

Warszawa, dnia 6 października 2010 r.

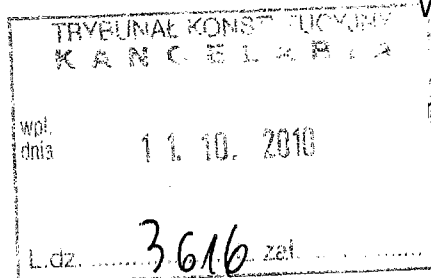
KANCELARIA RADCY PRAWNEGO
dr Jacek Wędrowski
ul. Potocka 4/60
01-652 Warszawa
REGON: 015563473

Trybunał Konstytucyjny
00-918 Warszawa,
Al. Jana Christiana Szucha 12a

Skarżący:

Wyższa Szkoła

w W



zastępowana przez:

r. pr. Jacka Wędrowskiego
nr wpisu na listę radców
prawnych: 1647
Kancelaria Radcy Prawnego
ul. Potocka 4/60
01-652 Warszawa

Uczestnicy:

- 1) Sejm,
- 2) Państwowa Komisja Akredytacyjna,
- 3) Prokurator Generalny

SKARGA KONSTYTUCYJNA

W imieniu skarżącego wnoszę skargę konstytucyjną przeciwko:

- 1) art. 52 ust. 2
- 2) art. 52 ust. 3
- 3) art. 53 ust. 1
- 4) art. 49 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 6
- 5) art. 49 ust. 2

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

na podstawie których w:

- 1) uchwale z dnia czerwca 2010 r. nr oraz
- 2) uchwale z dnia czerwca 2010 r. nr

Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej orzekło ostatecznie o prawach i wolnościach skarżącego.

Niniejszym wskazuję, że zostały naruszone następujące prawa i wolności skarżącego:

- 1) określone w art. 45 Konstytucji RP, prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd,
- 2) określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zakaz wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw oraz nakaz wprowadzania takich w akcie prawnym rangi ustawy,
- 3) określone w art. 78 Konstytucji RP prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Ponadto naruszone zostały:

- 4) określona w art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego,
- 5) określona w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności.

W związku z powyższym wnoszę o:

- 1) wydanie postanowienia tymczasowego o wstrzymaniu wykonania zaskarżonych uchwał Państwowej Komisji Akredytacyjnej nr , oraz nr ,
- 2) stwierdzenie niezgodności:

- art. 52 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z art. 2 Konstytucji RP, art. 7 Konstytucji RP, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 45 Konstytucji RP w zakresie, w jakim art. 52 ust. 2 rozumiany jest jako nie stanowiący podstawy prawnej do rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach strony w postępowaniu administracyjnym,

- art. 52 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 78 Konstytucji RP,

- art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164 poz. 1365 ze zm.) z art. 2 Konstytucji RP, art. 7 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim tryb działania pozostawia do uregulowania statutowi uchwalanemu przez Państwową Komisję Akredytacyjną tryb działania Państwowej Komisji Akredytacyjnej, szczegółowe

kompetencje jej organów oraz tryb dokonywania ocen, o których mowa w art. 49 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym,

- art. 49 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164 poz. 1365 ze zm.) z art. 2 Konstytucji RP, art. 7, art. 45 Konstytucji RP oraz art. 78 Konstytucji RP w zakresie, w jakim wydanie przez Państwową Komisję Akredytacyjną oceny, o których mowa w art. 49 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym mają charakter wiążący organ administracji publicznej nakładając na Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązek cofnięcia lub zawieszenia uprawnień do prowadzenia kształcenia na określonym kierunku studiów

– art. 49 ust. 2 w zw. z art. 53 ust. 2 z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie w jakim nakłada na stronę obowiązek poddania się wizytacji i udostępnienia informacji o swojej działalności, w zakresie wyznaczonym statutem Państwowej Komisji Akredytacyjnej

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

W dniu marca 2010 r. uchwałą nr Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej wydało w stosunku do skarżącego negatywną ocenę kształcenia na kierunku Wyższej Szkoły prowadzonym na Wydziale w W na poziomie studiów pierwszego stopnia.

Od uchwały nr na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym skarżący wniósł do Państwowej Komisji Akredytacyjnej wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy kwestionując m.in. zarzuty dotyczące niespełnienia warunków określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz. U. Nr 144, poz. 1048 ze zm.). Skarżący zakwestionował również ustalenia faktyczne Państwowej Komisji Akredytacyjnej dotyczące w szczególności rzekomego prowadzenia kształcenia na studiach drugiego stopnia bez posiadania wymaganych uprawnień.

W związku z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej, na podstawie art. 52 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym podjęła w dniu czerwca 2010 r. uchwałą Nr , w której podtrzymało negatywną ocenę jakości kształcenia na kierunku . W uchwale tej Prezydium PKA dokonało odmiennej

interpretacji przepisów wspomnianego wyżej rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 lipca 2006 r., nadto nie stwierdziło wyraźnie, czy utrzymuje bądź też odstępuje od zarzutu prowadzenia kształcenia na studiach drugiego stopnia bez posiadania wymaganych uprawnień.

W dniu marca 2010 r. Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej uchwałą nr wydało również negatywną ocenę jakości kształcenia na kierunku prowadzonym na Wydziale Wyższej Szkoły w W na poziomie studiów pierwszego i drugiego stopnia.

W uchwale nr Prezydium PKA zarzuciło skarżącemu m.in. prowadzenie kształcenia w jednostkach zamiejscowych na poziomie studiów pierwszego i drugiego stopnia bez uzyskania zgody ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, a także sprzeczność stosowanych metod kształcenia z przepisami rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2007 r. w sprawie warunków, jakie muszą być spełnione, aby zajęcia dydaktyczne na studiach mogły być prowadzone z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość (Dz. U. Nr 188, poz. 1347 ze zm.) oraz szereg innych, zdaniem skarżącego nieuzasadnionych lub nienależycie uzasadnionych zarzutów.

Ocenę negatywną wyrażoną w uchwale nr Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej podtrzymało w uchwale nr z dnia czerwca 2010 r.

Postanowieniem z dnia września 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W w sprawie o sygnaturze akt odrzucił skargę Wyższej Szkoły w W na uchwałę Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej z dnia czerwca 2010 r. nr r.

Postanowieniem z dnia września 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W w sprawie o sygnaturze akt odrzucił skargę Wyższej Szkoły w W na uchwałę Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej z dnia czerwca 2010 r. nr r.

W związku z wydaniem powyższych uchwał, stosownie do postanowień art. 11 ust. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wszczął postępowanie administracyjne, którego wynikiem będzie wydanie decyzji o cofnięciu lub zawieszeniu uprawnień do prowadzenia kształcenia na kierunkach i poziomach, których dotyczą zaskarżone uchwały Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

II. Data doręczenia zaskarżonych uchwał

Zaskarżone uchwały nr oraz Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej zostały skarżącemu doręczone w dniu 6 lipca 2010 r.

III. Ostateczny charakter uchwał Państwowej Komisji Akredytacyjnej

Zgodnie z po wielokroć przyjmowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny poglądem przedstawionym chociażby w orzeczeniu z dnia 22 czerwca 2009 r. w sprawie o sygnaturze I OSK 699/09, a także zgodnie ze stanowiskiem innych organów tj.: Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego czy Państwowej Komisji Akredytacyjnej niedopuszczalne jest zaskarżanie przed sądem administracyjnym uchwał Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

Przykładowo, w wyroku z dnia 22 czerwca 2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który stwierdził, że „zaskarżona uchwała Państwowej Komisji Akredytacyjnej nie stanowi aktu ani czynności z zakresu administracji publicznej i w związku z tym **nie podlega jurysdykcji administracyjnej, ani nie może być przedmiotem oceny przez sąd administracyjny**”. W opinii sądów obydwu instancji „zaskarżona uchwała Państwowej Komisji Akredytacyjnej została wydana przez podmiot nie będący dysponentem władztwa publicznoprawnego. Uchwała ta nie konkretyzuje żadnego stosunku administracyjnego, ponieważ Komisja nie ma uprawnień do rozstrzygania we władczy sposób o prawach i obowiązkach strony. Ten charakter uchwał podejmowanych przez Państwową Komisję Akredytacyjną przesądza, że nie mogą być one uznane za czynności z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 P.p.s.a., w związku z czym nie mieszczą się w katalogu aktów publicznoprawnych, mogących być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego.”

Sądy każdorazowo przyjmowały, że „stosownie do treści art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.), organem sprawującym nadzór nad uczelniami (publicznymi i niepublicznymi) w zakresie zgodności działań uczelni z przepisami prawa i statutem oraz z treścią udzielonego pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, a także nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. Wobec tego **Państwowa Komisja Akredytacyjna nie jest organem nadzoru nad uczelniami, ani nawet organem administracji publicznej, gdyż szczegółowy tryb postępowania przed Komisją nie został uregulowany w drodze aktu o charakterze powszechnie obowiązującym, lecz w statucie Komisji, a zatem jej działalność nie jest objęta właściwością sądów administracyjnych**. Komisja nie jest właściwa, gdyż nie posiada uprawnień do rozstrzygania we władczy sposób o prawach i obowiązkach uczelni. O sytuacji prawnej uczelni

jest władny orzec tylko minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, który w drodze decyzji odmawia, bądź nadaje uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia, wydanej po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Tak więc to decyzja ministra jest aktem, który kształtuje prawa lub obowiązki administracyjnoprawne na podstawie powszechnie obowiązującego prawa. **Postępowanie uchwałodawcze prowadzone przed Państwową Komisją Akredytacyjną jest natomiast postępowaniem odrębnym, do którego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, zaś sama opinia w sprawie przyznania uczelni uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia bądź ocena jakości kształcenia na danym kierunku, nie jest aktem z zakresu administracji publicznej, dotyczącym uprawnień lub obowiązków uczelni wynikających z przepisów prawa**”.

Argumentacja ta została powtórzona w postanowieniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia września 2010 r. w sprawach o sygnaturze akt i o odrzuceniu skarg na uchwały Państwowej Komisji Akredytacyjnej nr oraz nr Sąd uznał w szczególności, że skargę jako niedopuszczalną należało odrzucić, gdyż nie podlega ona kognicji sądów administracyjnych.

III. Naruszenie praw i wolności skarżącego

Wymienione wyżej prawa skarżącego zostały naruszone w ten sposób, że;

- 1) Zgodnie z art. 45 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Tymczasem, przepis art. 11 ust. 6 w zw. z art. 49 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nakłada na Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązek cofnięcia lub zawieszenia uprawnień na kierunku i poziomie, którego dotyczy uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej, bez możliwości zakwestionowania przez ten organ ustaleń Państwowej Komisji Akredytacyjnej a także zaprezentowanej przez Państwową Komisję Akredytacyjną wykładni przepisów prawa.

Procedura ograniczania praw skarżącego przedstawia się zatem następująco. Najpierw podmiot o nieokreślonym systemowo statusie, jakim jest Państwowa Komisja Akredytacyjna wydaje ocenę dotyczącą jakości kształcenia. Rozstrzygnięcie to może być kwestionowane jedynie w ramach postępowania przed Państwową Komisją Akredytacyjną. Jeżeli ocena ta jest negatywna, nie podlega ona zaskarżeniu a organ nadzoru, jakim jest Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zobligowany jest przepisem art. 11 ust. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym do cofnięcia lub zawieszenia uprawnień. Faktycznie zatem decyzję o ograniczeniu praw skarżącego wydaje

Państwowa Komisja Akredytacyjna, Ministrowi natomiast jako organowi nadzoru pozostaje jedynie rozstrzygnięcie o stopniu zastosowanej sankcji.

Choć w niniejszej sprawie ocena jakości kształcenia dokonana w uchwałach, których dotyczy skarga konstytucyjna, oparta została m.in. na zarzucie naruszenia prawa przez skarżącego, skarżący nie może skutecznie kwestionować tak wyrażonej oceny. W konsekwencji skarżący, nie może skutecznie zaskarżyć podstaw decyzji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Innymi słowy, niezależnie od tego, czy uchwała Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej, tak w zakresie subsumpcji, jak w zakresie ustalenia stanu faktycznego jest wadliwa, czy też nie, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego i tak jest zobowiązany do wydania decyzji o cofnięciu skarżącemu uprawnień do prowadzenia kształcenia na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia. Przepis art. 11 ust. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nie przewiduje możliwości wydania decyzji w oparciu o inne przesłanki niż ocena wyrażona przez Państwową Komisję Akredytacyjną. Jak stwierdził w wyroku z dnia 26 listopada 2007 r. w sprawie o sygn. I SA/Wa959/07 Naczelny Sąd Administracyjny: „Negatywna ocena Państwowej Komisji Akredytacyjnej prowadzi do wszczęcia przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego postępowania, którego przedmiotem nie jest ta ocena, lecz uprawnienia uczelni. Ocena kształcenia należy bowiem wyłącznie do Państwowej Komisji Akredytacyjnej - działającej w odmiennym trybie, w którym uczelni przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy - i przepis ten nie pozostawia wątpliwości, że ocena Komisji wiąże ministra. **Minister, ani nie może odstąpić od oceny Komisji, ani dokonać własnej oceny kształcenia, i jest obowiązany, albo cofnąć, albo zawiesić uprawnienia**”.

Rozstrzygnięcie zatem Państwowej Komisji Akredytacyjnej zawierające negatywną ocenę kształcenia faktycznie pociąga za sobą pogorszenie sytuacji prawnej skarżącego polegające na tym, że:

- 1) Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego musi wydać decyzję o cofnięciu lub zawieszeniu uprawnień do kształcenia na danym kierunku i poziomie kształcenia, także wówczas, gdy ocena PKA oparta jest na błędnym zastosowaniu i interpretacji prawa, nieprawidłowo udokumentowana, oparta na niewłaściwie ustalonym stanie faktycznym,
- 2) faktycznie ogranicza lub wręcz pozbawia skarżącego możliwości prowadzenia swojej statutowej działalności,
- 3) skarżący ponosi finansowe konsekwencje nieprawidłowego rozstrzygnięcia, w szczególności pozbawia go wpływów z tytułu czesnego – w przypadku zawieszenia jest on bowiem zmuszony zaprzestać rekrutacji, a w przypadku cofnięcia uprawnień, ma obowiązek całkowitego zaprzestania kształcenia,
- 2) skarżący nie ma prawa zaskarżenia rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Akredytacyjnej przed niezawisłym sądem.

Zastosowanie tego rodzaju sankcji administracyjnych, a przede wszystkim tryb ich wymierzenia nie odpowiada standardom demokratycznego państwa prawnego. Ani bowiem sąd administracyjny, ani wcześniej organ administracji nie mają pełnej jurysdykcji w zakresie oceny faktów i stosowania prawa w zakresie dotyczącym wiążących rozstrzygnięć Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Jednocześnie rozstrzygnięcia te mają charakter sankcji administracyjnych zbliżony do zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Przede wszystkim, poprzez nieprawidłowe ukształtowanie trybu prowadzonego przed Państwową Komisją Akredytacyjną postępowania oraz charakteru jej rozstrzygnięcia, skarżący w istocie został pozbawiony prawa do sądu. Nawet jeśli kontrola sądu administracyjnego ogranicza się do badania zgodności rozstrzygnięć z prawem, to skarżącemu w takiej sytuacji przysługuje prawo obrony, polegające na możliwości wykazania, że ewentualne niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Jak stwierdził Trybunał „nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego (...) niezależnie od przyczyn, które spowodowały nieterminowe wykonanie obowiązku prawnego” (wyrok z dnia 1 marca 1994 r. U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5). Przewidziany w art. 49 ust. 1 w zw. z 11 ust. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym wiążący charakter rozstrzygnięć PKA stanowi przykład niemożliwego do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego mechanicznego i rygorystycznego uregulowania sytuacji prawnej zobowiązanego oraz zastosowania sankcji administracyjnej niezależnie od przyczyn, które spowodowały ewentualne naruszenie obowiązku prawnego, ale nawet niezależnie od tego, czy rozstrzygnięcie PKA ma charakter prawidłowy, czy też nie. Bez znaczenia przy tym jest, że procedura postępowania uregulowana aktami wewnętrznymi Państwowej Komisji Akredytacyjnej przewiduje tryb ponownego rozpatrzenia sprawy, skoro nie można wskazać niezależnego podmiotu, który nad takimi rozstrzygnięciami sprawowałby kontrolę. Przy tak daleko idącym rygoryzmie w związku z brakiem ustawowych gwarancji dla strony w toku prowadzonego przed PKA postępowania, cała procedura postępowania i funkcjonujące w jej ramach normy są tylko fasadą praworządności, skoro odpowiedzialność skarżącego tak jest skonstruowana, że w istocie jest on pozbawiony możliwości egzoneracji. Same natomiast rozstrzygnięcia PKA z uwagi na swój wiążący prawnie charakter i wyłączenie w stosunku do nich kontroli sądowej bardziej przypominają rozstrzygnięcia sądu kapturowego aniżeli podmiotu usytuowanego w systemie prawnym demokratycznego państwa prawnego. Skarżący, w związku z postępowaniem poprzedzającym wydanie oceny przez PKA i samą oceną, pozbawiony jest gwarancji wynikających chociażby z przepisów prawa administracyjnego o charakterze materialnym, czy formalnym. W rezultacie skarżący zarówno w toku postępowania, jak i po jego zakończeniu i wydaniu uchwały pozbawiony jest na przykład możliwości skontrolowania, według jakich kryteriów

podejmowane było rozstrzygnięcie PKA, jeśli nie czyni tego w sposób należyty uzasadnienie uchwały podejmowanej przez Państwową Komisję Akredytacyjną. W ocenie skarżącego dochodzi tu do naruszenia innej ważnej zasady wynikającej z art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji, mianowicie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Skarżący nie wie, jakie kryteria oceny stanowią podstawę wydawanego przez PKA rozstrzygnięcia (np. w zakresie spełnienia wymogów wynikających z minimum kadrowego, zaliczania lub odmowy zaliczania dorobku naukowego itd.), wie natomiast, że w przypadku oceny negatywnej jego prawo prowadzenia działalności zostanie ograniczone lub całkowicie odebrane. Nie spełnione zostaje zatem podstawowe założenie zasady zaufania do państwa polegające na przewidywalności postępowania organów państwa. Tymczasem orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje jednoznacznie, że ochronie konstytucyjnej podlegać musi nie tylko zaufanie obywateli do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, ponieważ w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji (wyrok TK z dnia 27 listopada 1997 r., U.11/97, OTK ZU 1997, z. 5-6, poz. 67). W ocenie skarżącego zasada zaufania do organów państwa wykracza poza postępowanie uregulowane przepisami procedury administracyjnej i rozciąga się także na podmioty takie jak Państwowa Komisja Akredytacyjna.

Powracając do kwestii braku gwarancji ustawowych w toku wydawania przez PKA oceny jakości kształcenia zauważyć należy, że zgodnie z par. 14 statutu PKA, oceny w sprawach jakości kształcenia dokonywane są po przeprowadzeniu postępowania oceniającego, które obejmuje przygotowanie przez uczelnię raportu samooceny, wizytację, opracowanie raportu przez Zespół oceniający, przekazanie raportu do ocenianej uczelni, przedstawienie przez ocenianą uczelnię odpowiedzi na raport, sformułowanie przez Zespół propozycji oceny wraz z uzasadnieniem oraz podjęcie przez Prezydium uchwały w sprawie oceny jakości kształcenia. Jak wspomniano wyżej gwarancje, skoro ich wypełnienie nie podlega kontroli niezawisłego organu mają charakter iluzoryczny a pozbawienie strony prawa do prowadzenia działalności dokonuje się w oparciu o wewnętrzne akty normatywne uchwalane przez PKA mamy także do czynienia z naruszeniem zasady praworządności. Akty te nie tylko nie mają charakteru ustawowego ale w ogóle nie stanowią źródeł prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP. A mimo to, podejmując uchwały, o których mowa w niniejszej skardze podjęte zostało rozstrzygnięcie, które wpływa na sytuację prawną skarżącego. Nie do przyjęcia w demokratycznym i praworządnym państwie jest sytuacja, gdy ocena organu, któremu nie przysługuje przymiot organu administracji, nie podlegając kontroli sądowej faktycznie przesądza o pozbawieniu skarżącego lub ograniczeniu jego prawa do prowadzenia statutowej działalności. W takiej sytuacji zasadny również, w ocenie skarżącego, jest zarzut, że z uwagi na wiążący charakter rozstrzygnięć PKA oraz fakt, że są one wydawane na

podstawie wewnętrznych uregulowań i w oparciu o kryteria w tych uregulowaniach ustalone, zostały naruszone prawa skarżącego określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jeżeli bowiem ograniczenia w zakresie przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie, a tymczasem wynikają one z wewnętrznych regulacji Państwowej Komisji Akredytacyjnej, zasadny jest zarzut naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Charakter Statutu Państwowej Komisji Akredytacyjnej oraz innych uchwał, na podstawie których dokonywana jest ocena jakości kształcenia stanowi zarazem naruszenie zasady wyłączności ustawowej wynikającej z art. 2 oraz art. 7 ustawy zasadniczej.

- 2) Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP, każdy ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Uprawnienie to staje się jednak iluzoryczne w sytuacji, o której była mowa w pkt III. 1) powyżej, skoro Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest związany rozstrzygnięciem Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy złożony do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego skazany jest z góry na porażkę, jeżeli u jego podstawy leży wadliwość uchwały podjętej przez Państwową Komisję Akredytacyjną. W każdym bowiem przypadku Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wskazuje, że nie jest uprawniony do kwestionowania takiej uchwały a jednocześnie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, uchwała taka nie podlega zaskarżeniu. Zwrócić należy uwagę także na inny aspekt naruszenia prawa do wniesienia skutecznego środka odwoławczego, o którym mowa w art. 78 ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, Strona niezadowolona z uchwały prezydium podjętej w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 3 tej ustawy, może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zgodnie z art. 52 ust. 3 tej ustawy wniosek, w którym kwestionowana jest uchwała oparta na sprawozdaniu zespołu oceniającego, rozpatrywany jest na wspólnym posiedzeniu tego zespołu, który przygotował sprawozdanie i Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej. W ocenie skarżącego brak w postępowaniu przed Państwową Komisją Akredytacyjną uregulowań proceduralnych o charakterze ustawowym, w szczególności nie zastosowanie do takiego postępowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego pozbawia stronę możliwości przeciwdziałania dowolności przy podejmowaniu przez ten podmiot uchwał dotyczących jakości kształcenia. Strona nie ma faktycznej możliwości kwestionowania arbitralnych rozstrzygnięć Państwowej Komisji Akredytacyjnej skutkujących pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości kształcenia na określonym kierunku i poziomie. Co więcej uchwały podejmowane na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy podejmowane są przez te same osoby, które wydawały zaskarżoną uchwałę. W ocenie skarżącego art. 52 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym narusza prawa strony do wniesienia skutecznego środka odwoławczego i rażąco narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji RP.

- 3) Powyższe uwagi dotyczące naruszenia zasady określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP należy odnieść również do art. 53 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którym organizacja i tryb działania Państwowej Komisji Akredytacyjnej, szczegółowe kompetencje jej organów i tryb dokonywania ocen, o których mowa w art. 49 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, określa statut uchwalony przez tę Komisję na posiedzeniu plenarnym. A zatem tryb podejmowania rozstrzygnięć w formie uchwał Państwowej Komisji Akredytacyjnej, które faktycznie wywierają wpływ na sytuację prawną skarżącego (z uwagi na obowiązek cofnięcia skarżącemu lub zawieszenia uprawnień do kształcenia), które to uchwały odwołują się i opierają na bezwzględnie obowiązujących przepisach prawa, nie znajduje oparcia w obowiązujących powszechnie przepisach prawa, w szczególności w przepisach rangi ustawowej. W obecnym stanie prawnym statut Państwowej Komisji Akredytacyjnej, oraz wszelkie uchwały, na podstawie których dokonywane są oceny jakości kształcenia uczelni, można traktować wyłącznie jako wewnętrzresortowe dokumenty wydane z delegacji ustawowej. Ich charakter prawny przesądza o tym, że nie mogą one przesądzać o prawach wynikających z ustawy zasadniczej. Sytuacja odmienna, jak to ma miejsce obecnie powoduje, że mamy do czynienia z naruszeniem wynikającej z art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji zasady wyłączności ustawowej.

Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na określone w art. 49 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym uprawnienie Państwowej Komisji Akredytacyjnej do żądania udzielenia przez skarżącego wyjaśnień i przeprowadzania wizytacji skarżącego oraz prawnie sprzężony z tym uprawnieniem obowiązek udzielenia wyjaśnień i umożliwienia przeprowadzenia wizytacji. Uczelnia jest bowiem zobowiązana do poddania się wizytacji i udzielenia odpowiednich wyjaśnień, co jest oczywistą ingerencją Państwowej Komisji Akredytacyjnej w działalność skarżącego, ale zakres tej ingerencji, sposób jej dokonania, kompetencje podejmującego jej podmiotu określone zostały, z mocy art. 53 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym w uchwalanym przez Państwową Komisję Akredytacyjną wewnętrznym akcie normatywnym. Państwowa Komisja Akredytacyjna sama zatem określa, kogo w jakim zakresie i na jakich zasadach będzie kontrolowała. Sama określa, jakie kompetencje przysługują jej w stosunku do kontrolowanego. A rezultat tych czynności, ani sposób ich przeprowadzenia nie podlega kontroli niezawisłego sądu. Jest to sytuacja sprzeczna z zasadą demokratycznego państwa prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP jak również z zasadą praworządności określoną w art. 7 Konstytucji RP. Jest to wreszcie sprzeczne z zakazem ograniczania praw jednostki aktem prawnym innym niż ustawa (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Ponadto, najistotniejsza część postępowania, które skutkować może cofnięciem skarżącemu uprawnień lub ich zawieszeniem toczy się przed Państwową Komisją Akredytacyjną na podstawie przepisów o charakterze wewnętrznym uchwalonych przez ten podmiot.

4) Narusza prawa skarżącego określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP takie rozumienie przepisu art. 52 ust. 2, które odmawia jej przymiotu strony w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie opowiadał się za generalnym pierwszeństwem reguł wykładni językowej przed innymi rodzajami interpretacji prawa, stojąc na stanowisku, że wykładnia językowa jest tą wykładnią, która ma w największym stopniu zapewniać poszanowanie zasady legalizmu. Zgodnie z tym stanowiskiem przestrzeganie prymatu wykładni językowej nad innymi rodzajami wykładni jest w państwie prawnym obowiązkiem interpretatora (wyr. z dnia 8 czerwca 1999 r., SK 12/98, OTK Nr 5/1999, poz. 96.). W ocenie skarżącego narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji RP takie rozumienie przepisu art. 52 ust. 2 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym, które pozbawia jej przymiotu strony, skoro sam przepis pozostawia możliwość zastosowania takiej wykładni, zgodnie z którą, stronie przysługują wszystkie gwarancje określone w przepisach rangi ustawowej. Innymi słowy, skoro ustawodawca posłużył się pojęciami „strona” i „wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy” należy te pojęcia rozumieć w znaczeniu takim, jak przyjęto to w przepisach prawa rangi ustawowej. Granicą wykładni językowej w tym przypadku jest zatem takie możliwe znaczenie leksykalne tych pojęć, które umożliwia zachowanie wartości konstytucyjnych przyznanych stronie. Przekroczenie tej granicy, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141) wymaga silnego uzasadnienia aksjologicznego odwołującego się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych. Jak stwierdzał również Trybunał Konstytucyjny „spośród dopuszczalnych językowo znaczeń danego zespołu przepisów należy przyjąć takie znaczenie, przy którym wyinterpretowana norma miałaby najlepsze uzasadnienie aksjologiczne” (uchwała z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK 1995/1/19). Z uwagi na powyższe, w ocenie strony przepisy art. 52 ust. 2 oraz przepisy art. 52 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym naruszają art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz zasadę praworządności określoną w art. 2 Konstytucji RP.

IV. Bezpośredniość naruszenia

W ocenie skarżącego w niniejszej sprawie mamy do czynienia z jednej strony z naruszeniem praw konstytucyjnych, z drugiej naruszenie to wynika wprost z uchwał Państwowej Komisji Akredytacyjnej i jest rezultatem zastosowania wskazanych wyżej norm prawnych sprzecznych z Konstytucją w toku podejmowania przedmiotowych uchwał.

Samo wydanie uchwały, poprzedzone postępowaniem prowadzonym w stosunku do skarżącego, które nie zostało oparte na przepisach rangi ustawowej i bez zapewnienia gwarancji określonych w kodeksie postępowania administracyjnego, jak również ingerencja organów kontrolujących

(zespołu wizytującego) stanowiła bezpośrednią intruzję w prawa i wolności skarżącego. Faktyczne związanie organu administracji tj. Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego rozstrzygnięciem Państwowej Komisji Akredytacyjnej a wcześniej niemożność zakwestionowania takiego rozstrzygnięcia stanowi nieusprawiedliwione pogorszenie tej sytuacji, którą skarżącemu gwarantuje Konstytucja. Naruszenie to ma w sposób oczywisty charakter osobisty – skarżący jest bowiem adresatem normy prawnej i rozstrzygnięcia, i wskutek tego rozstrzygnięcia powstają obowiązki dotyczące go osobiście zarówno w sferze prawnej (cofnięcie lub zawieszenie uprawnień) jak i gospodarczej – poprzez pozbawienie go możliwości prowadzenia rekrutacji lub kształcenia, ma również charakter aktualny, istnieje bowiem w chwili wniesienia niniejszej skargi. Naruszenie ma również charakter bezpośredni, bowiem obowiązki skarżącego wynikły i wynikać będą z mocy zaskarżonych przepisów.

Niniejsza skarga została przesłana listem poleconym do Trybunału Konstytucyjnego listem poleconym w dniu 6 października 2010 r. i liczy wraz z załącznikami stron ⁵¹ (słownie: *po pięćdziesiąt jeden stron*)

Na podstawie pełnomocnictw

RADCA PRAWNY
Janusz K. Wydrowski
Dr Janusz K. Wydrowski

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo do sporządzenia skargi konstytucyjnej,
- 2) kopia aktu powołania Rektora Wyższej Szkoły
- 3) kopia odpisu pełnego z Krajowego Rejestru Sądowego dotyczącego M Sp. z o.o. (Założyciela WS)
- 4) kopia pełnomocnictwa dla P K , udzielonego przez Rektora Wyższej w W
- 5) kopia wyciągu ze stosownego rejestru uczelni niepublicznych,
- 6) kopia uchwały Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej nr
- 7) kopia uchwały Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej nr
- 8) kopia postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia września 2010 r. w sprawie o sygn. akt
- 9) kopia postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia września 2010 r. w sprawie o sygn. akt

10) odpis o pełnomocnictwa