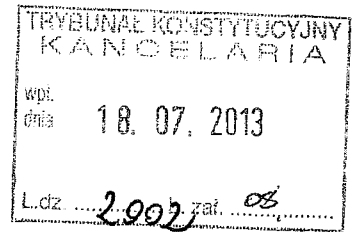




MINISTER
NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO



Warszawa, 17 lipca 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Przewodniczący składu orzekającego

Sygn. akt K 61/12

W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 19 czerwca 2013 r. w sprawie skargi konstytucyjnej
Wyższej Szkoły w W wnoszę o:

- 1) umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania, względnie
- 2) stwierdzenie, że art. 52 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, w zakresie w jakim odnosi się do uchwał Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej wyrażających negatywną ocenę jakości kształcenia, jest zgodny z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

I. Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania, podzielam przede wszystkim pogląd wyrażony w sprawie przez Prokuratora Generalnego co do formalnych aspektów rozstrzygnięcia w powyższej sprawie.

Art. 79 Konstytucji RP jednoznacznie uzależnia wniesienie skargi konstytucyjnej od wyczerpania przez skarżącego dostępnych powszechnie środków ochrony jego praw. Zasadę tę potwierdza art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, który za warunek skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej uznaje wyczerpanie drogi prawnej. Takie też stanowisko zajmuje zgodnie doktryna prawa, wskazując m.in. na zasadę subsydiarności, w myśl której Trybunał „zajmuje się sprawą poruszoną w skardze konstytucyjnej dopiero po zajęciu stanowiska przez inne organy

państwowe odpowiedzialne za realizację praw podstawowych (...) skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem prawnym i powinno się z niej korzystać jedynie w ostateczności...” (Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* Wydawnictwo C. H. Beck Warszawa 2009).

Kwestia dopuszczalności kontroli uchwał Polskiej Komisji Akredytacyjnej była przedmiotem wydanych w dniu września 2010 r. postanowień Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W o sygn.

oraz Pomimo prawidłowego pouczenia, skarżąca nie wniosła od tych orzeczeń skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zaniechanie to czyni koniecznym uznanie, iż w sprawie niniejszej nie został wyczerpany normalny tok instancyjny, a zatem nie został spełniony warunek wniesienia skargi konstytucyjnej przewidziany w art. 79 Konstytucji RP oraz art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nie wydaje się trafnym wyjaśnianie przez skarżącą tego zaniechania faktem, iż dotychczasowe doświadczenia i ugruntowane orzecznictwo wskazywały na bezsensowność składania tego, przewidzianego prawem o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, środka odwoławczego od orzeczenia I instancji. Taki stan faktyczny, w świetle wskazanych wyżej przepisów, uzasadnia umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

- II. W przypadku kontynuacji przez Trybunał postępowania w sprawie niniejszej skargi w zakresie ograniczonym do stwierdzenia zgodności art. 52 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym, w części w jakiej odnosi się on do uchwał Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej wyrażających negatywną ocenę jakości kształcenia z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – podzielam, co do zasady i istoty wyводу, argumentację przedstawioną w obszernym stanowisku Sejmu.

Stanowisko Sejmu wymaga jednak pewnego uzupełnienia.

Należy na wstępie zwrócić uwagę na istotną w tej sprawie nieścisłość, jaka znajduje się w uzasadnieniu opinii sejmowej. Rozważania tam zawarte błędnie interpretują sposób procedowania przez Polską Komisję Akredytacyjną wniosku o ponowne rozpatrzenie negatywnej uchwały w sprawie oceny jakości kształcenia. Otóż, ponowne rozpoznanie takiej sprawy nie odbywa się z udziałem zespołu oceniającego (który sporządził raport wizytacji ocenianej

uczelnii), jak traktuje to opinia sejmowa, lecz z udziałem odpowiedniego dla danej sprawy zespołu kierunków studiów. Jest to zasadnicza różnica, a wszelkie spory na tym tle trafnie rozstrzygnął dopiero Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 13 października 2011 r. I OSK 1273/11 wskazał m. in. że „w zaskarżonym wyroku Sąd I instancji błędnie utożsamiał czynności podjęte przez Zespół Oceniający z czynnościami towarzyszącymi przedstawieniu sprawozdania przygotowanego przez zespół kierunku studiów”.

Okoliczność powyższa ma istotne znaczenie dla oceny, czy ponowne rozpoznanie uchwały „pierwszoinstancyjnej” odbywa się przez osoby biorące udział w wydaniu pierwotnego werdyktu. O ile udział w tym rozpoznaniu zespołu oceniającego – jak błędnie traktuje stanowisko Sejmu – (liczącego od dwóch do pięciu osób, w tym ekspertów spoza grona członków Polskiej Komisji Akredytacyjnej), 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 Komisji jest rozpoznawany przez skład, częściowo, aczkolwiek znacząco odmienny od grona wydającego opinię pierwotną. Jest to okoliczność mająca w rozpatrywanej sprawie znaczenie zasadnicze.

Należy dalej podkreślić odrębność i wyjątkowość Polskiej Komisji Akredytacyjnej na mapie polskich organów i instytucji wpływających na przebieg procesów publicznych (por. *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*. Red. nauk. Walerian Sanetra, Marek Wierzbowski. Warszawa. 2013. MNiSW).

Art. 48a ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym jednoznacznie wskazuje na szczególny charakter Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Na uwagę zasługują tu trzy elementy.

Po pierwsze, Komisja nie została określona jako organ, ale jako instytucja „działająca na rzecz”, czego konsekwencją jest wyłączenie, co do zasady, procedur przez nią stosowanych spod reguł Kodeksu postępowania administracyjnego. Kiedy w 2001 r. powołano do życia tę instytucję, początkowo nie było to takie oczywiste (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2006 r. I SA/Wa 808/05), a dopiero konsekwentne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtowało obecną praktykę. Uchwały w przedmiocie oceny jakości kształcenia w uczelni, podejmowane przez Prezydium Polskiej (d. Państwowej) Komisji Akredytacyjnej, nie są aktami lub czynnościami z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, bowiem Komisja nie jest organem administracji publicznej, a jej uchwały nie dotyczą uprawnień lub obowiązków uczelni (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2007 r., I OSK 1177/06; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 maja 2007 r. I SA/Wa 645/07).

Po drugie, jest to instytucja niezależna. Z jednej strony gwarantuje to sposób powoływania i odwoływania członków – leży to wprawdzie w kompetencji ministra, jednak jego działanie musi być zawsze poprzedzone inicjatywą środowiska (art. 48 ust. 2 i ust. 9); z drugiej strony, opinie i wnioski Komisji mają niepodważalny charakter i mogą być zmienione wyłącznie przez nią samą (art. 52 ust. 2) – co czyni z niej szczególnie, niezwykle trudny do zastąpienia wyspecjalizowany organ ekspercki i problematycznym byłoby wskazanie instytucji, która mogłaby go skutecznie zastąpić. A ponadto Komisja nie ma żadnej podległości organizacyjnej, nie podlega żadnemu nadzorowi (tak jak np. Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów podlega nadzorowi premiera, a nadzorowi ministra, w myśl art. 54 ust. 4 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym podlega Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich) ani też nie może być, w zakresie swojej właściwości, poddana weryfikacji sądowej (patrz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2009 r. I OSK 699/09). Niezależność Komisji podkreśla też rezygnacja z nazywania jej „państwową”. Wreszcie, Polska Komisja Akredytacyjna jest instytucją działającą na rzecz doskonalenia jakości kształcenia, nie zaś narzędziem kontroli nad uczelniami, jak czasami potocznie jest postrzegana. Oceny kształcenia dokonywane były dotąd według wypracowanych przez Komisję i ogólnodostępnych, uniwersalnych kryteriów stanowiących pewien wzorzec dla uczelni w jej działalności dydaktycznej i nieocenioną pomoc w pracach nad sprostaniem warunkom prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia stawianym przez prawo. Wytyczne te, w formie uchwał Prezydium Komisji, dostępne były na stronie internetowej Komisji. I choć posługiwanie się przez Komisję tymi

uchwałami wywoływało pewne kontrowersje związane z ich charakterem prawnym, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem utrzymanym przez Naczelnego Sądu Administracyjnego (I OSK 994/10) potwierdził, że wypracowania przez Komisję stanowisk i wytycznych co do poszczególnych zagadnień, nie należy rozumieć jako swoistego stanowienia prawa, a upublicznienie tych zasad oznacza jedynie ułatwienie dla uczelni – jako przyszłych wnioskodawców – w przygotowywaniu przewidzianych prawem wniosków w zakresie uzyskania uprawnień do prowadzenia kształcenia (por. też prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 maja 2011 r. II SA/Wa 47/11.)

Definicję umieszczoną w art. 48a ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym uzupełnia wynikający z art. 48 ust. 2 tej ustawy czwarty element, tj. środowiskowy charakter tej instytucji. Zasadzie tej odpowiada przyznanie uczelniom prawa wnioskowania do Komisji o przeprowadzenie oceny, a także sposób wyłaniania członków Komisji gwarantujący uczelniom oraz konferencjom rektorów możliwość przedstawiania kandydatów do jej składu.

O szczególnym charakterze Polskiej Komisji Akredytacyjnej świadczy wreszcie jej powiązanie i swoista współzależność z międzynarodowym systemem akredytacji. Od 2009 r. Komisja jest zarejestrowana w Europejskim Rejestrze Agencji Akredytacyjnych (EQAR). Posiada również status pełnego członka Europejskiego Stowarzyszenia na rzecz Zapewnienia Jakości w Szkolnictwie Wyższym (ENQA), które jest najważniejszym stowarzyszeniem międzynarodowym skupiającym europejskie agencje akredytacyjne, a także członka Europejskiego Konsorcjum ds. Akredytacji (ECA), Międzynarodowej Sieci Agencji Zapewnienia Jakości w Szkolnictwie Wyższym (INQAAHE) i Środkowowschodniej Europejskiej Sieci Agencji Zapewnienia Jakości w Szkolnictwie Wyższym (CEENQA).

Polska Komisja Akredytacyjna zawarła ponadto dwustronne umowy o uznawalności decyzji akredytacyjnych z holenderską oraz austriacką agencją akredytacyjną, a mianowicie Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) i Österreichischer Akkreditierungsrat (ÖAR). Komisja podpisała również wielostronną umowę o uznawalności decyzji akredytacyjnych wydanych w odniesieniu do joint programmes, której stronami są agencje akredytacyjne z Austrii (Fachhochschulrat - FHR i Österreichischer Akkreditierungsrat - ÖAR), Francji (Commission des Titres d'Ingénieur - CTI), Hiszpanii (Agencia Nacional de Evaluación de la Alidad y Acreditación -

ANECA) oraz Holandii (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie - NVAO).

Działania Komisji na arenie międzynarodowej zmierzają do realizacji – popieranego przez Polskę – celu Procesu Bolońskiego, jakim jest utworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Nie byłoby to możliwe, gdyby jej działalność nie cieszyła się atrybutem pełnej niezależności. Jest on decydującym elementem uznania, czy instytucja akredytująca uczelnie spełnia warunki wymagane dla obecności państwa w przestrzeni tego obszaru. Co więcej, utrata tego uznania oznaczać będzie niepowetowane trudności dla rzeczywistej uznawalności wykształcenia zdobytego przez absolwentów polskich uczelni.

Należy zatem uznać, że postępowania prowadzone przez Polską Komisję Akredytacyjną, z uwagi na jej umocowanie i cechy, mają szczególny charakter potwierdzony przywołanymi powyżej orzeczeniami sądów administracyjnych. Trudnym do pogodzenia z tym warunkiem jest przyjęcie żadanego w skardze konstytucyjnej postulatu, aby opinie tej instytucji, w zakresie ich trafności merytorycznej, podlegały jakiegokolwiek dodatkowej kontroli, a zwłaszcza sądowej. W świetle merytorycznej kompetencji, jaka cechuje werdykty Polskiej Komisji Akredytacyjnej, trudno wyobrazić sobie ich niweczenie w drodze sądowoadministracyjnej, wyposażonej w relatywnie skromniejsze i mniej wiarygodne środki dowodowe.

Nie wydaje się możliwym przyjęcie takiego wnioskowanego w skardze – stanowiska.

W tym stanie rzeczy, wnoszę jak na wstępie.


prof. Barbara Kudrycka