

Warszawa, dnia 10 lipca 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpi. dnia	12. 07. 2013
L.dz. ....	L. zał. ....

**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 r.pr.: 1647  
Kancelaria Radcy Prawnego  
ul. Potocka 4/60  
01-652 Warszawa

Uczestnicy:  
Sejm  
Prokurator Generalny  
Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa  
Wyższego

**Sygn. akt SK61/12**

**Pismo Skarżącej  
przedstawiające jej stanowisko w sprawie**

Odnosząc się do stanowiska Sejmu wyrażonego w piśmie z dnia 7 marca 2103 r. Skarżąca w całej rozciągłości podziela stanowisko Sejmu, w zakresie w jakim Sejm odrzuca stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „(...) samo dokonanie oceny przez PKA nie rodzi żadnych skutków prawnych” (sygn. WSA II SA/Wa 1573/12) (str. 13 stanowiska Sejmu). Potwierdza to, że negatywna ocena jakości kształcenia

wyrażona w uchwale Prezydium PKA stanowi ustawową przesłankę obligatoryjnego zawieszenia lub cofnięcia uprawnień szkole wyższej przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Pomimo zatem, że negatywna ocena PKA nie konkretyzuje stosunku administracyjnego, to zawsze przesądza o sytuacji prawnej ocenianej Uczelni, zawsze skutkując ograniczeniem praw tej Uczelni. Tym samym Skarżąca podziela stanowisko Sejmu, zgodnie z którym uchwała PKA obligując Ministra do wydania decyzji o zawieszeniu lub cofnięciu uprawnień do prowadzenia kształcenia na określonym kierunku i poziomie nauczania, jest indywidualnym rozstrzygnięciem kształtującym status prawny Uczelni, z wszelkimi tego konsekwencjami w sferze prawnej, w tym prawnoprocesowej.

Zdaniem Sejmu „istotą postępowania zainicjowanego takim wnioskiem w świetle Prawa o szkolnictwie wyższym 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 par. 3 k.p.a.”

Strona nie podziela jednakże stanowiska Sejmu, że spełniony zostaje ustawowy wymóg wynikający z art. 78 zd. 2 Konstytucji, by regulacja wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy została umiejscowiona w ustawie. Istotnie, ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym w art. 52 ramowo określa sposób zaskarżania uchwał Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Cały jednak tryb postępowania, zarówno w brzmieniu przepisów sprzed nowelizacji jak i obecnym opiera się na założeniu, że „organizację i tryb działania Komisji, szczegółowe kompetencje jej organów, szczegółowe kryteria i tryb dokonywania ocen, oraz sposób wyznaczania recenzentów określa statut uchwalony przez Komisję na posiedzeniu plenarnym”.

Mimo oczywistych podobieństw wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przewidzianego w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, do środka wynikającego z art. 127 par. 3 k.p.a. zasadnicza różnica pomiędzy tymi instytucjami polega na tym, że do postępowania inicjowanego w oparciu o art. 127 par. 3 k.p.a. stosuje się w całej rozciągłości postanowienia ustawy – kodeks postępowania administracyjnego, a następnie prawidłowość stosowania przez organ tychże postanowień podlega weryfikacji dokonywanej przez sąd administracyjny.

Tymczasem, w przypadku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez PKA, postępowanie toczy się wyłącznie w oparciu o postanowienia Statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, a tryb przeprowadzenia tego postępowania, w szczególności zgodność nawet z zasadami statutowymi nie podlega weryfikacji przez jakikolwiek organ sądowy.

Przykładem nieprawidłowych praktyk w tym zakresie są prowadzone przez Polską Komisję Akredytacyjną postępowania o numerach:

W toku tychże postępowań oceniających Polska Komisja Akredytacyjna zastosowała bez podania przyczyn, skrócone (trzydniowe), terminy do ustosunkowania się do raportu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, które to terminy zostały skrócone nawet w stosunku do wynikających z samego Statutu PKA. Jako jedyne uzasadnienie dla takiego skrócenia podano decyzję nr 10/2011 Przewodniczącego Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

W toku postępowania kontrolowana Uczelnia zwracała uwagę, że skoro art. 53 ust. 1 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym (zarówno przed i po nowelizacji ustawy) kryteria i tryb dokonywania ocen pozostawia Statutowi PKA, to sprzeczne z prawem jest regulowanie tego trybu w Decyzji Przewodniczącego PKA. Argumentacja ta w ogóle nie została przez PKA uwzględniona w toku postępowania toczącego się na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Skutkowało to tym, że Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego uznał, że nie jest kompetentny do dokonywania oceny sposobu prowadzenia postępowania przez PKA, sądy administracyjne w kilku orzeczeniach reprezentowały pogląd, że rozstrzygnięcie PKA nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach Uczelni, nie dokonują więc jakiegokolwiek weryfikacji rozstrzygnięć tego podmiotu „paraorganu”. Dodać należy, że w chwili gdy toczyło się postępowanie oceniające przed PKA treść przedmiotowej Decyzji nr 10/2011 r. z dnia 1 grudnia 2011 r. określającej procedury obowiązujące w PKA nie była stronie znana, bowiem ani wówczas ani obecnie nawet nie została opublikowana na stronach internetowych tego organu. Skoro zatem podmiotowi ocenianemu narzuca się stosowanie do obowiązków określonych w procedurach wynikających z „*prawa powielaczowego*”, nie znanych w dodatku stronie ocenianej, nie podlegających weryfikacji przez jakikolwiek organ sądowy, uznać należy, że twierdzenia Sejmu o podobieństwie instytucji uregulowanej w art. 52 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz instytucji wynikającej z art. 127 par. 3 k.p.a. są jedynie iluzoryczne i nie potwierdzają się w praktyce stosowania prawa, ze wszelkimi tego negatywnymi następstwami.

Stwierdzić zatem należy, że skoro zasady i tryb prowadzenia postępowania w zakresie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy uregulowanego w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym określono w Statucie PKA a nawet w decyzjach wydawanych przez Przewodniczącą Polskiej Komisji Akredytacyjnej, to nie zostały spełnione wymogi ustawowego określenia trybu zaskarżenia, o których mowa w art. 78 zd. 2 Konstytucji.

Słusznie w stanowisku Sejmu zwraca się uwagę na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreślono, że „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” (wyr. w sprawie o sygn. akt SK 3/11). W postępowaniu administracyjnym strona tego postępowania chroniona jest gwarancjami o charakterze ustawowym wynikającymi z kodeksu postępowania administracyjnego a następnie chroniona jest także poprzez weryfikację rozstrzygnięcia przez niezależny organ tj. sąd administracyjny. Można zatem twierdzić, że wymóg dewolutywności środka zaskarżenia nie jest warunkiem niezbędnym ochrony praw strony postępowania.

W przypadku jednak wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wnoszonego w oparciu o przepisy ustawy prawa o szkolnictwie wyższym, strona pozbawiona jest wszelkich tych gwarancji. Brak jest zatem ustawowo określonego trybu postępowania i jego zasad, brak jest kontroli sądowej prawidłowości przeprowadzenia postępowania, czy chociażby zastosowanych przez PKA przepisów prawa. Dokonując bowiem oceny PKA również podejmuje się interpretacji i stosowania bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa na przykład w zakresie tzw. minimów kadrowych. Brak jest jakiegokolwiek procedury i organu, który weryfikowałby prawidłowość rozstrzygnięć dokonywanych przez PKA w oparciu o te przepisy prawa. Jak stwierdza Sejm w swoim stanowisku „tylko do Prezydium PKA należy uznanie, czy oceniana jednostka spełnia te wymagania”, mimo, że jak wspomniano, wymagania te zostały określone w bezwzględnie obowiązujących przepisach prawa wynikających z rozporządzeń Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Skoro, jak stwierdził 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”, to konieczne jest stworzenie podmiotowi ocenianemu przeniesienia postępowania na płaszczyznę, w której obowiązuje zasada kontradiktoryjności – na płaszczyznę postępowania sądowego. Na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, takich możliwości brak.

Należy zwrócić uwagę na argument Sejmu, że „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.”. Argument ten mógłby służyć dla uzasadnienia likwidacji systemu sądownictwa administracyjnego w Polsce. Znajduje bowiem zastosowanie nie tylko do Polskiej Komisji Akredytacyjnej ale do wszelkich organów administracji publicznej. A jednak ustawodawca przesądził, że konieczne jest poddanie wszelkich rozstrzygnięć tychże organów weryfikacji sądowej, i sądy administracyjne, jak pokazuje praktyka, w wielu przypadkach są przeciążone pracą. Różnica pomiędzy PKA a organami administracji publicznej sensu stricto polega na tym, że pracownicy organów w rozumieniu k.p.a. w zasadzie nie pozostają ze stronami postępowania w takim stosunku, który można byłoby nazwać „stosunkiem konkurencyjnym”. W przypadku natomiast Polskiej Komisji Akredytacyjnej, jej członkowie, eksperci i współpracownicy w zasadzie zazwyczaj są zatrudnieni w innych Uczelniach, bardzo często uczelniach konkurencyjnych w stosunku do podmiotu ocenianego. Stwarza to, jak pokazuje praktyka, pole do znacznych nadużyć. W przypadku skarżącej zdarzały się przypadki działania ekspertów (nawet przewodniczących) zespołów oceniających polegające na wykorzystywaniu swojej funkcji w PKA do powiększania przewagi konkurencyjnej innych Uczelni niepublicznych. Na skutek skarg Wyższej Szkoły w W w stosunku do niektórych z tych członków wszczęto postępowania dyscyplinarne (następnie umorzono z uwagi na rezygnację tych członków z zasiadania w PKA), w innych nie podejmowano żadnych działań. Charakterystyczne jest natomiast, że do dnia dzisiejszego Skarżącej nie udało się uzyskać z PKA informacji, czy członkowie PKA nadużywający swojego stanowiska w stosunku do WS brali udział, a jeżeli tak, to w jakich postępowaniach toczących się w stosunku do Skarżącej, ponieważ PKA odmawia udzielenia takich informacji twierdząc, że nie jest organem administracji (ani nawet podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej). W tym świetle nie może być argumentem za konstytucyjnością zaskarżonych uregulowań fakt, że PKA jest uznawana w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego i wpisana do European Quality Assurance Register for Higher Education, jak również, że „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”. Przywołana w stanowisku Sejmu EQAR jest bowiem podmiotem prywatnym, uczestnictwo w którym jest możliwe po wniesieniu, zgodnie

ze statutem tej organizacji, odpowiedniej opłaty w wysokości 25.000 Euro, co też uczyniła PKA (ze środków publicznych). Wniesienie takiej opłaty niemal automatycznie skutkuje przyznaniem takich samych praw niemal każdemu podmiotowi chcącemu dokonać akredytacji.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę na stanowisko Sejmu, w którym stwierdzono, że „przepisów dotyczących wyłączenia nie można zastosować z uwagi na ryzyko utraty zdolności przez Prezydium PKA do podejmowania uchwał”. Warto również przytoczyć fragment stanowiska, w którym stwierdzono, że „wyłączenie członków Prezydium PKA z powołaniem się na art. 24 par. 1 pkt 5 kp.a. spowodowałoby, że organ ten utraciłby zdolność do wykonywania swoich kompetencji, co byłoby niedopuszczalnym skutkiem w świetle wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (...). 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”. W tym świetle, zdaniem strony skarżącej, skoro na tle obecnych rozwiązań prawnych dotyczących PKA nie jest możliwe spełnienie standardów konstytucyjnych, to wydaje się jak najbardziej uzasadnione wprowadzenie takich zmian legislacyjnych, które umożliwiłyby stronie poddanej ocenie, ochronę przysługujących jej praw. Należy jednak zauważyć, że trudności kadrowe występujące w obrębie struktury PKA jak zauważył w swoim stanowisku Sejm pozwalają stwierdzić, że już na etapie postępowania oceniającego w wielu przypadkach nie jest możliwe stworzenie niezależnego zespołu ekspertów, co dotyczy również postępowania odwoławczego.

Odnosząc się natomiast do stanowiska Prokuratora Generalnego wyrażonego w piśmie z dnia 17 kwietnia 2013 r. w ocenie Skarżącej, nie wnosi ono do sprawy żadnej okoliczności, do której, należałoby się szczegółowo odnieść, a która nie została podniesiona powyżej.

Z uwagi na powyższe skarżący podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w skardze wraz z uwzględnieniem uwag powyższych.

Niniejsze pismo sporządzono w 5 egzemplarzach, każdy egzemplarz liczący stron 6, słownie sześć.

**RADCOA PRAWNA**  
No rej. 1647  
*12.04.2013*  
*Wojciech*  
**dr Jacek R. Wedroński**