

DOI: 10.34697/2451-0807-sp-2019-1-008

Agnieszka Bednarczyk-Płachta

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID: 0000-0002-9969-0368

**Jakość zmian prawa o szkolnictwie wyższym,
a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
w zakresie nadzoru fachowego nad uczelniami***Wprowadzenie*

Wprowadzanie do polskiego prawa o szkolnictwie wyższym uregulowań w przedmiocie nadzoru jest działaniem nie tylko zasadnym, ale i umocowanym prawnie, w związku z koniecznością ochrony interesu jednostek oraz interesu publicznego. Szkoły wyższe, jako podmioty powołane do wykonywania zadania publicznego, obowiązane są je realizować, zgodnie z wyznaczonymi standardami prawa. Z tego względu koniecznym stało się zaprojektowanie przepisów, które umożliwiłyby nadzorowanie ich działania nie tylko pod względem legalności, ale i fachowości. Celem umożliwienia Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego sprawowania nadzoru fachowego nad uczelniami była i jest konieczność zabezpieczenia interesu publicznego (rozumianego także jako interes obywatela – studenta), który wyraża się przecież nie tylko w powszechnym dostępie do wykształcenia, ale także i możliwości odebrania wykształcenia na wysokim poziomie, we wszystkich typach uczelni. Ocena sposobu i warunków realizacji procesu kształcenia pociąga za sobą konieczność stworzenia minimalnych wymogów dotyczących jego jakości, tak aby porównywalność uzyskiwanych dyplomów w różnych typach szkół gwarantowała jakość i uczciwą konkurencję na rynku usług edukacyjnych.

Poprzedni stan prawny w zakresie uregulowań dotyczących szkolnictwa wyższego¹ od chwili jego wprowadzenia w 2005 r. uległ zasadniczym zmia-

¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, t. jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.; Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy -prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki, oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2011, nr 84, poz. 455 – zwane

nom w odniesieniu do sposobu i zakresu sprawowania nadzoru fachowego nad uczelniami. Fakt ten jest kluczowy dla rozważań na temat przepisów obowiązującej ustawy o szkolnictwie wyższym², zwłaszcza że większość uregulowań poprzedniego stanu prawnego została zmieniona na skutek orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzających niezgodność z prawem przyjętych przepisów. Analizując obecnie obowiązującą ustawę, mając świadomość wcześniejszych uwarunkowań, można postawić tezę, że ustawodawca, przygotowując ustawę 2.0, nie zapoznał się z historią zmian prawa o szkolnictwie wyższym przynajmniej od 2011 r. i stworzył nowe prawo w oderwaniu od tego, co już raz zostało uznane za niekonstytucyjne, powielając niezgodne z prawem rozwiązania. Zastanawiającym jest jednak fakt, że prace nad ustawą 2.0 zainicjował i nadzorował Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, piastujący to stanowisko nieprzerwanie zarówno pod rządami poprzedniej ustawy, jak i obecnej. Po wyrokach TK to właśnie ten sam Minister obowiązany był nadzorować zmiany w prawie wyrażone w noweli z 2014 r., a co za tym idzie – obalić należy założenie, że wskazane przez TK uzasadnienia i przyczyny niekonstytucyjności poprzednio obowiązującej konstrukcji prawnej w zakresie nadzoru fachowego nad uczelniami były mu nieznanne. Temat ten jest nie tylko istotny oraz intrygujący i z pewnością doczeka się z mojej strony opracowania opartego na metodzie badawczej przygotowanej przez Stowarzyszenie Badań Nad Źródłami Prawa FONTES, lecz na potrzeby niniejszych rozważań wystarczającym jest jego zaznaczenie. Merytoryczne rozważania na temat obecnie obowiązującego prawa wymagają jednak poczynienia pewnych ustaleń dotyczących poprzednio obowiązującej ustawy, gdyż dla oceny ich legalności kluczowym są wyroki TK zapadłe właśnie na gruncie poprzedniego stanu prawnego.

Analiza poprzedniego stanu prawnego w odniesieniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Organem nadzorczym nad uczelniami jest co do zasady właściwy minister, który poza nadzorem w zakresie legalności działań szkół wyższych obowiązany został także do prowadzenia nadzoru fachowego. W tym przypadku nadzór przez niego sprawowany nie cechuje się jednak przymiotem bezpośredniości. Funkcja nadzoru została tutaj zdefiniowana w znaczeniu szerszym, gdyż

dalej łącznie „poprzednią ustawą”. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 1198.

² Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668) – zwana dalej ustawą 2.0

w ramach działań nadzorczych stosowana jest instytucja kontroli działalności uczelni, dokonywanej przez wyspecjalizowany podmiot. W celu realizacji funkcji kontrolnej w ramach postępowania nadzorczego nad uczelniami do życia powołana została Państwowa Komisja Akredytacyjna (12 września 1990 r.)³, której nazwa została zmieniona ustawą z dnia 18 marca 2011 r.⁴ na Polską Komisję Akredytacyjną (PKA). To właśnie sposób działania tego podmiotu podczas prowadzonych kontroli, zakres przyznanych mu uprawnień, jak i sam ustroj budziły i budzą najwięcej zastrzeżeń. To tych kwestii dotyczyły orzeczenia TK, które, mimo że wydane na gruncie poprzedniego stanu prawnego, znajdują pełne zastosowanie od jego nowelizacji, ze względu na przywrócenie stanu prawnego niemalże tożsamego z tym sprzed chwili ich wydania.

Zgodnie z poprzednim stanem prawnym PKA jako organ w całości powoływany i odwoływany przez ministra właściwego ds. nauki i szkolnictwa wyższego została upoważniona do dokonywania akredytacji w szkołach wyższych⁵. Jednocześnie na mocy art. 48a ust. 1 poprzedniej ustawy przypisano jej przymiot niezależności w działaniu na rzecz doskonalenia jakości kształcenia. O jaki rodzaj niezależności chodziło ustawodawcy w odniesieniu do przepisów ustrojowych o PKA do końca nie wiadomo. Przeprowadzenie kontroli przez PKA było bowiem warunkiem koniecznym do wydania przez Ministra decyzji, określającej prawa uczelni, czyli kreującej jej sytuację prawną. Świadczą o tym zarówno uregulowania ustawowe, jak i charakter prawny podejmowanych przez PKA działań, które wskazywały na pewien rodzaj zależności organizacyjnej pomiędzy PKA a Ministrem⁶. Minister posiadał bowiem wyłączną kompetencję do powoływania i odwoływania członków PKA na wniosek prezydium Komisji oraz posiadał kompetencję do badania legalności uchwał podejmowanych przez PKA z uwagi na właściwość organu, który wydał uchwałę, oraz poprawność zgromadzenia materiału dowodowego⁷. Co więcej: do członków oraz ekspertów Komisji stosowało się odpowiednio

³ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 1990 r., nr 65 poz. 385 z późn. zm.

⁴ Ustawa 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. z 2011 r., nr 84, poz. 455.

⁵ Art. 48 poprzedniej ustawy.

⁶ A. Bednarczyk-Płachta, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, P. Stec, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.

⁷ A. Balicki, *Komentarz do art. 11*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym, op. cit.*, s. 124, oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Wa 50/11; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2011 r., II SA/Wa 188/11.

przepisy art. 24 kpa⁸. Z uwagi na cechy postępowania przed PKA charakter jej działań zaliczyć należało do postępowań administracyjnych tzw. pozakodeksowych, czyli takich, które nie są regulowane wprost przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, lecz przepisami aktu wewnętrznego, w tym przypadku statutem PKA.

Mimo pozakodeksowego charakteru postępowania przed PKA istotnym jest podkreślenie związku, w jakim pozostaje ono z postępowaniem jurysdykcyjnym prowadzonym przez ministra. Postępowania te są bowiem od siebie zależne, gdyż przestrzeganie norm regulujących postępowanie przed PKA było warunkiem legalności działania ministra⁹. Postępowanie wszczęte przez PKA inicjowano w dwojaki sposób. Na podstawie upoważnienia nadanego przez przepisy prawa w związku jej utworzeniem i ustrojem PKA wszczyła proces kontrolny z własnej inicjatywy albo na wniosek uczelni lub właściwego ministra¹⁰. Wyniki swoich prac zawsze obowiązana była przedstawić organowi nadzorującemu szkoły wyższe, szczególnie w zakresie opinii w przedmiocie utworzenia uczelni oraz przyznania uczelni lub jej jednostce organizacyjnej uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia, dokonanej oceny programowej, w tym kształcenia nauczycieli, oraz oceny instytucjonalnej, a także przestrzegania warunków prowadzenia studiów, przywrócenia zawieszonych uprawnień do prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia, wreszcie – utworzenia przez uczelnię zagraniczną uczelni lub filii¹¹. Pomimo tak szerokiego zakresu kompetencji PKA i możliwości oceny kluczowych z punktu widzenia praw uczelni i ich istnienia, sposób realizacji procesu akredytacji w uczelniach nie stanowił materii ustawowej, tzn. nie został opisany w akcie prawa powszechnie obowiązującego w całości. Przepisy ustawy do czasu wydania orzeczenia w tej sprawie przez TK¹² odsyłały w tym zakresie wyłącznie do aktu wewnętrznego PKA, a więc podmiotu o dość niejasnym statusie prawnym, którego statut¹³ nie był i dalej nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, a na jego gruncie uregulowana została procedura kontrolna wykonywana w ramach nadzoru ministra nad podmiotem zewnętrznym. Na gruncie prawa o szkolnictwie wyższym w dalszym ciągu trwała sytuacja,

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168, t. jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 września 2009 r., I SA/Wa 1024/09, LEX nr 625301.

¹⁰ Art. 48 a ust. 3 i ust. 4 prawa o szkolnictwie wyższym.

¹¹ Art. 49 ust. 1 pkt 4 prawa o szkolnictwie wyższym.

¹² Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r. SK 61/12, Dz.U. z 2013 r., poz. 1005.

¹³ Uchwała Nr 1/2011 Polskiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie Statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, http://pka.edu.pl/Dokumenty/Uchwalyl/statut_final_10.11.2011.pdf.

w której organ o charakterze kontrolnym, na podstawie swojego aktu wewnętrznego, mógł kształtować prawa niezależnego podmiotu. Jednoznaczne określenie przez ustawodawcę statusu PKA – np. jako organu administrującego – umożliwiłoby zapewnienie kontroli jej działań zgodnie z zasadą legalizmu i ochronę praw uczelni w należnym zakresie oraz umożliwiłoby sądową kontrolę wydawanych przez nią rozstrzygnięć, z gwarancją wszystkich praw procesowych strony.

Przedmiotowy stan prawny został zakwestionowany przez TK, który w wyroku z dnia 25 lipca 2013 r.¹⁴ uznał przedmiotowy charakter uchwał PKA za niekonstytucyjny w związku z brakiem procedury odwoławczej stosownej dla takiego powiązania aktów prawnych wydawanych przez PKA z decyzjami Ministra, zapadającymi w formie aktów administracyjnych, nakazując zmianę tych przepisów¹⁵. Wprowadzone przy okazji nowelizacji z 2014 r. zmiany w zakresie przepisów regulujących działania PKA na pierwszy rzut oka czyniły za dość wymogom zapadłego orzeczenia TK lecz po głębszej ich analizie należało dość do wniosku, że ustawodawca nie uwzględnił stanowiska TK w zakresie odpowiadającym argumentom podniesionym w wyroku. Uchwały PKA miały i mają charakter generalny (np. statut) bądź indywidualny (np. oceny, wnioski i opinie dotyczące jakości kształcenia, utworzenia uczelni, uruchomienia kształcenia na określonym kierunku studiów), a organem uprawnionym do ich podejmowania jest prezydium PKA, które dokonuje sformułowania uchwały – w przypadku uchwał indywidualnych opierając się na treści sprawozdania przedłożonego przez jeden z zespołów PKA, który dokonuje kontroli danego podmiotu w ramach danego obszaru kształcenia. Na gruncie tak ukształtowanego stanu prawnego w opinii TK ochrona interesu prawnego uczelni (jako jednostki) przed arbitralnością rozstrzygnięć PKA możliwa była przez objęcie jej działań procedurami odwoławczymi. TK nie wypowiedział się co do zasady, jaka procedura konkretnie byłaby w tym

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r. SK 61/12.

¹⁵ Zob. także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Wa 50/11; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2011 r., II SA/Wa 188/11; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 87; por. M. Kulesza, „*Źródła prawa*” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „*Państwo i Prawo*” 1998, z. 2, s. 12–19; *idem*, „*Źródła prawa*” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, [w:] *Konferencja Naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1999, s. 87–96; A. Bałaban, *Czy Konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych?*, „*Państwo i Prawo*” 1998, z. 5, s. 95–96; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r. SK 61/12, Dz.U. z 2013 r., poz. 1005. Za uzasadnieniem: wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; wyrok z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r. SK 61/12, Dz.U. 2013, poz. 1005.

wypadku właściwa, lecz podkreślił konieczność ochrony praw podmiotowych stron takiego postępowania; w mojej ocenie rozważaniami adekwatnymi do zapadłego wyroku byłoby objęcie postępowań przed PKA procedurami: administracyjną i sądowo-administracyjną tak samo przedtem, jak i teraz. Decyzją ustawodawcy nowelizacja z 2014 r. ustaliła charakter uchwał PKA jako pomocniczy w stosunku do decyzji ministra, co powodowało, że w założeniu ustawowym minister nie był już związany opinią PKA, a jedynie mógł ją uwzględnić, wydając akt nadzorczy. W praktyce jednak przedmiotowy zapis zdawał się być jedynie fikcją prawną, gdyż przyjmując takie założenie, prowadzenie kontroli przez PKA w przypadku nieuwzględnienia jej stanowiska przez ministra byłoby nie dość, że bezprzedmiotowe, to w konsekwencji zmuszałoby do przeprowadzenia kontroli na własną rękę, gdyż decyzja wydana w skutek zakończenia postępowania nadzorczego musi zostać oparta na ustalonym stanie faktycznym. Zgodnie z nowelizacją z 2014 r., odwołującą się do kryteriów ocennych, których ustalenie leżało w gestii ministra (na mocy rozporządzenia), minister, wydając decyzję w sprawie, musiał ją samodzielnie uzasadnić. Trudno zatem wyobrazić sobie sytuację, w której organ rozstrzygający w związku z otrzymaniem negatywnej lub pozytywnej opinii wydanej przez PKA nie uwzględniłby jej w swoim rozstrzygnięciu. Można zatem przypuszczać, że minister w wyniku wydania opinii negatywnej przez PKA uwzględniłby podniesione przez nią argumenty i wydał decyzję w przedmiocie cofnięcia albo zawieszenia uprawnień do prowadzenia studiów przez kontrolowaną uczelnię. To z kolei powodowałoby, że ocena PKA nabrałaby charakteru aktu będącego częścią postępowania w sprawie, gdyż jej działanie kontrolne miało na celu ustalenie stanu faktycznego, będącego podstawą dla decyzji ministra. Znaczenie uchwały indywidualnej PKA miało zatem kluczową wymowę dla sprawy, co mimo zmian wynikało nie tylko z wykładni zapisów ustawowych, ale i z przyjętej przez lata praktyki. Co więcej, zakładając racjonalność ustawodawcy, należałoby przyjąć, że skoro powołał do życia podmiot doradczo-kontrolny, jakim jest PKA, którego opinie miały służyć ministrowi do wydawania rozstrzygnięć w związku ze sprawowaniem nadzoru nad uczelniami, zakres merytoryczny wydawanych przez PKA uchwał miał bezpośredni wpływ na decyzję organu nadzorczego, pomimo braku ustawowego związania ministra w tym zakresie. Również stworzenie przez ustawodawcę procedury odwoławczej od rozstrzygnięć indywidualnych PKA było w praktyce fikcją. Ustawodawca w 2014 r. wprowadził bowiem procedurę, na mocy której strona niezadowolona z rozstrzygnięcia, czyli uczelnia, mogła skierować wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy do zespołu odwoławczego, a nie, jak do tej pory – do Prezydium PKA, które wydawało skarżoną

uchwałę¹⁶. Mimo że w zespole odwoławczym nie mogły zasiadać osoby, które miały związek z wydaniem uchwały w ramach prac Komisji lub Prezydium, w dalszym ciągu legalność ich działań badana była przez ten sam podmiot, co przysparza wątpliwości co do obiektywności takiej kontroli i jej zasadności z uwagi na gwarancje należne stronie¹⁷.

Sytuacji prawnej uczelni w poprzednim stanie prawnym nie zmieniło także częściowe uregulowanie procedury kontrolnej na mocy ustawy, gdyż w dalszym ciągu jej szczegóły pozostały materią wewnętrzną PKA¹⁸, ale był to już niewielki krok w dobrą stronę. Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że Konstytucja nie zawiera uregulowań w przedmiocie klasyfikacji przedmiotowych aktów w zamkniętym katalogu źródeł prawa. W swoim wyroku z 2013 r. TK jasno stwierdzał natomiast, że zagadnienia dotyczące zasad, sposobu i procedury kontrolnej prowadzonej przez PKA należy uregulować w akcie o charakterze źródła prawa powszechnie obowiązującego, co skłania do domniemania, że taka regulacja powinna zostać przewidziana na gruncie ustawowym w całości, a nie w części. Tymczasem status prawny statutu PKA wykluczał i dalej wyklucza zaliczenie go do kanonu prawa powszechnie obowiązującego. Jest to akt o normatywnym charakterze, uchwalany przez PKA na posiedzeniu plenarnym. Statut określa organizację i tryb działania PKA, szczegółowe kompetencje jej organów i tryb dokonywania ocen oraz sposób wyznaczania recenzentów¹⁹. Wiele materii zawartych w statucie dotyczy zatem adresatów niepowiązanych organizacyjnie z PKA, czyli szkół wyższych. Na mocy poprzedniej ustawy po nowelizacji z 2014 r. dopuszczona została sytuacja, w której podmiot powoływany przez ministra w celu prowadzenia kontroli, stanowiącej część postępowania nadzorczego o bliżej nieustalonym statusie prawnym, na podstawie swoich wewnętrznych i subiektywnych decyzji kreował sytuację prawną podmiotów zewnętrznych, niezależnych funkcjonalnie, organizacyjnie i osobowo. Sytuacja ta stanowiła nie tylko przejaw złej jakości stanowionego prawa, braku poszanowania dla zapadłego orzeczenia TK, ale także dla praw i wolności podmiotów funkcjonujących w ramach państwa prawa. Co prawda ministrowi zostało przyznane prawo do zgłoszenia uwag do statutu uchwalonego przez PKA²⁰, a spod kompetencji PKA zostało wyjęte uprawnienie do określania generalnych kryteriów kontroli in-

¹⁶ Art. 52 ust. 2 poprzedniej ustawy.

¹⁷ A. Bednarczyk-Płachta, (w:) *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, P. Stec, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.

¹⁸ Art. 52 ust. 3–5 poprzedniej ustawy.

¹⁹ Art. 53 ust. 1 poprzedniej ustawy.

²⁰ Brak zastrzeżeń ministra co do uchwalonego statutu umożliwiał wejście w życie jego postanowień.

stytucjonalnej i programowej, które zostało przyznane ministrowi²¹, jednak w dalszym ciągu nie wpływało to na zmianę sytuacji prawnej uczelni jako strony postępowania i nie zwiększało ich gwarancji procesowych postulowanych w orzeczeniu TK. Rzutowało to bezpośrednio na status prawny uchwał indywidualnych PKA wydawanych w sprawach konkretnych uczelni, gdyż uchwały te kształtowały sytuację prawną szkół wyższych, np. w sprawach utworzenia uczelni, przyznania uprawnień do prowadzenia studiów, oceny jakości kształcenia, stając się podstawą decyzji administracyjnej wydawanej przez ministra, mimo iż nie wiążą go w związku z wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie. Minister posiadał, co prawda, prawo do zbadania indywidualnej uchwały PKA – czy pochodzi ona od uprawnionego organu oraz czy została podjęta na podstawie materiału dowodowego zebranego w prawidłowy sposób i zgodnie z ustalonymi kryteriami – ale nawet takie uchybienia niekoniecznie musiały wpłynąć na inne ukształtowanie merytorycznego przesłania raportu zespołu, który dokonał kontroli. Jeżeli minister stwierdził naruszenie we wskazanym zakresie, niekoniecznie musiało to wpłynąć na kształt wydanej przez niego decyzji końcowej.

Ustawa 2.0 a uregulowania w zakresie działalności PKA

Ogłoszenie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego prac nad przygotowaniem nowego rewolucyjnego prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, nazywanego ustawą 2.0, która weszła w życie w październiku 2018 r., stanowiło pewną nadzieję na wyprostowanie przyjętej konstrukcji w zakresie działań kontrolnych dokonywanych przez PKA. W praktyce okazało się jednak, że jest zupełnie inaczej, a zapisy wprowadzone w ustawie 2.0 w zakresie nadzoru fachowego do złudzenia przypominają te obowiązujące jeszcze w 2005 r., przed orzeczeniem o ich niekonstytucyjności.

Na gruncie nowego prawa o szkolnictwie wyższym charakter prawny PKA nie uległ zmianie. Polska Komisja Akredytacyjna, jako organ kontrolny wspierający Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w prowadzonych działaniach nadzorczych, upoważniona została do dokonywania kontroli w zakresie nadzoru fachowego w szkołach wyższych. Charakter tych działań należy rozpatrywać w ramach uregulowań właściwych dla kontroli w prawie administracyjnym, mimo że tym razem jej cechy zostały ukryte pod pojęciem ewaluacji. Ewaluację prowadzoną przez Polską Komisję Akredytacyjną należy definiować w odniesieniu do norm przyjętych na gruncie prawa administracyjnego jako postępowanie, na podstawie którego upoważniony podmiot

²¹ Art. 9 prawa o szkolnictwie wyższym.

wydaje rozstrzygnięcie w przedmiocie kompetencji do wykonywania przez oceniany podmiot przyznanych mu uprawnień w ramach realizacji zadania publicznego²².

Do czasu wejścia w życie nowego prawa o szkolnictwie wyższym minister był upoważniony wyłącznie do stosowania środków korygujących, natomiast w zakresie stosowania środków informacyjnych posiłkował się działaniami PKA, jako podmiotu wyodrębnionego organizacyjnie. Przyjęta konstrukcja sprawiała, że nadzór ministra nie miał przymiotu bezpośredniości, gdyż w ramach jego działań prowadzona była kontrola – przez odrębny organ. Kontrolę należało tutaj rozpatrywać zatem jako pojęcie węższe od pojęcia nadzoru, mimo że mieliśmy do czynienia z sytuacją, w której podmioty kontrolowane były niepowiązane hierarchicznie z organami nadzorczymi. W przypadku relacji prawnych pomiędzy organem nadzorczym a podmiotami nadzorowanymi sytuacja nie uległa zmianie, natomiast zapisy ustawy z 20 lipca 2018 r. stworzyły sytuację, w której nadzór nad uczelnią prowadzą dwa podmioty równolegle, PKA została bowiem ponownie wyposażona w kompetencje do wydawania uchwał w przedmiocie oceny jakości działań uczelni, która może skutkować bezpośrednio pozbawianiem podmiotu zewnętrznego prawa (względem administracji publicznej) do realizowania zadania publicznego, nałożonego nań na mocy ustawy, a skonkretyzowanego w decyzji administracyjnej. Mamy więc ponownie do czynienia z sytuacją, w której podmiot o nieuzasadnionym prawnie i dosyć niejasnym byciu swoimi aktami wewnętrznymi kreuje sytuację prawną niezależną od niego i autonomiczną prawnie szkoły wyższej.

Nowa ustawa w dziale pt. *Ewaluacja jakości kształcenia* ponownie ustanawia Polską Komisję Akredytacyjną organem tzw. nadzoru fachowego. Na gruncie nowego prawa o szkolnictwie wyższym nie można odnaleźć jednak zapisu wskazującego, w jaki sposób powstaje wskazana instytucja, aby móc uzasadnić jej kompetencję we wskazanym zakresie. W art. 251 ust. 1 czytamy, że jest to podmiot niezależny, działający na rzecz doskonalenia jakości kształcenia. Ustęp drugi tegoż przepisu stanowi jednak, że członków PKA powołuje minister. Odchodząc na moment od istoty niezależności podmiotu, należy wskazać, że brak w tym miejscu norm prawnych regulujących powstanie podmiotu o bardzo szerokich kompetencjach z punktu widzenia praw ochrony praw podmiotowych uczelni jest dość znamienne. Tym samym nie jest to podmiot powołany do życia na mocy prawa powszechnie obowiązującego. Możemy domyślać się jedynie, że zapisy w tym przedmiocie mogą zna-

²² D. Wosik, *Rola i miejsce akredytacji i certyfikacji w ocenie oraz doskonaleniu jakości kształcenia*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2003, nr 1.

leżć się w statucie PKA, który jest jednak aktem wewnętrznym, wyłączonym z kanonu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Być może, z uwagi na ukształtowanie art. 48 ust. 1 poprzedniej ustawy prawo o szkolnictwie wyższym, który stanowił, że PKA powoływana jest przez ministra – ustawodawca, pomijając zapis o zasadach powstania podmiotu, chciał podkreślić jego autonomię. Uchwalając przepisy w takim kształcie, doprowadził jednak do sytuacji zgoła odmiernej, gdzie podmiot, który nie ma podstawy ustawowej do swojej egzystencji, aktami prawa wewnętrznego reguluje sytuację prawną podmiotów niepowiązanych hierarchicznie ani ze sobą, ani z organami administracji publicznej. Jest to sytuacja niedopuszczalna i sprzeczna z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi państwa prawa.

Zabieg poczyniony przez ustawodawcę jest o tyle wadliwy i pozbawiony uzasadnienia nie tylko w prawie, ale i w logice, że z uwagi na sposób powoływania członków Komisji i cel jej działania nie do końca jasne jest, jaką niezależność miał na myśli ustawodawca, projektując komentowany przepis. Na podstawie obowiązujących przepisów trudno jednoznacznie wskazać konkretny rodzaj niezależności tego podmiotu, gdyż sposób ich sformułowania nie pozwala na stwierdzenie, czy jest to organ administracji publicznej, podmiot administrujący czy może prywatny. W tym zakresie ujawnia się również problem wynikający ze słabej jakości wprowadzonego prawa, które w swej konstrukcji jest nie tylko niespójne, ale i często nielogiczne. Z jednej strony należałoby doszukiwać się niezależności merytorycznej PKA z uwagi na zasadę rzetelności, bezstronności i przejrzystości w jej pracach, rozumianej jako dążenie do sprawiedliwej i obiektywnej oceny działalności kontrolowanej uczelni, z drugiej natomiast braku takiej niezależności z uwagi na sposób i cel jej powstania. Wykładnia literalna art. 242–244 skłaniałaby interpretację prawną ku niezależności merytorycznej, która miałaby się objawiać w jak najbardziej obiektywnej i sprawiedliwej ocenie wykonywania zadań przez kontrolowaną uczelnię. Błędne byłoby z kolei interpretowanie niezależności Komisji w kontekście ustrojowym. Sposób powoływania jej członków, sposób powoływania i odwoływania Przewodniczącego oraz kwestie związane z kontrolą legalności statutu PKA wskazują na pewien zakres zależności organizacyjnej między Komisją a ministrem. W przedmiotowej relacji Polska Komisja Akredytacyjna została uprawniona do korzystania z władztwa publicznego. Nie jest ona jednak organem administracji, a mimo to sposób realizacji nałożonych na nią obowiązków oraz jej ustrój wskazują, że niewątpliwie należy zaliczyć ją do podmiotów administracji publicznej. W nauce prawa administracyjnego pod pojęciem organu administracji publicznej definiuje się wyodrębnioną organizacyjnie jednostkę stanowiącą część aparatu administracyjnego, której celem jest wykonywanie zadań publicznych i która ma prawem przyznane

własne kompetencje, działa w określonych prawem formach i może korzystać z władztwa państwowego, dla której administrowanie stanowi główny przedmiot zainteresowania. Aby dany podmiot mógł zostać zaliczony do tej kategorii, determinantami jego prawnej kwalifikacji są: tryb powoływania składu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, charakter wykonywanych zadań oraz charakter norm procesowych, jakie mają zastosowanie do postępowań prowadzonych przez Komisję. Biorąc pod uwagę przedmiotowe uwarunkowania, przepis art. 251 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, stanowiący o niezależności Komisji, jest sprzeczny z jej ustrojem, zasadami oraz celem działania i stanowi jedynie deklarację ustawodawcy w zakresie obiektywności i niezależności działań w trakcie prowadzenia czynności ocennych, co zresztą powinno cechować każde postępowanie kontrolne.

Polska Komisja Akredytacyjna działa na posiedzeniach przez swoje organy. Sformułowanie to wynika z analizy zapisów kilku przepisów dotyczących sposobu i organizacji działania tego podmiotu, gdyż ustawodawca nie określił wprost organizacji podejmowania uchwał PKA, ograniczając się do wskazania kompetencji Przewodniczącego do zwoływania posiedzeń i konsekwencji płynących z tego uprawnienia. Aby dokonać analizy procedury kontrolnej dokonywanej przez Komisję, koniecznym jest sięgnięcie do statutu, który ma za zadanie określenie jej zasad. Kwestie dotyczące szczegółowych kryteriów dokonywanych przez PKA ocen ustawodawca przekazał do kompetencji podmiotowi o niejasnym statusie prawnym, który samodzielnie reguluje przedmiotową kwestię na gruncie aktu prawa wewnętrznego uchwalanego przez sam ten podmiot. Może to budzić wątpliwości z punktu widzenia realizacji zasady legalizmu i tym samym zasady demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie z art. 94 ust. 1 Konstytucji RP podstawą decyzji podejmowanych wobec obywateli i ich organizacji mogą być tylko przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a nie akty wewnętrzne, do jakich zalicza się statut Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Ustrój PKA wiąże się bezpośrednio ze sposobem działania tego podmiotu, a przyznane mu kompetencje kontrolne w zakresie wpływania na prawa podmiotowe szkół wyższych w przedmiotowym kontekście budzą daleko idące zastrzeżenia. Jednym z wielu dowodów na niekonstytucyjne, jak wskazał w wyroku z dnia 25 lipca 2013 r. Trybunał, ukształtowanie kwestii postępowania kontrolnego prowadzonego przez PKA na podstawie przepisów ustaw 2.0 jest ponowne upoważnienie tego podmiotu do określenia szczegółowych kryteriów i trybu dokonywania oceny programowej i kompleksowej na gruncie statutu, czyli aktu o charakterze wewnętrznym²³. Powrócono zatem do

²³ Art. 256 ustawy 2.0

koncepcji sprzed orzeczenia TK z 25 lipca 2015 r., która w ocenie tegoż wymagała gruntownej zmiany²⁴. Co więcej, z uwagi na treść art. 245 i 246 ustawy 2.0 i zestawienie jej z analizą dokonaną przez Trybunał jasno widać, że ustawodawca skopiował niekonstytucyjne rozwiązanie i wprowadził je do nowej ustawy. Zgodnie z przepisem art. 245 ust. 4 w przypadku uzyskania przez uczelnię w trybie kontroli prowadzonej przez PKA oceny negatywnej, stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia przysługuje wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, który rozpatrywany jest przez prezydium PKA, przy udziale Przewodniczącego zespołu odwoławczego z prawem głosu. To Prezydium, czyli organ tego samego podmiotu, którego opinia jest przedmiotem wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, wydaje uchwałę na mocy której zostanie przesądzone jedno z podstawowych praw podmiotowych uczelni. Jeśli bowiem Prezydium podtrzyma ocenę negatywną wydaną na gruncie uchwały zgodnie z art. 245 ust. 1, skutkuje to koniecznością zaprzestania prowadzenia studiów na ocenionym kierunku wraz z końcem semestru. Mamy więc wprost do czynienia z niedopuszczalną sytuacją, w której organ nie będący ani organem administracyjnym, ani administrującym na podstawie wewnętrznej uchwały uchyla akt administracyjny wydany przez ministra w przedmiocie pozwolenia na prowadzenie studiów na danych kierunku. Co również niedopuszczalne i niemieszające się w granicach działania państwa prawa, dzieje się to bez zapewnienia uczelni możliwości obrony swoich praw. Postępowania o ponowne rozpatrzenie sprawy nie można bowiem, z uwagi na jego cechy, zaliczyć do postępowania mającego w sposób zobiektywizowany zapewnić gwarancję praw uczelni. Jest to tym bardziej szokujące, że dokładnie te same zarzuty uczynił poprzedniej regulacji TK w wyroku z 25 lipca 2013 r., wskazując że:

[...] 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 sądowno-administracyjnej, 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.

²⁴ A. Bednarczyk-Płachta, *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 207.

Jak wskazał TK na gruncie poprzedniego stanu prawnego, uchwała PKA, kształtująca sytuację prawną uczelni, przesądzała o skutkach prawnych w tym zakresie, a minister w decyzji administracyjnej przesądzał jedynie o rodzaju sankcji (i to w zakresie ograniczonym do dwóch wariantów). Podkreślenia wymaga jednak, że w świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, minister, będąc związany uchwałą Komisji, nie mógł uchylić się od obowiązku zastosowania sankcji. Tymczasem na gruncie ustawy 2.0 minister został zwolniony z tego obowiązku i uchwała PK wystarczy do zastosowania sankcji z art. 246, co w konsekwencji może doprowadzić nawet do likwidacji uczelni (w przypadku uczelni niepublicznych).

Podsumowanie

Mając na względzie podniesioną kwestię oraz wprowadzoną przez ustawodawcę procedurę „odwoławczą”, proponowane rozwiązania, z uwagi choćby na zasadę praworządności, są rozwiązaniami niedającym się przyrównać do instytucji odwołania czy skargi do sądu. Bez sprecyzowania statusu ustrojowego PKA i objęcia jej działań procedurą administracyjną, aktualne na gruncie nowego stanu prawnego pozostaje stanowisko sądów, które w wyniku braku wyraźnych podstaw prawnych zawartych w prawie materialnym nie mogą zaliczyć indywidualnych uchwał PKA do decyzji administracyjnych, a w konsekwencji – uznać za zasadne stosowania wobec nich Kodeksu postępowania administracyjnego²⁵. Taka sytuacja budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zasady legalizmu i zasady demokratycznego państwa prawa. Również doktryna zajmuje w tej sprawie dość jednolite stanowisko²⁶, proponując odstępianie od używania określenia „źródła prawa” w stosunku do niewymienionych w ustawie zasadniczej aktów. Znamienną dla całego postępowania kontrolnego i jego relacji z kompetencją nadzorczą ministra powinna być także treść art. 428 ust. 1 ustawy 2.0, na mocy której minister, kontrolując uczelnie, stosuje przepisy właściwe dla kontroli w administracji rządowej. W tej sytuacji właściwym jest bicie na alarm, gdy na gruncie prawa powszechnie obowiązującego bez jakiegokolwiek przeszkody wprowadzane są takie

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Wa 50/11; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2011 r., II SA/Wa 188/11

²⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 87; por. M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2, s. 12–19; *idem*, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, [w:] *Konferencja Naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1999, s. 87–96; A. Bałaban, *Czy Konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5, s. 95–96.

zapisy, które w swej istocie dotyczą podmiotów zewnętrznych i niepowiązanych organizacyjnie z administracją rządową.

W ocenie TK na gruncie poprzedniego, a jakże bliźniaczego stanu prawnego ustawodawca, tworząc przepisy prawa, obowiązany był uwzględnić zasadę art. 78 Konstytucji, zgodnie z którą każdy ma prawo do zaskarżania wszelkich orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji, co stanowi przejaw urzeczywistnienia tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Zgodnie z uzasadnieniem TK nie chodzi tu tylko o decyzje wydawane w trybie postępowań kodeksowych, ale o zabezpieczenie „różnych, specyficznych dla danej procedury środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia lub decyzji”²⁷, zwłaszcza w sytuacji, gdy dane rozstrzygnięcia kształtują sytuację prawną strony. Uchwały wydawane przez PKA w indywidualnych sprawach zostały bez wątpienia uznane przez TK za spełniające przedmiotowe kryteria, a sama działalność Komisji za działalność kontrolną nad szkołami wyższymi. Swoje stanowisko TK uzasadnił sposobem ukształtowania kompetencji PKA w związku z prowadzonymi kontrolami oraz konsekwencjami prawnymi związanymi z wydanym przez nią rozstrzygnięciem²⁸. TK jasno wskazał, że pod pojęciem postępowania akredytacyjnego kryło się postępowanie kontrolne znane w prawie administracyjnym, a skoro obecne postępowanie ewaluacyjne jest z nim tożsame, to te same argumenty w dalszym ciągu pozostają aktualne. Niewypowiedzenie wprost nazwy postępowania jako kontrolne nie zwalnia ustawodawcy z obowiązku zagwarantowania uczelniom możliwości odwoławczej oraz możliwości złożenia skargi do sądu. Wszystko to wiąże się z ingerencją w sferę konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności uczelni oraz sankcjami nakładanymi na szkoły wyższe przez ministra w przypadku negatywnej oceny działalności uczelni przez PKA, co, bez ustanowienia odpowiedniego zabezpieczenia interesu prawnego szkół wyższych, stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w sferę gwarantowanych praw i wolności, noszącą cechy niekonstytucyjności.

²⁷ Za uzasadnieniem: wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; wyrok z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29.

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r. SK 61/12, Dz.U. z 2013 r., poz. 1005.

Bibliografia

- Balicki A., *Komentarz do art. 11*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Bałaban A., *Czy Konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5, s. 95–96,
- Bednarczyk-Płachta A., *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- Kulesza M., „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2, s. 12–19.
- Kulesza M., „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, [w:] *Konferencja Naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1999.
- Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, P. Stec, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.
- Wosik D., *Rola i miejsce akredytacji i certyfikacji w ocenie oraz doskonaleniu jakości kształcenia*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2003, nr 1, s. 86–97.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 1990 r., nr 65 poz. 385 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, t. jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach u tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki, oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r., nr 84, poz. 455.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 1198.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2018 r. poz. 1668.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168, t. jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Dz.U. 2013, poz. 1005.
- Wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158.
- Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143.
- Wyrok TK z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 września 2009 r., I SA/Wa 1024/09.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Wa 50/11.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2011 r., II SA/Wa 188/11.

Dokumenty

- Uchwała Nr 1/2011 Polskiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie Statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, http://pka.edu.pl/Dokumenty/Uchwały/statut_final_10.11.2011.pdf.
- Uchwała Nr 3/2016 Polskiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie Statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, http://www.pka.edu.pl/wp-content/uploads/2017/01/statutPKA_2017_full.pdf.
- Pismo Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 14 sierpnia 2013 r. przekazane w ramach uzgodnień międzyresortowych, www.sejm.gov.pl/SejmSearch/ADDL.aspx?SelectResult.
- Pismo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 9 sierpnia 2013 r., DOLiS-033-318/13/AFS/50994, www.sejm.gov.pl/SejmSearch/ADDL.aspx?SelectResult.

Wykaz skrótów**Czasopisma i organy promulgacyjne**

- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 493 ze sprost. i zm.
- Ustawa 2.0 – Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2018 r. poz. 1668.
- kpa – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168, tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096

Organy promulgacyjne

- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- LEX – system informacji prawniczej wydawnictwa prawniczego Wolters Kluwer
- ONSA – orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- WSA – orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSA – orzecznictwo sądów apelacyjnych
- OSN – orzecznictwo Sądu Najwyższego
- OSNP – orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń społecznych i Spraw Publicznych (od 2003 r.)
- OSP – orzecznictwo sądów polskich
- OTK – orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- Instytucje:
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- PKA – Polska Komisja Akredytacyjna

Abstract

The Quality of Changes in the Law on Higher Education and the Jurisprudence of the Constitutional Tribunal in the Field of Professional Supervision Over Universities

When in 2005 the system of higher education was reformed, the provisions concerning the then National Accreditation Commission were confusingly similar to those under the current law (Act of 20 July 2018 Law on Higher Education and Science, Dz.U. 2018, item 1668). The sign at which work on this legal act was carried out indicated the modernity and innovativeness of solutions that aim to reform the higher education system and create it almost new in a modern way, according to the highest quality standards. This time, it is not enough that norms have returned to legal circulation, which do not have much in common with the innovativeness of the 2.0 act, yet most of them have been declared unlawful by the Constitutional Tribunal under the previous law. As a result, most of the rulings of the Constitutional Tribunal and administrative courts issued before 2018 are also valid in the new legal reality.

It is difficult to understand the legislator's intention, which guided him in creating the law, especially that the legal changes take place during the same minister term of office. At that time the legal rules about Polish Accreditation Commission were declared as not legal, according to the CT jurisprudence. This led to the removal of infringements, and although it partially improved the possibility of protecting the institutional rights of the university in the field of supervision, including expert supervision. The idea that the academic community would participate in the creation of the new law 2.0 seemed to be wright, and gave hope for the creation of not only modern, but also correct in terms of constitutionality of law. However, it happened differently. The reasons for this are diverse, and their details will be found in subsequent publications. On the basis of this article, the scope of provisions on subject of professional supervision will be indicated, what in their essence is affected by the defect of unconstitutionality. By comparing the legal status before the entry into force of Act 2.0 and the current provisions, the manner of law creation in Poland and the lack of professionalism in this area will be highlighted. Reproduction of bad solutions and ignorance of case law, as well as the history of changes in the higher education system is a direct reflection of the current statutory provisions.

Key words: universities, changes in law about higher education, PKA qualifications, supervisory competences, external relations.

Streszczenie

Jakość zmian prawa o szkolnictwie wyższym, a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie nadzoru fachowego nad uczelniami

Kiedy w 2005 r. system szkolnictwa wyższego został zreformowany, zapisy dotyczące ówczesnej Państwowej Komisji Akredytacyjnej były ładząco podobne do tych istniejących na gruncie obecnie obowiązującej ustawy (Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2018 r. poz. 1668). Szyld, pod jakim prowadzono prace nad tym aktem prawnym, wskazywał na nowoczesność i innowacyjność rozwiązań mających na celu zreformowanie systemu szkolnictwa wyższego i stworzenie go niemalże na nowo w sposób nowoczesny, według najwyższych standardów jakości. Tym czasem nie dość, że do obrotu prawnego powróciły normy, które z innowacyjnością ustawy 2.0 nie mają wiele wspólnego, to jeszcze na gruncie poprzedniej ustawy większość z nich została przez Trybunał Konstytucyjny uznana za niezgodne z prawem. W tej sytuacji większość orzeczeń TK i sądów administracyjnych wydana przed 2018 r. jest aktualna także i w nowej rzeczywistości prawnej.

Trudno zrozumieć zamysł, który przyświecał ustawodawcy przy tworzeniu prawa, zwłaszcza że za kadencji obecnie urzędującego ministra miały miejsce zmiany w prawie o szkolnictwie wyższym, podyktowane orzecznictwem TK. Doprowadziło to do usunięcia naruszeń i częściowo poprawiło możliwość ochrony praw podmiotowych uczelni w zakresie nadzoru, w tym nadzoru fachowego. Pomysł, aby środowisko akademickie współuczestniczyło w tworzeniu nowej ustawy 2.0, wydawał się trafiony i dawał nadzieję na stworzenie nie dość że nowoczesnego, to jeszcze poprawnego pod względem konstytucyjności prawa. Stało się jednak inaczej. Powody tej sytuacji są rozmaite, a ich wyszczególnienie znajdzie miejsce w kolejnych publikacjach. Na gruncie przedmiotowego artykułu zostanie wskazany zakres przepisów w przedmiocie nadzoru fachowego, które w swej istocie dotknięte są wadą niekonstytucyjności. Poprzez porównanie stanu prawnego sprzed wejścia w życie ustawy 2.0 i obecnych przepisów uwypukli się sposób tworzenia prawa w Polsce i brak profesjonalizmu w tym zakresie. Powielenie złych rozwiązań i nieznamość orzecznictwa, a także historii zmian w systemie szkolnictwa wyższego jest bowiem bezpośrednim odzwierciedleniem obecnych zapisów ustawowych.

Słowa kluczowe: szkoły wyższe, zmiany w prawie o szkolnictwie wyższym, uprawnienia PKA, kompetencje nadzorcze, relacje zewnętrzne