji było powołanie Akademickiej Komisji Akredytacyjnej (AKA), jako odrębnego, niezależnego organu społeczności akademickiej, realizującego całość zadań związanych z ustalaniem standardów edukacyjnych, oceną jakości nauczania we wszystkich szkołach wyższych wszystkich typów i przyznawaniem akredytacji. Zob. *Założenia reformy prawa o szkolnictwie wyższym opracowane przez Zespół ds. Nowelizacji Ustawodawstwa Dotyczącego Szkolnictwa Wyższego pod kierunkiem prof. Jerzego Osiowskiego*, „Forum Akademickie” nr 3/1998.

⁹⁴ 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) weszła w życie w dniu 1 września 2001r.

⁹⁵ S. Chwirot zwracał nawet uwagę, że w sytuacji ogólnego niedoboru środków finansowych podjęcie decyzji o przystąpieniu do akredytacji dla mniejszych szkół

z kierunkami studiów⁹⁶. Ponadto zwracano uwagę na fakt, że nowelizacja nie uwzględnia specyfiki sektora wyższego szkolnictwa zawodowego, koncentruje się natomiast na standardach akademickich, czego odzwierciedleniem jest między innymi struktura organizacyjna PKA w postaci zespołów utworzonych według kierunków studiów⁹⁷.

Na obecny kształt i charakter kompetencji PKA wpłynęło uchwalenie w 2005 r. nowego Prawa o szkolnictwie wyższym oraz kolejne trzy istotne nowelizacje przepisów tej ustawy. Uchwalona w 2005 r. ustawa regulująca obszar szkolnictwa wyższego w kwestii kompetencji Polskiej Komisji Akredytacyjnej zawierała niewiele więcej niż to, co przyjęto w 2001 r. Nowością była możliwość bezpośredniego zwracania się Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego do PKA o przeprowadzenie oceny w konkretnej uczelni lub jednostce. Symptomatyczne było też wydłużenie do czterech miesięcy czasu rozpatrywania przez PKA wniosków o utworzenie uczelni lub nadanie uprawnienia do kształcenia.

Stosunkowo istotną zmianę w działalności PKA wprowadziła natomiast nowelizacja Prawa o szkolnictwie wyższym z 2011 r.⁹⁸, która, oprócz wprowadzenia najbardziej widocznej zmiany nazwy z „Państwowa” na „Polska”, znacznie wzmocniła rolę i zadania PKA. Uznano bowiem, że podejmowane przez nią działania na rzecz oceny i podniesienia jakości kształcenia powinny wpisywać się we wszystkie obszary działalności uczelni. W efekcie zmian rozszerzono i doprecyzowano zadania PKA poprzez powierzenie jej przeprowadzania oceny jakości kształcenia na kierunkach studiów (ocena programowa) przy uwzględnieniu efektów kształcenia odpowiadających KRK⁹⁹, a także

i jednostek prowadzących kierunki ma wymiar inwestowania w nie do końca określoną przyszłość. Zob. S. Chwiot, *Perspektywy...*, op. cit.

⁹⁶ M. Wójcicka, S. Chwiot, *Zapewnianie...*, op. cit., s. 43.

⁹⁷ Ibidem, s. 43.

⁹⁸ Ustawa z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

⁹⁹ Nowelizacja prawa o szkolnictwie wyższym przyjęta w 2011 r. wprowadziła istotną zmianę w postaci konieczności wdrożenia i stosowania przez uczelnie tzw. Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego (KRK). KRK są opisem kwalifikacji zdobywanych w polskim systemie szkolnictwa wyższego poprzez określenie efektów kształcenia. Natomiast opis efektów kształcenia, potwierdzający kwalifikacje absolwentów, jest definiowany jako wiedza, umiejętności i kompetencje

oceny działalności podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni (ocena instytucjonalna), w tym oceny jakości kształcenia na studiach trzeciego stopnia (doktoranckich) i studiach podyplomowych.

Z kolei zmiana Prawa o szkolnictwie wyższym, którą przyjęto w 2014 r.¹⁰⁰, podyktowana była wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r.¹⁰¹, w którym Trybunał wskazał, że związanie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego ocenami jakości kształcenia przeprowadzanymi przez PKA narusza art. 78 Konstytucji RP¹⁰². Kolejnym zarzutem Trybunału Konstytucyjnego był brak możliwości odwołania się od pierwszej decyzji PKA do drugiej instancji, składającej się z osób, które nie brały udziału w wydaniu pierwszej decyzji, co stoi w sprzeczności zarówno z Konstytucją RP, jak i Europejską Konwencją Praw Człowieka¹⁰³, które gwarantują prawo do sądu. Treść wyroku zostanie poddana szczegółowej analizie w kolejnym rozdziale rozprawy, ale już w tym miejscu należy zwrócić uwagę na niezwykle istotną kwestię. Otóż według Trybunału Konstytucyjnego, chociaż Komisja nie jest organem administracji publicznej i nie jest możliwa bezpośrednia kontrola sądowa jej rozstrzygnięć, to kształtują one sytuację prawną podmiotów, których dotyczyła ta ocena. Remedium, jakie zaproponowano celem wykonania wyroku Trybunału, polegało na prostym dodaniu słowa „może” do artykułu regulującego kompetencje Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego do zawieszenia lub cofnięcia uprawnienia w przypadku podjęcia przez PKA uchwały w przedmiocie

społeczne absolwentów studiów. Efektem zmian była tzw. autonomia programowa uczelni i rezygnacja ze sztywno określonej przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego listy nazw kierunków i standardów nauczania. Zob. A. Kraśniewski, *Autonomia programowa uczelni. Ramy Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego*, Warszawa 2010 oraz A. Kraśniewski, *Jak przygotowywać programy kształcenia zgodnie z wymaganiami Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego*, Warszawa 2011.

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

¹⁰¹ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

¹⁰² Art. 78 Konstytucji RP gwarantuje każdej ze stron prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, przy czym tryb zaskarżania oraz wyjątki od tej zasady mogą być określone w ustawie. Zob. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 484 ze zm.)

¹⁰³ Europejska Konwencja Praw Człowieka, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf (dostęp: 01.05.2020).

negatywnej oceny jakości kształcenia. W kolejnym rozdziale rozprawy zostanie zbadane, czy nadanie uchwałom PKA (zawierającym ocenę jakości kształcenia) charakteru niewiążącego Ministra w pełni wyczerpało zalecenia Trybunału Konstytucyjnego.

Natomiast nowelizacja Prawa o szkolnictwie wyższym z roku 2016¹⁰⁴ zmieniła charakter przeprowadzania przez PKA oceny jakości kształcenia. Działania PKA miały od tej pory koncentrować się na merytorycznej ocenie danego kierunku, a nie, jak dotychczas, na kryteriach formalnych. Ponadto, na skutek uregulowania w rozporządzeniu¹⁰⁵ kryteriów oceny w sposób bardziej ogólny niż dotychczas, faktycznie zwiększono autonomię PKA w zakresie określania kryteriów oceny jakości kształcenia, ponieważ pozostawiono jej możliwość uszczegółowienia ich w statucie.

Na fakt powstania PKA po 12 latach od zmiany systemu politycznego trzeba jednak patrzeć jak na sukces, ponieważ udało się utworzyć wspólną dla całego obszaru szkolnictwa wyższego państwową instytucję do spraw jakości kształcenia. Jak słusznie zresztą zauważa A. Jamiołkowski, dzięki powstaniu komisji środowiskowych na pewno zaczęto więcej mówić i działać na rzecz poprawy jakości kształcenia, ale komisje te pozbawione umocowania prawnego nie mogły i nie mogą wpływać na jakość kształcenia na tych uczelniach, które nie wykazują chęci współpracy z nimi, ani też zapobiegać patologiom, które pojawiły się w systemie szkolnictwa wyższego. PKA natomiast jest instytucją ustawową, z której opiniami i uchwałami wiążą się określone konsekwencje prawne¹⁰⁶. I właśnie te konsekwencje prawne będą m.in. stanowić przedmiot rozważań w następnym rozdziale.

¹⁰⁴ Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1311).

¹⁰⁵ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 września 2016 r. w sprawie ogólnych kryteriów oceny programowej (Dz.U. poz. 1529).

¹⁰⁶ A. Jamiołkowski, *Refleksje i wnioski*, „Forum Akademickie”, nr 3/2004.

Rozdział II

Powstanie i ewolucja Polskiej Komisji Akredytacyjnej

1. Utworzenie Polskiej Komisji Akredytacyjnej

W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹, stwierdzono, że pomimo rozpoczęcia i prowadzenia prac nad nowym aktem prawnym, dotyczącym całego sektora szkolnictwa wyższego, kwestia utworzenia systemu akredytacji i oceny jakości kształcenia ma podstawowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego. Dlatego równolegle zdecydowano się na zmianę dotychczasowego aktu. 20 lipca 2001 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw², na podstawie której utworzono Polską Komisję Akredytacyjną.

¹ Druk sejmowy nr 2877 z 9 maja 2001 r., Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2877/\\$file/2877.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2877/$file/2877.pdf) (dostęp 01.05.2020).

² 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).

Nazwa, a szczególnie określenie „akredytacyjna”³, od początku wzbudzała niemałe emocje, ponieważ zwracano uwagę, o czym już była mowa wcześniej, że „akredytacja” to dobrowolne poddanie się ocenie instytucji akredytującej, która ma stwierdzić spełnianie wysokich standardów⁴. Jest ona dokonywana przez środowisko i należy ją postrzegać jako samoregulującą się działalność środowisk akademickich⁵. Natomiast „licencjonowanie” i „ocena jakości” są domeną państwa, a państwowa instytucja, z racji ogromu zadań, może się skupić jedynie na przestrzeganiu pewnych minimów.

Komisja rozpoczęła działalność 1 stycznia 2002 r., a jej pierwszym przewodniczącym został prof. Andrzej Jamiołkowski, a sekretarzem prof. Kazimierz Przybysz. Wbrew jednak uzasadnieniu do nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym, które, jak wykazano powyżej, wyraźnie rozróżniało akredytację i ocenę, takie rozgraniczenie nie znalazło odzwierciedlenia w treści uchwalonych przepisów prawnych. Całą materię dotyczącą PKA ujęto w zaledwie sześciu artykułach⁶, które regulowały trzy najistotniejsze kwestie: (1) sposób powoływania i strukturę, (2) kompetencje oraz (3) obsługę administracyjno-finansową.

Natomiast, co bardzo istotne, kwestie organizacji i trybu działania Komisji, szczegółowych kompetencji jej organów, tryb dokonywania ocen i sposób wyznaczania recenzentów przekazano do uregulowania w statucie, który miał być uchwalany przez Komisję na posiedzeniu plenarnym⁷. Aby móc jednak ocenić to rozwiązanie i odpowiedzieć na pytanie, co dokładnie mogło być przedmiotem regulacji statutu, należy w pierwszej kolejności przeanalizować przepisy ustawowe.

³ W trakcie prac nad utworzeniem Komisji, posługiwano się w dokumentach nazwą Akademicka Komisja Akredytacyjna. Taka też nazwa widnieje jeszcze w uzasadnieniu do ustawy 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).

⁴ A. Świć, *dyskusja redakcyjna...*, op. cit.

⁵ S. Chwirut, *dyskusja redakcyjna...*, op. cit.

⁶ Art. 38–43 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385) w brzmieniu nadanym ustawą 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).

⁷ Ibidem, art. 42 ust. 1 pkt 4.

Przede wszystkim w odniesieniu do kompetencji PKA przewidziano, że Komisja ma przedstawiać ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego „opinie” i „wnioski” dotyczące w szczególności dwóch kwestii⁸. Po pierwsze, utworzenia uczelni, przyznania jej uprawnień do prowadzenia studiów wyższych na określonym kierunku i poziomie kształcenia oraz utworzenia przez uczelnię filii lub wydziału zamiejscowego, a po drugie, dokonania oceny kształcenia na danym kierunku, w tym kształcenia nauczycieli i przestrzegania warunków prowadzenia studiów wyższych⁹. W obu przypadkach Komisja miała prawo zwracać się do uczelni o udzielanie wyjaśnień i informacji oraz przeprowadzać wizytację uczelni¹⁰. Na sporządzenie opinii w sprawie utworzenia uczelni lub przyznania uprawnień PKA miała 3 miesiące od otrzymania wniosku, ale już ocenę kształcenia Komisja miała przedstawiać w ciągu miesiąca od jej dokonania¹¹.

W kwestii powoływania i organizacji PKA określono, że członkowie Komisji są powoływani na trzyletnią kadencję (licząc od 1 stycznia) przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹², a ich liczba nie może być mniejsza niż 50 i nie większa niż 70¹³. Kandydatem na członka PKA mógł być jedynie nauczyciel akademicki, posiadający co najmniej stopień naukowy doktora, zatrudniony na uczelni w pełnym wymiarze czasu pracy¹⁴. Dodatkowo przewidziano możliwość zwolnienia przez rektora z obowiązku całkowitego lub częściowego prowadzenia przez członka PKA zajęć dydaktycznych¹⁵. Ograniczono jednak krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na członków PKA do Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, senatów uczelni, stowarzyszeń naukowych, zawodowych i twórczych oraz organizacji pracodawców¹⁶.

⁸ Ibidem, art. 38 ust. 2.

⁹ Ibidem, art. 38 ust. 2 pkt 1 i 2.

¹⁰ Ibidem, art. 38 ust. 3.

¹¹ Ibidem, art. 38 ust. 4.

¹² Ibidem, art. 39 ust. 1 i 3.

¹³ Ibidem, art. 39 ust. 2.

¹⁴ Ibidem, art. 39 ust. 1.

¹⁵ Ibidem, art. 39 ust. 4.

¹⁶ Ibidem, art. 39 ust. 1.

Przewidziano możliwość działania PKA na posiedzeniach plenarnych oraz przez jej organy, do których zaliczono (1) przewodniczącego, (2) sekretarza i (3) prezydium¹⁷. Przewodniczącego oraz sekretarza powoływał i odwoływał Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹⁸ i było to o tyle interesujące, że ustawa pomijała kwestię odwoływania członków Komisji niebędących przewodniczącym lub sekretarzem.

W skład prezydium wchodził, obok przewodniczącego i sekretarza, przewodniczący zespołów¹⁹, które odpowiadały następującym grupom kierunków studiów: (1) humanistycznych, (2) przyrodniczych, (3) matematyczno-fizyczno-chemicznych, (4) rolniczych, leśnych i weterynaryjnych, (5) medycznych, (6) wychowania fizycznego, (7) technicznych, (8) ekonomicznych, (9) społecznych i prawnych oraz (10) artystycznych²⁰. W skład każdego zespołu mogło wchodzić co najmniej pięciu członków Komisji, będących przedstawicielami grupy kierunków studiów, w tym co najmniej trzech posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego w dziedzinie nauki lub dyscyplinie naukowej związanej z danym kierunkiem studiów²¹. Kwestię wyboru przewodniczących zespołów pozostawiono już do wewnętrznych rozstrzygnięć, tzn. byli oni wybierani spośród swego grona przez członków danego zespołu²².

Posiedzenia plenarne Komisji zwoływał jej Przewodniczący, który prowadził obrady, reprezentował ją na zewnątrz oraz podpisywał jej uchwały²³. Sekretarz z kolei miał zapewniać sprawne funkcjonowanie Komisji i wykonywanie przez nią zadań²⁴, natomiast prezydium podejmowało uchwały w sprawach wyżej opisanych opinii i wniosków²⁵.

Przewidziano również namiastkę trybu odwoławczego w postaci możliwości zwrócenia się do Komisji w terminie czternaście dni od doręczenia uchwały z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie

¹⁷ Ibidem, art. 40 ust. 1 i 2.

¹⁸ Ibidem, art. 41 ust. 1.

¹⁹ Ibidem, art. 40 ust. 3.

²⁰ Ibidem, art. 40 ust. 4.

²¹ Ibidem, art. 40 ust. 5.

²² Ibidem, art. 41 ust. 4.

²³ Ibidem, art. 41 ust. 2.

²⁴ Ibidem, art. 41 ust. 3.

²⁵ Ibidem, art. 42 ust. 1.

sprawy²⁶. Wniosek taki miał być rozpatrywany w ciągu trzydziestu dni na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji²⁷.

Jeśli natomiast chodzi o kwestie administracyjno-techniczne związane z rozpoczęciem działalności przez Komisję, w ustawie określono jedynie, że środki finansowe niezbędne do jej funkcjonowania zapewniane są w części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego²⁸. Natomiast kwestię sposobu obsługi administracyjnej i finansowej prac Komisji, wysokości wynagrodzenia jej członków oraz warunków zwrotu kosztów podróży jej członkom i wyznaczonym przez nią recenzentom Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego miał uregulować w wydany przez siebie rozporządzeniu²⁹.

Jak już podkreślano, powstanie PKA miało miejsce w trakcie prac nad nową, bardziej kompleksową regulacją, obejmującą cały sektor szkolnictwa wyższego, zarówno publicznego, jak i niepublicznego. Efektem tych prac była uchwalona w dniu 27 lipca 2005 r. nowa ustawa pod nazwą Prawo o szkolnictwie wyższym³⁰, do której w całości, z niewielkimi jedynie zmianami, przeniesiono funkcjonujące już przepisy, dotyczące systemu oceny jakości w Polsce. Zapewne dwa lata były zbyt krótkim okresem, aby wyciągnąć poważniejsze wnioski ze sposobu działania Komisji i zaproponować konieczne zmiany. Poza tym wysiłek związany z tworzeniem nowej, dużo bardziej obszernej ustawy nie zostawił już prawdopodobnie miejsca na próby tworzenia nowego systemu akredytacji. W rezultacie uznano, że dotychczasowa konstrukcja w pełni odpowiadała ówczesnym zapotrzebowaniom.

²⁶ Ibidem, art. 42 ust. 2.

²⁷ Ibidem, art. 42 ust. 3.

²⁸ Ibidem, art. 43 ust. 1.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 października 2001 r. w sprawie sposobu obsługi administracyjnej i finansowej prac Rady Głównej, Państwowej Komisji Akredytacyjnej oraz wysokości wynagrodzenia ich członków oraz innych świadczeń przysługujących ich członkom i recenzentom (Dz.U. Nr 107, poz. 1289) oprócz uregulowania kwestii wynagrodzeń przewidywało, że obsługę administracyjną i finansową Komisji miały wykonywać odpowiednio: wyodrębniona komórka organizacyjna (obsługa administracyjna) oraz odpowiednie komórki organizacyjne (obsługa finansowa) urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego.

³⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365).

Kompetencje Komisji nie uległy zmianie. Nadal miała ona przedstawiać opinie i wnioski, dotyczące utworzenia uczelni i przyznania jej uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia oraz do oceniania kształcenia na danym kierunku, w tym kształcenia nauczycieli oraz przestrzegania warunków prowadzenia studiów³¹. Usunięto z kolei możliwość wypowiadania się Komisji w sprawie utworzenia przez uczelnię filii lub wydziału zamiejscowego, z uwagi na zmiany systemowe w tym obszarze. Natomiast warte odnotowania jest usunięcie zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do kompetencji Komisji, co – jak można przypuszczać – miało na celu wyeliminowanie wątpliwości, jakie inne opinie i wnioski, poza opisanymi powyżej, Komisja mogłaby przedstawiać³².

Zupełną nowością była wspomniana w poprzednim rozdziale możliwość zwracania się w uzasadnionych przypadkach przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do PKA z wnioskiem o przeprowadzenie oceny kształcenia we wskazanej uczelni lub jej jednostce organizacyjnej i przedstawienie wniosków wynikających z tej oceny³³. Niewątpliwie można tę zmianę odczytywać jako wzmocnienie roli ministra.

Wydłużeniu do czterech miesięcy uległ natomiast termin przedstawiania przez PKA opinii w sprawach utworzenia uczelni i przyznania jej uprawnień³⁴ oraz termin rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, który teraz zamiast trzydziestu dni miał wynosić dwa miesiące od dnia otrzymania wniosku³⁵. Dla porządku należy jednakże zauważyć, że do trzydziestu dni został również wydłużony termin na złożenie takiego wniosku³⁶. Nie zmienił się natomiast miesięczny termin na przekazanie oceny kształcenia, który teraz miał być liczony od dnia zakończenia procedury oceniania, a nie od dnia jej dokonania³⁷. Prawdopodobnie było to podyktowane wątpliwościami

³¹ Art. 49 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365).

³² Ibidem, art. 49 ust. 1.

³³ Ibidem, art. 49 ust. 3.

³⁴ Ibidem, art. 49 ust. 4.

³⁵ Ibidem, art. 52 ust. 3.

³⁶ Ibidem, art. 52 ust. 2.

³⁷ Ibidem, art. 49 ust. 5.

interpretacyjnymi, związanymi z określeniem momentu dokonania oceny. W tym kontekście „zakończenie procedury oceniania” jest dużo bardziej precyzyjnym pojęciem.

Jeśli chodzi o powoływanie i organizację Komisji, przede wszystkim trzeba podkreślić, że w ustawie pojawiła się po raz pierwszy możliwość odwołania członka Komisji przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, ale tylko na wniosek prezydium PKA³⁸. Poza tym wydłużono jej kadencję do czterech lat oraz zwiększono jej liczebność³⁹. Członków Komisji mogło być teraz nie mniej niż 60 i nie więcej niż 80. Rozszerzony został katalog podmiotów mających prawo zgłaszania kandydatów poprzez dodanie Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich oraz Parlamentu Studentów⁴⁰. Ponadto w skład Komisji z mocy prawa włączono przewodniczącego Parlamentu Studentów, który wszedł również w skład prezydium PKA⁴¹.

Przy powoływaniu Komisji minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego miał od tej pory brać pod uwagę wymóg reprezentowania w składzie Komisji przedstawicieli grup kierunków studiów, według których utworzone zostały, opisane już powyżej, tzw. zespoły kierunków studiów⁴². Liczba zespołów również uległa zmianie, gdyż dodano zespół kierunków studiów wojskowych⁴³.

Nastąpiły natomiast bardzo istotne zmiany w obsłudze administracyjnej i finansowej, ponieważ miało się tym zająć utworzone w tym celu Biuro PKA⁴⁴. Niestety, ustawa niewiele miejsca poświęciła tej instytucji, ograniczając się do określenia biura jako państwowej jednostki budżetowej, finansowanej ze środków ustalanych w części z budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego⁴⁵. Poza tym przewodniczący PKA miał powoływać i odwoływać

³⁸ Ibidem, art. 48 ust. 4.

³⁹ Ibidem, art. 48 ust. 5 i 6.

⁴⁰ Ibidem, art. 48 ust. 2.

⁴¹ Ibidem, art. 48 ust. 3 oraz art. 50 ust. 3 pkt 4.

⁴² Ibidem, art. 48 ust. 2.

⁴³ Ibidem, art. 50 ust. 4 pkt 11.

⁴⁴ Ibidem, art. 53 ust. 2.

⁴⁵ Ibidem, art. 53 ust. 3.

dyrektora biura, który zatrudniał pozostałych pracowników biura⁴⁶. Rzeczy najistotniejsze, czyli szczegółowy zakres działalności biura oraz jego organizację, tradycyjnie już pozostawiono do określenia w regulaminie organizacyjnym, nadawanym przez przewodniczącego Komisji⁴⁷.

Jaką zatem instytucję i o jakim statusie utworzono na podstawie nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym, a następnie poprzez przeniesienie tych przepisów do nowej ustawy Prawo szkolnictwie wyższym? Z analizy przedstawionych powyżej przepisów wynika niezbicie, że dla Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego przewidziano zadania w postaci powoływania i finansowania działalności PKA. Jeśli natomiast chodzi o działalność Komisji zarówno od strony merytorycznej, jak i organizacyjnej, widać wyraźnie, że od początku wpływ Ministra został w tym zakresie bardzo ograniczony. Co więcej, istotne sprawy zostały przekazane do uregulowania w statucie PKA, czyli akcie o charakterze wewnętrznym, który Komisja miała uchwalać samodzielnie. Trzeba zdecydowanie podkreślić, że w statucie Komisja miała m.in. określić tryb dokonywania ocen oraz sposób powoływania recenzentów, innymi słowy zdecydowano, że to PKA będzie sama dla siebie, bez żadnej zewnętrznej kontroli i nadzoru, tworzyć procedury i zasady, według których następnie będzie przeprowadzała oceny jakości kształcenia.

W 2001 r. takie ukształtowanie pozycji PKA mogło wydawać się jak najbardziej właściwe, aby zapewnić zupełnie przeciwieśnej nowej instytucji możliwość prawidłowego wykonywania jej zadań. Prawdopodobnie zakładano również, że uniezależnienie PKA od organu administracyjnego, jakim jest Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wpłynie na zwiększenie obiektywizmu działań Komisji. Dlatego przewidziano też, że uchwała Komisji w przedmiocie negatywnej oceny jakości kształcenia miała zobowiązywać Ministra do automatycznego działania w postaci zawieszenia lub cofnięcia uprawnienia do prowadzenia studiów⁴⁸. Jeśli zaś weźmie się pod uwagę, że Komisja sama miała ustalać kryteria

⁴⁶ Ibidem, art. 53 ust. 4.

⁴⁷ Ibidem, art. 49 ust. 5.

⁴⁸ Art. 4b ust. 4 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385) w brzmieniu nadanym ustawą 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) oraz art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365).

ocen będących podstawą uchwały, wyraźnie widać, że w tym miejscu rola PKA wykraczała poza funkcję zwykłego organu doradczego.

Wydaje się, że w przepisach dotyczących funkcjonowania PKA nie udało się zawrzeć wszystkich formułowanych postulatów. Brak precyzyjnego uregulowania podniesionych powyżej kwestii bardzo szybko doprowadził do niejasności interpretacyjnych dotyczących statusu PKA. Niemalże od początku budziło wątpliwości pytanie o tryb odwoławczy od uchwały Komisji, w tym możliwość jej zaskarżenia przed sądem administracyjnym. W istocie kwestia zaskarżalności uchwały Komisji wiązała się jednak ze znacznie szerszym pytaniem, czy Polska Komisja Akredytacyjna posiada kompetencje organu administracji.

Warto zatem przeanalizować, jak ewoluowały przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym w obszarze statusu i kompetencji PKA oraz czy kolejne nowelizacje tej ustawy przyczyniły się w jakikolwiek sposób do wyjaśnienia wspomnianych wątpliwości.

2. Wzmocnienie pozycji Polskiej Komisji Akredytacyjnej w nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym z 2011 r.

Nowelizacja Prawa o szkolnictwie wyższym, przeprowadzona w 2011 r.⁴⁹ stanowiła bardzo obszerną regulację, która w sposób istotny zmieniła podstawy, na jakich opierał się cały system szkolnictwa wyższego⁵⁰. Za jedno z najważniejszych zadań, stojących przed szkolnictwem wyższym w Polsce, uznano bowiem podniesienie jego poziomu do standardów przyjętych w najlepszych światowych ośrodkach.

Z tego względu reforma z 2011 r. wprowadziła do polskiego systemu szkolnictwa wyższego zupełną nowość w postaci tzw. Krajowych Ram Kwalifikacji (KRK), które zmieniły opis procesu kształcenia. KRK były jednolitym opisem kwalifikacji zdobywanych w polskim systemie szkolnictwa wyższego. Opis ten z kolei sporządzany był poprzez określenie tzw. efektów kształcenia, na które składały się wiedza, umiejętności i kompetencje społeczne zdobywane w procesie kształcenia. Innymi

⁴⁹ Ustawa z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

⁵⁰ Zob. informacje zawarte w rozdziale pierwszym.

słowy, opis efektów kształcenia potwierdzał kwalifikacje absolwentów studiów. KRK kładły duży nacisk na praktyczny wymiar efektów kształcenia i z tego względu ich wprowadzenie miało służyć poprawie jakości kształcenia, a także dostosowaniu kształcenia do potrzeb rynku pracy i rozwijającej się gospodarki.

Uczelnie zostały zobowiązane do dostosowania programów kształcenia na prowadzonych kierunkach studiów do efektów kształcenia zgodnych z Krajowymi Ramami Kwalifikacji. W miejsce standardów kształcenia i listy kierunków studiów uczelnie otrzymały tzw. autonomię programową, pozwalającą na tworzenie zupełnie nowych programów kształcenia. Miało to stanowić remedium na coraz bardziej zróżnicowane potrzeby rynku pracy oraz wiążące się z nimi potrzeby edukacyjne studentów.

Zanim jednak doszło do wspomnianych zmian przepisów, w środowisku naukowym pojawiały się różnego rodzaju opinie i strategie, opierające się na przekonaniu o konieczności ich dokonania.

W środowiskowym projekcie Strategii Rozwoju Szkolnictwa Wyższego 2010–2020⁵¹ za jeden z priorytetów uznano zapewnienie wymaganej jakości studiów oraz wprowadzenie w szkolnictwie wyższym nowych rozwiązań systemowych i instytucjonalnych, umożliwiających osiągnięcie tego celu. Autorzy projektu proponowali przekształcenie metodyki zewnętrznej oceny jakości kształcenia w kierunku badania, po pierwsze, czy zdefiniowane przez uczelnię efekty kształcenia pozostają w zgodzie z misją i strategią rozwoju uczelni oraz wymaganiami KRK, a po drugie, czy wewnętrzny system zapewniania jakości kształcenia działa prawidłowo, a w szczególności, na ile skuteczne są wprowadzone przez uczelnię mechanizmy kontrolowania oraz czy i w jakim stopniu efekty kształcenia formułowane dla danego programu studiów są rzeczywiście osiągane w wyniku realizacji tego programu⁵². Jednocześnie bardzo dobrze oceniony został aktualny poziom jakości kształcenia, ponieważ stwierdzono, że z analizy ocen jakości kształcenia

⁵¹ Strategia Rozwoju Szkolnictwa Wyższego 2010–2020. Projekt Środowiskowy opracowany wspólnie przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP), Fundację Rektorów Polskich (FRP) oraz Konferencję Rektorów Zawodowych Szkół Polskich (KRZaSP), Warszawa 2009.

⁵² *Strategia...*, op. cit., s. 81.

dokonywanej przez PKA „wyłania się pozytywny, nasycony konkretami obraz szkolnictwa wyższego”⁵³.

Natomiast w szczegółowych raportach⁵⁴, na bazie których przygotowywano powyższą strategię, kwestię zapewnienia jakości kształcenia ujmowano podobnie, chociaż formułowano nieco inne wnioski. W pierwszej kolejności podkreślano, że system zewnętrznej oceny jakości kształcenia powinien umożliwić osiągnięcie dwóch strategicznych celów: po pierwsze, zagwarantowanie, że absolwenci wszystkich uczelni osiągają efekty kształcenia przypisane do poszczególnych kwalifikacji definiowanych przez KRK, a po drugie, wyraźne „oficjalne uznanie” (*recognition*) wysokiej jakości kształcenia, zapewniające uczelniom uznanie w skali krajowej i międzynarodowej. Dalej stwierdzano, że pozostawienie PKA w dotychczasowej formule może przekroczyć jej możliwości już w zakresie realizacji jedynie pierwszego zadania. Wynika to przede wszystkim z faktu, że swoboda uczelni w konstruowaniu zawartości kierunków i określaniu ich nazw wpłynie na ogromne zwiększenie ilości programów, które będą musiały podlegać ocenie. Wymaga to zatem (1) wprowadzenia oceny instytucjonalnej, (2) zróżnicowania częstotliwości ocen oraz (3) współdziałania PKA ze środowiskowymi komisjami akredytacyjnymi. Ponadto bardzo podkreślano, że dla profesjonalizacji działań PKA niezbędne jest zatrudnienie licznej grupy osób znających problematykę jakości kształcenia i KRK. Mogłyby one przeprowadzać analizę formalną aspektów funkcjonowania systemu kształcenia, natomiast członkowie PKA będący nauczycielami akademickimi mogliby skupić się w większym stopniu na aspektach merytorycznych, związanych ze specyfiką kształcenia w określonym kierunku⁵⁵.

Nieco większe obawy o jakość kształcenia wyrażano w przygotowanej w czerwcu 2009 r. przez UKA Propozycji Organizacji Systemu Zapewniania Jakości Kształcenia w Szkolnictwie Wyższym w Polsce⁵⁶.

⁵³ Ibidem, s. 53.

⁵⁴ *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy*, Warszawa 2009.

⁵⁵ A. Kraśniewski, *Kształcenie*, (w:) *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy*, Warszawa 2009, s. 263.

⁵⁶ Propozycja Organizacji Systemu Zapewniania Jakości Kształcenia w Szkolnictwie Wyższym w Polsce, http://uka_old.amu.edu.pl/system_zapewnienia_jakosci.php (dostęp: 01.03.2018).

W dokumencie tym podkreślano, że utrzymanie dotychczasowego modelu zewnętrznej akredytacji w Polsce nie jest właściwe, ponieważ grozi on monopolem PKA i wynikającą z tego swoistą „etatyzacją” działań akredytacyjno-ewaluacyjnych. Po pierwsze, może to prowadzić do strukturalnej niewydolności systemu i narastania zaległości. Po drugie, będzie oznaczało dominację funkcji kontrolnej, bo to jest domena państwa i jego organów, a co za tym idzie, nieuniknioną przewagę kryteriów formalno-prawnych, stanowiących podstawę do administracyjnych decyzji. Po trzecie, nie zagwarantuje skutecznego propagowania „kultury jakości kształcenia”, bo państwo, czyli politycy i urzędnicy, z natury rzeczy nie jest zdolne do bezpośredniego wykonywania tego typu czynności.

Z tego względu UKA uznawała, że konieczne jest zastanowienie się nad nowym modelem zapewniania jakości kształcenia, w którym zwrócono by uwagę zwłaszcza na znaczenie roli, jaką w tym systemie muszą odgrywać same uczelnie, co jednak nie oznacza ograniczenia obowiązków państwa wyłącznie do funkcji kontrolnej. Rola państwa powinna raczej polegać na pilnowaniu, by instytucje edukacyjne posiadały odpowiednie certyfikaty, potwierdzające ich zdolność do kształcenia, oraz na dbaniu, by uczelnie miały możliwość podnoszenia i zapewniania jakości kształcenia. Dla realizacji tych zadań państwo nie musi jednak organizować, prowadzić i bezpośrednio finansować własnych organów akredytacyjnych. Przeciwnie, należało dążyć do „uspołecznienia” działań akredytacyjnych i ewaluacyjnych, co oznaczałoby uwolnienie państwa od bezpośredniego zajmowania się tym obszarem. Nie zwalania to jednak państwa od obowiązku wykazywania troski o właściwy poziom kształcenia, która to troska powinna się przekładać na zapewnienie środków finansowych na wspieranie działalności akredytacyjno-ewaluacyjnej oraz promującej wysoką jakość kształcenia.

W efekcie powyższych rozważań UKA proponowała utworzenie Krajowej Rady Akredytacyjnej, posiadającej osobowość prawną i będącej swoistym „gospodarzem systemu”. Rada miałaby składać się z przedstawicieli głównych podmiotów, występujących w obszarze szkolnictwa wyższego: państwa, szkół wyższych oraz organizacji tzw. otoczenia społecznego (np. organizacje pracodawców), a także „struktur” europejskich. Rada miałaby charakter ciała programowego a zarazem

powierniczego i nie podejmowałaby konkretnych decyzji akredytacyjnych, lecz określałaby strategiczne cele w tym obszarze i „wynajmowałaby” do określonych działań konkretne agencje, np. w zakresie licencjonowania byłby to odpowiednik dzisiejszej PKA, a w zakresie podwyższonych standardów lub ocen programów studiów mogłoby tu znaleźć się miejsce na wykorzystanie dorobku środowiskowych agencji akredytacyjnych, które stałyby się swoistym „podwykonawcą”.

Jak widać, konieczność nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym m.in. w zakresie jakości kształcenia była szeroko dostrzeganym faktem w środowisku, które aktywnie włączyło się w dyskusję o zmianach. Zostało to również mocno podkreślone w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, gdzie stwierdzano, że jest ona efektem prawie dwuletnich konsultacji społecznych, wynikających z potrzeby dostosowania polskiego systemu szkolnictwa wyższego do bezprecedensowego wzrostu skali zadań, które przed nim stanęły, a także z potrzeby harmonizacji tego systemu z rozwiązaniami wdrażanymi w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego. Ponadto w uzasadnieniu zauważono, że prawie pięciokrotnemu wzrostowi liczby studentów w ostatnich dwudziestu latach, będącemu niewątpliwie olbrzymim sukcesem podkreślanym w wielu międzynarodowych raportach, nie towarzyszyła polityka ukierunkowana na znaczną poprawę wskaźników jakościowych. Zdaniem projektodawców wpływa to na konieczność skupienia się na podniesieniu jakości studiów i efektywności systemu szkolnictwa wyższego. Jednocześnie wyraźnie podkreślano fakt zbliżającego się głębokiego niżu demograficznego⁵⁷.

Poza przyjęciem systemu KRK najbardziej widocznym efektem nowelizacji była wspomniana już zmiana nazwy Komisji, która z dniem 1 października 2011 r. stała się Polską Komisją Akredytacyjną. Dotychczasowi członkowie Państwowej Komisji Akredytacyjnej stali się

⁵⁷ W uzasadnieniu wskazano na trzy podstawowe cele projektu ustawy: (1) efektywny model zarządzania szkolnictwem wyższym, (2) dynamiczny model kariery naukowej oraz (3) skuteczny model kształcenia. Zob. Druk sejmowy nr 3391 z 17 września 2010 r. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/BDDAD2489B096D88C12577A600267902/\\$file/3391.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/BDDAD2489B096D88C12577A600267902/$file/3391.pdf) (dostęp: 01.05.2020).

członkami Polskiej Komisji Akredytacyjnej i mieli pełnić swoją funkcję do końca kadencji, na którą zostali wybrani⁵⁸.

Zmiana nazwy nie była jednak tylko zabiegiem czysto fasadowym. Po raz pierwszy bowiem od czasu powstania PKA dokonano próby zdefiniowania, czym tak naprawdę jest Polska Komisja Akredytacyjna i na jakich zasadach działa. Otóż ustawa określała, że PKA jest instytucją działającą niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia⁵⁹, a w swoich pracach Komisja ma kierować się zasadą rzetelności, bezstronności i przejrzystości oraz dążeniem do wyrównywania udziału kobiet i mężczyzn w jej pracach⁶⁰. Jak wskazuje się w literaturze, rezygnacja z przymiotnika „państwowa” miała właśnie na celu podkreślenie niezależności Komisji⁶¹, chociaż słuszne wydaje się pytanie, o jaki rodzaj niezależności chodzi⁶². H. Izdebski wskazywał, że w toku prac nad ustawą bezskutecznie proponowano inną definicję, a mianowicie „niezależna instytucja działająca na rzecz kształcenia”⁶³. Zagadnienie niezależności PKA zostanie jeszcze szerzej omówione w rozdziale piątym w kontekście przepisów europejskich, które formułują wymóg niezależności narodowych agencji akredytacyjnych.

Natomiast określenie Komisji jako instytucji, a nie jako organu, przesądziło o wyłączeniu co do zasady procedur przez nią stosowanych spod reguł kodeksu postępowania administracyjnego⁶⁴. Jednym wyjątkiem było tutaj dodanie przepisu nakazującego stosowanie do członków oraz ekspertów Komisji art. 24 kodeksu postępowania

⁵⁸ Art. 19 ustawy z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

⁵⁹ Art. 48a ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

⁶⁰ Ibidem, art. 48a ust. 2.

⁶¹ P. Orzeszko (w:) W. Sanetra, M. Wierzbowski, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 117.

⁶² A. Bednarczyk-Płachta, *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 198.

⁶³ H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 190.

⁶⁴ P. Orzeszko, op. cit., s. 116.

administracyjnego⁶⁵, określającego zasady wyłączenia pracownika od prowadzenia postępowania⁶⁶. W kolejnym rozdziale szczegółowo zostanie przeanalizowane zagadnienie stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze podejmowania uchwały przez Komisję.

Zmodyfikowane zostały również uregulowania dotyczące składu i członkostwa w Komisji. Obecnie miała ona liczyć nie mniej niż 70 i nie więcej niż 90 członków⁶⁷. Jednocześnie zagwarantowano 30-procentowy udział kobiet w jej składzie⁶⁸ oraz wprowadzono ograniczenia wiekowe dla kandydatów na członków Komisji, którzy w dniu rozpoczęcia kadencji nie mogli mieć więcej niż siedemdziesiąt lat⁶⁹.

Nowością było także wprowadzenie innych wymogów i ograniczeń dla członków Komisji. Mogła nim zostać osoba, która (1) korzysta z pełni praw publicznych; (2) ma nieposzlakowaną opinię i przestrzega zasad etyki naukowej oraz (3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe⁷⁰. Ponadto ta sama osoba mogła pełnić funkcję członka Komisji nie dłużej niż przez dwie następujące po sobie kadencje⁷¹. Członkostwa w Komisji nie wolno było łączyć z członkostwem w (1) Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, (2) Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, (3) Radzie Głównej Instytutów Badawczych oraz (4) Komitecie Ewaluacji Jednostek Naukowych⁷². Członkiem Komisji nie mogła być również osoba będąca założycielem uczelni niepublicznej lub pełniąca funkcję: (1) rektora, prorektora lub kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni, (2) kanclerza uczelni, (3) dyrektora instytutu

⁶⁵ Art. 24 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)

⁶⁶ Art. 48a ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

⁶⁷ Ibidem, art. 48 ust. 10.

⁶⁸ Ibidem, art. 48 ust. 4.

⁶⁹ Ibidem, art. 48 ust. 5.

⁷⁰ Ibidem, art. 46a ust. 3.

⁷¹ Ibidem, art. 46a ust. 4.

⁷² Ibidem, art. 46a ust. 1.

naukowego Polskiej Akademii Nauk, (4) dyrektora instytutu badawczego, (5) prezesa lub wiceprezesa Polskiej Akademii Nauk, (6) prezesa lub wiceprezesa Polskiej Akademii Umiejętności oraz (7) dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju lub Narodowego Centrum Nauki⁷³.

Istotną zmianą było również wprowadzenie podziału oceny jakości kształcenia na programową i instytucjonalną. Ocena programowa⁷⁴ stanowiła w zasadzie dotychczasową ocenę jakości kształcenia, której dokonywanie należało do obowiązków Komisji, z tym że obecnie miała być ona przeprowadzana z uwzględnieniem efektów kształcenia wynikających z Krajowych Ram Kwalifikacji⁷⁵ w zakresie obszarów kształcenia i kierunków studiów oraz spełniania warunków niezbędnych do prowadzenia studiów. Natomiast dokonanie oceny instytucjonalnej, której elementem była też ocena jakości kształcenia na studiach trzeciego stopnia i studiach podyplomowych, należało już do fakultatywnych kompetencji Komisji. Mogła ją ona przeprowadzić jedynie w tej jednostce, w której wcześniej dokonano oceny programowej na większości prowadzonych przez nią kierunków studiów⁷⁶.

Jeśli chodzi o kompetencje Komisji, zmodyfikowano je w niewielkim zakresie, starając się raczej uporządkować je w jednym artykule. Komisja miała zatem przedstawiać opinie i wnioski, dotyczące utworzenia uczelni oraz przyznania uczelni lub jej jednostce organizacyjnej uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia. Dokonywała również oceny programowej, w tym kształcenia nauczycieli oraz oceny instytucjonalnej, a także przestrzegania warunków prowadzenia studiów. Dodatkowo również doprecyzowano dwie inne kompetencje Komisji w postaci przedstawiania opinii i wniosków w sprawie przywrócenia zawieszonych uprawnień

⁷³ Ibidem, art. 46a ust. 2.

⁷⁴ Ibidem, art. 48a ust. 3.

⁷⁵ Zob. informacje dotyczące Krajowych Ram Kwalifikacji zawarte w rozdziale pierwszym.

⁷⁶ Art. 48a ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

do prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia oraz utworzenia przez uczelnię zagraniczną uczelni lub filii⁷⁷.

Ponownie wydłużono terminy przekazywania przez Komisję opinii i wniosków. W miejsce obowiązującego dotychczas miesięcznego terminu na przekazywanie ocen jakości kształcenia (obecnie programowa i instytucjonalna) wprowadzono konstrukcję, według której Komisja miała je przedstawiać niezwłocznie po ich sporządzeniu⁷⁸. *De facto* oznaczało to brak jakiegokolwiek terminu, jeżeli jednak o taką opinię zwracał się Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, termin został określony na trzy miesiące⁷⁹. Natomiast w przypadku opinii i ocen dotyczących utworzenia uczelni lub kierunku studiów albo przywrócenia uprawnień, czas na ich sporządzenie nadal wynosił cztery miesiące, chociaż przewidziano, że w uzasadnionych przypadkach przewodniczący Komisji mógł zwrócić się o przedłużenie tego terminu⁸⁰.

Należy również zauważyć, że w nowelizacji zrezygnowano z rozwiązania istniejącego w art. 49 ust. 4 Prawa o szkolnictwie wyższym⁸¹. Przewidywało ono, że w przypadku, gdy PKA w ciągu czterech miesięcy od przekazania jej wniosku w sprawie utworzenia uczelni lub przyznania jej uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia nie wyraziła żadnej opinii, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego mógł podjąć decyzję z pominięciem opinii PKA. W zasadzie usunięcie takiej możliwości należy postrzegać jako dalsze istotne wzmocnienie pozycji Komisji⁸².

Całkowitą nowością był z kolei przepis określający skalę stosowaną przez Komisję przy formułowaniu oceny programowej lub instytucjonalnej, która mogła być: wyróżniająca, pozytywna, warunkowa i negatywna⁸³. Formalnie poszerzony został również zakres spraw,

⁷⁷ Ibidem, art. 49 ust. 1.

⁷⁸ Ibidem, Art. 49 ust. 8.

⁷⁹ Ibidem, Art. 49 ust. 7.

⁸⁰ Ibidem, art. 49 ust. 7.

⁸¹ Ibidem, art. 49 ust. 4.

⁸² P. Orzeszko, op. cit., s. 119.

⁸³ Art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

jakie miały zostać uregulowane w statucie Komisji, poprzez dodanie do trybu dokonywania ocen szczegółowych kryteriów⁸⁴. Wydaje się, że zabieg ten miał na celu dostosowanie przepisów do praktyki, ponieważ kryteria ocen również były regulowane w statucie PKA, ale teraz przynajmniej jednoznacznie to przesądzono.

Ponadto rozszerzono skład prezydium PKA, dodając dwóch przedstawicieli organizacji pracodawców⁸⁵, oraz zobowiązano Komisję do zamieszczania na swojej stronie internetowej i w Biuletynie Informacji Publicznej podjętych uchwał dotyczących jakości kształcenia wraz z uzasadnieniem⁸⁶. Jednocześnie Komisja mogła zamieszczać na swojej stronie internetowej raporty zespołów oceniających⁸⁷.

Pomimo szerokich konsultacji poprzedzających prace nad przepisami, projekt zmian w przedstawionym powyżej kształcie nie spotkał się z uznaniem Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej. Już na etapie założeń wprost wyrażała ona zdziwienie, że w obszarze zapewniania jakości kształcenia brak jest uwzględnienia środowiskowych komisji akredytacyjnych, które, utworzone dobrowolnie przez odpowiednie konferencje rektorów, odegrały i nadal odgrywają ważną rolę w propagowaniu i rozwijaniu kultury jakości kształcenia w środowisku akademickim. Zdaniem UKA projektowane zmiany powinny, zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z Procesu Bolońskiego, zmierzać do utworzenia systemu zapewniania jakości kształcenia, obejmującego zarówno działania kontrolno-akredytacyjne, jak i ewaluacyjne oraz propagujące i rozwijające kulturę jakości kształcenia w środowisku szkół wyższych w Polsce⁸⁸.

Podsumowując nowelizację z 2011 r., trzeba stwierdzić, iż niewątpliwie zdecydowanie wzmocniła ona pozycję PKA. Jej zadania zostały rozszerzone i doprecyzowane poprzez powierzenie oceny jakości kształcenia na kierunkach studiów (ocena programowa), przy uwzględnieniu

⁸⁴ Ibidem, art. 53 ust. 1.

⁸⁵ Ibidem, art. 50 ust. 3.

⁸⁶ Ibidem, art. 53a ust. 1.

⁸⁷ Ibidem, art. 53a ust. 2.

⁸⁸ Stanowisko Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej w sprawie „Założeń do reformy szkolnictwa wyższego”, Gdańsk 25 czerwca 2009, http://uka_old.amu.edu.pl/stanowisko_UKA.php (dostęp: 01.03.2018).

efektów kształcenia odpowiadających KRR, a także oceny działalności podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni (ocena instytucjonalna), w tym oceny jakości kształcenia na studiach trzeciego stopnia (doktoranckich) i studiach podyplomowych. Zakładano, że nowe zadania PKA wpiszą się w działania na rzecz oceny i podniesienia jakości kształcenia we wszystkich obszarach działalności uczelni.

Z drugiej strony nowelizacja jeszcze bardziej osłabiła wpływ Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na działania PKA, a uchwała formułująca ocenę jakości kształcenia nabrała większego znaczenia. Uzyskanie oceny wyróżniającej zaczęło bowiem przekładać się na konkretne korzyści finansowe w postaci uzyskania środków z tzw. dotacji na dofinansowanie zadań projakościowych⁸⁹.

3. Zmiana statusu Polskiej Komisji Akredytacyjnej w ustawie nowelizującej z 2014 r. jako efekt orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Jak już przedstawiono, zakres kolejnej, dosyć obszernej nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym został istotnie zdeterminowany treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r.⁹⁰ Zakwestionowano w nim zgodność z postanowieniami Konstytucji RP przepisów regulujących sposób rozpatrywania przez PKA odwołania od jej uchwały. Zmiany przepisów w tym zakresie w dużym stopniu przełożyły się również na status PKA.

Skarga konstytucyjna⁹¹ została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego 6 października 2010 r. przez jedną z uczelni. Bezpośrednią jej

⁸⁹ Art. 94b ust. 1 pkt 2 oraz art. 96a ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

⁹⁰ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

⁹¹ Art. 79 ust.1 Konstytucji RP stanowi, że: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo

przyczyną⁹² było wydanie przez PKA uchwał, w których negatywnie oceniono jakość kształcenia na dwóch kierunkach na tej uczelni⁹³.

W skardze konstytucyjnej wskazano pięć przepisów obowiązującego wówczas Prawa o szkolnictwie wyższym, które zdaniem wnioskodawcy naruszają zasady zawarte w Konstytucji RP94, a mianowicie (1) art. 52 ust. 2, (2) art. 52 ust. 3, (3) art. 53 ust. 1, (4) art. 49 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 6 oraz (5) art. 49 ust. 295.

o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Zob. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 484 ze zm.) oraz strona Trybunału Konstytucyjnego, <http://trybunal.gov.pl/podstawowe-informacje/skarga-konstytucyjna/> (dostęp: 01.05.2020).

⁹² Ze względu na fakt, że skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem 1 października 2011 r., tj. przed wejściem w życie Ustawy z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455), strona skarżąca wniosła do Trybunału Konstytucyjnego pismo uzupełniające do skargi konstytucyjnej, w którym odniosła się do wpływu nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym z 2011 r. na aktualność sformułowanych w skardze zarzutów, stwierdzając, że dokonane w zaskarżonych przepisach zmiany nie modyfikują rozwiązań, którym strona skarżąca zarzuca niezgodność z Konstytucją, a zatem nie mają wpływu na aktualność zarzutów. Zob. Uzupełnienie skargi konstytucyjnej z 5 dnia lipca 2011 o sygn. SK 61/12, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.05.2020).

⁹³ Uczelnia zwróciła się do PKA o ponowne rozpatrzenie sprawy negatywnych ocen jakości kształcenia. PKA rozpatrując wnioski uczelni podtrzymała swoje stanowisko i ponownie podjęła uchwały negatywnie oceniające jakość kształcenia na dwóch kierunkach studiów. Obie te uchwały zostały zaskarżone przez uczelnię do WSA w Warszawie, który postanowieniami z dnia 30 września 2010 r. odrzucił obie skargi. Zob. I SA/Wa 1837/10, SIP Legalis nr 676316 oraz I SA/Wa 1838/10, SIP Legalis nr 676317. Uczelnia nie zaskarżyła żadnego z postanowień do NSA, co w trakcie rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym było podnoszone przez Prokuratora Generalnego jako argument na niedopuszczalność rozpatrywania skargi przez Trybunał.

⁹⁴ Skarga konstytucyjna z dnia 6 października 2010 r. (SK 61/12). Zob. <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.05.2020).

⁹⁵ Art. 49 ust. 1 określał, że PKA ma przedstawiać ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego opinie i wnioski w sprawach utworzenia uczelni, przyznania jej uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia oraz dokonanej oceny kształcenia na danym kierunku, w tym kształcenia nauczycieli i przestrzegania warunków prowadzenia studiów. Art. 49 ust. 2 przewidywał w powyższych sprawach możliwość zwracania się do uczelni o udzielenie wyjaśnień i informacji oraz przeprowadzania wizytacji. Z kolei art. 11 ust. 6 precyzował, że w przypadku negatywnej oceny kształcenia dokonanej

Jeśli zaś chodzi o wzorce kontroli konstytucyjnej, w skardze wskazane zostały art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 45 oraz art. 78 Konstytucji RP⁹⁶ jako prawa i wolności, które według strony skarżącej zostały naruszone przez powołane przywołane przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym. Oceniając jednak wskazane przepisy Konstytucji z punktu widzenia ich ewentualnego naruszenia, Trybunał Konstytucyjny w przeważającym zakresie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu⁹⁷. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę

przez PKA minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego zawiesza lub cofa uprawnienie do prowadzenia kierunku. Natomiast art. 52 ust. 2 stanowił, iż strona niezadowolona z uchwały prezydium może w ciągu trzydziestu dni od doręczenia uchwały zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Art. 52 ust. 3 doprecyzowywał, że wniosek taki jest rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia otrzymania wniosku. Art. 53 ust. 1 przewidywał zaś, że organizację, tryb działania Komisji, szczegółowe kompetencje jej organów, tryb dokonywania ocen oraz sposób wyznaczania recenzentów określa statut uchwalony przez Komisję na wspólnym posiedzeniu plenarnym. Zob. ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

⁹⁶ Art. 2 Konstytucji RP przesądza, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a art. 7 precyzuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Natomiast art. 45 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie. Z kolei art. 78 Konstytucji RP gwarantuje każdej ze stron prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, przy czym tryb zaskarżania oraz wyjątki od tej zasady mogą być określone w ustawie. Zob. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 484 ze zm.).

⁹⁷ TK stwierdził, że w stosunku do niektórych spośród zaskarżonych przepisów, tj. art. 53 ust. 2, art. 52 ust. 3, art. 53 ust. 1, art. 49 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 6 oraz

jedynie w zakresie badania zgodności art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym⁹⁸ z art. 78 Konstytucji RP, a więc zgodności sposobu kwestionowania uchwał PKA z prawem do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej⁹⁹, w punkcie odnoszącym się do powyższego zakresu strona skarżąca podniosła, że w jej ocenie art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym narusza prawa strony do wniesienia skutecznego środka odwoławczego. W postępowaniu przed PKA nie ma bowiem uregulowań proceduralnych o charakterze ustawowym, a ponadto brak możliwości stosowania do takiego postępowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Faktycznie uniemożliwia to stronie przeciwdziałanie dowolności przy podejmowaniu przez ten podmiot uchwał dotyczących jakości kształcenia. Dalej wskazano,

art. 49 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym, strona skarżąca formułuje zarzut niezgodności z przepisami art. 2, art. 7 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, które nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej, ponieważ nie przybierają postaci konstytucyjnych wolności lub praw podmiotowych, których ochronie służy skarga konstytucyjna. Uzasadnia to zatem odmowę nadania biegu skardze w powyżej wskazanym zakresie. Natomiast w kwestii badania zgodności art. 52 ust. 2 oraz art. 49 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 6 Prawa o szkolnictwie wyższym z art. 45 oraz art. 78 Konstytucji RP Trybunał uznał skargę za przedwczesną, ponieważ stwierdził, że strona skarżąca, po pierwsze, nie wyczerpała drogi prawnej (nie wniosła skarg kasacyjnych od postanowień WSA w Warszawie, odrzucających skargi na uchwały PKA), a po drugie, nie dysponuje ostatecznym rozstrzygnięciem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wydanym na podstawie zaskarżonej regulacji, ponieważ postępowanie administracyjne w przedmiocie zawieszenia lub cofnięcia uprawnień na skutek negatywnych ocen PKA jeszcze się nie zakończyło. Z uwagi na powyższe Trybunał Konstytucyjny w tym zakresie również odmówił nadania skardze biegu. Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2012 r. (Ts 260/10, SIP Legalis nr 1359334). Na powyższe postanowienie strona złożyła zażalenie, którego Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił (zob. postanowienie TK z dnia 7 listopada 2012 r., Ts 260/10, SIP Legalis nr 1359333).

⁹⁸ Warto odnotować, że art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym nie uległ zmianie w wyniku wejścia w życie z dniem 1 października 2011 r. ustawy z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

⁹⁹ Szczegółowa analiza skargi konstytucyjnej oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego znajdzie się w dalszej części pracy, gdzie przedmiotem badania będzie charakter prawny uchwały PKA.

że strona nie ma faktycznej możliwości kwestionowania arbitralnych rozstrzygnięć PKA, skutkujących pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości kształcenia na określonym kierunku i poziomie. Co więcej, uchwały podejmowane na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy podejmowane są przez te same osoby, które wydały zaskarżoną decyzję¹⁰⁰.

Trybunał po przeprowadzeniu rozprawy przychylił się do stanowiska strony skarżącej i uznał, że art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym jest niezgodny z art. 78 Konstytucji. Jednocześnie termin utraty mocy obowiązującej powyższego przepisu został odroczony o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw¹⁰¹, ponieważ automatyczna utrata mocy obowiązującej przepisu pozbawiłaby w ogóle uczelnie możliwości zaskarżania uchwał PKA. Prowadziłoby to zdaniem Trybunału do stanu tzw. wtórnej niekonstytucyjności¹⁰².

Wobec stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym, zaistniała konieczność podjęcia pilnych prac legislacyjnych, zmierzających do wypracowania propozycji nowych przepisów.

W uzasadnieniu do przygotowanego projektu ustawy¹⁰³ wśród czterech głównych celów projektowanej regulacji¹⁰⁴ na ostatnim miejscu znalazło się uzupełnienie i dookreślenie istniejących rozwiązań na bazie doświadczeń z poprzedniej nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym z 2001 r., które według autorów uzasadnienia miały mieć głównie charakter porządkujący, zwiększający efektywność w zarządzaniu uczelniami i precyzujący stosowaną w ustawie terminologię.

¹⁰⁰ Skarga konstytucyjna..., op. cit., <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.05.2020).

¹⁰¹ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

¹⁰² Skarga konstytucyjna..., op. cit. <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.03.2018).

¹⁰³ Druk sejmowy nr 2085 z 17 stycznia 2014 r. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2085> (dostęp: 01.05.2020).

¹⁰⁴ (1) ułatwienie dostępu do studiów wyższych osobom dojrzałym w ramach uczenia się przez całe życie, (2) zapewnienie lepszej jakości kształcenia przy uwzględnieniu autonomii programowej uczelni, (3) dostosowanie funkcjonowania uczelni do skutków niżu demograficznego, (4) doprecyzowanie niektórych rozwiązań w oparciu o doświadczenia z wdrażania nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym przeprowadzonej w 2011 r. Zob. Druk sejmowy nr 2085..., op. cit.

Jedną z takich „porządkujących” zmian była właśnie bardzo istotna propozycja regulacji, którą przygotowano ze względu na treść powyższego wyroku Trybunału. Przede wszystkim zdecydowano się na wydzielenie w strukturze PKA tzw. zespołu odwoławczego¹⁰⁵, w skład którego mieli wchodzić członkowie Komisji, przy czym członkostwa w zespole odwoławczym nie można było łączyć z członkostwem w zespołach działających w ramach obszarów kształcenia¹⁰⁶. Zespół odwoławczy miał opiniować kierowane do PKA wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, przy czym w opiniowaniu tych wniosków też nie mogli brać udziału eksperci Komisji, którzy uczestniczyli w pierwszym opiniowaniu sprawy¹⁰⁷. Przewodniczący zespołu odwoławczego mógł jedynie uczestniczyć w posiedzeniach prezydium, na których były podejmowane uchwały w sprawach wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁰⁸.

Realizując wytyczne Trybunału Konstytucyjnego, dokonano bardzo istotnej zmiany w zakresie „związania” Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego opiniami PKA w przypadku podejmowania przez niego na podstawie art. 11b ust. 2 i 3 Prawa o szkolnictwie wyższym decyzji dotyczących zawieszania lub cofania uprawnień do prowadzenia kierunków studiów. Otóż, jak już wskazywano kilkakrotnie, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego po otrzymaniu negatywnej oceny PKA musiał podjąć decyzję o zawieszeniu lub cofnięciu uprawnień, co między innymi kwestionowano w skardze konstytucyjnej. Istotą zmiany było zatem dodanie słowa „może” do treści art. 11b ust. 2 i 3 Prawa o szkolnictwie wyższym. W ten sposób zdecydowano, że Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego będzie mógł (ale nie będzie musiał) podjąć decyzję o cofnięciu albo zawieszeniu uprawnień w przypadku negatywnej oceny PKA, albo w przypadku zaprzestania przez jednostkę spełniania warunków do prowadzenia studiów¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Art. 50 ust. 4 pkt 2 oraz art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

¹⁰⁶ Ibidem, art. 50 ust. 6.

¹⁰⁷ Ibidem, art. 52 ust. 4.

¹⁰⁸ Ibidem, art. 52 ust. 5.

¹⁰⁹ Ibidem, art. 11b ust. 3.

Powyższa zmiana została wprowadzona w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r. i nie znajdowała się w tzw. założeniach do projektu ustawy. Z tego względu w uzasadnieniu projektu ustawy najpierw dosyć obszernie argumentowano, że jakość kształcenia ma zasadniczy wpływ na powodzenie absolwentów na rynku pracy oraz na poziom konkurencyjności polskiego szkolnictwa wyższego w skali międzynarodowej, a następnie podkreślono, że w celu ochrony tej jakości konieczne jest wprowadzenie rozwiązań wychodzących poza zakres przewidziany w założeniach do projektu ustawy, a mianowicie propozycji usprawnienia trybu zawieszania i cofania przez ministra uprawnień do prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia¹¹⁰.

Taka realizacja wyroku Trybunału nie została zaakceptowana przez część środowiska. W uzasadnieniu projektu, w omówieniu wyników konsultacji społecznych za jedną z najistotniejszych uwag zgłoszonych do projektu ustawy uznano stanowisko Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich dotyczące statusu Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Otóż KRASP, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r., wnioskowała o zmianę zasad funkcjonowania Komisji poprzez doprecyzowanie procedury odwoławczej od opinii PKA oraz bezpośrednią kontrolę sądową rozstrzygnięć PKA, ilekroć kształtują one sytuację innych podmiotów. Ustosunkowując się do tej uwagi, Minister Nauki i Szkolnictwa uznał, że w projektowanej regulacji wzięto pod uwagę wyrok Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ z jednej strony wprowadzono przepisy uszczegóławiające zasady działania zespołu odwoławczego wewnątrz PKA, a z drugiej dokonano zmian w zakresie „związania” ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego opiniami PKA w przypadku podejmowania przez niego decyzji dotyczących uprawnień do prowadzenia kierunków studiów¹¹¹.

¹¹⁰ Druk sejmowy nr 2085 z 17 stycznia 2014 r., Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2085> (dostęp: 01.05.2020).

¹¹¹ Druk sejmowy nr 2085 z 17 stycznia 2014 r., Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2085> (dostęp: 01.05.2020).

Podobne stanowisko zajęła Uniwersytecka Komisja Akredytacyjna, która w grudniu 2012 r.¹¹² stwierdziła, że projekt nie obejmuje najważniejszych problemów, w tym m.in. systemu rozwijania i wspierania kultury jakości kształcenia. UKA wyraziła również zaniepokojenie dalszym rozbudowywaniem zadań kontrolnych PKA, która przekształca się w instytucję zbliżoną do Najwyższej Izby Kontroli, a jednocześnie nie ponosi żadnej odpowiedzialności za podejmowane działania i ich skutki. Jednocześnie opowiedziała się za tworzeniem systemu jakości kształcenia, którego podstawowym celem będzie budowa i rozwijanie kultury jakości kształcenia z wykorzystaniem dorobku i doświadczenia wszystkich instytucji zaangażowanych w tego typu działalność, w tym w szczególności środowiskowych komisji akredytacyjnych, działających na podstawie porozumień uczelni.

W podobnym tonie UKA wypowiedziała się również w kwietniu 2013 r.¹¹³ Podtrzymując swoje stanowisko UKA wyraziła obawę przed postępującą biurokratyzacją procedur akredytacyjnych stosowanych przez PKA, nieprzekładającą się na realne podnoszenie kultury jakości kształcenia i dezorganizującą pracę ocenianych uczelni. Ponadto UKA wyraziła przekonanie, że obecny model akredytacji państwowej, obejmujący ocenę zarówno programową, jak i instytucjonalną, oraz łączący w sobie funkcję licencyjną z ewaluacyjną, wymaga pilnego przemyślenia.

Ostatecznie w dniu 11 lipca 2014 r. przyjęto ustawę o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw¹¹⁴, która weszła w życie 1 października 2014 r. Oprócz przedstawionych powyżej zmian ustawa zmodyfikowała zasady tworzenia składu PKA

¹¹² Stanowisko Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie dokumentu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych ustaw”. Zob. [http://uka_old.amu.edu.pl/dokumenty/stanowisko_UKA\(14.XII.2012r\).pdf](http://uka_old.amu.edu.pl/dokumenty/stanowisko_UKA(14.XII.2012r).pdf) (dostęp: 01.03.2018).

¹¹³ Stanowisko Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 19 kwietnia 2013 r. w sprawie dokumentu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych ustaw”. Zob. [http://uka_old.amu.edu.pl/dokumenty/stanowisko_UKA\(19.04.2013\).pdf](http://uka_old.amu.edu.pl/dokumenty/stanowisko_UKA(19.04.2013).pdf) (dostęp: 01.03.2018).

¹¹⁴ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

w taki sposób, aby w każdej kadencji „wymianie” podlegało 50% jej członków¹¹⁵. Ponownie poszerzono, tym razem jedynie dolną, granicę składu Komisji, która miała obecnie liczyć nie mniej niż 80 i nie więcej niż 90 członków¹¹⁶. Ponadto do kręgu podmiotów, mogących zgłaszać kandydatów na członków Komisji, dołączono Krajową Reprezentację Doktorantów¹¹⁷.

W przeciwieństwie do poprzednich nowelizacji zakres zmian wprowadzonych w 2014 r. pozwala już dostrzec pewne próby uzyskania przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego jakiegoś wpływu na funkcjonowanie Komisji. Przede wszystkim wprowadzono nową konstrukcję, zgodnie z którą statut PKA mógł wejść w życie, jeżeli minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego nie zgłosił w ciągu 30 dni od otrzymania statutu zastrzeżeń co do jego zgodności z prawem¹¹⁸. Kolejna kwestia to wykreślenie słów „w uzasadnionych przypadkach” z przepisu umożliwiającego Ministrowi zwracanie się do PKA o przeprowadzenie oceny jakości kształcenia, co w praktyce oznaczało, że mógł on w każdym przypadku wnioskować o przeprowadzenie oceny w danej uczelni lub jednostce i nie musiał swojego wniosku uzasadniać, a PKA miała taką ocenę przeprowadzić niezwłocznie, a nie jak do tej pory w ciągu trzech miesięcy¹¹⁹. Skrócony został również z czterech do trzech miesięcy czas na przekazanie Ministrowi przez PKA opinii i ocen¹²⁰.

Zmieniły się uregulowania dotyczące pracowników Biura Komisji. Dyrektora Biura PKA nadal powoływał przewodniczący Komisji, ale teraz musiało to nastąpić po przeprowadzeniu konkursu. Pozostali pracownicy Biura również mogli zostać zatrudnieni po przeprowadzeniu otwartego i konkurencyjnego naboru¹²¹. Komisja została zobowiązana

¹¹⁵ Art. 48 ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

¹¹⁶ Ibidem, art. 48 ust. 2 pkt 1.

¹¹⁷ Ibidem, art. 48 ust. 3.

¹¹⁸ Ibidem, art. 53 ust. 1a.

¹¹⁹ Ibidem, art. 49 ust. 4.

¹²⁰ Ibidem, art. 49 ust. 7.

¹²¹ Ibidem, art. 52 ust. 4.

do zamieszczania na swojej stronie internetowej nie tylko (tak jak dotychczas) uchwał dotyczących oceny programowej i instytucjonalnej wraz z uzasadnieniem, ale również raportów zespołów oceniających i to w terminie 14 dni od dnia, w którym uchwała stała się prawomocna¹²². Komisja miała już obowiązek, a nie jak dotąd tylko możliwość, zamieszczania uchwał wraz z uzasadnieniem w Biuletynie Informacji Publicznej¹²³.

Nowelizacja Prawa o szkolnictwie wyższym, chociaż w kwestii zmian statusu PKA została wymuszona przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zawierała sporo innych uregulowań wpływających na funkcjonowanie PKA. Wydaje się, że w roku 2014 zaczęto już zdawać sobie sprawę, że obawy związane z funkcjonowaniem PKA, wyrażane obszernie przez Uniwersytecką Komisję Akredytacyjną w opisanym powyżej dokumencie z czerwca 2009 r., były zasadne¹²⁴.

Jeśli natomiast chodzi o wykonanie zaleceń Trybunału Konstytucyjnego, którego wpływ na charakter uchwały PKA będzie szczegółowo analizowany w kolejnym rozdziale, wyprzedzając nieco dalsze rozważania, należy zauważyć, że przełożenie oczekiwań Trybunału na określone przepisy prawne nie było łatwym zdaniem, a przyjęte uregulowania nie doprowadziły do rozwiązania problemu podniesionego w skardze konstytucyjnej. Trzeba podkreślić, że świadomość niedostatków związanych z niewystarczającym uregulowaniem procedury przeprowadzania oceny i podejmowania uchwały przez PKA, jak i odwoływania się od tej uchwały, nie była zjawiskiem odosobnionym. Jak zauważył H. Izdebski, chociaż Trybunał Konstytucyjny formułował swoje zastrzeżenia w otoczeniu normatywnym sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., to na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2014 r. zastrzeżenia te pozostają aktualne¹²⁵.

Z drugiej strony nie bez znaczenia pozostawała też kwestia presji czasu, wynikająca z terminu, który Trybunał przewidział na derogację przepisów regulujących rozpatrywanie odwołania. Ponadto zdawano

¹²² Ibidem, art. 53a ust. 1.

¹²³ Ibidem, Art. 53a ust. 2.

¹²⁴ Zob. Propozycja Organizacji..., op. cit.

¹²⁵ H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo...*, op. cit., s. 202.

sobie sprawę, że diametralna zmiana statusu PKA zdecydowanie wymagałaby opracowania nowej ustawy, a z kolei zbyt głęboko ingerująca w ukształtowany system nowelizacja Prawa o szkolnictwie wyższym jeszcze bardziej utrudniłaby stosowanie tego i tak już niełatwego do zinterpretowania aktu prawnego.

Wszystkie zatem przedstawione powyżej okoliczności i uwarunkowania w większym lub mniejszym stopniu wpłynęły na ostateczny kształt nowelizacji. Status PKA pozostał nieo określony, a co więcej: zmiany wprowadzone w procedurze rozpatrywania odwołania od uchwały przyczyniły się do powstania kolejnych wątpliwości związanych z charakterem uchwały PKA.

4. Odbiurokratyzowanie działań

Polskiej Komisji Akredytacyjnej jako cel nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym z 2016 r.

Gdy wydawało się, że po kilku dosyć obszernych nowelizacjach Prawa o szkolnictwie wyższym przeprowadzenie kolejnej zmiany tego aktu nie będzie już możliwe bez szkody dla jasności przepisów i spójności systemu, podjęto decyzję o rozpoczęciu prac mających na celu przygotowanie kolejnego projektu nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, punktem wyjścia dla przygotowania odpowiednich zmian było przekonanie, że w istniejącym stanie prawnym podmioty działające w systemie szkolnictwa wyższego i nauki są obowiązane wykonywać szereg działań o charakterze biurokratycznym. Cechą natomiast tych działań biurokratycznych jest to, że przenikają one cały system szkolnictwa wyższego i nauki, przysparzając zadań i utrudnień zarówno podmiotom zaangażowanym bezpośrednio w działalność naukową i dydaktyczną, jak i tym, które wykonują zadania o charakterze organizacyjnym lub zarządczym¹²⁶.

¹²⁶ Druk sejmowy nr 556 z 24 maja 2016 r., Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=556> (dostęp: 01.05.2020).

Kolejnym etapem było przeprowadzenie analizy przepisów prawnych regulujących system nauki i szkolnictwa wyższego. Doprowadziła ona do wniosku, iż zbiór regulacji, kreujących obowiązki o charakterze biurokratycznym, jest zbyt obszerny i można częściowo z nich zrezygnować bez szkody dla działalności uczelni i jednostek naukowych¹²⁷.

Celem prac nad projektem ustawy stało się zatem w pierwszej kolejności odciążenie, czyli tzw. deregulacja sfery nauki i szkolnictwa wyższego z nadmiernych obowiązków o charakterze biurokratycznym, dotyczących zarówno zadań sprawozdawczych i informacyjnych, związanych z koniecznością przedkładania oświadczeń, a także stosowania skomplikowanych procedur dotyczących działalności uczelni¹²⁸. Jednocześnie szeroko podkreślano, że przepisy mają na celu jedynie stworzenie warunków do odbiurokratyzowania podmiotów w systemie szkolnictwa wyższego i nauki, natomiast dalsze prace muszą zostać podjęte w poszczególnych jednostkach, gdyż bez nich adresaci rozwiązań prawnych nie odczują oczekiwanych zmian¹²⁹.

Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw została przyjęta 23 czerwca 2016 r. i weszła w życie 1 października 2016 r.¹³⁰ W obszarze systemu oceny jakości kształcenia skoncentrowała się głównie na odbiurokratyzowaniu działań Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Zarzut biurokracji PKA pojawiał się coraz częściej, a niezwykle dobitnie został wyrażony w Programie rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r., opracowanym przez Fundację Rektorów Polskich wraz z Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich. W dokumencie tym stwierdzono wprost, iż wobec PKA najczęściej formułuje się zarzut biurokracji, ponieważ Komisja w toku przeprowadzania oceny wymaga twardych dokumentów, procedur,

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ *Przewodnik po deregulacji – Broszura, Odbiurokratyzowanie szkolnictwa wyższego*, Warszawa 2016 r., https://www.archiwum.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2016_10/820e725780c01341d7eb8312e3c254a3.pdf (dostęp: 01.05.2020).

¹²⁹ *Przewodnik po deregulacji. Odbiurokratyzowanie szkolnictwa wyższego. Opis zmian wynikających z ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw, a także rozporządzeń wydanych na jej podstawie*, Warszawa 2016 r., https://www.archiwum.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2016_10/c1559aef93252daabd158a4d4108b082.pdf (dostęp: 01.05.2020).

¹³⁰ Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr poz. 1311).

weryfikacji procedur, wniosków, ich implementacji, weryfikacji itd. Wymagania PKA sprowadzają się zatem do dobrej (tzn. obfitej w papier) sprawozdawczości i wpływają na swoistą „produkcję wewnętrznych aktów prawnych”¹³¹.

Podobny ton pobrzmiewa również w raporcie Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego przygotowanym w lutym 2015 r. Jego autorzy zwrócili uwagę, iż obraz działania Polskiej Komisji Akredytacyjnej jest zaciemniony z uwagi na konieczność prowadzenia przez nią tzw. kontroli formalnej, polegającej na sprawdzaniu np. kompletności dokumentów przebiegu studiów, poprawności podjętych uchwał itp. Pogłębia to wrażenie sprawowania przez PKA funkcji kontrolnej i utrudnia podjęcie przyjaznego, partnerskiego dialogu na temat jakości. Z tego względu najlepszym rozwiązaniem byłoby wyłączenie tych czynności z wizytacji i powierzenie ich Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹³².

Mając zatem na uwadze nadrzędny cel w postaci odciążenia i odbiurokratyzowania działań PKA, zawężono zakres elementów branych pod uwagę w procesie dokonywania oceny jakości kształcenia¹³³. Wykreślono z niego obowiązek weryfikacji warunków formalnych, które muszą spełniać jednostki organizacyjne, by prowadzić studia na danym kierunku i poziomie¹³⁴. Komisja miała się skoncentrować na kwestiach

¹³¹ K. Krasowski, *Studia i akredytacja w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i w projektach nowelizacji. Problematyka deregulacji*, (w:) J. Woźnicki (red.), *Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r., Część V*, Warszawa 2015, s. 96.

¹³² Raport nr 1/2015 Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, *Problematyka odbiurokratyzowania systemu kształcenia, w tym KRK, z uwzględnieniem treści regulacji i stosowanych praktyk*, Z. Marciniak (red.), Warszawa 2015.

¹³³ Art. 48a ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1311).

¹³⁴ Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1311) nie precyzowała, kto ma weryfikować formalne warunki prowadzenia studiów. W toku uzgodnień ustalono, że będzie to robić Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Zob. Raport nr 1/2015 Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Problematyka odbiurokratyzowania systemu kształcenia, w tym KRK, z uwzględnieniem treści regulacji i stosowanych praktyk”, http://www.jakosc.ath.bielsko.pl/files/Raport_o_odburokratyzowaniu.pdf (dostęp: 01.05.2020).

merytorycznych, związanych z oceną jakości kształcenia. Innymi słowy, nastąpiło oddzielenie procesu sprawdzania legalności prowadzenia kształcenia od procesu jego merytorycznej oceny. W zamierzeniu autorów nowelizacji miało to spowodować uproszczenie zasad działania Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Dodatkowo zrezygnowano z oceny instytucjonalnej, która miała na celu zaopiniowanie działalności podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni i dotyczyła jednostki, w której wcześniej dokonano oceny programowej na większości prowadzonych przez nią kierunków studiów. W nowym stanie prawnym przewidziano, że Komisja będzie dokonywać jedynie oceny programowej, tzn. oceny jakości kształcenia na kierunkach studiów. Taki krok spowodowany był zapewne brakiem dostatecznego dookreślenia w nowelizacji z 2011 r.¹³⁵, czym jest tak naprawdę ocena instytucjonalna i jakie pociąga za sobą konsekwencje. Ponieważ jej przeprowadzenie nie wiązało się z widocznymi efektami, po prostu zdecydowano o jej usunięciu. Niczego na ten temat nie dowiadujemy się również z treści uzasadnienia do nowelizacji¹³⁶.

Na marginesie powyższych rozważań należy odnotować również zmianę, która niewątpliwie wpłynęła na funkcjonowanie Komisji, a mianowicie możliwość przeprowadzania oceny programowej w szkołach wyższych i wyższych seminariach duchownych prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe¹³⁷. Wprowadzie Polska Komisja Akredytacyjna mogła dokonywać takich ocen jedynie na wniosek tych uczelni, ale i tak stanowiło to ogromną zmianę w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, który w ogóle nie przewidywał takich kompetencji dla PKA¹³⁸.

¹³⁵ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

¹³⁶ Druk sejmowy nr 556..., op. cit..

¹³⁷ Art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1311).

¹³⁸ Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1311), do „szkół wyższych i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe” nie miały zastosowania przepisy

W porównaniu zatem do poprzednich nowelizacji z 2016 r. nie była z pewnością obszerna oraz nie dotyczyła systemu oceny jakości kształcenia, w tym Polskiej Komisji Akredytacyjnej, w takim stopniu, jak dwie poprzednie nowelizacje. Zmodyfikowała jednak procedurę przeprowadzania przez PKA oceny jakości kształcenia, wpływając pośrednio na pozycję Komisji. Trudno jest natomiast odpowiedzieć na pytanie, czy zamierzony cel odbiurokratyzowania działań PKA przyniósł oczekiwany skutek. Należy bowiem zauważyć, że Prawo o szkolnictwie wyższym w brzmieniu nadanym przez nowelizację z 2016 r. nie funkcjonowało na tyle długo, aby pozwalało to na wyciągnięcie tego typu wniosków. PKA w nowej formule działała przecież zaledwie dwa lata. Ponadto praktycznie już od początku tego okresu trwały intensywne prace nad wypracowaniem nowej, kompleksowej ustawy, regulującej obszar szkolnictwa wyższego i nauki.

Prawa o szkolnictwie wyższym, chyba że ustawa przewidywała wyjątek. Możliwość przeprowadzania przez PKA oceny szkół wyższych i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe była właśnie jednym z takich wyjątków. Natomiast prawne podstawy działania kościelnych szkół wyższych uregulowane zostały w Konkordacie między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisanym w Warszawie dnia 26 lipca 1993 r. (Dz.U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318) oraz w Obwieszczeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 1999 r. o wykonaniu Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. z 1999 r., Nr 63, poz. 727).

Rozdział III

Charakter prawny uchwały podejmowanej przez Polską Komisję Akredytacyjną

1. Regulacje statutowe dotyczące uchwały Polskiej Komisji Akredytacyjnej

Uchwała podejmowana przez PKA, jako formalne wyrażenie jej stanowiska, stanowi emanację kompetencji Komisji. Niewątpliwie uchwała ma wpływ na ukształtowanie praw uczelni, dlatego warto postawić pytanie, jakie jest jej znaczenie w kontekście chociażby zabezpieczenia interesu prawnego uczelni, studentów i interesu publicznego¹. Analiza tego zagadnienia wydaje się niezwykle istotna dla pełnego przedstawienia miejsca i roli PKA w systemie prawa RP.

Zgodnie z przepisami ustawy o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw², na podstawie której utworzono PKA, miała ona przedstawiać ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego tzw. opinie i wnioski dotyczące dwóch różnych kategorii spraw. W pierwszej znalazły się kwestie związane z utworzeniem uczelni, filii, wydziałów zamiejscowych lub przyznania uprawnień do prowadzenia

¹ A. Bednarczyk-Płachta, *Status...*, op. cit., s. 201.

² 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).

studiów, druga wiązała się z przeprowadzaniem przez Komisję ocen jakości kształcenia. Jednak sformułowanie „w szczególności”, które znalazło się we wprowadzeniu do wyliczenia w art. 38 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym³, pozwalało wnioskować, że nie do końca zamiarem ustawodawcy było stworzenie zamkniętego katalogu owych opinii i wniosków, których przedstawianie należało do kompetencji PKA.

Sytuacja zmieniała się wraz z wejściem w życie Prawa o szkolnictwie wyższym⁴. Przewidziano w nim dwie bardzo podobne kategorie spraw, co do których Komisja miała przedstawiać opinie i wnioski, ale zrezygnowano już z określenia „w szczególności”. Jednoznacznie wskazywało to, że Komisja może formułować opinie i wnioski jedynie w zakresie tych dwóch wyszczególnionych kategorii spraw.

Powyższe brzmienie zachowano również w ustawie nowelizującej z 2011 r.⁵, ale tu do zamkniętego katalogu spraw, mogących być przedmiotem opinii i wniosków, dodano jeszcze dwie inne kategorie, a mianowicie przywrócenie zawieszonych uprawnień oraz utworzenie uczelni lub filii przez uczelnię zagraniczną. Zmiany te nie rozszerzały uprawnień PKA, ale miały charakter czysto techniczny. Po pierwsze, w kwestii przywrócenia zawieszonego uprawnienia ustawa o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie innych ustaw⁶ odsyłała już do trybu nadania uprawnienia, w którym i tak Komisja miała zagwarantowane prawo do przedstawienia opinii. Po drugie, procedurę utworzenia uczelni przez uczelnię zagraniczną wprowadzono już w Prawie o szkolnictwie wyższym⁷, które również w tej kwestii przewidywało konieczność zasięgnięcia opinii Komisji.

³ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385).

⁴ Art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365).

⁵ Ustawa z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

⁶ 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).

⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365).

Do największego zamieszania w powyższej materii przyczyniła się nowelizacja z 2014 r.⁸, w której zrezygnowano ze wspólnego i zbiorczego określenia „opinie i wnioski”, wprowadzając odrębne określenie dla każdej kategorii spraw. Komisja miała zatem przedstawiać z jednej strony opinie w sprawie: (1) utworzenia uczelni, (2) przyznania jej uprawnień, (3) przywrócenia zawieszonego uprawnienia oraz (4) utworzenia uczelni lub filii przez uczelnię zagraniczną, a z drugiej – wyniki oceny programowej (jakości kształcenia) i instytucjonalnej⁹. Nowelizacja z 2016 r.¹⁰ praktycznie nie wprowadziła już w tym obszarze żadnych zmian, usuwając jedynie ocenę instytucjonalną, co, jak przedstawiono w poprzednim rozdziale, wynikało z szerszej zmiany systemowej.

Wyraźnie zatem widać, że zagadnienia, co do których Komisja przedstawiała swoje stanowisko, podejmując w tej kwestii stosowną uchwałę, można podzielić na dwie kategorie. Po pierwsze, są to takie sytuacje, w których do przyznania jakichś uprawnień czy ich przywrócenia przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego konieczne było stanowisko Komisji. Do tej grupy można zaliczyć: (1) utworzenie uczelni, (2) uzyskanie przez uczelnię uprawnienia do kształcenia, (3) odzyskanie zawieszonego uprawnienia oraz (4) utworzenie uczelni lub filii przez uczelnię zagraniczną. We wszystkich tych przypadkach stanowisko PKA było istotnym elementem postępowania administracyjnego, które inicjowane było przez zainteresowany podmiot (uczelnię), będący stroną postępowania. Podmiot ten nie zwracał się jednak bezpośrednio do Komisji, ale do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, który w toku prowadzonego przez siebie postępowania administracyjnego zasięgał opinii Komisji i brał ją pod uwagę przy wydawaniu własnego rozstrzygnięcia. W takich sprawach charakter działania Komisji był czysto doradczy i następczy wobec działań ministra.

⁸ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

⁹ Zob. art. 49 ust. 1 Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2185) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

¹⁰ Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1311).

Zupełnie inaczej wyglądało to przy drugiej grupie wyróżnionych spraw, związanych z oceną jakości kształcenia. W tym przypadku co do zasady inicjatorem była Komisja, a podejmowane przez nią działania miały charakter uprzedni w stosunku do ewentualnych działań podejmowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego¹¹.

Przechodząc do analizy przepisów ustawowych, regulujących kwestie związane z podejmowaniem uchwały przez PKA, należy zauważyć, że ustawa o szkolnictwie wyższym¹² była w tym zakresie bardzo lakoniczna. Przewidywała jedynie podejmowanie uchwał przez prezydium Komisji oraz ich podpisywanie przez przewodniczącego. Od uchwały można było się odwołać w ciągu 14 dni od jej doręczenia, a Komisja na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium była zobowiązana do rozpatrzenia jej w ciągu trzydziestu dni. Prawo o szkolnictwie wyższym¹³ i kolejne jego nowelizacje¹⁴ niczego w tej materii nie zmieniły. W efekcie powyższe przepisy obowiązywały do momentu ich uchylenia z dniem 1 października 2018 r.¹⁵

O wiele więcej informacji w kwestii m.in. podejmowania uchwał oraz trybu pracy Komisji znajdowało się natomiast w jej statucie. Już

¹¹ Art. 49 ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) stanowił, że Komisja na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego niezwłocznie dokonuje oceny jakości kształcenia w uczelni lub jej jednostce organizacyjnej.

¹² Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385) w brzmieniu nadanym przez ustawę 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).

¹³ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365).

¹⁴ Ustawa z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455); ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198) oraz ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1311).

¹⁵ P. Chmielnicki nazwał je kadłubowymi. Zob. P. Chmielnicki, *Postępowanie akredytacyjne w szkolnictwie wyższym*, (w:) S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *Szkolnictwo Wyższe w Polsce. Ustrój. Prawo. Organizacja*, Warszawa 2016, s. 692.

bowiem art. 42 ust. 4 ustawy o szkolnictwie wyższym¹⁶, przewidywał, że statut uchwalony przez Komisję na posiedzeniu plenarnym powinien określić jej organizację i tryb działania, szczegółowe kompetencje organów, tryb dokonywania ocen kształcenia na danym kierunku, w tym kształcenia nauczycieli, oraz przestrzegania warunków prowadzenia studiów wyższych, jak również sposób wyznaczania recenzentów.

Przepis ten w niezmienionym kształcie znalazł się w Prawie o szkolnictwie wyższym¹⁷ i jedynie nowelizacja z 2011 r.¹⁸ do zakresu spraw regulowanych w statucie dodała jeszcze „szczegółowe kryteria dokonywania ocen”, a z kolei nowelizacja z 2014 r.¹⁹ uzależniła obowiązywanie statutu od braku zgłoszenia sprzeciwu przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ciągu trzydziestu dni od otrzymania statutu.

Jak zatem widać, w odniesieniu do całego spektrum dosyć istotnych spraw związanych z podjęciem uchwały przez PKA, w tym zasad i trybu przeprowadzania ocen jakości kształcenia, ustawodawca od samego początku istnienia Komisji, ograniczył się do absolutnego minimum, a niezwykle istotne kwestie, wręcz konstytuujące, przekazał PKA do samodzielnego uregulowania w jej statucie. Pogląd taki reprezentuje m.in. I. Bernatek-Zagula, która zauważa również, że przepisy nie określały w sposób dostateczny ani sposobu uchwalania, ani treści statutu Komisji²⁰. Badaczka polemizuje ze stanowiskiem A. Balickiego, który tę regulację uznawał za wystarczającą²¹.

¹⁶ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385) w brzmieniu nadanym przez ustawę 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).

¹⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365).

¹⁸ Ustawa z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

¹⁹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

²⁰ I. Bernatek-Zagula, *Prawne umocowanie Polskiej Komisji Akredytacyjnej w systemie państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, Nr 4 (16)/2013, s. 228.

²¹ A. Balicki, (w:) *Prawo o szkolnictwie wyższym z komentarzem*, M. Pyter (red.), Warszawa 2012.

Jaką jednak kategorię źródeł prawa przypisać statutowi PKA? Otóż jest to niewątpliwie akt o charakterze normatywnym, ale jak twierdzi A. Bednarczyk-Płachta, ze względu na fakt, iż Konstytucja RP nie zawiera żadnych uregulowań dotyczących takich aktów, ich umiejscowienia należy szukać poza zamkniętym katalogiem źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast z uwagi na fakt, iż w przeciwieństwie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego katalog aktów prawa wewnętrznego jest otwarty, statut PKA może zostać zaliczony do prawa wewnętrznego lub przepisów administracyjnych²². A. Bednarczyk-Płachta wskazuje ponadto, że stanowisko doktryny w kwestii kwalifikowania statutu lub innych tego typu aktów do jakiejś grupy nie jest całkowicie zgodne, np. J. Zimmermann wymienione w Konstytucji RP źródła prawa powszechnie obowiązującego kwalifikuje jako „konstytucyjne akty prawa wewnętrznego”, natomiast aktów niewymienionych w Konstytucji RP proponuje w ogóle nie nazywać źródłami prawa²³.

Podobne stanowisko zajmuje P. Ruczkowski, który jednak uchwały Polskiej Komisji Akredytacyjnej uznawał za oświadczenie woli Komisji, mogące mieć charakter generalny (normatywny) lub indywidualny. W pierwszej grupie mieści się statut PKA oraz regulamin organizacyjny Biura PKA. O ile jednak regulamin ma charakter normatywny, ponieważ jest nadany przez przewodniczącego PKA, adresowany do pracowników, czyli osób podporządkowanych służbowo przewodniczącemu PKA oraz zawiera normy generalno-abstrakcyjne, to jednak status prawny PKA budzi wiele wątpliwości. Przede wszystkim, statut oprócz postanowień typowo wewnętrznych (np. organizacja i tryb działania PKA), reguluje również kwestie, których wewnętrzny charakter może budzić uzasadnione wątpliwości (np. szczegółowe kryteria i tryb dokonywania ocen)²⁴.

Z kolei kwestię zaliczenia statutu do źródeł prawa P. Ruczkowski ujmował nieco inaczej niż A. Bednarczyk-Płachta. Otóż przyznawał,

²² A. Bednarczyk-Płachta, *Status...*, op. cit., s. 203

²³ Ibidem, s. 203.

²⁴ P. Ruczkowski, *Status prawny Polskiej Komisji Akredytacyjnej i jej uchwał oraz ich wpływ na sferę zewnętrzną działania administracji w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawnego*, „Przegląd Prawa Publicznego”, Nr 7–8/2014, s. 92n.

że z punktu widzenia przepisów Konstytucji RP i dychotomicznego podziału źródeł prawa na powszechnie obowiązujące oraz wewnętrzne, statut PKA może być co najwyżej zaliczony do źródeł prawa wewnętrznego. Biorąc jednak pod uwagę wspomniane zagadnienia, które są w nim regulowane, stanowisko to może budzić wątpliwości, co stanowi argument przemawiający za uznaniem statutu PKA nie za źródło prawa powszechnie lub wewnętrznie obowiązującego, ale za odrębną kategorię, a mianowicie za przepisy administracyjne. Za taką kwalifikacją przemawia również fakt, że znajduje on podstawę prawną w ustawie, podobnie jak inne działania zewnętrzne administracji publicznej. W konsekwencji za odrębną prawną formę działania należy również uznać wszystkie inne uchwały PKA adresowane do uczelni i innych podmiotów zewnętrznych²⁵.

Przyjrzyjmy się zatem bliżej ostatniemu statutowi PKA, który został przyjęty w trakcie obowiązywania Prawa o szkolnictwie wyższym. Nastąpiło to uchwałą Nr 3/2016 z dnia 29 listopada 2016 r.²⁶, a Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie zgłosił do niego żadnych zastrzeżeń.

Na wzór uregulowań ustawowych § 4 statutu określał wykaz spraw, w których Komisja przedstawiała opinie lub wnioski. Były to: (1) opinie w sprawie utworzenia uczelni oraz przyznania jej uprawnień do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia, (2) wyniki oceny programowej, w tym kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela, a także przestrzegania warunków prowadzenia studiów, (3) opinie w sprawie przywrócenia zawieszonych uprawnień do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia oraz (4) opinie w sprawie utworzenia przez uczelnię zagraniczną uczelni lub filii z siedzibą na obszarze RP.

Analizując kompetencje Komisji trzeba jednak przypomnieć, że jest ona ciałem kolegialnym i, jak stanowił § 3 statutu, w jej skład wchodziło

²⁵ Ibidem.

²⁶ Uchwała Nr 3/2016 Polskiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 29 listopada 2016 w sprawie statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej r., http://www.pka.edu.pl/wp-content/uploads/2017/01/statutPKA_2017_full.pdf (dostęp: 01.05.2020). http://www.pka.edu.pl/wp-content/uploads/2015/03/statut_full_2015.pdf (dostęp: 01.02.2020).

osiem zespołów działających w ramach tzw. obszarów kształcenia²⁷, które statut określał jako „Zespoły”. Od Zespołu należy natomiast zdecydowanie odróżnić „zespół oceniający”, który za każdym razem był powoływany do przeprowadzenia określonej oceny programowej.

Zgodnie z § 7 ust. 3 pkt 5 statutu powoływanie Zespołów i ustalanie kierunków studiów pozostających w ich kompetencji zostało przypisane Przewodniczącemu PKA. Bieżącą pracą Zespołów kierowali z kolei przewodniczący Zespołów, których spośród swego grona wybierali ich członkowie. Przewodniczący Zespołów organizowali ich pracę, w tym zwoływali posiedzenia i im przewodniczyli oraz byli odpowiedzialni za jakość i terminowość wykonywanych zadań.

Zgodnie z § 18 ust. 2 i 3 statutu zespół oceniający był powoływany przez sekretarza Komisji w porozumieniu z przewodniczącym Zespołu i mógł liczyć od dwóch do siedmiu osób. Sekretarz mógł zwiększyć jego skład w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Przewodniczącym zespołu oceniającego mógł być członek Komisji lub, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, były członek Komisji, włączony do grona ekspertów.

Omawiając skład Zespołów oraz zespołu oceniającego, należy mieć na uwadze § 15 ust. 1 statutu, który przewidywał, że Komisja przy realizowaniu zadań korzysta z opinii swoich członków oraz ekspertów. § 18 ust. 1 statutu stanowił, że zespół oceniający składa się z członków Komisji oraz ekspertów. O ile jednak wymogi dla kandydatów na członków PKA, sposób ich zgłaszania, powoływania przez ministra oraz inne związane z tym kwestie (np. ograniczenie w pełnieniu innych funkcji czy odwołania), jak przedstawiono w rozdziale drugim, zostały uregulowane na poziomie ustawowym²⁸, to ekspert

²⁷ Art. 2 pkt 14a ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r., poz. 2183) definiował obszar kształcenia jako zasób wiedzy i umiejętności z zakresu jednego z obszarów wiedzy, które były określone w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki, wiedzy i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz. U. Nr 179, poz. 1065). Rozporządzenie wyszczególniało osiem obszarów wiedzy: (1) nauk humanistycznych, (2) nauk społecznych, (3) nauk ścisłych, (4) nauk przyrodniczych, (5) nauk technicznych, (6) nauk rolniczych, leśnych i weterynaryjnych, (7) nauk medycznych i nauk o zdrowiu oraz nauk o kulturze fizycznej, (8) sztuki.

²⁸ Zob. rozdział 6 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r., poz. 2183).

był kategorią zupełnie pozaustawową, występującą tylko i wyłącznie w statucie PKA.

§ 15 ust. 2 statutu wskazywał, że ekspertem mógł być: (1) nauczyciel akademicki, posiadający uznany dorobek w danej dziedzinie nauki lub sztuki, znaczące doświadczenie dydaktyczne oraz doświadczenie w zakresie akredytacji lub oceny jakości kształcenia, (2) osoba posiadająca pogłębioną wiedzę z zakresu prawnych i organizacyjnych podstaw funkcjonowania szkół wyższych, (3) student wskazany przez właściwy organ Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, (4) osoba wskazana przez pracodawców lub reprezentująca ich organizacje oraz (5) krajowy lub międzynarodowy ekspert do spraw jakości. Do grona ekspertów włączano ponadto byłych członków Komisji, jeśli wyrazili na to zgodę. Eksperci obowiązani byli znać zasady funkcjonowania Komisji oraz stosować przyjęte przez nią procedury i kryteria oceny. Natomiast za sporządzenie pisemnej opinii i oceny zarówno członek Komisji, jak i ekspert, otrzymywali wynagrodzenie. Wprawdzie § 7 ust. 3 pkt 4 statutu przewidywał, że przewodniczący Komisji ustala kryteria i tryb powoływania ekspertów niebędących członkami Komisji oraz prowadzi ich listę, ale nie było jasne, w jaki sposób i w jakiej formie ma to miejsce²⁹. Co więcej, w ogóle nie było wiadomo, w jaki sposób i na jaki okres powołuje się eksperta i czy możliwe jest jego odwołanie, bo statut takich kwestii nie regulował.

Mówiąc o składzie zespołu oceniającego, należy podnieść dosyć istotną kwestię, dotyczącą statusu prawnego członków Komisji. P. Chmielnicki podkreśla, że brak norm określających uprawnienia członków zespołu oceniającego stanowił jedną z większych słabości

²⁹ W dniach 19 września – 23 listopada 2016 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego przeprowadziło w Polskiej Komisji Akredytacyjnej kontrolę „w zakresie oceny prawidłowości wydatkowania środków przeznaczonych na działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej określonych w ustawie budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153) w ramach części 38 – *Szkolnictwo wyższe*, dział 803 *Szkolnictwo wyższe*, rozdział 80395 – *Pozostała działalność*”. Skontrolowaną działalność oceniono pozytywnie. Wśród nieprawidłowości wymieniono brak dokumentów potwierdzających przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego na ekspertów niebędących członkami Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Zob. Wystąpienie pokontrolne (BKA.WK.1952.8.2016.15.JJ/SW) Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 marca 2017 r., http://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2017_07/f2c124e170c5667eb7c191c22be85d8c.pdf (dostęp: 01.05.2020).

procedury akredytacyjnej. Wprawdzie w § 4 statutu powtórzono przepis ustawy³⁰, pozwalający Komisji zwracać się do uczelni o udzielenie wyjaśnień i informacji dotyczących spraw pozostających w zakresie jej działania oraz przeprowadzać wizytacje uczelni, a także przetwarzać dane osobowe nauczycieli akademickich, studentów i doktorantów w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań PKA, ale nie wiadomo, jakie uprawnienia przysługiwały członkom zespołów oceniających w trakcie wizytacji. Ich relacje z wizytowaną uczelnią opierały się trochę na uzusie i dobrej woli uczelni, która *de iure* nie miała żadnych prawnych obowiązków wobec członków zespołu oceniającego. Z przepisów ustawy nie wynikało bowiem, aby członkowie PKA mieli prawo korzystać w trakcie wizytacji z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych ani by mogli sięgać po jakiegokolwiek środki prawne, umożliwiające im dokonanie czynności służbowych³¹.

Odmienne zdanie prezentuje z kolei I. Bernatek-Zaguła, która, analizując kwestię statusu prawnego członków PKA, zwracała uwagę na różnicę w pojęciu „funkcjonariusza publicznego” i „osoby pełniącej funkcję publiczną”³². Zgodnie z art. 115 § 13 pkt 4 kodeksu karnego³³, funkcjonariuszem publicznym jest osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych. Natomiast z art. 115 § 19 kodeksu karnego wynika, że osobą pełniącą funkcję publiczną jest członek organu samorządowego albo osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę. Niewątpliwie członek PKA nie był pracownikiem administracji rządowej

³⁰ Art. 49 ust. 3 i 9 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183).

³¹ P. Chmielnicki, *Postępowanie...*, op. cit. s. 704.

³² Jak podkreśla się w doktrynie, oba pojęcia budziły i nadal budzą szereg kontrowersji, stąd ustawodawca, próbując rozwiązać wątpliwości, stopniowo wprowadzał definicje legalne. Więcej zob. J. Potulski (w:) L. Gardocki (red.), *System prawa karnego*, t. 8, Warszawa 2013.

³³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 poz. 1950 ze zm.).

ani innego organu państwowego, nie wydawał bowiem decyzji administracyjnych, a dokonywał jedynie oceny dokumentacji i działalności uczelni oraz brał udział w podejmowaniu uchwał o charakterze opiniującym. Niemniej jednak można postawić tezę, że każdy członek PKA podczas wykonywania zadań w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi miał uprawnienia wynikające wprost z ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa ta regulowała bowiem zakres tej działalności publicznej, ponieważ nadawała członkom Komisji prawo podejmowania działalności, polegającej na dokonywaniu oceny jakości kształcenia na kierunkach studiów. A zatem, zdaniem I. Bernatek-Zaguły³⁴, każdy ekspert i członek Komisji był osobą pełniącą funkcję publiczną, co oznaczało, iż prawo przyznawało mu nie tylko ochronę należną funkcjonariuszowi publicznemu, ale i odpowiedzialność prawną związaną z pełnieniem funkcji publicznej opłacanej ze środków publicznych³⁵. W konsekwencji członek PKA i powołany ekspert mógł ponosić odpowiedzialność karną na podstawie przepisów kodeksu karnego³⁶.

³⁴ I. Bernatek-Zaguła, *Prawne...*, op. cit., s. 227–228.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, członków Polskiej Komisji Akredytacyjnej, wyznaczanych przez nie recenzentów i ekspertów, członków komisji dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, członków komisji dyscyplinarnej powołanej przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, rzeczników dyscyplinarnych powołanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz Rzecznika Praw Absolwenta (Dz. U. poz. 1965).

³⁶ Art. 228 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 poz. 1950 ze zm.) przewiduje karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 dla osoby, która w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, natomiast w przypadku uzależnienia wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej, osobistej lub żądania takiej korzyści kara pozbawienia wolności wynosi od roku do 10 lat. Podmiotem omawianego przestępstwa może być tylko osoba pełniąca funkcję publiczną i można je popełnić jedynie z winy umyślnej, przy czym żądanie udzielenia korzyści albo jej obietnicy oraz uzależnienie czynności służbowej od takiej korzyści wymaga zamiaru bezpośredniego Zob. J. Lachowski (w:) M. Królikowski, R. Zawłocki, (red.) *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz. Art. 222–316*, Warszawa 2017 oraz B. Stefańska (w:) R. A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2017.

Wracając do procedury podejmowania uchwały przez Polską Komisję Akredytacyjną, trzeba zauważyć, że z analizy przepisów § 13 statutu wynikało, iż podstawą podjęcia uchwały przez PKA, zarówno w kwestii opinii, jak i wniosków, było sprawozdanie przygotowywane przez jeden z Zespołów. Sprawozdanie miało zawierać odpowiednio opinie lub oceny oraz projekt uchwały wraz z uzasadnieniem. W posiedzeniu Zespołu, na którym przygotowywane było sprawozdanie, mogli z głosem stanowiącym uczestniczyć przewodniczący, wiceprzewodniczący oraz sekretarz. Przewodniczący Komisji lub przewodniczący Zespołu mógł również zapraszać do udziału w posiedzeniach z głosem doradczym ekspertów spoza grona Komisji.

O ile sprawozdanie Zespołu było elementem wspólnym dla wszystkich uchwał podejmowanych przez PKA, procedura, w jakiej dochodziło do jego formułowania, różniła się w zależności od tego, czy mieliśmy do czynienia z opinią, czy z wnioskami. Jak bowiem wcześniej wskazano, w przypadku wniosków do procedury włączany był dodatkowo zespół oceniający.

Zgodnie § 16 statutu sprawozdanie było przygotowywane przede wszystkim na podstawie przedstawionej dokumentacji, wniosków i recenzji, a wizytacja mogła być zarządzona jedynie przez przewodniczącego lub sekretarza, z inicjatywy własnej lub przewodniczącego Zespołu. Recenzję sporządzali członkowie Zespołu lub eksperci wyznaczeni przez sekretarza w porozumieniu z przewodniczącym Zespołu. Kandydatury na recenzentów przedstawiał przewodniczący Zespołu w terminie nie dłuższym niż dwa tygodnie od daty otrzymania wniosku przez Komisję. Recenzja musiała zostać sporządzona w terminie nie dłuższym niż trzy tygodnie od otrzymania wniosku. Gdyby ten warunek nie został spełniony, wówczas przewodniczący Zespołu lub wyznaczony przez niego członek mieli obowiązek przedstawić sprawę na najbliższym posiedzeniu, sporządziwszy stosowną recenzję. Podobnie w przypadku, gdy recenzję sporządził ekspert niebędący członkiem Zespołu, sprawę taką na posiedzeniu również mógł przedstawić jedynie przewodniczący lub wyznaczony przez niego członek. Na sporządzenie sprawozdania zespół miał dwa tygodnie od dnia otrzymania recenzji, natomiast prezydium musiało rozpatrzyć sprawę w ciągu trzech tygodni od otrzymania recenzji.

Zgodnie z § 14 statutu uchwały prezydium podejmowane były w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej połowy członków prezydium. Takie same zasady obowiązywały również w przypadku głosowania w Zespole.

Inaczej wyglądała procedura związana z przeprowadzeniem oceny jakości kształcenia i formułowaniem jej wyników. Zgodnie z § 4 ust. 4 statutu, powtarzającym przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym³⁷, Komisja przeprowadzała oceny programowe z inicjatywy własnej, na wniosek Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz na wniosek zainteresowanej uczelni. Nie ulega jednak wątpliwości, że rola Komisji była najistotniejsza, a wnioski ministra czy uczelni należały do wyjątków.

Podstawowym dokumentem, zgodnie z którym Komisja przeprowadzała oceny jakości kształcenia, był tzw. harmonogram prac, o jakim mowa w § 4 ust. 4 pkt 1 oraz w § 10 ust. 3 pkt 3 statutu. Jednak poza stwierdzeniem, że harmonogram jest uchwalany przez prezydium i zawiera między innymi listę ocen programowych realizowanych w danym roku akademickim, statut nie zawierał nic więcej. Nie określał nawet kryteriów, według których następował dobór ocenianych uczelni i kierunków. Fakt ten został podniesiony przez Najwyższą Izbę Kontroli. Przeprowadzając kontrolę systemu oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych w latach 2015–2017, stwierdziła ona, że brak procedur sporządzania harmonogramu ocen programowych skutkuje opóźnieniami w postępowaniach oceniających oraz licznymi przypadkami odstąpienia lub zawieszenia przeprowadzenia tej oceny³⁸.

Z postanowień § 17 ust. 1 oraz § 18 statutu wynikało, że oceny jakości dokonywano po przeprowadzeniu postępowania oceniającego, które należało do kompetencji wspomnianego już zespołu oceniającego. Natomiast zgodnie z § 17 ust. 2 statutu postępowanie oceniające składało się z kilku etapów: (1) przygotowanie przez uczelnię raportu samooceny zgodnie z wzorem i wytycznymi ustalonymi przez prezydium;

³⁷ Art. 48a ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2185).

³⁸ Informacja o wynikach kontroli „System oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych”. (KNO.410.00902.02.2017, Nr ewid. 8/2018/P/17/028/KNO), https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_17_028_201801091400141515506414~01,typ,kk.pdf (dostęp: 01.05.2020).

(2) wizytacja, dokonywana według ustalonych przez prezydium zasad; (3) opracowanie raportu przez zespół oceniający na podstawie przedstawionego przez prezydium wzoru; (4) przekazanie raportu do uczelni; (5) przedstawienie przez uczelnię odpowiedzi na raport; (6) opracowanie przez Zespół propozycji oceny wraz z uzasadnieniem oraz (7) podjęcie przez prezydium uchwały w sprawie oceny programowej.

Oprócz kolejności czynności, prowadzących do podjęcia uchwały w przedmiocie oceny jakości kształcenia, § 17 ust. 4–7 statutu określały ramy czasowe ich podejmowania. Uczelnia miała sześć tygodni od dnia zawiadomienia o ocenie na przygotowanie raportu samooceny, a jego nieprzekazanie nie wstrzymywało kolejnych czynności postępowania oceniającego. Wizytacja powinna odbyć się w terminie nie dłuższym niż osiem tygodni od dnia otrzymania raportu samooceny. Dyrektor Biura PKA zawiadamiał uczelnię o terminie wizytacji najpóźniej na dwa tygodnie przed jej rozpoczęciem i przekazywał ramowy plan jej przeprowadzenia opracowany przez zespół oceniający. Zarówno termin przekazania raportu, jak i przeprowadzenia wizytacji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach mogły zostać przedłużone przez sekretarza.

Po zapoznaniu się z raportem samooceny i odbyciu wizytacji zgodnie z § 19 statutu zespół oceniający przygotowywał w ciągu sześciu tygodni raport zawierający ocenę jakości kształcenia na danym kierunku. Ocena ta uwzględniała stopień spełnienia kryteriów ogólnych określonych w Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2016 r. w sprawie ogólnych kryteriów oceny programowej³⁹ oraz kryteriów szczegółowych, znajdujących się w załączniku do statutu PKA. Raport był następnie przesyłany do uczelni, która miała trzy tygodnie na ustosunkowanie się do jego treści. Termin przekazania stanowiska w szczególnie uzasadnionych przypadkach mógł zostać przedłużony przez sekretarza, a brak przekazania stanowiska nie wstrzymywał biegu kolejnych czynności postępowania oceniającego.

Na kolejnym etapie postępowania Zespół opracowywał propozycję oceny wraz uzasadnieniem. § 19 ust. 3 statutu przewidywał, że na posiedzeniu Zespołu jego przewodniczący przedstawiał raport

³⁹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2016 r. w sprawie ogólnych kryteriów oceny programowej (Dz.U. poz. 1529).

wraz z ewentualnym stanowiskiem uczelni. Sprawozdanie z posiedzenia Zespołu przewodniczący przedstawiał na posiedzeniu prezydium w terminie nie dłuższym niż sześć tygodni od dnia otrzymania odpowiedzi uczelni i nie później niż trzy tygodnie od dnia sporządzenia sprawozdania przez Zespół. Podobnie jak w przypadku wniosków, sprawozdanie podlegało rozpatrzeniu przez prezydium w terminie nie dłuższym niż trzy tygodnie od dnia jego sporządzenia przez Zespół.

Zgodnie z § 20 statutu uchwały prezydium w sprawach oceny programowej zawierały ocenę wraz z uzasadnieniem. W przeciwieństwie do uchwał w sprawie wniosków mogły one zawierać również zalecenia. Co istotne, musiała być w nich zawarta konkretna ocena według skali ocen, określonej w art. 49 ust. 6 Prawa o szkolnictwie wyższym⁴⁰. Zgodnie z § 20 i 21 statutu w przypadku uchwał zawierających ocenę wyróżniającą kolejną ocenę przeprowadza się po upływie 8 lat, a w przypadku oceny pozytywnej – po upływie 6 lat. Uchwała zawierająca ocenę warunkową wymieniała uchybienia wymagające usunięcia, a oprócz tego zawierała termin powtórnej oceny, której zakres i sposób przeprowadzenia określał przewodniczący lub sekretarz.

Zagadnienie sporządzania sprawozdania łączy się ze znacznie szerszym problemem, jakim jest charakter prawny dokumentów tworzonych przez członków PKA. I. Bernatek-Zaguła wskazuje, że największe wątpliwości pod kątem oceny prawnej budziły recenzja tworzona przez członków Komisji oraz sprawozdanie przedkładane przez poszczególne Zespoły. Zgodnie z ustawową definicją, zawartą w art. 115 § 14 kodeksu karnego, dokumentem jest każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne. Jeżeli zatem ustalenia poczynione przez członka lub eksperta PKA były podstawą do wypłacenia mu wynagrodzenia za wykonane czynności kontrolno-opiniujące, a przede wszystkim stawały się one elementem procesu decyzyjnego w zakresie podejmowanych przez prezydium Komisji uchwał, którymi z kolei kierował się Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przy podejmowaniu decyzji, to tym bardziej stanowiły one

⁴⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183).

dowód okoliczności mającej znaczenie prawne. Dotyczy to zarówno recenzji, wyników wizytacji, jak i sprawozdania. Dlatego też można uznać je za dokumenty, co w konsekwencji oznacza, że poświadczenie w nich nieprawdy albo sfałszowanie ich treści mogło powodować poważne skutki prawno-karne⁴¹. Innymi słowy zawarcie nieprawdy w sprawozdaniu z posiedzeń Zespołu i w uchwale Komisji, w recenzji czy w raporcie powizytacyjnym rodziło odpowiedzialność karną autorów tych dokumentów⁴².

Porównując pracę Zespołu oraz zespołu oceniającego, trzeba odnotować bardzo ważną kwestię. Otóż Zespoły miały umocowanie ustawowe, ponieważ regulacja z § 3 statutu była dokładnym powtórzeniem art. 50 ust. 1 pkt 1 Prawa o szkolnictwie wyższym⁴³, natomiast zagadnienia dotyczące powoływania, składu, czy kompetencji zespołu oceniającego, który *de facto* przeprowadza najważniejsze czynności związane z oceną jakości, pozostawały całkowicie w wewnętrznej gestii Komisji. Raport zespołu oceniającego był wprawdzie podstawą do sformułowania sprawozdania Zespołu, ale trzeba podkreślić, że to właśnie zespół oceniający wypracowywał podwaliny późniejszego sprawozdania Zespołu.

Ze względu na odmienny cel, jakiemu służyły uchwały zawierające opinię lub wnioski, inne były również ich konsekwencje. W przypadku uchwał, zawierających opinie w kwestii utworzenia uczelni, uzyskania przez uczelnię uprawnienia do kształcenia, odzyskania zawieszzonego uprawnienia lub utworzenia uczelni lub filii przez uczelnię zagraniczną uchwała Komisji pozostawała jedynym istotnym elementem postępowania administracyjnego, prowadzonego w tej sprawie przez Ministra

⁴¹ Art. 270 § 1 kodeksu karnego przewiduje, że każdy, kto w celu użycia za autentyczny przerobi dokument lub takiego dokumentu jako autentycznego używa, podlega karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat, natomiast na podstawie art. 271 § 1 kodeksu karnego osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Zob. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 poz. 1950 ze zm.).

⁴² I. Bernatek-Zagula, *Prawne...*, op. cit., s. 233–234.

⁴³ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183).

Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Ze sformułowań ustawowych⁴⁴ wynika, że był on zobowiązany jedynie do zasięgnięcia takiej opinii, ale nie była ona dla niego wiążąca. Czy w takiej sytuacji możliwe było wydanie przez ministra decyzji o innej treści niż opinia Komisji, a jeśli tak, to w oparciu o jakie inne środki dowodowe miałyby to nastąpić, skoro to właśnie PKA pełniła funkcję instytucji eksperckiej, wyspecjalizowanej w tym obszarze? Kwestia ta będzie jeszcze przedmiotem analizy, ale wydaje się, że, uwzględniając przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym, taka dowolność ze strony Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego była dyskusyjna.

Na tę kwestię warto spojrzeć również przez pryzmat praktyki i możliwości zaskarżenia decyzji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Z tego względu inne znaczenie miała opinia pozytywna, a inne negatywna. W przypadku bowiem wydania przez Komisję oceny negatywnej w praktyce można było rozważać pozytywne, a więc zgodne z wolą strony, rozpatrzenie przez ministra np. wniosku uczelni o wydanie decyzji nadającej uprawnienie do kształcenia⁴⁵. Natomiast trudno było zdecydować tak w odwrotnej sytuacji, czyli np. odmówić nadania uprawnienia przy jednoczesnej pozytywnej opinii Komisji⁴⁶. W tym bowiem przypadku podstawową przeszkodą było znalezienie wystarczających argumentów merytorycznych, na które można byłoby się powołać w uzasadnieniu decyzji i w ewentualnym sporze przed sądem administracyjnym.

O wiele jednak istotniejsza konsekwencja związana była z wydaniem przez PKA uchwały zawierającej wyniki oceny jakości kształcenia, a zwłaszcza oceny negatywnej. Art. 11b ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym⁴⁷ przewidywał bowiem, że w przypadku negatywnej oceny

⁴⁴ Art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r., poz. 2183).

⁴⁵ Takie sytuacje miały miejsce w kilku przypadkach, ale dotyczyły uchwał zawierających opinię negatywną, w których Komisja nie formułowała istotnych zarzutów. Podstawą pozytywnego rozstrzygnięcia ministra były dodatkowe wyjaśnienia uczelni.

⁴⁶ W jednym przypadku Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, po otrzymaniu pozytywnej opinii PKA, zdecydował się odmówić uczelni nadania uprawnienia, jednak na etapie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, uchylił on swoją decyzję i wydał decyzję nadającą uprawnienie.

⁴⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r., poz. 2183)

jakości kształcenia minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, uwzględniając w szczególności rodzaj i zakres stwierdzonych naruszeń, mógł podjąć decyzję o cofnięciu albo zawieszeniu podstawowej jednostce organizacyjnej uczelni uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku, poziomie i profilu kształcenia. Była to niezwykle dolegliwa sankcja, zwłaszcza że do momentu wejścia w życie nowelizacji z 2014 r.⁴⁸ Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego był związany negatywnym wynikiem oceny kierunku kształcenia i mógł jedynie zdecydować, czy dane uprawnienie zawiesi, czy cofnie. Właśnie ten mechanizm, a ściślej: jego automatyzm, był między innymi kwestionowany w skardze do Trybunału Konstytucyjnego, którego wyrok i jego konsekwencje będą przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części publikacji.

Istotną kwestią, wartą uwagi przy analizie uchwały Komisji, jest zagadnienie podstaw prawnych, wynikających z Prawa o szkolnictwie wyższym oraz ze statutu. Określały one kryteria, w oparciu o które Komisja dokonywała ocen i formułowała swoje stanowisko.

W przypadku pierwszej grupy wyróżnionych spraw, tj. (1) utworzenia uczelni, (2) uzyskania przez nią uprawnienia do kształcenia, (3) odzyskania zawieszono uprawnienia oraz (4) utworzenia uczelni lub filii przez uczelnię zagraniczną, kwestia warunków, na podstawie których Komisja przeprowadzała ocenę wniosku uczelni, wydaje się dosyć klarowna. Praktycznie od początku istnienia Polskiej Komisji Akredytacyjnej wszelkie wymagania dotyczące prowadzenia studiów zawarte były w rozporządzeniach będących aktami prawa powszechnie obowiązującego⁴⁹. Przepisy rozporządzenia stanowiły zatem dla

⁴⁸ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

⁴⁹ W latach 2001–2018 wydano w tym zakresie kolejno siedem rozporządzeń: (1) Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie warunków, jakim powinna odpowiadać uczelnia, aby utworzyć i prowadzić kierunek studiów oraz nazw kierunków studiów (Dz.U. Nr 71, poz. 736), (2) Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 28 marca 2002 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać uczelnia, aby utworzyć i prowadzić kierunek studiów, oraz nazw kierunków studiów (Dz.U. Nr 55, poz. 480 ze zm.), (3) Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie nazw kierunków studiów (Dz.U. Nr 121, poz. 838 ze zm.), (4) Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie

Komisji wyczerpującą podstawę do oceny wniosku uczelni w sprawie wydania decyzji zarówno w kwestii uzyskania uprawnienia do kształcenia, jak i odzyskania zawieszzonego uprawnienia⁵⁰. W tym przypadku Komisja zobowiązana była zweryfikować, czy wniosek uczelni zawierał wszystkie elementy określone w rozporządzeniu. Stopień wypełnienia tych wymagań przekładał się bezpośrednio na treść uchwały, w której mogła być sformułowana opinia pozytywna bądź negatywna.

Natomiast w drugim obszarze działalności PKA, tj. ocenie jakości kształcenia, kwestia warunków i kryteriów, według których Komisja miała formułować swoje wnioski, przedstawiała się zgoła inaczej. Otóż przede wszystkim należy zauważyć, że zgodnie § 4 ust. 8 analizowanego powyżej statutu PKA z 2015 r.⁵¹ członkowie Komisji oraz eksperci formułowali swoje opinie i oceny według przyjętych przez Komisję kryteriów i warunków przyznawania ocen, stanowiącymi załączniki nr 1–3 do Statutu. Załączniki nr 1 i 2 zawierały szczegółowe kryteria oceny, a nr 3 precyzował warunki przyznawania ocen poprzez określenie procentowych progów dla czterostopniowej skali ocen.

Upoważnienie do uregulowania w statucie Polskiej Komisji Akredytacyjnej szczegółowych kryteriów dokonywania ocen pojawiło się

muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz.U. Nr 144, poz. 1048 ze zm.), (5) 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 oraz z 2014 r. poz. 131), (6) Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 października 2014 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz.U. poz. 1370) oraz (7) Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2016 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz.U. poz. 1596).

⁵⁰ Jeśli chodzi o pozostałe kompetencje Komisji, w których przedstawiała ona swoją opinię, w przypadku utworzenia uczelni wniosek obejmował również uzyskanie uprawnienia do kształcenia, którego ocena była taka sama, jak w przypadku wniosku uczelni już istniejącej. Z kolei warunki oceny przez PKA wniosku uczelni zagranicznej o utworzenie uczelni lub filii zawarte były jedynie w art. 85 ust. 5–7 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

⁵¹ Zob. Uchwała Nr 1/2015 Polskiej Komisji Akredytacyjnej z 23 lutego 2015 r. w sprawie statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej..., op. cit.

jednak dopiero w nowelizacji z 2011 r.⁵² i od tego czasu ogólne kryteria oceny jakości zaczęły być określane w rozporządzeniach⁵³, a kryteria szczegółowe doprecyzowywane w załącznikach do statutu⁵⁴. Wprowadzenie takiego rozwiązania spowodowane było kontrowersjami, jakie wywoływało wcześniejsze rozwiązanie, a mianowicie stosowanie przez Komisję wypracowanych przez nią, uniwersalnych wytycznych dla uczelni, dostępnych na stronie internetowej. Wątpliwości w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim charakteru prawnego tych wytycznych, ponieważ w ich wypracowywaniu przez Komisję dopatrywano się elementów stanowienia prawa. Zagadnieniem tym zajmowały się również sądy administracyjne, które uznawały, że wypracowywanie i upublicznianie przez PKA stanowisk i wytycznych nie jest aktem stanowienia prawa. Wytyczne te odnosiły się bowiem do członków Komisji, stanowiąc dla nich wskazówkę przy sporządzaniu sprawozdań, a ich upublicznienie było jedynie ułatwieniem dla uczelni⁵⁵.

W tym kontekście umieszczenie szczegółowych kryteriów oceny w załączniku do statutu PKA należałoby odczytywać z jednej strony jako pewien krok w kierunku próby ich usystematyzowania, a z drugiej jako zwiększenie roli Komisji, ponieważ formalnie powierzono jej kompetencję do określania kryteriów, według których będzie przeprowadzała ona ocenę jakości kształcenia. Wydaje się, że tego typu wątpliwości podzielał również Trybunał Konstytucyjny⁵⁶, który nie odniósł

⁵² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

⁵³ W latach 2001–2018 wydano w tym obszarze trzy rozporządzenia: Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie warunków oceny programowej i oceny instytucjonalnej (Dz.U. Nr 207, poz. 1232), (2) Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 października 2014 r. w sprawie podstawowych kryteriów i zakresu oceny programowej oraz oceny instytucjonalnej (Dz.U. poz. 1356) oraz (3) Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o z dnia 20 września 2016 r. w sprawie ogólnych kryteriów oceny programowej (Dz.U. poz. 1529).

⁵⁴ Zob. Statuty Polskiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 10 listopada 2011 r. oraz 23 lutego 2015 r., Archiwum Akt Nowych w Warszawie.

⁵⁵ Zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Wa1530/09, SIP Lex nr 600030, wyrok NSA z 15 października 2010 r., sygn. akt I OSK 994/10, SIP Lex nr 745409 oraz wyrok WSA w Warszawie z 27 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 47/11, SIP Lex nr 1132530.

⁵⁶ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

się z aprobatą do tego rozwiązania, dostrzegając wprawdzie zmianę w stosunku do wcześniejszej praktyki, ale jednocześnie stwierdził, że i tak budzi to wątpliwości wynikające z konstytucyjnie określonego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego⁵⁷.

Z powyższych rozważań wynika, że drugi z wyróżnionych obszarów działalności Komisji, polegający na przeprowadzaniu oceny jakości kształcenia, budził znacznie więcej wątpliwości niż obszar pierwszy, związany z wydawaniem opinii w sprawie utworzenia uczelni, przyznania jej uprawnień do prowadzenia studiów, przywrócenia zawieszonego uprawnienia oraz utworzenia przez uczelnię zagraniczną uczelni lub filii z siedzibą na obszarze RP.

Różnicę w postrzeganiu tych dwóch obszarów działalności PKA wyraźnie dostrzegał A. Jamiołkowski, jej pierwszy przewodniczący. Już po roku działalności Komisji stwierdził, że w zakresie wniosków o tworzenie nowych jednostek pełniła ona funkcję ciała doradczego ministra, natomiast w odniesieniu do oceny jakości kształcenia była ciałem decyzyjnym⁵⁸.

Jak dalej zostanie wykazane, wydawanie przez Komisję uchwał zawierających wyniki oceny programowej było również nieporównywalnie częściej kwestionowane przed sądami administracyjnymi. W efekcie doprowadziło to do wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku, odnoszącego się również do ustroju PKA⁵⁹.

2. Uchwała Polskiej Komisji Akredytacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych

W roku 2001, gdy powołano PKA, nie było oczywiste, czy stosowane przez nią procedury wyjęte są spod działania reguł kodeksu postępowania administracyjnego⁶⁰. Początkowo sądy administracyjne nie miały pewności, jak odnieść się do skargi na uchwałę PKA. Dowodem jest tu wyrok WSA w Warszawie z 3 marca 2006 r.⁶¹, który uchylił uchwałę

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ A. Jamiołkowski, *Jakość...*, op. cit..

⁵⁹ A. Bednarczyk-Płachta, *Status...*, op. cit., s. 206 i nast.

⁶⁰ P. Orzeszko, ..., op. cit., s. 116 i nast.

⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z 3 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 808/05, SIP LEX nr 204780.

PKA, uznając ją za akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt. 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶².

W powyższej sprawie skarga została wniesiona przez uczelnię i dotyczyła uchwały PKA, utrzymującej w mocy uchwałę formułującą warunkową ocenę jakości kształcenia na prowadzonym kierunku studiów. W skardze podniesiono fakt podjęcia uchwały z naruszeniem prawa oraz oparcie jej rozstrzygnięcia na wadliwych ustaleniach⁶³.

W odpowiedzi na skargę PKA uznała ją za niedopuszczalną z uwagi na fakt, iż ocena jakości kształcenia należy do wyłącznej właściwości Komisji, a toczące się w tej sprawie postępowanie przed PKA nie jest postępowaniem administracyjnym, ale postępowaniem odrębnym, uregulowanym w całości w obowiązującej wówczas ustawie o szkolnictwie wyższym⁶⁴ oraz statucie PKA, uchwalonym na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy o szkolnictwie wyższym. Ponadto PKA wskazywała, że przepisy tej ustawy przewidywały środek odwoławczy, przysługujący uczelni niezadowolonej z ustalonej oceny w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a także określały termin jego wnoszenia i rozpatrzenia przez Komisję⁶⁵.

WSA w Warszawie w pierwszej kolejności zajął się zatem kwestią dopuszczalności skargi na uchwałę Komisji w przedmiocie oceny jakości kształcenia i nie zgodził się ze stanowiskiem PKA o niedopuszczalności drogi sądowo-administracyjnej w sprawie rozstrzygniętej zaskarżoną uchwałą. WSA stwierdził bowiem, że fakt, iż ocena jakości kształcenia należy do wyłącznej właściwości PKA, która działa w trybie odrębnym od uregulowanego w kodeksie postępowania administracyjnego⁶⁶, nie wyłącza kognicji sądu administracyjnego. Przede wszystkim dlatego, że ustrój i zadania Komisji zostały uregulowane w ustawie⁶⁷,

⁶² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.).

⁶³ Wyrok WSA w Warszawie z 3 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 808/05, SIP LEX nr 204780.

⁶⁴ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385).

⁶⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 3 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 808/05, SIP LEX nr 204780.

⁶⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.).

⁶⁷ Dział II „Nadzór nad uczelniami i przedstawicielstwo szkolnictwa wyższego” w ustawie z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385).

która wyposaża PKA w kompetencje do dokonywania oceny kształcenia na danym kierunku studiów oraz przestrzegania przez uczelnię warunków prowadzenia studiów i przedstawiania ministrowi wniosków w tych sprawach⁶⁸. Zdaniem WSA wpływa to na usytuowanie Komisji w systemie organów państwa właściwych w sprawach dotyczących uprawnień i obowiązków uczelni⁶⁹.

WSA zauważył ponadto, że tryb działania Komisji i sposób wyrażania ocen również jest regulowany przez przepisy ustawy⁷⁰ oraz postanowienia statutu⁷¹, uchwalonego przez Komisję na podstawie upoważnienia zawartego w tejże ustawie⁷². O ile zatem jest to postępowanie odrębne, w którym PKA posiada wyłączną kompetencję do dokonywania oceny jakości kształcenia, o tyle z faktu tego nie można wywieść przekonania, że tryb weryfikacji uchwał podejmowanych w sprawach jakości kształcenia ogranicza się jedynie do autokontroli sprawowanej przez Komisję poprzez ponowne rozpatrzenie sprawy⁷³. Uchwała Komisji dotyczy bowiem sfery praw i obowiązków uczelni, a uchwała przyznająca ocenę warunkową zawiera w sobie element władczego i jednostronnego ustalenia sytuacji faktycznej i prawnej, ponieważ zawiera ustalenie uchybień wymagających usunięcia przez uczelnię⁷⁴. Jest to spowodowane sytuacją, w której z jednej strony podjęcie uchwały poprzedzają określone czynności, których rodzaj i tryb jest regulowany w ustawie bądź w statucie, a z drugiej, w czynnościach tych uczelnia uczestniczy na prawach strony i korzysta z konkretnych

⁶⁸ Art. 38 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385).

⁶⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 3 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 808/05, SIP LEX nr 204780.

⁷⁰ Art. 42 ust. 1–3 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385).

⁷¹ Statut PKA stanowiący załącznik do uchwały Nr 1/2004 Państwowej Komisji Akredytacyjnej z dnia 23 września 2004 r. w sprawie statutu Państwowej Komisji Akredytacyjnej, Archiwum Akt Nowych w Warszawie.

⁷² Art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385).

⁷³ Ibidem, art. 42 ust. 2.

⁷⁴ Zob. § 18 ust. 1 statutu PKA stanowiącego załącznik do uchwały Nr 1/2004 Państwowej Komisji Akredytacyjnej z dnia 23 września 2004 r. w sprawie statutu Państwowej Komisji Akredytacyjnej, Archiwum Akt Nowych w Warszawie.

gwarancji procesowych, przewidzianych w ustawie bądź w statucie⁷⁵. Zdaniem WSA istnieją podstawy do przyjęcia, że podejmowane przez Komisję akty podlegają kontroli przez sąd administracyjny, ale – co również podkreślił WSA – w ramach tej kontroli sąd bada, czy czynności organu mają podstawę w przepisach prawa materialnego i procesowego, a także czy dokonana czynność jest zgodna z przepisami. Elementy te w opinii WSA powodują, że mamy do czynienia z aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi⁷⁶.

Analizując dopuszczalność wniesienia skargi na uchwałę PKA, WSA zwrócił również uwagę na bardzo skąpą regulację ustawową odnoszącą się do sfery działań nadzorczych nad uczelniami, jaką jest ocena jakości kształcenia. Powoduje to po stronie uczelni brak możliwości skutecznego kwestionowania tych działań i dlatego, jak podkreślił WSA, ograniczenie kontroli legalności działań organu do ponownego rozpatrzenia sprawy przez ten sam organ, pozostawałoby w kolizji z zasadą demokratycznego państwa prawnego, w której mieści się prawo do sądowej weryfikacji aktów organów władzy publicznej, postrzeganej jako jeden z niezbędnych środków pogłębiania zaufania do państwa⁷⁷.

Jeśli natomiast chodzi o ocenę zaskarżonych uchwał, WSA powołując się na swoje wcześniejsze ustalenie, że ocena jakości kształcenia należy do wyłącznej kompetencji Komisji, stwierdził, iż przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie może być jedynie kwestia, dochowania przez PKA wymagań stawianych przez ustawę i uchwalonego na jej podstawie statutu⁷⁸. W toku analizy postępowania przed

⁷⁵ Chodzi tu m.in. o przewidzianą w § 18 ust.1 statutu PKA z dnia 23 września 2004 r., możliwość zgłaszania uwag do raportu zespołu oceniającego oraz prawo wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przewidzianego w art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385).

⁷⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 3 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 808/05 SIP LEX nr 204780.

⁷⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 3 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 808/05, SIP LEX nr 204780.

⁷⁸ WSA powołał się w tym miejscu na art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.), który stanowi że sąd administracyjny sprawuje w zakresie swojej właściwości kontrolę

PKA, prowadzącego do podjęcia uchwał, WSA zakwestionował ich poprawność, wskazując na brak wyraźnego określenia uchybień stwierdzonych w postępowaniu oceniającym⁷⁹, brak prawidłowego uzasadnienia oraz pominięcie stanowiska uczelni⁸⁰. Dodatkowo, WSA podkreślił, że, rozpatrując sprawę w wyniku wniosku o ponowne jej rozpoznanie, organ powinien zrobić to w pełnym zakresie wraz z zarzutami strony podniesionymi we wniosku. Brak takich działań powoduje, że zarzut arbitralnego działania organu jest całkowicie uzasadniony. Rozstrzygnięcie Komisji w przedmiocie oceny jakości kształcenia jest bowiem wynikiem rozpatrzenia materiału dowodowego zebranego w toku postępowania oceniającego, tak więc Prezydium Komisji, zdaniem WSA, działa tu jak organ administracji publicznej, którego zadaniem jest dokonanie niezbędnych ustaleń w zakresie stanu faktycznego, a następnie ocena zebranego materiału dokumentacyjnego⁸¹. W efekcie wobec powyżej przedstawionych braków i uchybień, które w przekonaniu WSA mogły mieć wpływ na wynik

działalności administracji publicznej pod względem zgodności z przepisami prawa. W ramach sprawowanej kontroli sąd dokonuje oceny, czy organ administracji przy rozpoznawaniu sprawy nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Natomiast zgodnie z art. 134 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi.

⁷⁹ Wymóg taki przewidywał § 18 ust. 1 statutu PKA z 23 września 2004 r. i zdaniem WSA nawet zamieszczenie wzmianki w uchwale o zawarciu zaleceń w uzasadnieniu będącym załącznikiem do uchwały nie czyni zadość temu wymaganiu, gdyż uzasadnienie ma na celu wyjaśnienie zasadności podjętego rozstrzygnięcia i nie ma w nim miejsca na treści będące wyrazem woli organu. Zob. wyrok WSA w Warszawie z 3 marca 2006r., sygn. akt I SA/Wa 808/05, LEX nr 204780.

⁸⁰ WSA zwrócił uwagę, że jedynie wobec braku minimum kadrowego wyjaśniono racje, jakimi kierował się organ, natomiast nie podano żadnej argumentacji wobec zarzutu niskiego poziomu prac dyplomowych i braków w wyposażeniu biblioteki, co stanowiło naruszenie § 17 ust. 1 pkt 3 statutu PKA z 23 września 2004 r. Natomiast całkowite pominięcie stanowiska strony zgłoszonego do raportu zespołu oceniającego stało zdaniem WSA w sprzeczności z zasadą pogłębiania zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji RP), jak również z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) konieczną w działaniu organów państwa. Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2006r., I SA/Wa 808/05, SIP LEX nr 204780.

⁸¹ Wyrok WSA w Warszawie z 3 marca 2006r., sygn. akt I SA/Wa 808/05, SIP LEX nr 204780.

sprawy, sąd uchylił obie uchwały i stwierdził, że nie podlegają one wykonaniu⁸².

Treść powyższego wyroku zasługuje na odnotowanie, ponieważ jest to jeden z nielicznych tak obszernych głosów judykatury, próbujących w sposób niezwykle praktyczny wyjść naprzeciw niejasnemu statusowi ustrojowemu PKA. Wydaje się, że WSA dostrzegł złożoność tego problemu i próbował oceniać go z różnych punktów widzenia, w tym od strony gwarancji praw uczelni. Kolejne orzeczenia sądów administracyjnych rzadko kiedy będą w ogóle dostrzegać tę perspektywę, koncentrując się głównie na formalnych aspektach systemu prawnego.

Przedstawiona powyżej argumentacja WSA została jednak całkowicie zanegowana przez NSA, który orzeczeniem z dnia 7 lutego 2007 r.⁸³ uchylił wyrok WSA i przekazał go do ponownego rozpatrzenia. Uzasadniając swoją decyzję, NSA w sposób dosyć lakoniczny wyjaśnił, że z umiejscowienia w Dziale II ustawy o szkolnictwie wyższym⁸⁴ przepisów regulujących działalność PKA nie można wywnioskować, że Komisja jest jednym z organów państwowych, mających kompetencje w kwestiach dotyczących uprawnień i obowiązków uczelni. Dział II ustawy o szkolnictwie wyższym⁸⁵ zawiera bowiem rozdziały, z których tylko 1 i 1a dotyczą nadzoru, podczas gdy 3 dotyczy Komisji, a rozdział 2 Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego. Jak zatem podkreślił NSA, Komisja nie jest ani organem sprawującym nadzór nad uczelniami, ani organem państwowym, nie ma więc publicznoprawnego statusu⁸⁶.

Jak dalej stwierdził NSA, Komisja jedynie przedstawia Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego opinie i wnioski, w tym również

⁸² Na marginesie rozważań WSA zauważył, że przebieg postępowania przed PKA i jego wyniki nie zostały prawidłowo udokumentowane, ponieważ protokoły z posiedzeń Prezydium Komisji nie zawierały istotnych informacji, np.: kto zabierał głos i jakie kwestie były dyskutowane, w jaki sposób odniesiono się do uwag uczelni oraz z jakich powodów przyjęto takie a nie inne ostateczne rozstrzygnięcie. Zdaniem WSA uniemożliwiało to chociażby zbadanie spełnienia wymogu określonego w § 10 statutu PKA, czyli obecności co najmniej połowy członków prezydium. Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2006r., I SA/Wa 808/05, SIP LEX nr 204780.

⁸³ Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2007 r., I OSK 1177/06, SIP LEX nr 362469.

⁸⁴ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385).

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Wyrok NSA z 7 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 1177/06, SIP LEX nr 362469.

te, które dotyczą oceny jakości kształcenia i to minister, sprawujący nadzór nad uczelniami, w przypadku negatywnej oceny jakości kształcenia, ma kompetencję do tego, by ukształtować sytuację prawną uczelni, tzn. zawiesić lub cofnąć uprawnienie do prowadzenia studiów. W efekcie, jak zauważył NSA, samo dokonanie oceny kształcenia przez Komisję nie powoduje żadnych skutków prawnych. Natomiast ocena ta będzie miała wpływ na sytuację prawną uczelni wtedy, kiedy stanie się ona podstawą rozstrzygnięcia ministra, wydanego w prowadzonym przez niego postępowaniu administracyjnym. Według NSA należy więc przyjąć, że postępowanie przed PKA nie jest postępowaniem administracyjnym, a uczelnia nie ma statusu strony w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego⁸⁷. Podsumowując, NSA zdecydowanie opowiedział się za poglądem, według którego uchwała Komisji nie stanowi innego aktu lub czynności w zakresie administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸⁸, ponieważ Komisja nie jest organem administracji publicznej, a jej uchwały nie dotyczą uprawnień i obowiązków uczelni⁸⁹.

Orzeczenie to zdecydowanie zaważyło na dalszej linii orzeczniczej i właściwie od tego momentu sądy administracyjne bardzo zgodnie stwierdzają brak swojej właściwości do badania uchwał wydawanych przez prezydium PKA, konsekwentnie dowodząc, że Komisja nie jest organem państwowym i nie dysponuje władztwem publicznym, a postępowanie przed Komisją nie jest postępowaniem administracyjnym, w wyniku którego dochodzi do konkretyzacji stosunku administracyjno-prawnego. Takie stanowisko zostało wyrażone m.in. w postanowieniu WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2008 r.⁹⁰ oraz postanowieniu NSA z 10 października 2008 r.⁹¹ W niemalże takim samym tonie, nawiązującym wprost do wyroku NSA z 7 lutego 2007 r.,

⁸⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.).

⁸⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.).

⁸⁹ Wyrok NSA z 7 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 1177/06, SIP LEX nr 362469.

⁹⁰ Postanowienie WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 435/08, SIP Lex nr 1039267.

⁹¹ Postanowienie NSA z 10 października 2008 r., sygn. akt I OSK 1040/08, SIP LEX nr 513997.

sądy wypowiadały się m.in. w postanowieniu WSA w Warszawie z 30 maja 2007 r.⁹², postanowieniu NSA z 26 września 2007 r.⁹³, postanowieniu NSA z 22 czerwca 2009 r.⁹⁴ oraz w dwóch postanowieniach WSA w Warszawie z 30 września 2010 r.⁹⁵ We wszystkich wymienionych orzeczeniach sądy konsekwentnie odrzucały skargi na uchwały Komisji z negatywną oceną jakości kształcenia, w całości powołując się na argumentację zawartą w wyroku NSA z 7 lutego 2007 r. w zakresie niepodlegania uchwał Komisji jurysdykcji administracyjnej i niemożności ich oceniania przez sąd administracyjny. Szczególnie dobitnie takie stanowisko zostało wyrażone w postanowieniu NSA z 22 czerwca 2009 r., w którym podkreślono, że „zgodnie z przepisami ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, organem sprawującym nadzór nad uczelniami jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. W związku z powyższym, PKA nie jest ani organem nadzoru nad uczelniami, ani nawet organem państwowym, nie ma więc publicznoprawnego statusu. Komisja nie jest też właściwa w sprawach dotyczących uprawnień i właściwości uczelni”. Ponadto Komisja „nie została wyposażona w kompetencje do stosowania środków wobec podmiotów objętych zakresem jej działania lub podejmowania wobec nich rozstrzygnięć o charakterze władczym. Nie jest więc organem nadzoru nad uczelniami ani organem administracji publicznej, gdyż szczegółowy tryb postępowania przed Komisją nie został uregulowany w drodze aktu o charakterze powszechnie obowiązującym, a w statucie Komisji, zatem jej działalność nie jest objęta właściwością sądów administracyjnych”. Zdaniem NSA, jednolite orzecznictwo, uznające, że postępowanie prowadzone przed PKA jest postępowaniem odrębnym, do którego nie mają zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, oraz brak rozstrzygnięcia w uchwałach PKA o konsekwencjach prawnych, dotyczących uczelni, w której dokonana została ocena kształcenia, wykluczają możliwość zakwalifikowania ich

⁹² Postanowienie WSA w Warszawie z 30 maja 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 645/07, SIP Lex nr 347789.

⁹³ Postanowienie NSA z 26 września 2007 r., sygn. akt I OSK 1342/07, SIP Legalis nr 677427.

⁹⁴ Postanowienie NSA z 22 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 699/09, SIP LEX nr 563295.

⁹⁵ Postanowienia WSA w Warszawie z 30 września 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1837/10, SIP Legalis nr 676316 oraz sygn. akt. I SA/Wa 1838, SIP Legalis nr 676316.

jako aktu administracyjnego lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹⁶.

Skoro zaskarżenie uchwał Komisji przed sądem administracyjnym okazało się formalnie niemożliwe, uczelnie zaczęły wnosić skargi na decyzje Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które przecież zawierały treść uchwał PKA. W przeważającej części decyzje te były konsekwencją wydania przez Komisję negatywnych ocen jakości kształcenia, a co za tym idzie wiązały się z koniecznością zastosowania przez ministra jednej z dwóch sankcji w postaci zawieszenia lub cofnięcia uprawnień⁹⁷.

Rozpatrując skargi na decyzje ministra, sądy przede wszystkim zadawały sobie pytanie, czy w związku z uchwałami PKA Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest uprawniony do własnej oceny prawidłowości ustaleń i kryteriów oceny dokonanej przez PKA. W wyroku WSA w Warszawie z 10 października 2011 r.⁹⁸ oraz wyroku NSA z 11 kwietnia 2012 r.⁹⁹ stwierdzono, że, skoro po wydaniu przez PKA negatywnej oceny jakości kształcenia minister jest zobowiązany cofnąć lub zawiesić uprawnienie do prowadzenia studiów, może on oceniać stwierdzone przez PKA uchybienia jedynie w kontekście wyboru jednej z dwóch sankcji, ale nie może dokonywać własnej oceny w odniesieniu do kwestii objętych uchwałą Komisji. Oba sądy przytoczyły treść niepublikowanego wyroku NSA z 15 października 2003 r.¹⁰⁰, w którym zauważono, że „negatywna ocena kształcenia prowadzi do wszczęcia przez ministra postępowania, którego przedmiotem nie jest ta ocena, lecz uprawnienie uczelni. Ocena kształcenia należy wyłącznie do PKA, działającej w odrębnym trybie, w którym uczelni przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”.

⁹⁶ Postanowienie NSA z 22 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 699/09, SIP LEX nr 563295.

⁹⁷ Do momentu wejścia w życie w dniu 1 października 2014 r., ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198) Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego po otrzymaniu uchwały Polskiej Komisji Akredytacyjnej, zawierającej negatywną ocenę jakości kształcenia, był zobowiązany do zawieszenia lub cofnięcia uprawnienia do prowadzenia kierunku, na którym ta jakość kształcenia została oceniona negatywnie.

⁹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 10 października 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 390/11, SIP Legalis nr 391335.

⁹⁹ Wyrok NSA z 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 133/12, SIP Lex nr 1260089.

¹⁰⁰ Wyrok NSA z 15 października 2003 r., sygn. akt I SA 989/03 niepubl.

Konsekwencją powyższego stanowiska NSA z 15 października 2003 r. było przyjęcie, że skoro Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie ma możliwości dokonywania merytorycznej oceny uchwały Komisji, również sądy administracyjne, kontrolując legalność decyzji ministra, nie mogą badać merytorycznych aspektów oceny jakości kształcenia, ponieważ ocena ta jest zastrzeżona do kompetencji PKA, składającej się z ekspertów posiadających wymaganą wiedzę i doświadczenie. Taka argumentacja została zaprezentowana m.in. w wyrokach WSA w Warszawie z 23 czerwca 2010 r.¹⁰¹ i 2 lutego 2011 r.¹⁰² oraz wyrokach NSA z 29 grudnia 2010 r.¹⁰³ i 5 października 2011 r.¹⁰⁴, w których podkreślano, że „fakt odstąpienia przez Sąd I instancji od oceny stanowiska ministra w odniesieniu do zagadnień merytorycznych przedmiotowego wniosku uczelni, wymagających fachowej i specjalistycznej wiedzy, nie stanowi (...) naruszenia przepisów procesowych (...). Ocena Szkoły w tym zakresie ma charakter merytoryczny, a zatem pozostaje poza zakresem kontroli sądu administracyjnego, która sprawowana jest pod względem zgodności z prawem”¹⁰⁵. Bardzo podobną argumentację prezentują również wyroki NSA z 13 października 2011 r.¹⁰⁶, a także przytoczone już powyżej z 5 października 2011 r.¹⁰⁷ i 11 kwietnia 2012 r.¹⁰⁸, jak również wyroki WSA w Warszawie z 26 listopada 2007 r.¹⁰⁹, 9 marca 2011 r.¹¹⁰, 20 czerwca 2011 r.¹¹¹ oraz 7 maja 2012 r.¹¹²

¹⁰¹ Wyrok WSA w Warszawie z 23 czerwca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 526/10, SIP Legalis nr 252934.

¹⁰² Wyrok WSA w Warszawie z 2 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 2385/11, SIP Legalis nr 531908.

¹⁰³ Wyrok NSA z 29 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1807/10, SIP Legalis nr 304855.

¹⁰⁴ Wyrok NSA z 5 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1216/11, SIP Lex nr 1149134.

¹⁰⁵ Wyrok NSA z 29 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1807/10, SIP Legalis nr 304855.

¹⁰⁶ Wyrok NSA z 13 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1273/11, SIP Lex nr 1069583.

¹⁰⁷ Wyrok NSA z 5 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1216/11, SIP Lex nr 1149134.

¹⁰⁸ Wyrok NSA z 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 133/12, SIP Lex nr 1260089.

¹⁰⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 959/07, SIP Lex nr 424549.

¹¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 50/11, SIP Lex nr 993993.

¹¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 20 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 284/10, SIP Lex nr 1086858.

¹¹² Wyrok WSA w Warszawie z 7 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 2691/11, SIP Legalis nr 540024.

Skoro jednak, jak stwierdzono powyżej, sądowa kontrola decyzji ministra sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, nic nie stoi na przeszkodzie, aby takie samo podejście zastosować wobec uchwał Komisji, na podstawie której minister wydaje swoje rozstrzygnięcia. Bardzo precyzyjnie wyjaśnił to WSA w wyroku z 9 marca 2011 r.¹¹³, w którym stwierdził, że „Elementem koniecznym stanu faktycznego, od zaistnienia którego uzależniony jest przedmiotowy obowiązek spoczywający na właściwym ministrze, jest otrzymanie od PKA negatywnej oceny kształcenia na danym kierunku studiów. Ocena ta, aby wywołać omawiany skutek, musi więc być dokonana w sposób skuteczny. Winna pochodzić od właściwego organu, jak również winna być dokonana w oparciu o właściwie (tj. zgodny z ustawą) zebrany materiał dowodowy. Tylko bowiem taka ocena, która została dokonana w trybie oznaczonym w omawianej ustawie, zasługuje na miano *oceny*, o jakiej mowa w art. 11 ust. 6 przedmiotowej ustawy. *A contrario*, oceny dokonywane przez niewłaściwy organ, lub też w oparciu o dowody zgromadzone przez niewłaściwe, lub niewłaściwie obsadzone podmioty nie mogą być w sposób skuteczny traktowane jako ocena, która nakłada na ministra obowiązek cofnięcia lub zawieszenia uprawnień uczelni do kształcenia na danym kierunku studiów”. WSA uznał zatem, że minister może i powinien badać uchwałę Komisji pod względem formalnym, a w przypadku stwierdzenia nieścisłości w tym zakresie nie może podejmować na jej podstawie żadnych rozstrzygnięć. W efekcie w powyższej sprawie WSA uchylił decyzję Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, zawieszającą uprawnienia do kształcenia, ponieważ stwierdził, że uchwała PKA jest obarczona wadami formalnymi. Dla jasności należy dodać, że, badając tę samą sprawę na skutek kasacji, NSA uchylił orzeczenie WSA, nie negując wprawdzie całości wywodów, a jedynie dopatrując się błędu WSA w odróżnieniu Zespołu od zespołu oceniającego¹¹⁴.

Podobna sytuacja miała miejsce w przytaczanych już wyrokach WSA w Warszawie z 26 listopada 2007 r.¹¹⁵, 15 kwietnia

¹¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 50/11, SIP Lex nr 993993.

¹¹⁴ Wyrok NSA z 29 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1110/11, SIP Lex nr 1149113.

¹¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 959/07, SIP Lex nr 424549.

2011 r.¹¹⁶, 16 maja 2011 r.¹¹⁷ oraz 20 czerwca 2011 r.¹¹⁸, w których WSA uchylił decyzje Ministra Nauki i Szkolnictwa w przedmiocie zawieszenia lub cofnięcia uprawnień. Powodem takich decyzji było stwierdzenie istotnych błędów formalnych, polegających m. in. na wadliwym sporządzeniu sprawozdania Zespołu oraz protokołu z posiedzenia prezydium, a także na nieprawidłowym podjęciu uchwały.

Podsumowując tę część rozważań, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na bardzo niejasny status PKA, jaki początkowo wyłaniał się z rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Dopiero konsekwentne orzecznictwo, głównie NSA, ostatecznie ukształtowało praktykę¹¹⁹, zgodnie z którą sądy administracyjne uznawały brak swojej kognicji do badania uchwał Komisji oraz, pod względem merytorycznym, decyzji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Jedynie od strony proceduralnej i kompetencyjnej kontrola była dopuszczalna, ale tylko w odniesieniu do rozstrzygnięć ministra. Wydaje się jednak, że takie rozwiązanie nie do końca spełniało oczekiwania uczelni poddających się ocenie kształcenia, co zdecydowanie było jedną z przyczyn wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego.

3. Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego na charakter uchwały Polskiej Komisji Akredytacyjnej

Jak już wspomniano, w skardze z dnia 6 października 2010 r. wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego przez uczelnię, zakwestionowano zgodność z Konstytucją RP kilku przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym¹²⁰, regulujących procedurę podejmowania przez Polską Komisję

¹¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 188/11, SIP Legalis nr 328531.

¹¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 16 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 19/11, SIP Lex nr 993893.

¹¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 20 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 284/11, SIP Lex nr 1086858.

¹¹⁹ P. Orzeszko, op. cit., s. 116 i nast.

¹²⁰ Prawo o szkolnictwie wyższym w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie w dniu 1 października 2011 r., ustawy z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

Akredytacyjną uchwał zawierających ocenę jakości kształcenia oraz mechanizm polegający na związaniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wynikami tych uchwał¹²¹. Ostatecznie Trybunał rozpatrzył niezgodność tylko jednego przepisu, a mianowicie art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym¹²², zgodnie z którym wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, złożony przez stronę niezadowoloną z uchwały Komisji, był rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu Zespołu i prezydium Komisji w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia otrzymania wniosku¹²³.

Po złożeniu skargi, a przed wydaniem wyroku nastąpiła jednak zmiana przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym, która weszła w życie 1 października 2011 r.¹²⁴ Z tego powodu Trybunał powziął poważne wątpliwości, co do stanu prawnego, według którego powinien oceniać zasadność skargi. Rozważając tę kwestię, Trybunał przeanalizował zakres nowelizacji i stwierdził, że treść zaskarżonego art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym nie uległa zmianie, a nowelizacja objęła inne przepisy, które jednak stanowiły podstawę mechanizmu opisanego w zaskarżonym artykule.

Z uwagi na powyższe uwarunkowania, Trybunał uznał, że skarga powinna podlegać rozpatrzeniu w oparciu o stan prawny obowiązujący do dnia 30 września 2011 r., czyli do momentu wejścia w życie nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym z 2011 r.¹²⁵

Trybunał zwrócił również uwagę, że pomimo zmian przepisów funkcjonujących w otoczeniu zaskarżonego art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym¹²⁶, zmiana ta jednak nie prowadziła do innej

¹²¹ Skarga konstytucyjna z dnia 6 października 2010 r., op. cit.

¹²² Prawo o szkolnictwie wyższym w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie w dniu 1 października 2011 r., ustawy z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

¹²³ Szerzej zagadnienie analizowane było w poprzednim rozdziale.

¹²⁴ Ustawa z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

¹²⁵ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

¹²⁶ Prawo o szkolnictwie wyższym w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie w dniu 1 października 2011 r., ustawy z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie

interpretacji tego przepisu niż ta, która ukształtowała się jeszcze przed nowelizacją z 2011 r.¹²⁷ Mechanizm, w który został wpisany zaskarżony przepis, nie uległ bowiem zmianie. Jak dalej zauważył Trybunał, Komisja nadal była podmiotem dokonującym oceny jakości kształcenia, a sporządzenie przez nią negatywnej oceny nadal zobowiązywało ministra do zawieszenia lub cofnięcia uprawnień ocenianej uczelni. Natomiast co istotne, zdaniem Trybunału, przedmiot nowelizacji, czyli m.in. zmiana nazwy Komisji oraz zdefiniowanie jej jako „instytucji działającej niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia”, jak również wzmocnienie statusu PKA oraz włączenie kryteriów dokonywania ocen do statutu PKA, nie mogło zostać ocenione pozytywnie, a wręcz pogłębiało wątpliwości poruszone w skardze. Z tego względu Trybunał przyjął, że pomimo badania art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym w otoczeniu normatywnym sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., poczynione zastrzeżenia pozostały też aktualne na gruncie przepisów obowiązujących także po jej wejściu w życie¹²⁸.

Podstawowym zarzutem, sformułowanym w skardze był brak możliwości skutecznego kwestionowania oceny wyrażonej w uchwale Komisji. Wskazywano, że uchwała mogła być jedynie kwestionowana w ramach wewnętrznej procedury przed PKA. Jeżeli jest negatywna organ nadzoru, czyli Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, był zobligowany do cofnięcia lub zawieszenia uprawnień, co sprawia, że faktycznie decyzję o ograniczeniu praw wydawała Komisja, a minister mógł tylko wybrać rodzaj zastosowanej sankcji, ponieważ Prawo o szkolnictwie wyższym nie przewidywało możliwości wydania takich decyzji w oparciu o inne przesłanki niż ocena Komisji¹²⁹.

Strona podnosiła, że taki wiążący charakter rozstrzygnięć Komisji był przykładem mechanicznego i rygorystycznego uregulowania sytuacji prawnej zobowiązanego oraz zastosowania sankcji administracyjnej niezależnie od przyczyn, które spowodowały ewentualne naruszenie

ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

¹²⁷ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

¹²⁸ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

¹²⁹ Skarga konstytucyjna z dnia 6 października 2010 r., op. cit.

obowiązku prawnego, a nawet niezależnie od tego, czy rozstrzygnięcie PKA miało charakter prawidłowy, czy też nie. Według strony bez znaczenia był fakt, że procedura postępowania uregulowana aktami wewnętrznymi PKA przewidywała tryb ponownego rozpatrzenia sprawy, skoro nie można było wskazać niezależnego podmiotu, który nad takimi rozstrzygnięciami sprawowałby kontrolę. Co więcej, w skardze podkreślono, że przy tak daleko idącym rygoryzmie i braku ustawowych gwarancji dla strony w toku prowadzonego przed PKA postępowania cała procedura postępowania i funkcjonujące w jej ramach normy były tylko fasadą praworządności. Odpowiedzialność skarżącego była bowiem tak skonstruowana, że w istocie był on pozbawiony możliwości egzoneracji. Same zaś rozstrzygnięcia PKA, z uwagi na swój wiążący prawnie charakter i wyłączenie ich z kontroli sądowej, przypominały raczej rozstrzygnięcia sądu kapturowego aniżeli podmiotu usytuowanego w systemie prawnym demokratycznego państwa prawnego¹³⁰.

W skardze stwierdzono również, że w postępowaniu przed PKA nie było uregulowań proceduralnych o charakterze ustawowym. To, że nie stosowano do takiego postępowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności pozbawiało stronę możliwości przeciwdziałania dowolności przy podejmowaniu przez ten podmiot uchwał dotyczących jakości kształcenia. Odnosząc się zaś szczegółowo do art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym, wskazano, że uchwały wydawane na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy podejmowane były przez te same osoby, które wydawały za skarżoną uchwałę¹³¹.

Strona skarżąca wskazywała również, że wśród parametrów, które powinny charakteryzować jednostkę badającą jakość kształcenia, na pierwszy plan wysuwa się jej niezależność. W ocenie skarżącej natomiast PKA pozbawiona była tej cechy, o czym świadczą jej powiązania z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, polegające na możliwości powoływania i odwoływania przez ministra członków PKA oraz jej przewodniczącego i sekretarza. Ponadto budżet Komisji stanowił część budżetu państwa, którego dysponentem jest minister, kontrolujący pod względem finansowym działalność Komisji. Zdaniem strony

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Ibidem.

nie bez znaczenia pozostawał również fakt, że minister miał prawo zlecić PKA kontrolę we wskazanej przez siebie jednostce¹³².

Uczestnicy postępowania zainicjowanego powyższą skargą, tj. Sejm, Prokurator Generalny i Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, nie podzielili argumentów wskazanych w skardze i zgodnie wyrazili stanowisko, co do braku wystarczających podstaw prawnych dla uznania, że art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym był niezgodny z art. 78 Konstytucji RP¹³³.

¹³² Ibidem. Zob. też K. Kiczka, *Działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/63652/17_Kiczka_Karol.pdf (dostęp: 01.05.2020).

¹³³ Prokurator Generalny oraz Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wskazywali na niedopuszczalność złożenia skargi do TK z uwagi na naruszenie wymogów wynikających z art. 78 Konstytucji, tj. brak wyczerpania drogi prawnej. Trybunał, analizując szczegółowo tę kwestię, nie podzielił powyższego stanowiska i, powołując się na wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2011 (sygn. Akt. II SA/Wa 19/11), uznał, że uchwała Komisji w istocie kształtuje sytuację prawną skarżącego, ponieważ jest silnie skorelowana z treścią decyzji ministra wymierzającej jedną z przewidzianych sankcji, a minister, będąc związany uchwałą, nie może uchylić się od obowiązku zastosowania tej sankcji. Trybunał doszedł do wniosku, że skoro przedmiotem oceny jest wyłącznie zarzut naruszenia prawa do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji, a skarżąca złożyła do Komisji jedyny przysługujący jej środek prawny, to tym samym spełniła wymóg wyczerpania drogi prawnej. Ponadto w trakcie rozprawy, zdaniem Trybunału, nie uzyskano wystarczającej odpowiedzi ze strony przedstawicieli Prokuratora Generalnego oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na pytanie, na czym miałyby polegać wyczerpanie drogi prawnej w postaci skargi do WSA i NSA, skoro sądy te konsekwentnie odmawiają merytorycznego badania uchwał Komisji. Zob. Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (BAS-WPTK-3086/12) z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie skargi konstytucyjnej z dnia 6 października 2010 r. o sygn. SK 61/12, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.05.2020); Stanowisko Prokuratora Generalnego (PG VIII TK 124/12) z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie skargi konstytucyjnej z dnia 6 października 2010 r. o sygn. SK 61/12, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.05.2020); Pismo procesowe Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 lipca 2013 r. w sprawie skargi konstytucyjnej z dnia 6 października 2010 r. o sygn. SK 61/12, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.03.2010); Stenogram rozprawy z dnia 25 lipca 2013 r. w sprawie skargi konstytucyjnej o sygn. SK 61/12, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.05.2020) oraz Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

Przystępując do rozpatrywania skargi, Trybunał wyszedł z założenia, że zasadniczym problemem, jaki wyłonił się na jej tle, była w istocie zależność pomiędzy uchwałą PKA, zawierającą negatywną ocenę jakości kształcenia, a rozstrzygnięciem podejmowanym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹³⁴. Zarówno bowiem w momencie składania skargi, jak i wydawania wyroku, obowiązywała regulacja, która w przypadku dokonania negatywnej oceny jakości kształcenia przez Polską Komisję Akredytacyjną nakazywała ministrowi zawiesić albo cofnąć uprawnienie podstawowej jednostce organizacyjnej do prowadzenia studiów na danym kierunku, poziomie i profilu kształcenia¹³⁵.

Trybunał zastrzegł jednak, że przedmiotem oceny zgodności art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym z art. 78 Konstytucji RP była jedynie regulacja zawarta w art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym, określająca sposób rozpatrywania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a nie art. 52 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym, który przewidywał ten rodzaj środka zaskarżenia. Mimo to Trybunał uznał, że art. 53 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym został wpisany w pewną konstrukcję prawną, regulowaną jednak przez inne przepisy ustawy. Z tego względu ocena art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym, stanowiącego przedmiot kontroli, powinna zdaniem Trybunału zostać poprzedzona rekonstrukcją otoczenia normatywnego, w jakim ten przepis funkcjonował¹³⁶.

W tym celu Trybunał najpierw dokonał analizy przebiegu prowadzącego do podjęcia uchwały postępowania przed PKA. Jak stwierdził, uprawnienie do wydawania przez prezydium PKA uchwał wyrażających ocenę jakości kształcenia zostało określone w art. 49 Prawa o szkolnictwie wyższym. Gdy strona niezadowolona z uchwały kierowała do PKA wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, zgodnie

¹³⁴ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

¹³⁵ Art. 11 ust. 6 Prawa o szkolnictwie wyższym w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie w dniu 1 października 2011 r. ustawy z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455) oraz art. 11 ust. 6 obowiązujący po wejściu w życie powyższej nowelizacji.

¹³⁶ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

z art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym był on rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu Zespołu i Prezydium Komisji. W przypadku wydania ponownej oceny negatywnej, stronie nie przysługiwała skarga do sądu administracyjnego, a ocena ta stawała się podstawą do obligatoryjnej decyzji ministra w przedmiocie zawieszenia lub cofnięcia uprawnień. Według Trybunału na tym etapie w ogóle nie było już możliwe kwestionowanie uchwał Komisji pod względem merytorycznym. Co więcej, kompetencja ministra została ograniczona jedynie do wyboru pomiędzy zawieszeniem a cofnięciem, a z kolei sąd administracyjny, rozpatrujący skargi na decyzje ministra, nie mógł podważać ustaleń PKA. Ze względu zatem na powyższe wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, uregulowany w art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym, nabierał bardzo ważnego znaczenia, ponieważ stawał się jedynym środkiem zaskarżenia, który tak naprawdę pozwalał na merytoryczną kontrolę uchwały PKA. W tym kontekście Trybunał zwrócił uwagę, że uregulowanie zawarte w kwestionowanym przepisie określało sposób i termin rozpatrywania wniosku, w szczególności zaś przesądzało, że ów wniosek miał być rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji¹³⁷.

Dokonawszy rekonstrukcji normatywnego otoczenia art. 52 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym, Trybunał mógł przejść do oceny jego zgodności z art. 78 Konstytucji RP, który stanowi, że „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa”. Trybunał, odnosząc się do treści art. 78 Konstytucji RP, stwierdził, że wynika z niego prawo strony każdego postępowania do wszczęcia procedury, mającej na celu weryfikację prawidłowości rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji. Trybunał przypomniał, że wielokrotnie już stwierdzał, iż art. 78 Konstytucji RP określa publiczne prawo podmiotowe, stanowiące bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Według Trybunału właśnie owa sprawiedliwość proceduralna powinna wyznaczać kierunek wykładni art. 78 Konstytucji RP, uwzględniającej konieczność zorganizowania procesu podejmowania danego rozstrzygnięcia w taki sposób, aby mogło ono

¹³⁷ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

zostać uznane za rzetelne, czyli w ocenie Trybunału za takie, które zapobiega ewentualnym pomyłkom i arbitralności¹³⁸.

Trybunał zwrócił również uwagę, że pojęcie „zaskarżalności”, zawarte w art. 78 Konstytucji RP, celowo nie zostało dookreślone i nie przesądza definitywnie ani o charakterze, ani o właściwościach środków prawnych, które miałyby urzeczywistniać prawo wyrażone w tym przepisie. Pozwala to zatem na objęcie tym pojęciem różnych, specyficznych dla danej procedury środków prawnych, które mają tę cechę wspólną, że umożliwiają uruchomienie weryfikacji rozstrzygnięcia podjętego w pierwszej instancji. Równocześnie jednak Trybunał bardzo dobitnie podkreślił, że nie oznacza to zupełnej dowolności w kształtowaniu środków zaskarżenia, ponieważ środki te są oceniane z punktu widzenia stopnia realizacji prawa wynikającego z art. 78 Konstytucji RP. Prawidłowa bowiem jego realizacja wymaga ukształtowania środka zaskarżenia w taki sposób, aby zapewnić stronie rzeczywistą możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego, ukierunkowanego na zwalczanie wszelkich ewentualnych nieprawidłowości, jakie mogły się w nim ujawnić. Ważne są przy tym również charakter i istota danego postępowania, które niewątpliwie wpływają w konkretnym przypadku na ocenę rzetelności realizacji zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji RP. Kryteria oceny rzetelności konkretnej procedury muszą bowiem zostać dostosowane do jej funkcji i charakteru prawnego, ponieważ sprawiedliwość proceduralna nie może być oceniana w kategoriach czysto abstrakcyjnych i uwidacznia się dopiero przy analizie konkretnego problemu¹³⁹.

Punktem wyjścia dla oceny zgodności art. 52 ust. 3 Prawa o szkolenictwie wyższym z art. 78 Konstytucji RP Trybunał uczynił wątpliwości strony w zakresie niedewolutywnego¹⁴⁰ charakteru rozstrzygnięcia

¹³⁸ Ibidem. Zob. też L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 1.

¹³⁹ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005). Zob. też B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 393–394.

¹⁴⁰ Jak zauważa A. Wróbel, o dewolutywnym charakterze środka odwoławczego możemy mówić wtedy, kiedy jego skutkiem jest przesunięcie sprawy do rozstrzygnięcia przez organ wyższego stopnia. Zob. A. Wróbel (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 747.

wydawanego przez prezydium PKA, działającego jako organ odwoławczy. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy był bowiem rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu prezydium Komisji i Zespołu kierunków studiów, który przygotowywał sprawozdanie będące podstawą uchwały w pierwszej instancji. Z tego względu rozstrzygnięcie w drugiej instancji było po części podejmowane przez te same osoby, które wydawały zaskarżoną uchwałę. Trybunał postawił więc zasadnicze pytanie, czy rozpatrywanie środka zaskarżenia przez te same osoby, które brały udział w wydawaniu rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego, było zgodne ze standardem wynikającym z art. 78 Konstytucji RP. Analizując bardzo szczegółowo tę kwestię, Trybunał stwierdził, że brak cechy dewolutywności środka zaskarżenia sam w sobie nie przesądza o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, gdyż takie ukształtowanie środka zaskarżenia mieści się w zakresie swobody ustawodawcy. Trybunał zastrzegł jednak, że brak ten musi być zrównoważony gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot, o którego prawach i obowiązkach rozstrzyga się w tym postępowaniu¹⁴¹.

Przenosząc powyższe stwierdzenie na grunt rozpatrywanej sprawy, Trybunał oceniając art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym¹⁴², ponownie odwołał się do jego kontekstu normatywnego, wyznaczającego zarówno charakter postępowania przed PKA, jak i konsekwencje tego postępowania. Zdaniem Trybunału jedynie na tym tle można przesądzić, czy brak dewolutywności został przez ustawodawcę zrównoważony innymi gwarancjami procesowymi. Odnosząc się zaś szczegółowo do powyższej kwestii, Trybunał sformułował w tym zakresie sześć poważnych wątpliwości¹⁴³.

Po pierwsze, brak jednoznacznego określenia pozycji ustrojowej PKA powodował, że była ona podmiotem o niejasnym statusie. Skutkowało to sporą liczbą spraw przed sądami administracyjnymi w związku z postępowaniami przed Komisją. Wobec wątpliwości dotyczących jej

¹⁴¹ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

¹⁴² Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie w dniu 1 października 2011 r. ustawy z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

¹⁴³ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

pozycji sądy administracyjne zaczęły przyjmować, że nie jest to organ władzy państwowej i nie można go zakwalifikować do organów sprawujących nadzór w zakresie szkolnictwa wyższego. Zdaniem Trybunału PKA sprawowała *de facto* kontrolę nad działalnością szkół wyższych, o czym świadczyły jej kompetencje i uregulowanie konsekwencji wydawanego przez nią rozstrzygnięcia.

Po drugie, ponieważ sądy administracyjne konsekwentnie orzekały, że PKA nie ma statusu organu państwowego, w postępowaniu przed Komisją nie stosowało się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym uczelnie, wobec których dokonywano oceny jakości kształcenia, pozbawione były istotnych gwarancji ustawowych, przysługujących stronie postępowania administracyjnego. Co więcej, w ocenie Trybunału Prawo o szkolnictwie wyższym w ogóle nie zawierało żadnych przepisów gwarantujących bezstronność Komisji, a jedyne postanowienia w tym zakresie zostały zawarte w Kodeksie Etyki Polskiej Komisji Akredytacyjnej, stanowiącym załącznik do statutu z 10 listopada 2011 r.

Po trzecie, konsekwencją statusu Komisji był również niejasny charakter jej uchwał. W orzecznictwie były one uznawane za środek dowodowy, o którym mowa w art. 76 kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴⁴.

Po czwarte, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego był związany uchwałą Komisji, wyrażającą negatywną ocenę jakości kształcenia, i mógł jedynie postanowić o cofnięciu lub zawieszeniu uprawień do prowadzenia studiów, a merytoryczne podważanie oceny Komisji nie było możliwe na tym etapie.

Po piąte, wyrażona w uchwale ocena Komisji nie mogła zostać skutecznie zakwestionowana w postępowaniu sądowo-administracyjnym z dwóch powodów. Z jednej strony sądy administracyjne uznawały brak możliwości samoistnego zaskarżania uchwał Komisji w trybie art. 3 § 2 pkt. 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴⁵, nawet jeżeli uczelnia składała skargę na decyzję ministra,

¹⁴⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.).

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.).

nie mogła podważać ustaleń Komisji ani wskazywać na nieprawidłowości w zakresie interpretacji przepisów stanowiących podstawę dokonanej oceny. Jedynymi okolicznościami, które można było kwestionować w odniesieniu do uchwały PKA, były zarzuty proceduralne związane z prawidłowością prowadzonego przez PKA postępowania. W efekcie merytoryczne rozstrzygnięcia PKA w żadnym zakresie nie podlegały kognicji sądów.

Po szóste, mechanizm, polegający na wydawaniu przez Ministra rozstrzygnięć nadzorczych w oparciu o uchwałę Komisji, zawierającą negatywną ocenę jakości kształcenia, stanowił w ocenie Trybunału, ingerencję w szereg zagwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw. Jako przykłady takich praw Trybunał wskazał autonomię szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP), wolność prowadzenia badań naukowych (art. 73 Konstytucji RP) oraz w odniesieniu do uczelni niepublicznych wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). Ponadto opisany mechanizm rzutował na relacje uczelni ze studentami.

Podsumowując swoje rozważania, Trybunał postawił w istocie retoryczne pytanie, czy ustawodawca, przyjmując rozwiązania mające służyć poprawie jakości kształcenia, nie stracił z pola widzenia szeregu wartości konstytucyjnych i czy realizacja celu ustawodawcy nie stanowiła zbyt daleko idącej ingerencji w sferę wolności zagwarantowanych przez Konstytucję. Nawet bowiem konieczność zagwarantowania niezależności Komisji nie mogła zdaniem Trybunału uzasadniać wyłomu od standardów proceduralnych, zagwarantowanych przez art. 78 Konstytucji RP. W ocenie Trybunału, jeżeli strona w razie niezgodnego z prawem działania Komisji nie ma możliwości obrony swoich interesów w toku prowadzonego przez ministra postępowania administracyjnego i nie jest wyposażona w środki obrony swoich praw w ramach procedury sądowo-administracyjnej, to takie ukształtowanie postępowania odwoławczego, którego elementem było wspólne rozpatrywanie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w ramach posiedzenia Zespołu i prezydium Komisji, narusza art. 78 Konstytucji RP¹⁴⁶.

Stwierdzając niekonstytucyjność art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym, Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej

¹⁴⁶ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

przepisu o 18 miesięcy i podkreślił, że zostawia ustawodawcy swobodę wyboru rozwiązania stanowiącego reakcję na rozstrzygnięcie Trybunału. Jednocześnie Trybunał zawarł kilka wskazówek dla ustawodawcy w zakresie oczekiwanego kierunku zmian. Przede wszystkim Trybunał podkreślił, że ustawodawca musi wziąć pod uwagę normatywny kontekst zaskarżonego przepisu, wyznaczający sposób działania Komisji, a co za tym idzie nie może ograniczyć się jedynie do nowelizacji art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym. Kolejna sprawa to ukształtowanie pozycji ustrojowej Komisji, które może zostać rozwiązane na kilka sposobów. Jeżeli Komisja ma być organem w pełni niezależnym, jej rozstrzygnięcia, kiedy określają sytuację prawną szkół, wykładowców, pracowników i studentów, kształtując ich prawa konstytucyjne, muszą mieć charakter publicznoprawny, tzn. muszą być oparte na przepisach powszechnie obowiązujących oraz musi istnieć możliwość poddawania ich bezpośredniej kontroli sądowej. Jeżeli natomiast przyjęty zostanie model, w którym Komisja będzie jedynie organem doradczym, decyzja ministra powinna zostać uznana za rozstrzygnięcie kształtujące prawa wymienionych podmiotów, co pociąga za sobą konieczność ich podlegania kontroli sądowej w pełnym zakresie¹⁴⁷.

Treść wyroku Trybunału została skonsumowana przez nowelizację Prawa o szkolnictwie wyższym, która weszła w życie 1 października 2014 r.¹⁴⁸ W jej efekcie nastąpił szereg zmian, ale w kontekście orzeczenia Trybunału warto przypomnieć dwie kwestie, które bezpośrednio korespondują z jego treścią.

Przede wszystkim znowelizowano treść zaskarżonego art. 52 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym poprzez utworzenie odrębnego zespołu odwoławczego, którego zadaniem było opiniowanie wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁴⁹. W opiniowaniu takiego wniosku nie mogli brać udziału eksperci Komisji uczestniczący w pierwszym opiniowaniu sprawy, natomiast przewodniczący zespołu odwoławczego

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

¹⁴⁹ Zob. art. 50 ust. 4 pkt 2, art. 50 ust. 6 oraz art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164 poz. 1365) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

mógł uczestniczyć z prawem głosu w posiedzeniu prezydium, na którym podejmowane były uchwały w sprawach wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁵⁰. W ten sposób próbowano wyeliminować podstawowy zarzut Trybunału dotyczący rozpatrywania odwołania przez osoby, które uczestniczyły w formułowaniu pierwszej oceny. Jak jednak twierdzi A. Bednarczyk-Płachta, zmiana ta nie rozwiązała sprawy systemowo, ponieważ uniemożliwienie zasiadania w zespole odwoławczym osobom, które miały związek z wydaniem pierwszej uchwały, oraz włączenie tej materii do ustawy tylko częściowo czyniły zadość orzeczeniu Trybunału. Nie zmieniło to jednak sytuacji prawnej w relacjach nadzorczych pomiędzy uczelniami a PKA i Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹⁵¹.

O wiele istotniejszą zmianą była nowelizacja art. 11b ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym¹⁵², którego brzmienie sprzed nowelizacji było następujące: „W przypadku negatywnej oceny kształcenia dokonanej przez Polską Komisję Akredytacyjną minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, uwzględniając w szczególności rodzaj i zakres stwierdzonych naruszeń, w drodze decyzji, cofa albo zawiesza uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia”. Natomiast w wyniku nowelizacji, nadano mu inną treść, tj.: „W przypadku negatywnej oceny jakości kształcenia dokonanej przez Polską Komisję Akredytacyjną minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, uwzględniając w szczególności rodzaj i zakres stwierdzonych naruszeń, może podjąć decyzję o cofnięciu albo zawieszeniu podstawowej jednostce organizacyjnej uczelni uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku, poziomie i profilu kształcenia”.

Abstrahując od zmian nazewnictwa, wynikających z szerszych zmian systemowych, jedyną istotną zmianą w tym przepisie było dodanie słowa „może”. Powodowało to zasadniczą zmianę mechanizmu

¹⁵⁰ Ibidem, art. 52 ust. 4 i 5.

¹⁵¹ Zob. A. Bednarczyk-Płachta, *Status...*, op. cit., s. 202 i nast.

¹⁵² Treść art. 11b ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym, dodanego ustawą z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455) jest identyczna, jak treść obowiązującego poprzednio art. 11 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym obowiązującym do dnia 30 września 2011 r., na podstawie którego TK wydał swoje rozstrzygnięcie.

wydawania decyzji przez ministra, ale, co należy podkreślić, raczej na poziomie formalnym niż merytorycznym. Innymi słowy, otrzymując uchwałę Komisji, zawierającą negatywną ocenę jakości kształcenia, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego musiał od tej pory sam dokonać analizy zasadności zastosowania ewentualnej sankcji.

Z kolei Komisja pozostała doradczym organem ministra jako „instytucja działająca niezależnie na rzecz jakości kształcenia”. W takim wypadku zgodnie ze wskazówkami Trybunału decyzje Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego miały się stać jedynym rozstrzygnięciem kształtującym prawa podmiotów, których dotyczą, jak również w pełnym zakresie podlegać kontroli sądowej.

Czy rzeczywiście tak się stało? Powracamy tu do postawionego już wcześniej zasadniczego pytania, w oparciu o jakie inne przesłanki, poza uchwałą PKA, minister miałby stwierdzić, czy chce zawiesić lub cofnąć dane uprawnienie lub w ogóle odstąpić od reagowania na uchwałę Komisji. Co więcej, czy Prawo o szkolnictwie wyższym w ogóle przewidywało inne przesłanki niż ocena Komisji. To że minister „może” a nie „musi”, samo w sobie jeszcze nie rozstrzygało tej kwestii. Należy zaznaczyć, że kompetencje Komisji nie zmieniły się w tym zakresie. Formułując w uchwale negatywną ocenę jakości kształcenia, PKA *de facto* w jakiś sposób nadal kształtowała sytuację prawną uczelni, ponieważ minister, badając prawidłowość jej podjęcia, pomimo „oderwania się” od automatyzmu działania, nie miał właściwie środków do merytorycznego kwestionowania uchwały. Oczywiście minister z powodów, których w ogóle nie musiał artykułować, mógł po prostu nie zgodzić się z treścią uchwały i nie podejmować żadnych kroków. Z kolei wybierając jedną z sankcji przewidzianych w art. 11b ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym, brał na siebie całą odpowiedzialność za swoje rozstrzygnięcie, ponieważ nie mógł już powoływać się na fakt, że przepis prawa zobowiązywał go do takiej czy innej reakcji. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wydając decyzję musiał ją od tej chwili samodzielnie uzasadnić, bez możliwości bezpośredniego powoływania się na uchwałę PKA. Trudno jednak było wyobrazić sobie sytuację, w której minister nie posługiwałby się opiniami PKA, które miały mu przecież służyć do ustalenia stanu faktycznego w sprawie¹⁵³.

¹⁵³ A. Bednarczyk-Płachta, *Status...*, op. cit., s. 204.

P. Chmielnicki wskazywał, że wydanie przez ministra decyzji o treści odmiennej, niż wynikało z uchwały PKA, należało postrzegać w kategoriach czysto teoretycznych. Zgodnie bowiem z zasadą praworządności minister powinien uzasadnić, dlaczego takie „odstępstwo” czynił. Mógł to oczywiście zrobić, jeżeli poczynił ustalenia odmienne od tych, które legły u podstaw uchwały prezydium PKA, ale dokonanie takich odmiennych ustaleń wymagało wykorzystania przez ministra aparatu pomocniczego, którym była właśnie PKA. Możliwość zbudowania uzasadnienia rozstrzygnięć o treści odmiennej, niż wynikająca z uchwały PAK, rysowała się zatem jako zupełnie iluzoryczna¹⁵⁴. A. Bednarczyk-Płachta w ogóle wykluczała sytuację, w której minister, otrzymawszy negatywną lub pozytywną ocenę PKA, nie uwzględnił jej w rozstrzygnięciu¹⁵⁵.

Podsumowując powyższe rozważania należy zauważyć, że, jeśli przed wejściem w życie nowelizacji z 2014 r. wzajemne relacje PKA i ministra określano jako „błędne koło niezaskarżalności”, w którym PKA „decydowała”, ale nie „odpowiadała” sądownie, a minister „odpowiadał” sądownie, ale nie „decydował”¹⁵⁶, to nie można niestety stwierdzić, iż po zmianie przepisów w 2014 r. uległo to istotnej zmianie. Wydaje się, że realizacja zaleceń Trybunału miała charakter czysto fasadowy, a zmiany były pozorne, ponieważ uchylono jedynie mechanizm związania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego treścią uchwały Komisji. W praktyce jednak powstała swoista „próżnia”, która nie została niczym wypełniona. Co więcej, na etapie wydawania decyzji przez ministra nadal nie było możliwe podważanie ustaleń Komisji¹⁵⁷ i wskazywanie

¹⁵⁴ P. Chmielnicki, *Postępowanie...*, op. cit., s. 707.

¹⁵⁵ A. Bednarczyk-Płachta, *Status...*, op. cit., s. 202.

¹⁵⁶ M. Chałupka, *PęKA „błędne koło niezaskarżalności”*, „Forum Akademickie”, nr 9/2013.

¹⁵⁷ M. Chałupka reprezentował dosyć odosobniony pogląd, że blokowanie przez orzecznictwo możliwości sądowej weryfikacji uchwał PKA nie oznaczało, że nie istniały możliwości polemiki z ocenami PKA w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego przez ministra. Autor wskazywał, że opinia PKA nie musiała być jedynym i wystarczającym dowodem, jaki Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego brał pod uwagę, ponieważ art. 77 i 78 kodeksu postępowania administracyjnego zobowiązywały ministra do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz do uwzględnienia żądania strony dotyczącego przeprowadzenia dowodu, jeżeli jego przedmiotem była okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.

na nieprawidłowości w zakresie interpretacji przepisów stanowiących podstawę dokonanej oceny, a jedynymi okolicznościami, które można było kwestionować, były wciąż jedynie zarzuty proceduralne związane z prawidłowością prowadzonego przez PKA postępowania. Można zatem stwierdzić, że nastąpiło *de facto* dalsze oderwanie „kompetencji” od „odpowiedzialności”. A przecież, jak zauważa A. Bednarczyk-Płachta, wyrok Trybunału nie tylko wskazywał na konieczność zmiany przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym, ale wyraźnie sygnalizował konieczność rewizji dotychczasowej linii orzeczniczej w tej kwestii i odejścia przez sądy administracyjne od uchylania się od badania treści rozstrzygnięć PKA¹⁵⁸.

Jeżeli zatem w postępowaniu pojawił się na wniosek strony taki inny materiał dowodowy i nie został on uwzględniony przez ministra, to właśnie ta okoliczność, a nie sama treść oceny PKA, mogła być zdaniem autora przedmiotem skargi do sądu. Zob. M. Chałupka, *O sąd nad PaKĄ*, „Forum Akademickie”, nr 2/2011.

¹⁵⁸ A. Bednarczyk-Płachta, *Status...*, op. cit., s. 208 i nast.

Rozdział IV

Instytucje funkcjonujące w polskim systemie prawnym o statusie i pozycji zbliżonej do Polskiej Komisji Akredytacyjnej

1. Pojęcie organu administracji publicznej

Jak zauważa J. Zimmermann, skoro człowiek wymyślił państwo, musiał następnie wymyślić reguły i sposoby, według których ono funkcjonuje, i znaleźć podmioty, które będą działać w jego imieniu. Owa działalność państwa (samodzielnie oraz poprzez wyodrębnione podmioty działające z jego upoważnienia) jest niczym innym, jak sprawowaniem tzw. administracji publicznej. Pojęcie to tłumaczy się bardzo różnie¹, ale z całą pewnością należy ono do jednego z istotniejszych w obszarze prawa administracyjnego. Poszukując definicji administracji

¹ M. Stahl zwraca uwagę, że analizę określeń administracji publicznej prowadzili m.in. J. Borkowski oraz T. Rabska, której opracowanie jest oceniane jako niezwykle wartościowy i krytyczny przegląd piśmiennictwa poczynawszy od XIX wieku poprzez czas międzywojenny i kończąc na okresie Polski Ludowej do 1977 r. Natomiast w najnowszej literaturze pojęcie administracji badał m.in. Z. Niewiadomski. Zob. M. Stahl, *Podmioty administrujące*, (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011, s. 10; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, (w:) Starościak J. (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1977, s. 21–85; Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, (w:) Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 1977, s. 256–365 oraz Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2011, s. 1–60.

publicznej, trzeba jednak mieć na uwadze nie tylko dotychczasowe ustalenia literatury przedmiotu, ale również uwarunkowania współczesnej administracji publicznej².

W sposób najbardziej ogólny i prosty można stwierdzić, że administracja publiczna ma na celu zarówno realizację dobra wspólnego z korzyścią dla ogółu, jak też dbanie o podmioty indywidualne, ale przy zastrzeżeniu, że dbałość ta uwzględnia zarazem interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty albo wyznawane powszechnie wartości³.

Bardzo często również pojęcie administracji publicznej jest utożsamiane z osobami i zespołami osób, wykonującymi zadania administracji publicznej⁴. Istotnie, państwo wypełniając funkcję administracyjną⁵ musi bowiem działać za pośrednictwem kogoś, kto faktycznie wykonuje określone zadania i reprezentuje dany podmiot na zewnątrz. Tym kimś jest właśnie organ administracji publicznej, który swoim zakresem obejmuje organy administracji państwowej, działające bezpośrednio

² Z. Niewiadomski, *Pojęcie...*, op. cit., s. 3 i nast.

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 21. Podobną definicję administracji publicznej formułują również H. Izdebski i M. Kulesza, według których administracja publiczna jako funkcja państwa polega na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego, co jest wyznacznikiem dopuszczalnej ingerencji administracji publicznej w stosunki społeczne, gospodarcze i prywatne życie jednostki (Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 82). Z kolei J. Filipek zauważa, że charakteryzowanie pojęcia administracji publicznej najczęściej polega na przykładowym wyliczeniu najważniejszych jej cech lub na wskazaniu czynności, celu, przeznaczenia lub zadania, jakiemu ma ona służyć, albo które mają ją określać lub wręcz ją stanowić. Ponadto pozytywne definicje administracji publicznej konstruuje się też w oparciu o określone kryteria, np. kryterium interesu publicznego, nierówności podmiotów stosunku administracyjno-prawnego, czy kryterium podmiotowe. Zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Zakamycze 2003, s. 17–18.

⁴ Takie rozumienie administracji akcentuje m.in. I. Lipowicz, według której administracja to system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie, choć nie wyłącznie, na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne (Zob. I. Lipowicz, *Istota administracji*, w: Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 29 oraz I. Lipowicz (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 27–28.

⁵ Wraz z podmiotami, którym państwo odstąpiło część swojej funkcji administracyjnej, o czym będzie jeszcze dalej mowa.

za państwo, oraz organy tych podmiotów, z którymi państwo dzieli publiczną funkcję administracyjną (np. organy administracji samorządowej) i które z tego tytułu mogą w określonym przez prawo zakresie korzystać z władztwa państwowego⁶. Władztwo państwowe jest atrybutem państwa i przejawia się w możliwości autorytatywnego, jednostronnego ustalania nakazów i zakazów określonego zachowania. Jest ono zabezpieczone możliwością zastosowania przymusu państwowego w celu ich wyegzekwowania. Państwo może również przekazać część władztwa innym podmiotom administracji publicznej, którym ustawowo powierzy wykonywanie zadań publicznych i którym z tego tytułu będzie przysługiwało władztwo administracyjne, będące swoistym refleksem władztwa państwowego⁷.

Definicja organu administracji publicznej, jako jedno z ważniejszych pojęć prawa administracyjnego, podlegała na przestrzeni lat wielu istotnym zmianom, ponieważ zmieniała się rola i miejsce administracji publicznej w państwie⁸. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie, poświęcono temu zagadnieniu bardzo wiele miejsca. Obok prób ujęcia najważniejszych cech charakterystycznych dla definicji organu administracji, równie często wskazuje się przyczyny, dla których opracowanie takiej zamkniętej definicji jest niezwykle trudne⁹.

Do niedawna za zupełnie wystarczające przyjmowano pozytywne definicje organu administracji, według których organem administracyjnym jest podmiot, który został tak określony przez obowiązujące przepisy prawa. Tego typu definicje o niczym jednak nie informują, a jedynie pozwalają na ustalenie, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z organem, czy też nie¹⁰. Takie znaczenie ma między

⁶ J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 175n.

⁷ M. Stahl, *Podmioty...*, op. cit., s. 13.

⁸ Szerzej zob. R. Michalska-Badziak, (w:) M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 275n.

⁹ Zob. J. Boć, (w:) J. Boć (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 136–137 oraz R. Michalska-Badziak, op. cit., s. 275.

¹⁰ J. Zimmermann twierdzi, że coraz częściej dochodzi do sytuacji, w których typowy organ administracji nie jest w ogóle określony tym mianem przez ustawodawcę. Jako przykład podaje starostę, który przez ustawę o samorządzie powiatowym nie został zaliczony do organów powiatu, ale jednocześnie przypisano mu wiele kompetencji typowych dla organów administracji publicznej. Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 178.

innymi definicja legalna organu administracji publicznej, zawarta w kodeksie postępowania administracyjnego, który w art. 5 ust. 2 pkt 3 wymienia kategorie podmiotów, zaliczanych do organów administracji w postępowaniu administracyjnym¹¹. Taka definicja ma jednak wewnętrzny charakter procesowy, a nie ustrojowy, tzn. odnosi się wyłącznie do pojęć użytych i wykorzystywanych w samym kodeksie postępowania administracyjnego. Dlatego też poza postępowaniem administracyjnym ogólnym, jak i pozostałymi, uproszczonymi postępowaniami administracyjnymi, nie powinno się jej używać¹².

Abstrahując jednak od dywagacji na temat pojęcia organu administracji, należy stwierdzić, że dla celu badań, których efektem jest niniejsza publikacja, istotniejsze znaczenie będzie miało określenie cech, których posiadanie warunkuje przynależność do tej kategorii. Celem tych badań nie była bowiem ani dogłębna analiza, ani ocena zasadności różnych ujęć pojęcia organu administracji, ale było nim przede wszystkim wyróżnienie przymiotów organu administracji, na podstawie których możliwe jest określenie, jakie miejsce w systemie administracji publicznej zajmowała PKA w latach 2001–2018.

Dokonując zatem kwerendy, mającej na celu uzyskanie informacji w zakresie najważniejszych cech pojęcia organu administracji, można stwierdzić, że większość autorów zajmujących się tą tematyką w podobny sposób określa cechy organu administracji, inaczej jedynierozkładając ich wagę i akcenty. Próbując dokonać przeglądu funkcjonujących definicji organu administracji, M. Stahl w dużym uproszczeniu podzieliła je na dwie grupy: podmiotowe (personalne) oraz organizacyjno-

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) za organy administracji uznaje (1) ministrów, (2) centralne organy administracji rządowej, (3) wojewodów, (4) inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), działające w imieniu wojewodów lub we własnym imieniu, (5) organy jednostek samorządu terytorialnego oraz (6) inne organy państwowe i podmioty, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 kpa, tzn. takie, które zostały powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

¹² P. Gołaszewski, K. Wąsowski, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 27.

-przedmiotowe¹³. Pierwsza grupa kładzie nacisk na substrat osobowy organu – osobę fizyczną bądź grupę ludzi¹⁴, a druga akcentuje przede wszystkim wyodrębnienie organizacyjne w strukturze aparatu państwowego, swoiste formy działania, w tym posiadanie kompetencji wyrażających się w możliwości stosowania środków władczych¹⁵.

Jeśli natomiast chodzi o zebranie najbardziej istotnych cech organu administracji, wydaje się, że w sposób dość syntetyczny dokonał tego J. Zimmermann. Wskazuje on pięć najbardziej powszechnie przyjmowanych elementów tego pojęcia¹⁶.

Po pierwsze, należy mówić o organie w sensie abstrakcyjnym – jako o pewnej konstrukcji strukturalno-organizacyjnej, a nie o jego obsadzie personalnej¹⁷. Innymi słowy organem jest np. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a nie konkretna osoba pełniąca tę funkcję. Niezależnie zatem od obsady organu w postaci urzędników wykonujących określoną funkcję organ istnieje i działa dalej nawet wtedy, kiedy tę samą funkcję zacznie wykonywać ktoś inny.

Po drugie, organ jest podmiotem działającym w strukturze państwa lub samorządu terytorialnego, ale wyodrębnionym organizacyjnie. Oznacza to, że istnieją kryteria, według których można go odróżnić od innego organu lub podmiotu administracji publicznej. Istnieją też przepisy organizacyjne lub są podejmowane czynności, które dotyczą tego właśnie wyodrębnionego organu.

Po trzecie, dla istnienia organu administracji niezbędne jest prawne umocowanie go do działania. Skoro zaś jego działanie ma być wykonywane w imieniu i na rachunek państwa, umocowanie to powinno mieć rangę ustawową.

¹³ Za takim podziałem opowiada się też B. Adamiak (Zob. B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11, s. 46.)

¹⁴ M. Stahl do tej grupy zalicza definicje W.L. Jaworskiego, J.S. Langroda, T. Bigo, S. Kasznicy oraz E. Iserzona, J. Filipka i J. Bocia. Zob. M. Stahl, *Podmioty...*, op. cit., s. 62.

¹⁵ Do tej grupy M. Stahl zalicza definicje J. Jaroszyńskiego, J. Starościaka oraz E. Łętowskiej, E. Ochendowskiego i Z. Leońskiego. Zob. M. Stahl, *Podmioty...*, op. cit., s. 62.

¹⁶ J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 178

¹⁷ W literaturze funkcjonują pojęcia „piastuna” organu lub substratu osobowego, którymi określa się osobę sprawującą daną funkcję. Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 178 oraz R. Michalska-Badziak, op. cit., s. 277.

Po czwarte, możliwość działania w imieniu państwa oznacza jednocześnie wyposażenie organu administracyjnego w prawo do korzystania ze środków władczych.

Po piąte, działanie organu administracji polega na tym, że jest on powołany przez prawo do realizacji (stosowania) norm prawa administracyjnego (do sprawowania administracji publicznej) ze skutkami właściwymi temu prawu i w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji. Jego podstawowym, w istocie jedynym i najszerzej sformułowanym zadaniem jest więc sprawowanie administracji publicznej.

Jak podkreśla J. Zimmermann, powyższe zestawienie najbardziej typowych cech organu administracji pozwala na konstatację, że istotą jego wyodrębnienia i podstawą wszelkiej działalności jest kompetencja, bez której nawet podmiot wyodrębniony organizacyjnie i działający w obszarze administracji publicznej nie będzie mógł być ani nazwany organem administracji publicznej, ani do nich zaliczony.

Tak jak w przypadku pojęcia administracji publicznej czy organu administracji, również pojęcie kompetencji jest sporne w doktrynie i niejednolicie stosowane w przepisach prawa. Można oczywiście przyjąć, że kompetencja to zespół praw i obowiązków organu administracji, które są realizowane za pomocą prawnych form działania tego organu¹⁸. O wiele bardziej precyzyjne wydaje się jednak określenie kompetencji jako zdolności organu do skonkretyzowanego aktualizowania potencjalnego, sformułowanego przez prawo obowiązku działania¹⁹.

Można również kompetencję ujmować jako uprawnienie i jednocześnie jako obowiązek korzystania z określonej formy działania, mieszczącej się w obszarze działań administracyjnych. Takie połączenie uprawnienia i obowiązku jest właśnie cechą charakterystyczną dla działania organów administracji publicznej. Co więcej, powiązanie kompetencji z obowiązkiem czynienia z niej użytku, powoduje, że brak realizacji tego obowiązku skutkuje tzw. bezczynnością administracji. Wreszcie można też pojęcie kompetencji traktować jako upoważnienie organu administracji publicznej do podejmowania działań, które z punktu widzenia prawa będą liczyć się w obrocie prawnym, albo

¹⁸ R. Michalska-Badziak, (w:) M. Stahl (red.), *Prawo...*, op. cit., s. 274.

¹⁹ J. Boć, (w:) J. Boć (red.) *Prawo...*, op. cit., s. 123.

po prostu jako możliwość działania lub zdolność do niego, co ma znaczenie głównie w odniesieniu do postępowania administracyjnego²⁰.

Pojęcie kompetencji organu administracji nie jest tożsame z pojęciem zadań. Zadania organu administracji dotyczą jedynie ogólniejszego celu, jaki organ ma osiągnąć lub osiągać, wykorzystując do tego ogół swoich kompetencji. Pomimo określenia w ustawie zakresu zadań, przepisy takie nie stanowią podstawy do podejmowania przez organ działań władczych i nie łączą się z obowiązkiem ich wykonania. Pozwalają one jedynie na wyróżnienie spraw, w których organ administracyjny powinien wykorzystywać swoje kompetencje, a do podjęcia działań władczych konieczny jest właśnie przepis upoważniający do takiego działania, czyli przepis kompetencyjny²¹.

Rozważając kwestię kompetencji, będącej podstawową cechą organu administracji publicznej, należy wyjaśnić jeszcze jedno pojęcie, a mianowicie *organu administrującego*. Otóż może mieć miejsce taka sytuacja, że ustawodawca powierzy kompetencję takiemu podmiotowi, który nie jest organem administracji publicznej (organem administracyjnym), a nawet nie jest w ogóle organem państwowym, czyli nie został powołany z zasady do sprawowania administracji publicznej, ale do wykonywania innych zadań. Taki podmiot, któremu ustawa wyraźnie przyznaje kompetencję, polegającą na możliwości realizowania danej formy działania administracji, nazywa się właśnie organem (podmiotem) administrującym²².

Pojęcie organu administrującego obejmuje również podmioty niebędące organami administracyjnymi, ale posiadające przyznaną im kompetencję administracyjną lub faktycznie wykonujące taką kompetencję. Do organów administrujących można zaliczyć kierowników państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych (np. rektorów uczelni), agencje rządowe, banki państwowe, kierowników jednostek organizacyjnych jednostek samorządu

²⁰ J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 180.

²¹ R. Michalska-Badziak, op. cit., s. 274.

²² Pogląd taki reprezentuje m.in. J. Zimmermann (Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 188–189). Część autorów uznaje jednak, że pojęcie organu administrującego jest szersze i obejmuje zarówno organy administracyjne, jak i pozostałe organy wykonujące kompetencje administracyjne. Zob. m.in. M. Stahl, *Podmioty...*, op. cit., s. 10 oraz R. Michalska-Badziak, op. cit., s. 272n.

terytorialnego, organy tych jednostek (np. kierownika gminnego ośrodka pomocy społecznej), organy wykonawcze pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego (np. sołtysów), spółki prawa publicznego, fundacje prawa publicznego, organy organizacji społecznych i innych społecznych podmiotów organizacyjnych (np. zarządy spółdzielni mieszkaniowych), a nawet podmioty prywatne, jeżeli wykonują zadania z zakresu administracji publicznej²³. Jak jednak zauważa S. Biernat, przepisy prawa dotyczące tych podmiotów używają niestarannej terminologii, posługując się nieraz takimi zwrotami, jak: *państwowa jednostka organizacyjna, jednostka organizacyjna, zakład pracy, jednostka gospodarcza, podmiot gospodarczy* itp.²⁴.

Dodatkowo w ostatnich latach obserwuje się nagły wzrost podmiotów prawa publicznego, wyposażanych w specjalną kompetencję administracyjną, którym dzięki temu można przypisać status organów administrujących. Tłumaczy się to często zmianami ustrojowymi w Polsce. Zbyt duża liczba takich podmiotów przyczynia się jednak do komplikowania podstaw prawnych ich działania, układów organizacyjnych między nimi oraz form, w jakich działają. Nie służy to zdecydowanie utrzymaniu jasnych i klarownych zasad w obrębie administracyjnego prawa ustrojowego i powoduje poważne problemy. Co więcej, taka sytuacja jest doskonałym wytłumaczeniem dla dalszego tworzenia takich podmiotów bez ich prawidłowego zakwalifikowania czy starannego wpisania do istniejącej siatki organizacyjnej. W efekcie, jeśli podmiotom takim przyznano odpowiedni wycinek kompetencji, mogą one zostać uznane za organy administrujące²⁵.

Jak zatem w nakreślonej powyżej strukturze administracji publicznej pośród organów administracyjnych i administrujących umiejscowić PKA? I. Bernatek-Zagula zauważała, że kwestia zaliczenia lub nie w strukturę administracji państwowej ma o tyle istotne znaczenie, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy administracji publicznej działają wyłącznie w ramach kompetencji ściśle wskazanych w normie prawnej, czyli na podstawie i w granicach prawa. Konstytucja RP

²³ J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 188.

²⁴ Por. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 83.

²⁵ J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 189.

zawiera bowiem normę prawną zakazującą domniemywania kompetencji organu administracji publicznej. Tym samym nakazuje, by wszelkie działania określonego organu państwowego były oparte jedynie na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Konsekwencją uznania PKA za podmiot będący elementem w strukturze administracji byłoby zatem przyjęcie, że może ona podejmować działania jedynie w ramach prawnie narzuconych kompetencji oraz w działaniach musi opierać się wyłącznie o normy oprawne. Niewątpliwie Konstytucja RP, wymieniając organy władzy i administracji państwowej, nie uwzględnia wśród nich PKA, a Prawo o szkolnictwie wyższym nie określało jej jako organu, ale jako „instytucję działającą niezależnie”²⁶.

O ile włączenie PKA w system konstytucyjnych organów władzy i administracji budziło wątpliwości, to zdaniem I. Bernatek-Zaguły nie było żadnych zastrzeżeń, co do braku podstaw przyznania Komisji osobowości prawnej. Z art. 33 kodeksu cywilnego²⁷ wynika bowiem, że osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Jest to regulacja, która wymaga dla nadania osobowości prawnej przepisu prawa powszechnie obowiązującego²⁸. Dopiero to wyposaża jednostkę organizacyjną w atrybut podmiotowości w stosunkach prawnych, wyrażający się w posiadaniu zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych²⁹. Tymczasem w przypadku PKA brak było przepisu pozytywnego, który wyposażałby ją w atrybut podmiotowości. Jak zauważała I. Bernatek-Zaguła, nie można było uznać osobowości prawnej Komisji na zasadzie domniemania czy też normy zwyczajowej, ponieważ zgodnie z art. 33 kodeksu cywilnego jednostka organizacyjna albo ma osobowość prawną, albo jest jej pozbawiona. Co więcej, Komisja

²⁶ I. Bernatek-Zaguła, *Prawne...*, op. cit., s. 224–225.

²⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.).

²⁸ Osobowość prawna w prawie polskim jest cechą normatywną, tzn. osobami prawnymi są tylko jednostki organizacyjne, którym ustawodawca wprost nadał przymiot osobowości prawnej, a żadna jednostka, której ustawodawca przymiotu tego nie nadał, nie jest osobą prawną. Oznacza to, że katalog osób prawnych jest w prawie polskim zamknięty. Zob. E. Gniewek (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017; P. Sobolewski (w:) K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017, jak również H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo...*, s. 81.

²⁹ I. Bernatek-Zaguła, *Prawne...*, op. cit., s. 225.

jako instytucja nie wyróżniała się jakimiś cechami konstytuującymi ją jako samodzielny byt prawny, nie mogły o tym przesądzać również sposób i źródła jej finansowania³⁰.

Rozważania dotyczące podmiotów prawa administracyjnego byłyby zdecydowanie niepełne, gdyby dotyczyły jedynie PKA. Dla określenia jej roli i miejsca w polskim systemie prawa warto również przyrzeć się innym instytucjom, których status prawny zdecydowanie wynika się tradycyjnym podziałem. Należy jednak od razu zastrzec, że celem poniższych analiz nie było dokładne i wyczerpujące przedstawienie całej problematyki dotyczącej tych instytucji, ale jedynie tych elementów (zadań i kompetencji), które wpływały i określały ich status prawny. Z tego względu niektóre zagadnienia dotyczące tych instytucji zostały pominięte, jako bez znaczenia dla celu przeprowadzonych badań

2. Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów

Wprawdzie z dniem 31 grudnia 2020 r. Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów definitywnie zakończy swoją działalność, ale warto przyrzeć się bliżej, w jaki sposób funkcjonowała ta instytucja. Jak wskazuje nazwa, Centralna Komisja, podobnie jak PKA, miała charakter kolegialny i działała wyłącznie w obszarze stopni i tytułów naukowych. Zgodnie z art. 33 ust. 1a ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki³¹ jej podstawowe zadanie polegało na zapewnieniu harmonijnego rozwoju kadry naukowej zgodnie z najwyższymi standardami jakości badań wymaganych do uzyskania stopni naukowych i tytułu naukowego³². W swoich pracach Centralna Komisja miała kierować się zasadą rzetelności, bezstronności i przejrzystości realizowanych zadań oraz dążeniem do wyrównywania udziału kobiet i mężczyzn w jej pracach³³.

³⁰ Ibidem, s. 226.

³¹ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.).

³² Ibidem, art. 33 ust. 1a

³³ Ibidem, art. 33 ust. 1b. H. Izdebski i J. Zieliński uznawali, że przepis ten miał charakter programowy, a nie normatywny, natomiast wymienione w nim zasady miały jednak charakter reguł, z punktu widzenia których można było oceniać zgodność z prawem czynności Centralnej Komisji i ich efektów w postaci uchwał.

Najważniejszą jednak kompetencją Centralnej Komisji było przyznawanie uprawnień do nadawania stopni doktora i doktora habilitowanego³⁴ oraz występowanie z wnioskami o nadanie tytułu profesora³⁵. Jednocześnie Centralna Komisja czuwała nad prawidłowością procesu przyznawania stopni naukowych poprzez rozpoznawanie odwołań, m.in. od negatywnych uchwał kończących czynności przewodu doktorskiego, jak również przez możliwość wznowienia postępowania o nadanie tego stopnia bądź stwierdzenie nieważności postępowania w tej sprawie³⁶.

Prawne podstawy działania Centralnej Komisji zostały uregulowane w rozdziale piątym ustawy o stopniach i tytule³⁷, w którym już pierwszy przepis³⁸ zawierał informację, mającą istotne znaczenie dla ustalenia jej statusu prawnego. Otóż stanowił on, że Centralna Komisja działała przy Prezesie Rady Ministrów i w zakresie wydawanych

Zob. H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, Warszawa 2015, SIP LEX nr 463199.

³⁴ Czynności w kwestii przyznawania uprawnień do nadawania stopnia doktora lub doktora habilitowanego podejmowane były przez Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów na wniosek zainteresowanej jednostki organizacyjnej. Zgodnie z art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki „jednostka organizacyjna” to wydział, inna jednostka organizacyjna szkoły wyższej, instytut naukowy Polskiej Akademii Nauk, instytut badawczy albo międzynarodowy instytut naukowy utworzony na podstawie odrębnych przepisów, działający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej podejmowane było przez Centralną Komisję w ciągu sześciu miesięcy od złożenia wniosku i po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Konsekwencją wyposażenia Centralnej Komisji w kompetencję do przyznawania tych uprawnień była również możliwość ich ograniczania, zawieszania, cofania i przywracania.

³⁵ Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.), Centralna Komisja wnioskowała do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o nadanie tytułu profesora.

³⁶ P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, SIP LEX nr 229338.

³⁷ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.).

³⁸ Art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.).

przez siebie decyzji pełniła funkcję centralnego organu administracji rządowej. Z brzmienia tego przepisu Trybunał Konstytucyjny wywiódł w wyroku z 12 kwietnia 2012 r.³⁹ twierdzenie, iż skoro Centralna Komisja pełniła funkcję centralnego organu administracji rządowej tylko w pewnym zakresie swojej działalności, to znaczy, że organem takim jednocześnie nie była, a biorąc pod uwagę jej skład, status i zadania, bardziej zasadne byłoby określenie jej jako swego rodzaju korporacji uczonych.

Pogląd taki zdawali się podzielać H. Izdebski i J. Zieliński, którzy, podkreślając szczególny charakter Centralnej Komisji, powoływali się na powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego⁴⁰. Również P. Dańczak twierdził, że jednoznaczne określenie szczególnego statusu Centralnej Komisji było niezwykle trudne, ponieważ status ten wynikał z jednej strony z wyspecjalizowanego charakteru Centralnej Komisji, a z drugiej z potrzeby zapewnienia jej stabilności i niezależnienia od zmian politycznych⁴¹. Bardziej dobitnie wypowiadał się W. Biskup, który uważał, że Centralna Komisja była organem o wyjątkowym charakterze, ponieważ z jednej strony ustawodawca przypisał jej atrybut centralnego organu administracji rządowej, a z drugiej

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2012 r., SK 30/10, OTK-A 2012, nr 4, poz. 39. Ponadto w stanowisku sporządzonym w odpowiedzi na skargę konstytucyjną Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów również wyraźnie podkreśliła, iż nie jest centralnym organem administracji rządowej, a jedynie ustawowo zostały jej powierzone zadania z zakresu administracji rządowej, a zakres „decyzji” Centralnej Komisji został określony w art. 29 i 29a ustawy o stopniach i tytułach. Zob. <https://trybunal.gov.pl/s/sk-3010> (dostęp: 01.05.2020).

⁴⁰ H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Ustawa...*, op. cit., SIP LEX nr 463199.

⁴¹ P. Dańczak uważał, że potwierdzeniem stabilności Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów oraz jej niezależnienia od zmian politycznych były warunki, tryb wyborów jej członków, w tym m.in. kadencyjność składu, który wybierany był co 4 lata, a jej członkami mogli zostać wyłącznie obywatele polscy, mający tytuł profesora i aktualny dorobek naukowy, opublikowany w okresie ostatnich 5 lat. Ponadto o członkostwo w niej mogły starać się także osoby mające tytuł profesora, legitymujące się najważniejszym dorobkiem w danej dziedzinie. Wyboru spośród zgłoszonych kandydatów dokonywały tylko osoby z tytułem profesorskim. Członkostwo w Komisji mogło być sprawowane nie dłużej niż przez dwie następujące po sobie kadencje i nie można go było łączyć ze sprawowaniem innych funkcji wyszczególnionych w ustawie. Zob. P. Dańczak, *Decyzja...*, op. cit., SIP LEX nr 229338.

ograniczył go jedynie do zakresu wydawanych przez ten organ decyzji. Było to rozwiązanie bardzo specyficzne, gdyż *de facto* oznaczało, że Centralnej Komisji nie powinno się uznawać za centralny organ administracji rządowej w sensie ustrojowym, jednak w sensie funkcjonalnym miała ona taki charakter⁴².

Wyjątkowy i szczególny charakter Centralnej Komisji bardzo wyraźnie podkreślany był w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z 9 października 2007 r.⁴³ NSA stwierdził, że konstrukcja Centralnej Komisji posiadała atrybuty swoistego samorządu pracowników naukowych, *quasi* korporacji uczonych, sprawującej kontrolę nad dopuszczeniem określonych podmiotów do przyznawania lub otrzymywania stopni naukowych i tytułów naukowych.

Natomiast w wyroku z 6 czerwca 2012 r.⁴⁴ NSA określił Centralną Komisję jako ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 kodeksu postępowania administracyjnego, wywodząc z tego, iż stanowi ona organ, nad którym nie ma organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 kodeksu postępowania administracyjnego. Fakt ten bardzo wyraźnie podkreślali również H. Izdebski i J. Zieliński, którzy brak przypisania Centralnej Komisji roli organu wyższego stopnia obok ograniczenia jej kompetencji do spraw enumeratywnie wskazanych w ustawie o stopniach i tytułach uznawali za istotny element szczególnego charakteru Centralnej Komisji. Wskazywali oni również, że możliwość stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczących kompetencji organów wyższego stopnia, była również wyłączona w sprawach rozpatrywania odwołań od uchwał rad uprawnionych jednostek⁴⁵. Fakt ten był również podnoszony w orzecznictwie sądów administracyjnych, które podkreślały, że Centralna Komisja rozpoznając odwołania pełniła niejako funkcję organu drugiej instancji, a więc jej decyzja była ostateczna i służyła od niej skarga do sądu administracyjnego, wobec czego tryb przewidziany

⁴² W. Biskup, *Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów*, „Edukacja Prawnicza” nr 3/2016, s. 25–29.

⁴³ Wyrok NSA z 9 października 2007 r., sygn. akt I OSK 955/07, SIP LEX nr 419003.

⁴⁴ Wyrok NSA z 6 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 420/12, SIP LEX nr 1216562.

⁴⁵ H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Ustawa...*, op. cit., SIP LEX nr 463199.

w art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁶ nie miało tu w ogóle zastosowania⁴⁷.

NSA w wyroku z 14 stycznia 2014 r.⁴⁸ podkreślił, że konstrukcja nadzoru nad Centralną Komisją w zakresie wydawanych przez nią decyzji nie została przewidziana w przepisach prawnych. Co więcej, kompetencji do ingerencji nadzorczej wobec postępowania administracyjnego prowadzonego przez Centralną Komisję nie przyznano nawet Prezesowi Rady Ministrów⁴⁹ i z tego powodu w stosunku do Centralnej Komisji nie mógł on w ogóle pozostawać w jakiegokolwiek bezczynności. Podobnie wypowiedział się również WSA w wyroku z 5 kwietnia 2013 r.⁵⁰, stwierdzając, że żaden przepis prawa nie przyznawał Prezesowi Rady Ministrów uprawnień do podejmowania władczych rozstrzygnięć w zakresie orzeczeń Centralnej Komisji. Nawet w kwestii zastosowania nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji wydanych przez Centralną Komisję właściwym organem była tylko Centralna Komisja.

Podobnie określona była pozycja Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wobec Centralnej Komisji, ponieważ, jak zauważył WSA w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r.⁵¹, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie był wobec Centralnej Komisji organem nadzoru ani też

⁴⁶ Art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256) przewiduje możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze.

⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1281/09, SIP Lex nr 643507 oraz wyrok WSA w Gdańsku z 29 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Gd 301/08, SIP Lex nr 484197.

⁴⁸ Wyrok NSA z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 1498/13, SIP LEX nr 1456971.

⁴⁹ Odmienny pogląd, choć wydaje się, że jednak odosobniony, prezentował C. Martysz, który zaliczał Centralną Komisję do pionu centralnych organów administracji rządowej podporządkowanych bądź nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów. Zob. C. Martysz, *Centralne organy administracji: pojęcie, struktura i pozycja w postępowaniu administracyjnym*, (w:) J. Supernat (red.) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 469.

⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I SAB/Wa 454/12, SIP Lex nr 1317169.

⁵¹ Wyrok WSA w Warszawie z 3 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1042/11, SIP Lex nr 1153386.

organem wyższego stopnia. Z tego względu nie było możliwe dokonywanie przez ministra analizy prawnej postępowania Centralnej Komisji w sprawach wchodzących w zakres jej kompetencji, a tym bardziej rozpatrzenie wniosku o podjęcie działań przewidzianych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego w celu usunięcia wadliwej decyzji Centralnej Komisji.

Szczególny charakter Centralnej Komisji wyrażał się zatem w różnych aspektach jej działania, m.in. w zasadach procedowania. Centralna Komisja jako organ kolegialny podejmował swoje rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym *in pleno*. Jak stanowił art. 29 ust. 1 ustawy o stopniach i tytule, w postępowaniach dotyczących nadania stopnia doktora i doktora habilitowanego albo tytułu profesora oraz nadania, ograniczania, zawieszenia i pozbawienia uprawnienia do nadawania tych stopni w zakresie nieuregulowanym w ustawie należało stosować odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast do zaskarżania decyzji wydanych w tych postępowaniach stosowane były przepisy o zaskarżaniu decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego. Jak wielokrotnie podkreślał Naczelny Sąd Administracyjny, m.in. w wyrokach z 30 maja 2008 r.⁵², a także z 5 maja 2009 r.⁵³ oraz z 9 marca 2010 r.⁵⁴, w myśl reguł wykładni przyjęcie regulacji o odpowiednim stosowaniu oznacza konieczność uwzględnienia cech właściwych dla regulacji podstawowej. Odpowiednie zastosowanie powoduje zatem konieczność oceny, czy i w jakim zakresie w tych sprawach przepisy kodeksu postępowania administracyjnego będą miały zastosowanie.

Dlatego uwzględnienie cech regulacji szczególnej, czyli specyfiki postępowania przed Centralną Komisją, powodowało, że w postępowaniach dotyczących nadania stopnia doktora i doktora habilitowanego albo tytułu profesora, charakteryzujących się wieloma odrębnościami, zastosowanie określonych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego było wyłączone, określone przepisy miały zastosowanie odpowiednio bądź bezpośrednio. Innymi słowy, postępowanie w sprawach o nadanie stopni naukowych i tytułu naukowego było

⁵² Wyrok NSA z 30 maja 2008 r., sygn. akt I OSK 212/08, SIP LEX nr 505357.

⁵³ Wyrok NSA z 5 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 531/08, SIP LEX nr 574427.

⁵⁴ Wyrok NSA z 9 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1384/09, SIP LEX nr 585357.

postępowaniem administracyjnym prowadzonym na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego z odrębnościami wynikającymi z przepisów procesowych, zamieszczonych w ustawie o stopniach i tytule.

Jak już wskazano, odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie oznacza dowolności w ich stosowaniu ani nie wyklucza poddawania ich kontroli sądowej. W orzecznictwie sądów administracyjnych szeroko podkreślało się, że odrębność postępowań w sprawach o nadanie stopni naukowych i tytułu naukowego związana z ich specyfiką, wpływała na ograniczony zakres kontroli sądu administracyjnego, który nie był uprawniony do merytorycznej kontroli recenzji stanowiących podstawę decyzji Centralnej Komisji. Sąd administracyjny nie dokonywał również merytorycznej oceny dorobku naukowego osoby ubiegającej się uzyskanie tytułu profesora oraz tego, czy posiada ona osiągnięcia naukowe znacznie przekraczające wymagania stawiane w postępowaniu habilitacyjnym. Sąd nie był również uprawniony do rozwiązywania merytorycznych sporów powstałych w świecie nauki. Kontrola sądu administracyjnego ograniczała się jedynie do stwierdzenia, czy w postępowaniu przed Centralną Komisją nie doszło do naruszenia norm postępowania, wynikających z przepisów ustawy i statutu Centralnej Komisji, a także przepisów kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁵.

Jeśli chodzi o zasady procedowania przed Centralną Komisją, ustawa o stopniach i tytule regulowała je w niewielkim zakresie,

⁵⁵ Wyrok NSA z 30 maja 2008 r., sygn. akt I OSK 212/08, SIP LEX nr 505357, na który wielokrotnie powoływały się sądy administracyjne w późniejszych orzeczeniach, m.in. zob. wyrok WSA w Warszawie z 23 września 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 286/16, SIP Legalis nr 1548404, wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1436/16, SIP Legalis nr 1715051; Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1644/16, SIP Legalis nr 1603067 oraz wyrok NSA z 1 września 2017 r., sygn. akt I OSK 148/17, SIP Legalis nr 1664004, w których m. in. stwierdzano, że brak dostatecznego uzasadnienia decyzji Centralnej Komisji, czyniącego zadość wymaganiom zawartym w art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, uniemożliwił sądom dokonanie kontroli podjętego rozstrzygnięcia, co w konsekwencji spowodowało uchylenie decyzji Centralnej Komisji, ponieważ sądy nie miały podstaw, aby przyjąć, że zaskarżona decyzja została wydana zgodnie z prawem.

ograniczając się głównie do kwestii o ramowym charakterze⁵⁶. Natomiast sprawy związane z ustrojem i bieżącym funkcjonowaniem Centralnej Komisji, takie jak: organizacja i tryb działania, kompetencje organów, sposób wyboru prezydium oraz sposób powoływania recenzentów, zostały przekazane do uregulowania w statucie Centralnej Komisji. Charakter prawny tego statutu był jednak przedmiotem dyskusji zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie.

Jak zauważył P. Dańczak, w sytuacji pełnienia przez Centralną Komisję m.in. funkcji organu odwoławczego w sprawach stopni i tytułów, jej statut odgrywał niebagatelną rolę w prowadzonym przez nią procesie decyzyjnym. W praktyce bowiem to postanowienia statutu wpływały na określenie formalnej drogi postępowania odwoławczego, wskazując jakie kolejno organy zajmują się wniesionym przez stronę środkiem zaskarżenia. Po części rzutował on również na prowadzone w sprawie postępowanie wyjaśniające. Uzasadniony zatem wydaje się pogląd, że przepisy Statutu Centralnej Komisji przynajmniej pośrednio przyczyniały się do określenia ostatecznego kształtu decyzji, jaka zapadała w toku prowadzonego postępowania odwoławczego. Jeśli taka interpretacja jest słuszna, należy postawić pytanie, czy podstawą prawną indywidualnego aktu administracyjnego wydawanego przez Centralną Komisję mógł być jej statut, który przecież znajdował się poza konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa powszechnie obowiązującego⁵⁷.

Zgodnie z art. 35 ust. 6 ustawy o stopniach naukowych Statut Centralnej Komisji był uchwalany przez nią samą, ale wymagał zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów, który dokonywał tego w drodze zarządzenia⁵⁸. Jak zauważyli H. Izdebski i J. M. Zieliński, skoro ustawa

⁵⁶ Jako przykład P. Dańczak podawał tu np. sposób działania na posiedzeniach lub przez organy, którymi są przewodniczący, prezydium i sekcje. Zob. P. Dańczak, *Decyzja...*, op. cit., SIP LEX nr 229338.

⁵⁷ P. Dańczak, *Decyzja...*, op. cit., SIP LEX, 2015, nr 229338.

⁵⁸ Ostatni obowiązujący statut Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów został zatwierdzony zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów. Zob. Zarządzenie Nr 47 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów http://www.ck.gov.pl/dl/20/604cf0/Zarzadzenie_Prezesa_Rady_Ministrow.pdf (dostęp: 01.05.2020) oraz http://www.ck.gov.pl/dl/18/b2d73b/Statut_Centralnej_Komisji.pdf (dostęp: 01.05.2020).

tylko częściowo normowała tryb działania Centralnej Komisji, statut z konieczności musiał zawierać postanowienia normujące proceduralny status osób i jednostek, których sprawy rozpatrywała Centralna Komisja, a tym samym zawierał on określone przepisy o mocy powszechnie obowiązującej⁵⁹.

Orzecznictwo sądów administracyjnych było jednak odmiennego zdania i odmawiało Statutowi Centralnej Komisji charakteru źródła prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Przede wszystkim na odmienny charakter statutu Centralnej Komisji od innych tego typu aktów zwracał uwagę NSA w wyroku z 9 października 2007 r.⁶⁰, w którym stwierdzał, że brak jest uzasadnienia dla odmowy przypisania statutowi charakteru przepisów wykonawczych. Sam tytuł danego aktu-zbioru nie mógł bowiem przesądzać o tym, czy dany zbiór norm prawa ma taki charakter, czy też nie. Ponadto warunkiem formalnym uznania norm prawa za przepisy wykonawcze jest stosowne upoważnienie ustawowe do wydania określonego aktu, które powinno zawierać wskazanie organu właściwego do jego wydania oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania, co w tym wypadku zostało spełnione. Statut został uchwalony na podstawie generalnego upoważnienia ustawowego przy wykorzystaniu kompetencji do samodzielnej regulacji stosunków prawnych w ramach tego upoważnienia, co ma również efekt zewnętrzny poprzez określenie praw i obowiązków stron postępowania przed Centralną Komisją.

W bardzo podobnym tonie wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z 10 stycznia 2008 r.⁶¹, w którym bezpośrednio nawiązał do powyższego orzeczenia NSA w kwestii przyznania statutowi Centralnej Komisji charakteru przepisów wykonawczych. Dopiero jednak w wyrokach z 9 marca 2010 r.⁶² i 5 maja 2009 r.⁶³, NSA dokonał pełniejszej analizy charakteru prawnego statutu Centralnej Komisji, stwierdzając, że miał on charakter normatywny, gdyż regulował kwestie podziału zadań i kompetencji w ramach Centralnej Komisji. Miał

⁵⁹ H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Ustawa...*, op. cit., SIP LEX nr 463199.

⁶⁰ Wyrok NSA z 9 października 2007 r., sygn. akt I OSK 955/07, SIP LEX nr 419003.

⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z 10 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1301/07, SIP LEX nr 458210.

⁶² Wyrok NSA z 9 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1384/09, SIP LEX nr 585357.

⁶³ Wyrok NSA z 5 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 531/08, SIP LEX nr 574427.

również charakter aktu wykonawczego, gdyż wykonywał dyspozycje art. 35 ust. 5 ustawy o stopniach i tytule. Natomiast nie przybierał on postaci powszechnie obowiązującej, gdyż nie dotyczył bezpośrednio uprawnień i obowiązków obywateli niepodporządkowanych organizacyjnie Centralnej Komisji, lecz miał charakter wewnętrzny, o którym mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji RP. Dokonywał jedynie wewnętrznego podziału pracy w ramach Centralnej Komisji, ponieważ zarówno sekcje, jak i prezydium działające na podstawie statutu, działały w imieniu Centralnej Komisji⁶⁴.

Jak z kolei zauważał P. Dańczak, tak długo, jak treść postanowień statutu Centralnej Komisji mieściła się w granicach zakreślonych upoważnieniem ustawowym, ewentualny zarzut jego niekonstytucyjności wydawał się nieuzasadniony⁶⁵. W tej sytuacji znikał także problem niezaprzecznego wkraczania przez statut Centralnej Komisji w sferę oddziaływania na prawa i obowiązki osób niezwiązanych organizacyjnie z Centralną Komisją, ponieważ ustawa o stopniach naukowych pozwalała, by materia statutu wykraczała poza zakres funkcjonowania tej instytucji. W takim przypadku określenie w statucie sposobu prowadzenia tzw. postępowania opiniodawczego, będącego m.in. jednym z integralnych elementów rozpatrywania odwołania od negatywnych uchwał podjętych przez radę danej jednostki

⁶⁴ Zdaniem H. Izdebskiego i J.M. Zielińskiego, skoro z orzecznictwa wynikało, iż Statutowi Centralnej Komisji przysznaje się w kwestii obowiązywania jedynie wewnętrzny charakter, należało przyjąć, że na podstawie art. 35 ust. 6 ustawy i stopniach naukowych, Prezes Rady Ministrów wydawał jedynie akt o charakterze wewnętrznym, obowiązujący jednostki organizacyjnie mu podległe, tj. Centralną Komisję, ale nie inne podmioty. W konsekwencji nie oznaczało to zatem dostosowania prawnej formy statutu do wymogów Konstytucji RP. Zob. H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Ustawa...*, op. cit., SIP LEX nr 463199.

⁶⁵ Przepisy Statutu Centralnej Komisji były również przedmiotem analizy TK, który analizując, czy mogą one być przedmiotem kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną, oparł się na wyroku NSA z 9 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1384/09, SIP LEX nr 585357. Trybunał przede wszystkim ustalił, że akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a przedmiotem skargi konstytucyjnej może być każda regulacja zawierająca w swej treści normy prawne. A zatem, normy zawarte w statucie spełniały wymogi abstrakcyjności i generalności, przepisy statutu zaś miały charakter normatywny i wobec tego mogły być przedmiotem kontroli Trybunału. Zob. Wyrok TK z 12 kwietnia 2012 r., SK 30/10, OTK-A 2012, nr 4, poz. 39.

w przewodzie doktorskim, pozostawało w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym⁶⁶.

Próbując podsumować charakter prawny Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów oraz porównać go ze statusem Polskiej Komisji Akredytacyjnej, należy zwrócić uwagę na kwestie statutu obu instytucji, które będąc aktami wewnętrznymi regulowały istotne aspekty ich działalności. W porównaniu jednak do PKA, status Centralnej Komisji był dużo mocniej zakotwiczony w systemie organów państwa. Niezależnie od istniejących w tym temacie różnic w poglądach doktryny i orzecznictwa, nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcia Centralnej Komisji mogły być kwestionowane przed sądem administracyjnym, a zatem podlegały kontroli zewnętrznej. Taka sytuacja nie występowała w odniesieniu do uchwał PKA. Wydawane w trybie całkowicie wewnętrznym, stanowiły jedynie opinię, która w założeniu miała pomóc Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego w podjęciu własnej decyzji. Należy jednak pamiętać, że przedmiotem decyzji Centralnej Komisji było bezpośrednio przyznanie pewnego uprawnienia bądź jego odmowa. Tymczasem uchwała PKA, z czysto formalnego punktu widzenia, zawierała jedynie opinię, której treść mogła dopiero stanowić podstawę decyzji Ministra w przedmiocie przyznania bądź nieprzyznania uprawnienia do prowadzenia kierunku studiów albo zawieszenia lub cofnięcia takiego uprawnienia. Jak jednak wykazano w poprzednim rozdziale, w większości przypadków Minister nie miał innej możliwości, niż całkowite oparcie się na treści uchwały PKA.

3. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

Powstanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji związane było z dynamicznym rozwojem w XX w. telewizji i radia oraz nieustannym wzrostem odgrywanej przez nie roli wraz z towarzyszącym mu technicznym ograniczeniem pluralizmu nadawców. Pociągnęło to za sobą konieczność objęcia działalności tych mediów regulacją prawną poprzez tworzenie specjalnych organów, mających gwarantować podstawowe prawa jednostki w tej sferze. Przy czym rozwiązania prawne,

⁶⁶ P. Dańczak, *Decyzja...*, op. cit., SIP LEX nr 229338.

jakie zostały wybrane w różnych krajach, polegały na uregulowaniu tej kwestii albo na poziomie konstytucji, albo ustawy⁶⁷. W Polsce wybrano wariant pierwszy, ale ustalenie ustrojowego charakteru KRRiT na podstawie postanowień konstytucyjnych nie jest łatwe i napotyka na trudności zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie.

Umiejscowienie w Konstytucji RP przepisów dotyczących kompetencji KRRiT i zasad jej działania obok takich organów, jak Najwyższa Izba Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich, niewątpliwie świadczy o znaczeniu, jakie zostało nadane temu organowi. Ma to jednak swoje konsekwencje prawne, ponieważ niejako wyraża przekonanie ustawodawcy co do roli i pozycji, jaką KRRiT pełni w systemie organów państwowych. Konstytucja RP nie określa jednak charakteru KRRiT w sposób jednoznaczny⁶⁸. Nie odnosi się bowiem w żaden sposób do jej niezależności, a sam fakt umieszczenia w niej przepisów dotyczących KRRiT nie stanowi przesłanki świadczącej o jej niezależności. Konstytucja RP nie wskazuje też, z jakim organem związki KRRiT miałyby być bardziej zinstytucjonalizowane. Lakoniczność uregulowań konstytucyjnych dotyczących KRRiT sprawia, że próby wyjaśniania charakteru ustrojowego KRRiT na podstawie ogólnych, konstytucyjnych zasad organizacji systemu politycznego i zasad organizacji systemu organów państwowych, będą skazane na niepowodzenie⁶⁹.

Z tego względu wydaje się, że w nauce prawa i orzecznictwie w dużej mierze upowszechnił się już pogląd, że z punktu widzenia trójpodziału władzy Konstytucja RP czyni z KRRiT organ o kompetencjach mieszanych⁷⁰. Status prawny KRRiT wymyka się bowiem tradycyjnemu i tym samym hermetycznemu podziałowi władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą⁷¹. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w treści art. 10 Konstytucji RP, który przewiduje podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W podziale tym nie ma jednak miejsca na organy kontroli, a co za tym idzie,

⁶⁷ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 915.

⁶⁸ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz*, Warszawa 2001, SIP LEX nr 72641.

⁶⁹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 916.

⁷⁰ Ibidem, s. 916.

⁷¹ K. A. Wąsowski, *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – próba charakterystyki*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2004/1/223, SIP LEX nr 45654.

ich charakter wynika po prostu z treści tytułu rozdziału IX, który zawiera przepisy dotyczące organów kontroli państwowej i ochrony prawa⁷².

Można zatem stwierdzić, że KRRiT została niejako „zawieszona” pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą, ale jej działalność, szczególnie działalność reglamentacyjna, wydawanie poszczególnych indywidualnych decyzji administracyjnych i wykonywanie kompetencji prawotwórczych, zbliżają ją do organów władzy wykonawczej. KRRiT nie należy jednak do struktury władzy wykonawczej, ponieważ nie pozostaje podporządkowana ani Radzie Ministrów, ani Prezydentowi⁷³. Taki pogląd został wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 marca 2006 r., gdzie stwierdzono, że chociaż zadania Krajowej Rady wiążą się w znacznym stopniu z działalnością administracyjno-wykonawczą, to jednak jest ona usytuowana jak gdyby pomiędzy egzekutywą i legislatywą, przy zachowaniu wyraźnego dystansu do rządu⁷⁴. Ze sposobu powoływania KRRiT⁷⁵ można bowiem wyprowadzić wnioski o braku bezpośredniego wpływu rządu na obsadę Rady, chociaż władza wykonawcza taki wpływ posiada poprzez Prezydenta, co powoduje jednak, że nie jest niemożliwe pośrednie oddziaływanie rządu.

Natomiast zamiar uniezależnienia KRRiT od rządu widać już wyraźnie w powierzeniu Krajowej Radzie typowych czynności administracyjnych (np. koncesjonowanie)⁷⁶. O równorzędnym charakterze stosunków między KRRiT a szefem rządu świadczy też określenie jednego z zadań KRRiT jako projektowanie, w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji⁷⁷ oraz przedstawianie przez KRRiT sprawozdania ze swojego

⁷² J. Sobczak, *Radiofonia...*, op. cit.

⁷³ L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne: wykłady*, Warszawa 1996, s. 225–253.

⁷⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 32.

⁷⁵ Art. 214 Konstytucji RP stanowi, że członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej.

⁷⁶ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 916 i nast.

⁷⁷ Art. 6 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2019 r. poz. 361 ze zm.).

działania Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi, a Prezesowi Rady Ministrów jedynie informacji⁷⁸ o swoich dokonaniach⁷⁹.

Zgodnie z art. 215 Konstytucji RP zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków ma określić ustawa. Ogólnikowość regulacji konstytucyjnej pozostawia ustawodawcy szeroki margines swobody w określaniu powyższych spraw⁸⁰. Art. 5 ustawy o radiofonii i telewizji⁸¹ określa KRRiT jako organ państwowy, ale J. Sobczak zauważa, że nie ma ona charakteru organu administracji rządowej. Podobnie, z uwagi na zakres kompetencji i sposób powoływania członków trudno jest zaliczyć KRRiT do nierządowych organów administracji państwowej. Z drugiej strony wyposażenie KRRiT w prawo wydawania rozporządzeń i uchwał na podstawie delegacji ustawowej zdaje się przemawiać za zaliczeniem jej do organów administracji. Dodatkowo, biorąc pod uwagę fakt, że przepisy dotyczące KRRiT znajdują się w rozdziale dotyczącym organów kontroli państwowej i ochrony prawa, można stwierdzić, że KRRiT jest swoistym organem administracji państwowej łączącym w sobie funkcje zarządcze, a w zakresie przestrzegania wolności słowa i realizacji prawa obywateli do informacji, także funkcje kontrolne⁸².

Z kolei Krzysztof A. Wąsowski ujmuje tę kwestię nieco inaczej. Twierdzi on, że bezsporne jest usytuowanie Krajowej Rady poza administracją rządową, ale tylko w sensie ustrojowym. Nie wyłącza to jednak możliwości jej zakwalifikowania do systemu organów państwowych, pełniących funkcję administracji rządowej w rozumieniu art. 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego⁸³.

Określając kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Konstytucja RP w art. 213 przewidziała jedynie, że ma ona stać na straży

⁷⁸ Ibidem, art. 12 ust. 1 i 2.

⁷⁹ J. Sobczak, *Radiofonia...*, op. cit.

⁸⁰ K. A. Wąsowski uważa, że materia ustawy o radiofonii i telewizji znacznie wykracza poza zasady i tryb działania KRRiT, jak i organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków. Zob. K. A. Wąsowski, *Status...*, op. cit., SIP LEX nr 45654.

⁸¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1414 ze zm.).

⁸² J. Sobczak, *Radiofonia...*, op. cit.

⁸³ K. A. Wąsowski, *Status...*, op. cit., SIP LEX nr 45654.

wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Wykładnia językowa tego przepisu mogłaby prowadzić do interpretacji rozszerzającej, przyznającej KRRiT kompetencje do zajmowania stanowiska w kwestii wolności słowa nie tylko w odniesieniu do przekazów radiowych i telewizyjnych, ale także w stosunku do całej prasy oraz wszelkich przejawów życia społecznego. Przeciwno takiej interpretacji przemawia jednak zarówno wykładnia historyczna, jak i celowościowa oraz treść art. 6 ust. 1 ustawy radiofonii i telewizji. Przepis ten bowiem nieco odmiennie formułuje cele KRRiT, a mianowicie stanowi, że stoi ona na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji⁸⁴. Jest to zatem istotne ograniczenie kompetencji KRRiT w porównaniu do tych, które zdawała się przyznawać Konstytucja RP⁸⁵.

Sformułowanie „stoi na straży” nie ma jednego, uniwersalnego znaczenia, ale powinno się je rozumieć w kontekście całokształtu regulacji dotyczącej KRRiT. Pojęcie to pozwala bowiem objąć całość kompetencji KRRiT, zróżnicowanych z punktu widzenia powiązania z poszczególnymi „władzami (w sensie formalnym), a więc związanymi z funkcją kontrolną, reglamentacyjną (prawotwórczą), rozdzielczą (administracyjną, wykonawczą) oraz orzekającą kary⁸⁶. Można zatem na tej podstawie stwierdzić, że Krajowa Rada, dążąc do zapewnienia otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji, powinna czuwać nad przestrzeganiem wolności poglądów⁸⁷ i prawa do informacji, co zawiera w sobie również przeciwstawianie się wszelkim działaniom, zmierzającym do zmonopolizowania przekazów radiowych i telewizyjnych w postaci np. cenzury, czy kontroli treści przekazów.

⁸⁴ Jak podkreśla K. A. Wąsowski, w treści art. 6 ust.1 ustawy o radiofonii i telewizji, ustawodawca pominął obowiązek stania na straży prawa do informacji, nałożony na KRRiT w art. 213 ust.1 Konstytucji. Zob. K. A. Wąsowski, *Status...*, op. cit., SIP LEX nr 45654.

⁸⁵ J. Sobczak, *Radiofonia...*, op. cit., SIP LEX nr 72641.

⁸⁶ W. Sokolewicz, *Krajowa rada i Radiofonii i Telewizji jako problem prawnokonstytucyjny*, (w:) D. Górecki (red.), *Wolność słowa w mediach. XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Spała 2003, s. 56. Cyt. za B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 918.

⁸⁷ Szerzej na ten temat zob. M. Krotoszyński (w:) A. Bodnar (red.) *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, Warszawa 2010, SIP LEX nr 121580.

Dążenie do zapewnienia pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji powinno również wyrażać się w prowadzonej przez KRRiT polityce koncesyjnej, aby w jej wyniku dostęp do radia i telewizji uzyskiwały różne grupy społeczne, niezależnie od narodowości, wyznania, światopoglądu i przekonań religijnych⁸⁸.

Kontrolny charakter KRRiT wynika wprost z Konstytucji RP ze sformułowania „stoi na straży”, ale już funkcje administracyjne przewidziane zostały w ustawie o radiofonii i telewizji. Art. 6 ust. 1 tej ustawy określa wprawdzie zakres działania KRRiT ale przepisem konkretyzującym ten zakres jest art. 6 ust. 2, w którym wymienione zostały szczegółowe zadania KRRiT⁸⁹. Wyliczenie to nie ma charakteru enumeratywnego, a wśród zadań można wyróżnić takie, których

⁸⁸ J. Sobczak, *Radiofonia...*, op. cit. oraz B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 918

⁸⁹ Do zadań Krajowej Rady należy w szczególności: (1) projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji; (2) określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez dostawców usług medialnych; (3) podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów, prowadzenie i dokonywanie wpisu do rejestru programów; (4) uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu, na warunkach określonych ustawą; (5) sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności dostawców usług medialnych; (6) organizowanie badań treści i odbioru usług medialnych; (7) prowadzenie monitoringu rynku audiowizualnych usług medialnych na żądanie w celu ustalenia kręgu podmiotów dostarczających audiowizualne usługi medialne na żądanie oraz oceny wykonania obowiązków wynikających z ustawy przez te podmioty; (8) ustalanie wysokości opłat abonamentowych; (10) opiniowanie projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji lub audiowizualnych usług medialnych na żądanie; (11) inicjowanie postępu naukowo-technicznego i kształcenia kadr w dziedzinie radiofonii i telewizji; (12) organizowanie i inicjowanie współpracy z zagranicą w dziedzinie radiofonii i telewizji, w tym współpracy z organami regulacyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej, właściwymi w sprawach usług medialnych; (13) współpraca z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz dostawców usług medialnych; (14) inicjowanie i wspieranie samoregulacji i współregulacji w zakresie dostarczania usług medialnych oraz (15) upowszechnianie umiejętności świadomego korzystania z mediów (edukacji medialnej) oraz współpraca z innymi organami państwowymi, organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami w zakresie edukacji medialnej. Zob. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2019 r. poz. 361 ze zm.).

realizacja określona została granicami ustawy i wiąże się z wykonywaniem „władzy”, np. określanie warunków prowadzenia działalności przez dostawców usług medialnych, podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach koncesji, sprawowanie kontroli działalności dostawców usług medialnych oraz ustalanie wysokości opłat abonamentowych⁹⁰.

Zarówno przepisy Konstytucji RP oraz ustawy o radiofonii i telewizji wyposażają KRRiT w prawo wydawania pewnych aktów. Art. 213 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje, że KRRiT wydaje rozporządzenia, a w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały. Z kolei art. 9 ustawy o radiofonii i telewizji stanowi, że KRRiT na podstawie ustaw i w celu ich wykonania wydaje rozporządzenia i uchwały. R. Chruściak zwraca uwagę, że upoważnienie KRRiT do wydania rozporządzenia powinno odpowiadać wymaganiom konstytucyjnym⁹¹, tzn. powinno wymieniać ten organ jako adresata, określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz zawierać wytyczne dotyczące treści aktu. Natomiast analiza treści upoważnień dotyczących wytycznych wskazuje, że konstytucyjny warunek nie jest dopełniony, ale w tym wypadku może to być uznane za świadomy zamiar ze strony ustawodawcy. Miało to bowiem na celu stworzenie luźniejszego związku rozporządzeń KRRiT z ustawą, a przez to dopuszczenie możliwości uzupełnienia, a nie konkretyzowania ustawy, z uwagi na ograniczony charakter wykonawczy tych rozporządzeń⁹². Nie zmienia to jednak faktu, że KRRiT nie może wydać rozporządzenia bez wyraźnej delegacji ustawowej, która może być zawarta zarówno w ustawie o radiofonii i telewizji, jak i w innych ustawach. Natomiast we wszystkich tych przypadkach, kiedy ustawa nie wskazuje wyraźnie rozporządzenia jako formy aktu, do którego wydania zobowiązuje KRRiT, powinna ona podejmować uchwałę⁹³.

⁹⁰ J. Sobczak, *Radiofonia...*, op. cit., SIP LEX nr 72641.

⁹¹ Art. 92. 1 Konstytucji RP stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie takie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

⁹² R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 253.

⁹³ J. Sobczak, *Radiofonia...*, op. cit.

W porównaniu zatem do Centralnej Komisji, a tym bardziej do Polskiej Komisji Akredytacyjnej, zakorzenienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w systemie organów państwa, jest znacznie głębsze. O ile bowiem Centralna Komisja była traktowana jak organ administracyjny dopiero od momentu wydania swojego rozstrzygnięcia, to KRRiT jest organem administracyjnym ze wszystkimi tego konsekwencjami, bez względu na spory w kwestii jej zaklasyfikowania do danego typu organu administracyjnego. Niezwykle ważną kompetencją KRRiT jest wydawanie rozporządzeń, będących jednym ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Przede wszystkim jednak podstawy działania KRRiT zostały uregulowane w Konstytucji, co zdecydowanie wpływa na jej ważną rolę i silną pozycję w systemie organów państwowych. Jest to organ o charakterystycznych, właściwych tylko sobie zadaniach i kompetencjach, co powoduje, że nie jest łatwo jednoznacznie określić zarówno jego rolę, jak i pozycję. Należy jednak zadać sobie pytanie, czy definitywne i klarowne, z punktu widzenia podziału administracji państwowej określenie miejsca KRRiT wśród organów państwowych jest rzeczywiście absolutnie niezbędne do wykonywania przez KRRiT swoich zadań? Jest to przecież organ działający w obszarze, który cały czas dynamicznie się rozwija pod względem technologicznym, a zarazem wywiera coraz większy wpływ na procesy społeczne. Wszystko to wymaga od KRRiT szybkiego reagowania na zmiany i jednoczesnego adaptowania się do nich. Wydaje się że to właśnie brak sztywnego przypisania KRRiT do władzy ustawodawczej lub wykonawczej, pozwala Krajowej Radzie na bezstronne wykonywanie swoich zadań.

4. Krajowa Rada Transplantacyjna

Pierwsze regulacje prawne dotyczące Krajowej Rady Transplantacyjnej pojawiły się w 1995 r. w ustawie o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów⁹⁴. Obecnie obowiązujące przepisy prawne, odnoszące się do działalności Krajowej Rady Transplantacyjnej, zawarte zostały w ustawie o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu

⁹⁴ Ustawa z 26 października 1995 r. o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz.U. Nr 138, poz. 682). Utraciła moc 1 stycznia 2006 r.

komórek, tkanek i narządów⁹⁵. Ustawa ta, podobnie jak poprzednio obowiązująca regulacja⁹⁶, w art. 41 ust. 1 określa Radę jako organ doradczy i opiniodawczy ministra właściwego do spraw zdrowia⁹⁷.

Zakres materii podlegającej opinii Rady został ramowo określony w ustawie, ale użycie zwrotu „w szczególności” powoduje, że katalog ten nie ma charakteru enumeratywnego i czyni wymienione sprawy jedynie przykładowymi. Zgodnie z art. 41 ust. 6 ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów do zadań Rady należy w szczególności: (1) opiniowanie programów w zakresie pobierania, przechowywania i przeszczepiania komórek, tkanek i narządów; (2) opiniowanie działalności Centrum Organizacyjno-Koordynacyjnego do Spraw Transplantacji „Poltransplant” oraz Krajowego Centrum Bankowania Tkanek i Komórek; (3) prowadzenie działalności informacyjnej w zakresie pozyskiwania komórek, tkanek i narządów w celu ratowania życia i zdrowia; (4) opiniowanie projektów aktów normatywnych w zakresie pobierania, przechowywania i przeszczepiania komórek, tkanek i narządów; (5) współdziałanie z organizacjami i stowarzyszeniami krajowymi i zagranicznymi, których celem jest rozwój transplantologii, oraz z samorządem lekarskim; (6) opiniowanie wniosków banków tkanek i komórek o uzyskanie pozwolenia na gromadzenie, przetwarzanie, sterylizację, przechowywanie, dystrybucję, dopuszczanie do obiegu lub prowadzenie działalności przywozowej tkanek i komórek przeznaczonych do przeszczepienia lub zastosowania oraz wniosków tzw. podmiotów leczniczych i podmiotów leczniczych wykonujących przeszczepienia o pozwolenie na prowadzenie postępowań dotyczących komórek, tkanek i narządów; (7) opiniowanie wniosków o przeprowadzenie przeszczepienia

⁹⁵ Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1405 ze zm.) weszła w życie 1 stycznia 2006 r.

⁹⁶ Art. 17 ust. 1 ustawy z 26 października 1995 r. o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz.U. Nr 138, poz. 682) i przewidywał utworzenie Krajowej Rady Transplantacyjnej jako organu doradczego i opiniodawczego Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, który miał sprawować kontrolę nad przestrzeganiem zasad dokonywania w oparciu o kryteria medyczne wyboru biorcy, któremu mają być przeszczepione komórki, tkanki i narządy.

⁹⁷ Art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1405 ze zm.).

komórek, tkanek i narządów pobranych od zwierząt; (8) opiniowanie: (a) spełnienia wymogów przepisów ustawy przez podmioty ubiegające się o właściwe pozwolenia (b) przestrzegania ustalonych procedur postępowania w zakresie pobierania, przechowywania i przeszczepiania komórek, tkanek i narządów oraz spełniania warunków wymaganych w ustalonym systemie zapewnienia jakości – na podstawie zgłoszonych przez podmioty dokonujące pobierania, przechowywania i przeszczepiania komórek, tkanek i narządów istotnych niepożądanych reakcji i istotnych zdarzeń niepożądanych, (c) jakości świadczeń zdrowotnych udzielanych w zakresie pobierania, przechowywania, przeszczepiania i dystrybucji komórek, tkanek i narządów; (9) opracowywanie dla ministra właściwego do spraw zdrowia rocznych raportów dotyczących wyników przeszczepiania komórek, tkanek i narządów, na podstawie materiałów udostępnionych przez Centrum Organizacyjno-Koordynacyjne do Spraw Transplantacji „Poltransplant”, Krajowe Centrum Bankowania Tkanek i Komórek oraz inne instytucje związane z procedurą pobierania i przeszczepiania komórek, tkanek i narządów.

Pomimo tak szczegółowego określenia katalogu spraw, stanowiących przedmiot działalności Rady, ich zakres nie został do końca jasno określony. Z analizy powyższych zadań wynika, że głównym zadaniem KRT pozostaje jednak opiniowanie, a nie doradztwo, jak wskazywałby art. 41 ust. 1 ustawy⁹⁸.

Określenie KRT jako organu doradczego i opiniodawczego Ministra Zdrowia, nie powoduje, że wyłącznym podmiotem występującym o opinię musi być tylko i wyłącznie Minister Zdrowia, jak również materia stanowiąca przedmiot doradzania i opinii nie musi pochodzić bezpośrednio od niego. Warunkiem podjęcia przez Ministra Zdrowia decyzji w kwestiach uregulowanych w ustawie jest właśnie zasięgnięcie opinii Rady⁹⁹.

Co do charakteru prawnego opinii KRT, najistotniejsza wydaje się kwestia możliwości podjęcia przez Ministra Zdrowia decyzji, która nie będzie w ogóle uwzględniała stanowiska wyrażonego w opinii

⁹⁸ J. Haberko, (w:) J. Haberko, I. Uhrynowska-Tyszkiewicz (red.), *Ustawa o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów. Komentarz*, Warszawa 2014, SIP LEX nr 167813.

⁹⁹ J. Haberko, op. cit., SIP LEX nr 167813.

Rady albo która będzie rozstrzygała dane zagadnienie wbrew takiemu stanowisku. Wydaje się, że opinia Krajowej Rady Transplantacyjnej ma charakter jedynie pomocniczy i nierozstrzygający, a ustalenia w niej zawarte nie są wiążące dla Ministra Zdrowia, który może podjąć decyzję wbrew stanowisku Rady. Jak jednak zwraca uwagę J. Haberko, właśnie po to Minister Zdrowia powołuje organ doradczy, w skład którego wchodzi specjaliści z zakresu medycyny, w szczególności transplantologii, by wyrażane przez nich stanowisko było dla niego pomocne w podejmowaniu decyzji¹⁰⁰.

Silne uzależnienie Rady od Ministra Zdrowia widoczne jest wyraźnie w jego kompetencjach wobec KRT. Jest ona bowiem organem kolegialnym, którego członków powołuje i odwołuje¹⁰¹ minister właściwy do spraw zdrowia. Członkowie KRT powoływani są na 4-letnią kadencję spośród specjalistów z różnych dziedzin nauki w liczbie, jaką Minister Zdrowia uzna za stosowną, z zastrzeżeniem, że nie może ona przekroczyć 31 członków¹⁰². Przewodniczący KRT jest również

¹⁰⁰ J. Haberko, op. cit., SIP LEX nr 167813.

¹⁰¹ Obligatoryjne odwołanie członka Krajowej Rady Transplantacyjnej ma miejsce w przypadkach wymienionych w art. 41 ust. 4 ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów tj. (1) rezygnacji ze stanowiska; (2) utraty zdolności do pełnienia powierzonych obowiązków na skutek długotrwałej choroby; (3) nieusprawiedliwionej nieobecności na 4 kolejnych posiedzeniach Rady; (4) prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne. Ustawa o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów nie rozstrzyga natomiast, czy Minister Zdrowia może odwołać członka KRT z innego powodu. Zdaniem J. Haberko utrata zaufania Ministra do członka KRT, w szczególności na skutek działań na szkodę Rady, medycyny transplantacyjnej, czy na skutek działań poważnie godzących w zasady współżycia społecznego, może stanowić powód odwołania członka KRT, jednak podstawy prawne dla fakultatywnych przesłanek odwołania powinny znaleźć swój wyraz ustawowy. Zob. J. Haberko, op. cit., SIP LEX nr 167813.

¹⁰² J. Haberko uważa, że, skoro ustawa o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów nie określa minimalnej liczby członków Krajowej Rady Transplantacyjnej, sformułowanie przepisu można interpretować tak, iż w skład KRT nie powinno wchodzić więcej niż 31 osób, ale można też przyjąć, że dolna granica liczebności składu Rady nie została wyznaczona, a jej określenie należy w każdej kadencji do powołującego Ministra. Mając jednak na uwadze fakt, że jest to organ kolegialny a członków powołuje się spośród specjalistów z różnych dziedzin nauki oraz że w skład KRT wchodzi przedstawiciel Naczelnej Izby Lekarskiej, jak również to, że w ramach Rady działa siedmioosobowa Komisja

powoływany przez Ministra Zdrowia spośród jej członków¹⁰³. W ramach Krajowej Rady Transplantacyjnej działa sześć zespołów, które zakresem działania odpowiadają zadaniom KRT¹⁰⁴.

Regulacje prawne dotyczące funkcjonowania Krajowej Rady Transplantacyjnej zawarte w ustawie o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek tkanek i narządów, nie należą do zbyt rozbudowanych i, jak wynika z powyższych rozważań, nie rozstrzygają wszystkich kwestii. Niektóre wątpliwości zdaje się jednak rozwiewać statut KRT, który jest nadawany w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zdrowia. Statut ma określać szczegółowy zakres, organizację, tryb działania Rady, w tym Komisji Etycznej, sposób wynagradzania członków Rady oraz sposób i tryb udzielania opinii¹⁰⁵. Obecnie obowiązujący statut stanowi załącznik do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 maja 2006 r.¹⁰⁶, z którego między innymi dowiadujemy się, że Rada w formie uchwał przyjmuje oceny, opinie, ekspertyzy, wnioski i sprawozdania¹⁰⁷.

Chociaż w ustawie o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek tkanek i narządów często używa się pojęcia „organ” w stosunku do Krajowej Rady Transplantacyjnej, nie chodzi tu jednak o takie jego rozumienie, jak w przypadku Centralnej Komisji czy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W porównaniu obydwoma instytucjami KRT jest rzeczywiście typowo doradczym ciałem Ministra Zdrowia. Taki też doradczy charakter ma formułowana przez nią opinia, która nie musi zostać wzięta pod uwagę przez Ministra Zdrowia.

Etyczna, członków rady powinno być minimum dziewięćciu. Zob. J. Haberko, op. cit., SIP LEX nr 167813.

¹⁰³ Art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1405 ze zm.).

¹⁰⁴ Zob. <http://www.mz.gov.pl/zdrowie-i-profilaktyka/programy-zdrowotne/wykaz-programow/program-wieloletni-na-lata-2011-2020-narodowy-program-rozwoju-medycyny-transplantacyjnej/zespoły-robotnicze-krajowej-rady-transplantacyjnej-w-kadencji-2010-2014/> (dostęp: 01.03.2018).

¹⁰⁵ Art. 41 ust. 8 ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1405 ze zm.).

¹⁰⁶ Rozporządzenie Ministra zdrowia z dnia 10 maja 2006 r. w sprawie nadania statutu Krajowej Radzie Transplantacyjnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 877 ze zm.).

¹⁰⁷ § 6 Rozporządzenie Ministra zdrowia z dnia 10 maja 2006 r. w sprawie nadania statutu Krajowej Radzie Transplantacyjnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 877 ze zm.).

Zdecydowanie zatem odróżnia to opinię Krajowej Rady Transplantacyjnej od uchwały PKA.

Jednym z przykładów opinii wydawanej przez KRT jest Opinia prawna w sprawie sposobu wyrażania sprzeciwu na pobranie narządów od osoby małoletniej¹⁰⁸. Ma ona na celu wyjaśnienie pewnego zagadnienia i wypracowanie pewnego rodzaju tzw. dobrych praktyk w niezwykle trudnym procesie pobierania narządów od osoby małoletniej. Opinia ta jednak ani nie kreuje żadnego uprawnienia dla osób zainteresowanych, ani nie jest podstawą do podejmowania jakichkolwiek decyzji przez Ministra Zdrowia. Dokument ten ma po prostu pomóc lekarzowi w interpretowaniu przepisów ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, które dotyczą wyrażania zgody i sprzeciwu na pobranie tkanek i narządów w sytuacji bardzo szczególnej, mianowicie od dzieci. Całkowicie odwrotna sytuacja miała natomiast miejsce w przypadku uchwały PKA, zawierającej opinię, której wynik, jak już wskazywano, bezpośrednio przekładał się na uzyskanie uprawnienia bądź możliwość dalszego prowadzenia kierunku studiów.

¹⁰⁸ *Opinia Zespołu do spraw opinii prawnych i regulacji międzynarodowych Krajowej Rady Transplantacyjnej z dnia 28 marca 2015 r. w sprawie sposobu wyrażania sprzeciwu na pobranie narządów od osoby małoletniej*, Zob. http://www.pol-transplant.pl/Download/Opinia_prawna_w_sprawie_sposobu_wyrazania_sprzeciwu_na_pobranie_narzadow_od_osoby_maloletniej.pdf (dostęp: 01.05.2020).

Rozdział V

Realizacja przez Polską Komisję Akredytacyjną zaleceń wynikających z dokumentów europejskich dotyczących funkcjonowania krajowych agencji akredytacyjnych

1. Charakter i zakres obowiązywania dokumentów europejskich

W rozdziale pierwszym przedstawiono główne inicjatywy i dokumenty, które wywarły największy wpływ na proces tworzenia się w Polsce systemu oceny jakości kształcenia. Niewątpliwie tworzenie podwalin tego systemu, w tym odrębnej i wyspecjalizowanej instytucji, zajmującej się tą kwestią, było efektem szerszych zmian w szkolnictwie wyższym, wynikających przede wszystkim z realizacji założeń Procesu Bolońskiego¹, którego głównym celem było stworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego².

Z uwagi na fakt, iż tło historyczne, uwarunkowania i chronologia wydarzeń Procesu Bolońskiego zostały już nakreślone w rozdziale pierwszym, niniejszy rozdział zostanie poświęcony analizie określonych dokumentów i przepisów europejskich, powstających w ramach Procesu Bolońskiego, zawierających wskazania oraz wymagania dotyczące

¹ Zob. Strona Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, <http://www.ehea.info/pid34248/history.html> (dostęp: 01.05.2020) oraz informacje i bibliografia zawarte w rozdziale pierwszym

² Zob. <https://www.ehea.info/> (dostęp: 01.05.2020) oraz informacje i bibliografia zawarte w rozdziale pierwszym.

tworzenia i funkcjonowania instytucji, które w danym kraju i jego porządku prawnym odpowiadają za proces akredytacji i oceny kształcenia.

Należy jednak podkreślić, że, chociaż inicjatywy związane z Procesem Bolońskim zostały zapoczątkowane i nadal są rozwijane w kręgu państw będących członkami Unii Europejskiej³, charakter prawny tych dokumentów, a ściślej ich moc obowiązywania, nie jest wiążący.

W odniesieniu do krajów wchodzących w skład Unii Europejskiej kwestie dotyczące szkolnictwa wyższego poddane są z jednej strony postanowieniom dokumentów powstających pod szyldem Procesu Bolońskiego, a z drugiej prawodawstwu tworzonemu przez instytucje Unii Europejskiej⁴. Formalnie są to dwa odrębne obszary regulacji, ale istnieje pomiędzy nimi ścisła zależność i wzajemne powoływanie się, a co więcej niektóre tzw. unijne dokumenty⁵ pomagają lepiej zrozumieć

³ A. Kraśniewski wskazuje, że głównym inicjatorem Procesu Bolońskiego była Komisja Europejska. Zob. A. Kraśniewski, *Proces Boloński: dokąd zmierza europejskie szkolnictwo wyższe?*, Warszawa 2006, s. 5.

⁴ Pod pojęciem prawa Unii Europejskiej trzeba rozumieć źródła prawa Unii Europejskiej, które dzielą się na pierwotne i pochodne (wtórne). Prawo pierwotne ma najwyższą rangę i, jak zauważa J. Barcz, ma podwójną naturę. W wymiarze zewnętrznym jest to prawo wywodzące się z prawa międzynarodowego, stąd określane jest też jako prawo statutowe, ponieważ traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej pełnią funkcję ich statutów. Natomiast w wymiarze wewnętrznym są to akty o charakterze konstytucyjnym, zawierającym przepisy regulujące podstawowe (fundamentalne) zasady funkcjonowania Unii. Od pojęcia prawa pierwotnego, które jest stanowione przez państwa członkowskie, trzeba odróżnić pojęcie prawa wtórnego, stanowionego przez instytucje UE, które upoważnienie do tego czerpią z traktatów. Prawo wtórne może mieć charakter prawa wewnętrznego Unii i regulować jej wewnętrzne funkcjonowanie lub być skierowane do państw członkowskich UE i jednostek. Traktat z Lizbony wprowadził nową typologię aktów prawa pochodnego, dzieląc je na ustawodawcze, delegowane oraz wykonawcze. Do aktów prawa pochodnego zalicza się rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, jak również zalecenia i opinie, które nie mają mocy wiążącej. Zob. J. Barcz, *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Warszawa 2009, s. 309n.; A. Wyrozumska, (w:) J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska (red.), *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 219n. oraz M.M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, (w:) M.M. Kenig Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 141 i nast.

⁵ W obszarze jakości kształcenia przykładem mogą być Zalecenia Rady 98/561/WE z dnia 24 września 1998 r. w sprawie europejskiej współpracy w zakresie zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym, (Dz. U. WE L 270 z 7.10.1998, str. 56) oraz zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/143/WE z dnia 15 lutego

zalecenia zawarte w Deklaracji Bolońskiej i późniejszych komunikatów z konferencji organizowanych w ramach Procesu Bolońskiego⁶.

Spoglądając na prawo Unii Europejskiej z punktu widzenia regulacji dotyczących jakości kształcenia oraz szkolnictwa wyższego, trzeba odnotować, że traktat tworzący Unię Europejską, tzw. Traktat z Maastricht⁷, przewidywał w art. 149 i 150 wspieranie przez Unię rozwoju europejskiego wymiaru w edukacji, popieranie wymiany studentów i nauczycieli, m.in. przez zachęcanie do uznawania dyplomów i okresu studiów, promowanie współpracy między instytucjami edukacyjnymi oraz popieranie edukacji na odległość. Działania Unii w tym zakresie miały się jednak odbywać w ramach „uzupełniania” i „wspierania” działalności państw członkowskich i nie przewidywano harmonizacji przepisów prawnych. Traktat Amsterdamski⁸ i Traktat Nicejski⁹ podtrzymywały ten stan rzeczy.

Podobne regulacje znalazły się również w projekcie Traktatu Konstytucyjnego¹⁰ oraz w Traktacie Lizbońskim¹¹, w którym kompetencje Unii w zakresie szkolnictwa wyższego mają być wspierające, koordynujące i uzupełniające¹², lecz bez zastępowania uprawnień państw

2006 r. w sprawie dalszej europejskiej współpracy zakresie zapewnienia jakości w szkolnictwie wyższym (Dz.U. L 64 z 4.3.2006, s. 60–62).

⁶ M. Wąsowicz, *Wstęp do zbioru dokumentów: Proces Boloński*, http://uka_old.amu.edu.pl/referat12.php (dostęp: 01.03.2018).

⁷ Traktat z Maastricht, ustanawiający Unię Europejską, podpisany 7 lutego 1992, wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Zob. Dz.U. WE C 191 z 29.7.1992, s. 1–112 oraz https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (dostęp: 01.03.2018). Obecnie po wielu zmianach dokonanych Traktami z Amsterdamu, Nicei i Lizbony, funkcjonuje pod nazwą Traktat o Unii Europejskiej. Zob. Dz.U. UE C 202 z 07.06.2016 (wersja skonsolidowana).

⁸ Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, podpisany 2 października 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r. Zob. Dz.U. WE C 340 z 10.11.1997, s. 1–144.

⁹ Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne, podpisany 26 lutego 2001 r., wszedł w życie 1 lutego 2003 r. Zob. Dz.U. UE C 80 z 10.3.2001, s. 1–87.

¹⁰ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podpisany 29 października 2004 r., nigdy nie wszedł w życie. Zob. Dz.U. UE C 310 z 16.12.2004, s. 3–474.

¹¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. Zob. Dz.U. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1–230.

¹² Art. 2e Traktatu z Lizbony. Zob. Dz. U. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1–230.

w tym zakresie¹³. Analogicznie w obszarze prawa wtórnego akty prawne związane ze szkolnictwem wyższym są bardzo nieliczne¹⁴.

Naturalnie w praktycznym działaniu organów Unii Europejskiej można wskazać wiele inicjatyw dotyczących szkolnictwa wyższego¹⁵, ale w zakresie oceny jakości kształcenia oraz funkcjonowania agencji akredytacyjnych największe znaczenie mają działania wpisujące się w Proces Boloński. Chociaż nie mają one charakteru prawnie wiążącego, wyznaczają pewne kierunki reform na poziomie krajowym. Z tego względu działania krajowego legislatora, tzn. parlamentu i ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, będą tutaj niezwykle istotne. Wszelkiego rodzaju deklaracje, podpisane przez ministrów, stanowią bowiem jedynie polityczne zobowiązania rządów i nie tworzą stanu prawnego, który mógłby być lub powinien być bezpośrednio wdrażany przez szkoły wyższe. Dlatego realizowanie zobowiązań wynikających z Procesu Bolońskiego, co w szerszym kontekście oznacza też obecność w europejskiej przestrzeni szkolnictwa wyższego, wymaga właściwej oprawy prawnej na poziomie krajowym¹⁶.

2. Standardy i wskazówki dotyczące zapewnienia jakości kształcenia w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego (ESG)

20 maja 2005 r. na konferencji w Bergen¹⁷ przyjęte zostały tzw. *Standardy i wskazówki dotyczące zapewnienia jakości kształcenia w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego* (*Standards and guidelines for*

¹³ M. Wąsowicz, *Wstęp...*, op. cit., http://uka_old.amu.edu.pl/referat12.php (dostęp: 01.03.2018).

¹⁴ M. Wąsowicz jako przykład wskazuje dyrektywę o uznawaniu kwalifikacji zawodowych i okresów studiów w wybranych zawodach oraz tzw. dyrektywę horyzontalną, która wprowadziła ogólny system uznawania dyplomów szkół wyższych po co najmniej 3-letniej edukacji i szkoleniu zawodowym. Zob. M. Wąsowicz, *Wstęp...*, op. cit., http://uka_old.amu.edu.pl/referat12.php (dostęp: 01.03.2018).

¹⁵ M. Wąsowicz za szczególnie ważne uznaje postanowienia konferencji Rady Europejskiej, która odbyła się w Lizbonie w 2000 r., inicjujące tzw. Strategię Lizbońską, z której wynikały określone zadania dla szkolnictwa. Zob. M. Wąsowicz, *Wstęp...*, op. cit.

¹⁶ M. Wąsowicz, *Wstęp...*, op. cit.

¹⁷ Komunikat z konferencji ministrów w Bergen..., op. cit.

quality assurance in the European Higher Education Area)¹⁸. Na konferencji w Erywaniu w 2015 r.¹⁹ dokument ten został zmieniony i w tej wersji obowiązuje do dziś²⁰.

W założeniu *Standardy i wskazówki* mają służyć budowie europejskiego systemu akredytacji²¹, ale poprzez pojęcie „europejskiej akredytacji” nie należy rozumieć tworzenia jakiegoś ciała europejskiego zbliżonego do instytucji kontrolnej (urzędu), której rola sprowadzałaby się do wydawania zaleceń. Powstanie jakiegoś ujednoliconego „standardu europejskiego” oznaczałoby po prostu rezygnację z podstawowych pryncypiów Procesu Bolońskiego, którymi są m.in. różnorodność i autonomia²². Celem Procesu Bolońskiego jest bowiem harmonizacja, a nie standaryzacja i ujednolicenie.

Ponadto różnorodność systemów szkolnictwa wyższego oraz tradycji społeczno-kulturalnych i edukacyjnych wyklucza zastosowanie jednego podejścia wobec standardów dotyczących zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym. *Standardy i wskazówki* zostały zatem skonstruowane w taki sposób, aby z jednej strony umożliwić ich stosowanie w odniesieniu do każdej europejskiej uczelni oraz agencji akredytacyjnej, a z drugiej umożliwić im rozwinięcie własnych narodowych

¹⁸ *Standards and Guidelines for Quality Assurance in European Higher Education Area*, Bergen 2013, http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG_3edition-2.pdf (dostęp: 01.05.2020).

¹⁹ Komunikat z konferencji ministrów w Erywaniu..., op. cit.

²⁰ *Standards and Guidelines for Quality Assurance in European Higher Education Area*, Erywań 2015, https://enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf (dostęp: 01.05.2020). Zob. tłumaczenie standardów w publikacji przygotowanej na konferencję Narodowego Kongresu Nauki *Doskonałość edukacji akademickiej – jak przeorientować uczelnie na jakość kształcenia?*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, 29–30 marca 2017 r. Zob. https://nkn.gov.pl/wp-content/uploads/2017/01/NKN-Lublin-konf_www.pdf (dostęp: 01.05.2020).

²¹ Szczególny wpływ na kształt Standardów i Wskazówek miał Kodeks Dobrych Praktyk (Code of Good Practice), opublikowany w grudniu 2004 r. przez Europejskie Konsorcjum ds. Akredytacji (European Consortium for Accreditation in Higher Education – ECA). Zob. <http://ecahe.eu/w/images/4/4c/Eca-code-of-good-practice.pdf> (dostęp: 01.05.2020).

²² E. Chmielecka, *Standardy kształcenia, standardy akredytacji. Jak poluźnić (zdjąć) ten gorset?* Seminarium Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej, Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej, 24 czerwca 2005 r., <http://www.uka.old.amu.edu.pl/referat15.php> (dostęp: 01.03.2018).

i w pełni oryginalnych systemów zapewniania jakości²³. Z tego względu zalecenia zawarte w *Standardach i wskazówkach* są nastawione na procesy doskonalenia w instytucjach szkolnictwa wyższego, a nie na charakteryzowanie stanów, które należałoby osiągnąć. Nie zawierają one żadnych wskaźników ilościowych dotyczących programów instytucji ani też nie ma w nich żadnych wytycznych programowych dotyczących treści nauczania, żadnych wskazań mogących narzucić określoną strukturę czy hierarchię „kierunków studiów”. Dla oceny jakości istotną rzeczą jest bowiem spójność założonych celów, środków i rezultatów oraz procesy, które tę spójność zapewniają²⁴.

Standardy i wskazówki formułują dosyć wymagające zalecenia wobec tych agencji zapewniania jakości (akredytacyjnych), które chcą przystąpić do tzw. Rejestru Europejskiego Systemu Zapewniania Jakości (European Quality Assurance Register for Higher Education – EQAR)²⁵. Zgodność działania narodowych agencji akredytacyjnych z treścią *Standardów i wskazówek* jest bowiem warunkiem ubiegania się zarówno o wpis do EQAR, jak i o członkostwo w Europejskiej Sieci Agencji do spraw Zapewniania Jakości w Szkolnictwie Wyższym (European Network for Quality Assurance in Higher Education – ENQA)²⁶.

²³ M. Tutko, *Wewnętrzne systemy zapewniania jakości. Uczelniany system doskonalenia jakości kształcenia Uniwersytetu Jagiellońskiego*, <http://www.jakosc.uj.edu.pl/documents/1609422/e58c6813-b49c-4505-afc5-bcec9758af12> (dostęp: 01.05.2020).

²⁴ E. Chmielecka, *Standardy...*, op. cit.

²⁵ EQAR jest niezależnym stowarzyszeniem (często zamiennie używa się określenia „organizacja”) administrowanym przez Zarząd złożony z osób delegowanych przez środowisko akademickie, reprezentowanych przez tzw. Grupę E4 w skład której wchodzi (1) European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), (2) Europejska Unia Studentów (European Students' Union – ESU), (3) Europejskie Stowarzyszenie Instytucji Szkolnictwa Wyższego (European Association of Institutions in Higher Education – EURASHE) oraz (4) Europejskie Stowarzyszenie Uniwersytetów (European University Association – EUA). EQAR jest administratorem rejestru europejskich agencji akredytacyjnych, działających na rzecz zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym. EQAR może działać ponad granicami krajowymi, pomagając w rozwoju europejskiego wymiaru zapewniania jakości. Zob. strona Rejestru Europejskiego Systemu Zapewniania Jakości, <http://www.eqar.eu/> (dostęp: 01.05.2020) oraz informacje zawarte w rozdziale pierwszym, jak również https://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/quality-relevance_pl (dostęp: 01.05.2020).

²⁶ Europejska Sieć Agencji do spraw Zapewniania Jakości w Szkolnictwie Wyższym (European Network for Quality Assurance in Higher Education – ENQA) powołana

Uzyskanie członkostwa w ENQA i wpisu w EQAR wymaga zatem poddania się zewnętrznemu przeglądowi prowadzonemu z udziałem międzynarodowych ekspertów. W toku takiego przeglądu agencja akredytacyjna danego kraju musi wykazać, że w swoich działaniach, kieruje się zasadami określonymi w *Standardach i wskazówkach*, ponieważ to właśnie agencje zrzeszone w EQAR mają gwarantować przeprowadzanie dobrej oceny jakości, co bezpośrednio przekłada się na jakość uczelni europejskich.

Polska Komisja Akredytacyjna w latach 2001–2018 trzykrotnie pozytywnie przeszła taką procedurę. Po raz pierwszy w październiku 2008 r., dzięki czemu została przyjęta w 2009 r. do ENQA oraz EQAR i jest w tym gronie jedyną instytucją reprezentującą Polskę²⁷. Po raz drugi zgodnie z przyjętym harmonogramem weryfikacja miała miejsce w dniach 26–27 listopada 2013 r.²⁸ i potwierdziła w pełni członkostwo PKA w EQAR i ENQA²⁹. Trzeci przegląd działalności PKA odbył się w dniach 22–25 maja 2018 r.³⁰ i również zakończył się pozytywnie dla PKA.

w 1999 r. Stanowi forum wymiany informacji i doświadczeń w dziedzinie zapewniania jakości kształcenia. Od 2004 r. funkcjonuje jako Europejskie Stowarzyszenie na rzecz Zapewniania Jakości w Szkolnictwie Wyższym (European Association for Quality Assurance in Higher Education) ale zachowała swój dotychczasowy akronim ENQA. Zob. rozdział pierwszy oraz <http://www.enqa.eu/> (dostęp: 01.05.2020).

²⁷ Zob. External review of the Polish State Accreditation Committee. Final Report, December 2008, https://www.eqar.eu/fileadmin/agencyreports/PKA_External_Review_Report_2009.pdf (dostęp: 01.05.2020).

²⁸ Zob. External review of the Polish State Accreditation Committee / Polska Komisja Akredytacyjna (PKA), Report of the review panel, December 2013, https://www.eqar.eu/fileadmin/agencyreports/PKA_External_Review_Report_2013.pdf (dostęp: 01.05.2020).

²⁹ W lutym 2017 r. Polska Komisja Akredytacyjna złożyła raport nt. stopnia realizacji działań naprawczych związanych z członkostwem w ENQA, będący jednocześnie sprawozdaniem z wykonywania zaleceń zespołu oceniającego działalność PKA w 2013 r. Najwięcej miejsca poświęcono w nim procedurze odwoławczej od decyzji PKA oraz szerszemu włączeniu interesariuszy zewnętrznych w procedurę akredytacyjną. Częścią raportu jest również tzw. Action Plan, który w odniesieniu do każdego przepisu Standardów i Wskazówek prezentuje w ujęciu tabelarycznym wyniki obu przeglądów z 2008 r. i 2013 r. wraz z komentarzem PKA (stan na marzec 2016 r.) Zob. http://www.pka.edu.pl/wp-content/uploads/2016/03/follow_up_report_2016_full.pdf (dostęp: 01.05.2020).

³⁰ Zob. <https://enqa.eu/wp-content/uploads/2018/10/PKA-external-review-report.pdf> (dostęp: 01.05.2020) jak również Reconfirmation of membership of PKA in ENQA,

Członkostwo w ENQA i EQAR sprawia, że w przypadku Polskiej Komisji Akredytacyjnej *Standardy i wskazówki* są ważnym dokumentem, w oparciu o który Komisja realizuje swoje zadania. Co więcej, dokument ten, pomimo *de facto* braku mocy wiążącej, w istotny sposób wpływa na ustawodawstwo krajowe, bo przy określaniu statusu Komisji w systemie organów i instytucji w Polsce treść *Standardów i wskazówek* musi być brana pod uwagę przez ustawodawcę.

Przy określaniu statusu prawnego Polskiej Komisji Akredytacyjnej analiza treści *Standardów i wskazówek* pod kątem swobody funkcjonowania narodowych agencji, dbających o zapewnienie jakości kształcenia, jest dosyć istotna. Jeśli chodzi o strukturę *Standardów i wskazówek*, zostały one podzielone na trzy części. Pierwsza adresowana jest tylko do uczelni i odnosi się do tzw. wewnętrznego systemu zapewniania jakości. Zawiera dziesięć standardów i wskazówek dotyczących: (1) polityki zapewniania jakości, (2) projektowania i zatwierdzania programów, (3) kształcenia i oceny zorientowanej na studenta, (4) przyjęć na studia, wydawania dyplomów oraz ich uznawalności, (5) kadry dydaktycznej, (6) zasobów edukacyjnych i wsparcia dla studentów, (7) zarządzania informacją, (8) publikowania informacji, (9) monitorowania i okresowych przeglądów programów oraz (10) cykliczności wewnętrznego zapewniania jakości.

Część druga i trzecia zawiera po 7 standardów i wskazówek, które bezpośrednio odnoszą się już do działalności i statusu agencji akredytacyjnych. Część druga opisuje elementy tzw. zewnętrznego systemu zapewniania jakości i dotyczy procedur i wymogów związanych z przeprowadzaniem oceny przez agencję narodową, czyli: (1) uwzględniania wewnętrznego systemu zapewniania jakości, (2) tworzenia metodologii odpowiadającej założonym celom, (3) wdrażania procesów, (2) wyboru ekspertów dokonujących oceny, (4) kryteriów dotyczących rezultatów, (6) sporządzania raportów oraz (7) rozpatrywania skarg i odwołań.

Najbardziej rozbudowana, trzecia część dokumentu odnosi się bezpośrednio do statusu narodowych agencji dbających o jakość kształcenia

Bern 26 October 2018, <https://pka.edu.pl/wp-content/uploads/2019/07/Letter-ENQA-to-PKA.pdf> (dostęp: 01.05.2020) oraz Approval of the Application by PKA – Polish Accreditation Committee for Renewal of Inclusion on the Register, 18–19 June 2019, https://pka.edu.pl/wp-content/uploads/2019/07/2019-06-A67_Application_decision_PKA_cLSAWyk.pdf (dostęp: 01.05.2020).

i dotyczy następujących zagadnień: (1) działań, polityki i procesów zapewniania jakości, (2) oficjalnego statusu, (3) niezależności, (4) analiz tematycznych, (5) zasobów, (6) wewnętrznego zapewniania jakości i etyki zawodowej oraz (7) cyklicznej zewnętrznej oceny agencji.

Z uwagi na zakres niniejszej pracy analizie zostaną poddane dwa standardy z części trzeciej, oznaczone jako 3.2 (Oficjalny status) i 3.3 (Niezależność). W odniesieniu do tych dwóch przepisów celowe jest również porównanie ich treści z 2005 i 2015 r. pod kątem obszarów, które uległy zmianie. Bardzo dobrym narzędziem będzie tu raport analityczny, porównujący obie wersje *Standardów i wskazówek*, opracowany w ramach programu Enhancing Quality through Innovative Policy & Practice (EQUIP)³¹.

3. Standard 3.2 *Oficjalny status*

Sformułowany w przepisie oznaczonym numerem 3.2 standard zatytułowany *Oficjalny status* wiąże się z koniecznością działania agencji w oparciu o określone podstawy prawne i formalnego ich uznawania przez właściwe organy publiczne za agencje zapewniania jakości³². Z kolei wskazówki odnoszące się do tego standardu doprecyzowują, że w sytuacji, gdy procedura zewnętrznej oceny jakości przeprowadzana jest dla celów regulacyjnych, uczelnie (instytucje) powinny mieć

³¹ Program EQUIP miał na celu wypracowanie zaleceń dotyczących rozwoju polityki szkolnictwa wyższego w obszarze wspierania jakości, znaczenia i konkurencyjności europejskiego szkolnictwa wyższego. Na stronie poświęconej pracom w ramach EQUIP można przeczytać, że „The EQUIP project aims at Enhancing Quality through Innovative Policy & Practice in European higher education by supporting and promoting a consistent, efficient and innovative embedding of the ESG 2015 at grass-root level”, w tłumaczeniu na jęz. polski: „celem Projektu EQUIP jest podniesienie jakości poprzez innowacyjną politykę i praktykę w europejskim szkolnictwie wyższym poprzez wspieranie i promowanie spójnego, wydajnego i innowacyjnego wdrożenia (osadzenia) ESG 2015 na poziomie lokalnym”. Zob. <https://enqa.eu/index.php/enhancing-quality-through-innovative-policy-and-practice-equip/> (dostęp: 01.05.2020). Jednym z dokumentów, które powstały w trakcie programu EQUIP, jest właśnie raport analityczny, porównujący treść *Standardów i wskazówek* z roku 2005 i 2015. Zob. http://enqa.eu/indirme/papers-and-reports/associated-reports/EQUIP_comparative-analysis-ESG-2015-ESG-2005.pdf (dostęp: 01.05.2020).

³² „Agencies should have an established legal basis and should be formally recognised as quality assurance agencies by competent public authorities”. Zob. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf (dostęp: 01.05.2020).

pewność, że wyniki tego procesu będą akceptowane w ich systemie szkolnictwa wyższego przez państwo, interesariuszy i opinię publiczną³³.

Innymi słowy standard ten jest dosyć oczywisty, ponieważ słusznie zakłada, że dla prawidłowego i efektywnego działania narodowej agencji akredytacyjnej konieczne jest po pierwsze, utworzenie jej w sposób całkowicie zgodny z wewnętrznym ustawodawstwem danego kraju, a po drugie, formalne uznawanie przez władze państwa zarówno samej działalności agencji, jak również wyniku tej działalności.

Co do wytycznych, z pozoru dosyć enigmatycznie może brzmieć określenie „cele regulacyjne”. Jednak po głębszej analizie całego tekstu *Standardów i wskazówek* wydaje się, że chodzi tu po prostu o dodatkowe wzmocnienie legitymizacji efektów działalności agencji w takich sytuacjach, gdy wyniki tej działalności w postaci raportu, oceny, czy sprawozdania mają służyć właśnie owym celom regulacyjnym, czyli po prostu podejmowaniu decyzji wobec uczelni czy podmiotów realizujących zadania z obszaru szkolnictwa wyższego.

W porównaniu do *Standardów i wskazówek* z roku 2005 treść przepisu, odnoszącego się do oficjalnego statusu agencji narodowych, pozornie nie uległa zbyt dużym modyfikacjom³⁴. Przede wszystkim wykreślono ograniczenie uznawalności agencji tylko do państw Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Stwarza to niewątpliwie możliwość, by również agencje spoza tego obszaru mogły kierować się przepisami *Standardów i wskazówek*.

Drugą kwestią jest dodanie wytycznych, ponieważ w wersji z roku 2005 standard określony w przepisie 3.2 w ogóle nie zawierał żadnych wytycznych. W obecnej wersji, jak już wskazano, dodano obowiązek stworzenia uznawalności wyników ocen w systemach narodowych zwłaszcza w przypadku, gdy są one podstawą do podejmowania przez władze państwa decyzji wobec podmiotów funkcjonujących w sferze szkolnictwa wyższego³⁵.

³³ „In particular when external quality assurance is carried out for regulatory purposes, institutions need to have the security that the outcomes of this process are accepted within their higher education system, by the state, the stakeholders and the public”. Zob. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf (dostęp: 01.05.2020).

³⁴ Zob. http://enqa.eu/indirme/papers-and-reports/associated-reports/EQUIP_comparative-analysis-ESG-2015-ESG-2005.pdf (dostęp: 01.05.2020).

³⁵ Zob. *ibidem*.

Co istotne, z treści standardu w przepisie 3.2 wykreślono zdanie zobowiązujące narodowe agencje akredytacyjne do prowadzenia działalności na podstawie ich ustalonych podstaw prawnych oraz wypełniania wszystkich wymogów, obowiązujących w porządku prawnym, w którym funkcjonują³⁶. Wyjaśnienie przyczyn takiego rozwiązania jest trudne z uwagi na brak w oficjalnych dokumentach jakiejś wzmianki o powodach, dla których zdecydowano się na taką zmianę. Jednak nawet pobieżna językowa analiza obu tekstów z 2005 i 2015 r. pozwala na stwierdzenie, że nastąpiło tutaj istotne przesunięcie akcentów w zakresie statusu prawnego narodowych agencji akredytacyjnych. W 2005 r. to agencje były zobowiązane do przestrzegania przepisów prawnych wynikających z systemu prawnego, którego są częścią. Z kolei w roku 2015 poprzez wykreślenie tego obowiązku i jednocześnie dodanie wytycznej, która już nie jest adresowana do agencji, na władze każdego państwa nałożono obowiązek zagwarantowania wyników prac agencji uznawalności i rozpoznawalności zarówno w narodowym porządku prawnym, jak i w otoczeniu, które w danym państwie zalicza się do sektora szkolnictwa wyższego.

Kwestia spełniania przez Polską Komisję Akredytacyjną wymogów zawartych w przepisie 3.2 oceniana była do tej pory trzykrotnie, w latach 2008³⁷, 2013³⁸ i 2018³⁹. Za każdym razem poziom wypełniania standardu oceniano w stopniu najwyższym, czyli „całkowicie zgodny” (ang. „fully compliant”). Oznacza to, że zarówno standard, jak i wytyczne

³⁶ W raporcie analitycznym EQUIP nie ma żadnej wzmianki na temat przyczyn usunięcia tego przepisu. Zob. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG_3edition-2.pdf (dostęp: 01.05.2020) oraz http://enqa.eu/indirme/papers-and-reports/associated-reports/EQUIP_comparative-analysis-ESG-2015-ESG-2005.pdf (dostęp: 01.05.2020).

³⁷ Zob. External review of the Polish State Accreditation Committee. Final Report, December 2008, https://www.eqar.eu/fileadmin/agencyreports/PKA_External_Review_Report_2009.pdf (dostęp: 01.05.2020).

³⁸ Zob. External review of the Polish State Accreditation Committee / Polska Komisja Akredytacyjna (PKA), Report of the review panel, December 2013, https://www.eqar.eu/fileadmin/agencyreports/PKA_External_Review_Report_2013.pdf https://www.eqar.eu/fileadmin/agencyreports/PKA_External_Review_Report_2013.pdf (dostęp: 01.05.2020).

³⁹ Zob. External review of the Polish State Accreditation Committee / Polska Komisja Akredytacyjna (PKA), Report of the review panel, October 2018, <https://enqa.eu/wp-content/uploads/2018/10/PKA-external-review-report.pdf> (dostęp: 01.05.2020).

do niego były w odniesieniu do Polskiej Komisji Akredytacyjnej w pełni realizowane. Taka ocena wydaje się być całkowicie uzasadniona.

Po pierwsze, podstawą działania Komisji w latach 2002–2018 zawsze był przepis ustawy⁴⁰, czyli akt zawierający przepisy prawa powszechnie obowiązującego⁴¹. Powołanie członków PKA następowało wprawdzie zarządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które miało charakter wewnętrzny⁴², ale przepis 3.2 formułuje jedynie konieczność zapewnienia agencji „określonych podstaw prawnych” (ang. „established legal basis”) i wydaje się, że zarówno usytuowanie PKA w ustawie, jak i sposób powoływania jej członków, jak najbardziej mieściły się w przepisie standardu 3.2. Podobnie spełniony był wymóg formalnego uznawania agencji przez właściwe władze państwowe, ponieważ również wynika to wprost z umiejscowienia w ustawie regulacji dotyczących PKA, czyli, jak już podkreślono, w przepisach o charakterze powszechnie obowiązującym.

Po drugie, jeśli chodzi o treść wskazówki do standardu 3.2, można stwierdzić, że w odniesieniu do funkcjonowania PKA, jak i w ogóle całego polskiego systemu akredytacyjnego, działalność regulacyjna, o której mowa w wytycznych, polegała na podejmowaniu przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego decyzji o przyznaniu bądź odmowie przyznania danego uprawnienia do kształcenia, a także o jego zawieszeniu, przywróceniu lub cofnięciu⁴³. W tych kwestiach decyzja ministra była bowiem podejmowana na podstawie efektu pracy Komisji, czyli uchwały podejmowanej przez jej prezydium⁴⁴.

Wydaje się zatem, że można uznać, iż wymagania wynikające z przepisu 3.2 *Standardów i wskazówek* były w latach 2002–2018 z powodzeniem realizowane na poziomie przepisów krajowych.

⁴⁰ Art. 48 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.).

⁴¹ Zob. Art. 87 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 484 ze zm.).

⁴² Zob. Art. 93 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 484 ze zm.).

⁴³ Art. 11 ust. 4 oraz 11b ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.).

⁴⁴ Art. 52 ust.1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.).

4. Standard 3.3 *Niezależność*

O ile treść przepisu 3.2 wydawała się nie nastroczać jakichś większych wątpliwości interpretacyjnych, to przepis 3.3 dotyczący „niezależności”, zdecydowanie nie był już tak prosty do przeszczepienia na grunt polskich regulacji prawnych. Przede wszystkim stwierdza on, że agencje powinny być niezależne i działać autonomicznie. Ponadto powinny ponosić pełną odpowiedzialność za swoje działania i wyniki tych działań bez jakiegokolwiek wpływu ze strony osób trzecich⁴⁵.

Rozwinięciem tego standardu są dosyć obszerne wskazówki, według których, po pierwsze, niezależne narodowe agencje akredytacyjne powinny być partnerami (odpowiednikami) dla autonomicznych instytucji (uczelni)⁴⁶. Po drugie, przy dokonywaniu oceny stopnia niezależności agencji należy brać pod uwagę trzy istotne aspekty niezależności: (1) niezależność organizacyjną, która może być wykazana za pomocą oficjalnej dokumentacji (np. dokumentów rządowych, aktów prawnych lub statutów organizacji), świadczącej o niezależności działań agencji od podmiotów trzecich, takich jak instytucje szkolnictwa wyższego, rządu i inne organizacje interesariuszy; (2) niezależność operacyjną, czyli definiowanie i przeprowadzanie procedur i metod działania agencji, jak również mianowanie i powołanie ekspertów zewnętrznych, niezależnie od podmiotów trzecich, takich jak instytucje szkolnictwa wyższego, rządu i inni interesariusze oraz (3) niezależność formalnych wyników, polegającą na uznaniu, że pomimo udziału ekspertów z poszczególnych środowisk interesariuszy, w szczególności studentów, w procesie dokonywania oceny jakości kształcenia, ostateczne rezultaty tego procesu pozostają w gestii agencji⁴⁷. Po trzecie, każdy podmiot,

⁴⁵ „Agencies should be independent and act autonomously. They should have full responsibility for their operations and the outcomes of those operations without third party influence”. Zob. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf (dostęp: 01.05.2020).

⁴⁶ „Autonomous institutions need independent agencies as counterparts”. Zob. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf (dostęp: 01.05.2020).

⁴⁷ „In considering the independence of an agency the following are important: (1) Organisational independence, demonstrated by official documentation (e.g. instruments of government, legislative acts or statutes of the organisation) that stipulates the independence of the agency's work from third parties, such as higher education institutions, governments and other stakeholder organisations; (2) Operational

który uczestniczy w prowadzonych przez agencję działaniach w ramach zewnętrznego zapewniania jakości (np. jako ekspert), powinien zostać poinformowany, że w czasie wykonywania czynności dla agencji, działa on we własnym imieniu i nie reprezentuje swojej macierzystej organizacji, która go nominowała. Dla zachowania niezależności istotne jest bowiem, aby wszelkie procedury i decyzje były oparte wyłącznie na wiedzy eksperckiej⁴⁸.

Porównując treść przepisu 3.3 w *Standardach i wskazówkach* z 2005 i 2015 r.⁴⁹, dostrzec można, że regulacja ta została istotnie rozbudowana. Przede wszystkim treść standardu uległa przedefiniowaniu, ponieważ w wersji z 2005 r. agencje miały być niezależne w takim stopniu, aby mogły ponosić „niezależną odpowiedzialność” za prowadzoną działalność, a jednocześnie wnioski i zalecenia zawarte w ich raportach nie podlegały oddziaływaniu ze strony osób trzecich (instytucji szkolnictwa wyższego, ministerstwa lub innych zainteresowanych stron). Natomiast w wersji z 2015 r. agencje nadal muszą być „niezależne”, ale dodatkowo też powinny również „działać niezależnie”.

O wiele istotniejsza zmiana nastąpiła jednak w zakresie pojęcia odpowiedzialności, jaką agencje narodowe mają ponosić za swoje działania. Obecnie odpowiedzialność ta nie jest już „odpowiedzialnością niezależną” (ang. „autonomous responsibility”), ale „pełną odpowiedzialnością” (ang. „full responsibility”). Zmiana ta zdecydowanie dalece wykracza poza różnice semantyczne. W wersji z 2005 r. można było

independence: the definition and operation of the agency's procedures and methods as well as the nomination and appointment of external experts are undertaken independently from third parties such as higher education institutions, governments and other stakeholders; (3) Independence of formal outcomes: while experts from relevant stakeholder backgrounds, particularly students, take part in quality assurance processes, the final outcomes of the quality assurance processes remain the responsibility of the agency”. Zob. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf (dostęp: 01.05.2020).

⁴⁸ „Anyone contributing to external quality assurance activities of an agency (e.g. as expert) is informed that while they may be nominated by a third party, they are acting in a personal capacity and not representing their constituent organisations when working for the agency. Independence is important to ensure that any procedures and decisions are solely based on expertise”. Zob. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf (dostęp: 01.05.2020).

⁴⁹ Zob. http://www.equip-project.eu/wp-content/uploads/EQUIP_comparative-analysis-ESG-2015-ESG-2005.pdf (dostęp: 01.05.2020).

jeszcze analizować, czy w świetle przepisów krajowych dana agencja narodowa spełnia standard niezależności w odniesieniu do konkretnego działania, za które ponosi odpowiedzialność. Innymi słowy, można było tę odpowiedzialność rozpatrywać z punktu widzenia pojęcia niezależności. Natomiast teraz sformułowanie „pełna odpowiedzialność” nie zostawia już żadnego pola ani nawet marginesu na jakiegokolwiek rozważania w tej kwestii. Narodowe agencje akredytacyjne mają ponosić pełną odpowiedzialność za swoje działania i ich wyniki bez jakiegokolwiek udziału osób trzecich i nie podlega to żadnej dyskusji.

Znamienne jest również to, że w wersji z 2015 r. usunięto przykłady owych „osób trzecich”, których wpływ na działalność agencji ma być wykluczony. W wersji z 2005 r. podawano jeszcze przykłady, tzn. „instytucje szkolnictwa wyższego, ministerstwa oraz inne zainteresowane strony”⁵⁰. Wydaje się, że ich usunięcie należy rozpatrywać jako dalsze wzmocnienie odpowiedzialności agencji narodowych, w rozumieniu całkowitego braku możliwości oddziaływania kogokolwiek na ich działania. Ten brak wpływu odnosi się już zatem do wszystkich instytucji oraz osób i nie jest zawężony, tak jak poprzednio, tylko do pewnych przykładowych kategorii.

Jeśli chodzi o wytyczne do standardu 3.3, wydaje się, że skoro w standardzie nastąpiło widoczne wzmocnienie niezależności agencji, w wytycznych próbowano bardziej szczegółowo wyjaśnić, co oznacza i z jakich elementów składa się „niezależność” agencji. W tym celu wyróżniono trzy aspekty „niezależności”: organizacyjną, operacyjną i dotyczącą formalnych wyników. „Niezależność organizacyjna” występowała w wersji z 2005 r. i w zasadzie zdefiniowana była w bardzo podobny sposób, z tym że określano ją jako „niezależność operacyjną”⁵¹. Co więcej, przykłady „osób trzecich”, których wpływ na działalność agencji ma być wykluczony, usunięte ze standardu w brzmieniu z 2005 r., zostały przerzucone właśnie do wytycznych, a ściślej: do obecnej definicji

⁵⁰ „Higher education institutions, ministries or other stakeholders”, zob. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG_3edition-2.pdf (dostęp: 01.05.2020).

⁵¹ „An agency will need to demonstrate its independence through measures, such as operational independence from higher education institutions and governments is guaranteed in official documentation (e.g. instruments of governance or legislative acts)”. Zob. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG_3edition-2.pdf (dostęp: 01.05.2020).

„niezależności organizacyjnej”⁵². W efekcie definicja „niezależności organizacyjnej” dotyczy bardziej samego statusu prawnego agencji narodowej niż jej działalności, bo ta z kolei jest już elementem „niezależności operacyjnej”. W tym aspekcie niezależności też nastąpiły pewne przesunięcia akcentów, ponieważ obecna definicja „niezależności operacyjnej” w zbliżonym brzmieniu występowała w wersji z 2005 r., chociaż pod inną nazwą oraz z dodatkiem elementów, które dziś składają się na „niezależność formalną wyników”⁵³. Zresztą definicja „niezależności formalnych wyników” też istniała już w wersji z 2005 r.⁵⁴, ale również w innej formie. Ponadto w wersji z 2015 r. zmieniło się określenie roli interesariuszy z obszaru szkolnictwa wyższego, którzy w trakcie procesu zapewniania jakości nie są jedynie konsultowani (ang. „are consulted in...”), ale biorą już w tym procesie udział (ang. „take part in...”)⁵⁵.

Jak widać, treść standardu i wytycznych sformułowanych w przepisie 3.3 jest niezwykle istotna w funkcjonowaniu narodowych agencji akredytacyjnych. Jak wykazano, w stosunku do wersji z 2005 r. przepis ten uległ rozbudowaniu, a zdecydowanie najważniejszą zmianą jest określenie pełnej odpowiedzialności agencji za swoje działania.

⁵² „Organisational independence, demonstrated by official documentation (e.g. instruments of government, legislative acts or statutes of the organisation) that stipulates the independence of the agency's work from third parties, such as higher education institutions, governments and other stakeholder organisations”. Zob. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf (dostęp: 01.05.2020).

⁵³ „An agency will need to demonstrate its independence through measures, such as (...) the definition and operation of its procedures and methods, the nomination and appointment of external experts and the determination of the outcomes of its quality assurance processes are undertaken autonomously and independently from governments, higher education institutions, and organs of political influence”. Zob. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG_3edition-2.pdf (dostęp: 01.05.2020).

⁵⁴ „An agency will need to demonstrate its independence through measures, such as (...) while relevant stakeholders in higher education, particularly students/learners, are consulted in the course of quality assurance processes, the final outcomes of the quality assurance processes remain the responsibility of the agency.” Zob. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG_3edition-2.pdf (dostęp: 01.05.2020).

⁵⁵ „Independence of formal outcomes: while experts from relevant stakeholder backgrounds, particularly students, take part in quality assurance processes, the final outcomes of the quality assurance processes remain the responsibility of the agency”. Zob. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf (dostęp: 01.05.2020).

O ile jednak w przypadku przepisu 3.2, formułującego wymogi dotyczące statusu prawnego, kwestia ich zrealizowania przez PKA z przedstawionych względów nie musi być przedmiotem jakichś poważniejszych dywagacji, to nie do końca z taką samą sytuacją mamy do czynienia przy ocenie stopnia wypełnienia wymogów zawartych w przepisie 3.3. Kwestia ta wymaga jednak dokładnej, a przede wszystkim bardzo uporządkowanej analizy, która powinna pozwolić na udzielenie odpowiedzi, jak standardy i wytyczne określone w przepisie 3.3 realizowane były w warunkach prawnych i faktycznych, w jakich funkcjonowała PKA w latach 2002–2018.

Przed wszystkim trzeba podkreślić, że z treści samego standardu wynika, iż dla tworzenia nowych i funkcjonowania już istniejących narodowych agencji akredytacyjnych najważniejsze są trzy kluczowe pojęcia, mianowicie „niezależności”, „autonomii” i „odpowiedzialności za swoje działania”. Pojęcia „niezależności” i „autonomii” mają podobny, a nawet pokrywający się zakres znaczeniowy. „Niezależność” definiowana jest powszechnie jako brak podporządkowania komuś lub czemuś oraz możliwość samodzielnego (autonomicznego) decydowania o sobie i wygłaszania bezstronnych opinii bez względu na interes jakiejś grupy społecznej⁵⁶. Z kolei pojęcie „autonomii” oznacza prawo do samodzielnego i niezależnego decydowania o sobie, a w węższym znaczeniu jest to też prawo jakiejś zbiorowości do samodzielnego rozstrzygania swoich spraw wewnętrznych⁵⁷. Co zatem na gruncie krajowych przepisów prawnych pojęcia te oznaczały dla PKA?

Otóż art. 48 a ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym⁵⁸ określał Komisję jako instytucję działającą niezależnie na rzecz jakości kształcenia. Jak pamiętamy, artykuł ten został dodany ustawą nowelizującą Prawo o szkolnictwie wyższym, która weszła w życie 1 października 2011 r.⁵⁹ Sformułowanie „instytucja działająca niezależnie” od początku budziło jednak wiele kontrowersji, również ze strony Polskiej Komisji

⁵⁶ Zob. <https://sjp.pwn.pl/sjp/niezalezny;2490308.html> (dostęp: 01.05.2020).

⁵⁷ Zob. <https://sjp.pwn.pl/sjp/autonomia;2551312.html> (dostęp: 01.05.2020).

⁵⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.).

⁵⁹ Ustawa z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

Akredytacyjnej⁶⁰, a mimo to ostatecznie w treści uchwalonej ustawy znalazło się właśnie takie sformułowanie. Zresztą zaraz po wejściu w życie nowelizacji ówczesna wiceprzewodnicząca PKA, D. Strahl, w publikacji na łamach dwumiesięcznika Szkoły Głównej Handlowej, odnosząc się do zmian przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym regulujących funkcjonowanie Komisji, określając status PKA wprost używała słowa „niezależność”. Zauważyła przy tym, że wskazana w art. 48a ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym „niezależność Komisji” była wartością gwarantującą wypełnianie przez Komisję swojej misji i prowadzenie dialogu ze wszystkimi środowiskami na rzecz doskonalenia jakości kształcenia⁶¹.

Użycie w ustawie słowa „działająca niezależnie” zamiast po prostu „niezależna” było jednak dosyć znamienne. Ze względu na fakt, iż nie są to pojęcia tożsame, należy stwierdzić, że ustawodawca nie zdecydował wprost o niezależności Komisji⁶². Nie wiadomo również, od czego lub kogo Komisja miała działać niezależnie. O jakim zatem rodzaju niezależności była mowa w art. 48a ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym?

Jak zauważył P. Orzeszko, niezależność Komisji gwarantował po pierwsze, sposób powoływania i odwoływania członków, co wprawdzie leżało w kompetencji ministra, jednak jego działanie musiało być zawsze poprzedzone inicjatywą środowiska⁶³. Po drugie, opinie i wnioski Komisji miały niepodważalny charakter i mogły być zmienione wyłącznie przez nią samą⁶⁴, a po trzecie, PKA nie miała żadnej podległości organizacyjnej, nie podlegała niczyjemu nadzorowi ani też nie mogła być w zakresie swojej właściwości poddana weryfikacji

⁶⁰ Jak podaje H. Izdebski, zaproponowana w projekcie ustawy definicja PKA została bezskutecznie skrytykowana przez Radę Konsultacyjną, będącą organem opiniodawczo-doradczym Komisji. Zob. H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo...*, s. 189n.

⁶¹ D. Strahl, *Polska Komisja Akredytacyjna w świetle znowelizowanej ustawy o szkolnictwie wyższym – kilka refleksji*, „E-mentor Dwumiesięcznik Szkoły Głównej Handlowej”, nr 3 (40)/2011.

⁶² I. Bernatek-Zagula, *Prawne...*, op. cit., s. 236–237.

⁶³ Art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183).

⁶⁴ Art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183).

sądowej. Ponadto podkreśleniu niezależności PKA służyła rezygnacja z nazywania jej „Państwowa”⁶⁵.

Powyższy pogląd jest jednak odosobniony, ponieważ przeważająca większość autorów odrzucała twierdzenie o całkowitej niezależności PKA. P. Chmielnicki uważał wręcz, że przepis mówiący o „niezależności Komisji” nie może być postrzegany inaczej, jak tylko pusta deklaracja. Komisja pozostawała bowiem w klasycznej zależności osobowej od naczelnego organu administracji, jakim jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego⁶⁶. Podobnie twierdził P. Ruczkowski, według którego PKA organizacyjnie podlegała Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a o niezależności Komisji można było mówić jedynie w odniesieniu do decyzji merytorycznych, w tym oceny jakości kształcenia⁶⁷. Na kwestię niezależności Komisji w ujęciu organizacyjnym zwracał również uwagę Z. Marciniak⁶⁸.

Nieco inaczej kwestię niezależności Komisji ujmowała I. Bernatek-Zaguła, według której każdy proces oceny jest *sui generis* procesem subiektywnym, który powinien przebiegać samodzielnie bez wpływu czynników zewnętrznych. Podstawowym zaś celem działania Komisji było właśnie dokonywanie oceny, a zatem w odniesieniu do jej czynności „niezależny” oznaczało „czyniony samodzielnie”, to znaczy bez zależności od innego podmiotu. Jednak zdaniem I. Bernatek-Zaguły ustawodawca, decydując o niezależności działania Komisji, uregulował te kwestie w taki sposób, że przesądził jednocześnie o dowolności jej działań w tym zakresie, ponieważ nie narzucił ustawowych kryteriów⁶⁹ takiej oceny⁷⁰.

Z kolei A. Balicki, nie kwestionując niezależności Komisji przy podejmowaniu uchwał, zwracał uwagę na, cytowane już w rozdziale trzecim, wyroki WSA w Warszawie z 9 marca 2011 r.⁷¹ oraz z 15 kwietnia 2011 r.⁷² Wynikało z nich, że minister miał obowiązek badania

⁶⁵ P. Orzeszko, op. cit., s. 116.

⁶⁶ P. Chmielnicki, *Postępowanie...*, op. cit., s. 693.

⁶⁷ P. Ruczkowski, *Status...*, op. cit., s. 92 i nast.

⁶⁸ Z. Marciniak, *Działalność PKA*, „Forum Akademickie”, nr 2/2006.

⁶⁹ Kwestię kryteriów oceny szczegółowo analizowano w rozdziale trzecim.

⁷⁰ I. Bernatek-Zaguła, *Prawne...*, op. cit., s. 236n.

⁷¹ Wyrok WSA w Warszawie z 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 50/11.

⁷² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 188/11.

uchwał Komisji pod względem formalnym, tzn. czy była ona wydana przez należycie obsadzony organ na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w sposób zgodny z ustawą⁷³.

Kwestia niezależności PKA bezpośrednio wiązała się również z możliwością kontrolowania jej działań. Prawo o szkolnictwie wyższym nie przewidywało jednak jakichkolwiek form zewnętrznej kontroli działalności Komisji czy to w formie działania kontrolnego ministra, czy w postaci postępowania odwoławczego od podejmowanych przez Komisję uchwał⁷⁴. Jednocześnie, jak wskazywano w rozdziale trzecim, również kwestionowanie ustaleń i opinii PKA w postępowaniu przed sądem administracyjnym było w praktyce niemożliwe. Czy oznaczało to zatem, że Polska Komisja Akredytacyjna nie podlegała żadnej kontroli?

Jak zauważyła I. Bernatek-Zagula, w zakresie kontroli wewnętrznej podstawowym środkiem były jedynie autoanaliza działalności Komisji oraz cykliczne przygotowywanie przez członków Komisji tzw. raportu samooceny⁷⁵, niezbędnego do przeprowadzenia zewnętrznego przeglądu jej działalności, który mógł być uznany za formę kontroli zewnętrznej. W żadnym jednak przepisie nie znajdziemy informacji, czy taki przegląd wiązał się z działaniami kontrolnymi i w jakim zakresie oraz kto, tzn. jaki podmiot, organ czy instytucja, powinien taki przegląd przeprowadzić⁷⁶. Wydaje się, że wątpliwości autorki rozwiewał § 1 ust. 4 statutu Komisji⁷⁷, z którego wynikało, że zewnętrzny przegląd jest przeprowadzany zgodnie z zasadami funkcjonowania agencji akredytacyjnych w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego. Innymi słowy chodziło tu po prostu o opisywaną już wcześniej, zewnętrzną procedurę przeprowadzaną z udziałem zagranicznych ekspertów, która miała na celu przyznanie lub potwierdzenie członkostwa w ENQA i EQAR.

⁷³ A. Balicki, (w:) M. Pyter (red.), *Prawo...*, op. cit., s. 124

⁷⁴ I. Bernatek-Zagula, *Prawne...*, op. cit., s. 238.

⁷⁵ Zob. § 11 ust. 2 pkt oraz § 1 ust. 4 statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, http://www.pka.edu.pl/wp-content/uploads/2015/03/statut_full_2015.pdf (dostęp: 01.05.2020).

⁷⁶ I. Bernatek-Zagula, *Prawne...*, op. cit., s. 239.

⁷⁷ Zob. § 1 ust. 4 statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, http://www.pka.edu.pl/wp-content/uploads/2017/01/statutPKA_2017_full.pdf (dostęp: 01.05.2020).

Niemniej jednak, jak dalej stwierdzała I. Bernatek-Zagula⁷⁸, pozostawienie PKA poza jakąkolwiek kontrolą nie byłoby możliwe w demokratycznym państwie prawa. Komisja otrzymywała bowiem środki publiczne na potrzeby swojej działalności i z tej przyczyny można było uznać, że została włączona w system kontroli przeprowadzanej przez NIK, który obejmował państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne. Na podstawie art. 2 ust.1 i 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁹, NIK kontroluje działalność nie tylko organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, ale również państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Może też kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. PKA niewątpliwie wykorzystuje dla swoich działań środki państwowe, dlatego NIK jest uprawniona do przeprowadzenia kontroli tego podmiotu.

Najwyższa Izba Kontroli jest zatem jedynym państwowym podmiotem uprawnionym do przeprowadzenia kontroli Komisji z punktu widzenia kryteriów zawartych w art. 203 Konstytucji RP⁸⁰, a więc legalności jej działania, celowości i gospodarności w zakresie powierzonych jej środków publicznych oraz rzetelności podejmowanych działań⁸¹.

⁷⁸ I. Bernatek-Zagula, *Prawne...*, op. cit., s. 239.

⁷⁹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U z 2019, poz. 489 ze zm.).

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Według B. Banaszaka legalność oznacza sprawdzenie, czy działalność jednostki kontrolowanej ma podstawę prawną i jest zgodna z obowiązującym prawem; gospodarność z jednej strony oznacza sprawdzenie, czy nakłady poniesione w trakcie działania jednostki kontrolowanej przyniosły możliwie maksymalne efekty (maksymalizacja efektu), a z drugiej może polegać na osiągnięciu celu przy jak najmniejszych kosztach poszczególnych przedsięwzięć (minimalizacja nakładu), przy równoczesnej dbałości także o ich jakość; celowość można rozumieć dwójako: jako sprawdzenie, czy działania jednostki kontrolowanej prowadzą do osiągnięcia zamierzonego celu (celowość przedmiotowa) lub jako trafność wyboru sposobu realizacji zamierzonego celu (celowość metodyczna); rzetelność oznacza sprawdzenie, czy działania jednostki kontrolowanej są zgodne z wymaganiami wiedzy i techniki oraz zasadami dobrej wiary. Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 890.

Jednak w latach 2002–2018 NIK zaledwie trzy razy, w 2005⁸², 2010⁸³ i 2017 r.⁸⁴, skontrolowała działalność PKA w zakresie realizacji jej zadań ustawowych⁸⁵. W efekcie można stwierdzić, że kontrola ta nie miała charakteru stałego i nie spełniała dostatecznych funkcji gwarancyjnych⁸⁶.

Przechodząc natomiast do trzeciego pojęcia, zawartego w przepisie 3.3 *Standarów i wskazówek*, a mianowicie „odpowiedzialności za swoje działania”, trzeba najpierw ustalić, że pojęcie „odpowiedzialność” tłumaczone jest jako obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje lub czyjeś czyny⁸⁷. Niewątpliwie w tej definicji „odpowiadanie za swoje działania” to również ponoszenie konsekwencji zarówno w wymiarze pozytywnym, jak i negatywnym. W aspekcie pozytywnym ponoszenie odpowiedzialności przez Komisję za swoje działania wydawało się nie wymagać jakiegś głębszej analizy, ale kwestia negatywnego aspektu ponoszenia odpowiedzialności nie była już tak oczywista.

Jak bowiem wielokrotnie podkreślano, efektu działań PKA w postaci uchwały, nie dało się skutecznie zaskarżyć, a wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy był tylko namiastką prawdziwego trybu odwoławczego. Biorąc pod uwagę fakt, że uchwała Komisji stanowiła dla ministra podstawę wydania odpowiedniej decyzji, można stwierdzić, że praktycznie od momentu wydania tej decyzji minister brał na siebie

⁸² Kontrola pn. „Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej” obejmowała lata 2002–2004. Zob. Informacja o wynikach kontroli działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej, maj 2005 (Nr ewid.: 127/2005/P/04/083/KNO, KNO – 41005/2004), <https://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/kontrol/482.html> (dostęp: 01.05.2020).

⁸³ Kontrola pn. „Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej” obejmowała lata 2008–2010 (do 30 maja). Zob. Wystąpienie pokontrolne NIK z 16 maja 2011 r. (KNO-4111-02-01/2010 K/10/004), https://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~k_10_004_201011031227551288783675~id0~01,typ,kj.pdf (dostęp: 01.05.2020).

⁸⁴ Informacja o wynikach kontroli „System oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych”. (KNO.410.00902.02.2017, Nr ewid. 8/2018/P/17/028/KNO), https://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_17_028_201801091400141515506414~01,typ,kk.pdf (dostęp: 01.05.2020).

⁸⁵ We wszystkich przypadkach działalność ta została oceniona pozytywnie, ale za każdym razem NIK formułowała zalecenia, dotyczące funkcjonowania systemu jakości kształcenia.

⁸⁶ I. Bernatek-Zagula, *Prawne...*, op. cit., s. 239.

⁸⁷ Zob. <https://sjp.pwn.pl/szukaj/odpowiedzialność%20.html> (dostęp: 01.05.2020).

pełną odpowiedzialność za każdy aspekt prawidłowości tej decyzji. Oczywiście, jak wskazano wyżej, minister miał prawo badać uchwały pod względem formalnym⁸⁸, ale należy postawić pytanie, jakimi praktycznymi możliwościami dysponował minister i jaki efekt to przynosiło.

Wyobraźmy sobie sytuację, w której uchwała Komisji obarczona była wadą formalną, np. nie zawierała stanowiska Komisji, miała błędną podstawę prawną czy została podjęta na podstawie raportu przeprowadzanego przez zespół, który nie miał do tego kompetencji. Co się wówczas działo? Praktyka niestety nie dostarczyła tu zbyt wielu przykładów, na podstawie których można było wyciągać jakieś wnioski, a jeśli już takie sytuacje miały miejsce, to niestety bardzo rzadko były rozwiązywane w drodze formalnej. Należy zauważyć, że już w 2005 r. NIK wyraźnie dostrzegała taki problem, wskazując w zaleceniach na konieczność przygotowania projektu inicjatywy ustawodawczej w zakresie przyznania Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego ustawowych uprawnień, umożliwiających zwrócenie się do PKA o ponowne dokonanie oceny kształcenia lub uzupełnienie dokonanej oceny oraz skorelowanie uprawnień PKA co do zakresu dokonywanych ocen kształcenia z zakresem decyzyjnych uprawnień ministra, związanych z tymi ocenami, również w drodze rozszerzenia tych uprawnień⁸⁹. Niestety zalecenie to nigdy nie zostało zrealizowane.

Wydaje się zatem, że wszelkie błędy znajdujące się w uchwałach PKA powinny były być eliminowane w specjalnej, przewidzianej do tego procedurze. Brak takich uregulowań powodował jednak, że w przypadku skargi do sądu administracyjnego błędy formalne uchwały skutkowały uchYLENIEM przez sąd decyzji ministra i to z zupełnie błahych powodów, mających się nijak do wagi samej decyzji⁹⁰.

⁸⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 50/11, SIP Lex nr 993993 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 188/11, SIP Legalis nr 328531.

⁸⁹ Informacja o wynikach kontroli działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej w latach 2002–2004, maj 2005 (Nr ewid.: 127/2005/P/04/083/KNO, KNO – 41005/2004), <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,482.html> (dostęp: 01.05.2020).

⁹⁰ Przykładem może być tu wyrok WSA w Warszawie, uchylający decyzję Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, zawieszającą uprawnienie uczelni do prowadzenia studiów pierwszego stopnia. Powodem takiego rozstrzygnięcia był nieprawidłowy

Na to, że PKA nie ponosiła odpowiedzialności za swoje działania, dobitnie zwracała uwagę Uniwersytecka Komisja Akredytacyjna, analizując w 2012 r. projekt założeń nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym. Podnoszono wówczas, że w projekcie założeń nowelizacji niepokojące jest dalsze rozbudowywanie kontrolnych zadań PKA, która przekształca się w instytucję zbliżoną do NIK, a jednocześnie nie ponosi żadnej odpowiedzialności za podejmowane działania i ich skutki⁹¹.

Podobnie jak w przypadku przepisu 3.2 *Standardów i wskazówek*, stopień spełniania przez PKA wymagań zawartych w przepisie 3.3, odnoszących się do „niezależności”, „autonomii” i „odpowiedzialności za swoje działania”, formułowanych wobec krajowych agencji akredytacyjnych, był oceniany trzykrotnie, w 2008⁹², 2013⁹³ i 2018 r.⁹⁴. Za każdym razem został oceniony jako „fully compliant”, czyli całkowicie zgodny. Podstawę dla pierwszych przeglądów, mających na celu uzyskanie i potwierdzenie członkostwa w ENQA i EQAR, stanowiły jeszcze *Standardy i wskazówki* w wersji z 2005 r. Oceniając zatem stopień spełniania przez PKA kryterium „odpowiedzialności”, pod uwagę wzięto „odpowiedzialność niezależną” (ang. „autonomous responsibility”). Natomiast trzeci przegląd PKA był już dokonywany w oparciu o nową wersję *Standardów i wskazówek* i dopiero wtedy ocena stopnia

skład zespołu dokonującego oceny jakości kształcenia. Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 50/11, SIP Lex nr 993993.

⁹¹ Stanowisko Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej w sprawie dokumentu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych ustaw”, Ciążeń 14 grudnia 2012. Zob. [http://uka_old.amu.edu.pl/stanowisko_UKA\(14.XII.2012r\).pdf](http://uka_old.amu.edu.pl/stanowisko_UKA(14.XII.2012r).pdf) (dostęp: 01.03.2018).

⁹² Zob. External review of the Polish State Accreditation Committee. Final Report, December 2008, https://www.eqar.eu/fileadmin/agencyreports/PKA_External_Review_Report_2009.pdf (dostęp: 01.05.2020).

⁹³ Zob. External review of the Polish State Accreditation Committee / Polska Komisja Akredytacyjna (PKA), Report of the review panel, December 2013, https://www.eqar.eu/fileadmin/agencyreports/PKA_External_Review_Report_2013.pdf https://www.eqar.eu/fileadmin/agencyreports/PKA_External_Review_Report_2013.pdf (dostęp: 01.05.2020).

⁹⁴ Zob. External review of the Polish State Accreditation Committee / Polska Komisja Akredytacyjna (PKA), Report of the review panel, October 2018, <https://enqa.eu/wp-content/uploads/2018/10/PKA-external-review-report.pdf> (dostęp: 01.05.2020).

ponoszenia „odpowiedzialności” przez PKA wzięła pod uwagę wymóg „pełnej odpowiedzialności” (ang. „full responsibility”).

Mimo to zasadne wydaje się postawienie pytania, czy w świetle powyższej analizy przepisu 3.3 *Standardów i wskazówek* można bez żadnych wątpliwości stwierdzić, że przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym, regulujące funkcjonowanie PKA w pełni realizują zalecenia, wynikające z przepisu 3.3 *Standardów i wskazówek*. Wydaje się, że kwestia niezależności PKA z punktu widzenia spełniania wymagań określonych w *Standardach i wskazówkach* nie była dotychczas przedmiotem jakiegś poważniejszej refleksji. Próbuąc natomiast odnieść się do tak sformułowanego problemu, trzeba zwrócić uwagę na dwie rzeczy.

Z jednej strony stopień realizacji występujących w przepisie 3.3 *Standardów i wskazówek* pojęć „niezależności”, „autonomii” i „odpowiedzialności za swoje działania” powinien być oceniany poprzez pryzmat znaczenia, jakie tym pojęciom jest przypisywane w *Standardach i wskazówkach*. Natomiast z drugiej strony trzeba podkreślić, że *Standardy i wskazówki* zostały zaprojektowane dla nieokreślonej liczby państw o bardzo odmiennych i zróżnicowanych systemach prawnych i ocena stopnia spełniania przez daną agencję kryterium 3.3 *Standardów i wskazówek* musi po prostu uwzględniać kontekst narodowy.

W konsekwencji, analizując kryteria określone w przepisie 3.3, w takim rozumieniu, jakie wynika ze *Standardów i wskazówek*, a następnie przenosząc to na grunt przepisów polskich, regulujących funkcjonowanie PKA w latach 2002–2018, uznanie, że Komisja spełniała wymagania opisane w przepisie 3.3, budzi jednak poważne wątpliwości prawne.

Zakończenie

Prawie siedemnastoletnia działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej, poczynwszy od jej powstania w dniu 1 stycznia 2002 r., aż do końca obowiązywania przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym, tj. do dnia 30 września 2018 r., nie przełożyła się na jakąś znaczącą liczbę prac dotyczących jej niedookreślonego charakteru prawnego. Opracowania, które miałyby na celu próbę przedstawienia i analizy statusu prawnego Komisji, były dosyć nieliczne. Jednym z pierwszych, który zwracał uwagę na niejasne umiejscowienie Komisji w systemie państwa był M. Ratajczak, który już w 2002 r. zauważał, że przepisy ustawy o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, na podstawie której utworzono PKA, otwierały duże pole do dyskusji o tym, czym po pierwsze dokładnie miała zajmować się PKA i jaka miała być relacja pomiędzy nią, a istniejącymi komisjami środowiskowymi¹.

W latach późniejszych, jeśli w ogóle w literaturze poruszano to zagadnienie, zazwyczaj koncentrowano się już tylko na samej działalności PKA, jej zadaniach i efektach, które przynoszą. Najczęściej dokonywano zatem analizy uchwały Komisji z punktu widzenia funkcjonującego w Polsce systemu oceny jakości kształcenia. Równie często wiele

¹ M. Ratajczak, *Dylematy rozwoju akredytacji szkolnictwa wyższego w Polsce*, (w:) J. Dietl, Z. Sapieżka (red.), *Akredytacja programów dydaktycznych i uczelni jedną z dróg podniesienia jakości nauczania*, Łódź 2002 r., s. 144.

miejsca w kontekście zadań Komisji poświęcano rozważaniom na temat różnic pomiędzy procedurą akredytacyjną a oceną, a w konsekwencji próbie odpowiedzi na pytanie, co w polskich warunkach będzie wiązało się z osiągnięciem lepszych efektów.

Tymczasem analizę systemu oceny jakości kształcenia w Polsce, jego zmianę czy nawet ulepszanie należałoby zacząć od fundamentalnego i zarazem bardzo prostego pytania o to, czym – a ściślej: jakiego rodzaju podmiotem – była Polska Komisja Akredytacyjna w polskim systemie prawa w latach 2002–2018. Brak pozycji, która wyczerpująco przeanalizowałaby szczegóły tego zagadnienia był również jednym z powodów podjęcia przez mnie badań nad statusem prawnym PKA w latach 2002–2018, których efektem jest niniejsza monografia.

Jednak badania nad charakterem prawnym PKA nie mogły ograniczyć się wyłącznie do analizy przepisów ustaw regulujących jej funkcjonowanie. Pozycja Komisji w polskim systemie prawa w latach 2002–2018 była bowiem wyznaczana przez wiele czynników, z których jednym z istotniejszych były efekty jej pracy w postaci uchwały, włączając w to również tryb i kryteria jej podejmowania. Nie chodziło tutaj jednak o opisywanie uchwały PKA, ale przede wszystkim o dokładne jej przeanalizowanie pod kątem wpływu, jaki wywierała na postrzeganie PKA na tle innych instytucji czy organów w Polsce. Zadanie to było o tyle trudne, że łatwo można było zmienić je w suche przedstawianie kolejnych przepisów, tracąc z pola widzenia cel nadrzędny, jakim było zbieranie niezbędnego materiału badawczego, przybliżającego do sformułowania odpowiedzi na pytanie o miejsce PKA w systemie polskiego prawa.

Podstawową tezę, jaką postawiono, było założenie, że Polska Komisja Akredytacyjna w latach 2002–2018 była organem administracyjnym. W efekcie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że z czysto formalnego punktu widzenia nie dało się tego do końca udowodnić, ale równocześnie nie można tej tezy całkowicie odrzucić.

Przede wszystkim, co zostało szczegółowo przedstawione w rozdziale czwartym, chociaż PKA ma pewne istotne cechy organu administracyjnego, formalnie nie spełnia wszystkich niezbędnych warunków, aby można było ją uznać za organ administracyjny w takim znaczeniu, jakie jest przyjmowane przez doktrynę. Najistotniejszą przeszkodą

był tu brak wyraźnego przyznania kompetencji, które upoważniałyby do działań władczych i nie mogły być utożsamiane z zadaniami. Należy zgodzić się tutaj z J. Zimmermannem, który uważa, że istotą wyodrębnienia i podstawą wszelkiej działalności organu administracyjnego jest właśnie kompetencja, bez której nawet podmiot wyodrębniony organizacyjnie i działający w obszarze administracji publicznej nie będzie mógł być ani nazwany organem administracji publicznej, ani za taki uznany². Chociaż formalnie PKA nie została wyposażona w kompetencje władcze, działała moim zdaniem w oparciu o jakiś rodzaj takiej kompetencji, ponieważ poprzez swoje uchwały wpływała na kształtowanie sytuacji prawnej podmiotu.

Analizując pozycję PKA od strony podejmowanych przez nią uchwał, nie można zapominać, że dosyć istotnie na określenie miejsca Komisji w polskim systemie prawa wpłynęło orzecznictwo sądów administracyjnych, które bardzo szybko przyjęło jednolitą linię orzecniczą, sprowadzającą się do absolutnego wyłączenia możliwości skarżenia uchwał PKA przed sądami administracyjnymi. Orzeczenia sądów, odnoszące się z pozoru jedynie do kwestionowanych uchwał Komisji, badały równocześnie charakter prawny PKA i jej miejsce wśród organów państwa. Skutkiem przyjęcia takiego stanowiska było praktycznie całkowite pozbawienie uchwał PKA jakiejkolwiek kontroli, a co za tym idzie odpowiedzialności za podejmowane rozstrzygnięcia. W konsekwencji cała odpowiedzialność była przerzucana na Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, który, mimo że zgodnie ze stanowiskiem sądów administracyjnych powinien badać uchwały PKA pod względem formalnym, w praktyce nie posiadał żadnych instrumentów, umożliwiających chociażby wyegzekwowanie korekcji uchwały zawierającej uchybienia formalne.

Stanowisko wypracowane przez sądy administracyjne, wykluczające możliwość zaskarżenia uchwały PKA, było konsekwentnie przytaczane w kolejnych wyrokach sądów administracyjnych. W pewnym stopniu zostało ono zakwestionowane przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r.³, które z punktu widzenia charakteru prawnego uchwały Komisji stanowiło ważną cezurę czasową.

² J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 123.

³ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r. (SK 61/12), OTK-A 2013/6/84, (Dz.U. z 2013 r. poz. 1005).

Do momentu wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny znaczenie uchwały Polskiej Komisji Akredytacyjnej, a przez to jej pozycja były bowiem niezwykle silne, ponieważ negatywna ocena jakości kształcenia automatycznie wiązała się z koniecznością podjęcia przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego działań prowadzących do zawieszenia lub cofnięcia uprawnień do kształcenia. Pomimo zatem braku formalnego wyposażenia Komisji w kompetencję do działań władczych, uchwała PKA *de facto* kształtowała sytuację prawną uczelni.

Taki zarzut między innymi został sformułowany w skardze do Trybunału Konstytucyjnego, który bardzo długo i dokładnie analizował pozycję ustrojową PKA. W konsekwencji Trybunał pozostawił ustawodawcy wybór, który sprowadzał się do przyjęcia dwóch możliwości. Z jednej strony mogło to być formalne nadanie PKA statusu organu administracyjnego ze wszystkimi tego konsekwencjami w postaci m.in. zaskarżalności jej uchwał, a z drugiej pozostawienie Komisji jako organu doradczego z jednoczesnym zagwarantowaniem, że w takiej sytuacji to decyzja Ministra musi być aktem w pełni rozstrzygającym o prawach podmiotu i co najważniejsze musi w pełnym zakresie podlegać kontroli sądowej.

Niestety ustawodawca nie zdecydował się na żadną z powyższych możliwości. Nowelizacja Prawa o szkolnictwie wyższym zmieniła wprawdzie charakter prawny uchwały PKA i w konsekwencji wpłynęła na zmianę pozycji Komisji, ale w żadnym wypadku nie stanowiło to realizacji zaleceń TK. To, co zmieniono, sprowadzało się tylko do czystej semantyki, ponieważ negatywna ocena jakości kształcenia dokonana przez PKA, nie zobowiązywała już ministra do automatycznego działania. Ujmując rzecz bardzo prosto, minister „mógł”, a nie – jak poprzednio – „musiał” zawiesić albo cofnąć uprawnienie podstawowej jednostce organizacyjnej do prowadzenia studiów na danym kierunku, poziomie i profilu kształcenia.

Takie działanie trzeba niestety oceniać jako całkowite zmarnowanie szansy na jasne i jednoznaczne zaprojektowanie statusu ustrojowego PKA. Pozycja Komisji i charakter prawny podejmowanej przez nią uchwały nadal pozostały skomplikowane. W dalszym ciągu to uchwała PKA stanowiła akt, który w sposób arbitralny rozstrzygał kwestię spełniania przez daną uczelnię warunków do prowadzenia studiów.

Co więcej, był to akt wydawany w oparciu o procedurę i kryteria, które Komisja tworzyła na własny użytek. Wreszcie ustalenia te były praktycznie niewzruszalne, ponieważ z jednej strony droga sądowa była wykluczona, a z drugiej, istniejąca procedura *quasi*-odwoławcza, wprowadzona po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, była tylko namiastką prawdziwej dwuinstancyjności i tak naprawdę zamykała jakąkolwiek możliwość wzruszenia treści uchwały i ustaleń w niej poczynionych. Jaki akt stanowiła zatem uchwała PKA, jeśli nie rozstrzygnięcie kończące sprawę administracyjną i czy praktycznie nie oznaczało to korzystania z władztwa, które formalnie nie zostało Komisji przyznane?

Na podstawie przeprowadzonych badań twierdzę, że tak właśnie było, a zmiany dokonane w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w praktyce niczego nie zmieniły. Decyzja administracyjna, wydawana przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podstawie ustaleń poczynionych w uchwale PKA, była tylko swoistym „opakowaniem”. Dodatkowo to Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego brał na siebie całą odpowiedzialność za coś, na co nie miał wpływu i czego nie mógł w żaden sposób zakwestionować.

Jeśli nawet przyjmiemy, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego minister literalnie nie był już związany w żaden sposób uchwałą PKA w przedmiocie negatywnej jakości kształcenia i sam mógł zdecydować (choć nie wiadomo, jakimi kryteriami miałyby się kierować), czy zawiesić lub cofnąć uprawnienia do kształcenia, to można wskazać inny przypadek, gdzie uchwała PKA bezpośrednio kształtowała sytuację prawną podmiotu. Otóż art. 96a Prawa o szkolnictwie wyższym wprost uzależniał przyznanie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego tzw. dotacji projakościowej m.in. od otrzymania przez daną jednostkę wyróżniającej oceny programowej. W tej sytuacji uchwała PKA stawiała się istotnym aktem, którego nie można zastąpić żadnym innym i bez którego nie byłoby możliwe otrzymanie dotacji⁴.

⁴ Zob. art. 94b ust. 1 pkt 2 oraz art. 96a ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

Z przedstawionych powodów można stwierdzić, że Polska Komisja Akredytacyjna w latach 2002–2018, pomimo formalnego braku statusu organu administracyjnego, wykazywała cechy typowe dla takiego organu i korzystała z władztwa publicznego. Słusznie zauważał P. Chmielnicki, że pozwalało to bronić tezy, że PKA stanowiła organ administracji, a przynajmniej podmiot administrujący⁵. Komisja zdecydowanie nie była tylko organem doradczym Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ponieważ korzystała z władzy publicznej, a jej uchwały były w istocie rozstrzygnięciami administracyjnymi, które powinny być poddawane kontroli sądów administracyjnych. Taki krok oznaczałby przyznanie uczelniom gwarancji procesowych, wynikających z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i postępowania przez sądami administracyjnymi, jak miało to miejsce i nadal ma w przypadku postanowień Ministra Zdrowia wydawanych w toku opiniowania wniosku uczelni o przyznanie uprawnień do kierunku lekarskiego czy lekarsko-dentystycznego. W tych przypadkach dalece ekspercka opinia Ministra Zdrowia (dokładnie tak jak w przypadku opinii PKA) jest poddawana kontroli administracyjnej i sądowno-administracyjnej, w trakcie której strona ma zagwarantowaną możliwość kwestionowania wszystkich ustaleń poczynionych przez Ministra Zdrowia.

Należy również mieć na uwadze, że na wykształcenie się pozycji PKA silnie wpłynęło przekazanie jej możliwości uregulowania wielu istotnych spraw w jej statucie, w tym między innymi szczegółowych kryteriów i trybu dokonywania ocen. W efekcie dokonując oceny jakości kształcenia, PKA czyniła to na podstawie kryteriów, które sama stworzyła i zapisała w dokumencie, który można uznać za akt normatywny, ale nie powszechnie obowiązujący. Idąc dalej trzeba zauważyć, że decyzja Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, szczególnie zawieszająca lub cofająca uprawnienia uczelni, musiała uwzględniać ustalenia poczynione w uchwale PKA, ponieważ minister nie dysponował swoim własnym aparatem eksperckim, który mógłby być przeciwwagą dla wniosków zawartych w uchwale. Skoro tak, nie było innej możliwości, żeby decyzja ministra, chociażby pośrednio nie bazowała na ustaleniach dokonanych w oparciu o kryteria zawarte w statucie PKA, a nie w akcie powszechnie obowiązującym. Budzi to poważne wątpliwości

⁵ P. Chmielnicki, *Postępowanie...*, op. cit., s. 692.

w zakresie zgodności z art. 94 Konstytucji RP, który decyzje wobec obywateli i ich organów nakazuje przecież opierać na przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Należy zatem podzielić stanowisko P. Chmielnickiego, który dowodził, że Komisja powinna podejmować rozstrzygnięcia na podstawie kryteriów precyzyjnie określonych przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Statut PKA nie był taką podstawą. Co więcej, ustalone w nim kryteria stanowiły *de facto* podstawę rozstrzygnięć indywidualnych wobec uczelni, czyli podmiotów zewnętrznych, niepodporządkowanych PKA ani organizacyjnie, ani służbowo. W konsekwencji ustalanie kryteriów i trybu oceny jakości kształcenia przez podmiot, nad którym demokratyczna kontrola jest ograniczona, mogło, a nawet powinno budzić wątpliwości z punktu widzenia określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zasady legalizmu⁶.

Nie można również całkowicie odrzucać tezy o publicznoprawnym statusie PKA, ponieważ mogłoby to w istocie prowadzić do uznania, że podmiot ten nie był wcale zobowiązany do przestrzegania przepisów prawa. Art. 48 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym, stanowił bowiem, że PKA miała kierować się jedynie zasadami rzetelności, bezstronności i przejrzystości oraz dążeniem do wyrównywania udziału kobiet i mężczyzn w jej pracach. Rzetelność to wypełnianie obowiązków w sposób należyty, odpowiadający wymaganiom, wiarygodny i zgodny z prawdą⁷. Z kolei bezstronność to kierowanie się obiektywizmem⁸, a przejrzystość to działanie w sposób łatwy do zrozumienia lub odgadnięcia⁹. Z jakichś powodów ustawodawca wśród zasad działania Komisji nie wymienił ani legalizmu, ani legalności jako zasad działania Komisji i należy podzielić pogląd I. Bernatek-Zaguły, według której przestrzeganie zasady rzetelności nie wiąże się automatycznie z obowiązkiem legalności i legalizmu, czyli z działaniem wyłącznie na podstawie i w granicach prawa¹⁰. Ponieważ trudno jednak przyjąć, że podmiot powołany

⁶ P. Chmielnicki, *Postępowanie...*, op. cit., s. 700.

⁷ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/rzetelno%C5%9B%C4%87.html> (dostęp: 01.05.2020).

⁸ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/bezstronno%C5%9B%C4%87.html> (dostęp: 01.05.2020).

⁹ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/przejrzysto%C5%9B%C4%87.html> (dostęp: 01.05.2020).

¹⁰ I. Bernatek-Zaguła, *Prawne...*, op. cit., s. 236.

przez organ władzy publicznej mógłby nie być związany zasadą legalności, jedyne, co w takiej sytuacji pozostaje, to próba wyinterpretowania tego obowiązku z art. 7 Konstytucji RP¹¹. Trzeba zatem podkreślić, że dopiero przyjęcie założenia o publicznoprawnym statusie Komisji, tj. podmiocie wyposażonym w atrybuty władzy publicznej, w pełni aktualizowało w stosunku do PKA obowiązek przestrzegania przez nią zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP), stanowiącej komponent zasady demokratycznego państwa prawnego¹².

Podobnie, jeśli wykluczmy publicznoprawny charakter działań PKA, dosyć problematyczne stanie się określenie statusu jej członków i przysługujących im kompetencji. Samo stwierdzenie, że PKA była instytucją o niejasnym statusie, nie przybliży bowiem do odpowiedzi na pytanie, jaki był zakres uprawnień i odpowiedzialność jej członków. Są to kwestie niezwykle istotne, ponieważ członkowie Komisji byli powoływani przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego i wynagradzani ze środków publicznych, a ich ogólne uprawnienia wynikały wprost z ustawy. Tymczasem pytanie o charakter, w jakim działali członkowie Komisji w trakcie wizytacji na uczelni, nastroczało wielu problemów. W zasadzie relacje pomiędzy uczelnią a zespołem wizytującym regulowane były bardzo często w sposób mocno dorozumiany.

W momencie powstania PKA istniał już i prężnie rozwijał się system tzw. akredytacji środowiskowej, która miała wszelkie szanse i możliwości, by na polu oceny jakości współdziałać i wzajemnie się uzupełniać z PKA. Nie można zapominać, że powstanie Komisji było konsekwencją dyskusji na temat potrzeby nowych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie nadzoru państwa nad działalnością szkół wyższych w Polsce¹³. Początkowo działalność Komisji oraz podmiotów działających w obszarze akredytacji środowiskowej wzajemnie się uzupełniała, co zostało zauważone w 2008 r. przez niezależny zespół międzynarodowych ekspertów, dokonujących oceny działalności PKA w celu przyznania jej statusu członka ENQA i wpisu do EQAR. W raporcie końcowym stwierdzano, że współpraca pomiędzy PKA a Uniwersytecką Komisją Akredytacyjną stanowi potencjalny obszar konfliktu,

¹¹ Ibidem, s. 237.

¹² P. Ruczkowski, *Status...*, op. cit., s. 92n.

¹³ M. Ratajczak, *Dylematy...*, op. cit., s. 143.

tymczasem obie instytucje ustanowiły dobre robocze relacje, regularnie się spotykają i współpracują na wielu różnych płaszczyznach¹⁴.

Jednak z upływem czasu, nawet mimo zapewnienia ustawowej możliwości współpracy, nastąpiło całkowite zdominowanie przez PKA systemu oceny jakości kształcenia w Polsce, a działalność komisji środowiskowych praktycznie ustała. Przyczyn takiej sytuacji należałoby szukać po obu stronach, ale w efekcie sytuacja taka nie przysłużyła się dobrze funkcjonowaniu systemu oceny jakości w Polsce. Bez względu bowiem na obszar czy dziedzinę życia brak jakiejkolwiek, chociażby najmniejszej formy konkurencji nie sprzyja samoocenie i rozwojowi. Można stwierdzić, że tak się właśnie stało i słuszny jest pogląd M. Ratajczaka, który stanowczo podkreślił, iż działania PKA oraz komisji środowiskowych powinny być traktowane jako komplementarne, ponieważ „akredytacja państwowa”, mająca charakter koncesjonujący, nie może być traktowana jako wystarczająca dla wypełnienia całego obszaru zadań związanych z działalnością na rzecz poprawy jakości edukacji w szkolnictwie wyższym. Akredytacja środowiskowa nie może być również traktowana jako substytut działań bezpośrednio związanych z instytucjami państwa¹⁵.

Na marginesie trzeba też odnotować, że przejęcie przez PKA wszystkich działań związanych z oceną jakości kształcenia w Polsce przyczyniło się również do powstania pewnego chaosu pojęciowego. Otóż umieszczenie w nazwie PKA członu „Akredytacyjna” nie korespondowało *de facto* z charakterem jej działań. Działalność Komisji mogła być określana na różne sposoby jako działalność ewaluacyjna, koncesjonująca czy licencjonująca, ale zdecydowanie należy podkreślić, że analiza przepisów ustaw obowiązujących w latach 2002–2018 pozwala stwierdzić, iż PKA nie dokonywała klasycznej procedury akredytacji, która w literaturze dosyć zgodnie jest rozumiana jako proces oddolny i dobrowolny, kończący się przyznaniem akredytacji lub odmową jej przyznania. Zostało to również klarownie przedstawione w 2008 r. we wspomnianym już powyżej raporcie, oceniającym działalność PKA w celu przyznania jej statusu członka ENQA i wpisu

¹⁴ https://www.eqar.eu/fileadmin/agencyreports/PKA_External_Review_Report_2009.pdf, s. 7 (dostęp: 01.05.2020).

¹⁵ M. Ratajczak, *Dylematy...*, op. cit., s. 146.

do EQAR, w którym stwierdzono, że nazwa Polska Komisja Akredytacyjna może sugerować, że jest ona instytucją akredytującą, tymczasem analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że wydaje ona jedynie opinie. Co więcej, oprócz nazwy Komisji nigdzie w ustawie nie znajdziemy odniesienia do akredytacji. Pozwala to zatem na stwierdzenie, że PKA nie przeprowadza akredytacji, ale ocenę jakości¹⁶.

Tworząc PKA nie zaprojektowano jej zatem w taki sposób, aby wykluczyć wszelkie wątpliwości co do jej miejsca w polskim systemie prawa. Brak jasnych przepisów, regulujących status prawny PKA, pociągnął za sobą daleko idące konsekwencje, ponieważ wprost przełożył się na niepewność w zakresie statusu jej członków, charakteru prawnego podejmowanej przez nią uchwały i znaczenia statutu, którego zakres przedmiotowy wkraczał w materię ustawową. Wszystko to nie stworzyło odpowiednich warunków dla prowadzenia takiej procedury oceny jakości kształcenia, która spełniałaby standardy wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Przeciwnie, bardzo łatwo sprzyjało to niestety łatwemu i pochopnemu posądzaniu PKA o arbitralność i złą wolę. Takie umiejscowienie Polskiej Komisji Akredytacyjnej w systemie prawa RP w latach 2002–2018 zdecydowanie negatywnie wpłynęło na funkcjonowanie całego systemu jakości kształcenia w Polsce. Im bardziej status PKA był niejasny i niedookreślony, tym gorsze były efekty funkcjonowania tego systemu, którego celem była przecież dbałość o odpowiednio wysoki poziom jakości kształcenia. Na problem ten zwracała uwagę również Najwyższa Izba Kontroli, która, przeprowadzając kontrolę systemu oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych w latach 2015–2017, stwierdziła, że Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, chociaż dysponował wynikami pracy PKA, nie miał kompleksowej wiedzy o stanie jakości kształcenia na studiach w Polsce¹⁷.

Podsumowując, zdecydowanie stwierdzam, iż rozwiązaniem wszystkich powyżej przedstawionych problemów, mających swoje

¹⁶ https://www.eqar.eu/fileadmin/agencyreports/PKA_External_Review_Report_2009.pdf, s.18 (dostęp: 01.05.2020).

¹⁷ Informacja o wynikach kontroli „System oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych”. (KNO.410.00902.02.2017, Nr ewid. 8/2018/P/17/028/KNO), https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_17_028_201801091400141515506414~01,typ,kk.pdf (dostęp: 01.05.2020).

źródło w niejasnym statusie Polskiej Komisji Akredytacyjnej w latach 2002–2018, powinno być formalne przyznanie jej statusu organu administracyjnego. Nie podzielam przy tym zupełnie obaw M. Sochy, sekretarza PKA w latach 2005–2011 oraz jej wiceprzewodniczącego w latach 2012–2013, który twierdził, że pełnienie przez Komisję funkcji organu administracji publicznej mogłoby prowadzić do utraty przez nią niezależności i wiarygodności, ponieważ nie byłoby wtedy jasne, czy PKA realizuje interes państwowy, czy publiczny, a jednym z fundamentalnych warunków uznawalności decyzji PKA w Europie jest zachowanie niezależności¹⁸. W mojej opinii sytuacja przedstawia się wręcz odwrotnie, bo to właśnie brak określenia jasnego statusu Polskiej Komisji Akredytacyjnej spowodował, iż w latach 2002–2018 zrealizowały się wyrażane powyżej obawy.

¹⁸ M. Socha, *Jesteśmy zgromadzeniem ekspertów*, „Forum Akademickie”, nr 6/2009.

Bibliografia

I. Źródła

A. Akty normatywne

a) Prawo międzynarodowe i Unii Europejskiej

Europejska Konwencja Praw Człowieka, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf (dostęp: 01.05.2020).

Traktat z Maastricht, ustanawiający Unię Europejską, podpisany 7 lutego 1992, r. (Dz.U. WE C 191 z 29.7.1992, s. 1–11).

Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz.U. UE C 202 z 07.06.2016).

Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, podpisany 2 października 1997 r. (Dz.U. WE C 340 z 10.11.1997, s. 1–144).

Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne, podpisany 26 lutego 2001 r., (Dz.U. UE C 80 z 10.3.2001, s. 1–87).

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podpisany 29 października 2004 r. (Dz.U. UE C 310 z 16.12.2004, s. 3–474).

- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. UE C 306 z 17.12.2007, str. 1–230). Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 306, 17 grudzień 2007.
- Zalecenia Rady 98/561/WE z dnia 24 września 1998 r. w sprawie europejskiej współpracy w zakresie zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym (Dz. U. WE L 270 z 7.10.1998, s. 56).
- Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/143/WE z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie dalszej europejskiej współpracy w zakresie zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym (Dz. U. L 64 z 4.3.2006, s. 60–62).

b) Prawo polskie

- Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie dnia 26 lipca 1993 r. (Dz.U. Nr 51, poz. 318).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 1999 r. o wykonaniu Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. Nr 63, poz. 727).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie warunków, jakim powinna odpowiadać uczelnia, aby utworzyć i prowadzić kierunek studiów, oraz nazw kierunków studiów (Dz.U. Nr 71, poz. 736).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 października 2001 r. w sprawie sposobu obsługi administracyjnej i finansowej prac Rady Głównej, Państwowej Komisji Akredytacyjnej oraz wysokości wynagrodzenia ich członków oraz innych świadczeń przysługujących ich członkom i recenzentom (Dz.U. Nr 107, poz. 1289).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 28 marca 2002 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać uczelnia, aby utworzyć i prowadzić kierunek studiów, oraz nazw kierunków studiów (Dz.U. Nr 55, poz. 480 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 maja 2006 r. w sprawie nadania statutu Krajowej Radzie Transplantacyjnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 877 ze zm.).

- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie nazw kierunków studiów (Dz.U. Nr 121, poz. 838 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz.U. Nr 144, poz. 1048 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie warunków oceny programowej i oceny instytucjonalnej (Dz.U. Nr 207, poz. 1232).
- 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 oraz z 2014 r. poz. 131).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 października 2014 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz.U. poz. 1370).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 października 2014 r. w sprawie podstawowych kryteriów i zakresu oceny programowej oraz oceny instytucjonalnej (Dz.U. poz. 1356).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, członków Polskiej Komisji Akredytacyjnej, wyznaczanych przez nie recenzentów i ekspertów, członków komisji dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, członków komisji dyscyplinarnej powołanej przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, rzeczników dyscyplinarnych powołanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz Rzecznika Praw Absolwenta (Dz. U. poz. 1965).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2016 r. w sprawie ogólnych kryteriów oceny programowej (Dz.U. poz. 1529).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2016 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz.U. poz. 1596).
- Uchwała Nr 1/2004 Państwowej Komisji Akredytacyjnej z dnia 23 września 2004 r. w sprawie statutu Państwowej Komisji Akredytacyjnej (Archiwum Akt Nowych).

- Uchwała Nr 1/2005 Państwowej Komisji Akredytacyjnej z dnia 13 października 2005 r. w sprawie statutu Państwowej Komisji Akredytacyjnej (Archiwum Akt Nowych w Warszawie).
- Uchwała Nr 1/2011 Polskiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, http://www.pka.edu.pl/wp-content/uploads/2014/10/statut_final_10.11.2011.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Uchwała Nr 1/2015 Polskiej Komisji Akredytacyjnej z 23 lutego 2015 r. w sprawie statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, http://www.pka.edu.pl/wp-content/uploads/2015/03/statut_full_2015.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Uchwała Nr 3/2016 Polskiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, http://www.pka.edu.pl/wp-content/uploads/2017/01/statutPKA_2017_full.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2019 r. poz. 361).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.).
- Ustawa z 26 października 1995 r. o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz.U. Nr 138, poz. 682).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz.U. Nr 98, poz. 590).
- 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).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1789);

- Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz.1405 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2183).
- Ustawa z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz.1198).
- Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1311).
- Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85).
- Zarządzenie Nr 47 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów.

B. Dokumenty i materiały

- Code of Good Practice, December 2004 r. European Consortium for Accreditation in Higher Education (ECA), <http://ecahe.eu/w/images/4/4c/Eca-code-of-good-practice.pdf> (dostęp: 01.05.2020).
- Deklaracja Sorbońska, 25 maja 1998 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/1998_Sorbonne/61/2/1998_Sorbonne_Declaration_English_552612.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Deklaracja Bolońska, 19 czerwca 1999 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial_conferences/04/9/1999_Bologna_Declaration_Polish_553049.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Deklaracja z Budapesztu i Wiednia w sprawie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, 12 marca 2010 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2010_Budapest_Vienna/66/1/P-Deklaracja_Budapest-vienna-pl-ost_598661.pdf (dostęp 01.05.2020).
- Doskonałość edukacji akademickiej – jak przeorientować uczelnie na jakość kształcenia? Konferencja programowa Narodowego Kongresu Nauki*

- 29–3 marca 2017 r., *Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II*, https://nkn.gov.pl/wp-content/uploads/2017/01/NKN-Lublin-konf_www.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Druk sejmowy nr 2877 z 9 maja 2001 r., Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2877/\\$file/2877.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2877/$file/2877.pdf) (dostęp: 01.05.2020).
- Druk sejmowy nr 3391 z 17 września 2010 r. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/BDDAD2489B096D88C12577A600267902/\\$file/3391.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/BDDAD2489B096D88C12577A600267902/$file/3391.pdf) (dostęp: 01.05.2020).
- Druk sejmowy nr 2085 z 17 stycznia 2014 r. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2085> (dostęp: 01.05.20).
- Druk sejmowy nr 556 z 24 maja 2016 r. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=556> (dostęp: 01.05.2020).
- Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pn. „Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej” obejmującej lata 2002-2004*, Nr ewid.: 127/2005/P/04/083/KNO, KNO – 41005/2004, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,482.html> (dostęp: 01.05.2020).
- Informacja o wynikach kontroli „System oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych” (KNO.410.00902.02.2017, Nr ewid. 8/2018/P/17/028/KNO), https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_17_028_201801091400141515506414~01,typ,kk.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Komunikat z konferencji ministrów w Pradze, 19 maja 2001 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2001_Prague/46/4/2001_Prague_Communique_Polish_553464.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Komunikat z konferencji ministrów w Berlinie, 19 września 2003 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2003_Berlin/28/9/2003_Berlin_Communique_Polish_577289.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Komunikat z konferencji ministrów w Bergen, 19–20 maja 2005 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2005_Bergen/53/5/2005_Bergen_Communique_Polish_580535.pdf (dostęp: 01.05.2020).

- Komunikat z konferencji ministrów w Londynie, 18 maja 2007 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2007_London/70/1/2007_London_Communique_Polish_588701.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Komunikat z konferencji ministrów w Leuven i Louvain-la-Neuve, 28–29 kwietnia 2009r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2009_Leuven_Louvain-la-Neuve/93/9/Leuven_i_Louvain-la-Neuve_Komunikat_594939.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Komunikat z konferencji ministrów w Bukareszcie, 26–27 kwietnia 2012 r., http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2012_Bucharest/67/3/Bucharest_Communique_2012_610673.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Komunikat z konferencji ministrów w Erewaniu, 14–15 maj 2015 r., http://media.ehea.info/file/2015_Yerevan/70/7/YerevanCommuniqueFinal_613707.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Komunikat z konferencji ministrów w Paryżu, 24–25 maj 2018 r., http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Opinia Zespołu do spraw opinii prawnych i regulacji międzynarodowych Krajowej Rady Transplantacyjnej z dnia 28 marca 2015 r. w sprawie sposobu wyrażania sprzeciwu na pobranie narządów od osoby małoletniej*, http://www.poltransplant.pl/Download/Opinia_prawna_w_sprawie_sposobu_wyrazania_sprzeciwu_na_pobranie_narzadow_od_osoby_maloletniej.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Pismo procesowe strony skarżącej z dnia 10 lipca 2013 r. w sprawie skargi konstytucyjnej z dnia 6 października 2010 r. o sygn. SK 61/12, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.05.2020).
- Pismo procesowe Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 lipca 2013 r. w sprawie skargi konstytucyjnej z dnia 6 października 2010 r. o sygn. SK 61/12, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.05.2020).
- Pismo procesowe strony skarżącej z dnia 22 lipca 2013 r. w sprawie skargi konstytucyjnej z dnia 6 października 2010 r. o sygn. SK 61/12, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.05.2020).
- Przewodnik dla użytkowników systemu ECTS*, Warszawa 2016.

- Przewodnik po deregulacji – Broszura. Odbiurokratyzowanie szkolnictwa wyższego*, Warszawa 2016 r., https://www.archiwum.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2016_10/820e725780c01341d7eb8312e3c254a3.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Przewodnik po deregulacji. Odbiurokratyzowanie szkolnictwa wyższego. Opis zmian wynikających z ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw, a także rozporządzeń wydanych na jej podstawie*, Warszawa 2016 r., https://www.archiwum.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2016_10/c1559aef93252daabd158a4d4108b082.pdf (dostęp: 01.05.2020);
- Skarga konstytucyjna z dnia 6 października 2010 o sygn. SK 61/12, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.05.2020).
- Standards and Guidelines for Quality Assurance in European Higher Education Area*, Bergen 2013, http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG_3edition-2.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Standards and Guidelines for Quality Assurance in European Higher Education Area*, Erywań 2015, https://enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- Stanowisko Prokuratora Generalnego (PG VIII TK 124/12) z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie skargi konstytucyjnej z dnia 6 października 2010 r. o sygn. SK 61/12, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.05.2020).
- Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (BAS-WPTK-3086/12) z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie skargi konstytucyjnej z dnia 6 października 2010 r. o sygn. SK 61/12, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.05.2020).
- Stenogram rozprawy z dnia 25 lipca 2013 r. w sprawie skargi konstytucyjnej z dnia 6 października 2010 r. o sygn. SK 61/12, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.05.2020).
- Stanowisko Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej w sprawie „Założeń do reformy szkolnictwa wyższego”, Gdańsk 25 czerwca 2009, http://uka_old.amu.edu.pl/stanowisko_UKA.php (dostęp: 01.03.2018).
- Stanowisko Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie dokumentu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym

oraz niektórych ustaw”, [http://uka_old.amu.edu.pl/dokumenty/stanowisko_UKA\(14.XII.2012r\).pdf](http://uka_old.amu.edu.pl/dokumenty/stanowisko_UKA(14.XII.2012r).pdf) (dostęp: 01.03.2018).

Stanowisko Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 19 kwietnia 2013 r. w sprawie dokumentu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych ustaw”, [http://uka_old.amu.edu.pl/dokumenty/stanowisko_UKA\(19.04.2013\).pdf](http://uka_old.amu.edu.pl/dokumenty/stanowisko_UKA(19.04.2013).pdf) (dostęp: 01.03.2018);

Uzupełnienie skargi konstytucyjnej z 5 dnia lipca 2011 o sygn. SK 61/12, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=9820&sprawa=10493> (dostęp: 01.05.2020).

Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli z 16 maja 2011 r. (KNO–4111–02–01/2010 w sprawie kontroli pn. „Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej w latach 2008–2010 (do 30 maja)”, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/K/10/004/KNO/> (dostęp: 01.05.2020).

Wystąpienie pokontrolne (BKA.WK.1952.8.2016.15.JJ/SW) Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 marca 2017 r. z kontroli przeprowadzonej w Polskiej Komisji Akredytacyjnej w zakresie oceny prawidłowości wydatkowania środków przeznaczonych na działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej określonych w ustawie budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153) w ramach części 38 – „Szkolnictwo wyższe”, dział 803 „Szkolnictwo wyższe”, rozdział 80395 – „Pozostała działalność”, http://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2017_07/f2c124e-170c5667eb7c191c22be85d8c.pdf (dostęp: 01.05.2020).

C. Orzecznictwo

Wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 32, (Dz.U. Nr 51, poz. 377).

Wyrok TK z 12 kwietnia 2012 r., SK 30/10, OTK-A 2012, nr 4, poz. 39, (Dz.U. z 2012 r., poz. 431).

Postanowienie TK z dnia 21 czerwca 2012 r., Ts 260/10, OTK Seria B 2012 nr 6, poz. 504, SIP Legalis Nr 1359334.

Postanowienie TK z dnia 7 listopada 2012 r., Ts 260/10, OTK Seria B 2012 nr 6, poz. 505, SIP Legalis Nr 1359333.

Wyrok TK z 25 lipca 2013 r., SK 61/12, OTK-A 2013/6/84 (Dz.U. Nr z 2013 r. poz. 1005).

- Wyrok NSA z 15 października 2003 r., sygn. akt I SA 989/03, niepubl.
- Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 1177/06, SIP LEX nr 362469.
- Postanowienie NSA z 26 września 2007 r., sygn. akt I OSK 1342/07, SIP Legalis nr 677427.
- Wyrok NSA z 9 października 2007 r., sygn. akt I OSK 955/07, SIP LEX nr 419003.
- Postanowienie NSA z 10 października 2008 r., sygn. akt I OSK 1040/08, SIP LEX nr 513997.
- Wyrok NSA z 30 maja 2008 r., sygn. akt I OSK 212/08, SIP LEX nr 505357.
- Wyrok NSA z 5 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 531/08, SIP LEX nr 574427.
- Postanowienie NSA z 22 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 699/09, SIP LEX nr 563295.
- Wyrok NSA z 9 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1384/09, SIP LEX nr 585357.
- Wyrok NSA z 13 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1273/11, SIP LEX nr 1069583.
- Wyrok NSA z 15 października 2010 r., sygn. akt I OSK 994/10, SIP LEX nr 745409.
- Wyrok NSA z 29 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1807/10, SIP Legalis nr 304855.
- Wyrok NSA z 29 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1110/11, SIP LEX nr 1149113.
- Wyrok NSA z 5 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1216/11, SIP LEX nr 1149134.
- Wyrok NSA z 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 133/12, SIP LEX nr 1260089.
- Wyrok NSA z 6 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 420/12, SIP LEX nr 1216562.
- Wyrok NSA z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 1498/13, SIP LEX nr 1456971.
- Wyrok NSA z 1 września 2017 r., sygn. akt I OSK 148/17, SIP Legalis nr 1664004.
- Wyrok WSA w Warszawie z 3 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 808/05, SIP LEX nr 204780.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 30 maja 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 645/07, SIP LEX nr 347789.
- Wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 959/07, SIP LEX nr 424549.
- Wyrok WSA w Warszawie z 10 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1301/07, SIP LEX nr 458210.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 435/08, SIP LEX nr 1039267.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 29 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Gd 301/08, SIP LEX nr 484197.

- Wyrok WSA w Warszawie z 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Wa1530/09, SIP LEX nr 600030.
- Wyrok WSA w Warszawie z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1281/09, SIP LEX nr 643507.
- Wyrok WSA w Warszawie z 23 czerwca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 526/10, SIP Legalis nr 252934.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 30 września 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1837/10, SIP Legalis nr 676316.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 30 września 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1838/10, SIP Legalis nr 676317.
- Wyrok WSA w Warszawie z 2 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 2385/11, SIP Legalis nr 531908.
- Wyrok WSA w Warszawie z 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 50/11, SIP LEX nr 993993.
- Wyrok WSA o w Warszawie z 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 188/11, SIP Legalis nr 328531.
- Wyrok WSA w Warszawie z 16 maja 2011, sygn. akt. II SA/Wa 19/11, SIP LEX nr 993893.
- Wyrok WSA w Warszawie z 27 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 47/11, SIP LEX nr 1132530.
- Wyrok WSA w Warszawie z 20 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 284/10, SIP LEX nr 1086858.
- Wyrok WSA w Warszawie z 10 października 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 390/11, SIP Legalis nr 391335.
- Wyrok WSA w Warszawie z 3 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1042/11, SIP LEX nr 1153386.
- Wyrok WSA w Warszawie z 7 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 2691/11, SIP Legalis nr 540024.
- Wyrok WSA w Warszawie z 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I SAB/Wa 454/12, SIP LEX nr 1317169.
- Wyrok WSA w Warszawie z 23 września 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 286/16, SIP Legalis nr 1548404.
- Wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1436/16, SIP Legalis nr 1716051.
- Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1644/16, SIP Legalis nr 1603067.

II. Raporty i analizy

Dąbrowa-Szeffler M., Jabłecka J., *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Raport OECD*, Warszawa 2007.

Działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej w 2016 r., Warszawa 2017.

EQUIP Comparative Analysis of the ESG 2015 and ESG 2005, http://www.equip-project.eu/wp-content/uploads/EQUIP_comparative-analysis-ESG-2015-ESG-2005.pdf (dostęp: 01.05.2020).

External review of the Polish State Accreditation Committee. Final Report, December 2008, https://www.eqar.eu/fileadmin/agencyreports/PKA_External_Review_Report_2009.pdf (dostęp: 01.05.2020).

External review of the Polish State Accreditation Committee / Polska Komisja Akredytacyjna (PKA), Report of the review panel, December 2013, https://www.eqar.eu/fileadmin/agencyreports/PKA_External_Review_Report_2013.pdf (dostęp: 01.05.2020).

Polish Accreditation Committee (PKA) Follow – up Report, February 2016, http://www.pka.edu.pl/wp-content/uploads/2016/03/follow_up_report_2016_full.pdf (dostęp: 01.05.2020).

Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy, Warszawa 2009.

External review of the Polish State Accreditation Committee / Polska Komisja Akredytacyjna (PKA), Report of the review panel, October 2018, <https://enqa.eu/wp-content/uploads/2018/10/PKA-external-review-report.pdf> (dostęp: 01.05.2020).

Reconfirmation of membership of PKA in ENQA, Bern 26 October 2018, <https://pka.edu.pl/wp-content/uploads/2019/07/Letter-ENQA-to-PKA.pdf> (dostęp: 01.05.2020).

Approval of the Application by PKA – Polish Accreditation Committee for Renewal of Inclusion on the Register, 18–19 June 2019, https://pka.edu.pl/wp-content/uploads/2019/07/2019-06-A67_Application_decision_PKA_cL-SAWyk.pdf (dostęp: 01.05.2020).

Propozycja Organizacji Systemu Zapewniania Jakości Kształcenia w Szkolnictwie Wyższym w Polsce, Uniwersytecka Komisja Akredytacyjna, Warszawa 2009, http://uka_old.amu.edu.pl/system_zapewnienia_jakosci.php (dostęp: 01.03.2018).

Raport nr 1/ 2015 Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Problematyka odbiurokratyzowania systemu kształcenia, w tym KRRK, z uwzględnieniem treści regulacji i stosowanych praktyk, Marciniak Z. (red.), Warszawa 2015, http://www.jakosc.ath.bielsko.pl/files/Raport_o_odbiurokratyzowaniu.pdf (dostęp: 01.05.2020).

Strategia Rozwoju Szkolnictwa Wyższego 2010–2020. Projekt Środowiskowy opracowany wspólnie przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Fundację Rektorów Polskich oraz Konferencję Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Warszawa 2009.

Założenia reformy prawa o szkolnictwie wyższym opracowane przez Zespół ds. Nowelizacji Ustawodawstwa Dotyczącego Szkolnictwa Wyższego pod kierunkiem prof. Jerzego Osiewskiego, „Forum Akademickie”, nr 3/1998.

III. Komentarze, podręczniki i słowniki

Balicki A., (w:) *Prawo o szkolnictwie wyższym z komentarzem*, M. Pyter (red.), Warszawa 2012.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Barcz J., *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Warszawa 2009.

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.

Boć J. (w:) Boć J. (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.

Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, (w:) Starościak J. (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1977.

Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Zakamycze 2003. Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.

Gniewek E., (w:) Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017.

Gołaszewski P., Wąsowski K., (w:) Hauser R., Wierzbowski M. (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.

- Haberko J., (w:) Haberko J., Uhrynowska-Tyszkiewicz I. (red.), *Ustawa o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Internetowy słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/online;2495323.html> (dostęp: 01.05.2020).
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., Zieliński J. M., *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Izdebski H., Zieliński J. M., *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Kenig-Witkowska M. M., Łazowski A., (w:) Kenig-Witkowska M. M. (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Lachowski J. (w:) Królikowski M., Zawłocki R. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, (w:) Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- Lipowicz I. (w:) Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.
- Michalska-Badziak R., (w:) Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016.
- Niewiadomski Z. *Pojęcie administracji publicznej*, (w:) Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2011.
- Orzeszko P. (w:) Sanetra W., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Potulski J., (w:) Gardocki L. (red.), *System prawa karnego*, t. 8, Warszawa 2013.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, (w:) Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 1977.
- Słownik języka polskiego, M. Szymczak (red.), Warszawa 1978.
- Sobczak J., *Radiofonia i telewizja. Komentarz*, Warszawa 2001, SIP LEX nr 72641.
- Sobolewski P., (w:) Osajda K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017.

- Stahl M., *Podmioty administrujące*, (w:) Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011.
- Stefańska B. (w:) Stefański R. A. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Wielki słownik francusko-polski, J. Dobrzyński, I. Kaczuba, B. Frosztęga (red.), Warszawa 1980.
- Wróbel A. (w:) Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz LEX*, Warszawa 2013.
- Wyrozumska A., (w:) Barcz J., Górka M., Wyrozumska A. (red.), *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

IV. Literatura

- Adamiak B., *O podmiotowości publicznej organów administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo”, z. 11/2006.
- Biskup W., *Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów*, „Edukacja Prawnicza”, nr 3/2016.
- Bednarczyk-Płachta A., *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- Bernatek-Zagała I., *Prawne umocowanie Polskiej Komisji Akredytacyjnej w systemie państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4 (16)/2013.
- Błazejowski J., *Rada Główna Szkolnictwa Wyższego – historia, teraźniejszość i przyszłość*, „Gazeta Uniwersytecka UŚ”, nr 5 (135)/2006.
- Brdulak J., *Dlaczego likwidacja UKA jest problemem?*, „Forum Akademickie”, nr 5/2017.
- Chałupka M., *PęKA „błędne koło niezaskarżalności”*, „Forum Akademickie”, nr 9/2013.
- Chałupka M., *O sąd nad PaKĄ*, „Forum Akademickie”, nr 2/2011.
- Chmielecka E., *Standardy kształcenia, standardy akredytacji. Jak połączyć (zdjąć) ten gorset? Seminarium Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej, Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej, 24 czerwca 2005 r.*, <http://www.uka.old.amu.edu.pl/referat15.php> (dostęp: 01.03.2018).
- Chmielnicki P., *Postępowanie akredytacyjne w szkolnictwie wyższym*, (w:) Waltoś S., Rozmus A. (red.), *Szkolnictwo Wyższe w Polsce. Ustrój. Prawo. Organizacja*, Warszawa 2016.

- Chruściak R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007.
- Chwirut S., *Akredytacja kierunków uniwersyteckich*, „Forum Akademickie”, nr 3/1998.
- Chwirut S., *Perspektywy Polskiej Akredytacji Uniwersyteckiej. Referat wygłoszony w Warszawie w dniu 28 listopada 1998 r. podczas konferencji „Doskonalenie jakości kształcenia menedżerskiego”*, <http://www.uka.amu.edu.pl/referat1.php> (dostęp: 01.03.2018).
- Chwirut S., *Z doświadczeń Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej. Referat wygłoszony podczas seminarium „Przegląd jakości kształcenia i badań w szkołach wyższych w Polsce: doświadczenia i perspektywy”*, Warszawa, Szkoła Główna Handlowa, 28 września 1999, <http://www.uka.amu.edu.pl/referat6.php> (dostęp: 01.03.2018).
- Chwirut S., *Gdy wieją wichry, jedni budują mury, inni budują wiatraki (chińskie). Wstęp do Informatora UKA 2002*, <http://www.uka.amu.edu.pl/referat9.php> (dostęp: 01.03.2018).
- Chwirut S., *dyskusja redakcyjna*, „Forum Akademickie”, nr 4/2001.
- Dańczak P., *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015.
- Garlicki L., Gołyński K., *Polskie prawo konstytucyjne: wykłady*, Warszawa 1996.
- Jamiołkowski A., *Jakość kontrolowana*, „Głos Uczelni”, nr 1/2003.
- Jamiołkowski A., *Refleksje i wnioski*, „Forum Akademickie”, nr 3/2004.
- Jołkiewicz D., *Ewaluacja szkolnictwa wyższego a jakość kształcenia*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 2/2005.
- Kiczka K., *Działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/63652/17_Kiczka_Karol.pdf (dostęp: 01.05.2020).
- K. Krasowski, *Studia i akredytacja w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i w projektach nowelizacji. Problematyka deregulacji*, (w:) J. Woźnicki (red.), *Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r., Część V*, Warszawa 2015.
- Kraśniewski A., *Proces Boloński: dokąd zmierza europejskie szkolnictwo wyższe?*, Warszawa 2006.
- Kraśniewski A., *Kształcenie*, (w:) *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy*, Warszawa 2009.

- Kraśniewski A., *Proces Boloński, to już 10 lat*, Warszawa 2009.
- Kraśniewski A., *Autonomia programowa uczelni. Ramy Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego*, Warszawa 2010.
- Kraśniewski A., *Jak przygotowywać programy kształcenia zgodnie z wymaganiami Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego*, Warszawa 2011.
- Krotoszyński M. (w:) Bodnar A. (red.) *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, Warszawa 2010.
- Macukow B., *Pojedynki z akredytacją i jakością – czyli jak mieć poczucie satysfakcji w kształceniu inżynierów*, (w:) W. Martyniuk (red.) *Internacjonalizacja studiów wyższych*, Warszawa 2011, www.mini.pw.edu.pl/~macukow/wspolne/FRSE.pdf (dostęp: 01.03.2018).
- Marciniak Z., *Działalność PKA*, „Forum Akademickie”, nr 2/2006.
- Martysz C., *Centralne organy administracji: pojęcie, struktura i pozycja w postępowaniu administracyjnym*, (w:) Supernat J. (red.) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Pelczar A., *O wzajemnych relacjach Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, Państwowej Komisji Akredytacyjnej i środowiskowych Komisji Akredytacyjnych*, „Gazeta SGH”, nr 153/2002.
- Ratajczak M., *Dylematy rozwoju akredytacji szkolnictwa wyższego w Polsce*, (w:) Dietl J., Sapijaska Z. (red.), *Akredytacja programów dydaktycznych i uczelni jedną z dróg podniesienia jakości nauczania*, Fundacja Ekonomiczna Przedsiębiorczości, Łódź 2002.
- Ratajczak Z., *Lęk przed oceną*, „Forum Akademickie”, nr 3/1998.
- Ratajczak Z., *Ewaluacja. Istota i zastosowanie praktyczne. Referat wygłoszony podczas seminarium Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej*, Poznań 8.10.1999, http://uka_old.amu.edu.pl/referat8.php (dostęp: 01.03.2018).
- Ruczkowski P., *Status prawny Polskiej Komisji Akredytacyjnej i jej uchwał oraz ich wpływ na sferę zewnętrzną działania administracji w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawnego*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 7–8/2014.
- Socha M., *Jesteśmy zgromadzeniem ekspertów*, „Forum Akademickie”, nr 6/2009.
- Sokolewicz W., *Krajowa Rada i Radiofonii i Telewizji jako problem prawnokonstytucyjny*, (w:) Górecki D. (red.), *Wolność słowa w mediach*.

- XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Spała 2003.
- Sorbian-Góral K., *Finansowanie Akredytacji Uniwersyteckiej. Referat wygłoszony podczas seminarium: „Przegląd jakości kształcenia i badań w szkołach wyższych w Polsce: doświadczenia i perspektywy”*, Warszawa, Szkoła Główna Handlowa, 28.09.1999, <http://www.uka.amu.edu.pl/referat7.php> (dostęp: 01.03.2018).
- Strahl D., *Polska Komisja Akredytacyjna w świetle znowelizowanej ustawy o szkolnictwie wyższym – kilka refleksji*, „E-mentor Dwumiesięcznik Szkoły Głównej Handlowej”, nr 3 (40)/2011.
- Świątek J., Witkowski M., *dyskusja redakcyjna*, „Forum Akademickie”, nr 4/2001.
- Świć A., *dyskusja redakcyjna*, „Forum Akademickie”, nr 4/2001.
- Tutko M., *Wewnętrzne systemy zapewniania jakości. Uczelniany system doskonalenia jakości kształcenia Uniwersytetu Jagiellońskiego*, <http://www.jakosc.uj.edu.pl/documents/1609422/e58c6813-b49c-4505-afc5-bcec9758af12> (dostęp: 01.03.2018).
- Urbanikowa J., *Zewnętrzne zapewnianie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym – stan i perspektywy rozwoju*, (w:) Wójcicka M., Urbanikowa J. (red.), *Zewnętrzne zapewnianie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym*, Warszawa 2001.
- Wąsowicz M., *Uniwersytecka Komisja Akredytacyjna*, (w:) Szulc T. (red.), *Jakość kształcenia w szkołach wyższych*, Wrocław 2007.
- Wąsowicz M., *Wstęp do zbioru dokumentów: Proces Boloński*, http://uka_old.amu.edu.pl/referat12.php (dostęp: 01.03.2018).
- Wąsowski K. A., *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – próba charakterystyki*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 1/ 2004
- Witkowski M., *Wyższe szkolnictwo zawodowe – nieuniwersytecka droga rozwoju wyższej edukacji*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 2/2000.
- Witkowski M., *Poprzeczka wcale nie tak nisko*, „Forum Akademickie”, nr 4/1999.
- Witkowski W., *Akredytacja uniwersytecka po roku doświadczeń. Referat przedstawiony podczas konferencji rektorów i założycieli uczelni niepaństwowych „Systemy wartościowania wiedzy”*, Rzeszów, 17–18.09.1999, <http://www.uka.amu.edu.pl/referat5.php> (dostęp: 01.03.2018).

- Wnuk-Lipińska E., Wójcicka M., *Przesłanki budowy systemu zewnętrznego recenzowania jakości*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 2/1995.
- Wnuk-Lipińska E., Wójcicka M., *Projekt recenzowania jakości kształcenia w polskich uczelniach*, (w:) Wnuk-Lipińska E., Wójcicka M. (red.), *Jakość w szkolnictwie wyższym. Przykład Polski*, Warszawa 1995.
- Woleński J., *Nowe zadania uniwersytetu*, (w:) Biliński S. (red.), *Szkolnictwo Polskie w obliczu zmian*, Kraków 2015.
- Woźniak K., Sołtysik M., *O jakość kształcenia*, (w:) S. Biliński (red.) *Szkolnictwo Polskie w obliczu zmian*, Kraków 2015.
- Wójcicka M., Chwirot S., *Zapewnianie jakości kształcenia – Polska na tle innych krajów*, (w:) Wójcicka M., Urbanikowa J. (red.), *Zewnętrzne zapewnianie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym*, Warszawa 2001.

V. Serwisy internetowe

- Strona Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, <http://www.ehea.info/pid34248/history.html> (dostęp: 01.05.2020).
- Strona Rejestru Europejskiego Systemu Zapewniania Jakości, <http://www.eqar.eu/> (dostęp: 01.05.2020).
- Strona Stowarzyszenia Edukacji Menedżerskiej (SEM) Forum, <http://www.semforum.org.pl/> (dostęp: 01.05.2020).
- Strona Konferencji Rektorów Uniwersytetów Polskich, <https://www.krup.edu.pl/> (dostęp: 01.05.2020).
- Strona Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, <https://www.krasp.org.pl/> (dostęp: 01.05.2020).
- Strona Komisji Akredytacyjnej Akademickich Uczelni Medycznych, <http://www.jakosc.uj.edu.pl/-s-dzialania/akredytacja/kaaum> (dostęp: 01.05.2020).
- Strona Komisji Akredytacyjnej Uczelni Rolniczych, <http://kaur.sggw.pl/> (dostęp: 01.05.2020).
- Strona Komisji Akredytacyjnej Uczelni Technicznych, <http://www.kaut.agh.edu.pl/> (dostęp: 01.05.2020).
- Strona Komisji Akredytacyjnej Fundacji Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, <http://www.fundacja.edu.pl/> (dostęp: 01.05.2020).
- Strona Akredytacyjnej Komisji Uczelni Artystycznych <http://www.akua.art.pl/> (dostęp: 01.03.2018).

Strona Ewidencji Uczelni Niepublicznych, <https://polon.nauka.gov.pl/opi/aa/rejestry/run;jsessionid=A749D7C4E2C54209CF5DA5F47EB790B3.NwsPro-dA?execution=e1s1> (dostęp: 01.05.2020).

Strona Trybunału Konstytucyjnego, <http://trybunal.gov.pl/podstawowe-informacje/skarga-konstytucyjna/> (dostęp: 01.05.2020).