

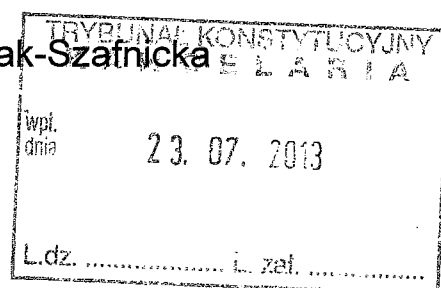
Warszawa dnia 22 lipca 2013 r.

**Trybunał Konstytucyjny**

Przewodnicząca składu orzekającego

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Małgorzata Pyziak-Szafnicka



Uczestnicy:

Sejm

Prokurator Generalny

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa

Wyższego

Sygn.akt SK 61 /12

**PISMO PROCESOWE SKARŻĄCEJ**

Wysoki Trybunale ,

W dniu 22 lipca 2013 skarżący otrzymał pismo ministra nauki i szkolnictwa wyższego ( "ministra" ) opatrzone datą 17 lipca 2013, a które zostało złożone w Trybunale Konstytucyjnym w dniu 18 lipca 2013.

Pismo ministra zawiera błędnie podaną sygnaturę sprawy, której pismo dotyczy, rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny, której prawidłowe brzmienie „SK 61/12 „wskazuje pismo przewodnie Przewodniczącej składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r.

Wnosząc jednak z treści w/w pisma ministra dotyczy ono sprawy niniejszej.

Poszczególne strony w/w pisma ministra do Trybunału Konstytucyjnego nie zostały ponumerowane. Kwestie podnoszone w tymże piśmie ministra również nie zostały opatrzone dokładnym numerycznym oznaczeniem, porządkującym tok prezentowanego w nim wywodu.

Czyniąc zatem zadość wymogom pisma procesowego składanego do Trybunału Konstytucyjnego oraz w trosce o ułatwienie umiejscowienia Trybunałowi poszczególnych kwestii poruszonych w piśmie ministra z dnia 17 lipca, do których skarżący się odnosi- nieponumerowane strony w/w pisma ministra skarżący oznaczył następująco:

str 2 – strona rozpoczynająca się od zwrotu „państwowe odpowiedzialne”;

str 3 - strona rozpoczynająca się od zwrotu „uczelni) jak traktuje to”;

str 4 - strona rozpoczynająca się od zwrotu „Administracyjnego w Warszawie”;

str 5 - strona rozpoczynająca się od zwrotu „uchwałami wywoływało”

str 6 - strona rozpoczynająca się od zwrotu „ ANECA) oraz”.

W świetle stwierdzeń pisma ministra z dnia 17 lipca 2013 skarżący podnosi:

#### **1. Stanowisko skarżącego:**

- (i) wnosi o rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny
- (ii) podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w uprzednio złożonych pismach, włącznie z pismem niniejszym
- (iii) stwierdzenie, że wskazane w skardze z dnia 6.10.10 oraz w innych pismach skarżącej przepisy ustawy prawo o szkolnictwie wyższym w tym 52 ust 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym w zakresie w jakim odnosi się do uchwał Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej wyrażających ocenę jakości kształcenia i niemożliwość zaskarżenia tej decyzji w trybie

administracyjnosądowym nie jest zgodny z art 78 Konstytucji Rzeczypospolitej (oraz innymi normami konstytucyjnymi przywołanymi w skardze i pismach skarżącej)

Odnosząc się do poszczególnych kwestii podniesionych w piśmie ministra z dnia 17 lipca 2013 r.:

Na stronie 1 i 2 pisma ministra:

## **2. Brak podstaw do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym**

Odnosząc się do stanowiska ministra wyrażonego w piśmie z dnia 17 lipca 2013 r., w którym wnioskuje on umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania, strona uznaje je za bezzasadne. Minister w swoich wywodach nie dostrzega, jak się wydaje, że z uwagi na treść postanowienia Trybunału Konstytucyjnego postępowanie ogranicza się wyłącznie do badania zgodności art. 52 ust. 3 z art. 78 ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, skarga konstytucyjna może zostać wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta została przewidziana, w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie zaskarżonych przepisów. W przypadku art. 52 ust. 3 ustawy prawo o szkolnictwie wyższy, jak zresztą przyznaje w swoim stanowisku minister, droga sądowa nie została przewidziana, w związku z czym argumentacja o nie wniesieniu skargi kasacyjnej od orzeczenia sądu administracyjnego nie ma uzasadnionego charakteru. Na marginesie zwrócić należy uwagę, że stwierdzenie, że skarżąca nie wniosła skargi na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi jest nieprawdziwe. Strona wniosła takową, jednakże po upływie terminu przewidzianego do jej wniesienia. Skarżąca przypuszcza, że minister w swoim piśmie zamierzał podnieść zarzut niewyczerpania drogi prawnej, jednak jak wspomniano wyżej, jest on nieuzasadniony. Skarżąca w skardze konstytucyjnej naruszenia art. 78 upatrywała bowiem w szczególności w tym, że:

- wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy oparty na art. 52 ust. 2 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym, rozpatrywany jest, zgodnie z art. 52 ust. 3 tejże ustawy, na wspólnym posiedzeniu zespołu, który przygotował sprawozdanie i Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej.,

- brak jest uregulowań proceduralnych o charakterze ustawowym, w szczególności nie zastosowano do takiego postępowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, co pozbawia stronę ożliwości przeciwdziałania dowolności przy podejmowaniu przez PKA uchwał dotyczących jakości kształcenia,
- strona pozbawiona jest faktycznej możliwości kwestionowania arbitralnych rozstrzygnięć PKA, skutkujących pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości kształcenia na określonym kierunku i poziomie,
- uchwały podejmowane na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy podejmowane są przez te same osoby, które wydawały zaskarżoną uchwałę.

Skarżącej trudno odnieść się do sformułowania ministra, w którym stwierdza on, że „dotychczasowe doświadczenia i ugruntowane orzecznictwo **wskazywały na bezsensowność składania tego, przewidzianego prawem o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, środka odwoławczego od orzeczenia I instancji**”. Wydaje się jednak, że minister raz wskazując na niedopuszczalność sądowej weryfikacji uchwał PKA, innym natomiast razem czyniąc skarżącej zarzut o niewyczerpaniu drogi sądowej popada w sprzeczność.

Na stronie 2 (in fine) pisma ministra :

### **3 . Bezpodstawne podważanie przez ministra stanowiska Sejmu**

Zaskakująca jest, w świetle pisma ministra, rozbieżność stanowisk organu ustawodawczego – Sejmu, oraz organu wykonawczego. Już sama ta rozbieżność wskazuje na niejasność i brak precyzji przepisów, które gwarantować mają stronie – uczelni, należyty przebieg postępowania.

Na stronie 3 pisma ministra

### **4. Niejasność wyводу ministra – „skład PKA, częściowo, ale znacząco odmienny”**

Zgodnie z par. 23 ust. 2 uchwały nr 1/2011 Polskiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie Statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy rozpatrują na wspólnym posiedzeniu Zespół i Prezydium.

Jak stwierdza w swoim piśmie minister, „o ile udział w tym rozpoznaniu zespołu oceniającego – ja błędnie traktuje stanowisko Sejmu (...), oznaczałoby tożsamość gremium będącego autorem pierwotnej opinii ze składem uczestniczącym przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, o tyle zaangażowanie w tę procedurę (całego) zespołu kierunku studiów, jak stanowi art. 52 ust. 3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym – liczącego obecnie od 6 do 15 samych jedynie członków Polskiej Komisji Akredytacyjnej – gwarantuje, iż wniosek o ponowne rozpoznanie negatywnej uchwały Prezydium jest rozpoznawany przez skład, częściowo aczkolwiek znacząco odmienny od grona wydającego opinię pierwotną. Jest to okoliczność mająca w rozpatrywanej sprawie znaczenie zasadnicze”. W ocenie skarżącej brak jest w przedstawionej procedurze wymogu, by rzeczywiście skład ponownie rozpatrujący sprawę był „znacząco odmienny” i w skrajnych sytuacjach sprawa może być rozpatrywana dokładnie przez ten sam skład, który procedował w „pierwszej instancji”. Brak jest obowiązku uczestniczenia we wspólnym posiedzeniu Zespołu i Prezydium wszystkich członków tych organów. To zatem, czy sprawa rzeczywiście będzie rozpatrywana przez „skład, częściowo, aczkolwiek znacząco odmienny od grona wydającego pierwotną opinię”, zależy w gruncie rzeczy od dobrej woli, możliwości, czy chociażby stanu zdrowia członków tych organów. Dodatkowo stwierdzić należy, że „pierwotna” uchwała w sprawie oceny dokonywana jest przez Prezydium. To samo Prezydium bierze udział w ponownym rozpatrywaniu wniosku. Na wspólnym posiedzeniu Prezydium i Zespołu ds. kierunku studiów mogą brać udział wyłącznie członkowie Zespołu dokonujący oceny pierwotnej. Oznacza to, że obowiązujące procedury przewidują i dopuszczają sytuację, w której dokładnie te same osoby podejmowały rozstrzygnięcie pierwotne a następnie rozstrzygnięcie podejmowane w wyniku odwołania od rozstrzygnięcia pierwotnego.

Na marginesie tylko skarżąca zwraca uwagę na wyjątkową wręcz nieostrość użytego przez ministra sformułowania „skład, częściowo, aczkolwiek, znacząco odmienny”. Zwraca również uwagę, że minister milczy na temat sytuacji, gdy skład nie tylko nie jest znacząco odmienny, ale wręcz jest tożsamy ze składem biorącym udział w wydawaniu opinii pierwotnej, tym bardziej, że Przewodniczący Zespołu zawsze jest zarazem członkiem Prezydium PKA. Dodatkowo skład organizacyjny Prezydium, w skład którego wchodzi Przewodniczący zespołów do

spraw różnych dyscyplin naukowych, nie tylko wykładanych w ramach ocenianego kierunku. Oznacza to, że rozstrzygnięcia Prezydium nie mają charakteru merytorycznego.

Na stronie 3 pisma ministra:

## **5. Brak podstaw do wywodzenia „odrębności i wyjątkowości PKA”**

W ocenie ministra PKA określana jest w piśmie ministra z dnia 17 lipca 2013, jako „instytucja działająca na rzecz” (str. 3), zaś w innym miejscu tegoż pisma jako „wyspecjalizowany organ ekspercki” (str. 4) dookreślany następnie jako „problematyczną do zastąpienia instytucją” (w innym miejscu na str. 4).

Wypada wskazać, że ponad wszelką wątpliwość PKA jest organem publicznym, jego działalność finansowana jest ze środków publicznych i jego faktyczne funkcjonowanie uzależnione jest od decyzji ministra.

Podkreślić również należy, że inne państwa Unii Europejskiej odeszły od modelu takiego para- organu czy też para- instytucji, po to, by proces oceny jakości kształcenia poddać weryfikacji faktycznie (a nie tylko deklaratywnie) niezależnej od władzy publicznej, zewnętrznej, samokontrolującej się i samofinansującej się „organizacji certyfikującej jakość procesu edukacyjnego ( zob. np. Raport Końcowy sporządzony na Uniwersytecie Jagiellońskim pt. „Analiza opisująca systemy zapewnienia jakości kształcenia w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego opisujący systemy funkcjonujące w krajach będących przedmiotem analizy).

Należy stwierdzić, że w krajach, w których takie niezależne certyfikujące organizacje funkcjonują, ich decyzje podlegają weryfikacji na drodze sądowej, zawsze ilekroć stanowią one podstawę wydania decyzji administracyjnoprawnej przez ministra ds. edukacji w odniesieniu do danej jednostki edukacyjnej.

W swoim piśmie minister powołuje się selektywnie na jednostkowy wywód NSA zawarty w wyroku z dnia 7 lutego 2007 r. (I OSK 1177/06), z którego osnowy wywodzi tezę, że „Komisja nie jest organem administracji publicznej a jej uchwały nie dotyczą uprawnień lub obowiązków uczelni”. Pismo ministra pomija jednak linię orzeczniczą wyroków NSA i WSA, które wprost kwestionują skutki prawne ocen dokonywanych przez PKA, stwierdzając m.in. że „samo dokonanie oceny

rzez PKA nie rodzi żadnych skutków prawnych” lub co więcej, że „uchwały PKA nie konkretyzują żadnego stosunku administracyjnego, ponieważ Komisja nie ma uprawnień do rozstrzygania we władczy sposób o prawach i obowiązkach strony” (NSA z d. 22.06 2009 r., I OSK 699/09, Lex nr 563295, zob. też 3 wyroki WSA z dnia 30 września 2010 r. I SA/Wa 1839/10, Lex nr 769231, I SA/Wa Lex nr 765230, ISA/WA 1937 Lex nr 765 229 – wszystkie w/w orzeczenia zostały wydane po orzeczeniach, które minister przywołuje na stronie 4 swojego pisma. Uchwały PKA, którym w/w wyroki sądów administracyjnych odmawiają prawa do rozstrzygania o prawach i obowiązkach strony są immanentną częścią decyzji administracyjnoprawnych ministra. Faktycznie, treść uchwał PKA kształtuje prawa i obowiązki stron w decyzjach podejmowanych przez ministra. Niezaskarżalność uchwał PKA podważa, lub w przypadku uchwał negatywnych PKA, eliminuje w praktyce skuteczność zaskarżenia decyzji Ministra podejmowanych na drodze prawoadministracyjnej. Zasadność złożonej do Trybunału Konstytucyjnego skargi niniejszej powyższy stan rzeczy dobitnie potwierdza.

Na stronie 5 pisma ministra:

## **6. Brak podstaw do wywodzenia „szczególnego charakteru PKA”**

Na czym polega „szczególny charakter PKA” i w jaki sposób wynika on z faktu przystąpienia i ze „swoistej współzależności „z międzynarodowym systemem akredytacji pismo ministra nie wyjaśnia.

Sama rezygnacja z nazywania PKA „ państwową” (co podnosi minister na str 4 in fine swego pisma) nie stanowi atrybutu, w sensie materialnoprawnym przesądzającego o jej rzeczywistym charakterze.

Wypada również zauważyć, że „odrębność i wyjątkowość” PKA wywodzona jest przez ministra z treści komentarza do ustawy prawo o szkolnictwie wyższym (wszelako bez odesłania do konkretnej jednostki redakcyjnej, czy strony), wydanego w 2013 r. przez samo Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Zawarte tam komentarze dotyczące charakteru PKA nie wytrzymują jednakże próby udokumentowanej analizy jurej, zwłaszcza w zakresie wywodów dotyczących rzekomej „samodzielności” i „niepaństwowości” PKA. Fakt podpisania umów z zewnętrznymi, certyfikującymi edukację organizacjami (które

w wielu krajach mają charakter wręcz komercyjny), oraz pozbycie się z nazwy PKA przymiotnika „Państwowa”, bynajmniej nie czynią z PKA podmiotu, którego działalność miałyby usprawiedliwiać nieobjęcie jej uchwał (decyzji) kontrolą sądową, czy też wyjęcie trybu ich podejmowania z porządku prawnego, poprzez brak uregulowań ustawowych procedowania i pozostawienie temu organowi dowolności w podejmowaniu rozstrzygnięć, w szczególności, dowolności w zakresie interpretowania przepisów prawnych. Gwarancji dla bezstronności postępowania i jego należytego przebiegu minister wydaje się upatrywać głównie w fakcie, że działanie ministra „musi być zawsze poprzedzone inicjatywą środowiska”. Sam fakt, na który wskazuje minister, że „opinie i wnioski Komisji mają niepodważalny charakter i mogą być zmienione wyłącznie przez nią samą”, jak również, że „Komisja nie ma żadnej podległości organizacyjnej, nie podlega żadnemu nadzorowi” dobitnie wskazuje, że ocenianej uczelni należy stworzyć szczególne gwarancje w zakresie ochrony jej praw na etapie postępowania oceniającego prowadzonego przez PKA.

Działania PKA minister postrzega przez pryzmat bliżej niesprecyzowanej konieczności utworzenia Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego realizowanego poprzez Proces Boloński. Osiągnięcie tego celu nie może dokonywać się poprzez utrzymywanie sprzecznych z Konstytucją rozwiązań legislacyjnych. Przy kolejnych nowelizacjach ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym regulacja ta przywracana była, co do istoty w niezmienionej treści. Działania w innych krajach natomiast w ramach Procesu Bolońskiego, w sferze jego uregulowań prawnych, takich pozbawionych kontroli sądownoadministracyjnej, rozwiązań jak w ustawie polskiej rozwiązań nie zawierają.

Na stronie 6 pisma ministra:

## **7. Kontrola sądownoadministracyjna „mniej wiarygodna” dla ministra**

Wymóg kontroli sądownoadministracyjnej nad decyzjami wszelkich podmiotów publicznych (w tym podmiotów, których decyzje skutkują podejmowaniem dalszych decyzji ) odnoszących się do konstytucyjnych wolności i praw w państwie prawnym wydaje się być oczywisty.



Dla ministra (na str 6 jego pisma) taka kontrola sądownoadministracyjna decyzji w tym decyzji PKA wydaje się być „mniej wiarygodna”, co stwierdza *expressis* w treści swego pisma.

Wywodzenie przez ministra rzekomej „mniejszej wiarygodności „sądów administracyjnych z „merytorycznej kompetencji decyzji PKA „ jest niemożliwe do przyjęcia. Tak z merytorycznych oraz logicznych względów jak i obowiązku dochowania powagi dyskursu jurydycznego przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Skarżącej nie wydaje się możliwym, by powyższe okoliczności zostały przez Trybunał Konstytucyjny nie wzięte pod rozwagę przy orzekaniu w przedmiocie wniesionej skargi.

Zwrócić jednak należy uwagę, że w sytuacji, gdy polska ustawa nie przewiduje sądownoadministracyjnej weryfikacji rozstrzygnięć Polskiej Komisji Akredytacyjnej, które to rozstrzygnięcia przesądzają o sytuacji prawnej ocenianej uczelni, szczególnie istotne jest zapewnienie takiej uczelni ustawowych gwarancji prawidłowości prowadzonego postępowania, nie zaś odsyłanie do regulacji statutowych, uchwalanych przez PKA, a także gwarancji w zakresie wyłączenia osób podejmujących rozstrzygnięcie w pierwszej instancji od rozstrzygania w postępowaniu toczącym się w wyniku złożonego przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Zważywszy, iż minister wniósł swoje pismo tuż przed terminem wyznaczonej na dzień 25 lipca br. rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym - skarżący składa pismo niniejsze (w 5 egzemplarzach), w dniu 23 lipca br. do Trybunału Konstytucyjnego, zaś dodatkowo jeden jego egzemplarz w tymże dniu do ministra.

W powyższym stanie rzeczy skarżąca wnosi jak powyżej,

Na podstawie pełnomocnictw ,

**ADWOKAT PRAWN.**  
No rej/01647  
*dr Jacek R. Wedrował*  
**dr Jacek R. Wedrował**