

BARTOSZ KOŁACZKOWSKI^a, MAŁGORZATA RATAJCZAK^b

POLSKA KOMISJA AKREDYTACYJNA – *ENFANT TERRIBLE* POLSKIEJ REGULACJI PRAWNEJ SZKOLNICTWA WYŻSZEGO?

POLISH ACCREDITATION COMMITTEE: *ENFANT TERRIBLE* OF THE POLISH LEGAL REGULATION OF HIGHER EDUCATION?

Higher education and science are important areas of activity for most modern countries. An extremely important issue, especially in the face of mass enrolment in higher education, is the assessment of the quality of education carried out by entities external to universities. In Poland, since 1 January 2002, such an evaluator has been the Polish Accreditation Committee (originally called the State Accreditation Commission). The legal status of this institution and the resolutions it issues have raised serious doubts for many years, both in legal doctrine and case law, which intensified after the entry into force of the Act of 20 July 2018 – Law on Higher Education and Science. The study aims to analyse and assess the regulation shaping the Polish Accreditation Committee's legal position in force since October 1 2018 and to answer the following questions: Is it at all possible to determine the legal position of the Polish Accreditation Committee? What is its legal status, and what is the nature of the resolutions it issues? Finally, does the state exercise sufficient control over the activities of this Committee? The research showed that the status of the Committee and the legal nature of its resolutions cannot be clearly defined. Based on the conclusions, *de lege ferenda* postulates were formulated, including the introduction of state control mechanisms over the Committee's activities and guaranteeing universities the right to challenge its resolutions in court, a right that is currently unavailable.

Keywords: European Higher Education Area; quality assurances agency; evaluation of the quality of higher education; accreditation; control

Szkolnictwo wyższe i nauka stanowią istotny obszar działalności większości współczesnych państw. Kwestią ogromnie ważną, zwłaszcza w obliczu zjawiska podejmowania studiów na skalę masową, jest ocena jakości kształcenia realizowana przez podmioty zewnętrzne wobec uczelni. W Polsce od 1 stycznia 2002 r. taką instytucją oceniającą jest Polska Komisja Akredytacyjna (PKA), pierwotnie nazwana Państwową Komisją Akredytacyjną. Status prawny tej instytucji oraz podejmowanych przez nią uchwał od wielu lat wywołuje – zarówno w doktrynie, jak i w orzec-

^a Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland /
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska
bartosz.kolaczkowski@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6619-0810>

^b Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland /
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska
malgorzata.ratajczak@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4191-9684>

nictwie – poważne wątpliwości, które jeszcze się zwiększyły po wejściu w życie ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Celem artykułu jest ocena obowiązującej od 1 października 2018 r. regulacji kształtującej pozycję prawną Polskiej Komisji Akredytacyjnej oraz udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: Czy w ogóle jest możliwe określenie pozycji prawnej Polskiej Komisji Akredytacyjnej? Jaki jest charakter prawny podejmowanych przez nią uchwał? I wreszcie: Czy państwo w wystarczającym zakresie sprawuje kontrolę nad działalnością tej Komisji? W wyniku przeprowadzonych badań ustalono między innymi, że nie można jednoznacznie określić statusu Polskiej Komisji Akredytacyjnej ani charakteru prawnego jej uchwał. Na podstawie wniosków z badania sformułowano postulaty *de lege ferenda*, na przykład, że konieczne jest wprowadzenie mechanizmów kontroli państwowej nad działalnością Komisji, czy też zagwarantowanie uczelniom niepodlegającego podważeniu prawa do sądowego zaskarżania jej uchwał.

Słowa kluczowe: Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego; agencja zapewnienia jakości; ewaluacja jakości kształcenia na studiach wyższych; akredytacja; kontrola

I. WPROWADZENIE

Szkolnictwo wyższe i nauka stanowią istotny obszar aktywności większości współczesnych państw¹. Ogromnie ważną kwestią, zwłaszcza w obliczu zjawiska podejmowania studiów na skalę masową², jest jakość kształcenia³, która powinna podlegać ocenie dokonywanej przez podmioty zewnętrzne wobec uczelni. W praktyce europejskiej funkcjonują dwa podstawowe modele ewaluacji jakości kształcenia na poziomie akademickim: pierwszy – kontynentalny – opiera się na kontroli sprawowanej przez państwo za pośrednictwem jego instytucji, drugi zaś – brytyjski – opiera się na kontroli dokonywanej przez środowisko i ma służyć jego wewnętrznym celom (Ruczkowski, 2014, s. 93–94).

¹ Polski ustawodawca zalicza szkolnictwo wyższe i naukę do zadań zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej, por. np.: art. 5 pkt 21, art. 26 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.jedn.: Dz. U. 2024, poz. 1370; art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.jedn.: Dz. U. 2024, poz. 566.

² W literaturze uznaje się, że zjawisko masowości kształcenia na poziomie wyższym występuje w sytuacji, gdy studia wyższe podejmuje 15% młodzieży z grupy wiekowej kończącej szkołę średnią. W krajach Europy Zachodniej gwałtowny napływ młodzieży na studia rozpoczął się pod koniec lat sześćdziesiątych XX w. i w ciągu kolejnych dwóch dekad doprowadził do podwojenia, a w niektórych krajach nawet do potrojenia liczby studentów. W Polsce ww. zjawisko występuje od początku lat dziewięćdziesiątych XX w., a prawdziwym jego wyzwalaczem były przemiany polityczne i społeczne, które dokonały się po 1989 r. Zob. szerzej np. Kwiecień-Miland (2020, s. 13–14 i cytowana tam literatura).

³ Dążenie do zapewnienia wysokiej jakości kształcenia na uczelniach europejskich, szczególnie istotne w obliczu wspomnianego umasowienia studiów wyższych, zainicjowało szereg międzynarodowych inicjatyw. Kluczowe znaczenie miało podpisanie 19 czerwca 1999 r., przez 29 ministrów właściwych ds. szkolnictwa wyższego (w tym Polski), tzw. Deklaracji Bolońskiej. W deklaracji tej określono działania prowadzące do ujednolicenia systemów szkolnictwa wyższego krajów europejskich, za główny ich cel przyjmując utworzenie do 2010 r. Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego ([EOSW]; European Higher Education Area [EHEA]). Obecnie EOSW obejmuje aż 49 krajów (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/140/szkolnictwo-wyzsze>); szerzej na temat Deklaracji Bolońskiej zob. np. Dmochowski (2011, s. 368–371).

W Polsce od 1 stycznia 2002 r. instytucją oceniającą jakość kształcenia na studiach wyższych jest Polska Komisja Akredytacyjna (PKA), nazwana pierwotnie Państwową Komisją Akredytacyjną⁴. Status prawny tej instytucji oraz charakter podejmowanych przez nią uchwał od lat wzbudza – zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie – poważne wątpliwości, które dodatkowo pogłębiły się po wejściu w życie ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁵, szumnie nazywanej Konstytucją dla Nauki⁶. Autorzy reformy szkolnictwa wyższego i nauki (potocznie określanej „reformą Gowina”) nie dość, że nie uwzględnili formułowanych wcześniej (szczególnie w okresie obowiązywania ustawy z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym⁷) zastrzeżeń, to – jak się wydaje – niedoskonałości poprzednich przepisów jeszcze powiększyli.

Celem niniejszego opracowania jest ocena obowiązującej od 1 października 2018 r. regulacji kształtującej pozycję prawną PKA. W artykule podjęto próbę znalezienia odpowiedzi na następujące pytania: Czy w ogóle jest możliwe określenie pozycji prawnej PKA? Jaki jest charakter prawny wydawanych przez nią uchwał? I wreszcie: Czy państwo w wystarczającym zakresie sprawuje kontrolę nad działalnością PKA?

II. PODSTAWY PRAWNE DZIAŁANIA PKA

Analizując podstawy prawne działania PKA, nie sposób pominąć konsekwencji przynależności naszego kraju do EOSW. Polska regulacja prawna powinna bowiem uwzględniać tzw. Standardy i wskazówki dotyczące zapewnienia jakości w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area [ESG])⁸. Choć standardy te nie wyznaczają norm jakości ani nie przesądzają, w jaki sposób procesy zapewniania jakości winny być wdrażane, ukierunkowują jednak „działania podejmowane celem zapewnienia jakości

⁴ Państwowa Komisja Akredytacyjna została powołana na mocy art. 1 pkt 3, pkt 10 lit. b ustawy z 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 85, poz. 924. Obecna nazwa Komisji funkcjonuje od 1 października 2011 r. (por. art. 1 pkt 35 i pkt 36 ustawy z 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 84, poz. 455).

⁵ Ustawa z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.jedn.: Dz. U. 2024, poz. 1571 (dalej jako: p.s.w.n.).

⁶ Ministerstwo Edukacji i Nauki, Konstytucja dla Nauki, <https://www.gov.pl/web/nauka/konstytucja-dla-nauki-2>

⁷ Ustawa z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1842 (dalej jako: p.s.w.). Ustawa ta została uchylona z dniem 31 grudnia 2018 r. na mocy art. 169 pkt 3 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. poz. 1669.

⁸ Obecnie obowiązują ESG zatwierdzone przez Konferencję Ministerialną w Erewaniu, 14–15 maja 2015 r. (<https://www.gov.pl/attachment/cd7fd30b-e3ad-4cf8-a1c3-3670d29394cd>).

kształcenia, w obszarach, które mają zasadnicze znaczenie dla skutecznego zapewnienia odpowiedniej jakości i środowiska kształcenia w szkolnictwie wyższym” (ESG, s. 4)⁹.

Główną krajową regulacją wyznaczającą podstawy prawne działania PKA jest aktualnie p.s.w.n. Przepisy odnoszące się do PKA zawarto przede wszystkim w dziale VI tej ustawy, w obejmującym 17 artykułów (art. 241–258) rozdziale 1: „Ewaluacja jakości kształcenia”. W opinii autorów niniejszego opracowania wspomniane przepisy są lakoniczne i nie normują statusu prawnego PKA ani jej kompetencji w sposób jasny i wyczerpujący. Co ciekawe, ustawodawca oszczędnie potraktował też zagadnienie zakresu uprawnień ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego¹⁰ wobec omawianej instytucji. Minister określa bowiem głównie ogólne kryteria ocen ewaluacji kształcenia oraz wysokość wynagrodzenia członków PKA (art. 248 oraz art. 403 ust. 4 p.s.w.n.).

Za wysoce kontrowersyjne – nawet w świetle ustanowionego w ESG standardu niezależności agencji – należy uznać, że wiele istotnych, wręcz fundamentalnych, kwestii dotyczących działalności PKA pozostawiono w gestii samej Komisji. Zatem najistotniejsze z punktu widzenia praktyki działania i szerzej – oceny statusu prawnego PKA są: Statut PKA oraz Kodeks etyki PKA.

1. Statut PKA

Zgodnie z art. 256 ust. 1–2 p.s.w.n. uchwalany przez PKA statut określa „w szczególności” organizację i sposób działania tej instytucji, szczegółowe zadania jej organów, szczegółowe kryteria i tryb dokonywania oceny progra-

⁹ Standardy dotyczące jakości kształcenia zostały podzielone na trzy komplementarne wobec siebie części: 1) wewnętrzne zapewnianie jakości, 2) zewnętrzne zapewnianie jakości oraz 3) agencje ds. zapewniania jakości (ESG, s. 6). PKA dotyczą przede wszystkim standardy części 2 i 3 ESG. Należące do pierwszej z ww. grup standardy i wskazówki (Standardy i wskazówki dotyczące zewnętrznego zapewniania jakości [Standards and guidelines for external quality assurances]) wyznaczają m.in. zasady: prowadzenia zewnętrznego zapewniania jakości w sposób profesjonalny, rzetelny, spójny i przejrzysty (pkt 2.3. „Wdrażanie procesów” ESG), opierania wszelkich rezultatów lub ocen będących następstwem zapewniania jakości na jednoznacznych i opublikowanych kryteriach, stosowanych w spójny i obiektywny sposób (pkt 2.5. „Kryteria dotyczące rezultatów” ESG?) czy też jasnego określenia i przedstawienia uczelniom procesów rozpatrywania skarg i odwołań (pkt 2.7. „Skargi i odwołania”). Z kolei Standardy i wskazówki dla agencji zapewniania jakości (Standards and guidelines for quality assurance agencies) zawarte w części 3 ESG wyznaczają m.in. zasady: realizowania przez agencje jasnych i jednoznacznie określonych celów (pkt 3.1 ESG), niezależności agencji i działania autonomicznego (pkt 3.2 ESG), publikowania przez agencje raportów ze swej działalności (pkt 3.3 ESG), dysponowania przez agencje adekwatnymi w stosunku do prowadzonej działalności zasobami, zarówno finansowymi, jak i ludzkimi (pkt 3.4 ESG), ustanawiania przez agencje wewnętrznych procedur zapewniających profesjonalne, odpowiedzialne, etyczne i uczciwe działanie agencji (pkt 3.6 ESG) czy wreszcie cyklicznego (przynajmniej co 5 lat) przeglądu zewnętrznego agencji (pkt 3.7 ESG).

¹⁰ Jeśli w dalszych rozważaniach będzie mowa o ministrze, należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki.

mowej i oceny kompleksowej¹¹, zasady doboru kierunków studiów do oceny programowej w danym roku, i wreszcie zasady i tryb powoływania ekspertów oraz zasady przyznawania certyfikatów¹². Z treści powołanego przepisu wynika, że oprócz postanowień o charakterze typowo wewnętrznym (takich jak np. organizacja i sposób działania PKA), statut PKA normuje też zagadnienia, których adresatami są podmioty hierarchicznie i organizacyjnie niepowiązane z PKA (np. szczegółowe kryteria i tryb dokonywania ocen jakości kształcenia czy też zasady przyznawania uczelniom certyfikatów). Ponadto, co należy mocno podkreślić i krytycznie ocenić, PKA dokonuje oceny jakości kształcenia na podstawie kryteriów, które sama tworzy. W dodatku, co jest już zupełnie niedopuszczalne, określane przez PKA wzory raportu samooceny – w przypadku kierunków o profilu ogólnoakademickim – *de facto* poszerzają jeszcze katalog tych kryteriów¹³.

W literaturze przedmiotu stwierdza się, że statut PKA jest z pewnością aktem normatywnym, ale ze względu na ustanowiony w art. 87 Konstytucji RP¹⁴ zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego należy go uznać za akt prawa wewnętrznego lub (z uwagi na wspomniany niejednolity charakter norm statutu) można próbować go zaliczyć do kategorii przepisów administracyjnych, choć nauka w tym zakresie nie jest zgodna¹⁵. Oznacza to, że istotne kwestie kompetencyjne PKA, takie jak np. określanie kryteriów ocen jakości kształcenia na studiach, normuje nie akt prawa powszechnie obowiązującego (ustawa lub rozporządzenie ministra), lecz akt o charakterze prawa wewnętrznego, samodzielnie uchwalany przez PKA, co niewątpliwie narusza

¹¹ Zgodnie z art. 241 ust. 2 p.s.w.n. ocena programowa i ocena kompleksowa są formami dokonywania ewaluacji jakości kształcenia na studiach. Ustawodawca określa w sposób ogólny oraz przykładowy (używając zwrotu „w szczególności”) kryteria ww. ocen, powierzając kompetencję do określenia ich kryteriów, uwzględniających międzynarodowe standardy w zakresie zapewniania jakości kształcenia oraz potrzebę zapewnienia właściwych wzorców oceny, ministrowi w drodze rozporządzenia (art. 242 ust. 2, art. 243 ust. 2, art. 248 p.s.w.n.). Choć nie ma wątpliwości, iż unormowania zawarte w rozporządzeniu mają pełne pierwszeństwo przed unormowaniem statutowym PKA, nadanie PKA uprawnień do ustalania szczegółowych kryteriów i trybu dokonywania ocen jakości kształcenia należy ocenić bardzo krytycznie: jako rozwiązania naruszające przepisy obowiązującego prawa oraz wywierające poważne negatywne skutki dla uczelni przy podejmowaniu prób zaskarżania uchwał PKA do sądów administracyjnych (zagadnienie to zostanie szerzej omówione w części IV artykułu).

¹² Polska Komisja Akredytacyjna może przyznawać certyfikaty stanowiące potwierdzenie osiągnięcia wyróżniającego poziomu kształcenia w uczelni (zob. szerzej w części III).

¹³ Wzory te zostały zawarte w załącznikach do uchwał Prezydium PKA – w przypadku profilu ogólnoakademickiego wzór raportu samooceny jest określony w załączniku nr 1 do uchwały nr 66/2019 Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej z 28 lutego 2019 r., a w przypadku profilu praktycznego – w załączniku nr 2 do tej uchwały (Polska Komisja Akredytacyjna, Wzory raportów samooceny, <https://pka.edu.pl/dla-uczelni/wzory-raportow-samooceny/>).

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm. (dalej jako: Konstytucja RP).

¹⁵ Ze względu na to, że charakter prawny statutu PKA nie uległ zmianie w porównaniu z poprzednim stanem prawnym (wyznaczonym przez art. 53 ust. 1 p.s.w.), uzasadnione jest powoływanie się na poglądy doktryny w tym zakresie formułowane w czasie obowiązywania p.s.w. Na temat niejednoznacznego charakteru prawnego statutu PKA zob. szerzej np.: Bednarczyk-Plachta (2017b); Kwiecień-Miland (s. 92–93); Mrozowska (2019); Ruczkowski (2014, s. 100–101).

zasady legalizmu oraz demokratycznego państwa prawnego (podobnie stwierdza np. Mrozowska, 2019). Zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP podstawą decyzji zapadających w sprawach dotyczących obywateli mogą być bowiem tylko przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a nie akty wewnętrzne. Dość jeszcze należy, że ustawodawca zastosował omówione rozwiązania, mimo że podobne ustanowione w poprzednim stanie prawnym (art. 53 ust. 1 p.s.w.) były bardzo krytycznie oceniane przez doktrynę (szerzej np. Bednarczyk-Płachta, 2017b; Bernatek-Zagula, 2013, s. 228; Ruczkowski, s. 104; Kwiecień-Miland, s. 60).

Polska Komisja Akredytacyjna uchwala statut na posiedzeniu plenarnym. Wchodzi on w życie, jeżeli minister w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania nie zgłosi zastrzeżeń co do zgodności z prawem (art. 256 ust. 2–3 p.s.w.n.). Interesujący wniosek nasuwa się po dokonaniu porównania niektórych rozwiązań dotyczących statutu PKA z przepisami związanymi ze statutem Rady Doskonałości Naukowej (RDN) – instytucji, która działa na rzecz zapewnienia rozwoju kadry naukowej (art. 232 ust. 1 p.s.w.n.)¹⁶. Otóż, zgodnie z art. 236 ust. 3 p.s.w.n., statut RDN wymaga zatwierdzenia przez ministra¹⁷. Trudno znaleźć racjonalne wytłumaczenie przyjęcia tak odmiennych od siebie sposobów wejścia w życie statutów tych instytucji. Skoro bowiem było możliwe – bez naruszenia zasady praworządności – prawne usankcjonowanie wpływu ministra na regulacje statutowe RDN, to dlaczego nie można przyjąć identycznego rozwiązania wobec PKA?

Aktualnie obowiązuje Statut uchwalony przez PKA 13 grudnia 2018 r., ze zmianami przyjętymi 16 lutego 2022 r.¹⁸ Składa się on z części normatywnej (obejmującej § 1–30) oraz z sześciu załączników (1. Zasady doboru kierunków studiów do oceny programowej w danym roku akademickim; 2. Szczegółowe kryteria dokonywania oceny programowej; 3. Warunki wydawania oceny programowej; 4. Zasady przyznawania Certyfikatów Doskonałości Kształcenia; 5. Szczegółowe kryteria recenzowania wniosków o pozwolenie na utworzenie studiów na określonym kierunku poziomie i profilu; 6. Zasady i tryb powoływania ekspertów Polskiej Komisji Akredytacyjnej).

¹⁶ Rada Doskonałości Naukowej zastąpiła Centralną Komisję do spraw Stopni i Tytułów, przejmując jej kompetencje 1 stycznia 2021 r. (por. art. 187 ust. 7 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. poz. 1669). Rada Doskonałości Naukowej „działa zgodnie z najwyższymi standardami jakości działalności naukowej wymagany do uzyskania stopni naukowych, stopni w zakresie sztuki i tytułu profesora” (art. 232 ust. 1 p.s.w.n.). W skład RDN wchodzi po trzech przedstawicieli każdej dyscypliny naukowej, a w przypadku gdy zakres danej dziedziny obejmuje tylko jedną dyscyplinę, do RDN wchodzi pięciu przedstawicieli tej dyscypliny (art. 233 ust. 4 p.s.w.n.). Członek RDN musi spełniać wymogi określone w p.s.w.n., m.in. musi mieć tytuł doktora habilitowanego lub profesora oraz odpowiedni dorobek naukowy (art. 233 ust. 1 p.s.w.n.). Kadencja RDN trwa cztery lata (art. 234 ust. 1 p.s.w.n.).

¹⁷ Zob. Rada Doskonałości Naukowej, Komunikat nr 22/2020 – w sprawie statutu Rady Doskonałości Naukowej (<https://www.rdn.gov.pl/komunikaty,komunikat-nr-222020-w-sprawie-statutu-rady-doskonalości-naukowej.html>). Szerzej na temat statutu RDN zob. np. Izdebski (2023b).

¹⁸ Polska Komisja Akredytacyjna, Statut Polskiej Komisji Akredytacyjnej (<https://pka.edu.pl/wp-content/uploads/2024/04/statut-PKA-tekst-ujednolicony-marzec-2024.pdf>).

2. Kodeks etyki PKA

Drugim, oprócz Statutu, istotnym dla PKA aktem o charakterze wewnętrznym jest Kodeks etyki Polskiej Komisji Akredytacyjnej uchwalony 6 października 2009 r.¹⁹ Określa on normy i wartości etyczne obowiązujące członków PKA, ekspertów PKA oraz pracowników Biura PKA, a także zasady postępowania i ponoszenia odpowiedzialności w przypadku ich naruszenia (por. § 6 ust. 1–2 Statutu PKA, § 11 Kodeksu). Kodeks ten zawiera wiele słuszych (i jednocześnie stanowiących realizację ustanowionego w ESG wymogu wewnętrznego zapewniania przez agencję jakości i etyki zawodowej – por. pkt 3.6 ESG) postulatów, jak np. przestrzeganie przez członków (ekspertów) PKA zasad (§ 3 ust. 2):

- 1) praworządności i rzetelności,
- 2) bezstronności i autonomii,
- 3) otwartości na dialog i dyskrecji,
- 4) jawności i odpowiedzialności,

czy też wykonywanie przez te osoby powierzonych im zadań bezstronnie, bez ulegania żadnym naciskom i bez manifestowania osobistego stosunku do osób i jednostek (por. § 5 ust. 1 Kodeksu).

Postulaty te mają jednak chyba zbyt ocenny charakter, by dało się je w sposób jednoznaczny stosować w praktyce. Warto choćby zwrócić uwagę na sformułowanie zawarte w § 5 Kodeksu: „Członek (ekspert) PKA nie może podejmować pracy ani zajęć kolidujących z obowiązkami w PKA lub ograniczających niezależność jego działań”. Czy nie wynika z niego, że ekspertami nie powinny być osoby zatrudnione na konkurencyjnych uczelniach? Nie wiadomo jednak, jak zdefiniować konkurencyjność. Doświadczenia autorów wskazują, że niestety w praktyce wspomniany Kodeks nie zawsze jest rygorystycznie przestrzegany.

III. CELE, ZADANIA ORAZ ORGANIZACJA PKA

Zgodnie z art. 241 p.s.w.n. PKA jest instytucją dokonującą ewaluacji jakości kształcenia na studiach. Z analizy regulacji p.s.w.n. wynika, że ewaluacja przeprowadzana przez PKA dotyczy studiów na wszystkich poziomach (I stopnia, II stopnia i jednolitych magisterskich) i profilach (ogólnoakademickim, praktycznym) oraz we wszystkich formach (studiów stacjonarnych i niestacjonarnych). Nie obejmuje natomiast ewaluacji jakości kształcenia w szkołach doktorskich (jest to zadanie Komisji Ewaluacji Nauki; por. art. 259 ust. 1 p.s.w.n.), a także – co należy ocenić bardzo krytycznie – na studiach podyplomowych (por. art. 160–162 p.s.w.n.). Bez wątpienia niedokonywanie oceny jakości kształcenia na ww. studiach może obniżać poziom nauczania

¹⁹ Polska Komisja Akredytacyjna, Kodeks etyki Polskiej Komisji Akredytacyjnej ([dalej jako: Kodeks] https://pka.edu.pl/wp-content/uploads/2019/07/kodeks_etyki.pdf).

oraz być czynnikiem rodzącym najróżniejsze patologie, odnotowywane zarówno w doktrynie, jak i nieraz zgłaszane przez samych studentów (por. np. Jakubowski, 2023, s. 804)²⁰.

W skład PKA wchodzi nie mniej niż 100 członków (powoływanych przez ministra) oraz (z mocy ustawy) przewodniczący Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej²¹ ([PSRP]; art. 251 ust. 1–3 p.s.w.n.). Ustawa szczegółowo określa wymagania stawiane członkom PKA. Zgodnie z art. 251 ust. 5 p.s.w.n. członkiem PKA może być osoba, która m.in. ma nieposzlakowaną opinię i przestrzega zasad etyki naukowej, posiada co najmniej stopień doktora i osiągnięcia dydaktyczne (w przypadku kandydata zgłoszonego przez organizację pracodawców wystarczy ukończenie studiów pierwszego stopnia), nie ukończyła do dnia rozpoczęcia kadencji 70 roku życia, ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych, i wreszcie nie była skazana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Kadencja PKA trwa cztery lata i rozpoczyna się 1 stycznia (art. 252 ust. 1 p.s.w.n.).

Głównym celem działalności PKA jest doskonalenie jakości kształcenia (por. art. 251 ust. 1 p.s.w.n.). Służy temu wykonywanie przez PKA następujących zadań (por. art. 258 ust. 1 p.s.w.n.): wyrażanie opinii w sprawach m.in. wpisu uczelni niepublicznej do ewidencji, spełniania warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu czy też na temat związku studiów ze strategią uczelni; przeprowadzanie ocen programowej i kompleksowej; prowadzenie działalności analitycznej i szkoleniowej; upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie jakości kształcenia, a także współpraca z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami i organizacjami działającymi w obszarze szkolnictwa wyższego.

Komisja może też zwracać się do uczelni o udzielenie wyjaśnień i informacji oraz przeprowadzać wizytacje uczelni (art. 258 ust. 2 p.s.w.n.). Ponadto PKA może przyznawać certyfikaty stanowiące potwierdzenie osiągnięcia przez uczelnię wyróżniającego poziomu kształcenia (art. 250 p.s.w.n.) – to nowy (w stosunku do p.s.w.) rodzaj uprawnień Komisji. Warto zauważyć, że podobnie jak w przypadku wielu innych zagadnień, także materię przyznawania wspomnianych certyfikatów ustawodawca pozostawił niedookreśloną, zarówno w aspekcie proceduralnym, jak i formalnym, delegując konieczność określenia zasad certyfikacji samej PKA w jej statucie (zostały one uregulowane w załączniku nr 4 do Statutu PKA)²².

²⁰ Jak zauważył Waldemar Tłokiński – przewodniczący Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich (KRZaSP): „Wystarczy płacić i online brać udział w zajęciach, po czym uzyskuje się dyplom potwierdzający określone kwalifikacje. Czasem słuchacz przekracza próg uczelni jedynie dwa razy – pierwszy raz zapisując się na studia podyplomowe, drugi odbierając dyplom ich ukończenia. [...] To są fikcyjne studia, a nie prawdziwa nauka” (za: Mirowska-Łoskot, 2022).

²¹ Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej jest organizacją tworzoną przez przedstawicieli samorządów studenckich reprezentujących ogół studentów RP, posiadającą z mocy ustawy osobowość prawną, nadzorowaną przez ministra (art. 338 p.s.w.n.).

²² Certyfikaty doskonałości kształcenia są przyznawane w czterech kategoriach: „Doskonały kierunek – doskonałość w kształceniu na kierunku”, „Zawsze dla studenta – doskonałość we wsparciu rozwoju studentów”, „Otwarty na świat – doskonałość we współpracy międzynarodowej”, „Partner dla rozwoju – doskonałość we współpracy z otoczeniem społeczno-gospodarczym”

Polska Komisja Akredytacyjna działa przez swoje organy, którymi są przewodniczący PKA oraz prezydium²³. Przewodniczący PKA i członek prezydium PKA nie mogą pełnić swoich funkcji dłużej niż przez dwie następujące po sobie kadencje (art. 253 ust. 2–3 p.s.w.n.). W ramach struktury organizacyjnej PKA funkcjonują dwa szczeble zespołów (art. 254 ust. 1 p.s.w.n.). Pierwszy szczebel tworzą zespoły działające w obrębie dziedzin nauki oraz zespół do spraw kształcenia nauczycieli, a drugi szczebel – zespół odwoławczy, w którego skład wchodzi wyłącznie członkowie PKA, co najmniej po jednym przedstawicielu z każdej dziedziny (zespół ten liczy zatem co najmniej osiem osób; art. 254 ust. 2 p.s.w.n.)²⁴. W p.s.w.n. unormowano jeszcze inne kwestie organizacyjne PKA, np.: zasady wygaśnięcia mandatu członka PKA, zadania przewodniczącego PKA i zasady wygaśnięcia mandatu członka PKA (art. 252 ust. 2, art. 255 p.s.w.n.). Szczegółowe regulacje dotyczące zadań, organizacji i sposobu działania PKA zawiera (jak nadmieniono w części II) Statut PKA (art. 256 ust. 1 p.s.w.n.).

Wydatki związane z realizacją zadań PKA, a także z wypłatą wynagrodzeń członkom PKA, ekspertom uczestniczącym w pracach PKA i osobom pełniącym funkcję sekretarza w zespole oceniającym oraz z kosztami podróży w celu przeprowadzenia wizytacji są pokrywane ze środków budżetu państwa (por. art. 365 pkt 14, art. 403 p.s.w.n., § 26 Statutu PKA). Wysokość wynagrodzeń ww. podmiotów określono w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 14 grudnia 2018 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia przysługującego członkom instytucji, organów i zespołów oraz ekspertom i rzecznikom dyscyplinarnym działającym w systemie szkolnictwa wyższego i nauki²⁵.

Obsługę administracyjną i finansową PKA, jej organów i zespołów zapewnia Biuro PKA, którego działalność nadzoruje przewodniczący PKA (por. art. 257 ust. 1 p.s.w.n., § 25 ust. 1 Statutu PKA). Jest ono państwową jednostką budżetową²⁶ (należy zatem do sektora finansów publicznych) finansowaną

(Polska Komisja Akredytacyjna, Certyfikaty Doskonałości Kształcenia PKA [<https://pka.edu.pl/2024/03/05/certyfikaty-doskonalosci-ksztalcenia2024/>]).

²³ Prezydium PKA tworzą: przewodniczący PKA, sekretarz PKA, przewodniczący zespołów działających w ramach dziedzin i zespół do spraw kształcenia nauczycieli, przewodniczący PSRP, przedstawiciel organizacji pracodawców (art. 253 ust. 3 p.s.w.n.).

²⁴ W rozporządzeniu Ministra Edukacji i Nauki z 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz. U. poz. 2202, sklasyfikowano 10 dziedzin nauki/sztuki. Wykaz zespołów PKA działających w ramach dziedzin nauki i dziedziny sztuki zawiera § 3 Statutu PKA. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym (por. art. 48 ust. 8 p.s.w.) ustawodawca (co jest trudne do wytłumaczenia) zrezygnował z obowiązku uwzględniania przez ministra przy ustalaniu składu PKA wymogu reprezentowania w tym składzie przedstawicieli wszystkich obszarów kształcenia (odpowiadających obszarom wiedzy – tj. obecnie zasadniczo dziedzinom) oraz zapewnienia udziału co najmniej 30% kobiet. Wymóg reprezentowania każdej dziedziny zastrzeżono jedynie dla zespołu odwoławczego.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 14 grudnia 2018 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia przysługującego członkom instytucji, organów i zespołów oraz ekspertom i rzecznikom dyscyplinarnym działającym w systemie szkolnictwa wyższego i nauki, Dz. U. 2020, poz. 2208 ze zm.

²⁶ Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.jedn.: Dz. U. 2024, poz. 1530; dalej jako: u.f.p.) państwową jednostką budżetową jest jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych nieposiadająca osobowości prawnej, która pokrywa swoje

ze środków ustalanych w części budżetu państwa, której dysponentem jest minister (por. art. 257 ust. 2 p.s.w.n., art. 9 pkt 3 u.f.p.). Kieruje nim dyrektor, którego powołuje (po przeprowadzeniu otwartego i konkurencyjnego naboru) i odwołuje przewodniczący PKA (por. art. 257 ust. 2–3 p.s.w.n.). Szczegółowy zakres działalności Biura PKA oraz jego organizacja są określone w regulaminie organizacyjnym nadanym przez przewodniczącego PKA²⁷.

Należy podkreślić, że ustawodawca zupełnie pominął (podobnie jak było to w u.s.w.) ogromnie istotne z punktu widzenia zasady praworządnego państwa prawa kwestie sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością PKA.

IV. WĄTPLIWOŚCI ZWIĄZANE ZE STATUSEM PRAWNYM PKA I CHARAKTEREM JEJ UCHWAŁ

Artykuł 251 ust. 1 p.s.w.n. stanowi, że PKA „jest instytucją²⁸ działającą niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia”. Takie określenie statusu PKA zostało wprost przejęte z art. 48a ust. 1 p.s.w., który był krytycznie oceniany przez doktrynę za niejednoznaczność zawartych w nim sformułowań (zob. np. Bednarczyk-Płachta, 2017a; Bernatek-Zagula, 2013, s. 225, 236)²⁹. Niestety – podobnie jak było to w p.s.w. – ustawodawca nie wyjaśnia istoty tej niezależności, nie wskazuje ponadto, jak należy rozumieć pojęcie instytucji. W świetle rozwiązania polegającego na powoływaniu PKA i jej członków przez ministra (por. art. 251 ust. 3, art. 253 ust. 4 p.s.w.n.) błędne wydaje się interpretowanie niezależności PKA w kontekście ustrojowym (podobnie np. Izdebski, 2023c). Można zatem przypuszczać, że ustawodawca w art. 251 ust. 1 p.s.w.n. zamierzał podkreślić niezależność działania PKA przejawiającą się na przykład w samodzielnym ustalaniu przez PKA (w Statucie PKA) jej istotnych uprawnień (szerzej w części III) czy też w niepodważalności dokonywanych przez PKA ocen, które (o czym będzie mowa dalej) mogą być zmieniane jedynie przez samą PKA.

Analiza przepisów p.s.w.n. pozwala wyodrębnić następujące cechy PKA:

– brak osobowości prawnej – w polskim systemie prawa osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególnie przyznają osobowość prawną (art. 33 Kodeksu cywilnego³⁰). Jeżeli zatem prze-

wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów tego budżetu.

²⁷ Zob. szerzej Polska Komisja Akredytacyjna, Informacje o Biurze PKA (<https://pka.edu.pl/biuro-pka/informacje-o-biurze-pka/>).

²⁸ Zgodnie ze słownikowym objaśnieniem *instytucja* to zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw (*Słownik języka polskiego PWN*, b.d.).

²⁹ Niezależność jako element definicji PKA wynika zapewne z określonego w części 3 ESG standardu niezależności agencji zapewnienia jakości: „Agencje powinny być niezależne i działać w sposób autonomiczny. Powinny w pełni odpowiadać za swe działania i rezultaty tych działań, nie podlegając wpływowi osób trzecich” (pkt 3.3 ESG).

³⁰ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.jedn.: Dz. U. 2024, poz. 1061.

pisy szczególne milczą na temat cechy osobowości prawnej danej jednostki, oznacza to, że jednostka nie posiada osobowości prawnej;

- wyodrębnienie organizacyjne – PKA ma własne organy oraz aparat pomocniczy w postaci Biura PKA (art. 253 ust. 1–2, art. 257 p.s.w.n.; szerzej zob. wyżej, część III);

- kolegialny i kadencyjny charakter (art. 251 ust. 2 oraz art. 252 ust. 1 p.s.w.n.; zob. też część III);

- wymiar środowiskowy – kandydatów na członków PKA spełniających warunki określone w ustawie zgłaszają uczelnie, Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencja Rektorów Publicznych Uczelni Zawodowych, Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, prezydium PKA, PSRP, ogólnokrajowe stowarzyszenia naukowe i organizacje pracodawców (art. 251 ust. 3–4 p.s.w.n.);

- powoływanie członków PKA (spośród kandydatów spełniających warunki określone w ustawie, zgłaszanych przez uprawnione podmioty) przez ministra (art. 251 ust. 3, art. 253 ust. 4 p.s.w.n.);

- finansowanie ze środków publicznych (art. 365 pkt 14, art. 403 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n.; szerzej zob. część III).

Lakoniczność i niepełność przepisów p.s.w.n. normujących status prawny PKA powodują, że aktualne pozostają zadawane w doktrynie prawa administracyjnego jeszcze w okresie obowiązywania p.s.w. pytania o status prawny tej instytucji, a przede wszystkim o możliwość uznania jej za organ administracji publicznej. Co ciekawe, ustawodawca znacznie precyzyjniej niż pozycję prawną PKA określił pozycję prawną RDN, gdyż art. 232 ust. 2 p.s.w.n. stanowi, że: „RDN w zakresie prowadzonych postępowań pełni funkcję centralnego organu administracji rządowej”. Za symptomatyczne można jednak uznać, że w tym przypadku kwestia statusu prawnego też jest dyskusyjna. W doktrynie podkreśla się bowiem, że RDN nie jest centralnym organem administracji rządowej, lecz jedynie „pełni funkcje” takiego organu (zob. np. Izdebski, 2023a; Mrozowska, 2019). W literaturze naturalnie szuka się odpowiedzi na pytanie dotyczące możliwości uznania PKA za organ administracji publicznej. Rozważania zazwyczaj sprowadzają się do odniesienia cech PKA do cech organu administracji publicznej, które są wskazywane w licznych definicjach tego pojęcia (zob. np. Ruczkowski, 2014, s. 94; Ura, 2021, s. 77–78).

Za uznaniem PKA za organ administracji publicznej przemawiają, jak się wydaje, takie jej atrybuty, jak np.: 1) wyodrębnienie organizacyjne (posiadanie przez PKA własnej nazwy i własnych organów wewnętrznych oraz aparatu pomocniczego), 2) powoływanie członków PKA przez ministra i wreszcie 3) stanowienie części aparatu administracyjnego państwa.

Z kolei za odrzuceniem uznania analizowanej instytucji za organ administracji publicznej przemawiają: 1) wyraźne unikanie przez ustawodawcę posługiwania się w odniesieniu do niej pojęciem organu; 2) podkreślanie w przepisach prawnych niezależności PKA i niewyjaśnianie istoty tej niezależności oraz 3) nieustanowienie (co sygnalizowano) wprost przez ustawodawcę przepisów dotyczących sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością PKA

(podobnie np. Ruczkowski, 2014, s. 98; zob. też np. Kwiecień-Miland, 2020, s. 195).

Najpoważniejszą jednak przeszkodą w uznaniu PKA za organ administracji publicznej wydaje się brak wyraźnego przyznania przez ustawodawcę kompetencji, które upoważniałyby PKA do podejmowania działań władczych i które nie mogłyby być utożsamiane z zadaniami (podobnie np. Kwiecień-Miland, 2020, s. 195). Warto podkreślić, że sądy administracyjne zazwyczaj stwierdzały (poza kilkoma wyjątkami³¹), że PKA nie jest organem administracji publicznej. Sądy argumentowały swoje stanowisko właśnie tym, że PKA nie została wyposażona w kompetencje do stosowania środków władczych wobec podmiotów objętych zakresem jej działania lub podejmowania wobec nich rozstrzygnięć o charakterze władczym, a także tym, że tryb postępowania przed PKA nie został uregulowany w drodze aktu o charakterze powszechnie obowiązującym, lecz w Statucie PKA³².

Warto też postawić pytanie o charakter prawny uchwał PKA. W przypadku tej wątpliwości z pomocą również przychodzi orzecznictwo. Sądy administracyjne jak dotąd orzekały, że uchwały wydawane przez PKA nie mogą być uznane za akty lub czynności z zakresu administracji, a tym samym nie podlegają kontroli sądowej. Skutkiem takiego stanowiska jest naturalnie wyłączenie możliwości zaskarżania uchwał PKA. Jak stwierdził WSA w Warszawie w postanowieniu z 10 grudnia 2020 r.: „Charakter uchwał podejmowanych przez Polską Komisję Akredytacyjną zarówno w przedmiocie oceny jakości kształcenia, jak i w sprawie przyznania uczelni uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia przesądza, że one nie mogą być uznane za akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a. [...] uchwała Polskiej Komisji Akredytacyjnej nie mieści się w katalogu aktów publicznoprawnych, mogących być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego” (II SA/Wa 2671/19). Podobne refleksje zawarto choćby w postanowieniach NSA³³: z 10 października 2008 r. (I OSK 1040/08), z 26 września 2007 r. (I OSK 1342/07), z 22 czerwca 2009 r. (I OSK 699/09), czy też w wyrokach NSA z 7 lutego 2007 r. (I OSK 1177/06) oraz WSA w Warszawie z 8 września 2017 r. (II SA/Wa 186/17).

Należy podkreślić, że niektórzy autorzy polemizowali z orzecznictwem, wskazując na to, że chociaż formalnie PKA nie została wyposażona w kompetencje władcze, to jednak działa na podstawie jakiegoś rodzaju takiej kompetencji, ponieważ poprzez swoje uchwały *de facto* kształtuje sytuację prawną

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z 3 marca 2006 r., I SA/Wa 808/05, Lex nr 204780, uchylony przez wyrok NSA z 7 lutego 2007 r., I OSK 1177/06, Lex nr 362469.

³² Zob. np.: wyrok NSA z 7 lutego 2007 r., I OSK 1177/06, Lex nr 362469; postanowienia NSA z: 26 września 2007 r., I OSK 1342/07, Legalis nr 677427; z 10 października 2008 r., I OSK 1040/08, Lex nr 513997; z 22 czerwca 2009 r., I OSK 699/09, Lex nr 563295, a także postanowienia WSA w Warszawie: z 10 grudnia 2020 r., II SA/Wa 2671/19, Lex nr 3103764; z 30 maja 2007 r., I SA/Wa 645/07, Lex nr 347789 i z 7 kwietnia 2008 r., I SA/Wa 435/08, Lex nr 1039267, oraz wyrok WSA w Warszawie z 8 września 2017 r., II SA/Wa 186/17, Lex nr 2393292. Niektóre spośród wymienionych orzeczeń straciły aktualność, ale nie w części dotyczącej niniejszych rozważań.

³³ Niektóre spośród wymienionych orzeczeń utraciły aktualność, ale nie w części dotyczącej niniejszych rozważań.

uczelni (zob. np. Ruczkowski, 2014, s. 102). Negatywna ocena jakości kształcenia wydana przez PKA wykazywała bowiem (i nadal wykazuje) charakter rozstrzygnięcia władczego. Jak widać, zagadnienie to jest nadzwyczaj skomplikowane i niejednoznaczne, co oczywiście wynika z fatalnej jakości regulacji prawnej zarówno poprzednio, jak i obecnie obowiązującej.

Warto zauważyć, że w porównaniu z poprzednio obowiązującym p.s.w. nastąpiło zwiększenie znaczenia uchwały PKA, a tym samym pozycji samej Komisji, gdyż negatywna ocena jakości kształcenia obecnie automatycznie rodzi skutki prawne, czego wcześniej nie było³⁴. Uchwała PKA stała się więc bez wątpienia rozstrzygnięciem władczym. Zdaniem autorów niniejszego opracowania to oczywiście ważny argument za uznaniem PKA jednak za organ administracji publicznej.

V. KONTROLA I NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ PKA

Tytuł tej części opracowania jest niestety nieco prowokacyjny. Jak bowiem wspomniano w części III, w p.s.w.n. zupełnie pominięto kwestie przeprowadzania kontroli oraz sprawowania nadzoru nad działalnością PKA. Na temat weryfikacji jej działalności nie wspomina się w p.s.w.n. ani w rozdziale zawierającym przepisy dotyczące bezpośrednio PKA (rozdział 1 działu VI), ani też np. w dziale XIII zatytułowanym „Nadzór nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki”. Co zaskakujące, ustawodawca pamiętał jednak o unormowaniu tych ważnych zagadnień w przypadku RDN. Zgodnie bowiem z art. 232 ust. 3 p.s.w.n. RDN podlega kontroli ministra w trybie i na zasadach określonych w ustawie z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³⁵.

Podobny brak przepisów dotyczących nadzoru i kontroli działalności PKA występował także w poprzednim stanie prawnym, co bardzo negatywnie oceniała doktryna (zob. np. Bernatek-Zagula, 2013, s. 237). Jak widać, tzw. reforma Gowina nie usunęła jednej z najpoważniejszych niedoskonałości wcześniejszej regulacji prawnej. Jedyne za namiastkę kontroli, nie mówiąc już o nadzorze, można obecnie uznać „zewnątrzny przegląd działalności PKA”. W § 1 pkt 4 Statutu PKA stwierdza się, że: „Działalność Komisji podlega zewnętrznemu przeglądowi co najmniej raz na 5 lat, w celu wykazania zgodności jej funkcjonowania ze standardami i wskazówka-

³⁴ Zgodnie z art. 246 p.s.w.n., jeżeli PKA wydała negatywną ocenę jakości kształcenia na kierunku studiów, uczelnia, która mogła utworzyć i prowadzić kierunek studiów bez zezwolenia ministra, z mocy prawa 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. W poprzednim stanie prawnym, wyznaczonym przez art. 11b ust. 3 p.s.w., w przypadku negatywnej oceny jakości kształcenia dokonanej przez PKA minister, uwzględniając w szczególności rodzaj i zakres stwierdzonych naruszeń, mógł podjąć decyzję o cofnięciu albo zawieszeniu podstawowej jednostce organizacyjnej uczelni uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku, poziomie i profilu kształcenia.

³⁵ Ustawa z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 224.

mi określonymi dla agencji zapewnienia jakości w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego”. Wspomniany „zewewnętrzny przegląd” działalności PKA (stanowiący realizację standardu ustanowionego w pkt 3.7 ESG) jest dokonywany z udziałem „międzynarodowych ekspertów”, a w jego trakcie agencja danego kraju musi wykazać, że respektuje zasady funkcjonowania agencji akredytacyjnych należących do EOSW³⁶. Zdaniem autorów niniejszego opracowania przyjmowanie rozwiązań definiowanych w sposób niejednoznaczny („przegląd”) oraz, typowe dla ostatniej reformy szkolnictwa wyższego niekonkretne odwoływanie się do „międzynarodowych ekspertów”, nie zastąpi rzetelnej kontroli ze strony państwa i słusznie bywa w środowisku naukowym oceniane krytycznie. Warto też zauważyć, że przecież tacy „międzynarodowi” eksperci zazwyczaj nie mają wiedzy o charakterze i uwarunkowaniach polskich uczelni wyższych³⁷.

Wydaje się, że spośród podmiotów państwowych tylko Najwyższa Izba Kontroli (NIK) – naczelny organ kontroli państwowej – jest uprawniona do kontrolowania PKA. Jak nadmieniono, PKA jest instytucją finansowaną ze środków publicznych (z budżetu państwa), a zatem jej działalność (jako państwowej jednostki organizacyjnej) podlega kontroli NIK z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (por. art. 203 ust. 1 Konstytucji RP, art. 2 ust. 1 ustawy o NIK³⁸).

VI. PODSUMOWANIE

Nie ulega wątpliwości, że w ramach systemu szkolnictwa wyższego, obejmującego zarówno uczelnie publiczne, jak i niepubliczne, konieczne jest funkcjonowanie państwowej instytucji zajmującej się ewaluacją jakości kształcenia. Taka instytucja powinna jednak działać w sposób transparentny, na podstawie precyzyjnie sformułowanych i jednocześnie przejrzystych przepisów rangi ustawowej. Niestety, co wykazano w opracowaniu, polska regulacja prawna jest w tym zakresie zbyt skromna i zupełnie niejasna. Choćby dlatego, że nie da się jednoznacznie określić statusu prawnego PKA, co – przy olbrzymim zakresie realnej władzy tej instytucji – należy uznać za niedopuszczalne. Niełatwo zrozumieć, jak to możliwe, że w demokratycznym państwie prawnym przez wiele lat nie usuwa się tak poważnej niedoskonałości przepisów prawnych. Szczególnie zaskakuje, że od dawna zgłaszane w doktrynie zastrzeżenia

³⁶ Polska Komisja Akredytacyjna została poddana takiej ocenie trzykrotnie: w 2008, 2013 oraz w 2018 r. Jej efektem było najpierw uzyskanie przez PKA statusu pełnego członka Europejskiej Sieci Agencji do spraw Zapewniania Jakości w Szkolnictwie Wyższym (European Network for Quality Assurance in Higher Education [ENQA]), a później jego odnowienie, jak również uzyskanie wpisu do Europejskiego Rejestru Instytucji Działających na rzecz Zapewniania Jakości (European Quality Assurance Register for Higher Education [EQAR]). Szerzej zob. np. Kwiecień-Miland (2020, s. 170–174).

³⁷ Udział „międzynarodowych ekspertów” jest szczególnie kontrowersyjny w przypadku ewaluacji jakości działalności naukowej (szerzej zob. np. Kołaczkowski, 2019, s. 92, 155–159).

³⁸ Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.jedn.: Dz. U. 2022, poz. 623.

zostały całkiem zignorowane w ramach przygotowywania reformy szkolnictwa wyższego z 2018 r. Za wysoce kontrowersyjne należy ponadto uznać to, że PKA sama, bez nadzoru ze strony państwa, tworzy procedury i zasady, według których działa, w tym określa tak ważne przecież dla każdej uczelni kryteria ocen jakości kształcenia. Niedopuszczalne jest też, że p.s.w.n. nie przewiduje jakichkolwiek form zewnętrznej kontroli działalności tej instytucji.

Zdaniem autorów niniejszego opracowania należy dokonać pilnej weryfikacji systemu oceny jakości kształcenia na polskich uczelniach. Można nawet rozważyć utworzenie zupełnie nowej instytucji, zatrudniającej – jako podstawowe miejsce pracy – dobrze opłacanych fachowców z doświadczeniem w sferze szkolnictwa wyższego. Jest to naturalnie postulat bardzo daleko idący i dlatego jego realizacja wydaje się obecnie mało prawdopodobna. Przy założeniu zatem, że PKA będzie nadal funkcjonować, konieczne wydaje się przyjęcie następujących rozwiązań:

- w drodze ustawowej powinno się jasno określić status prawny PKA oraz charakter wydawanych przez nią uchwał;

- należy zagwarantować uczelniom niepodlegające podważeniu prawo do sądowego zaskarżania uchwał podejmowanych przez PKA. W aktualnym stanie prawnym istnieje ryzyko wydawania przez sądy podobnych orzeczeń, jak za czasów obowiązywania p.s.w., kiedy wielokrotnie stwierdzano, że PKA nie jest organem administracji publicznej, a podejmowane przez nią uchwały nie podlegają kognicji sądów administracyjnych³⁹;

- trzeba wprowadzić mechanizmy państwowej kontroli działalności PKA;

- ustawodawca powinien ustanowić wymóg zatwierdzania statutu PKA przez ministra;

- szczegółowe kryteria ocen dokonywanych przez PKA należy określić w akcie prawa powszechnie obowiązującego (w ustawie lub w rozporządzeniu ministra).

Natomiast kiedy zostałyby już dokonane głębokie korekty regulacji prawnej PKA – takie, które wyeliminowałyby przynajmniej część zgłaszanych przez autorów zastrzeżeń – zdecydowanie warto byłoby jeszcze objąć zakresem ewaluacji przeprowadzanej przez PKA studia podyplomowe oraz kształcenie specjalistyczne.

Uwzględnienie części sformułowanych wyżej postulatów może wydawać się dyskusyjne z racji potencjalnego obniżenia zgodności z europejskim standardem niezależności agencji zapewniania jakości. Problem jest jednak złożony – przecież państwo chyba jednak nie powinno być pozbawione możliwości wpływu na funkcjonowanie ważnych instytucji publicznych. A co w sytuacji, gdy ich działania okazałyby się w mniejszym bądź większym stopniu społecznie szkodliwe, albo wręcz naruszałyby przepisy prawa? Warto w tym miejscu

³⁹ Nie może dłużej trwać stan, który chyba najlepiej można opisać za pomocą fragmentu uzasadnienia postanowienia WSA w Warszawie z 10 grudnia 2020 r.: „Polska Komisja Akredytacyjna nie jest organem nadzoru nad uczelniami, ani nawet organem administracji publicznej, gdyż szczegółowy tryb postępowania przed Komisją nie został uregulowany w drodze aktu o charakterze powszechnie obowiązującym, lecz w statucie Komisji, a zatem jej działalność nie jest objęta właściwością sądów administracyjnych” (II SA/Wa 2671/19).

odnotować, że w ramach EOSW działają kraje, w których agencja zapewniania jakości jest nie tylko kontrolowana, ale nawet poddana państwowemu nadzorowi. Jako przykład można wskazać choćby Francję – funkcjonująca tam Agencja do spraw Oceny Badań i Kształcenia w Szkolnictwie Wyższym ma status centralnego organu administracji i odpowiada bezpośrednio przed prezydentem Republiki (Stachowiak-Kudła, s. 90–91, s. 102).

W konkluzji warto przypomnieć trafne refleksje zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r.⁴⁰:

[U]stawodawca, kształtując pozycję ustrojową Komisji, ma do wyboru szereg rozwiązań modelowych. Przyjęcie określonego modelu tego organu wyznacza treść dalszych szczegółowych rozwiązań. Jeżeli intencją ustawodawcy jest utrzymanie charakteru Komisji jako organu w pełni niezależnego, to konsekwentnie winien on przyjąć, że jej rozstrzygnięcia muszą mieć charakter publicznoprawny, ilekroć określają sytuację prawną szkół, wykładowców, pracowników i studentów i kształtują ich prawa konstytucyjne. W rezultacie powinny być oparte na przepisach powszechnie obowiązujących. Musi też istnieć możliwość poddawania takich rozstrzygnięć bezpośredniej kontroli sądowej. Jeżeli jednak ustawodawca przyjmie model, w którym Komisja pozostanie jedynie organem doradczym ministra, to decyzje ministra winny zostać uznane za rozstrzygnięcia kształtujące prawa wymienionych wyżej podmiotów, a co za tym idzie decyzje te powinny w pełnym zakresie podlegać kontroli sądowej”. (SK 61/12)

Niestety te słowa były przez kolejnych reformatorów szkolnictwa wyższego w znacznej mierze lekceważone.

Author contributions / Indywidualny wkład autora (CRediT): **Bartosz Kołaczkowski** – 50% (Conceptualization / Konceptualizacja; Investigation / Przeprowadzenie badań; Writing – original draft / Pisanie – pierwszy szkic; Writing – review & editing / Pisanie – recenzja i edycja). **Małgorzata Ratajczak** – 50% (Conceptualization / Konceptualizacja; Investigation / Przeprowadzenie badań; Writing – original draft / Pisanie – pierwszy szkic; Writing – review & editing / Pisanie – recenzja i edycja).

Conflict of interest / Konflikt interesów: The authors declare no conflict of interest. / Autorzy nie zgłosili konfliktu interesów.

Funding / Finansowanie: The authors declare no institutional funding. / Autorzy oświadczyli, że nie korzystali z finansowania instytucjonalnego.

The use of AI tools / Wykorzystanie narzędzi AI: The authors declare no use of AI tools. / Autorzy oświadczyli, że nie korzystali z narzędzi AI.

Data availability / Dostępność danych: Not applicable. / Nie dotyczy.

References / Bibliografia

- Bednarczyk-Plachta, A. (2017a). Komentarz do art. 48a. W: P. Chmielnicki i P. Stec (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*. System Informacji Prawnej Lex.
- Bednarczyk-Plachta, A. (2017b). Komentarz do art. 53. W: P. Chmielnicki i P. Stec (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*. System Informacji Prawnej Lex.
- Bernatek-Zagula, I. (2013). Prawne umocowanie Polskiej Komisji Akredytacyjnej w systemie państwa. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 4(16), 221–241. <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/ppk/16/ppk1610.pdf>

⁴⁰ Wyrok TK z 25 lipca 2013 r., SK 61/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 84.

- Dmochowski, T. (2011). Realizacja przez Polskę wdrażania „procesu bolońskiego” w szkolnictwie wyższym (do 2007 r.). *Cywilizacja i Polityka*, 9, 368–379. https://pbc.gda.pl/Content/124504/CiP_2011_09.pdf
- Izdebski, H. (2023a). Komentarz do art. 232. W: H. Izdebski i J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz* (wyd. 2). System Informacji Prawnej Lex.
- Izdebski, H. (2023b). Komentarz do art. 236. W: H. Izdebski i J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz* (wyd. 2). System Informacji Prawnej Lex.
- Izdebski, H. (2023c). Komentarz do art. 251. W: H. Izdebski i J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz* (wyd. 2). System Informacji Prawnej Lex.
- Jakubowski, A. (2023). Komentarz do art. 241. W: A. Jakubowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz* (s. 803–805). C. H. Beck.
- Kołaczkowski, B. (2019). *Analiza i ocena reform w szkolnictwie wyższym w latach 2015–2019. Dobre zmiany?* Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Kwiecień-Miland, M. (2020). *Polska Komisja Akredytacyjna w latach 2002–2018. Studium z zakresu statusu prawnego*. Wydawnictwo Instytutu Nauki o Polityce.
- Mirowska-Łoskot U. (2022, 13 października). Studia podyplomowe bez żadnej kontroli: Słuchacze skarżą się na niską jakość, ministerstwo bada problem. *Gazeta Prawna*. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/8567332,studia-podyplomowe-kontrola-niska-jakosc.html>
- Mrozowska, A. (2019). Komentarz do art. 256. W: J. Woźnicki (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*. System Informacji Prawnej Lex.
- Ruczkowski, P. (2014). Status prawny Polskiej Komisji Akredytacyjnej i jej uchwał oraz ich wpływ na sferę zewnętrzną działania administracji w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawnego. *Przegląd Prawa Publicznego*, 7–8, 92–105.
- Słownik języka polskiego PWN*. (b.d.). Instytucja. Pobrane 22 lutego 2025, z: <https://sjp.pwn.pl/sjp/instytucja;2466463.html>
- Sasse, L., i Milt, K. (2024, marzec). Szkolnictwo wyższe. Parlament Europejski. Noty tematyczne o Unii Europejskiej. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/140/szkolnictwo-wyzsze>
- Stachowiak-Kudła, M. (2012). *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i wybranych państwach europejskich*. Difin.
- Ura, E. (2021). *Prawo administracyjne*. Wolters Kluwer.

