

**Izabela Bernatek-Zagula<sup>1</sup>**

## **Prawne umocowanie Polskiej Komisji Akredytacyjnej w systemie państwa**

**Słowa kluczowe:** status prawny, organ władzy państwowej, organ administracji państwowej, kompetencje, Komisja, członek Komisji, kontrola, ocena, nadzór, czynności władcze, niezależność

**Keywords:** legal status, organ of the state authority, competences, Committee, member of the Committee, control, evaluation, supervision, actions of the authority, independence

### **Streszczenie**

Rozważania przeprowadzone w publikacji stanowią próbę usytuowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej w polskim systemie trójpodziału władzy i kompetencji, ustalenia podstaw prawnych i charakteru podejmowanych przez nią działań oraz ich zgodności z dyrektywami Konstytucji, a nadto statusu prawnego jej członków.

Istotą dociekań badawczych jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie o usytuowanie Komisji w systemie prawno-organizacyjnym państwa polskiego. W tym celu dokonana została analiza przepisów prawnych, na podstawie których powstaje Komisja, powołani są jej członkowie oraz przydzielone zostały jej zadania, a nadto przyznano kompetencje. Istotne znaczenie ma podjęta w publikacji próba wyjaśnienia fenomenu niezależności działania Komisji jako instytucji powołanej przez organ administracji państwowej.

---

<sup>1</sup> Autorka jest wykładowcą w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Legnicy im. Witelona.

## Summary

### **The legal empowerment of Polish Accreditation Committee in the State**

Considerations carried out in this publication are an attempt to locate The Polish Accreditation Committee in a Polish tripartite power and competences division system. The paper also aims to establish legal basis and character of Committee's actions as well as the compatibility of those actions with the constitutional directives and moreover to establish the legal status of Committee's members.

The essence of the research is an attempt to try to provide an answer to the question about the location of the Constitution in the legal-organizational system of the Polish state. In order to do so the author analyzed the legal regulation, on the basis of which the Committee is founded, its members are appointed and its tasks and competences were granted. An effort taken in the paper to explain the phenomenon of the independence of the activity of The Committee as an institution invoked by an organ of the state administration is of a great importance.

✱

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>2</sup> powołuje do życia Polską Komisję Akredytacyjną oraz daje ministrowi właściwemu ds. szkolnictwa wyższego podstawę do kadencyjnego powoływania jej członków. Poniższe rozważania stanowią próbę usytuowania tak utworzonej Komisji w polskim systemie trójpodziału władzy i kompetencji, ustalenia podstaw normatywnych i charakteru podejmowanych przez nią działań oraz ich zgodności z dyrektywami Konstytucji, a nadto ustalenia statusu prawnego jej członków. Istotą dociekań badawczych jest zatem próba znalezienia odpowiedzi na pytanie o usytuowanie Komisji (PKA) w systemie prawno-organizacyjnym państwa polskiego. W tym celu dokonana zostanie analiza przepisów prawnych, na podstawie których powstaje Komisja, powołani zostają jej członkowie, przydzielone zostały jej zadania oraz przyznane zostały kompetencje, a nadto podjęta zostanie próba wyjaśnienia fenomenu niezależności działania badanego podmiotu.

---

<sup>2</sup> Dz.U. 2005, poz. 572 j. t.

## I.

Polska Komisja Akredytacyjna, zwana dalej Komisją, jest instytucją<sup>3</sup> powołaną na podstawie art. 48 ustawy przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego w celu działania na rzecz doskonalenia jakości kształcenia w ramach szkolnictwa wyższego. Komisja jest w założeniu jednostką kolegiálną tworzoną przez organ administracji państwowej, działającą niezależnie, w oparciu o kompetencje nadane jej przez ustawę. Nie przesądza to jednak o prawnym charakterze tej instytucji.

Problem prawnych podstaw działania wszelkich organów państwa ma ogromne znaczenie, albowiem dotyczy wszystkich organów władzy i administracji publicznej. Dlatego należy postawić pytanie o status formalno-prawny Komisji, to jest: czy Komisja jest elementem władzy publicznej czy też jest organem administracji publicznej? Kwestią poza wszelkim sporem jest to, że Komisja nie należy do organów władzy państwowej, co wynika wprost z Konstytucji RP. Zatem jeśli jest organem administracji publicznej, to czy jest organem kontroli, nadzoru nad uczelniami, a w konsekwencji jakie są jej kompetencje? Istnieją w tym zakresie rozbieżne stanowiska<sup>4</sup>. W latach 90. pojawiały się bowiem orzeczenia sądów administracyjnych w przedmiocie możliwości nadawania uchwałom Komisji rangi aktu prawa administracyjnego poprzez przyjęcie możliwości kwestionowania uchwał Państwowej Komisji Akredytacyjnej w drodze skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Co prawda zmieniła się ustawa o szkolnictwie wyższym, zmieniła się także nazwa podmiotu opiniującego (z „Państwowa” na „Polska Komisja Akredytacyjna”), niemniej jednak obecnie jego sposób działania odpowiada rozwiązaniom przyjętym w poprzednim stanie prawnym. Zatem przez wiele lat stanowisko w zakresie mocy prawnej uchwał Komisji nie było jednolite, na poparcie czego można by przytoczyć liczne wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, w których strony podnosiły naruszenie przepisów pra-

<sup>3</sup> Instytucja, zgodnie ze słownikiem języka polskiego, m.in. słownikiem PWN, to zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw, organizacja działająca na podstawie tych norm.

<sup>4</sup> Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 czerwca 2009 r. I OSK 699/09, wyrok z dnia 7 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 1177/06, postanowienie z dnia 10 października 2008 r., sygn. akt I OSK 1040/08 i z dnia 26 września 2007 r., sygn. akt I OSK 1342/07.

wa materialnego w postaci art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>, polegające na odmowie weryfikacji na drodze sądowej uchwał Komisji, które traktowane były jako czynności administracji publicznej, albowiem miały one wpływ na prawa i obowiązki stron. Kwestia dopuszczalności wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwały podejmowane przez PKA w przedmiocie oceny jakości kształcenia była także przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego. Obecnie jednak, jak wynika z jednolitej linii orzecznictwa sądowego, uczelnia oceniana przez Komisję nie jest stroną w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. O ile uczelnia jest stroną w postępowaniu przed ministrem właściwym ds. szkolnictwa wyższego, nie jest jednak stroną w tej części postępowania, które toczy się przed Komisją. Zatem należy przyjąć, iż postępowanie prowadzone przed PKA nie jest postępowaniem administracyjnym, ale postępowaniem odrębnym, do którego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Uznaje się bowiem, iż w uchwałach PKA brak jest rozstrzygnięcia o konsekwencjach władczych (które należy wyłącznie do ministra), dotyczących uczelni, w której dokonana została ocena kształcenia. Powyższe wyklucza możliwość zakwalifikowania tych uchwał jako aktu administracyjnego lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt. 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>6</sup>, co w konsekwencji pozwala na przyjęcie, iż Komisja nie jest częścią systemu organów administracji państwowej.

Kwestia zaliczenia (albo nie) Komisji w strukturę administracji państwowej ma o tyle istotne znaczenie, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji organy administracji publicznej działają wyłącznie w ramach kompetencji ściśle wskazanych w normie prawnej, czyli na podstawie i w granicach prawa. Konstytucja RP zawiera bowiem normę prawną zakazującą domniemywania kompetencji organu administracji publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania określonego organu państwowego były oparte jedynie na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Konsekwencją uznania PKA jako podmiotu będącego elementem w strukturze administracji byłoby przyjęcie, że może ona podejmować działania jedynie w ramach prawnie na-

---

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>6</sup> Ibidem.

rzuceniu kompetencji oraz w swoich działaniach musi opierać się wyłącznie o normy prawne. Niewątpliwie Konstytucja wymieniając organy władzy i administracji państwowej, nie wymienia Komisji jako organu państwowego. Komisja została określona nie jako organ, ale jako instytucja „działająca na rzecz”<sup>7</sup>.

Wątpliwości co do statusu prawnego Komisji rodzi nie tylko tryb jej powołania, ale i nadania jej kompetencji. Powołanie Komisji następuje bowiem na podstawie delegacji ustawowej, to jest na podstawie art. 48 cytowanej ustawy, niemniej jednak o randze tej instytucji świadczy fakt, iż powołanie jej następuje w drodze jedynie zarządzenia ministra<sup>8</sup>. Także tryb powołania Komisji pozwala zatem na przyjęcie, że nie jest ona podmiotem administracji państwowej, ale posiada zaledwie funkcje administrujące w strukturze tego aparatu. Dokładny zakres kompetencji do podjęcia powierzonych Komisji zadań nie wynika wprost z żadnego aktu normatywnego o charakterze powszechnie obowiązującym; Komisja tworzy je niejako sama, albowiem podstawą jej szczegółowych kompetencji jest przede wszystkim uchwalony przez nią samą statut. A zatem obie kwestie, to jest powołania i nadania temu podmiotowi kompetencji, nie zostały uregulowane w drodze aktu prawnego rangi np. rozporządzenia. Wydaje się zatem, iż w tej sytuacji Polska Komisja Akredytacyjna nie jest elementem administracji publicznej. Po pierwsze nie została wprost wymieniona w Konstytucji jako organ państwowy, nie została też ukonstytuowana aktem prawnym rangi choćby rozporządzenia, a jedynie decyzją ministra, pomimo iż podstawą jej powołania pozostaje ustawa, nie posiada też nadanych ustawą kompetencji do działań o charakterze władczym.

O ile wątpliwości budzi fakt czy Komisja włączona została w system konstytucyjnych organów władzy i administracji, o tyle nie ma wątpliwości co do braku podstaw przyznania Komisji osobowości prawnej. W kodeksie cywilnym (w skrócie k.c.) przyjęto bowiem tzw. normatywną koncepcję osób prawnych, zgodnie z którą za podmiot w stosunkach prawnych obdarzony zdolnością prawną i zdolnością do czynności prawnych uznaje się tyl-

<sup>7</sup> P. Orzeszko, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 117.

<sup>8</sup> Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 stycznia 2012 r. o powołaniu Polskiej Komisji Akredytacyjnej (Dz.Ur. MNiSW 2012, Nr 2, poz. 3).

ko taką jednostkę organizacyjną, którą w atrybut podmiotowości wyposażył wprost przepis prawa pozytywnego. Z brzmienia art. 33 kodeksu cywilnego wynika, iż osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Nie można zatem uznać osobowości prawnej Komisji na zasadzie domniemania czy też normy zwyczajowej. Komisja jako instytucja nie wyróżnia się jakimiś cechami konstytuującymi ją jako samodzielny byt prawny, nie mogą o tym przesądzać także sposób i źródła jej finansowania. Zgodnie z art. 33 k.c. jednostka organizacyjna albo ma osobowość prawną, albo jest jej pozbawiona, jak ma to miejsce w wypadku Komisji.

## II.

Kolejną istotną kwestią jest status prawny członków Komisji. Jeżeli Komisja nie jest bowiem częścią systemu organów administracji państwowej, czy to oznacza, iż jej członkowie nie są urzędnikami administracji państwowej? Niewątpliwie są oni powoływani (i odwoływani) przez ministra na czas trwania kadencji i wynagradzani ze środków publicznych. Zatem postawić należy pytanie o to, jaki jest zakres ich odpowiedzialności prawnej za podjęte działania (pamiętając jednocześnie, iż skutkiem działania Komisji nie są akty prawa o charakterze władczym).

Z treści ustawy wynika, iż do członków Komisji oraz ekspertów przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (w skrócie k.p.a.) – stosuje się na zasadzie wyjątku, to jest na podstawie art. 48a. ust 6 ustawy stosuje się odpowiednio art. 24 k.p.a.<sup>9</sup>, traktując ich w pewnym wąskim zakresie jak pracowników administracji publicznej. Ten przepis prawny ma jednak zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy istnieją podstawy faktyczne do wyłączenia członka Komisji z procesu podejmowania uchwał z uwagi na konieczność zapewnienia jej bezstronności. Zatem z ustawy wynika, iż przepisy k.p.a mają zastosowanie wobec członków Komisji jedynie na zasadzie wyjątku od reguły. W konsekwencji pojawia się problem: jaka jest zatem reguła, jaki jest status prawny każdego członka Komisji oraz eksperta? Czy członkowie Komisji mogą być (oczywiście w zakre-

<sup>9</sup> Dz.U. 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.

sie swojego działania) uznani za funkcjonariuszy publicznych albo za osoby pełniące funkcję publiczną?

Definicja prawna pojęcia „funkcjonariusz publiczny” wypracowana została na gruncie prawa karnego. Zgodnie z art. 115 § 13 pkt. 4 kodeksu karnego funkcjonariuszem publicznym jest osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych; natomiast zgodnie z § 19 tego przepisu osobą pełniącą funkcję publiczną jest członek organu samorządowego albo osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę. Niewątpliwie członek PKA nie jest pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego, nie wydaje bowiem decyzji administracyjnych, a dokonuje jedynie oceny dokumentacji i działalności szkoły wyższej oraz bierze udział w podejmowaniu uchwał o charakterze opiniującym. Niemniej jednak można postawić tezę, że każdy członek PKA podczas wykonywania zadań w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi jest osobą, której uprawnienia wynikają wprost z ustawy w zakresie działalności publicznej, albowiem to ustawa o szkolnictwie wyższym nadaje członkom Komisji prawo podejmowania działalności polegającej na dokonywaniu oceny jakości kształcenia na kierunkach studiów (art. 48a. ust. 2). Z takiej interpretacji przepisów wynika moim zdaniem wniosek, iż każdy ekspert i członek Komisji jest osobą pełniącą funkcję publiczną, co oznacza, iż prawo przyznaje mu nie tylko ochronę należną funkcjonariuszowi publicznemu, ale i odpowiedzialność prawną związaną z pełnieniem funkcji publicznej opłacanej ze środków publicznych<sup>10</sup>. W konsekwencji członek

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie sposobu obsługi administracyjnej i finansowej Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, komisji dyscyplinarnej i Rzecznika Praw Absolwenta oraz wysokości wynagrodzenia członków Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Polskiej Komisji Akredytacyjnej i komisji dyscyplinarnej, wyznaczanych przez nie recenzentów i ekspertów, rzeczników dyscyplinarnych przy komisji dyscyplinarnej oraz Rzecznika Praw Absolwenta (Dz.U. Nr 196, poz. 1166).

PKA i powołany ekspert na podstawie art. 228 kodeksu karnego może ponieść odpowiedzialność karną, jeżeli w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo przyjmuje jej obietnicę, lub jeżeli uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej, osobistej lub takiej korzyści żąda; podlega wówczas karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

### III.

Szczegółową organizację i tryb działania Komisji, poszczególne kompetencje jej organów, szczegółowe kryteria i tryb dokonywania ocen oraz sposób wyznaczania recenzentów określa statut uchwalony przez Komisję na posiedzeniu plenarnym. Nie zgadzam się z twierdzeniem, iż ustawa dostatecznie szczegółowo określa sposób uchwalania i treść statutu Komisji<sup>11</sup>, przeciwnie, z jej treści wynika jedynie, iż ustawa (w lakoniczny sposób) deleguje samą Komisję do uregulowania w treści jej statutu niezwykle istotnych, wręcz konstytuujących kwestii, to jest: organizacji, trybu działania, szczegółowych kompetencji jej organów, szczegółowych kryteriów i trybu dokonywania ocen oraz sposobu wyznaczania recenzentów. Oznacza to, że te ważne kwestie kompetencyjne określa nie akt prawny rangi np. rozporządzenia ministra, lecz zaledwie statut uchwalony przez Komisję na posiedzeniu plenarnym.

Uchwałą nr 1 z dnia 10 lipca 2011 r. Polska Komisja Akredytacyjna powołała do życia statut. Statut Polskiej Komisji Akredytacyjnej zgodnie z dyspozycją art. 53 ustawy reguluje kwestie jej organizacji, niemniej jednak nie jest on źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Zważywszy bowiem na określony w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w/w statutowi nie można przypisać cech właściwych dla źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie jest to również akt prawa miejscowego. Komisja na podstawie art. 49 ust. 2 pkt. 3 przyznała sobie samej ważkie uprawnienia dotyczące sposobu przeprowadzania na terenie uczelni wizytacji, zakresu żądania od ocenianej uczelni wyjaśnień i in-

<sup>11</sup> A. Balicki, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym z komentarzem*, red. M. Pyter, Warszawa 2012, s. 26.



formacji dotyczących spraw pozostających w zakresie jej działania, co niewątpliwie stanowi pewną ingerencję w autonomię każdej uczelni; jedynie do kompetencji Prezydium należy np. ustalanie zasad przeprowadzania wizytacji oraz wzorów raportów powizytacyjnych<sup>12</sup>. Co więcej, brak precyzyjnych, prawnych kryteriów podejmowania przez Prezydium decyzji o tym: w których uczelniach, kiedy, w jakiej kolejności Komisja przeprowadzić będzie wizytacje. Tę kwestię pozostawiono samodzielnemu, a nawet dowolnemu wyborowi Komisji, brak bowiem uregulowania prawnego w tym przedmiocie. Zatem w omawianym zakresie doszło, moim zdaniem, do naruszenia art. 2 Konstytucji. W demokratycznym państwie prawnym byt i kompetencje każdego podmiotu tworzonego przez organ państwowy opierać się powinny na prawie, które określać powinno zarazem uprawnienia tego organu, jak i wyznaczać wyraźnie granice jego działalności.

Nie zgadzam się z tezą postawioną w komentarzu do ustawy o szkolnictwie wyższym o związaniu uprawnienia Komisji np. do żądania od uczelni niezbędnych (zdaniem Komisji) informacji z istnieniem po stronie uczelni obowiązku udzielenia tych informacji pod rygorem negatywnych skutków dla ostatecznej oceny dokonanej przez PKA<sup>13</sup>. Taki wniosek nie wynika bowiem wprost z żadnego przepisu, nawet z normy statutowej.

Z treści art. 48 ustawy wynika podstawowe zadanie dla Komisji. Jest nim działanie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym. W tym celu Komisja finansowana jest ze środków publicznych<sup>14</sup>. Skoro zadaniem, dla którego Komisja została powołana, jest podejmowanie działania na rzecz jakości kształcenia, do jej zadań należy dokonywanie oceny jakości kształcenia na kierunkach studiów, tzw. oceny programowej. Zatem działalność jej nie zmierza do tworzenia prawa, nie ma charakteru wład-

---

<sup>12</sup> Zgodnie z § 14 ust. 6 statutu PKA „Nieprzekazanie przez uczelnię raportu samooceny nie wstrzymuje biegu kolejnych czynności postępowania oceniającego”.

<sup>13</sup> P. Orzeszko, [w:] *Prawo szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 118.

<sup>14</sup> Art. 15 ust. 1. ustawy: „Władze publiczne, na zasadach określonych w ustawie, zapewniają uczelniom publicznym środki finansowe niezbędne do wykonywania ich zadań oraz udzielają pomocy uczelniom niepublicznym w zakresie i formach określonych w ustawie. 2. Środki finansowe niezbędne do funkcjonowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej są zapewniane w części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego.

czego, normatywnego, a jedynie oceniający. Komisja została zobligowana do kierowania się w tych działaniach następującymi zasadami: rzetelności, bezstronności i przejrzystości. Przepisy o zasadach działalności Komisji stosuje się zarówno do jej działania w odniesieniu do publicznych i niepublicznych szkół wyższych.

Rzetelność jako zasada działania oznacza (zgodnie z wykładnią językową tego terminu, przeprowadzoną na podstawie słowników języka polskiego<sup>15</sup>) działanie odpowiedzialne, dokładne, precyzyjne; rzetelność obok trafności jest jednym z podstawowych kryteriów jakości badania naukowego, jest to cecha oznaczająca powtarzalność i mierzalność pomiaru; pojęcie to odnosi się do różnych terminów z zakresu metodologii nauk: można mówić o rzetelności testu, wyników badania czy wręcz badania naukowego jako całości jedynie w odniesieniu do metody polegającej na porównywalności wyników. W odniesieniu do Komisji rzetelność jej działania (z uwagi na opiniotwórczy charakter jej działań) powinna zatem polegać na odpowiedzialnym, dokładnym, swobodnym, ale pozbawionym cechy dowolności ocenianiu badanej uczelni. Bezstronność to zasada oznaczająca konieczność jednakowego traktowania każdego ocenianego podmiotu, kierowania się w trakcie oceny obiektywnymi przesłankami w celu niedopuszczenia do podejrzeń o sprzyjanie jednej ze stron, co powoduje konflikt interesów. Zgodnie z tą zasadą Komisja winna jednakowej miary kryteria oceny stosować wobec każdej ocenianej jednostki, tj. zarówno szkoły publicznej, jak i prywatnej. Przejrzystość natomiast oznacza otwartość, jawność działania. Zgodnie z dyspozycją art. 53a. 1 cytowanej ustawy Komisja ma obowiązek, zgodnie z powyższą zasadą, zamieszczania na swojej stronie internetowej i w Biuletynie Informacji Publicznej podjętych uchwał dotyczących jakości kształcenia wraz z ich uzasadnieniem. Komisja może zamieszczać na swojej stronie internetowej raporty zespołów oceniających.

Ustawodawca nie przewidział legalizmu i legalności jako zasad działania Komisji. Nie zgadzam się jednak z twierdzeniem, iż przestrzeganie zasady rzetelności automatycznie niejako wiąże się z obowiązkiem legalności i legalizmu, czyli z działaniem wyłącznie na podstawie i w granicach prawa<sup>16</sup>. Po-

<sup>15</sup> <http://sjp.pwn.pl/slownik/2466463> (15.06.2013).

<sup>16</sup> P.J. Suwaj, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 10.

wstaje zatem jedynie z pozoru retoryczne pytanie: czy Komisja zobligowana jest do kierowania się przepisami prawa? Moim zdaniem nie można jednak na tej podstawie wnioskować, że podmiot powoływany przez organ władzy publicznej może nie być związany zasadą legalności. Innymi słowy, czy musi ona działać jedynie w granicach i na podstawie norm prawnych, skoro po pierwsze jej działalność ma charakter zaledwie ocenny, czyli z istoty rzeczy nacechowany subiektywizmem, a nadto, co istotne, takiej przesłanki działalności Komisji nie wyrażono wprost w żadnym przepisie prawa. Niestety z dokładnej analizy przepisów prawnych taki wniosek, moim zdaniem, nie wynika. Zgodnie z konstytucyjną zasadą racjonalnego ustawodawcy, jeżeli ustawodawca wyliczając przesłanki, jakimi winna się kierować Komisja, ograniczył je do rzetelności, przejrzystości i bezstronności, a nie nałożył na nią wprost obowiązku kierowania się przesłanką legalności, to działał celowo. Świadczy o tym fakt, iż w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ustawodawca w art. 5 uregulował zasady przeprowadzania kontroli, wskazując na konieczność przeprowadzenia ich zgodnie z zasadami zarówno legalności, jak i rzetelności oraz gospodarności i celowości<sup>17</sup>. Powyższy argument prowadzi zatem nieodparcie do wniosku, iż w konsekwencji członkowie PKA nie zostali przez ustawodawcę wprost zobowiązani do opierania swoich działań wyłącznie o przepisy prawa. Tę zasadę wyprowadzić można, a nawet należy, jedynie z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa. Znacznie lepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie takiej regulacji, na mocy której obowiązek stosowania prawa przez Komisję i jej członków wynikałby wprost z normy prawej.

Jednakże członkowie Komisji podejmując działania polegające na analizie dokumentów i ocenie jakości kształcenia oraz przeprowadzając na terenie uczelni wizytacje, kierują się narzuconymi przez prawo zasadami. Prezydium Komisji podejmuje uchwały w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, kierując się sprawozdaniem przedłożonym przez jeden spośród zespołów. Wykładnia językowa tego przepisu z uwagi na następujące ujęcie: „kieruje się” (nie: może kierować się, powinna, ale wprost: kieruje się) prowadzi do wniosku o nakazującym charakterze tej regulacji. Zatem Prezydium podejmując uchwały w sprawach, o których mowa w ustawie, obli-

---

<sup>17</sup> Dz.U. 2011 Nr 240, poz. 1429.

gatoryjnie kieruje się sprawozdaniami przedkładanymi przez poszczególne zespoły członków komisji oraz ekspertów. Oznacza to dla Prezydium brak możliwości pomijania ustaleń poczynionych w treści recenzji i sprawozdań, albowiem takie działanie Prezydium jest *contra legem*.

Brak podstaw, by efektowi pracy Komisji przypisać walor nie tylko decyzji administracyjnej, ale też walor aktu prawa. Niemniej jednak ustawodawca narzucił pewne standardy postępowania dla Komisji (skoro Komisja w swoich pracach kieruje się zasadą rzetelności, bezstronności i przejrzystości), a nadto przewidział instytucję quasi-odwołania od decyzji Komisji, to jest odwołania od zajętego przez nią stanowiska, które może wywołać skutki prawne w postaci decyzji administracyjnej ministra. Strona niezadowolona z uchwały Prezydium podjętej w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, może się bowiem zwrócić z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek taki kieruje się jednak nie do ministra, ale ponownie do tej samej Komisji, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały. Wniosek taki winien być rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zarówno całego zespołu, jak i Prezydium Komisji, i to w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia otrzymania wniosku. Obowiązek kolegialnego podjęcia takiej decyzji wynika wprost z przepisu prawa. Jest to niewątpliwie ułomna, szcążkowa postać instancji odwoławczej. Moim zdaniem niewystarczająca w demokratycznym państwie prawa. Co prawda, uchwała Prezydium Komisji nie jest decyzją administracyjną i jedynie dlatego nie ma prawnego obowiązku ustanowienia dwuinstancyjności jej działania, niemniej jednak uchwała ta bezpośrednio wpływa na merytoryczną postać decyzji ministra i z tego względu konieczne jest, moim zdaniem, uregulowanie kwestii formalnoprawnego odwołania się od tak podjętej uchwały. Następstwem drugiej negatywnej uchwały PKA są bowiem sankcje nakładane na uczelnię przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego, który może zawiesić lub zakazać prowadzenia danego kierunku studiów. Istotą problemu o charakterze podstawowym, konstytucyjnym jest pytanie: czy zgodne ze standardem jest zatem takie rozpoznawanie wniosków, które jest wyłącznie niedewolutywnie, to jest nie przewiduje żadnej postaci przeniesienia kolejnego etapu podejmowanej w istotnej sprawie decyzji do postępowania przed organem wyższej instancji. Ma to szczególnie znaczenie w sytuacji, w której status organu opiniującego, czyli PKA, jest niejednoznaczny. Niejednoznaczny jest

także status prawny uchwały, jaką podejmuje PKA, co nie zmienia jednak istoty problemu, albowiem stanowiskiem PKA jest jednak minister związany, albowiem formalnie na podstawie jej opinii wydaje decyzję administracyjną. Wszystko to powoduje, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wskazany w art. 52 ust. 3 zastosowany jako quasi-środek zaskarżenia nie spełnia standardu konstytucyjnego<sup>18</sup>.

Pozostaje do omówienia charakter prawny niektórych dokumentów tworzonych przez Komisję i jej członków. Wątpliwości rodzi ocena pod kątem prawnym np. recenzji tworzonych przez członków Komisji oraz sprawozdań przedkładanych przez poszczególne zespoły członków Komisji oraz ekspertów. Zgodnie z definicją ustawową dokumentu, zawartą w art. 115 § 14 kodeksu karnego, dokumentem jest każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo, albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne. Zatem jeżeli ustalenia poczynione przez członka lub eksperta PKA są podstawą do: wypłacenia mu wynagrodzenia za poczynione czynności kontrolne, opiniujące, nadto stają się one elementem procesu decyzyjnego w zakresie podejmowanych przez Prezydium Komisji uchwał, którymi z kolei kieruje się minister przy podejmowaniu decyzji, to uznać należy, iż zarówno recenzje, wyniki wizytacji, jak i sprawozdania stanowią dowód okoliczności mającej znaczenie prawne. Dlatego też są one dokumentami, z którymi związane są określone reżimy postępowania. Zgodnie z art. 270 § 1 kodeksu karnego każdy, kto w celu użycia za autentyczny przerobi dokument lub takiego dokumentu jako autentycznego używa, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Zakazane zatem jest dowolne manipulowanie utworzonymi na potrzeby Komisji dokumentami poprzez ich przerabianie albo podrabianie. Na podstawie art. 271 § 1 kodeksu karnego osoba uprawniona do

---

<sup>18</sup> Dnia 25 lipca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż omawiany przepis nie chroni w dostateczny sposób zarówno praw konstytucyjnych obywateli oraz szkół wyższych, albowiem narusza art. 78 Konstytucji mówiący, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Przepis traci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Termin odroczenia jest maksymalnie długi, gdyż zdaniem TK przywrócenie standardu zgodnego z Konstytucją będzie wymagało dalej idących działań legislacyjnych niż tylko zmiana art. 52 ust. 3 ustawy.

wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Jeżeli zatem przyjąć, iż wytwory pracy eksperta, członka Komisji są dokumentami, to w konsekwencji poświadczenie nieprawdy w takim dokumencie albo sfalszowanie jego treści będzie powodowało poważne skutki prawno-karne. Zatem zawarcie nieprawdy w sprawozdaniu z posiedzeń zespołu i w uchwale Komisji, w recenzji, w raporcie powizytacyjnym rodzi odpowiedzialność karną autorów tych dokumentów.

#### IV.

Kolejnym problemem do omówienia pozostaje tryb procedowania, podejmowania uchwał. Komisja działa wyłącznie kolegialnie, na posiedzeniach plenarnych oraz przez swoje organy<sup>19</sup>. Komisja dokonuje oceny jakości kształcenia oraz działalności podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni. Dodatkową ilustracją tezy, że członkowie PKA nie zostali zobowiązani do opierania swoich działań wyłącznie o przepisy prawa, jest fakt, iż brak narzuconych ustawowo członkom Komisji kryteriów dokonywania przez nich takiej oceny. Dotychczasowe wytyczne dla przeprowadzenia ocen w formie uchwał Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej można było znaleźć na jej stronie internetowej: <http://www.pka.edu.pl>, niemniej jednak wykorzystywanie przez uczelnie albo przez ekspertów tych uchwał wywoływało wątpliwości związane z charakterem prawnym tych wytycznych, a raczej z brakiem prawnych podstaw do ich stosowania. PKA nie jest bowiem organem uprawnionym do stanowienia prawa, a w konsekwencji do ustanowienia wiążącej wykładni prawa. Prezydium podejmuje uchwały w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, kierując się (jak wspomniałam powyżej obligatoryjnie) sprawozdaniem przedłożonym przez jeden spośród zespołów, następnie przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego tak powstałą uchwałę Prezydium Komisji zawierającą jej opinię.

---

<sup>19</sup> Organami Komisji są: przewodniczący, sekretarz, prezydium. W skład prezydium wchodzi: przewodniczący Komisji, sekretarz, przewodniczący zespołów, przewodniczący Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, dwaj przedstawiciele organizacji pracodawców.

Zatem *ratio legis* tej instytucji, jaką jest Polska Komisja Akredytacyjna, jest nie tyle podejmowanie decyzji o charakterze władczym, ile sprawowanie funkcji opiniodawczych w procesie podejmowania decyzji przez ministra. Komisja przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego opinie i wnioski dotyczące:

- 1) utworzenia uczelni oraz przyznania uczelni lub jej jednostce organizacyjnej uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia;
- 2) dokonanej oceny programowej, w tym kształcenia nauczycieli, oraz oceny instytucjonalnej, a także przestrzegania warunków prowadzenia studiów;
- 3) przywrócenia zawieszonych uprawnień do prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia;
- 4) utworzenia przez uczelnię zagraniczną uczelni lub filii, o której mowa w art. 85 ust. 5.

Samo dokonanie oceny przez PKA w tak istotnych dla uczelni i zarazem dla interesu społecznego sprawach nie rodzi jednak wprost żadnych skutków prawnych, niemniej jednak ma ewidentne znaczenie prawne. Postępowanie toczące się przed PKA nie jest jednak objęte rygorem prawnym, właściwym dla postępowania administracyjnego (zatem uczelnia będąca stroną takiego postępowania nie jest stroną w rozumieniu k.p.a.)<sup>20</sup>. W tej sytuacji nasuwa się pytanie o moc wiążącą uchwał Komisji w stosunku do organu administracji, jakim jest minister. Z ustawy, moim zdaniem, nie wynika wprost konsekwencja bezczynności Komisji, niewyrażenia przez nią stosownej opinii w odpowiednim terminie. Z art. 11 c ustawy wynikają natomiast konsekwencje wydania przez Komisję albo negatywnej, albo pozytywnej opinii. W przypadku negatywnej opinii Polskiej Komisji Akredytacyjnej minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego wydaje np. decyzję o wygaśnięciu zawieszonoego uprawnienia. W przypadku pozytywnej opinii Polskiej Komisji Akredytacyjnej minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego wydaje decyzję np. o uchyleniu decyzji zawieszającej uprawnienie.

---

<sup>20</sup> Postanowienie z dnia 10 października 2008 r., sygn. akt I OSK 1040/08 i z dnia 26 września 2007 r., sygn. akt I OSK 1342/07.

Jednakże mimo wszystko, skoro Polska Komisja Akredytacyjna nie została wyposażona w kompetencje do stosowania środków władczych wobec podmiotów objętych zakresem jej działania lub podejmowania wobec nich rozstrzygnięć o charakterze władczym, nie jest więc także organem nadzoru nad uczelniami ani organem administracji publicznej.

## V.

Na podstawie art. 48a. ust. 1 omawianej ustawy Komisja jest instytucją działającą niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia. Ustawodawca nie zdecydował jednak wprost o niezależności Komisji. Powoływana jest przez ministra, nie jest ona niezależna, ale jedynie działa niezależnie (nie są to jednak pojęcia tożsame); niestety nie wiadomo od czego albo od kogo Komisja działa niezależnie. Niezależność zgodnie z wykładnią językową oznacza: samodzielność, autonomiczność, wolność, zatem działanie niezależne to działanie swobodne, wolne od wpływu, autonomiczne. Podstawowym efektem działania Komisji jest dokonywanie oceny. Nie ulega wątpliwości, iż proces ocenny jest *sui generis* procesem subiektywnym, który powinien przebiegać samodzielnie, bez koniunkturalnego wpływu czynników zewnętrznych. Niezależny w takim rozumieniu tego terminu oznacza „czyniony samodzielnie”, to jest bez zależności od innego podmiotu. Ustawodawca jednak decydując o niezależności działania Komisji, uregulował tę kwestię w taki sposób, że zdecydował jednocześnie o jej dowolności w tym zakresie. Dowolność – zgodnie z słownikowym rozumieniem tego pojęcia<sup>21</sup> – oznacza bowiem zarówno wolność, jak i niezależność od jakichkolwiek reguł, wręcz fakultatywność, a nawet przypadkowość stosowania kryteriów, a nawet niezależność od obowiązujących norm. Jeżeli nie narzucono zatem żadnych sztywnych reguł dokonywania przez członków Komisji ocen, to daje się tym samym zarówno Komisji, jak i jej członkom nie tylko samodzielność działania, ale pozwala na dowolność, stwarzając tym samym pole do nadużyć. Niezależność działania Komisji wyrażać się może bowiem nie tylko w samodzielności podejmowania ocen, ale i nawet w ich przypadkowości, w uniezależnieniu od znanych i akceptowanych powszechnie norm, od

<sup>21</sup> <http://sjp.pwn.pl/slownik/2466463> (15.06.2013).



szywnych bezstronnych reguł dokonywania ocen. Do kategorii reguł oceny nie można bowiem zaliczyć takich aktów prawa, jak: rozporządzenie w sprawie wzorcowych efektów kształcenia<sup>22</sup>, rozporządzenie w sprawie standardów kształcenia dla kierunków studiów: lekarskiego, lekarsko-dentystycznego, farmacji, pielęgniarstwa i położnictwa<sup>23</sup>.

Ustawodawca nałożył zatem na Komisję doniosłe z punktu widzenia interesu publicznego zadanie, polegające na dokonywaniu oceny jakości kształcenia, nie narzucając jasno kryteriów takiej oceny, opłacając jednocześnie ten proces z pieniędzy publicznych. Taka sytuacja może być, moim zdaniem, polem do nadużyć, a nawet stać się wysoce demoralizująca. Należy w tym miejscu podkreślić, iż działania Komisji wpływają jednak na prawa i obowiązki podmiotów w odniesieniu do których zostały podjęte. W przypadku np. wniosków o wydanie pozwolenia na utworzenie uczelni lub prowadzenie danego kierunku studiów jej stanowisko ma wpływ na decyzję ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Jednocześnie kwestionowanie jej ustaleń i opinii w postępowaniu przed organem uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych (tj. przed ministrem, przed sądem administracyjnym) jest w praktyce niemożliwe.

„PKA nie ma żadnej podległości organizacyjnej, nie podlega niczyjemu nadzorowi (w przeciwieństwie np. do Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, która podlega nadzorowi premiera, czy do Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, która w myśl art. 54 ust. 4 podlega nadzorowi ministra), ani też nie może być w zakresie swojej działalności merytorycznej poddana weryfikacji sądowej (zob. postanowienie NSA z dnia 22 czerwca 2009 r. I OSK 699/09, LEX 563295)”<sup>24</sup>. Ustawa powołująca Komisję do życia nie przewiduje zatem jakichkolwiek form zewnętrznej kontroli działalności tej Komisji, czy to w formie działania kontrolnego ministra albo w postaci postępowania odwoławczego od podejmowanych przez Komisję uchwał. W to miejsce statut przewiduje jedynie, iż przewodniczący może powołać Radę Konsultacyjną, która pełni funkcje opiniodawczo-doradcze Komisji będącej organem opiniodawczym dla ministra. Podstawowym środkiem

---

<sup>22</sup> Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 listopada 2011 r. w sprawie wzorcowych efektów kształcenia (Dz.U. 2011 Nr 253, poz. 1521).

<sup>23</sup> Dz.U. 2012 Nr 6.

<sup>24</sup> P. Orzeszko, *op.cit.*, s. 117.

kontroli wewnętrznej jest zatem jedynie autoanaliza działalności Komisji oraz cykliczne przygotowywanie raportu samooceny dokonywane, co ważne, przez członków samej Komisji<sup>25</sup>.

Jedynym instrumentem zapobiegającym negatywnym skutkom opisanej przeze mnie sytuacji może być stały, zewnętrzny monitoring działania Komisji sprawowany np. przez ministra, wręcz stała, instytucjonalna kontrola np. wydatkowania środków finansowych. Z obecnie obowiązującego statutu Komisji, z § 1 ust. 4, wynika, iż działalność Komisji nie rzadziej niż raz na 5 lat podlega zewnętrznemu przeglądowi. Z tego przepisu nie wynika jednak, czy taki przegląd oznacza działania kontrolne i w jakim zakresie. Żaden przepis ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, żaden przepis rozporządzenia wykonawczego (nawet choćby statutu) nie stanowi: kto, jaki podmiot, organ, instytucja winien taką zewnętrzną kontrolę (czy też przegląd) przeprowadzić.

Niemniej jednak w demokratycznym państwie prawa niemożliwe było pozostawianie Komisji poza jakąkolwiek kontrolą. Takiej absolutnej niezależności nie przewiduje bowiem nawet system monarchiczny. Jedną z form kontroli zewnętrznej, jedynie jednak merytorycznej, tego podmiotu był audyt, jaki został dokonany np. w październiku 2008 r. przez zespół międzynarodowych ekspertów<sup>26</sup>, kolejną była kontrola zainicjowana i przeprowadzona przez Naczelną Izbę Kontroli.

Komisja otrzymując środki publiczne na potrzeby swojej działalności, została bowiem włączona w system kontroli państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność tych podmiotów z punktu widzenia legalności ich działania, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 203 Konstytucji RP).

---

<sup>25</sup> Zob. § 11 Statutu PKA.

<sup>26</sup> Dnia 23 stycznia 2009 r. Państwowa Komisja Akredytacyjna uzyskała status pełnego członka ENQA na okres pięciu lat i dołączyła do instytucji z 23 krajów (m.in. Austrii, Belgii, Danii, Francji, Holandii, Niemiec, Hiszpanii) skupionych w organizacji odgrywającej kluczową rolę w procesie budowy Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Rekomendacja zawarta w raporcie przygotowanym dla ENQA okazała się satysfakcjonująca także dla przewodniczącego Komitetu Rejestrującego EQAR; decyzja o włączeniu PKA do rejestru wiarygodnych agencji akredytacyjnych funkcjonujących w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego zapadła na posiedzeniu w kwietniu 2009 r. [http://www.pka.edu.pl/index.php?page=wsz\\_zag](http://www.pka.edu.pl/index.php?page=wsz_zag) (15.06.2013).

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, zwanej NIK<sup>27</sup>, kontroluje ona działalność nie tylko organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, ale i państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, może również kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Polska Komisja Akredytacyjna niewątpliwie wykorzystuje dla swoich działań środki państwowe. Dlatego też NIK jest uprawniona do przeprowadzenia kontroli tego podmiotu. Najwyższa Izba Kontroli, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego skontrolował działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej (PKA) w latach 2005 i 2008–2010. W związku z przeprowadzoną kontrolą, formułując ocenę Komisji, NIK uwzględniła zaopiniowane w badanym okresie otrzymane z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego wnioski dotyczące: utworzenia szkół wyższych, przyznania uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia oraz uchwał w sprawie ocen jakości kształcenia na kierunkach studiów (zarówno w uczelniach publicznych, jak i w niepublicznych). Najwyższa Izba Kontroli każdorazowo oceniła pozytywnie działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej, wnosząc jednocześnie o doprecyzowanie kryteriów poszczególnych ocen jakości kształcenia z uwzględnieniem przyjętych standardów<sup>28</sup>.

Zatem, można przyjąć, iż NIK jest jedynym państwowym podmiotem uprawnionym do przeprowadzenia kontroli Komisji z punktu widzenia legalności jej działania, celowości i gospodarności, w zakresie powierzonych jej środków publicznych oraz rzetelności podejmowanych działań. Kontrola ta jednak nie ma charakteru stałego, nie spełnia zatem dostatecznych funkcji gwarancyjnych.

Na mocy ustawy stworzony został zatem podmiot prawa niemający osobowości prawnej, niebędący organem państwowym, lecz instytucją finansowaną ze środków publicznych, której rola sprowadza się zaledwie do funkcji opiniotwórczych na potrzeby organu władzy wykonawczej, a której członko-

<sup>27</sup> Dz.U. 2007 Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>28</sup> <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,482.html> (5.06.2013).

wie są osobami pełniącymi funkcję publiczną, mającymi szerokie kompetencje, którzy jednocześnie nie zostali zobligowani do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, a której działalność nie podlega systemowej, stałej kontroli zewnętrznej. Pamiętać należy, iż podmiot ten na podstawie delegacji ustawowej<sup>29</sup> pozyskuje, zbiera i ocenia informacje o uczelniach, zarówno państwowych, jak i prywatnych, o pracownikach naukowo-dydaktycznych i studentach, ma uprawnienia do przetwarzania tak zebranych danych osobowych, do przeprowadzania nie tylko analizy dokumentów, ale i do wizytacji przeprowadzanych na terenie autonomicznych uczelni, do żądania od uczelni wyjaśnień, dokumentów. Niemniej jednak ustawodawca dając tej instytucji olbrzymie pole do działania, jednocześnie nie przewidział żadnej stałej możliwości zewnętrznej kontroli tak utworzonej jednostki. Moim zdaniem konieczna jest jednak taka kontrola zarówno z punktu widzenia legalności działań, jak i ich celowości oraz rzetelności podejmowanych za pieniądze publiczne czynności. Argumentem na rzecz tej tezy jest chociażby to, że opinie Komisji winny być podstawą decyzji ministra wydawanych w zakresie funkcjonowania szkolnictwa wyższego, jakości kształcenia oraz wydatkowania pieniędzy publicznych. Oceniając bowiem charakter podejmowanych przez Komisję działań, ich skutki można określić jako doniosłe z punktu widzenia interesu publicznego. Negatywna ocena Państwowej Komisji Akredytacyjnej prowadzić może np. do wszczęcia przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego takiego postępowania, którego przedmiotem jest nie tylko ocena, lecz wręcz uprawnienia uczelni. Ocena kształcenia należy bowiem wyłącznie do Komisji Akredytacyjnej działającej w takim trybie, w którym uczelni przysługuje jedynie wniosek do tej samej Komisji o ponowne rozpatrzenie sprawy bez możliwości odwołania się do innej instancji. Niezwykle istotnym jest to, że przepis prawa (art. 11c ustawy) nie pozostawia wątpliwości, jeżeli dokonana zostanie przez Komisję ocena, to wiąże ona ministra. Minister nie może bowiem samodzielnie dokonać własnej oceny kształcenia, jest zobowiązany jedynie do tego, by kierując się oceną Komisji: albo nadać, albo cofnąć, albo zawiesić uprawnienia ocenionej przez Komisję uczelni.

---

<sup>29</sup> Zob. art. 49 ust. 9 ustawy o szkolnictwie wyższym.

## VI.

Reasumując: konsekwencją przyjętego obecnie rozwiązania prawnego jest to, iż Polska Komisja Akredytacyjna jest instytucją, która nie stanowi elementu aparatu władzy wykonawczej, nie należy do kategorii państwowych osób prawnych i w konsekwencji nie podlega ona żadnej stałej, rutynowej kontroli z punktu widzenia legalności i gospodarności, pomimo iż na potrzeby prowadzonej działalności dysponuje ona środkami publicznymi, które winny być poddane bieżącej kontroli państwa. Przy czym żaden przepis prawa (nawet statutu Komisji) wprost nie obliguje jej członków do stosowania prawa. Być może minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego kierując się wykładnią funkcjonalną ustawy, wysnuwa z opisanych przeze mnie faktów wniosek przeciwny, ale może to czynić jedynie na drodze wykładni, stosując zasadę *per analogiam*, nie posiada bowiem takiej kompetencji kontrolnej wyrażonej wprost w omawianej przeze mnie ustawie.

## Literatura

- Balicki A., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym z komentarzem*, red. M. Pyter, Warszawa 2012.
- Orzeszko P., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013.
- Suwaj P.J., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013.