

Agnieszka Bednarczyk-Płachta

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Polska

abednarczyk@afm.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9969-0368>

Konstytucyjność uregulowań w zakresie nadzoru fachowego nad szkołami wyższymi w Polsce na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

The Constitutionality of Regulations Regarding Professional Supervision of Universities
in Poland Under the Law on Higher Education and Science

Abstract: The Polish Accreditation Committee (Polska Komisja Akredytacyjna – further as „PKA”) is an entity authorised to conduct control activities supporting the minister’s supervisory competencies. The institution aroused great controversy from the very beginning. The procedures and operating principles, as part of professional supervision, have been declared as unconstitutional. Despite the fact that the decisions issued by the Constitutional Tribunal are generally applicable, it’s not known why the legislator feels he is released from his obligation to comply with the Tribunal’s decisions, putting into legal circulation regulations which are already considered unconstitutional. In the field of regulations on professional supervision over universities the presented situation not only undermines the fundamental rights of universities, as entities external to public administration, but also has the direct impact over citizens’ rights – students studying in controlled universities.

The presented study discusses the law regulations of higher education and science in the scope of the procedures and competences given to the PKA in terms of their compliance with the Constitution. Comparing previously applicable higher education law before and after Constitutional Tribunal’s passed verdict from 2013 (which stated the unconstitutionality of regulations in the scope of the control procedure carried out by PKA) with applicable law allows to support the thesis about the unconstitutionality of new regulations introduced in this respect and depriving universities of the right to an effective defence. Derived conclusions clearly indicates that the new law, which in its assumptions was to be better and revolutionize higher education in Poland, is another legal act requiring a thorough change from the very beginning, which does not improve the legal situation of universities in Poland in the examined scope, and in some aspects makes the situation much worse.

Keywords: Universities, changes in law about higher education, PKA qualifications, supervisory competences, constitution

Słowa kluczowe: szkoły wyższe, zmiany w prawie o szkolnictwie wyższym, uprawnienia PKA, kompetencje nadzorcze, konstytucja

Wprowadzenie

Pytanie o zgodność uchwalanych przez Sejm aktów prawnych, stanowiących źródła prawa powszechnie obowiązującego, z ustawą zasadniczą jest kwestią gwarantującą ochronę praw podmiotowych obywateli¹. Zdarza się bowiem, że uregulowania wprowadzane na gruncie aktów rangi ustawowej naruszają utrwalone w prawie administracyjnym zasady dotyczące kontroli i nadzoru organów administracji publicznej nad podmiotami zewnętrznymi. Środki nadzoru i środki kontroli są dość często mylone przez ustawodawcę, który wyposaża organy administracyjne i administrujące w nieadekwatne do przyznanych im uprawnień środki prawnego oddziaływania na podmioty zewnętrzne względem administracji publicznej.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (dalej: pswn.)², które zostały już raz uznane za niekonstytucyjne, a mimo to ponownie wprowadzone do obrotu prawnego praktycznie w niezmienionej postaci. Analiza norm prawnych wynikających z poprzednio obowiązujących przepisów oraz porównanie ich z normami obecnie obowiązującymi oraz zastawienie tych norm z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK), stanowiącym o niekonstytucyjności derogowanych z systemu przepisów³, pozwoli na stwierdzenie, czy mamy do czynienia sytuacją wtórnej niekonstytucyjności w odniesieniu do norm dotyczących nadzoru fachowego sprawowanego przez Polską Komisję Akredytacyjną (dalej: PKA), czy też nie. Przeanalizowanie przepisów pswn., dotyczących uprawnień kontrolnych i procedury uchwałodawczej PKA, określi, jakie konsekwencje prawne niesie za sobą obecnie obowiązujące rozwiązanie.

Analiza pswn. w zakresie nadzoru fachowego sprawowanego przez PKA nad uczelniami, przy zestawianiu poniższych metod badawczych, pozwoli na potwierdzenie tezy o wtórnej niekonstytucyjności norm prawnych nadających PKA uprawnienia nieadekwatne do ustroju i pozycji prawnej tego podmiotu, w relacji do podmiotów nadzorowanych, które cechuje niezależność od organów nadzoru.

Mając powyższe na względzie, do sformułowania tezy badawczej i jej weryfikacji posłużyłam się metodą dogmatyczną oraz metodą prawno-porównawczą. Metoda dogmatyczna została wykorzystana do analizy tekstów przepisów aktów prawnych, dotyczących nadzoru sprawowanego przez PKA nad uczelniami na gruncie obecnie i poprzednio obowiązującego prawa o szkolnictwie wyższym. Za pomocą tej metody

-
- 1 M. Florczak-Wątor, Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1, s. 46 i n.; wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007, U 5/06, OTK nr 1A/2007, poz. 3; wyrok TK z dnia 6 marca 2002, P 7/00, OTK nr 2A/2002, poz. 13; wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002, P 6/02, OTK nr 7A/2002, poz. 91.
 - 2 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1668, Dz.U. z 2020 r., poz. 85).
 - 3 Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Dz.U. poz. 1005, LEX 1354453.

dokonałam analizy orzecznictwa w przedmiotowym zakresie, zarówno w przypadku orzecznictwa TK jak i orzecznictwa sądów administracyjnych. Metoda porównawcza posłużyła do przeanalizowania podobieństw i różnic pomiędzy normami prawnymi ustanowionymi na gruncie poprzednio obowiązującej i obecnej ustawy pswn. Wskazane metody badawcze zostały zastosowane w poszczególnych obszarach badawczych pracy: w zakresie analizy kompetencji państwa do wykonywania zadań ze sfery szkolnictwa wyższego oraz do określenia, na czym polega sprawowanie nadzoru fachowego przez PKA⁴.

1. Charakter prawny orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Niekwestionowaną zasadą, na której między innymi opiera się system kontroli stanowienia prawa w Polsce, jest powszechny charakter obowiązywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które zgodnie z art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵ mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, a ponadto w sprawach wymienionych w art. 189 Konstytucji RP podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu we właściwym dzienniku urzędowym. W razie stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego lub konkretnego przepisu prawa moc wiążąca orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oznacza, że od chwili ogłoszenia orzeczenia w sposób wymagany w art. 190 ust. 2 Konstytucji RP akt ten lub przepis (a konkretnie normy prawne wynikające z tego przepisu) nie może być już stosowany, gdyż został usunięty z porządku prawnego i stracił zdolność do wymuszenia określonego zachowania, czyli moc obowiązującą⁶. Skoro zatem norma prawna

-
- 4 Przyjęte metody badawcze w zakresie tytułowego zagadnienia skupiać się będą nad materialnymi źródłami i funkcjami prawa, pozostając w pełnej korelacji z podstawowymi założeniami pozytywizmu naukowego. W tym zakresie uzupełniająco posłużyłam się sposobem prowadzenia badań naukowych opracowanym przez Stowarzyszenie Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „FONTES” (<http://fontes.wsiz.pl/badania-naukowe/metodyka>). Koncentracja na badaniach konkretnych zjawisk społeczno-prawnych prowadzić ma do poznania podstaw działania i charakteru relacji zachodzących pomiędzy ustanawianymi normami prawa. Rozważania epistemologiczne związane z poznaniem samych norm prawnych odgrywają, w tym wypadku, rolę podstawy służącej ustaleniu stanu komunikatu o upowszechnianych, w danej zbiorowości, sformalizowanych regułach działania. Innymi słowy, pytania i metody badawcze, jakie dotąd zajmowały miejsce centralne w badaniach naukowych nad prawem, przechodzą – w przypadku badań nad materialnymi źródłami prawa – do kategorii metod służących agregacji danych o stanie prawa, danych stanowiących punkt wyjścia do dalszych rozważań, dotyczących relacji pomiędzy różnymi zjawiskami społeczno-gospodarczymi.
- 5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm).
- 6 E. Łętowska, K. Gonera, Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności, „Państwo i Prawo”, z. 5, s. 203–7; M. Safjan, Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3, s. 3–18; wyrok SN z dnia 22 sierpnia 2018 r. III PK 71/17; wyrok SN z dnia 21 lutego 2017 r., I PK 300/15, LEX nr 2242158.

zostaje derogowana z systemu prawnego na podstawie orzeczenia TK o jej niekonstytucyjności, za niekonstytucyjne należy uznać wprowadzanie jej ponownie do obowiązującego prawa w ramach nowego aktu prawnego, uchylającego ustawę, która w tym zakresie została zmieniona z uwagi na niekonstytucyjny charakter przepisów, bez względu na czas wprowadzenia takiej zmiany. W tym zakresie możemy mówić o wtórnej niekonstytucyjności nowej regulacji stanowiącej normę prawną⁷, która narusza zasadę wyrażoną w art. 190 ust. 2 Konstytucji RP⁸. Orzecznictwo konstytucyjne jest zatem jednym z gwarantów jakości prawa, jednakże uzależnionym od respektowania podstawowych zasad i wartości systemu prawnego wyrażonego w Konstytucji przez organy to prawo stanowiące. Dopuszczając się wtórnej niekonstytucyjności wprowadzanych do obrotu prawnego norm, ustawodawca narusza nie tylko konstytucyjną zasadę wyrażoną w art. 190 ustawy zasadniczej, ale także zasadę państwa prawa oraz zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Zasada państwa prawnego wymaga stanowienia norm zgodnych z Konstytucją oraz norm poprawnych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Normy te powinny realizować założenia, które leżą u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce, a zadanie to w przypadku wtórnej niekonstytucyjności zostaje przez TK znacznie ułatwione. Z tego względu projektowane prawo musi uwzględniać zasadę sprawiedliwości społecznej, która w świetle art. 1 i 2 Kon-

7 K. Kos, O pojęciu wtórnej niekonstytucyjności prawa, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2, s. 11–38. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że kontroli konstytucyjności poddawana jest norma prawna wyinterpretowana z przepisu zawartego w akcie normatywnym, nie zaś przepis prawny traktowany jako jednostka redakcyjna tekstu prawnego, w rozumieniu technicznym. Co za tym idzie, bez znaczenia jest to, w jakim akcie prawnym błędny przepis się znajduje – został powtórzony – ani też jakie jest jego oznaczenie redakcyjne.

8 Wtórna niekonstytucyjność naruszająca zasadę wyrażoną w art. 190 Konstytucji została bardzo trafnie wyjaśniona w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 16 stycznia 2007, U 5/06, OTK nr 1A/2007, poz. 3 (dot. tzw. amnestii maturalnej): „Nie można więc twierdzić, że naruszenie Konstytucji w wyniku wydania zaskarżonych przepisów było skutkiem ubocznym, którego organ wydający rozporządzenie nie przewidywał i z którego nastąpieniem nie mógł się liczyć. Organ wykonawczy w świadomy sposób dążył do specyficznego zalegalizowania podjętej decyzji o tzw. amnestii maturalnej, nie poprzestając na przyjęciu kontrowersyjnego jednorazowego rozwiązania, ale rozciągając jego działanie i skutki w czasie. To w konsekwencji doprowadziło do multiplikacji naruszeń porządku konstytucyjnego. Jest to tym bardziej naganne, że już w momencie przygotowywania tych przepisów oczywiste było, że ewentualne stwierdzenie ich niekonstytucyjności w trybie przewidzianym w polskim porządku prawnym nie będzie mogło doprowadzić do niwelacji skutków takiej decyzji. Nawet art. 77 ust. 1 Konstytucji (odpowiedzialność za bezprawie legislacyjne) nie jest tu odpowiednim instrumentem do naprawienia dokonanych już naruszeń. Dlatego to na organie, który wydał kwestionowane rozporządzenie, spoczywa pełna odpowiedzialność za dokonane naruszenia, konstytucyjna i polityczna, a także obowiązek (przez odpowiednie merytoryczne ukształtowanie przepisów zastępujących niekonstytucyjne rozwiązanie, przez odpowiednie operowanie przepisami przejściowymi, przez – być może – wykorzystanie instrumentów partycypacyjnych przy stanowieniu prawa) minimalizacji skutków wprowadzenia niekonstytucyjnych przepisów”.

stytucji powinna być pojmowana jako czynnik prowadzący do nieimplementowania do systemu prawnego rozwiązań z gruntu raz już uznanych za niekonstytucyjne. Co za tym idzie, kluczowym jest, aby zasadę demokratycznego państwa prawnego, a szczególnie zasadę zaufania, realizować nie tylko na gruncie procesu legislacyjnego, ale już na etapie projektowania przepisów przez podmioty dysponujące inicjatywą ustawodawczą. Obowiązek stanowienia przez prawodawcę prawa, które będzie urzeczywistniało zasadę sprawiedliwości społecznej, z art. 2 Konstytucji jest bezsprzecznym wymogiem demokratycznego państwa prawa. Podkreślić należy, że orzeczenia TK cechuje powszechnie obowiązujący charakter, bowiem rozstrzygają one nie tylko o indywidualnych relacjach prawnych pomiędzy stronami procesu albo o ukształtowaniu sytuacji konkretnego podmiotu, którego praw i obowiązków dotyczy konkretne orzeczenie sądowe, ale zawierają treść adresowaną abstrakcyjnie do nieokreślonego kręgu adresatów. Wyroki TK w swojej treści normatywnej zbliżają się do regulacji normatywnych, stwierdzając wprost niekonstytucyjność przepisów. Utrata mocy obowiązującej zaskarżonych przesiewów, wynikająca z rozstrzygnięcia TK, nie jest jednak tożsama z uchynieniem przepisu w wyniku aktu prawotwórczego kompetentnego organu, choć wywołuje skutki *ex tunc*. Zgodnie z art. 190 Konstytucji zapadłe w sprawie PKA orzeczenie ma moc powszechnie obowiązującą, a co za tym idzie, wiąże swym zakresem nie tylko Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ale przede wszystkim ustawodawcę. Orzeczenia TK nie są wskazywane jako samodzielne źródło prawa obowiązującego w Konstytucji i mają zawsze charakter wtórny (niesamodzielny), stanowiąc jednak pochodną badanych regulacji – a więc wpływają na stan prawny w takim obszarze, jaki wyznacza swym zakresem obowiązywania kontrolowana norma prawna. Mając przedmiotowe na względzie, można stwierdzić, że przykładem wtórnej niekonstytucyjności są normy prawne zawarte w art. 258 i nast. prawa o szkolnictwie wyższym i nauce⁹ w odniesieniu do przepisów dotyczących postępowań prowadzonych przez organ nadzoru fachowego – Polską Komisję Akredytacyjną¹⁰.

9 Art. 258 i nast. ustawy pswn. Ustawa ta weszła w życie w październiku 2018 r., zastępując poprzednią ustawę o szkolnictwie wyższym z 2005 r. (Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1842 ze zm.).

10 Przypomnieć w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organem, na barkach którego spoczęło przygotowanie projektu nowego prawa o szkolnictwie wyższym (pswn.), był Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Do kompetencji organów administracji nie należy zatem badanie zgodności przepisów z Konstytucją RP czy prowadzenie analizy zgodności aktów podstawowych z ustawą, bowiem tylko Trybunał może orzec o niezgodności danego aktu z przepisami prawa wyższego rzędu ze skutkiem utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu. Organy te obowiązane są jednak stosować się do zapadłych orzeczeń TK co do niekonstytucyjności poszczególnych norm prawnych i nie mogą pomijać ich w projektowanych przepisach, tak jakby nie były nimi związane.

2. Zakres wprowadzonych zmian w prawie w zakresie kompetencji nadzorczych Polskiej Komisji Akredytacyjnej

Nie wchodząc w kwestie ustroju Polskiej Komisji Akredytacyjnej¹¹, która mimo swojego niejasnego konstytucyjnie rodowodu została w założeniach ustawowych powołana do życia jako organ nadzoru fachowego, o zadaniach mających na celu wspieranie nauki i szkolnictwa wyższego w zakresie sprawowanego nadzoru nad szkołami wyższymi¹², wskazać należy, że postępowanie prowadzone przez ten podmiot klasyfikujemy jako rodzaj postępowań pozakodeksowych¹³. Mimo że pozakodeksowe, to postępowania tego typu są znane na gruncie prawa administracyjnego i opisane w doktrynie i orzecznictwie¹⁴. Sformułowanie „postępowanie pozakodeksowe” nie oznacza bynajmniej, że ustawodawca, wprowadzając przepisy prawa upoważniające jakiś podmiot prawa do działania w takim trybie, daje mu swobodę, a co więcej, nie oznacza to, że postępowanie takie nie musi być oparte na określonych ramach prawnych. Zasadami wynikającymi z przyjętych na gruncie prawa powszechnie obowiązującego uregulowań, opisanych przez doktrynę i orzecznictwo w związku z prowadzeniem przez podmioty administracji publicznej postępowań pozakodeksowych, związany jest bowiem już ustawodawca. Tworząc przepisy prawa, musi on przestrzegać zasad obowiązujących w demokratycznym Państwie prawa, a stanowienie przepisów niezgodnych z tak przyjętymi ramami należy ocenić jako zachowanie, którego celem jest ponowne wprowadzenie do obrotu prawnego norm prawnych uznanych uprzednio za niekonstytucyjne.

Aby w sposób odpowiedzialny móc stwierdzić, że nowo ustanowiona norma prawna odpowiada tej ujętej w uprzednio uchylonym na mocy orzeczenia TK przepisie, ważna jest nie tylko treść wykładni literalnej wprowadzanych w życie norm, ale również wynik wykładni celowościowej, systemowej oraz funkcjonalnej. W oparciu o te trzy sposoby wykładni zostaną przeanalizowane w całym artykule przepisy wymienione w tabeli nr 1, umieszczonej na końcu opracowania. Zestawienie przepisów prawa o szkolnictwie wyższym, dotyczących ochrony praw szkół wyższych jako podmiotów przeprowadzonego przez PKA postępowania kontrolnego, w trzech okresach czasowych i na gruncie dwóch ustaw, tj. na gruncie prawa

11 Art. 251 pswn.

12 Zob. A. Bednarczyk-Płachta, Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej, Warszawa 2016, s. 197.

13 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 września 2009 r., I SA/Wa 1024/09, CBOSA.

14 P. Orzeszko, Komentarz do art. 48a, (w:) W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2013., s. 117; A. Balicki, Komentarz do art. 11, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2012, s. 124; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Wa 50/11, LEX nr 993993; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2011 r., II SA/Wa 188/11, LEX r 1086839.

o szkolnictwie wyższym z 2005 r.¹⁵ – obowiązującego przed wydaniem przez TK orzeczenia z dnia 25 lipca 2013 r.¹⁶, prawa o szkolnictwie wyższym z 2005 r. – obowiązującego po wejściu w życie orzeczenia TK z dnia 25 lipca 2013 r.¹⁷ z normami zawartymi w obecnie obowiązującej ustawie pswn., pozwala na przeprowadzenie literalnych zabiegów interpretacyjnych oraz wykładni systemowej i funkcjonalnej w celu zbadania przesłanej wtórnej niekonstytucyjności.

Stosując zasady wykładni literalnej wskazanych w tabeli nr 1 przepisów zawartych w pswn., przy uwzględnieniu wykładni systemowej i funkcjonalnej, otrzymujemy normy prawne tożsame z tymi wynikającymi z przepisów poprzednio obowiązującego prawa o szkolnictwie wyższym. Za przedmiotowym wnioskiem przemawia fakt, iż brzmienie nowo uchwalonych w 2018 r. przepisów jest niemalże identyczne z brzmieniem uchylonych jako niekonstytucyjne przepisów funkcjonujących w ustawie z 2005 r., a nieznaczące stylistyczne różnice nie wpływają na zakres konstruowanych z tychże przepisów norm. W konsekwencji te językowo i normatywnie zbieżne przepisy prowadzą do rekonstrukcji analogicznych norm prawnych, które nie zmieniają sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się w kręgu ich oddziaływania. Zestawiając je zatem z normami uchylonymi, zawartymi w niekonstytucyjnych przepisach poprzednio obowiązującej ustawy, otrzymujemy ten sam wynik¹⁸. W przedmiotowym przypadku zbieżność niemalże literalna porównanych przepisów nie nastęrcza problemów interpretacyjnych i w stosunkowo prosty sposób możemy dojść do powyższego wniosku o wtórnej niekonstytucyjności. Jednakże skutki prawne, jakie się z tym wiążą, wymagają szczegółowego wyjaśnienia w dalszej części artykułu.

15 Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm).

16 Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Dz.U. poz. 1005, LEX 1354453.

17 Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1842); A. Balicki, Komentarz do art. 11, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2012, s. 124; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Wa 50/11; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2011 r., II SA/Wa 188/11, www.lex.pl

18 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 września 2009 r., I SA/Wa 1024/09, LEX nr 625301; postanowienie EX nr 563295; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2007 r., I SA/Wa 645/07, LEX nr 347789; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Wa 50/11; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2011 r., II SA/Wa 188/11; J. Woźnicki (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, 2019, H. Izdebski, J. Zieliński, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, 2019.

3. Kompetencje Polskiej Komisji Akredytacyjnej na gruncie konstytucyjności prowadzonych przez nią działań

Zgodnie z art. 427 pswn. do kontroli w ramach nadzoru prowadzonego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego stosuje się przepisy o kontroli w administracji rządowej¹⁹. Zakres normatywny wynikający z tego przepisu wskazuje na to, że chodzi tu zarówno o nadzór polegający na stwierdzeniu nieważności aktu normatywnego uczelni niezgodnego z prawem, jak i nadzór nad działaniami uczelni w zakresie prowadzenia kształcenia pod kątem zgodności tych działań z przepisami prawa i wydanym pozwoleniem²⁰. W związku z tym pojawia się istotne pytanie, czy przedmiotowa norma prawna nakazująca stosowanie przepisów o kontroli w administracji rządowej odnosi się także do działań podejmowanych przez PKA w ramach prowadzonych przez ten organ kontroli? Szczegółowa odpowiedź na to pytanie wykracza zasadniczo poza ramy niniejszego opracowania, dotycząc kwestii ustrojowych PKA, i będzie z pewnością przedmiotem moich obszernych rozważań na ten temat w kolejnych publikacjach. Jeżeli opisanie zespołu kontrolnego PKA nie wiąże się od razu z wydaniem oceny negatywnej prowadzonej kontroli, a uczelnia dopuściła się pewnych naruszeń, norma przepisu art. 427 ust. 4 nakazuje Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego wezwanie uczelni do zaprzestania tych naruszeń w myśl art. 258 pswn. Dopiero jeśli uczelnia nie zrealizuje zaleceń kontroli przeprowadzonej przez PKA lub nie zaprzestanie naruszeń, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego posiada kompetencję do wydania decyzji administracyjnej o określonej treści, tzn. decyzję nakazującą zaprzestania działalności naruszającej prawo²¹ i może zawiesić rekrutację na studia lub do szkoły doktorskiej na kolejny rok akademicki²². Tymczasem w przypadku, jeżeli PKA wydała uchwałę negatywną w przedmiocie oceny jakości kształcenia na kontrolowanym kierunku studiów, uczelnia, o której mowa w art. 53 ust. 7–9, ma obowiązek wynikający bezpośrednio z regulacji ustawowej do zaprzestania prowadzenia studiów na tym kierunku z końcem semestru, w którym uchwała PKA stała się ostateczna²³. W przedmiotowej sytuacji nie jest już potrzebna jakakolwiek legitymizacja tego aktu przez organ uprawniony do nadzoru. Pod-

19 Art. 428 pswn.

20 Art. 427 ust. 4 pswn.

21 Jaki dokładnie skutek wywołuje ta decyzja, ustawa nie określa. Ustawa nie określa także sankcji, jaka miałaby być przewidziana za naruszenie określone w art. 427 ust. 5 w ramach nadzoru, do którego upoważniony jest minister.

22 Art. 427 ust. 5 pswn., por. wyrok NSA z dnia 26 listopada 2019 r., I OSK 835/18; wyrok z 13 maja 2019 r., II SA/Wa 1648/18, [www.http://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/)

23 Przedmiotowy wątek niewątpliwie zasługuje na głębszą analizę i opracowanie, co jest przedmiotem prowadzonych przez mnie prac badawczych, jednak ze względu na wymogi co do objętości i formuła artykułu naukowego zmuszają do zaznaczenia jedynie pewnych problemów.

miot zewnętrzny względem administracji publicznej, jakim jest każda uczelnia²⁴, ma obowiązek wykonać wolę podmiotu uprawnionego za ledwie do przeprowadzenia kontroli, a wola ta wywoła skutek nadzorczy. Zestawiając kompetencję Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego do wydania aktu nadzoru ze skutkami negatywnej uchwały PKA, należy zastanowić się nad tym, który akt ma większą moc ważącą: akt administracyjny wydany przez ministra czy uchwała organu o niejasnym prawnym rodowodzie?

Co do charakteru prawnego uchwał indywidualnych PKA wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2013 r.²⁵ Orzeczenie to zostało wydane na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o szkolnictwie wyższym, jednak niemalże literalna tożsamość przepisów w zakresie kontroli prowadzonych przez PKA oraz skutków prawnych i procedury wydawanych przez PKA uchwał, wskazana na podstawie porównania przepisów z tabeli nr 1, daje podstawę do uznania przedmiotowego orzeczenia TK za aktualne²⁶. Kluczowe dla rozważań o wtórnej niekonstytucyjności jest tutaj jednak to, że ani uprzednio, ani teraz PKA nie została uznana za organ administracyjny lub administrujący, a wydawane przez nią uchwały za decyzje administracyjne. Taka sytuacja przekłada się bezpośrednio na ukształtowanie praw podmiotowych podmiotów kontrolowanych, o czym będzie jeszcze mowa. Mamy zatem ponownie do czynienia z bliźniaczo podobną sytuacją, w której podmiot prowadzący kontrolę reguluje sytuację prawną podmiotu względem niego zewnętrznego na gruncie aktu o charakterze wewnętrznym, co jest sytuacją sprzeczną z podstawowymi zasadami prawa administracyjnego, utrwalonego w orzecznictwie i doktrynie, w zakresie nadzoru i kontroli²⁷. TK zarzucił takiemu rozwiązaniu brak zapewnienia możliwości weryfikacji podejmowanych przez PKA uchwał. Przyjęta na gruncie pswn., ale i na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów, tożsama konstrukcja przewiduje ustanowienie środka kontroli instancyjnej w postaci uprawnienia do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy bez możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały PKA. Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy jest środkiem niewystarczającym z punktu widzenia konstytu-

24 A. Bednarczyk-Płachta, *Status...*, *op. cit.*, s. 211; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 11; J. Lang, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 311.

25 Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Dz.U. poz. 1005, LEX 1354453.

26 A. Bednarczyk-Płachta, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, (w:) P. Chmielnicki, P. Stec (red.), LEX/el. 2018. s. 280.

27 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 87; por. M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2, s. 12–19; M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji (w:) Rzecznik Praw Obywatelskich. Konferencja Naukowa: Konstytucja RP w praktyce, Warszawa 1999, s. 87–96; A. Bałaban, *Czy Konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5, s. 95–96; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Wa 50/11, LEX nr 993993; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2011 r., II SA/Wa 188/11, LEX nr 1086839.

cyjnej zasady praworządności, jak i treści zapadłego orzeczenia Trybunału. W ocenie TK każdy ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji zgodnie z normą art. 78 Konstytucji²⁸. Stanowi to bowiem o urzeczywistnieniu zasady sprawiedliwości proceduralnej. Zgodnie z tą zasadą nawet w przypadku postępowań pozakodeksowych, ale dotyczących podmiotów zewnętrznych względem administracji publicznej, kryteria oceny każdej procedury muszą chronić pełnię praw strony postępowania zwłaszcza wtedy, gdy zapadłe rozstrzygnięcie wpływa na jej sytuację prawną²⁹. W wydanym orzeczeniu Trybunał jasno wskazał, że PKA sprawuje kontrolę nad działalnością szkół wyższych, o czym świadczą niezmienione w obecnym reżimie prawnym kompetencje tego organu³⁰. Brak gwarancji ponownego rozpoznania sprawy przez organ niezależny i bezstronny, a co za tym idzie – wewnętrzny względem PKA i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, oraz zamknięcie drogi procesowej w tym wypadku nie czyni zadość wymogom postawionym przez TK w omawianym wyroku. Przywołany wyrok wskazywał jasno na konieczność rewizji i zamiany dotychczasowego podejścia ustawodawcy do uchwał wydawanych przez PKA, co niestety nie znalazło odzwierciedlenia w nowo wprowadzonych przepisach. Tymczasem ostateczny charakter prawny uchwał PKA jako organu, który nie jest ani organem nadzoru nad uczelniami, ani organem administracji publicznej, został oceniony jako niekonstytucyjny przez TK już w 2013 r. Wskazana i zakwestionowana przez TK konstrukcja proceduralna w jego ocenie uniemożliwia przeciwdziałanie dowolności przy podejmowaniu uchwał przez PKA w drodze procedury „odwoławczej” z uwagi na to, że wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy są rozpatrywane przez ten sam organ, który wydał kwestionowane rozstrzygnięcie. Ustawodawca, projektując nowe prawo, nie wziął pod uwagę wytycznych Trybunału, którymi przecież był od chwili wydania orzeczenia związany, i wprowadził przepisy, które nie zmieniają *de facto* nic w sytuacji prawnej uczelni jako strony postępowania kontrolnego przed PKA. Istotne jest też to, że zarówno zmiany w prawie o szkolnictwie wyższym wprowadzane po wydaniu omawianego orzeczenia TK jeszcze pod rządami poprzedniej ustawy o szkolnictwie wyższym z 2005 r., jak i przepisy pswn., projektowane były przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego jako projekt rządowy nowego prawa, na czele którego stała cała czas ta sama osoba, pełniąca funkcję Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Na gruncie pswn. mamy zatem do czynienia

28 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm).

29 Wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK 1999, nr 7, poz. 158; wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143; wyrok z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, Dz.U. Nr 58, poz. 486; wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Dz.U. poz. 1005.

30 A. Bednarczyk-Płachta, Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz..., *op. cit.*, s. 246; H. Izdebski, J. Zieliński, komentarz do ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, LEX 2013; D. Dudek, Komentarz do art. 48, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2012, s. 220.

nia z wtórną niekonstytucyjnością, rozumianą jako stan prawny powstały w wyniku dokonania przez ustawodawcę zmiany normatywnej i oceniany jako niekonstytucyjny z perspektywy orzeczenia Trybunału, które bezpośrednio można odnieść do obecnego stanu prawnego³¹. Ustawodawca nie tylko nie zastosował się do wyroku TK, projektując i wprowadzając ponownie przepisy raz uznane już na niekonstytucyjne, z których wynikają tożsame normy prawne, ale nie zastosował się także do podstawowych zasad konstytucyjnych, obowiązujących go niezależnie od zapadłego orzeczenia. Z brzmienia art. 2 Konstytucji można bowiem odczytać trzy osobne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego³². Zasada legalizmu nakłada na organy ustawodawcze obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji. Analogiczny obowiązek ciąży na ministrze, który przedstawia projekt ustawy. Poza tym każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych jest sprzeczne z przyjętym porządkiem prawnym. Co za tym idzie, tworząc nowe prawo ustawodawca jest zobowiązany respektować treść zapadłych orzeczeń TK, kiedy przygotowuje nowe regulacje prawne, jako wyraz zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, polegającej na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą za sobą pociągnąć³³.

Związanie organów publicznych oraz ustawodawcy treścią prawomocnych orzeczeń TK nie doznaje – co bardzo ważne – ograniczenia czasowego. Oznacza to, że zarówno Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, projektując nowe prawo o szkolnictwie wyższym, jak i ustawodawca, przyjmując ten projekt, powinni na gruncie nowych przepisów uczynić zadość zapadłemu orzeczeniu. Ustawa pswn. mimo to powieliła procedurę, która daje kontrolowanej uczelni jedynie możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, w przypadku gdy strona ta nie zgadza się z uchwałą podjętą przez Prezydium PKA³⁴, a wniosek ten jest ponownie przez Prezydium PKA rozpatrywany.

31 K. Kos, O pojęciu..., *op. cit.*, s. 11–38.

32 W. Sokolewicz, Uwagi do art. 2 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 10; A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelných Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 2003, s. 5; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 35 i 145.

33 Wyroki TK: 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138 oraz 25 kwietnia 2001 r., K13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81.

34 Art. 253 i art. 254 pswn.

Prezydium PKA, podejmuje uchwały w I instancji na podstawie opinii zespołu, o którym mowa w art. 254 ust. 1 pkt 1 pswn., sporządzonej na podstawie recenzji albo raportu zespołu oceniającego i stanowiska uczelni. Strona niezadowolona z uchwały w sprawie może zwrócić się w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej tej uchwały z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, informując o tym Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego³⁵. Rozstrzygnięcie kontroli instancyjnej wydawane jest jednak ponownie przez ten sam organ – Prezydium PKA – po uprzedniej opinii wydanej przez zespół odwoławczy. Warto w tym miejscu wskazać, że ustawodawca uzasadnia konstytucyjność uchwalonych przepisów, opierając swoją argumentację na zespole odwoławczym jako instytucji niezależnej względem zespołu kontrolującego. Powołanie do składu zespołu odwoławczego innych osób niż te, które przygotowały opinię leżącą u podstaw uchwały Prezydium PKA w I instancji, nie stanowi jednak żadnego zabezpieczenia praw strony na gruncie prowadzonej procedury i jest działaniem jedynie pozorowanym. Uwzględniając wykładnię literalną, celowościową oraz systemową, należy stwierdzić, że tożsame rozwiązanie zostało wprowadzone na skutek wydania omawianego orzeczenia TK z 2013 r., zmieniającego poprzednio obowiązujące prawo o szkolnictwie wyższym, i zostało ono powtórzone na gruncie obecnie obowiązującej ustawy. Działanie takie nie czyni nawet zadość wymaganiom postawionym dla procedury nadzoru fachowego na uczelniach przez Trybunał Konstytucyjny. Zespół odwoławczy analogicznie do procedury właściwej dla podejmowania uchwały w I instancji przygotowuje swoją opinię w sprawie i przedkłada ją Prezydium PKA. To nie zespół odwoławczy wydaje uchwałę ponownie rozpatrującą sprawę, gdyż jego zadania mają jedynie charakter opiniotwórczy. Organem kompetentnym do zajęcia wiążącego stanowiska w II instancji jest ten sam organ, który podejmował je w instancji pierwszej – Prezydium PKA. Skład osobowy Prezydium PKA jest za każdym razem stały, co precyzyjnie określa art. 253 pswn., ponieważ jest to jeden i ten sam organ. Tak samo jak nie ma dwóch czy trzech składów Senatu uczelni albo Sejmu, stanowiących przykład organów prawotwórczych, tak samo nie ma kilku składów Prezydium PKA. Uchwały w ramach podstępowania instancyjnego wydaje w każdej instancji ten sam organ w tym samym składzie osobowym, tj. przewodniczący, sekretarz, przewodniczący Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawiciel organizacji pracodawców, przewodniczący Zespołu do spraw Kształcenia Nauczycieli oraz ośmiu przewodniczących zespołów dziedzinowych. Przedmiotowe wskazuje, że założenia przyjętej procedury ponownego rozpoznania sprawy jako instytucji mającej zweryfikować prawidłowość pojętej uchwały są iluzoryczne i sprzeczne z zapadłym w 2013 r. orzeczeniem TK, co stanowi o wtórnej niekonstytucyjności wprowadzonych w życie rozwiązań.

35 Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy termin do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy wynosił 30 dni, a co za tym idzie, był dwa razy dłuższy, co w kontekście obszerności zakresu sprawowanej kontroli również nie jest bez znaczenia.

4. Moc wiążąca i skutki prawne uchwał Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej

W momencie wydania uchwały PKA w pierwszej instancji wywołuje ona od razu bezpośredni skutek prawny, w omawianym przypadku w postaci zobowiązania uczelni do zaprzestania kształcenia. Ustawa pswn. nie wiąże jednak wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy ze skutkiem procesowym w postaci wstrzymania wykonania uchwały PKA, tak jak przewiduje to kodeks postępowania administracyjnego w przypadku wniesienia przez stronę postępowania administracyjnego odwołania³⁶. Gdyby szkoła wyższa mogła od uchwały „drugiej instancji” złożyć skargę do sądu administracyjnego, konsekwencją procesową tego uprawnienia byłaby możliwość wystąpienia z wnioskiem o zawieszenie wykonania zapadłej uchwały. Takiej możliwości, zarówno przedtem jak i teraz, uczelnie również zostały jednak pozbawione. Oznacza to, że w momencie wydania przez zespół kontrolujący daną szkołę wyższą w ramach prowadzonych działań kontrolnych negatywnej oceny, która stanowi podstawę uchwały wydanej przez Prezydium PKA, uczelnia stawiana jest w sytuacji nieuchronnego wykonania zapadłej uchwały, nawet gdyby wskutek złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy została ona zmieniona. Oznacza to w praktyce, że z końcem semestru, w którym uchwała stała się prawomocna, uczelnia ma obowiązek zaprzestać kształcenia³⁷. Uchwała podmiotu niebędącego organem administracji publicznej na mocy aktu prawnego o charakterze wewnętrznym wpływa zatem bezpośrednio na prawa podmiotowe całej rzeczy obywateli. Prawo studentów do studiowania w wybranej przez nich uczelni doznaje w tym przypadku daleko idących ograniczeń. Konsekwencje takiej sytuacji w momencie zmiany treści zakwestionowanej uchwały są już jednak nie do odwrócenia. Mając powyższe na względzie, stwierdzić należy, że ustawodawca przekroczył nadane mu uprawnienia w odniesieniu do treści art. 78 ust. 1 Konstytucji, gdyż przyjęte rozwiązania muszą być oceniane pod kątem adekwatności celu, któremu mają służyć, czyli zagwarantowaniu konstytucyjnej ochrony prawa strony, a one zostały w przyjętych przepisach naruszone.

Wnioski

Zakres wiążący orzeczeń TK względem władzy wykonawczej, jaką reprezentuje Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, jak i względem władzy ustawodawczej, reprezentowanej przez Parlament, który uchwalił ustawę pswn., będącą projektem ministerialnym, przygotowanym i pilotowanym – co jeszcze raz warto podkreślić

36 Art. 130 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256).

37 Art. 247 pswn.

– w czasie trwania kadencji tego samego Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego³⁸, pod rządami którego zapadło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2013 r., należy ocenić jako działanie niekonstytucyjne i celowe.

W omawianym zakresie mamy do czynienia z sytuacją, w której nie dość, że podstawą decyzji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o zawieszeniu lub cofnięciu uprawnień uczelni do prowadzenia kształcenia jest akt wewnętrzny organu kontrolnego, którego merytoryczna treść jest nieweryfikowalna w bezstronnym i niezależnym toku instancji, to jeszcze akt ten wywołuje bezpośredni skutek prawny, polegający na zobowiązaniu uczelni do zaprzestania kształcenia w przypadku oceny negatywnej. Co więcej, sądy administracyjne nie mają kompetencji, aby w ramach weryfikacji legalności rozstrzygnąć nadzorczych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego zakwestionować *ad meritum* uchwałę wydaną przez Prezydium PKA, a nie przez jedną z instancji. Co za tym idzie, wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy po raz kolejny staje się jedynym środkiem zaskarżenia, umożliwiającym merytoryczną kontrolę wydanej uchwały, co jest sytuacją dalece odbiegającą od standardów obowiązujących w aktualnym reżimie prawnym. Całość przyjętych na gruncie pswn. rozwiązań potwierdza zatem tezę o wtórnej niekonstytucyjności kompetencji i procedury uchwałodawczej PKA.

Przyjęcie na siebie obowiązku realizowania zadania publicznego przez uczelnie nie może bowiem uzasadniać naruszania konstytucyjnie gwarantowanej autonomii organizacyjnej szkół wyższych ani też prokurować możliwości poddania szkół wyższych normom wynikającym z aktów o charakterze wewnętrznym, wydawanych przez organ nadzorczy. Takie bowiem skutki prawne wynikają z norm prawnych wyinterpretowanych z przyjętych w 2018 r. przepisów o nadzorze fachowym sprawowanym nad uczelniami przez PKA przy użyciu wszystkich trzech rodzajów wykładni. Wtórna niekonstytucyjność uchwalonych przepisów skutkuje także niekonsekwentnym budowaniem środków nadzoru i kontroli w tym zakresie. Zadania związane z prowadzeniem postępowania kontrolnego ustawodawca powierzył bowiem podmiotowi o dość niejasnym statusie prawnym i nadał mu kompetencje właściwe relacjom wewnętrznym w administracji. Umożliwił on tym samym kształtowanie obowiązków szkół wyższych na podstawie uchwał podejmowanych przez organy struktur o charakterze opiniodawczym. Uchwały indywidualne PKA posiadają bowiem wszystkie cechy świadczące o ich wewnętrznym charakterze³⁹, a co za tym idzie, nie została przewidziana możliwość uruchomienia procedury zaskarżania rozstrzy-

38 Trudno w przedmiotowej sytuacji przyjąć, że Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, rozumiany jako cały zespół ekspertów i urzędników pracujących nad zmianami prawa o szkolnictwie wyższym po orzeczeniu TK z 2013 r. oraz nad ustawą pswn. z 2018 r., nie znał treści tego orzeczenia i zakresu jego obowiązywania. Takie założenie podważałoby bowiem podstawowe zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa.

39 A. Bednarczyk-Płachta, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz...*, *op. cit.*, s. 246 i n.

gnięć wydawanych przez Polską Komisję Akredytacyjną. Działanie ustawodawcy w tym przedmiocie nie tylko jest działaniem niezgodnym w prawem, bowiem organ opiniodawczy aktami wewnętrznymi wpływa na sytuację prawną podmiotu zewnętrznego, ale świadczy także o niewłaściwym postrzeganiu przez ustawodawcę szkół wyższych, które traktowane są jak podmioty hierarchicznie, powiązane z organami administracji publicznej. Przedmiotowe ukształtowanie sytuacji prawnej jest sprzeczne z Konstytucją i narusza nie tylko gwarancje autonomii szkół wyższych, ale i naczelną zasadę prawa administracyjnego, co jasno wynika z omawianego na gruncie niniejszego artykułu orzeczenia TK.

W zaistniałej sytuacji wtórnej niekonstytucyjności mamy do czynienia z sytuacją, w której w dalszym ciągu szkoły wyższe są pozbawione skutecznego narzędzia do weryfikacji zapadających uchwał indywidualnych PKA, co narusza ich prawa podmiotowe w odniesieniu do konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności. Ponowne derogowanie z sytemu wtórnie niekonstytucyjnych rozwiązań proceduralnych samo w sobie nie jest wystarczające. Projektując przepisy uwzględniające argumentację TK, należałoby albo uznać PKA za organ administracyjny, albo przyznać mu ustawową kompetencję do administrowania. Gdyby wyposażono prezydium w uprawnienie, ale i obowiązek wydawania uchwał indywidualnych w formie decyzji administracyjnej, uczelnie uzyskałaby szeroką pulę możliwości prężnego oddziaływania na zapadłe rozstrzygnięcie, a także potężne oręż w walce o swoje prawa. Spowodowałoby to bowiem konieczność zastosowania przepisów postępowania administracyjnego i umożliwiłoby uczelniom skorzystanie z instytucji odwołania, a dalej zaskarżenia takiej uchwały do WSA. Jednocześnie takie zarówno jedno jak i drugie rozwiązanie w dalszym ciągu pozwoliłoby PKA oraz Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego stać na straży jakości kształcenia na uczelniach oraz prawidłowości wykonywania tego zadania publicznego.

Wskazane dwie drogi prowadzą do porządnego skutku prawnego, czyli weryfikacji zapadłej uchwały w dwóch instancjach, przez odrębne niezależne względem siebie podmioty oraz sąd administracyjny.

Tabela 1. Zestawienie zmian w prawie o szkolnictwie wyższym w zakresie nadzoru fachowego nad uczelniami w latach: 2011, 2016 i 2018.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.	Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1842	ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2018 r., poz. 1668, Dz.U.2020.85 t.j.
<p>Art. 49 [Opinie i wnioski Komisji; ocena]</p> <p>1. Komisja przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego:</p> <p>1) opinie w sprawie utworzenia uczelni oraz przyznania uczelni lub jej podstawowej jednostce organizacyjnej uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia;</p> <p>2) wyniki oceny programowej, w tym kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela, a także przestrzegania warunków prowadzenia studiów;</p> <p>3) opinie w sprawie przywrócenia zawieszono- go uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia;</p> <p>4) opinie w sprawie utworzenia przez uczelnię zagraniczną uczelni lub filii, o których mowa w art. 85 ust. 5.</p> <p>2. Opinie w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, oraz wyniki oceny programowej w odniesieniu do uczelni wojskowych, służb państwowych, artystycznych, medycznych oraz morskich Komisja przekazuje również odpowiednio ministrom wskazanym w art. 33 ust. 2.</p> <p>3. W sprawach, o których mowa w ust. 1, Komisja może zwracać się do uczelni o udzielenie wyjaśnień i informacji oraz przeprowadzać wizytacje uczelni.</p> <p>4. Na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego Komisja niezwłocznie dokonuje w uczelni lub jej jednostce organizacyjnej oceny programowej, w zakresie wskazanym we wniosku.</p> <p>5. Komisja może dokonywać oceny programowej na wniosek zainteresowanej uczelni, w tym uczelni, o której mowa w art. 1 ust. 2.</p> <p>6. Komisja dokonując oceny programowej stosuje skalę ocen: wyróżniająca, pozytywna, warunkowa, negatywna.</p>	<p>Art. 49 [Opinie i wnioski Komisji; ocena]</p> <p>1. Komisja przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego:</p> <p>1) opinie w sprawie utworzenia uczelni oraz przyznania uczelni lub jej podstawowej jednostce organizacyjnej uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia;</p> <p>2) wyniki oceny programowej, w tym kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela, a także przestrzegania warunków prowadzenia studiów;</p> <p>3) opinie w sprawie przywrócenia zawieszono- go uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia;</p> <p>4) opinie w sprawie utworzenia przez uczelnię zagraniczną uczelni lub filii, o których mowa w art. 85 ust. 5.</p> <p>2. Opinie w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, oraz wyniki oceny programowej w odniesieniu do uczelni wojskowych, służb państwowych, artystycznych, medycznych oraz morskich Komisja przekazuje również odpowiednio ministrom wskazanym w art. 33 ust. 2.</p> <p>3. W sprawach, o których mowa w ust. 1, Komisja może zwracać się do uczelni o udzielenie wyjaśnień i informacji oraz przeprowadzać wizytacje uczelni.</p> <p>4. Na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego Komisja niezwłocznie dokonuje w uczelni lub jej jednostce organizacyjnej oceny programowej, w zakresie wskazanym we wniosku.</p> <p>5. Komisja może dokonywać oceny programowej na wniosek zainteresowanej uczelni, w tym uczelni, o której mowa w art. 1 ust. 2.</p> <p>6. Komisja dokonując oceny programowej stosuje skalę ocen: wyróżniająca, pozytywna, warunkowa, negatywna.</p>	<p>Art. 258. [Zadania PKA]</p> <p>1. Do zadań PKA należy:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) wyrażanie opinii w sprawie wpisu uczelni niepublicznej do ewidencji; 2) wyrażanie opinii w sprawie spełnienia warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu oraz związku studiów ze strategią uczelni; 3) przeprowadzanie oceny programowej; 4) przeprowadzanie oceny kompleksowej; 5) prowadzenie działalności analitycznej, szkoleniowej oraz upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie jakości kształcenia; 6) współpraca z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami i organizacjami działającymi w obszarze szkolnictwa wyższego; 7) wydawanie opinii w innych sprawach przedstawionych przez ministra. <p>2. PKA może zwracać się do uczelni o udzielenie wyjaśnień i informacji oraz przeprowadzać wizytacje uczelni.</p> <p>3. (uchylony).</p>

<p>7. Opinie w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 3 i 4, wraz z uzasadnieniem Komisja przedstawia w terminie nie dłuższym niż trzy miesiące od dnia doręczenia wniosku. W uzasadnionych przypadkach przewodniczący Komisji może wystąpić z wnioskiem o przedłużenie tego terminu.</p> <p>8. Wyniki oceny programowej wraz z uzasadnieniem Komisja przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od dnia podjęcia uchwały.</p> <p>9. Komisja może przetwarzać dane osobowe nauczycieli akademickich i innych osób prowadzących zajęcia ze studentami oraz studentów ocenianych uczelni w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań, o których mowa w ust. 1-4.</p>	<p>7. Opinie w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 3 i 4, wraz z uzasadnieniem Komisja przedstawia w terminie nie dłuższym niż trzy miesiące od dnia doręczenia wniosku. W uzasadnionych przypadkach przewodniczący Komisji może wystąpić z wnioskiem o przedłużenie tego terminu.</p> <p>8. Wyniki oceny programowej wraz z uzasadnieniem Komisja przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od dnia podjęcia uchwały.</p> <p>9. Komisja może przetwarzać dane osobowe nauczycieli akademickich i innych osób prowadzących zajęcia ze studentami oraz studentów ocenianych uczelni w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań, o których mowa w ust. 1-4.</p>	
<p>Art. 52 [Uchwały prezydium]</p> <p>1. Prezydium podejmuje uchwały w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, kierując się sprawozdaniem przedłożonym przez jeden z zespołów, o których mowa w art. 50 ust. 4 pkt 1.</p> <p>2. Strona niezadowolona z uchwały prezydium podjętej w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek kieruje się do Komisji w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały. Prezydium podejmuje uchwałę w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia doręczenia wniosku Komisji.</p> <p>3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, jest opiniowany przez zespół odwoławczy.</p> <p>4. W opiniowaniu wniosku, o którym mowa w ust. 2, nie mogą brać udziału eksperci Komisji, którzy uczestniczyli w pierwszym opiniowaniu sprawy.</p>	<p>Art. 52 [Uchwały prezydium]</p> <p>1. Prezydium podejmuje uchwały w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, kierując się sprawozdaniem przedłożonym przez jeden z zespołów, o których mowa w art. 50 ust. 4 pkt 1.</p> <p>2. Strona niezadowolona z uchwały prezydium podjętej w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek kieruje się do Komisji w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały. Prezydium podejmuje uchwałę w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia doręczenia wniosku Komisji.</p> <p>3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, jest opiniowany przez zespół odwoławczy.</p> <p>4. W opiniowaniu wniosku, o którym mowa w ust. 2, nie mogą brać udziału eksperci Komisji, którzy uczestniczyli w pierwszym opiniowaniu sprawy.</p>	<p>Art. 245. [Uchwały Prezydium PKA]</p> <p>1. Prezydium PKA podejmuje uchwały na podstawie opinii zespołu, o którym mowa w art. 254 ust. 1 pkt 1, sporządzonej na podstawie:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) recenzji – w przypadku spraw, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 1, 2 i 7; 2) raportu zespołu oceniającego i stanowiska uczelni – w przypadku spraw, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 3 i 4. <p>2. Prezydium podejmuje uchwały w sprawach, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 1, 2 i 7, w terminie 2 miesięcy od dnia wpływu wniosku do PKA.</p> <p>3. Do członków PKA oraz ekspertów stosuje się odpowiednio przepisy art. 24 Kpa. Wyłączenia eksperta dokonuje przewodniczący PKA.</p> <p>4. Strona niezadowolona z uchwały w sprawie, o której mowa w art. 258 ust. 1 pkt 1-4, może zwrócić się, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, informując o tym ministra.</p>

<p>5. Przewodniczący zespołu odwoławczego uczestniczy z prawem głosu w posiedzeniach prezydium, na których są podejmowane uchwały w sprawach wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy.</p>	<p>5. Przewodniczący zespołu odwoławczego uczestniczy z prawem głosu w posiedzeniach prezydium, na których są podejmowane uchwały w sprawach wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy.</p>	<p>5. Wniosek, o którym mowa w ust. 4, jest opiniowany przez zespół odwoławczy.</p> <p>6. Przewodniczący zespołu odwoławczego uczestniczy z prawem głosu w posiedzeniach prezydium, na których są podejmowane uchwały w sprawach wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy.</p> <p>7. Prezydium podejmuje uchwałę w sprawie, o której mowa w ust. 4, w terminie 45 dni od dnia wpływu wniosku do PKA.</p> <p>8. Opinie i uchwały PKA, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 1-4 i 7, są przekazywane ministrowi oraz ministrom nadzorującym uczelnie, w terminie 7 dni.</p>
		<p>Art. 246. [Konsekwencje wydania negatywnej oceny jakości kształcenia] Jeżeli PKA wydała negatywną ocenę jakości kształcenia na kierunku studiów, uczelnie, o której mowa w art. 53 ust. 7-9, zaprzestaje prowadzenia studiów na tym kierunku z końcem semestru, w którym uchwała stała się ostateczna. Jeżeli do końca semestru pozostało mniej niż 3 miesiące, uczelnia zaprzestaje prowadzenia studiów na tym kierunku z końcem kolejnego semestru.</p>

BIBLIOGRAFIA

- Balicki A., Komentarz do art. 11, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2012.
- Bałaban A., Czy Konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5.
- Bednarczyk-Płachta A., Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej, Warszawa 2016.
- Bednarczyk-Płachta A., (w:) P. Chmielnicki, P. Stec (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, LEX/el. 2018.
- Dudek D., Komentarz do art. 48, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2012, s. 220.
- Florczak-Wątor M., Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1.
- Izdebski H., Zieliński J., Komentarz do ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, LEX 2013.
- Kos K., O pojęciu wtórnej niekonstytucyjności prawa, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2.
- Kulesza M., „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2.

- Kulesza M., „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, (w:) Rzecznik Praw Obywatelskich. Konferencja Naukowa: Konstytucja RP w praktyce, Warszawa 1999.
- Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2007.
- Łętowska E., Gonera K., Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5.
- Morawska E., Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Toruń 2003.
- Lang J. (w:) M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2003.
- Orzeszko P., Komentarz do art. 48a, (w:) W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2013.
- Pułło A., Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7.
- Safjan M., Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3.
- Sokolewicz W., Uwagi do art. 2 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz, t. V, Warszawa 2007.
- Woźnicki J. (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019.
- Zimmermann J., Prawo administracyjne, Warszawa 2012.