

84/6/A/2013

WYROK

z dnia 25 lipca 2013 r.
Sygn. akt SK 61/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 lipca 2013 r., skargi konstytucyjnej Wyższej Szkoły Handlu i Finansów Międzynarodowych im. F. Skarbka w Warszawie o zbadanie zgodności:

art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

Art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, 742 i 1544 oraz z 2013 r. poz. 675) jest niezgodny z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 6 października 2010 r. Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych im. F. Skarbka w Warszawie (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności: art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.; dalej: u.p.s.w.) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r., w zakresie, w jakim art. 52 ust. 2 rozumiany jest

* Sentencja została ogłoszona dnia 13 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1005.

jako niestanowiący podstawy prawnej do rozstrzygania o prawach i obowiązkach strony w postępowaniu administracyjnym, z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 Konstytucji; art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 2 i art. 78 Konstytucji; art. 53 ust. 1 u.p.s.w. w zakresie, w jakim pozostawia do uregulowania statutowi uchwalanemu przez Państwową Komisję Akredytacyjną (dalej: PKA lub Komisja) tryb jej działania, szczegółowe kompetencje jej organów oraz tryb dokonywania ocen, o których mowa w art. 49 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.p.s.w., z art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wydane przez PKA oceny, o których mowa w art. 49 ust. 1 u.p.s.w., mają charakter wiążący organ administracji publicznej, nakładając na Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązek cofnięcia lub zawieszenia uprawnień do prowadzenia kształcenia na określonym kierunku studiów, z art. 2, art. 7, art. 45 oraz art. 78 Konstytucji; art. 49 ust. 2 w związku z art. 53 ust. 2 u.p.s.w. w zakresie, w jakim nakłada na stronę obowiązek poddania się wizytacji i udostępnienia informacji o swojej działalności, w zakresie wyznaczonym statusem PKA, z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

W związku z przeprowadzonym postępowaniem ewaluacyjnym prezydium PKA uchwałą nr 246/2010 z 25 marca 2010 r. wydało negatywną ocenę jakości kształcenia na kierunku „zarządzanie” prowadzonym na Wydziale Ekonomii, Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Handlu i Finansów Międzynarodowych im. Fryderyka Skarbka w Warszawie na poziomie studiów pierwszego stopnia, a uchwałą nr 248/2010 z 25 marca 2010 r. – negatywną ocenę jakości kształcenia na kierunku ekonomia na poziomie studiów pierwszego i drugiego stopnia.

Skarżąca, kwestionując powyższe rozstrzygnięcia, zgodnie z dyspozycją art. 52 ust. 2 u.p.s.w., wniosła o ponowne rozpatrzenie obu spraw. Prezydium PKA uchwałą nr 21/8/2010 z 24 czerwca 2010 r. utrzymało w mocy negatywną ocenę dotyczącą studiów pierwszego stopnia na kierunku zarządzanie i, równolegle, uchwałą nr 23/8/2010 z 24 czerwca 2010 r. podtrzymało negatywną ocenę jakości kształcenia na poziomie studiów pierwszego i drugiego stopnia na kierunku ekonomia.

Powyższe uchwały zostały zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. WSA postanowieniami z 30 września 2010 r. (odpowiednio w sprawie o sygn. akt I SA/Wa 1837/10 i sygn. akt I SA/Wa 1838/10) odrzucił złożone przez uczelnię skargi, uznając je za niedopuszczalne z uwagi na brak kognicji sądów administracyjnych. Skarżąca zakwestionowała przedmiotowe rozstrzygnięcia, jednakże wniesione po upływie terminu skargi kasacyjne zostały odrzucone.

Skarżąca zaznaczyła, że w związku z wydaniem przez prezydium PKA uchwał negatywnie oceniających jakość kształcenia na kierunkach zarządzanie (studia pierwszego stopnia) i ekonomia (studia pierwszego i drugiego stopnia), Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wszczął postępowanie administracyjne, w wyniku którego, zgodnie z art. 11 ust. 6 u.p.s.w., może być wydana decyzja o cofnięciu lub zawieszeniu uprawnień do prowadzenia kształcenia na ww. kierunkach i poziomach.

1.2. W skardze konstytucyjnej skarżąca podkreśliła ostateczny charakter uchwał PKA, wskazując jednocześnie, że „Państwowa Komisja Akredytacyjna nie jest organem nadzoru nad uczelniami, ani nawet organem administracji publicznej”. Toczące się przed PKA postępowanie uchwałodawcze nie jest objęte jurysdykcją sądów administracyjnych, pomimo że w efekcie prowadzonego postępowania dochodzi do nałożenia na uczelnię jednej z dwóch sankcji – cofnięcia uprawnień lub zawieszenia uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku.

Skarżąca zrekonstruowała na podstawie przepisów u.p.s.w. mechanizm, który w jej ocenie zasadniczo odbiega od standardów wyznaczonych przepisami Konstytucji. Przede wszystkim PKA, która wydaje oceny dotyczące jakości kształcenia, jest organem o „nieokreślonym systemowo statusie”, procedującym w oparciu o „wewnętrzne akty normatywne”. Ponadto na etapie postępowania przed PKA nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. W konsekwencji podmiot poddany kontroli nie korzysta z żadnych gwarancji procesowych.

Zastrzeżenia wiążą się także z przewidzianym przez ustawodawcę w art. 52 ust. 2 u.p.s.w. sposobem kwestionowania uchwał prezydium PKA, sprowadzającym się do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Komisję. Skarżąca zwraca uwagę na brak stosownych uregulowań proceduralnych o randze ustawowej, w rezultacie podmiot kontrolowany zostaje pozbawiony możliwości przeciwdziałania dowolności przy podejmowaniu uchwał dotyczących jakości kształcenia. Dodatkowo, w wydawaniu uchwał podejmowanych na skutek złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy biorą udział te same osoby, które podjęły kwestionowane przez uczelnię rozstrzygnięcie.

Przewidziana przez ustawodawcę możliwość zaskarżania uchwał prezydium wyczerpuje się na uprawnieniu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Od kolejnej uchwały prezydium nie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Zgodnie z dyspozycją art. 11 ust. 6 u.p.s.w. „W przypadku negatywnej oceny kształcenia dokonanej przez Państwową 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”. Innymi słowy, w wypadku takiej właśnie uchwały minister jest związany oceną dokonaną przez Komisję i, jako organ nadzoru nad działalnością szkół wyższych, winien w drodze decyzji orzec o sankcji, którą należy zastosować w analizowanej sytuacji. Na etapie postępowania przed ministrem uczelnia nie ma możliwości kwestionowania oceny wyrażonej przez prezydium PKA. Z kolei minister „nie może odstąpić od oceny Komisji ani dokonać własnej oceny”, także wówczas, gdyby uchwała ta opierała się na błędnym zastosowaniu prawa lub niewłaściwie ustalonym stanie faktycznym. Co więcej, zaskarżenie takiej decyzji do sądu administracyjnego również nie uruchomiłoby sądowej kontroli rozstrzygnięcia Komisji. Tym samym ustalenia prezydium PKA, obligujące inny organ do zastosowania sankcji o charakterze „zbliżonym do zakazu prowadzenia działalności gospodarczej”, mogą się cechować całkowitą arbitralnością.

W ocenie skarżącej, prowadzi to do sytuacji, w której uprawnienie do kwestionowania rozstrzygnięcia wydanego przez Ministra jest iluzoryczne, skoro u podstaw jego decyzji leży przesłanka, która nie może być skutecznie zakwestionowana. Wynikająca z art. 52 ust. 2 u.p.s.w. możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, nie pozwala na taką skuteczną weryfikację negatywnej oceny prezydium PKA, ponieważ po pierwsze – w postępowaniu przed Komisją nie znajdują zastosowania przepisy k.p.a., po drugie – sprawa jest ponownie rozpatrywana przez te same osoby, które wydały zakwestionowaną wcześniej uchwałę. Z tego względu zaskarżona regulacja nie spełnia wymogów, wyznaczonych treścią art. 78 Konstytucji.

2. W piśmie procesowym z 5 lipca 2011 r. skarżąca zwróciła uwagę, że nowelizacja u.p.s.w., dokonana ustawą z dnia 18 marca 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 o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455), nie

wywiera wpływu na stan prawny opisany w złożonej skardze konstytucyjnej. W ocenie skarżącej, wprowadzone zmiany zmierzają jedynie do poszerzenia uprawnień PKA, przy czym sposób ukształtowania procedury *quasi* odwoławczej, pozbawia stronę możliwości przeciwdziałania dowolności, jak i kwestionowania arbitralnych rozstrzygnięć PKA, „rażąco narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz prawa strony do wniesienia skutecznego środka odwoławczego”.

3. Trybunał Konstytucyjny, w toku wstępnej kontroli warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej, postanowieniem z 21 czerwca 2012 r., sygn. Ts 260/10, odmówił nadania dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności: art. 52 ust. 2 u.p.s.w. z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 Konstytucji; art. 52 ust. 3 z art. 2 Konstytucji; art. 53 ust. 1 u.p.s.w. z art. 2, art. 7 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 u.p.s.w. z art. 2, art. 7, art. 45 oraz art. 78 Konstytucji; art. 49 ust. 2 w związku z art. 53 ust. 2 u.p.s.w. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zażalenie skarżącej na to postanowienie nie zostało przez Trybunał uwzględnione (zob. postanowienie z 7 listopada 2012 r., sygn. Ts 260/10). W związku z przywołanymi powyżej orzeczeniami przedmiotem dalszej kontroli Trybunału pozostał jedynie art. 52 ust. 3 u.p.s.w.

4. W piśmie z 7 marca 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 52 ust. 2 i 3 u.p.s.w., w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r., w zakresie, w jakim odnosi się do uchwał prezydium PKA wyrażających negatywną ocenę jakości kształcenia, jest zgodny z art. 78 Konstytucji.

4.1. Marszałek Sejmu, odnosząc się na wstępie do sposobu zakreślenia przedmiotu kontroli, zwrócił uwagę, że z treści skargi konstytucyjnej wynika, iż skarżąca kwestionuje normę wynikającą z art. 52 ust. 2 i 3 u.p.s.w., determinującą sposób weryfikowania negatywnej oceny jakości kształcenia dokonywanej przez prezydium PKA. Tym samym z uwagi na zasadę *falsa demonstratio non nocet* przedmiotem kontroli konstytucyjności jest art. 52 ust. 2 i 3 u.p.s.w. w zakresie, w jakim odnosi się do uchwał prezydium PKA wyrażających taką właśnie negatywną ocenę.

Przechodząc do kwestii formalnych, związanych z wejściem w życie ustawy nowelizującej, Marszałek Sejmu stwierdził, że sama zmiana brzmienia kwestionowanego w skardze przepisu „nie spowodowała, że rekonstruowana do tej pory na jego podstawie norma prawna utraciła moc obowiązującą”, niemniej przepis ów należy badać w brzmieniu historycznym, tj. sprzed nowelizacji z 2011 r.

4.2. Dokonana przez Marszałka Sejmu ocena zarzutów podniesionych w skardze została oparta na przyjęciu określonych założeń co do charakteru prawnego uchwał prezydium PKA. Marszałek Sejmu wskazał przede wszystkim, że wydawanie ww. uchwał przez specjalnie do tego powołany organ, w skład którego wchodzi osoby o wysokich kwalifikacjach, jest instrumentem gwarantującym utrzymanie wysokiego standardu akademickiego i urzeczywistniającym prawo do nauki.

Marszałek Sejmu wyraził przekonanie, że choć negatywna ocena prezydium PKA sama w sobie nie rodzi skutków prawnych, to jednak przesądza o sytuacji prawnej ocenianej uczelni. Z tego powodu, „adresat takiej oceny powinien mieć możliwość jej wzruszenia”.

Marszałek Sejmu uznał, że środek zaskarżenia, o którym mowa w art. 52 ust. 2 i 3 u.p.s.w., „w istocie swej (...) odpowiada wnioskowi o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a.”, a zatem nie można mówić o braku „dostępu do środka

zaskarżenia”. W ocenie Marszałka Sejmu, jest to środek efektywny. Ustawodawca stworzył realną możliwość zakwestionowania rozstrzygnięcia, jakie podjęła PKA. Postępowanie przed prezydium PKA ma swoją specyfikę; PKA nie poprzestaje na samym tylko uchyleniu dotychczasowej oceny – musi zadeklarować którąś z czterech dopuszczalnych ocen. W praktyce w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy istnieje szansa na uzyskanie innej niż negatywna oceny (tak jak to miało miejsce w wypadku skarżącej w odniesieniu do kierunku finanse i rachunkowość).

Marszałek Sejmu nie dostrzegł w badanym mechanizmie nieprawidłowości, które przemawiałyby za naruszeniem art. 78 Konstytucji. Ponadto zaznaczył, że wątpliwości konstytucyjne, wynikające z brzmienia art. 11 ust. 6 u.p.s.w., nie mogą zostać uwzględnione, gdyż w tym zakresie Trybunał umorzył postępowanie (por. postanowienie TK z 21 czerwca 2012 r., sygn. Ts 260/10).

5. W piśmie z 17 kwietnia 2013 r. (sygn. akt PG VIII TK 124/12) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Na wstępie Prokurator Generalny wyraził wątpliwość, czy wolą skarżącej było zakwestionowanie jedynie zgodności art. 52 ust. 3 u.p.s.w., czy także art. 52 ust. 2 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji. Nie przesądzając tej kwestii, Prokurator Generalny przeanalizował skargę konstytucyjną z punktu widzenia ujemnych przesłanek procesowych, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. W jego ocenie, w sprawach stanowiących podstawę wniesionej skargi konstytucyjnej skarżąca nie wyczerpała drogi prawnej, gdyż od uzyskanych postanowień WSA w Warszawie nie wniosła stosownych skarg kasacyjnych. Skarżąca poprzestała na stanowisku WSA, który odrzucił złożone przez uczelnię skargi, uznając je za niedopuszczalne z uwagi na brak kognicji sądów administracyjnych.

W ocenie Prokuratora Generalnego, skoro Naczelny Sąd Administracyjny nie rozstrzygał kwestii ostateczności uchwał PKA, to problem merytorycznej oceny regulacji określającej zasady procedowania PKA z perspektywy art. 78 Konstytucji nie może zostać rozpatrzony.

6. W piśmie z 10 lipca 2013 r. skarżąca odniosła się do pisemnego stanowiska Sejmu. Skarżąca podzieliła pogląd Sejmu, że negatywna ocena zawarta w uchwale PKA jest „indywidualnym rozstrzygnięciem kształtującym status prawny Uczelni”. Skarżąca nie zgodziła się natomiast ze stwierdzeniem, że sposób ukształtowania postępowania przed PKA odpowiada wymogowi ustawowego uregulowania trybu zaskarżania decyzji pierwszoinstancyjnych. Ponadto skarżąca zwróciła uwagę na różnice pomiędzy konstrukcją opisaną w art. 52 u.p.s.w. a instytucją wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a. W wypadku postępowania przed PKA nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, a prawidłowość prowadzenia tego postępowania nie podlega kontroli sądowej.

Na tle przykładów opisujących nieprawidłowości w zakresie procedowania PKA, skarżąca po raz kolejny zaakcentowała fakt pozbawienia strony postępowania wszelkich gwarancji procesowych oraz brak odpowiedniej procedury i organu, który weryfikowałby poprawność rozstrzygnięć PKA. Skarżąca podkreśliła jednocześnie, że członkowie PKA mogą być zatrudnieni w uczelniach konkurencyjnych w stosunku do podmiotu ocenianego, co może stwarzać pole do nadużyć. W związku z tym, zdaniem skarżącej, uzasadnione jest wprowadzenie takich zmian legislacyjnych, które umożliwiłyby stronie poddanej ocenie, ochronę przysługujących jej praw.

7. W piśmie z 17 lipca 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wnosząc o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania, ewentualnie: o stwierdzenie, że art. 52 ust. 2 i 3 u.p.s.w. w zakresie, w jakim odnoszą się do uchwał prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej wyrażających negatywną ocenę jakości kształcenia, są zgodne z art. 78 Konstytucji.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania, Minister podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego i przyjął, że skarżąca przed wniesieniem skargi konstytucyjnej nie wyczerpała przysługującej jej drogi prawnej.

W ramach oceny merytorycznej art. 52 ust. 2 i 3 u.p.s.w., Minister co do zasady podzielił argumentację Sejmu. Uzupełniając Minister wskazał jednak, że w piśmie Sejmu nieprawidłowo zinterpretowano sposób procedowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej; nie można utożsamiać zespołu oceniającego z zespołem kierunków studiów. Podkreślił, że rozpatrywanie wniosku złożonego w trybie art. 52 ust. 2 i 3 u.p.s.w. odbywa się bez udziału zespołu oceniającego, wizytującego określoną uczelnię. W rozpatrywaniu tego wniosku, zgodnie z wyrokiem NSA z 13 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1273/11, bierze jedynie udział prezydium Komisji i zespół kierunków studiów. W rezultacie, w ocenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego art. 52 ust. 3 u.p.s.w. gwarantuje, że treść pierwotnej oceny Polskiej Komisji Akredytacyjnej zostanie zweryfikowana przez skład częściowo odmienny od grona wydającego opinię pierwotną.

Ponadto Minister podkreślił wyjątkowy charakter Polskiej Komisji Akredytacyjnej: wyłączenie sposobu procedowania Komisji spod reguł kodeksu postępowania administracyjnego, niezależność komisji pojmowana jako brak jakiegokolwiek podległości organizacyjnej i brak możliwości sądowej weryfikacji jej merytorycznych rozstrzygnięć oraz ukształtowanie jej jako instytucji działającej na rzecz jakości kształcenia, nie zaś instytucji kontrolującej szkoły wyższe, uczestnictwo Komisji w międzynarodowym systemie akredytacji.

8. Skarżąca w piśmie z 22 lipca 2013 r. odniosła się do stanowiska Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w szczególności nie zgodziła się z wnioskiem o umorzenie postępowania w sprawie. Ponadto podtrzymała postawione w skardze konstytucyjnej zarzuty.

II

Na rozprawie 25 lipca 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

Przedstawiciel skarżącej wyjaśnił ponadto, że po wydaniu przez prezydium PKA uchwał zawierających negatywne oceny jakości kształcenia na dwóch prowadzonych przez uczelnię kierunkach Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wszczął postępowanie administracyjne, zmierzające do nałożenia na skarżącą jednej z sankcji opisanych w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Skarżąca podkreśliła, że na etapie tego postępowania nie miała możliwości przedkładania żadnych nowych dowodów, jak również podnoszenia okoliczności wskazujących na wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych uprzednio przez PKA. Potwierdził to przedstawiciel Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, podkreślając, że Minister bierze pod uwagę stan faktyczny z dnia podjęcia przez Komisję ostatecznej uchwały wyrażającej negatywną ocenę jakości kształcenia. Przedstawiciel Ministra zaznaczył jednocześnie, że organ przez niego reprezentowany nie jest uprawniony do uwzględniania takich okoliczności, gdyż stwierdzenie, że doszło do wyeliminowania nieprawidłowości wymaga wiedzy specjalnej.

Skarżąca, przedstawiając swą sytuację, wskazała również, że w wyniku prowadzonych postępowań Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wydał w 2009 r. w stosunku do niej dwie decyzje zawieszające na okres dwóch lat możliwość prowadzenia studiów na kontrolowanych kierunkach. Kanclerz skarżącej uczelni wyjaśnił, że wskazany przez Ministra okres zawieszenia już upłynął, niemniej ze względu na dwuletnią lukę w naborze na przedmiotowe kierunki i wiążącą się z tym zbyt małą liczbą studentów szkoła nie jest w stanie prowadzić tam efektywnego kształcenia. Tym samym uczelnia, odzyskawszy uprawnienia do prowadzenia studiów na zawieszonych kierunkach, najprawdopodobniej z powodów ekonomicznych podejmie decyzję o ich likwidacji.

Uczestnicy postępowania odnieśli się także do statusu Państwowej Komisji Akredytacyjnej (obecnie: Polskiej Komisji Akredytacyjnej). Przedstawiciel skarżącej argumentował, że wśród parametrów, które powinny charakteryzować jednostkę badającą jakość kształcenia, na pierwszy plan wysuwa się jej niezależność. W jego ocenie, PKA pozbawiona jest tej cechy, o czym świadczą jej powiązania z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Na potwierdzenie swego stanowiska wskazał, że poszczególni członkowie PKA są powoływani i odwoływani przez Ministra, Ministrowi przysługuje także kompetencja w zakresie powoływania i odwoływania przewodniczącego i sekretarza PKA. Ponadto budżet Komisji stanowi część budżetu państwa, której dysponentem jest Minister, w związku z czym organ ten pod względem finansowym kontroluje działalność Komisji. Zdaniem skarżącej, nie bez znaczenia pozostaje również to, że Minister ma prawo zlecać PKA kontrolę we wskazanej przez siebie szkole wyższej.

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

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu była zgodność art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.; dalej: u.p.s.w.) z art. 78 Konstytucji. Zaskarżona regulacja dotyczy sposobu procedowania Państwowej Komisji Akredytacyjnej (dalej: PKA lub Komisja). Obecnie organ ten funkcjonuje pod zmienioną nazwą – jako Polska Komisja Akredytacyjna. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 18 marca 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 o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2011 r.), członkowie Państwowej Komisji

Akredytacyjnej stali się od 1 października 2011 r. członkami Polskiej Komisji Akredytacyjnej i pełnią swoje funkcje do końca kadencji, na którą zostali wybrani.

Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej wydało pod adresem uczelni uchwały zawierające negatywne oceny jakości kształcenia na kierunku zarządzanie – na poziomie studiów pierwszego stopnia, i kierunku ekonomia – na poziomie studiów pierwszego i drugiego stopnia. Zgodnie z art. 52 ust. 2 u.p.s.w., obowiązującym do dnia dzisiejszego w podobnym brzmieniu, strona niezadowolona z uchwały prezydium mogła zwrócić się do Komisji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, w terminie trzydziestu dni od doręczenia uchwały. Z kolei zakwestionowany przez skarżącą art. 52 ust. 3 u.p.s.w. przesądzał o tym, że wniosek, o którym mowa w ust. 2, był „rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od otrzymania wniosku”. Zaskarżony przepis obowiązuje do dnia dzisiejszego w identycznym brzmieniu. Zastrzeżenia skarżącej, podnoszone na tle art. 52 ust. 3 u.p.s.w., budzi niedewolutywny charakter postępowania odwoławczego, toczącego się przed Państwową Komisją Akredytacyjną.

Analiza zarzutów skarżącej z jednej strony wiąże się z koniecznością określenia statusu Państwowej Komisji Akredytacyjnej i charakteru podejmowanych przez nią uchwał, z drugiej zaś strony wymaga zrekonstruowania norm determinujących kształt postępowania ewaluacyjnego i konsekwencji tegoż postępowania. Z tego względu rozpoznanie niniejszej skargi wymaga poczynienia pewnych uwag ogólnych dotyczących sposobu oceny jakości kształcenia przeprowadzanej przez Państwową Komisję Akredytacyjną.

2. Państwowa Komisja Akredytacyjna.

2.1. Państwowa Komisja Akredytacyjna, będąca poprzedniczką funkcjonującej obecnie Polskiej Komisji Akredytacyjnej, została powołana do życia na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 924; dalej: ustawa nowelizująca z 2001 r.). Swoją działalność Państwowa Komisja Akredytacyjna rozpoczęła 1 stycznia 2002 r.

Jak wskazywano w projekcie ustawy powołującej Państwową Komisję Akredytacyjną (druk sejmowy nr 2877/ III kadencja) celem nowelizacji było uregulowanie „zagadnień mających podstawowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego”, w tym m.in. „utworzenie systemu akredytacji i oceny jakości kształcenia”. Realizacji tak nakreślonego celu służyć miało ustanowienie Akademickiej Komisji Akredytacyjnej, która przejęłaby „całokształt kompetencji w zakresie akredytacji”, obejmując zakresem swojego działania „cały system cywilnego szkolnictwa wyższego, tj. uczelnie działające na podstawie ustawy o szkolnictwie wyższym i ustawy o wyższych szkołach zawodowych – niezależnie od ich resortowej podległości”. W zamyśle ustawodawcy opinie Akademickiej Komisji Akredytacyjnej miały stanowić podstawę decyzji ministra w sprawie przyznania uczelni uprawnień do prowadzenia studiów wyższych, ich zawieszenia lub cofnięcia. Jednocześnie warunkiem przyznania uprawnień do prowadzenia szkół wyższych było uzyskanie pozytywnej opinii Akademickiej Komisji Akredytacyjnej. Proponowanym rozwiązaniem towarzyszyło zlikwidowanie Komisji Akredytacyjnej Wyższego Szkolnictwa Zawodowego.

W toku prac ustawodawczych, ukierunkowanych na utworzenie jednolitego i powszechnego systemu akredytacji i oceny jakości kształcenia, zaaprobowano rozwiązania

przedstawione we wskazanym projekcie, przy czym nowo powołanemu organowi nadano nazwę „Państwowa Komisja Akredytacyjna”.

2.2. Podstawy prawne funkcjonowania Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

2.2.1. Jak już wskazywano, Państwowa Komisja Akredytacyjna została powołana do życia ustawą nowelizującą z 2001 r. Podstawy funkcjonowania Państwowej Komisji Akredytacyjnej (po zmianie nazwy – Polskiej Komisji Akredytacyjnej) określał przede wszystkim rozdział 6 działu I u.p.s.w.

W czasie, kiedy zapadały rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej, status prawny wówczas jeszcze Państwowej Komisji Akredytacyjnej, regulowały przede wszystkim art. 48-53 u.p.s.w.

W art. 48 u.p.s.w. ustawodawca określił sposób powoływania i odwoływania członków Komisji oraz czas trwania kadencji tego organu. Zgodnie z tym unormowaniem członków Komisji powoływał na czteroletnią kadencję (art. 48 ust. 6 u.p.s.w.) minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego (art. 48 ust. 1 u.p.s.w.) spośród kandydatów zgłoszonych przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencję Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, senaty uczelni oraz ogólnokrajowe stowarzyszenia naukowe i organizacje pracodawców, przy czym członkiem Komisji mógł zostać nauczyciel akademicki posiadający co najmniej stopień naukowy doktora, zatrudniony w uczelni jako podstawowym miejscem pracy (art. 48 ust. 2 u.p.s.w.). Ustawodawca zastrzegł również, by minister, powołując członków Komisji uwzględnił wymóg jej reprezentatywnego charakteru tak, by zasiadali w niej przedstawiciele wszystkich określonych przez niego grup kierunków studiów (art. 48 ust. 2 zdanie trzecie w związku z art. 50 ust. 4 u.p.s.w.). Nadto, członkiem Komisji stawał się *ex lege* przewodniczący Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej (art. 48 ust. 3 u.p.s.w.).

Równocześnie w art. 48 ust. 4 u.p.s.w. przyjęto, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego był również organem upoważnionym do odwoływania członków Komisji, o ile ze stosownym wnioskiem w tym przedmiocie wystąpiło do niego prezydium Komisji.

Jeśli chodzi o przedmiot postępowania przed Komisją, to determinowała go treść art. 49 u.p.s.w., przesądzającego, że zadaniem Komisji było po pierwsze – przedstawianie ministrowi opinii i wniosków dotyczących utworzenia uczelni, przyznania uczelni uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia, po drugie – przedstawianie ministrowi opinii i wniosków dotyczących dokonanej oceny kształcenia na danym kierunku, w tym kształcenia nauczycieli, oraz przestrzegania warunków prowadzenia studiów (art. 49 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.s.w.). Nadto w uzasadnionych wypadkach minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego mógł sam zainicjować takie postępowanie, zwracając się do Komisji o przeprowadzenie oceny kształcenia we wskazanej uczelni lub jej jednostce organizacyjnej i o przedstawienie wniosków wynikających z tej oceny (art. 49 ust. 3 u.p.s.w.).

Z tymi uregulowaniami korespondowała treść art. 49 ust. 2 u.p.s.w. – ustawodawca, przyznając Państwowej Komisji Akredytacyjnej kompetencję w zakresie wydawania opinii określonych w art. 49 u.p.s.w., wyposażył ją również w uprawnienie do przeprowadzania wizytacji uczelni i zwracania się do uczelni o udzielenie wyjaśnień i informacji.

Co istotne, odnosząc się do problematyki postępowania przed Państwową Komisją Akredytacyjną, część autorów sygnalizuje na tle obowiązującego stanu prawnego, że przepisy te należy odczytywać łącznie z regulacjami zawartymi w art. 11 u.p.s.w., gdyż normy w nim wyrażone dopełniają problematykę zawartą w cytowanym przepisie. (zob. H.

Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 18 marca 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 o zmianie niektórych innych ustaw*, Lex nr 8558). Temu twierdzeniu odpowiada również ówczesne brzmienie przepisów.

Analiza art. 11 u.p.s.w. w brzmieniu ustalonym na dzień wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej, ukazuje dwie sytuacje, dookreślające rolę i kompetencje Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

W świetle art. 11 ust. 1 u.p.s.w. Komisja została upoważniona do tego, by wydawać opinie, którymi posiłkował się minister, rozstrzygając o przyznaniu uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia jednostkom organizacyjnym uczelni niespełniającej wymagań określonych w art. 56 ust. 2 u.p.s.w. lub w art. 58 ust. 4 u.p.s.w. lub jednostkom organizacyjnym związku uczelni, a także jednostkom międzyuczelnianym lub jednostkom wspólnym uczelni niespełniających tych wymagań. Przyznanie Komisji tej opiniodawczej kompetencji wpisywało się w jej funkcje, zorientowane na zapewnienie odpowiedniej jakości kształcenia w szkołach wyższych.

W odmienny sposób rolę Państwowej Komisji Akredytacyjnej określał – nawiązujący do art. 49 u.p.s.w. – art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Zgodnie z tym przepisem w wypadku negatywnej oceny kształcenia dokonanej przez Komisję w oparciu o art. 49 u.p.s.w., minister, uwzględniając w szczególności rodzaj i zakres stwierdzonych naruszeń, w drodze decyzji, cofał albo zawieszał uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia. Specyfika tej regulacji polegała na tym, że minister, będący organem sprawującym nadzór nad szkolnictwem wyższym, był związany negatywną oceną Państwowej Komisji Akredytacyjnej, co wiązało się dla niego z koniecznością zastosowania jednej z sankcji wskazanych w tym przepisie.

Z kolei art. 50 u.p.s.w. określał organy Państwowej Komisji Akredytacyjnej oraz rodzaje zespołów kierunków studiów, wyodrębnionych w ramach Komisji, jak również ich skład. Do organów Państwowej Komisji Akredytacyjnej ustawodawca zaliczył przewodniczącego, sekretarza oraz prezydium Komisji. Z kolei członkami prezydium byli przewodniczący, sekretarz, poszczególni przewodniczący zespołów kierunków studiów i przewodniczący Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej. Sposób powoływania poszczególnych organów i ich zadania określał art. 51 u.p.s.w.

W art. 50 ust. 4 u.p.s.w. znalazło się wyliczenie jedenastu rodzajów zespołów kierunków studiów: humanistycznych; przyrodniczych; matematyczno-fizyczno-chemicznych; rolniczych, leśnych i weterynaryjnych; medycznych; wychowania fizycznego; technicznych; ekonomicznych; społecznych i prawnych; artystycznych; wojskowych. Określając skład owych zespołów, ustawodawca sformułował wymóg, by w każdym z nich znalazło się co najmniej pięciu przedstawicieli grupy kierunku studiów, spośród których co najmniej trzech będzie się legitymowało tytułem naukowym profesora lub stopniem naukowym doktora habilitowanego w dziedzinach lub dyscyplinach naukowych związanych z daną grupą kierunków studiów (art. 50 ust. 5 u.p.s.w.).

W tym miejscu warto, nawiązując do określenia przedmiotu postępowania przed Państwową Komisją Akredytacyjną, zwrócić uwagę na sposób przypisania kompetencji poszczególnym organom uczestniczącym w wydawaniu opinii i wniosków, o których mowa w art. 49 u.p.s.w. Punkt wyjścia stanowiło w analizowanym stanie normatywnym przygotowanie stosownego sprawozdania przez jeden z zespołów wymienionych w art. 50 ust. 4 u.p.s.w. Na podstawie sprawozdania prezydium podejmowało uchwałę, w której wyrażona została ocena kształcenia na danym kierunku (art. 52 ust. 1 u.p.s.w.). W sytuacji gdy strona postępowania toczącego się przed Komisją była niezadowolona z jego wyniku,

mogła złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 ust. 2 u.p.s.w.), który był rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji.

Analizując pozostałe regulacje zawarte w rozdziale 6 u.p.s.w., należy wskazać, że art. 53 ust. 1 u.p.s.w. stwarzał podstawę prawną do uchwalenia przez Państwową Komisję Akredytacyjną statutu, w którym miała zostać uregulowana organizacja i tryb działania Komisji, szczegółowe kompetencje jej organów, tryb dokonywania ocen oraz sposób wyznaczania recenzentów. Z kolei art. 53 ust. 2-5 u.p.s.w. zawierał regulacje dotyczące Biura Państwowej Komisji Akredytacyjnej, prowadzącego obsługę administracyjną i finansową Komisji.

Zgodnie z zapowiedzią ustawodawcy, drugim istotnym aktem, który determinował działalność badanego organu w momencie wydawania rozstrzygnięć w sprawie skarżącej, był kilkakrotnie nowelizowany statut Państwowej Komisji Akredytacyjnej z 13 października 2005 r. Statut ten w § 1 definiował Komisję jako „umocowany organ szkolnictwa wyższego działający na rzecz jakości kształcenia”, natomiast w § 2 wskazywał, że działalnością Komisji objęte są zarówno uczelnie publiczne jak i niepubliczne. Dalsze przepisy statutu w pewnym zakresie powielały regulację ustawową. Wśród owych uregulowań warto zwrócić uwagę na treść § 3 statutu, w którym skatalogowano rodzaje opinii, przedkładanych przez Komisję ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego. Z kolei zgodnie z § 3 ust. 2 statutu wytypowanie danego kierunku i uczelni w celu przeprowadzenia postępowania kontrolnego i dokonania w jego efekcie oceny jakości kształcenia należało w pierwszej kolejności do zadań własnych Komisji (stosowna kompetencja została przyznana prezydium Komisji), poza tym przedmiotowe postępowanie mógł również inicjować minister. Statut zawierał również szczegółowe postanowienia dotyczące organów Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

Z punktu widzenia rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej istotne są te postanowienia statutu, które charakteryzowały działalność zespołów kierunków studiów (§ 9, § 13) oraz determinowały przebieg postępowania kontrolnego.

Zgodnie z treścią § 9 w ramach Komisji wyodrębniono 11 zespołów kierunków studiów (§ 9 ust. 1 statutu), których zadaniem było przygotowanie stosownych sprawozdań (w tym m.in. projektów uchwał) w sprawach związanych z oceną jakości kształcenia lub przedłużeniem pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej lub uzyskania przez nią uprawnień. Jeśli chodzi o skład poszczególnych zespołów kierunków studiów statut wprowadzał w tym zakresie pewne ograniczenie, zgodnie z którym członek Komisji mógł przynależeć tylko do jednego zespołu oceniającego (§ 9 ust. 5 statutu). Nadto przewodniczący Komisji oraz przewodniczący zespołów uzyskali uprawnienie do zapraszania do udziału w posiedzeniach, z głosem doradczym, ekspertów oraz inne osoby (§ 9 ust. 8 statutu). Regulacja dotycząca udziału w pracach Komisji ekspertów została rozwinięta w § 12 statutu. Wskazano w nim m.in., że Komisja, wydając ocenę dotyczącą jakości kształcenia, korzystała z opinii swoich członków oraz ekspertów, przy czym o tym, kto może być ekspertem, przesądzała treść § 12 ust. 2 i 3 statutu. Zgodnie z postanowieniami statutu zarówno członek Komisji jak i ekspert za sporządzenie pisemnej opinii otrzymywali wynagrodzenie (§ 12 ust. 5).

Jeśli chodzi o postępowanie dotyczące jakości kształcenia, to należy wskazać, że wydanie uchwał zawierających ocenę jakości kształcenia poprzedzało przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, które obejmowało: przygotowanie przez uczelnię raportu samooceny (zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez prezydium Komisji); wizytację, przebiegającą zgodnie z ustalonymi przez prezydium zasadami; opracowanie raportu przez zespół oceniający, zgodnie z ustalonym przez prezydium wzorem; przekazanie raportu do

ocenianej uczelni; przedstawienie przez ocenianą uczelnię odpowiedzi na raport; sformułowanie przez zespół propozycji oceny wraz z uzasadnieniem; podjęcie przez prezydium uchwały w sprawie oceny jakości kształcenia (§ 14 statutu). Statut przesądzał również, że nieprzekazanie przez uczelnię raportu samooceny nie wstrzymywało biegu kolejnych czynności postępowania oceniającego, oraz określał terminy poszczególnych czynności. Spośród wskazanych w statucie terminów istotne z punktu widzenia kontrolowanej uczelni było zobowiązanie dyrektora biura Komisji do zawiadomienia uczelni o terminie wizytacji i przekazania jej opracowanego przez zespół oceniający ramowego planu wizytacji najpóźniej na dwa tygodnie przed jej rozpoczęciem (§ 14 ust. 7 statutu).

W świetle postanowień statutu w toku postępowania mającego za przedmiot wydanie oceny jakości kształcenia główną rolę odgrywały dwa podmioty: zespół oceniający i prezydium Komisji, warto zatem przyjrzeć się bliżej regulacjom, które się do owych podmiotów odnosiły.

Jeśli chodzi o zespół oceniający, to co do zasady liczył on od dwóch do pięciu osób, powoływanych przez sekretarza Komisji w porozumieniu z przewodniczącym zespołu. W jego skład wchodził członek Komisji oraz eksperci. Pracom zespołu przewodził członek Komisji, jedynie wyjątkowo funkcję przewodniczącego mógł objąć ekspert. Zadaniem zespołu oceniającego było przeprowadzenie wizytacji, a następnie sporządzenie stosownego raportu zawierającego ocenę przestrzegania warunków prowadzenia studiów wyższych, mających wpływ na jakość kształcenia, oraz opinię o jakości kształcenia. Do tak przygotowanego raportu poddawana kontroli uczelnia mogła się ustosunkować. Następnie, zgodnie z § 16 ust. 3 statutu przewodniczący zespołu oceniającego przedstawiał na posiedzeniu zespołu raport oraz uwagi zgłoszone przez uczelnię. Przewodniczący zespołu przedstawiał również na posiedzeniu prezydium propozycję oceny wraz z jej uzasadnieniem (§ 16 ust. 4 statutu). Warto w tym miejscu nadmienić, że Komisja, kształtując postanowienia statutu, zobligowała zespół, by formułował swą ocenę w sposób zgodny z ustalonymi przez prezydium kryteriami oceny jakości kształcenia. Kryteria te opisywała uchwała nr 76/2009 prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej z 19 lutego 2009 r. w sprawie ustalenia ogólnych kryteriów oceny jakości kształcenia oraz zawierała szereg dalszych uchwał, publikowanych na stronach internetowych Komisji i regulujących kwestie bardziej szczegółowe (w tym m.in. kryteria oceny bazy dydaktycznej, kryteria oceny formalnoprawnych aspektów kształcenia, kryteria oceny spełnienia wymagań w zakresie spraw studenckich).

W statucie przyjęto również, że po zakończeniu postępowania oceniającego na stronie internetowej Komisji były również publikowane wyniki ocen jakości kształcenia (§ 17 statutu).

Statut odnosił się także do sposobu wydawania przez prezydium Komisji uchwał oceniających. W świetle § 18 ust. 1 i 2 uchwała powinna zawierać: ocenę spełnienia, określonych w przepisach prawnych, warunków prowadzenia studiów wyższych, ocenę jakości kształcenia, uzasadnienie oraz fakultatywnie zalecenia Komisji. Treść uchwały była również zdeterminowana ustaloną w statucie (§ 18 ust. 3) czterostopniową skalą ocen (ocena wyróżniająca, pozytywna, warunkowa, negatywna). Sposób przyznawania określonych ocen prezentował § 18 ust. 4, zgodnie z którym przewodniczący Komisji poddawał pod głosowanie propozycje oceny jakości kształcenia (głosowanie jawne, wymagana zwykła większość głosów przy obecności co najmniej połowy członków), rozpoczynając od oceny pozytywnej. W wypadku braku poparcia tej oceny w głosowaniu, zarządzane było głosowanie w sprawie oceny warunkowej. Brak poparcia dla oceny pozytywnej lub warunkowej oznaczał negatywną ocenę jakości kształcenia.

W sytuacji gdy prezydium Komisji zdecydowało się przyznać ocenę warunkową lub ocenę pozytywną na okres krótszy niż 6 lat, uchwała prezydium winna również wskazywać uchybienia wymagające usunięcia oraz termin dokonania powtórnej oceny.

Statut powielał również regulację ustawową w zakresie możliwości złożenia przez stronę niezadowoloną z uchwały wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, który to wniosek miał być rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji.

2.2.2. Treść przyjętych w rozdziale 6 działu I u.p.s.w. rozwiązań została częściowo zmodyfikowana po wniesieniu niniejszej skargi konstytucyjnej, w związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. Poza zmianą nazwy Komisji (jak wspomniano wcześniej, od 1 października 2011 r. członkowie Państwowej Komisji Akredytacyjnej stali się członkami Polskiej Komisji Akredytacyjnej), ustawodawca wprowadził kilka istotnych zmian.

Po pierwsze, ustawa nowelizująca z 2011 r. zmieniła uregulowania dotyczące składu Komisji (art. 48 u.p.s.w.). Przed wejściem w życie ustawy z 2011 r. Komisja liczyła od 60 do 80 członków, obecnie liczba członków Komisji waha się w granicach od 70 do 90, przy jednoczesnym zagwarantowaniu 30-procentowego udziału kobiet w jej składzie. Nadto w stosunku do osób powoływanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do składu wprowadzono wymóg, zgodnie z którym kandydaci na członków Komisji nie mogą mieć w dniu rozpoczęcia kadencji więcej niż siedemdziesiąt lat (obecnie obowiązujący art. 48 ust. 5 u.p.s.w.).

Po drugie, prawodawca podjął próbę „wskazania podstawowych elementów statusu prawnego Polskiej Komisji Akredytacyjnej, poczynając od zdefiniowania jej jako instytucji działającej niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia (ust. 1) oraz wskazania – w sposób identyczny jak w stosunku do Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów (nowy art. 33 ust. 1b u.s.n.) – zasad jej działalności (wskazanie których ma charakter normatywny) i (co jest jedynie deklaracją programową) ukierunkowania jej prac na wyrównywanie udziału kobiet i mężczyzn” (H. Izdebski, J. Zieliński, *op. cit.*).

Po trzecie, w ustawie nowelizującej z 2011 r. w związku z nadaniem nowego brzmienia art. 49 u.p.s.w., został poszerzony katalog spraw stanowiących przedmiot postępowania przed Komisją. W świetle znowelizowanego art. 49 ust. 1 Komisja przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego opinie i wnioski dotyczące:

- 1) utworzenia uczelni oraz przyznania uczelni lub jej jednostce organizacyjnej uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia;
- 2) dokonanej oceny programowej, w tym kształcenia nauczycieli, oraz oceny instytucjonalnej, a także przestrzegania warunków prowadzenia studiów;
- 3) przywrócenia zawieszonych uprawnień do prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia;
- 4) utworzenia przez uczelnię zagraniczną uczelni lub filii, o której mowa w art. 85 ust. 5.

Po czwarte, „nowelizacja wzmocniła status Komisji poprzez rezygnację z dotychczasowej możliwości podjęcia przez ministra decyzji z pominięciem opinii Komisji, jeśli nie została ona przedstawiona w ciągu czterech miesięcy” (P. Orzeszko, [w:] red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Lex nr 8783).

Nadto, jak już wspomniano, w wyniku przeprowadzonej nowelizacji zmieniona została nazwa Państwowej Komisji Akredytacyjnej – obecnie funkcjonuje ona jako Polska Komisja Akredytacyjna.

Po wniesieniu skargi konstytucyjnej doszło również do zmiany statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Do nowego statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej,

uchwalonego 10 listopada 2011 r., włączono w formie załączników regulacje odnoszące się do dokonywanych przez Komisję ocen (część I – Kryteria oceny programowej, część II – Kryteria oceny indywidualnej, część III – Kryteria i warunki przyznawania ocen) oraz załącznik w postaci Kodeksu Etyki Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Ujęcie kryteriów ocen, jakimi posługuje się Polska Komisja Akredytacyjna, w formie uchwał stanowiących załącznik do statutu Komisji, może budzić wątpliwości wynikające z konstytucyjnie określonego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Tego rodzaju wątpliwości zgłaszano jeszcze przed 2011 r. Do wejścia w życie statutu Komisji z 2011 r. oceny kształcenia dokonywane były według wypracowanych przez Państwową Komisję Akredytacyjną, i dostępnych na jej stronach internetowych, uniwersalnych kryteriów stanowiących wytyczne dla uczelni w jej działalności dydaktycznej. Już wówczas wykorzystywanie przez Państwową Komisję Akredytacyjną tych uchwał wywoływało pewne kontrowersje związane z ich charakterem prawnym. Podnoszono w szczególności, że Państwowa Komisja Akredytacyjna nie jest organem uprawnionym do stanowienia prawa, co miało stanowić podstawę wątpliwości uzasadnianych na gruncie Konstytucji. Z wątpliwościami tymi próbowały dotąd mierzyć się sądy administracyjne – w szczególności można w tym miejscu przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1530/09, Lex nr 600030, utrzymany w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny (zob. wyrok z 15 października 2010 r., sygn. akt I OSK 994/10, Lex nr 745409), w którym WSA uznał, że wypracowania przez Państwową Komisję Akredytacyjną stanowisk i wytycznych co do poszczególnych zagadnień i ich upublicznienia nie należy rozumieć jako swoistego stanowienia prawa; te jednolite zasady odnoszą się bowiem jedynie do członków Państwowej Komisji Akredytacyjnej i stanowią dla nich wskazówkę przy sporządzaniu sprawozdań, a upublicznienie tych zasad oznacza jedynie ułatwienie dla uczelni – jako przyszłych wnioskodawców – przygotowywania odpowiednich wniosków (zob. też wyrok WSA w Warszawie z 27 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 47/11, Lex nr 1132530). Na tym tle zwracano również uwagę, że kryteria normatywne, którymi kieruje się Komisja, oceniając działalność danej szkoły wyższej, wynikają przede wszystkim z rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz. U. Nr 243, poz. 1445, ze zm.).

3. Status Państwowej Komisji Akredytacyjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych.

Dokonana w 2011 r. nowelizacja ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym nie usunęła zgłaszanych w doktrynie kontrowersji związanych ze statusem Państwowej Komisji Akredytacyjnej i charakterem jej uchwał. Formułowany w trakcie konsultacji społecznych postulat wprowadzenia regulacji służących wyeliminowaniu pojawiających się na tym tle niejasności nie znalazł odzwierciedlenia w trakcie prac ustawodawczych (zob. druk sejmowy nr 3391/VI kadencja). Prawodawca podjął co prawda próbę zdefiniowania analizowanej jednostki, a nawet zmodyfikował jej nazwę, niemniej wprowadzone zmiany okazały się powierzchowne. Co więcej, pominięciu kwestii o charakterze „ustrojowym” towarzyszyło zwiększenie kompetencji Komisji, co z kolei odpowiadało założonemu przez ustawodawcę celowi – zwiększeniu aktywności tego organu.

Z tego względu wydaje się, że problem określenia statusu ustrojowego Polskiej Komisji Akredytacyjnej i charakteru jej uchwał pozostanie nadal przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych. Jak istotny jest to problem, świadczą liczne

wypowiedzi judykatury, z których wyłania się ugruntowane podejście sądów do wątpliwości podnoszonych na tle działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

3.1. Sądy administracyjne jak dotąd dość konsekwentnie odmawiały merytorycznego badania uchwał wydawanych przez prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej, wskazując, że Komisja nie jest organem państwowym. Za najbardziej reprezentatywne w tym zakresie można uznać postanowienie NSA z 22 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 699/09, Lex nr 563295, w którym podkreślano, że „Zgodnie z (...) przepisami ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, organem sprawującym nadzór nad uczelniami (państwowymi i niepaństwowymi) jest Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. W związku z powyższym PKA nie jest ani organem nadzoru nad uczelniami, ani nawet organem państwowym, więc nie ma publicznoprawnego statusu. Komisja nie jest też właściwa w sprawach dotyczących uprawnień i obowiązków uczelni”. Ponadto NSA podkreślił, że „Państwowa Komisja Akredytacyjna (...) nie została wyposażona w kompetencje do stosowania środków władczych 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”. W rezultacie sąd wywiódł, że „Mając na względzie jednolite orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, uznając, że postępowanie prowadzone przed PKA jest postępowaniem odrębnym, do którego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a brak rozstrzygnięcia w uchwałach PKA o konsekwencjach prawnych, dotyczących uczelni, w której dokonana została ocena kształcenia wyklucza możliwość zakwalifikowania ich jako aktu administracyjnego lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”.

Do przedstawionego powyżej stanowiska wielokrotnie nawiązywano w innych orzeczeniach wydawanych na tle działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Sądy administracyjne, uznając, że Komisja nie jest dysponentem władztwa publicznego, a postępowanie uchwałodawcze nie jest postępowaniem administracyjnym i w jego efekcie nie dochodzi do konkretyzacji żadnego stosunku administracyjnoprawnego, konsekwentnie odmawiały rozpatrywania skarg na uchwały prezydium Komisji wyrażające negatywną ocenę jakości kształcenia danej uczelni (zob. postanowienie WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 435/08, Lex nr 1039267 i postanowienie NSA z 10 października 2008 r., sygn. akt I OSK 1040/08, Lex nr 513997).

Najwięcej wypowiedzi sądów administracyjnych odnośnie do działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej dotyczyło spraw zainicjowanych skargami na decyzje ministra nauki i szkolnictwa wyższego, wydane na podstawie art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Przepis ten, jak już wskazywano, zobowiązywał ministra, który otrzymał uchwałę prezydium Komisji wyrażającą negatywną ocenę jakości kształcenia danej uczelni, do zastosowania względem niej jednej z dwóch sankcji – cofnięcia albo zawieszenia uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku. Negatywna uchwała Państwowej Komisji Akredytacyjnej była tu wyłączną przesłanką rozstrzygnięcia nadzorczego ministra, który związany treścią uchwały prezydium Komisji musiał wydać owo rozstrzygnięcie.

W związku z niemożnością „samoistnego” zaskarżenia uchwał prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej do sądu administracyjnego, skarżący próbowali polemizować z merytoryczną oceną Komisji, najpierw – na etapie postępowania nadzorczego prowadzonego przez ministra, a następnie – w momencie wnoszenia skargi na

decyzję ministra, wydawaną w trybie art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, również takie działania były nieskuteczne. Sądy wskazywały, że „nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy, (...) twierdzenie, że minister winien dokonać własnej oceny w odniesieniu do kwestii objętych uchwałą Komisji. Stwierdzić trzeba, że w sprawach objętych art. 11 ust. 6 ustawy takie stanowisko Uczelni jest nieprawidłowe” (wyrok NSA z 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 133/12, Lex nr 1260089).

Z drugiej strony sądy przyjmowały, że „ocena Sądu Wojewódzkiego nie mogła merytorycznie dotyczyć uchwał podjętych przez Państwową Komisję Akredytacyjną. Sąd kontrolując legalność zaskarżonej decyzji Ministra nie mógł badać merytorycznych aspektów oceny jakości kształcenia na danym kierunku studiów, gdyż ocena ta jest ustawowo zastrzeżona do kompetencji Państwowej Komisji Akredytacyjnej, w składzie której działają członkowie i eksperci, posiadający wymaganą wiedzę specjalistyczną i doświadczenie w zakresie oceny jakości kształcenia oraz zarządzania szkołami wyższymi (por. wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2010 r. sygn. akt I OSK 1807/10)” – (wyrok NSA z 5 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1216/11, Lex nr 1149134). W zasadzie takie stanowisko jest podtrzymywane przez sądy administracyjne poczynając od 15 października 2003 r., tj. od momentu wydania wyroku o sygn. akt I SA 989/03, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „w przypadku negatywnej oceny kształcenia dokonanej przez Państwową Komisję Akredytacyjną, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, uwzględniając w szczególności rodzaj i zakres stwierdzonych naruszeń, w drodze decyzji, cofa albo zawiesza uprawnienie do prowadzenia studiów wyższych na danym kierunku i poziomie kształcenia. Negatywna ocena kształcenia prowadzi do wszczęcia przez ministra postępowania, którego przedmiotem nie jest ta ocena, lecz uprawnienia uczelni. Ocena kształcenia bowiem należy wyłącznie do Państwowej Komisji Akredytacyjnej – działającej w odrębnym trybie, w którym uczelni przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – i przepis nie pozostawia wątpliwości, że ocena Komisji wiąże ministra. Minister, ani nie może odstąpić od oceny Komisji, ani dokonać własnej oceny kształcenia, i jest obowiązany, albo cofnąć, albo zawiesić uprawnienie. Nie ma więc znaczenia w tej sprawie, że – skarżący jak twierdzi – zdołał już wypełnić wszystkie nałożone przez ministra warunki, gdyż spełnienie warunków nie uchyla negatywnej oceny kształcenia, natomiast ponowna ocena wymaga wszczęcia nowego postępowania, uczelnia więc powinna wystąpić o odzyskanie uprawnień”.

Podobny wydźwięk ma szereg dalszych orzeczeń sądów administracyjnych (zob. wyroki NSA z: 13 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1273/11, Lex nr 1069583; 5 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1216/11; 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 133/12 oraz wyroki WSA w Warszawie z: 26 listopada 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 959/07, Lex nr 424549; 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 50/11, Lex nr 993993; 20 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 284/11, Lex nr 1086858; 7 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 2691/11).

Jedynym odstępstwem, jakie czyniły sądy administracyjne na rzecz badania działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej, było badanie uchwał prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej od strony proceduralnej i kompetencyjnej. Argumentacja na rzecz takiego stanowiska została przedstawiona w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 50/11, z którego wynika, że „Elementem koniecznym stanu faktycznego, od zaistnienia którego uzależniony jest przedmiotowy obowiązek spoczywający na właściwym ministrze, jest otrzymanie od Państwowej Komisji Akredytacyjnej negatywnej oceny kształcenia na danym kierunku studiów. Ocena ta, aby wywoływać omawiany skutek, musi więc być dokonana w sposób

skuteczny. Winna pochodzić od właściwego organu, jak również winna być dokonana w oparciu o właściwie (tj. zgodnie 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 dokonane 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”. W oparciu o przedstawiony powyżej wywód sąd uznał, że „treść art. 11 ust. 6 ustawy nie wyłącza obowiązku Ministra zbadania uchwały pod względem formalnym (...), a w sytuacji gdy Minister ustali, iż uchwała prezydium PKA zawierająca ocenę kształcenia, obarczona jest wadą, nie będzie mógł podejmować działań wynikających z normy art. 11 ust. 6 ustawy”.

3.2. Podsumowując tę część rozważań, należy uznać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, w świetle którego kontrolowanie działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej co do *meritum* jest niedopuszczalne. Stwierdzenie to należy skonfrontować z mechanizmem ukształtowanym w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Po wydaniu przez Komisję uchwały wyrażającej negatywną ocenę jakości kształcenia minister został zobligowany do wydania decyzji o zawieszeniu bądź cofnięciu uprawnień danej uczelni, przy czym uchwała stanowiąca podstawę tej decyzji została wyjęta spod kognicji sądów administracyjnych. Na marginesie można dodać, że uczelnie będące stronami postępowań sądowoadministracyjnych w toku tychże postępowań kilkakrotnie sugerowały składom orzekającym zasadność wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego co do konstytucyjności takiego mechanizmu. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że WSA w Warszawie w wyroku z 2 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 2385/10, Lex nr 964963, przyjął, że sądowa kontrola treści uchwał Komisji powinna być dopuszczalna i podkreślił że „Uznanie, iż Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest związany oceną Komisji, przy jednoczesnej niedopuszczalności kwestionowania tej oceny także w postępowaniu przed sądem administracyjnym, prowadziłoby do niezgodności art. 11 ust. 6 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym z art. 2 i art. 149 ust. 1 Konstytucji, a ostatecznie także art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Niemniej przedmiotowe rozstrzygnięcie zostało uchylone przez Naczelny Sąd Administracyjny, który podkreślał, że „ocena Sądu Wojewódzkiego nie mogła merytorycznie dotyczyć uchwał podjętych przez Państwową Komisję Akredytacyjną”.

4. Kontekst normatywny zaskarżonej regulacji.

Zasadniczy problem, jaki wyłania się na tle niniejszej skargi konstytucyjnej, dotyczy zależności między negatywną oceną jakości kształcenia, zawartą w uchwale prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej, a rozstrzygnięciem podejmowanym przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego. Zarówno w czasie, kiedy zapadały rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej, jak i w obowiązującym stanie prawnym, Komisja wydawała swe uchwały na podstawie art. 49 u.p.s.w. W wypadku negatywnej oceny kształcenia dokonanej przez Państwową Komisję Akredytacyjną, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, uwzględniając w szczególności rodzaj i zakres stwierdzonych naruszeń, w drodze decyzji, cofał albo zawieszał uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia (art. 11 ust. 6 u.p.s.w. w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r.; obecnie art. 11b ust. 3 u.p.s.w.).

Skarżąca zakwestionowała kilka przepisów składających się na mechanizm wymierzania tychże sankcji, przy czym na skutek orzeczeń wydanych po przeprowadzeniu wstępnej kontroli skargi przedmiot dalszego postępowania został zawężony do art. 52 ust. 3 u.p.s.w.

Jakkolwiek zatem Trybunał może dokonać jedynie oceny konstytucyjności art. 52 ust. 3 u.p.s.w., to ocena ta musi zostać poprzedzona rekonstrukcją otoczenia normatywnego przepisu stanowiącego przedmiot kontroli. Innymi słowy należy dokonać rekonstrukcji mechanizmu, w który wpisany został art. 52 ust. 3 u.p.s.w.

Specyfika niniejszej sprawy polega na tym, że wprowadzie nie uległ zmianie kontrolowany art. 52 ust. 3 u.p.s.w., zmieniły się natomiast przepisy stanowiące podstawę wskazanego wyżej mechanizmu. Obowiązki kontrolowanego przepisu przez cały czas w tym samym brzmieniu oznacza, że nie zachodzi przesłanka z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Nie było więc potrzeby rozważania dopuszczalności rozpatrywania skargi konstytucyjnej na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Również zmiana kontekstu normatywnego, w którym funkcjonuje art. 52 ust. 3 u.p.s.w. nie uzasadnia stwierdzenia przesłanki ujętej w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Dokonane zmiany przepisów stanowiących kontekst normatywny art. 52 ust. 3 u.p.s.w. zachowują bowiem dotychczasowy mechanizm funkcjonowania Komisji. Uprzedzając dalsze rozważania, należało stwierdzić, że zmiana nazwy Komisji pogłębia wątpliwości dotyczące przestrzegania prawa do zaskarżania orzeczeń wyrażonego w art. 78 Konstytucji.

Mając powyższe na względzie oraz biorąc pod uwagę, że postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną, Trybunał Konstytucyjny za miarodajny do zbadania zgodności art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji uznał kontekst normatywny wyznaczony przepisami determinującymi treść rozstrzygnięć wydanych w sprawie skarżącej. Innymi słowy kontekst ten wyznaczają w niniejszej sprawie przepisy ustawy sprzed nowelizacji z 2011 r. Tym samym analiza postawionego przez skarżącą zarzutu została osadzona w stanie prawnym ukształtowanym pod rządami ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. Równocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że dokonane przez ustawodawcę zmiany przepisów wyznaczających kontekst normatywny funkcjonowania zaskarżonego przepisu nie prowadzą do innej interpretacji art. 52 ust. 3 u.p.s.w. aniżeli ta, ukształtowana w badanym przez Trybunał okresie. Dokonane zmiany nie usuwają również wątpliwości związanych z konsekwencjami wydawanych przez Komisję negatywnych ocen jakości kształcenia. Przyjęcie takiego stanowiska wynika przede wszystkim z tego, że mechanizm, w który wpisany został zaskarżony przepis, nie uległ zmianie. Komisja nadal jest podmiotem dokonującym oceny jakości kształcenia, a sporządzenie przez nią negatywnej oceny nadal obliguje ministra do zawieszenia bądź cofnięcia uprawnień ocenianej uczelni. Co więcej, zmiana nazwy Państwowej Komisji Akredytacyjnej na „Polską Komisję Akredytacyjną”, zdefiniowanie jej jako „instytucji działającej niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia” i dokonane równolegle wzmocnienie jej statusu (m.in. przez przydanie jej nowych kompetencji) jedynie pogłębiają wątpliwości podnoszone w skardze konstytucyjnej. Idące w ślad za tym zmiany statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, do którego włączono kryteria ocen dokonywanych przez Komisję, również nie usunęły z pola widzenia pojawiających się dotychczas zastrzeżeń. Z przytoczonych powyżej względów należało przyjąć, że pomimo badania art. 52 ust. 3 u.p.s.w. w otoczeniu normatywnym sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., poczynione przez Trybunał zastrzeżenia pozostają aktualne na gruncie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym w obowiązującym brzmieniu.

Przechodząc do analizy przebiegu postępowania przed Komisją, należało zwrócić uwagę na uregulowania zawarte w art. 49 u.p.s.w., w którym zakotwiczone uprawnienie do wydawania przez prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej uchwał wyrażających ocenę jakości kształcenia na studiach danego kierunku i stopnia. Zgodnie z art. 52 ust. 2 u.p.s.w., „Strona niezadowolona z uchwały prezydium (...), może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek kieruje się do Komisji w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały”, przy czym w świetle kwestionowanego art. 52 ust. 3 u.p.s.w. wniosek ten „jest rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji”.

Jeśli w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, prezydium Komisji znów wyda negatywną ocenę jakości kształcenia, stronie takiego postępowania nie przysługuje (w świetle orzecznictwa) skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Negatywna ocena jakości kształcenia staje się, wobec brzmienia art. 11 ust. 6 u.p.s.w. (obecnie art. 11b ust. 3 u.p.s.w.), podstawą do obligatoryjnej decyzji ministra nauki i szkolnictwa wyższego, której przedmiotem jest zawieszenie lub cofnięcie uprawnień uczelni. Na tym etapie nie jest w ogóle możliwe kwestionowanie co do *meritum* uchwał prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Jednocześnie kompetencja ministra w tym zakresie została ograniczona jedynie do wyboru między wskazanymi w ustawie sankcjami. Ponadto sądy administracyjne rozpatrujące skargi na tego rodzaju decyzje ministra nie mogą podważać ustaleń Komisji. W ten sposób wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w kontrolowanym art. 52 ust. 3 u.p.s.w., staje się jedynym środkiem zaskarżenia, umożliwiającym merytoryczną kontrolę uchwały prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Zakwestionowane przez skarżącą uregulowanie określa sposób i termin rozpatrywania owego wniosku, w szczególności zaś przesądza, że ów wniosek ma być rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

5. Ocena zgodności art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji.

5.1. Zgodnie z dyspozycją art. 78 Konstytucji „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa”. Treścią art. 78 Konstytucji jest zatem ustanowienie prawa stron każdego postępowania do uruchamiania procedury weryfikującej prawidłowość wszelkich rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w charakterze pierwszej instancji (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 78, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 1). Równocześnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że wyrażone w art. 78 Konstytucji publiczne prawo podmiotowe stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Zasada sprawiedliwości proceduralnej winna zatem wyznaczać kierunek interpretacji przywołanego przepisu Konstytucji. Dokonując jego wykładni, trzeba mieć na względzie konieczność zorganizowania procesu podejmowania danego rozstrzygnięcia w taki sposób, by mogło ono zostać uznane za rzetelne.

Na tym tle ujawnia się *ratio legis* art. 78 Konstytucji – dwuinstancyjność postępowania ma niewątpliwie na celu zapewnienie zapobiegania pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji (zob. wyroki z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32 oraz z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29).

Analizując treść art. 78 Konstytucji, należy zwrócić uwagę na to, że ustrojodawca nieprzypadkowo posłużył się w tym przepisie pojęciem „zaskarżenia”, nie przesądzając wprost ani o charakterze, ani o właściwościach środków prawnych, które miałyby

urzeczywistniać prawo wyrażone w tym przepisie (zob. wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158). Z tego względu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntował się pogląd, zgodnie z którym „Zastosowanie ogólnego pojęcia «zaskarżenie» pozwoliło na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji” (cytowany wyrok o sygn. SK 11/99). Równocześnie jednak Trybunał podkreślił, że ustawodawca nie cieszy się pełną dowolnością kształtowania poszczególnych środków zaskarżenia – środki te podlegają bowiem ocenie z punktu widzenia tego, czy w wystarczającym stopniu służą realizacji konstytucyjnego prawa strony, gwarantowanego w art. 78 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, treść art. 78 Konstytucji wymaga, aby, biorąc pod uwagę sposób ukształtowania danego środka zaskarżenia, każdorazowo sprawdzać, czy stronie postępowania rzeczywiście zapewniono możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego, ukierunkowaną na zwalczenie wszelkich ewentualnych nieprawidłowości i arbitralności, jakie mogły się w nim ujawnić.

Przeprowadzona w ten sposób analiza winna przy tym uwzględniać charakter i istotę danego postępowania. Formułując taką tezę, Trybunał podtrzymuje stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55), w którym stwierdził, że „konstytucyjna zasada sprawiedliwości postępowania przewiduje dostosowanie kryteriów oceny rzetelności badanej procedury do jej funkcji i charakteru prawnego (zob. wyroki Trybunału z 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29 oraz z 3 lipca 2007 r., sygn. SK 1/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 73 i powołane tam orzecznictwo). (...) «Sprawiedliwość proceduralna nie może być oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania sądowego, konfiguracji podmiotowych, znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki itd. Ustawodawca zachowuje w tym zakresie dość znaczne pole swobody, które umożliwia kształtowanie procedur sądowych z uwzględnieniem tych zróżnicowanych czynników i zarazem w sposób stanowiący próbę wyważenia interesów pozostających w pewnym konflikcie» (zob. także wyrok Trybunału z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72). Słusznie podkreśla się w doktrynie, że zasada sprawiedliwości proceduralnej dopiero podczas analizy konkretnego problemu konstytucyjnego wystrza swoje kształty (zob. K. Osajda, *op.cit.*, s. 466)”. Jakkolwiek przywołane stanowisko dotyczyło zagwarantowania zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, to w tym zakresie zachowuje ono swą aktualność także w odniesieniu do postępowań prowadzonych przed innymi organami.

5.2. Przystępując do oceny rozwiązania zawartego w art. 52 ust. 3 u.p.s.w., należy podkreślić, że orzeczeniem, na które wskazuje skarżąca, jest uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Orzeczenie to kształtuje sytuację prawną skarżącej, ponieważ jest silnie skorelowane z treścią decyzji ministra wymierzającej jedną z sankcji określonych w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. (w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., obecnie art. 11b ust. 3 u.p.s.w.). Minister w decyzji przesądza jedynie o rodzaju sankcji (i to w zakresie ograniczonym do dwóch wariantów). Podkreślenia wymaga jednak to, że w świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, będąc związanym uchwałą Komisji, minister nie może uchylić się od obowiązku zastosowania sankcji.

Na silny związek między uchwałą Komisji i decyzją ministra wskazywano także w orzecznictwie. W wyroku WSA w Warszawie z 16 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 19/11, Lex nr 993893, znalazło się stwierdzenie, że: „Komisja formułuje oceny negatywne tylko

wtedy, gdy skala i waga zarzutów wymagają podjęcia przez Ministra ww. decyzji”. Niewątpliwie zatem, z uwagi na sposób ukształtowania mechanizmu wymierzania sankcji względem danej uczelni, *de facto* nie wiadomo, kto w rzeczywistości jest organem pierwszej instancji, Komisja czy minister. Wobec tych wątpliwości zasadne staje się przyjęcie, że to uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej jest orzeczeniem kształtującym sytuację prawną skarżącą.

Ustalenie powyższe stanowi podstawę oceny spełnienia przez skarżącą wymogu wyczerpania drogi prawnej w zakresie zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji. W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że przed wniesieniem skargi konstytucyjnej skarżąca wykorzystała przysługujący jej środek zaskarżenia i złożyła do Komisji wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z tego względu należy przyjąć, że w odniesieniu do wyrażonego w art. 78 Konstytucji wzorca kontroli skarżąca wyczerpała tok instancji.

Skoro bowiem w niniejszej sprawie Trybunał bada wyłącznie zarzut naruszenia prawa do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji, a skarżąca złożyła do Komisji jedyny przysługujący jej środek zaskarżenia (tj. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), to tym samym spełniła wymóg wyczerpania drogi prawnej. W analizowanej sytuacji, inaczej niż w wypadku zarzutu naruszenia prawa do sądu, z faktu nieterminowego złożenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można wywodzić, że nie doszło do wyczerpania drogi prawnej. Tym samym wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego brak jest podstaw do umorzenia niniejszego postępowania.

Na tym tle warto również zaznaczyć, że Trybunał, przesądzając o dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia niniejszej skargi, uznał, że skarżąca uprawdopodobniła w sposób dostateczny zarzut naruszenia przysługującego jej prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji. Na marginesie trzeba przy tym podkreślić, że Trybunał nie oceniał w niniejszym postępowaniu, czy w sprawie skarżącej doszło do naruszenia prawa, czy nie, przedmiotem oceny Trybunału nie są bowiem zarzuty stawiane pod kątem prowadzenia tego konkretnego postępowania. Stwierdzenie uprawdopodobnienia naruszenia art. 78 Konstytucji warunkuje jedynie dopuszczalność niniejszej skargi.

5.3. W niniejszej sprawie zakwestionowana została regulacja, zgodnie z którą wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy „jest rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia otrzymania wniosku”. Wątpliwości skarżącej co do zgodności z Konstytucją art. 52 ust. 3 u.p.s.w. dotyczą przede wszystkim niedewolutywnego charakteru rozstrzygnięcia wydawanego przez prezydium Komisji, działającej jako organ odwoławczy. Jak wynika z treści analizowanej skargi konstytucyjnej, patrząc z punktu widzenia prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, „strona [takiego postępowania] nie ma faktycznej możliwości kwestionowania arbitralnych rozstrzygnięć Państwowej Komisji Akredytacyjnej skutkujących pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości kształcenia na określonym kierunku i poziomie”. Skarżąca zwraca uwagę na to, że uczelnia niezadowolona z uchwały prezydium może co prawda zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, ale w jej ocenie charakterystyka tego środka zaskarżenia pokazuje kilka wątpliwości, w świetle których można uznać, że nie doszło do zagwarantowania standardu wynikającego z Konstytucji. Po pierwsze – „brak w postępowaniu przed Państwową Komisją Akredytacyjną uregulowań proceduralnych o charakterze ustawowym, w szczególności niezastosowanie do takiego postępowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego pozbawia stronę możliwości przeciwdziałania dowolności

przy podejmowaniu przez ten podmiot uchwał dotyczących jakości kształcenia”. Po drugie – wniosek ten jest rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu prezydium Komisji i zespołu kierunków studiów, który przygotowywał sprawozdanie będące podstawą orzeczenia w pierwszej instancji (art. 52 ust. 3 u.p.s.w.), przez co rozstrzygnięcie wydawane w drugiej instancji podejmują po części te same osoby, które wydawały zaskarżoną uchwałę.

Mając na uwadze to, że przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału w niniejszej sprawie była regulacja zawarta w art. 52 ust. 3 u.p.s.w., determinująca sposób rozpatrywania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, nie zaś sam art. 52 ust. 2 u.p.s.w. konstruujący ten środek zaskarżenia, istota niniejszego problemu konstytucyjnego sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy rozpatrywanie środka zaskarżenia przez te same osoby, które brały udział w wydawaniu rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego, jest zgodne ze standardem wynikającym z art. 78 Konstytucji.

Poszukując odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, należy zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113) i poczynione wówczas ustalenia. Trybunał podkreślił przede wszystkim, że art. 78 Konstytucji nie wymaga bezwzględnie, aby każdy środek prawny służący zaskarżeniu decyzji miał charakter dewolutywny. Niewątpliwie odwołanie się w powyższym przepisie do sformułowania „orzeczenia i decyzje wydane w pierwszej instancji” oznacza, że chodzi tu o środki prawne uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji) – (por. wyrok z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110, s. 568), przy czym jako zasadę kierunkową należy przyjąć wymóg, zgodnie z którym „środek zaskarżenia powinien być dewolutywny oraz suspensywny. Ustawodawca zachowuje margines swobody podyktowany całokształtem unormowań determinujących przebieg danego postępowania (por. wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, brak cechy dewolutywności (w wymiarze personalnym lub organizacyjnym) środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, jeżeli brak ten jest zrównoważony gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot, o którego prawach i wolnościach rozstrzyga się w tymże postępowaniu. Rozwijając ten ostatni wątek, Trybunał stwierdził: „Zakładając, że problem instancyjności postępowania nie jest kwestią, która sama w sobie rozstrzyga o standardzie sprawiedliwości proceduralnej w systemie postępowania administracyjnego (por. Z. Kmiecik, *Instancyjność postępowania administracyjnego (uwagi prawnoporównawcze)*, [w:] *Współczesne zagadnienie prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Jackowi Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 139 i n.), należy uznać, że w wypadku uzasadnionego organizacyjnie «spłaszczonego toku instancji», konieczne jest stworzenie takich gwarancji procesowych, które będą rekompensować brak dewolucji”.

Biorąc pod uwagę ustalenia podjęte w wyroku z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11(OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113), *prima facie* brak dewolutywności w wymiarze organizacyjnym i personalnym sam w sobie nie przesądza o niekonstytucyjności regulacji zawartej w art. 52 ust. 3 u.p.s.w. Zgodnie z dotychczasowym stanowiskiem Trybunału w zakresie swobody ustawodawcy mieści się również takie ukształtowanie środka zaskarżenia, które nie będzie cechować się dewolutywnością. Dokonywana przez Trybunał ocena konstytucyjności art. 52 ust. 3 u.p.s.w. nie mogła jednak oprzeć się wyłącznie na powyższej konstatacji. Rozstrzygnięcie sprawy zainicjowanej niniejszą skargą konstytucyjną wymagało także uwzględnienia kontekstu normatywnego, wyznaczającego charakter postępowania przed Państwową Komisją Akredytacyjną i konsekwencje tego

postępowania. Dopiero na tym tle można przesądzić, czy ów brak dewolutywności został przez ustawodawcę zrównoważony innymi gwarancjami procesowymi. Dotychczasowe rozważania pokazały, że można mieć co do tego poważne wątpliwości.

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

Po drugie, z uwagi na to, że Państwowa Komisja Akredytacyjna nie została zakwalifikowana do organów państwowych, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, w odniesieniu do prowadzonego przez nią postępowania nie znajdują zastosowania przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.). Tym samym gwarancjami ustawowymi przysługującymi stronie postępowania administracyjnego (do których należą m. in. regulacje określające prawa strony czy regulacje kształtujące zasady wyłączenia pracowników organu) nie zostały objęte uczelnie, w stosunku do których Państwowa Komisja Akredytacyjna dokonuje oceny jakości kształcenia. Na marginesie warto zwrócić uwagę, że przepisy ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, kształtujące zasady postępowania prowadzonego przez Państwową Komisję Akredytacyjną, nie zawierają postanowień gwarantujących bezstronność tego organu. Obecnie jedyne gwarancje przysługujące uczelni kontrolowanej przez Komisję zostały wyrażone w Kodeksie Etyki Polskiej Komisji Akredytacyjnej, stanowiącej załącznik do statutu z 10 listopada 2011 r.

Po trzecie, pochodną niejasnego statusu Państwowej Komisji Akredytacyjnej jest również niejasny charakter jej uchwał wydawanych w związku z kontrolą jakości kształcenia w określonej szkole wyższej. W orzecznictwie próba określenia charakteru tych uchwał opiera się w szczególności na rozróżnieniu przedmiotu postępowania przed Komisją (którym jest ocena jakości kształcenia) i przedmiotu postępowania przed ministrem (którym są uprawnienia uczelni). Z tego rozróżnienia w judykaturze wywodzi się, że uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej „nie jest opinią biegłego z art. 75 § 1 k.p.a., która podlega kontroli organu administracji, ani «zajęciem stanowiska przez inny organ» w rozumieniu i ze skutkami przewidzianymi przez art. 106 k.p.a., jest ona natomiast środkiem dowodowym, o którym mowa w art. 76 § 1 k.p.a.”, tj. dokumentem urzędowym. Jednocześnie, co zostaje rozwinięte w kolejnym punkcie, owemu „dokumentowi urzędowemu” przyznaje się szczególne domniemanie prawdziwości, którego w zasadzie nie sposób obalić.

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

merytoryczne podważenie oceny Państwowej Komisji Akredytacyjnej, co zaakcentowano, przedstawiając dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych.

Po piąte, ocena dokonana przez Państwową Komisję Akredytacyjną nie może również zostać zakwestionowana w postępowaniu sądowoadministracyjnym z dwojakiego rodzaju powodów. Z jednej strony, sądy administracyjne przyjmują, że uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej nie jest aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, w związku z czym niemożliwe jest samoistne zaskarżenie uchwał prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270; dalej: p.p.s.a.). Na marginesie można przypomnieć, że skarżąca w oparciu o wyżej wymieniony art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. próbowała zakwestionować wydane w stosunku do niej uchwały, niemniej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił złożone przez uczelnię skargi z uwagi na brak kognicji sądów administracyjnych. Z drugiej strony, uczelnie kwestionujące rozstrzygnięcia ministra oparte na negatywnej uchwale prezydium Komisji, na etapie składania do sądu administracyjnego skargi na decyzję ministra nie mogą w swej argumentacji podważać ustaleń Komisji ani wskazywać na nieprawidłowości w zakresie interpretacji przepisów stanowiących podstawę dokonanej oceny. Jedynymi okolicznościami, co do których sądy administracyjne zajmują stanowisko, są zarzuty proceduralne, związane z prawidłowością prowadzonego przez Komisję postępowania. Dzieje się tak dlatego, że sądy badają rozstrzygnięcia ministra pod kątem tego, czy zaistniała przesłanka wydania przez niego decyzji na podstawie art. 11 ust. 6 u.p.s.w., czyli czy Państwowa Komisja Akredytacyjna negatywnie oceniła działalność danej uczelni. Stąd sądy przyjmują, że jeśli owa ocena pochodziłaby od nieuprawnionego podmiotu bądź została podjęta w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony w sposób niezgodny z ustawą, nie może zostać uznana za ocenę, o której mowa w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Jednocześnie sądy odmawiają badania ocen Państwowej Komisji Akredytacyjnej co do ich *meritum*. Tym samym merytoryczne rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Akredytacyjnej w żadnym zakresie nie podlegają kognicji sądów.

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

Na tle przywołanych powyżej wolności można postawić pytanie, czy przyjmując rozwiązania, które w założeniu służyć miały poprawie jakości kształcenia, ustawodawca nie stracił z pola widzenia szeregu innych wartości konstytucyjnych. Konfrontując rozwiązania zawarte w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym z przywołanymi powyżej wolnościami, należy stwierdzić, że realizacja celu ustawodawcy stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w sferę wolności zagwarantowanych przez Konstytucję. Nie należy bowiem

zapominać, że w tle kwestionowanej regulacji znajduje się mechanizm dotyczący całej gamy wolności konstytucyjnych.

Odnosząc się przy tym do argumentacji przedstawicieli Sejmu i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Trybunał wskazał, że potrzeba zagwarantowania niezależności Polskiej Komisji Akredytacyjnej może znajdować oparcie w wyrażonej w art. 70 ust. 5 Konstytucji zasadzie autonomii szkolnictwa wyższego. Trudno jednak zgodzić się z wyrażonym na rozprawie stanowiskiem, by tak pojmowana niezależność Komisji uzasadniała wyłom od standardów proceduralnych wyznaczonych przez art. 78 Konstytucji. Co więcej, analiza art. 70 ust. 5 Konstytucji paradoksalnie dostarcza również argumentów przeciwko zagwarantowaniu dotychczasowego statusu Komisji. Na tym tle można m.in. postawić pytanie, czy rzeczywiście z punktu widzenia kontrolowanych uczelni lepszym rozwiązaniem jest sformułowanie kryteriów kontroli w statucie Komisji, czy też ze względów gwarancyjnych nie powinny być one ujęte w ustawie. Kwestia ta, jakkolwiek sygnalizowana przez skarżącą, pozostaje jednakże poza zakresem zaskarżenia w niniejszej sprawie.

Trybunał, badając zgodność art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji, celowo uwypuklił wątpliwości nasuwające się w związku z analizą kontekstu normatywnego zaskarżonej regulacji. Jak bowiem wskazano w wyroku z 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 36), „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia musi uwzględniać całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu”.

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

6. Następstwa wyroku.

Stwierdzenie przez Trybunał niezgodności art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji uwypukla przedmiotową funkcję skargi konstytucyjnej. W świetle tej funkcji skarga konstytucyjna jest postrzegana przede wszystkim jako instrument ukierunkowany na usunięcie z systemu niekonstytucyjnych aktów normatywnych. W niniejszej sprawie funkcja ta przesuwana na dalszy plan kwestię ochrony praw podmiotu wnoszącego skargę.

Biorąc pod uwagę nakreślony powyżej kontekst normatywny zaskarżonego art. 52 ust. 3 u.p.s.w., należy zaznaczyć, że derogacja tego przepisu sama w sobie nie zapewni stanu zgodności z Konstytucją. Co więcej, w aktualnym stanie prawnym utrata mocy obowiązującej art. 52 ust. 3 u.p.s.w., pozbawiłaby szkoły wyższe jakiejkolwiek możliwości zaskarżania uchwał prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej, a to prowadziłoby do stanu tzw. wtórnej niekonstytucyjności. Dlatego też, mając na względzie charakter

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

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

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.