

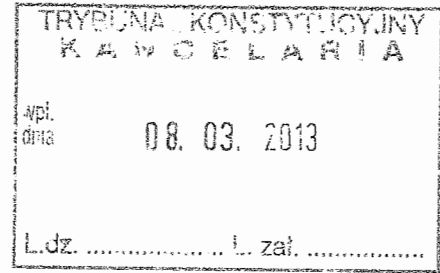


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 7 marca 2013 r.

Sygn. akt SK 61/12

BAS-WPTK-3086/12



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej Wyższej Szkoły

w W z 6 października 2010 r. (sygn. akt SK 61/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 52 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 572 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 września 2011 r., w zakresie, w jakim odnosi się do uchwał Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej wyrażających negatywną ocenę jakości kształcenia, **jest zgodny** z art. 78 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Stan faktyczny i przedmiot kontroli**

1. Skarga konstytucyjna (dalej: skarga) Wyższej Szkoły  
w W (dalej: skarżąca) została wniesiona  
w związku z następującym stanem faktycznym:

Uchwałą nr z marca 2010 r. Prezydium Państwowej Komisji  
Akredytacyjnej dokonało negatywnej oceny jakości kształcenia na Wydziale  
Wyższej Szkoły  
w W na kierunku  
na poziomie studiów pierwszego stopnia, a uchwałą nr z  
marca 2010 r. – negatywną ocenę kształcenia na kierunku na poziomie  
studiów pierwszego i drugiego stopnia.

Dążąc do weryfikacji tak sformułowanych ocen, skarżąca zwróciła się do  
Państwowej Komisji Akredytacyjnej (dalej: PKA) z wnioskiem o ponowne  
rozpatrzenie sprawy. Uchwałami z czerwca 2010 r. nr (w odniesieniu  
do oceny kształcenia na kierunku ) oraz nr (w odniesieniu do  
oceny kształcenia na kierunku ), doręczonymi skarżącej 6 lipca 2010 r.,  
Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej podtrzymało negatywną ocenę. Na  
powyższe uchwały skarżąca wniosła skargi do Wojewódzkiego Sądu  
Administracyjnego w W , który odrzucił je postanowieniami z września  
2010 r. (sygn. akt oraz ).

2. W dniu 6 października 2010 r. skarżąca złożyła skargę konstytucyjną  
o zbadanie konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo  
o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 572 ze zm.; dalej: P.s.w.).  
Postanowieniem z 21 czerwca 2012 r. (sygn. akt Ts 260/10) Trybunał Konstytucyjny  
odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania  
zgodności: art. 52 ust. 2 P.s.w. w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r.  
z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 Konstytucji; art. 52 ust. 3 P.s.w.  
z art. 2 Konstytucji; art. 53 ust. 1 P.s.w. w brzmieniu obowiązującym do 30 września  
2011 r. z art. 2, art. 7 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 49 ust. 1 w zw. z art. 11  
ust. 6 P.s.w. w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. z art. 2, art. 7,

art. 45 oraz art. 78 Konstytucji oraz art. 49 ust. 2 w zw. z art. 53 ust. 2 P.s.w. w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Postanowieniem z 7 listopada 2012 r. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia wniesionego przez skarżącą na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie w nim określonym.

W konsekwencji przedmiot kontroli w niniejszej sprawie został ograniczony do normy dekodowanej z art. 52 ust. 3 P.s.w.

3. Zakwestionowany w skardze konstytucyjnej, wskazany wyżej przepis, wraz z nieobjętym zakresem zaskarżenia ust. 2, w dacie relewantnej dla podjęcia uchwał, z którymi skarżąca wiąże naruszenie swoich praw (tj. 24 czerwca 2010 r.) stanowił:

„2. Strona niezadowolona z uchwały prezydium podjętej w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 3, może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek kieruje się do Komisji w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały.

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

4. W myśl art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej ustawa o TK), orzekając, Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Interpretując ten przepis, sąd konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. wyroki TK z: 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00; 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01). Podobne stanowisko Trybunał zajął też w sprawie o sygn. akt P 11/02 (wyrok TK z 19 lutego 2003 r.), stwierdzając, że na pytanie prawne sądu składa się cała wyrażająca je treść, a w *petitum* pytania prawnego następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie kluczowych w tym względzie wzorców kontroli. Wspomnianą zasadę Trybunał stosuje również w postępowaniach inicjowanych skargami konstytucyjnymi (por. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06; 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07).

Uwzględniając powyższe ustalenia, przed przystąpieniem do oceny merytorycznej zaskarżonej regulacji należy odnieść się do prawidłowości wyznaczenia przez skarżącą przedmiotu kontroli, ponieważ jakkolwiek w *petitum* skargi został wskazany samodzielnie art. 52 ust. 3 P.s.w., to z analizy uzasadnienia skargi oraz związanego z nią stanu faktycznego wynika, że skarżąca kwestionuje normę odczytywaną łącznie z ust. 2 i 3 art. 52 P.s.w., mianowicie normę kształtującą możliwość weryfikacji oceny jakości kształcenia wyrażonej w uchwale Prezydium PKA w trybie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Odczytując w ten sposób intencję skarżącej, Sejm przyjmuje, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie jest art. 52 ust. 2 i 3 P.s.w.

5. Drugim aspektem przedmiotu kontroli, który wymaga rozważenia, jest zakres skargi konstytucyjnej przedstawionej przez skarżącą.

Jakkolwiek w *petitum* skargi poddaną kontroli regulację zakwestionowano w całości, to jednak z uzasadnienia tego pisma procesowego wynika, iż w istocie skarżąca zarzut niezgodności z Konstytucją sformułowała jedynie w zakresie, w jakim powołana regulacja odnosi się do uchwał Prezydium PKA wyrażających negatywną ocenę jakości kształcenia. W rzeczywistości bowiem, skutek związania ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego (dalej: minister) oceną PKA w ten sposób, że jest on zobligowany do wydania niekorzystnej decyzji na rzecz skarżącej następuje jedynie w wypadku sformułowania wobec niej negatywnej oceny (art. 11 ust. 6 P.s.w. obowiązujący w dacie podjęcia uchwał, z którymi skarżąca wiąże naruszenie swoich praw i wolności). Należy zwrócić uwagę, że zakwestionowana regulacja umożliwia wzruszenie jakiegokolwiek oceny jakości kształcenia, z której szkoła wyższa jest niezadowolona, w tym także oceny pozytywnej lub warunkowej, ale już te oceny nie determinują w żaden sposób decyzji ministra wobec szkoły wyższej i w konsekwencji trudno mówić o jakimkolwiek wpływie uchwał wyrażających oceny inne niż negatywna na sytuację prawną ocenianej szkoły wyższej.

Założenia te znajdują odzwierciedlenie w dalszych wywodach oraz w konstrukcji *petitum* stanowiska Sejmu.

6. Odnosząc się do przedmiotu zaskarżenia, należy także zwrócić uwagę na zmiany normatywne, jakie nastąpiły już po wniesieniu skargi do Trybunału Konstytucyjnego. W dniu 1 października 2011 r. weszła w życie 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 niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455; dalej: nowelizacja z 2011 r.), która nadała objętemu kontrolą art. 52 ust. 2 P.s.w. następujące brzmienie: „2. Strona niezadowolona z uchwały prezydium podjętej w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek kieruje się do Komisji w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały”.

Wobec powyższego należy rozważyć, czy w związku z przywołaną nowelizacją nastąpiła „utrata mocy obowiązującej” zaskarżonego aktu normatywnego, w szczególności zaś wskazanego przepisu, gdyż – zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – Trybunał umarza postępowanie na posiedzeniu niejawnym, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z § 82 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zmiana ustawy polegać może na: a) uchyleniu niektórych jej przepisów; b) zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo c) dodaniu do niej nowych przepisów. Zmiana brzmienia przepisu nie musi przy tym pociągać za sobą zmiany treści normy w nim wyrażonej i może polegać m.in. na dodaniu bądź usunięciu z niego jakiegoś wyrazu, albo na zastąpieniu jakiegoś wyrazu innym wyrazem.

Zmiana art. 52 ust. 2 P.s.w. dokonana w 2011 r. sprowadziła się jedynie do zmiany w zakresie odesłania do art. 49 P.s.w., z uwagi na to, że modyfikacji uległy postanowienia tego ostatniego, natomiast w strukturze P.s.w. zaskarżony przepis pozostał osadzony redakcyjnie w dotychczasowym miejscu. Zmiana brzmienia przepisu nie spowodowała, że rekonstruowana do tej pory na jego podstawie norma prawna utraciła moc obowiązującą, zmiana przedmiotu zaskarżenia nie ma w tym wypadku relewantnego znaczenia z punktu widzenia podstaw i zarzutów skargi, w szczególności nie odnosi się do *meritum* wątpliwości konstytucyjnych sformułowanych przez skarżącą. Zważywszy jednak wymogi skargi konstytucyjnej, zdaniem Sejmu, należy w niniejszym wypadku badać przepis w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2011 r., a więc w brzmieniu historycznym, to bowiem ta regulacja była podstawą ostatecznego orzeczenia o prawach i wolnościach skarżącej.

## **II. Prawo stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji**

### **1. Zarzuty skarżącej**

W opinii skarżącej, zakwestionowana regulacja godzi w prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji)

Uwzględniając dokonaną przez Sejm korektę sposobu oznaczenia przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie (zob. pkt I.4 pisma) należy podkreślić, że skarżąca kwestionuje tryb weryfikacji oceny PKA wyrażonej w uchwale Prezydium PKA ukształtowany w art. 52 ust. 2 i 3 P.s.w.

Skarżąca podnosi, że sama procedura ponownego rozpoznania sprawy w ramach postępowania przed Państwową Komisją Akredytacyjną nie spełnia wymogu zapewnienia prawa do wniesienia środka odwoławczego, gdyż uchwały wydane w wyniku rozpatrzenia takiego wniosku podejmowane są przez te same osoby, który wydały zaskarżoną uchwałę (skarga, s. 10).

Skarżąca zwraca uwagę również na fakt, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego nie posiada uprawnień do weryfikowania postępowania prowadzonego przez Komisję, a postępowanie przed PKA prowadzone jest w oparciu o regulacje o charakterze pozaustawowym, „(...) w szczególności niezastosowanie do takiego postępowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego pozbawia stronę możliwości przeciwdziałania dowolności przy podejmowaniu przez ten podmiot [PKA – uwaga własna] uchwał dotyczących jakości kształcenia. Strona nie ma faktycznej możliwości kwestionowania arbitralnych rozstrzygnięć Państwowej Komisji Akredytacyjnej skutkujących pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości kształcenia na określonym kierunku” (*ibidem*).

### **2. Wzorzec kontroli**

1. Wzorcem kontroli konstytucyjności zakwestionowanej regulacji skarżąca uczyniła art. 78 Konstytucji, który stanowi: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Przepis ten wyraża ogólną zasadę zaskarżalności wszelkich rozstrzygnięć w każdym postępowaniu prawnym, zarówno kończącym się

orzeczeniem, jak i decyzją (postanowienie TK z 8 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 26/07).

2. Ustalając znaczenie prawa zagwarantowanego w przywołanej regulacji, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo do zaskarżania orzeczeń stanowi istotny element sprawiedliwości proceduralnej. Z art. 78 zdanie 1 Konstytucji można wywieść skierowany do prawodawcy postulat takiego kształtowania procedury, aby w miarę możliwości przewidziane w niej było prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Zgodnie z orzecznictwem sądu konstytucyjnego, do istoty analizowanego prawa należy możliwość uruchomienia weryfikacji decyzji lub orzeczenia podjętego w pierwszej instancji, co stwarza możliwość weryfikacji pierwszego rozstrzygnięcia i przeciwdziałania tym samym arbitralności i utrwalaniu pomyłek (wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01). Ustawodawca ma obowiązek nie tylko umożliwić stronie prawo wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale także umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości rozstrzygniętej sprawy. Środek zaskarżenia powinien przy tym co do zasady spełniać wymóg dewolutywności, tzn. skorzystanie z niego przez stronę powinno powodować przeniesienie rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy do wyższej instancji. Należy dodać, że ustawodawca powinien ponadto preferować środki zaskarżenia o charakterze suspensywnym, których wniesienie zawiesza wykonanie wydanego rozstrzygnięcia, w uzasadnionych przypadkach prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji może również być realizowane przy pomocy środków prawnych o charakterze niesuspensywnym. Należy także przypomnieć, że w wyroku z 16 listopada 1999 r. (sygn. akt SK 11/99) Trybunał wyraził pogląd, że: „[K]onstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi 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 (...)”.

3. Zakres przedmiotowy art. 78 Konstytucji obejmuje nie tylko postępowanie sądowe i administracyjne, ale również inne postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozpatrzenia indywidualnych spraw jednostki i innych

podmiotów prawa prywatnego. Jak wskazuje się w literaturze, szczegółowa nazwa rozstrzygnięcia nie stanowi kryterium poddania go prawu zaskarżenia (A. Błaś [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 149; zob. także L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 78, s. 5).

4. Prawo zagwarantowane w art. 78 Konstytucji nie ma charakteru bezwzględnie i dopuszczalne są od niego wyjątki. Nie oznacza to jednak, że Konstytucja upoważnia do ich dokonywania w sposób arbitralny, bez istotnego materialnie lub proceduralnie kryterium, pozwalającego w sposób jasny i przekonujący określić wyjątki od zasady sformułowanej w art. 78 Konstytucji. Podkreślił to Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 12 czerwca 2002 r. (sygn. akt P 13/01).

Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, prawo do zaskarżania orzeczeń zagwarantowane w art. 78 Konstytucji pozostaje w ścisłym związku z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego wyrażoną w art. 176 Konstytucji. W sprawach rozpoznawanych „od początku do końca” przez sądy obowiązuje zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego, a stronie powinny przysługiwać środki zaskarżenia rozpoznawane przez sąd wyższej instancji. Natomiast w sprawach przekazanych do właściwości innych organów, środki zaskarżenia, o których mowa w art. 78 Konstytucji, mogą być rozpoznawane zarówno przez organy administracji publicznej jak i przez organy sądowe. Jeżeli jednak środek zaskarżenia rozpatruje organ administracji publicznej, z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wymóg, aby ustawa zagwarantowała stronie możliwość uruchomienia sądowej kontroli wydanego rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej drugiej instancji (tak m.in. w wyrokach TK z: 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03).

### **3. Analiza zgodności**

1. Zarzutem sformułowanym przez skarżącą pod adresem zakwestionowanej regulacji jest to, że narusza ona konstytucyjne prawo do zaskarżenia orzeczenia lub decyzji wydanej w pierwszej instancji.



Zakres przedmiotowy art. 78 Konstytucji obejmuje „orzeczenia i decyzje”, więc wszystkie rozstrzygnięcia indywidualne kształtujące lub określające prawa, obowiązki lub status prawny stron postępowania. Jakkolwiek szczegółowa nazwa rozstrzygnięcia nie stanowi kryterium poddania go prawu do zaskarżenia, gdyż – jak wspomniano wyżej (zob. pkt II.3 pisma) – art. 78 Konstytucji ma charakter uniwersalny, to jednak nie można przyjąć nadmiernie szerokiej interpretacji sformułowania „orzeczenia i decyzje”, obejmując nim wszystkie wypowiedzi pochodzące od organów sądowych lub administracji publicznej. W takim wypadku można byłoby bowiem dojść do wniosku, że np. od zaświadczeń wydawanych w uproszczonym postępowaniu administracyjnym przysługuje również środek zaskarżenia gwarantowany art. 78 Konstytucji, tymczasem zaświadczenia mają charakter oświadczenia wiedzy organu o pewnych faktach i nie kształtują praw i obowiązków jednostek, które o nie wnioskuje.

Na wstępie należy więc rozważyć, czy w realiach niniejszej sprawy mamy do czynienia z „orzeczeniem lub decyzją wydaną w pierwszej instancji”. W tym celu należy przeanalizować charakter uchwały Prezydium PKA wyrażającej ocenę jakości kształcenia w uczelni wyższej na danym kierunku i poziomie.

2. Charakter prawny uchwały Prezydium PKA, w której formułowana jest ocena jakości kształcenia w szkole wyższej należy rozważyć w perspektywie celu utworzenia i zadań PKA.

W tym miejscu, dla porządku i jedynie na marginesie, gdyż kwestia ta nie ma wpływu na przebieg i wynik prowadzonych rozważań, a jedynie na brzmienie *petitum* niniejszego pisma, należy wskazać, że na mocy nowelizacji z 2011 r. nazwa „Państwowa Komisja Akredytacyjna” została zastąpiona nazwą „Polska Komisja Akredytacyjna”. Jakkolwiek przywołana nowelizacja P.s.w. nie zawiera przepisu, zgodnie z którym Państwowa Komisja Akredytacyjna stawałaby się Polską Komisją Akredytacyjną, jednakże na podstawie art. 19 ust. 1 tej ustawy członkowie Państwowej Komisji Akredytacyjnej stają się z dniem 1 października 2011 r. członkami Polskiej Komisji Akredytacyjnej i pełnią swoje funkcje do końca kadencji, na którą zostali wybrani (na co zwracają uwagę H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, LEX 2011, komentarz do art. 48).

Przechodząc do analizy tła normatywnego, w świetle którego należy dokonać kwalifikacji uchwały PKA, trzeba przede wszystkim przypomnieć, że szkołom wyższym przysługuje wynikające z art. 70 ust. 5 Konstytucji prawo do autonomii. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie pojmuje prawo uczelni wyższych do autonomii jako „konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych oraz kształcenia w ramach obowiązującego porządku prawnego” (wyrok TK z 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99), jednocześnie zastrzegając, że z art. 70 ust. 5 Konstytucji wynika, iż prawo szkoły wyższej do autonomii nie ma charakteru absolutnego, ponieważ ustawodawca zwykły może określać sposoby korzystania przez uczelnie z tej autonomii (zob. wyrok TK z 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07). Oznacza to, że ustawodawca, nie naruszając istoty autonomii szkół wyższych, ma pewną swobodę ustalania jej granic. Granice te – gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym – może wyznaczać ustawodawca w ramach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Ponadto prawo szkoły wyższej do autonomii jest zdaniem Trybunału sprzężone z prawem do nauki, wyrażonym w art. 70 ust. 1 Konstytucji. Autonomiczne szkoły wyższe są w stanie zapewnić lepsze warunki nie tylko badań, ale i kształcenia na wszystkich poziomach. Trybunał zaznacza przy tym, że: „prawo szkół wyższych do autonomii jest ściśle powiązane również z innymi prawami i wolnościami gwarantowanymi konstytucyjnie, a mianowicie z wolnością słowa, prawem do ochrony własności intelektualnej, prawem do prywatności, prawem do wolności badań, prawem do kultury (art. 6 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 36 i art. 73 Konstytucji)” (wyrok TK w sprawie o sygn akt K 27/07). Następnie Trybunał w cytowanym wyroku podnosi też, że: „Urzeczywistnienie prawa do nauki wymaga zagwarantowania każdej osobie studiującej w szkole wyższej wysokiego standardu akademickiego – z zapewnieniem służącej temu celowi konkurencyjności uczelni na rynku usług edukacyjnych, a w warunkach państwa członkowskiego Unii Europejskiej – konkurencyjności w ramach sieci szkół wyższych wszystkich państw członkowskich”.

3. Mechanizmem służącym realizacji tego celu jest przede wszystkim przeprowadzanie oceny szkoły przez PKA, która jest podmiotem dysponującym specjalistyczną wiedzą w zakresie szkolnictwa wyższego, powołanym przez ministra w celu realizacji zadań określonych w ustawie. Państwowa Komisja Akredytacyjna

jest pomocniczą jednostką organu administracji publicznej, jakim jest minister; jest organem opiniodawczym i wnioskującym ministra (art. 49 P.s.w.) i, choć nie ma uprawnień do podejmowania decyzji, można określać ją mianem *quasi*-organu administracji publicznej (art. 48a P.s.w. określa ją mianem „instytucji”).

Z postanowień art. 50 ust. 4 i 5 P.s.w. (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2011 r.) określających skład zespołów oceniających (przedstawiciele grupy kierunków studiów, w tym co najmniej trzech posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego) wynika, iż PKA stanowi organ specjalistyczny w skład którego wchodzi osoby o wysokich kwalifikacjach, sporządzający merytoryczne sprawozdania i opinie (zob. wyrok NSA z 10 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 1816/11).

4. Podstawą prawną do wyrażenia przez PKA opinii o jakości kształcenia jest art. 49 ust. 1 P.s.w. (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2011 r.), zgodnie z którym PKA „przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego opinie i wnioski dotyczące: 1) utworzenia uczelni, przyznania uczelni uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia; 2) dokonanej oceny kształcenia na danym kierunku, w tym kształcenia nauczycieli oraz przestrzegania warunków prowadzenia studiów” oraz art. 49 ust. 3 P.s.w. (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2011 r.), który stanowi, że: „W uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może zwrócić się do Komisji o przeprowadzenie oceny kształcenia we wskazanej uczelni lub jej jednostce organizacyjnej i o przedstawienie wniosków wynikających z tej oceny”.

Zgodnie z procedurą określoną w § 14 ust. 1 Statutu PKA z 13 października 2005 r. (obowiązującego w dniu wydania uchwał, z którymi skarżąca wiąże naruszenie swoich praw; dalej: Statut PKA), oceny jakości kształcenia dokonywane są po przeprowadzeniu postępowania oceniającego, obejmującego: 1) przygotowanie przez uczelnię raportu samooceny; 2) wizytację, zgodnie z ustalonymi przez Prezydium PKA zasadami; 3) opracowanie raportu przez Zespół Oceniający, zgodnie z ustalonym przez Prezydium wzorem; 4) przekazanie raportu do ocenianej uczelni; 5) przedstawienie przez ocenianą uczelnię odpowiedzi na raport; 6) sformułowanie przez Zespół Kierunków Studiów propozycji oceny wraz z uzasadnieniem; 7) podjęcie przez Prezydium uchwały w sprawie oceny jakości kształcenia.

Natomiast sama uchwała Prezydium PKA, zgodnie z § 18 Statutu PKA, obejmuje: ocenę spełnienia, określonych w przepisach prawnych, warunków prowadzenia studiów wyższych, ocenę jakości kształcenia oraz uzasadnienie; może zawierać również zalecenia. Ocena jakości kształcenia może być: wyróżniająca, pozytywna, warunkowa, negatywna.

Z przytoczonych powyżej regulacji wynika, że opinia PKA wyrażona w uchwale jej Prezydium nie ma charakteru rozstrzygającego w zakresie praw i obowiązków w sferze świadczenia usług edukacyjnych podmiotu poddanego ocenie. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądów administracyjnych, które Sejm podziela, postępowanie w zakresie dokonania oceny jakości kształcenia jest postępowaniem odrębnym, do którego nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej: k.p.a.), zaś sama ocena jakości kształcenia nie jest aktem z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnień lub obowiązków uczelni wynikających z przepisów prawa (zob. wyroki NSA z: 7 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 1177/06; 10 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 1816/11; 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 133/12; postanowienia NSA z: 10 października 2008 r., sygn. akt I OSK 1040/08; 26 września 2007 r., sygn. akt I OSK 1342/07; 22 czerwca 2009 r. sygn. akt I OSK 699/09; prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 7 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 2691/11).

W zgodnej opinii sądów administracyjnych zawartej w przywołanych wyżej judykatach, ocena PKA odnosząca się do jakości kształcenia na danym kierunku i poziomie kształcenia wydawana w formie uchwały Prezydium nie jest decyzją administracyjną, postanowieniem ani też aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o jakich mowa w art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U Nr 153, poz. 1270 ze zm.) i z tego względu nie podlega kognicji sądów administracyjnych.

Dokonując próby kwalifikacji uchwały Prezydium PKA zawierającej ocenę jakości kształcenia, NSA zważył, że uchwała ta 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 § 2 k.p.a. Jako dokument urzędowy w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a., sporządzony w przepisanej formie przez

powołane do tego organy, w ich zakresie działania, stanowi dowód tego, co zostało w niej urzędowo stwierdzone i korzysta z tzw. domniemania autentyczności. Stwarza bowiem domniemanie zgodności z prawdą tego, co zostało urzędowo zaświadczone (zob. wyrok NSA z 10 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 1816/11).

5. W świetle poczynionych ustaleń, należy jednak zwrócić uwagę na to, że zgodnie z art. 11 ust 6 P.s.w., w przypadku negatywnej oceny jakości kształcenia dokonanej przez PKA (co ma miejsce w realiach niniejszej sprawy), minister, uwzględniając w szczególności rodzaj i zakres stwierdzonych naruszeń, zobligowany jest do nałożenia w drodze decyzji sankcji, mieszającej się w zamkniętym katalogu wskazanym w przywołanym przepisie, cofnięcia albo zawieszenia uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia.

Z powyższego przepisu wynika, że jedynie negatywna ocena kształcenia zobowiązuje ministra do wszczęcia postępowania, którego przedmiotem już nie jest ocena jakości kształcenia – gdyż ta jest wyłączną kompetencją PKA (por. wyrok NSA z 15 października 2003 r., sygn. akt I SA 989/03; prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2007 r., sygn. akt I SAWa 959/07) – lecz uprawnienia uczelni, które ulegną ograniczeniu (zawieszenie uprawnień) lub odjęciu (cofnięcie uprawnień).

Sejm podziela pogląd WSA w Warszawie wyrażony w prawomocnym wyroku z 18 października 2012 r., że: „Ocena kształcenia – negatywna, warunkowa czy inna – niezadowolająca uczelni, jeżeli wpływa na sytuację prawną uczelni, to tylko wówczas, kiedy w odpowiednim postępowaniu przed właściwym organem ocena taka będzie stanowić podstawę stosownego rozstrzygnięcia (...)” (sygn. akt II SAWa 1573/12), natomiast stanowczo odrzuca kontynuację tej myśli, że : „(...) samo dokonanie oceny przez PKA nie rodzi żadnych skutków prawnych” (*ibidem*), gdyż negatywna ocena wyrażona w uchwale Prezydium PKA stanowi ustawową przesłankę obligatoryjnego zawieszenia lub cofnięcia uprawnień szkole wyższej przez ministra. Jakkolwiek więc negatywna ocena PKA nie konkretyzuje stosunku administracyjnego, to przesądza o sytuacji prawnej ocenianego podmiotu.

Wobec powyższego, w opinii Sejmu, należy uznać, że uchwała PKA wyrażająca negatywną (ale tylko i wyłącznie negatywną) ocenę jakości kształcenia, przez to, że obliguje ministra do wydania decyzji w przedmiocie zawieszenia lub cofnięcia uprawnień do prowadzenia kierunku kształcenia przez szkołę wyższą,

może być uznana za indywidualne rozstrzygnięcie kształtujące jej status prawny (czemu, skądinąd, wyraz daje nadanie przez TK biegu skardze konstytucyjnej w niniejszej sprawie) i w konsekwencji adresat takiej oceny powinien mieć możliwość jej wzruszenia, co zakłada art. 78 Konstytucji.

6. Zważywszy, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie – uwzględniając korektę w zakresie jego wyznaczenia (zob. pkt I.4 pisma) – jest art. 52 ust. 2 i 3 P.s.w. regulujący możliwość weryfikacji oceny jakości kształcenia, z której niezadowolona jest szkoła wyższa, należy dokonać oceny, czy mechanizm ten może być uznany za środek zaskarżenia w rozumieniu art. 78 Konstytucji.

Zakwestionowana regulacja przewiduje szczególnie – wobec niestosowania do postępowania w przedmiocie oceny jakości kształcenia przez PKA zasad wynikających z k.p.a. (zob. np. wyroki NSA z: 7 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 1177/06; 10 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 1816/11; 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 133/12) – tryb wzruszenia dokonanej oceny jakości kształcenia, określany w P.s.w. „wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy”.

Z uwagi na to, że istotą postępowania zainicjowanego takim wnioskiem w świetle P.s.w. jest ponowne merytoryczne zbadanie i utrzymanie w mocy lub zmiana sformułowanej wcześniej przez ten sam organ oceny jakości kształcenia, uprawniony jest pogląd, że w istocie swej odpowiada on wnioskowi o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a.

7. Kwalifikacja wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z art. 127 § 3 k.p.a. jako środka zaskarżenia w rozumieniu art. 78 Konstytucji była wielokrotnie przedmiotem rozważań w dotychczasowym orzecnictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyroki TK z: 13 listopada 2003 r., sygn. akt K 51/02; 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07; 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09 [pełnoskładowy] oraz 6 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 3/11). W swoich wypowiedziach Trybunał podkreślał, że jakkolwiek wyrażne odwołanie się w art. 78 Konstytucji do sformułowania „orzeczenia i decyzje wydane w pierwszej instancji” sugeruje, iż chodzi tu o wszystkie środki prawne uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym (wyrok TK z 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99), to jednak z uwagi

na szeroki przedmiotowy zakres art. 78 Konstytucji, ustawa zasadnicza pozostawia ustawodawcy swobodę określenia trybu zaskarżania orzeczeń oraz decyzji, mając na celu potrzebę uwzględnienia różnorodności materii i postępowań, których to dotyczy.

Z tego względu należy stwierdzić, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy uregulowany w P.s.w. może być uznany za środek zaskarżenia w rozumieniu konstytucyjnym.

Za taką jego kwalifikacją przemawia także fakt, że Trybunał Konstytucyjny, konsekwentnie prezentuje pogląd, że: „[K]onstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia, pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi 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” (wyroki TK z: 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99; 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04).

8. Kolejną kwestią, którą należy rozstrzygnąć, to odpowiedź na pytanie, czy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy czyni zadość konstytucyjnym wymogom adresowanym do środków zaskarżenia. W tym kontekście można wskazać, że art. 78 zd. 2 Konstytucji zastrzega formę ustawy dla określania trybu zaskarżania. W realiach niniejszej sprawy przesłanka ta jest spełniona, ponieważ regulacja wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy została umiejscowiona w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym.

9. Należy podnieść, że generalnym zarzutem jaki sformułowała skarżąca wobec zakwestionowanej regulacji jest to, że postępowanie inicjowane wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest prowadzone przez inny niż PKA organ oraz że uchwały zapadające na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy są podejmowane przez te same osoby, które wydały zaskarżoną uchwałę.

Oczywiście należy zgodzić się ze skarżącą, że konstytucyjnie pożądaną cechą środka zaskarżenia jest jego dewolutywność, jednakże trzeba przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „Art. 78 Konstytucji nie wymaga bezwzględnie, aby każdy środek prawny służący zaskarżeniu decyzji miał charakter dewolutywny. (...)”

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” (wyrok w sprawie o sygn. akt SK 3/11).

Do powyższych wniosków Trybunał doszedł, powołując się na wcześniejszą wypowiedź sądu konstytucyjnego, z której wynika, że: „zakresowa obszerność pojęcia «zaskarżenie» nie wyklucza jednakże dopuszczalności dokonywania pewnej jego konkretyzacji, polegającej na wskazaniu tych elementów koniecznych danego środka prawnego, które pozwoliłyby na każdorazową ocenę, czy w wystarczającym stopniu służy on realizacji konstytucyjnego prawa (sygn. SK 11/99)”. Na tej podstawie Trybunał przyjął także, że jest zasadą kierunkową to, iż środek zaskarżenia powinien być dewolutywny oraz suspensywny. Ustawodawca zachowuje jednakże margines swobody podyktowany całokształtem unormowań determinujących przebieg danego postępowania (por. wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06).

Z uwagi na to, że z prawa zaskarżania wynika dla ustawodawcy postulat ukształtowania procedury w sposób umożliwiający jednostce wniesienie środka zaskarżenia oraz ponowne rozpoznanie jej sprawy, natomiast celem zasady instancyjności jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji, należy zgodzić się ze skarżącą, iż środek zaskarżenia powinien być rozpoznawany przez inny skład osobowy. Stanowi to gwarancję procesową, że nikt nie będzie sędzią we własnej sprawie, gdyż osoba ponownie uczestnicząca w rozstrzygnięciu sprawy zwykle identyfikuje się przy jej ocenie z wydanym poprzednio rozstrzygnięciem. Rozwiązaniem proceduralnym służącym eliminacji wątpliwości co do obiektywności członka organu kolegiального (w tym wypadku Prezydium PKA) jest instytucja wyłączenia przewidziana w art. 24 w związku z art. 27 § 1 k.p.a. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że z kilku powodów nie jest jednak możliwe zastosowanie wyłączenia członka Prezydium PKA rozpatrującego wniosek z art. 52 ust. 2 P.s.w. z uwagi na to, że brał udział w podejmowaniu uchwały wyrażającej pierwszą ocenę. Po pierwsze, w postępowaniu przed PKA i jej organami nie stosuje się przepisów k.p.a. (art. 48a ust. 6 P.s.w. przewidujący możliwość odpowiedniego stosowania art. 24 k.p.a. wprowadzony został dopiero nowelizacją z 2011 r.). Po drugie, Kodeks Etyki Państwowej Komisji Akredytacyjnej (przyjęty



w formie załącznika do uchwały nr 2/2009 Prezydium PKA z dnia 16 października 2009 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Państwowej Komisji Akredytacyjnej), formułując przesłanki wyłączenia członka lub eksperta PKA od udziału w postępowaniu z uwagi na bliskość wobec uczelni, z którą m.in. „łączy go inne związki mogące mieć wpływ na wykonywane obowiązki, (...) w której jest zatrudniona inna osoba bliska, (...) której jednostka organizacyjna znajduje się w mieście działania uczelni zatrudniającej członka/experta” (§ 5 ust. 3), nie przewiduje przesłanki odstąpienia od realizacji zadań członka/experta PKA z uwagi na udział w postępowaniu w „niższej instancji” (art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.). Po trzecie wreszcie, nawet, gdyby przychylić się do poglądów jednego z przedstawicieli doktryny i wychodząc z założenia, że PKA jest biegłym, o którym mowa w art. 84 k.p.a. i który zgodnie z art. 84 § 2 k.p.a. podlega wyłączeniu na zasadach i w trybie określonym w art. 24 k.p.a. (zob. M. Chałupka, *PaKA znowelizowana*, „Forum Akademickie” 2011, nr 4, <http://forumakademickie.pl/fa/2011/04/paka-znowelizowana>), to przepisów dotyczących wyłączenia nie można zastosować z uwagi na ryzyko utraty zdolności przez Prezydium PKA do podejmowania uchwał. Należy zauważyć, że jakkolwiek, zgodnie z dyspozycją art. 52 ust. 2 P.s.w., wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy „kieruje się do Komisji”, to rozpoznaje go nie PKA działająca *In pleno*, ale Prezydium z udziałem zespołu oceniającego, który sporządził raport będący podstawą pierwszej oceny. Udział zespołu oceniającego sprowadza się do zreferowania sprawy przez przewodniczącego zespołu kierunków studiów przy współudziale członka (członków) tego zespołu.

Zgodnie z art. 50 ust. 3 P.s.w., w skład Prezydium będącego organem PKA wchodzi 14 członków: przewodniczący PKA, sekretarz PKA, przewodniczący 11 zespołów kierunków studiów oraz przewodniczący Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej. Wyłączenie członków Prezydium PKA z powołaniem się na art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. spowodowałoby, że organ ten utraciłby zdolność do wykonywania swoich kompetencji, co byłoby niedopuszczalnym skutkiem w świetle wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 3/11. Jednocześnie należy wskazać, że na tle rozwiązań prawnych dotyczących PKA i jej organów, nie jest możliwe skompletowanie innego „składu orzekającego” w postępowaniu inicjowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, a dopiero istnienie takiej ewentualności było przesłanką uznania przez sąd konstytucyjny konieczności zastosowania przepisów o wyłączeniu pracownika

w wypadku samorządowych kolegiów odwoławczych rozstrzygających środek zaskarżenia, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a. (zob. wyrok TK w sprawie o sygn. akt P 57/07).

Wynikające z P.s.w. ukształtowanie środka zaskarżenia, jakim jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, uzasadnione jest względami strukturalnymi (ustrojem administracji publicznej) i kompetencyjnymi (tak motywowane przesłanki odstąpienia od zasady dewolutywności środka zaskarżenia a probuje P. Dąbrowski, *Niedewolutywność środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym a motywy aktualnego ustawodawcy [w:] Kryzys prawa administracyjnego? Tom I Jakość prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 616-624). Na Prezydium PKA kończy się bowiem administracyjny „tok instancji” i nie istnieje organ, któremu można byłoby powierzyć kompetencję ponownego rozpoznania zarzutów szkoły wyższej oraz dokonania ponownej oceny jakości kształcenia, gdyż należy ona wyłącznie do PKA (zob. pkt II.3.5 pisma). Należy zwrócić uwagę, że jedyną alternatywą dla ministra, który otrzymał ostateczną uchwałę formułującą ocenę negatywną jakości kształcenia, jest rozstrzygnięcie, czy w jej konsekwencji należy zawiesić, czy też cofnąć prawo do prowadzenia kierunku przez uczelnię wyższą. Rozstrzygając to, minister bierze pod uwagę uzasadnienie ostatecznego stanowiska Prezydium PKA, jak również wagę argumentacji podniesionej w sprawie przez ocenianą jednostkę, ale w tym zakresie nie może jednak podważać sentencji samej uchwały. Nie pozwala na to bowiem zarówno ustawowy, formalny podział kompetencji pomiędzy PKA a ministrem, jak również względy merytoryczne, ponieważ ocena jakości kształcenia powierzona została przez ustawodawcę instytucji eksperckiej, reprezentującej środowisko naukowe które, zważywszy sposób wyłaniania jej członków, stanowi gwarancję rzetelnych i kompetentnych opinii dla ministra; minister zaś, dysponując jedynie aparatem urzędniczym kontrolującym formalne aspekty działalności uczelni, nie ma żadnych możliwości takiej opinii weryfikować. Minister nie może kwestionować ustaleń Prezydium PKA także z tego względu, że są one oparte o szczegółowe, wspólne dla wszystkich ocenianych, przesłanki i tylko do Prezydium PKA należy uznanie, czy oceniana jednostka spełnia te wymagania.

10. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt SK 3/11: „w wypadku uzasadnionego organizacyjnie «spłaszczonego toku instancji»,

konieczne jest stworzenie takich gwarancji procesowych, które będą rekompensować brak dewolucji”.

Odnosząc się do tak generalnie sformułowanej przesłanki konstytucyjności niedewolutowalnych środków zaskarżenia, należy wyjść od tego, że w dorobku orzeczniczym sprzed wyroku o sygn. akt SK 3/11 Trybunał Konstytucyjny nie wypowiadał się w sposób rozwinięty na temat administracyjnych środków zaskarżenia, a rekonstrukcji ich konstytucyjnego standardu należało poszukiwać w ustaleniach poczynionych przez Trybunał w odniesieniu do zasady dwuinstancyjności w innych procedurach (przede wszystkim sądowym postępowaniu cywilnym i karnym). Konkluzji tej nie zmienia fakt, że sąd konstytucyjny w wyroku z 15 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 57/07) ocenił konstytucyjność rozwiązania polegającego na braku możliwości objęcia zakresem art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. członka samorządowego kolegium odwoławczego w postępowaniu wszczętym z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.), ponieważ w uzasadnieniu tego judykatu Trybunał nie sformułował przesłanek, jakie powinien spełniać administracyjny środek zaskarżenia, powołując się jedynie na ustalenia doktryny odnośnie do treści normatywnej art. 78 Konstytucji.

W swoim orzecznictwie Trybunał wskazywał, że na standard konstytucyjny środków zaskarżenia składa się w szczególności realny dostęp do środka zaskarżenia (zob. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01), co oznacza, że skorzystanie z niego nie powinno nastręczać nadmiernych trudności, przy czym: „Utrudnienie powinno być uznane za nadmierne (a zatem sprzeczne z art. 78 Konstytucji), jeżeli spełnienie wymogów formalnych jest bardzo trudne dla strony (...)” (wyrok TK z 1 lutego 2005 r., sygn. akt SK 62/03).

Ponieważ postanowienia art. 52 ust. 2 P.s.w. nie wskazują innych kryteriów wzruszenia uchwały zawierającej ocenę jakości kształcenia niż przesłanka „niezadowolenia” z niej szkoły wyższej, nie sposób uznać, że dostęp do tego środka jest utrudniony.

W związku z tym, że sam dostęp do środka zaskarżenia nie wyczerpuje konstytucyjnego standardu, sąd konstytucyjny sformułował wymaganie merytoryczne pod adresem środków zaskarżenia, stwierdzając, że powinny być one efektywne, tzn. stwarzać realną możliwość oceny rozstrzygnięcia, które zapadło i dokonania jego uchylenia lub zmiany. Trybunał podkreślił między innymi, że: „[Z] punktu widzenia regulacji zawartych w Konstytucji środek zaskarżenia powinien być

skuteczny w tym sensie, iż powinien umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Gwarancje takie zapewnia postępowanie apelacyjne a nie kasacyjne. Dotyczy to w szczególności możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego” (wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03).

Odnosząc to wymaganie do realiów niniejszej sprawy, należy przede wszystkim podkreślić, że nie mamy do czynienia z postępowaniem administracyjnym kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej, którą można uchylić, lecz szczególnego rodzaju postępowaniem w przedmiocie dokonania oceny jakości kształcenia. Z tego względu trzeba wskazać, że Prezydium PKA, dokonawszy ponownego rozpatrzenia sprawy, ma możliwość zmiany lub utrzymania w mocy dokonanej wcześniej oceny. Oceny poprzedniej nie może natomiast uchylić, gdyż – dysponując czterostopniową skalą ocen – którąś z nich musi zadeklarować.

Na marginesie trzeba wskazać, że Prezydium PKA skorzystało z takiej możliwości wobec skarżącej, bowiem w 2010 r. PKA dokonała oceny jakości kształcenia realizowanego przez skarżącą na studiach pierwszego stopnia nie tylko na kierunkach i , ale także na kierunku

We wszystkich trzech przypadkach uczelnia otrzymała negatywną ocenę jakości kształcenia i złożyła do PKA wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Należy podkreślić, że po analizie odpowiedzi skarżącej na zarzuty sformułowane w pierwszej uchwale, Prezydium PKA postanowiło w przypadku kierunku:

zmienić ocenę jakości kształcenia na warunkową (

).

11. Wypowiadając się w odniesieniu do konstytucyjnego standardu zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wymaga on, „(...) aby w postępowaniu przed pozasądowym organem, który wydaje akt kształtujący sytuację prawną podmiotu konstytucyjnych praw i wolności zagwarantowano w szczególności: a) możliwość bycia wysłuchanym; b) jawność wewnętrzną jako zasadę; c) udział podmiotu, którego to postępowanie dotyczy; d) ujawnienie w sposób czytelny motywów uzasadniających rozstrzygnięcie,

które umożliwi ewentualną jego weryfikację przez sąd (...)” (wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 3/11).

Konfrontując postępowanie prowadzone przez PKA, w tym także to wszczynane z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (uregulowanego w zaskarżonej regulacji) z przywołanymi przesłankami należy stwierdzić, że realizuje ono każdą z nich.

Po pierwsze, zapewnia możliwość bycia wysłuchanym przez to, że na etapie złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy strona ma możliwość przekazania PKA kontrargumentów i wyjaśnień wobec uzasadnienia pierwszej oceny, co wynika z ustalonej przez Prezydium PKA „Procedury rozpatrywania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy” (załącznik nr 10 do Decyzji Nr 10/2011 z dnia 1 grudnia 2011 r., dostępny na stronie internetowej PKA). Ponadto, zgodnie z procedurą określoną w § 14 Statutu PKA, ocena jakości kształcenia dokonywana jest po przeprowadzeniu postępowania oceniającego, które obejmuje między innymi: przygotowanie przez uczelnię raportu samooceny, wizytację w uczelni, przekazanie raportu powizytacyjnego do ocenianej uczelni, przedstawienie przez ocenianą uczelnię odpowiedzi na raport.

Po drugie, włącza ocenianą uczelnię w postępowanie oceniające, co należy postrzegać jako realizację zasady jawności wewnętrznej oraz jednocześnie *per se* gwarantuje w nim udział podmiotu, którego dotyczy .

Po trzecie, ujawnia w sposób czytelny motywy uzasadniające rozstrzygnięcie, ponieważ zgodnie z art. 49 ust. 5 P.s.w. (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2011 r.) zobowiązuje PKA do przedstawienia w terminie miesiąca od dnia zakończenia procedury oceniania ocen z uzasadnieniem i wynikającymi z tych ocen wnioskami. Sposób „przedstawienia” ocen uczestnikom postępowania precyzuje Statut PKA, zgodnie z którym uchwały Prezydium PKA przekazywane są ministrowi oraz uczelniom lub wnioskodawcom w terminie nie dłuższym niż dwa tygodnie od daty ich podjęcia (§ 13 ust. 8), natomiast jednym z obligatoryjnych składników każdej uchwały Prezydium PKA jest jej uzasadnienie (§ 18 ust. 1 pkt 3). Ponadto, zgodnie z § 17 Statutu PKA, po zakończeniu postępowania oceniającego wyniki ocen jakości kształcenia publikowane są na stronie internetowej PKA.

Dodatkowo warto nadmienić, że wyciągi z protokołów z posiedzeń Prezydium PKA dotyczące poszczególnych uczelni są przekazywane ministrowi, na jego wniosek, i stanowią materiał dowodowy, z którym uczelnie będące stroną

postępowania poprzedzającego podjęcie przez ministra decyzji, mogą się zapoznać w trybie art. 73 k.p.a.

12. Kolejnym wymogiem, jaki sformułował Trybunał Konstytucyjny pod adresem środków zaskarżenia, jest także jego ukształtowanie, aby umożliwiło sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05). Odnosząc się do tego kanonu, należy wskazać, że zgodnie z art. 52 ust. 3 P.s.w. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozpatrywany jest w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia otrzymania wniosku, co oznacza, że ustawodawca wskazał maksymalny termin na dokonanie tej czynności proceduralnej, zainteresowana szkoła wyższa nie pozostaje więc w niepewności, oczekując na ostateczną ocenę.

13. Konkludując tę część analizy, Sejm pragnie podkreślić, że w świetle zadań, jakie nałożył ustawodawca na PKA, uprawnienie do sformułowania przez nią negatywnej oceny jakości kształcenia i związanej z nią decyzję ministra należy postrzegać jako regulację niezbędną do eliminacji patologicznych zjawisk w systemie szkolnictwa wyższego. Szkoła wyższa naruszająca obowiązki prawne związane z prowadzeniem kształcenia na różnych kierunkach i poziomach studiów musi liczyć się z tym, że państwo nie będzie respektować takich naruszeń, ale podejmie działania w celu skutecznego restytuowania stanu zgodnego z prawem lub działania chroniące studentów takiej uczelni. Z drugiej strony – w świetle zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) – nie można zakładać, że PKA – należąca do aparatu administracji publicznej – będzie ferować negatywne oceny jakości kształcenia i utrzymywać je w wyniku postępowania wszczętego z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, nawet jeśli nie istnieją po temu żadne podstawy faktyczne czy prawne.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że o jakości pracy PKA świadczy uznawanie tej instytucji w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego i wpisanie jej do European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR). Podczas procedury zewnętrznej międzynarodowej oceny uznano, iż Komisja całkowicie spełnia standardy dotyczące kryteriów stanowiących podstawę podejmowanych przez nią rozstrzygnięć, a także procesów stosowanych w realizacji celów i zadań.

14. Odnosząc się do twierdzeń skarżącej, że „(...) 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 [PKA – uwaga własna] uchwał dotyczących jakości kształcenia” (skarga, s. 10) oraz że: „(...) Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wskazuje, że nie jest uprawniony do kwestionowania takiej uchwały (...)” (*ibidem*), Sejm pragnie zauważyć, iż wypowiedzi te nie powinny być traktowane w niniejszym postępowaniu jako odrębne zarzuty, lecz jedynie jako część argumentacji wykorzystanej przez skarżącą dla uprawdopodobnienia naruszenia art. 78 Konstytucji przez zakwestionowaną regulację.

Przywołane wyżej zarzuty zostały pierwszoplanowo odniesione w skardze konstytucyjnej do adekwatnych dla nich przedmiotów kontroli, mianowicie do art. 53 ust. 1 P.s.w., który skarżąca kwestionowała w zakresie, w jakim tryb działania PKA i jej organów pozostawia do uregulowania statutowi uchwalanemu przez PKA, oraz do art. 49 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 6 P.s.w., co do którego wątpliwości konstytucyjne sprowadzały się do tego, że minister jest zobligowany do wydania decyzji na podstawie negatywnej oceny PKA, bez możliwości jej samodzielnej weryfikacji, co naruszać miało zasady demokratycznego państwa prawnego. W związku z powyższym należy przypomnieć, że w tym zakresie postępowanie zostało ostatecznie zakończone postanowieniem Trybunału z 7 listopada 2012 r., w którym nie uwzględniono zażalenia wniesionego przez skarżącą na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie w nim określonym (postanowienie TK z 21 czerwca 2012 r., sygn. akt Ts 260/10).

15. W rezultacie poczynionych ustaleń należy uznać, że art. 52 ust. 2 i 3 P.s.w., w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 września 2011 r., w zakresie, w jakim odnosi się do uchwał Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej wyrażających negatywną ocenę jakości kształcenia, **jest zgodny** z art. 78 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kłpacz