

Karol Wundziński*

Wybrane problemy funkcjonowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej na podstawie przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – stan obecny i perspektywy zmian

Selected issues related to the functioning of the Polish Accreditation Committee based on the provisions of the Law on Higher Education and Science – current status and prospects for change

Abstract. The article concerns the legal basis for the functioning of the Polish Accreditation Commission (PKA) and the role it plays in ensuring the quality of education on degree courses run in Polish higher education institutions. The PKA, as a state institution, was established to verify the fulfilment of international educational quality standards for first- and second-cycle studies and to support higher education institutions in improving the educational process by fostering a culture of quality. Its establishment is directly related to Poland's accession to the European Higher Education Area and the implementation of the Bologna Process. The author analyses the evolution of legal regulations concerning the PKA, which leads to the conclusion that the current legal status does not precisely define the legal status and forms of the PKA's activity, which raises numerous doubts concerning the nature of the decisions issued by it and the accreditation procedures adopted. He further diagnoses and discusses in detail the main problems, which include the nature of its programme evaluation procedure, the legal qualification of a PKA presidium resolution, and the possibility of judicial review of decisions on programme evaluation. In the conclusions, the author points to the need to ensure judicial control of the PKA Presidium's resolutions. He also draws attention to the need to clarify its role in the higher education system as a specific administrative entity. The author emphasises that

* Adam Mickiewicz University, Poznan, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0009-0005-9631-4024>, e-mail: karwun@st.amu.edu.pl.

the lack of clarity in the legal regulation negatively affects the legal situation of universities and their procedural rights. Finally, possible directions of changes in the legislation to ensure better transparency and control of PKA's activities are presented.

Keywords: Polish Accreditation Commission – administrative judicial proceeding – admissibility of an appeal – other act or activity of public administration

Wprowadzenie

Ocena działania mechanizmów zapewniających jakość studiów, w tym mechanizmów ograniczających nadużycia¹, stanowi kluczowy element funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego. Istotną rolę w tych procesach odgrywa Polska Komisja Akredytacyjna². Jej głównym celem jest dbanie o spełnianie standardów jakościowych przyjętych dla szkolnictwa wyższego, nawiązujących do najlepszych wzorców obowiązujących w europejskiej i globalnej przestrzeni edukacyjnej, oraz wspieranie uczelni publicznych i niepublicznych w procesie doskonalenia jakości kształcenia, a także budowania kultury jakości. Działania te zmierzają do zapewnienia absolwentom polskich szkół wyższych wysokiej pozycji na krajowym i międzynarodowym rynku pracy, jak również do zwiększenia konkurencyjności polskich uczelni jako instytucji europejskich³. Pomimo doniosłej misji po dziś stan prawny Komisji i jej zakres działania nie są precyzyjnie określone przez prawodawcę.

Kwestie statusu prawnego PKA, charakteru podejmowanych przez nią rozstrzygnięć oraz procedur odnoszących się do procesu akredytacji były już przedmiotem zainteresowania w literaturze prawniczej⁴,

¹ O problemach systemu zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym i o wyzwaniach stojących przed Polską Komisją Akredytacyjną pisze sam jej sekretarz na łamach „Forum Akademickiego” – J. Brudlak, *Pociągi odjeżdżają, a my zostajemy*, 2024, <https://forumakademickie.pl/szkoly-wyzsze/pociagi-odjezdzaja-a-my-zostajemy/> (dostęp: 23 I 2025).

² Dalej „PKA” lub „Komisja”.

³ Misja Polskiej Komisji Akredytacyjnej, <https://pka.edu.pl/o-pka/misja-pka/> (dostęp: 23 I 2025).

⁴ Zob. I. Bernatek-Zagula, *Prawne umocowanie Polskiej Komisji Akredytacyjnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4(16), s. 221–241; P. Ruczkowski, *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” 2014, nr 7–8, s. 92–105; M. Kwiecień-Miland, *Polska Komisja Akredytacyjna w latach 2002–2018. Studium z zakresu statusu prawnego*, Warszawa 2020; M. Kruszyńska-Kośmicka, *Kilka uwag w sprawie prawnych możliwości weryfikacji uchwał Polskiej Komisji Akredytacyjnej wydawanych*

ale niewiele opracowań tego rodzaju miało na uwadze zmianę stanu prawnego, która zaistniała po wejściu w życie Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁵.

Postulatów doktryny i zmian wynikających z nowego brzmienia przepisów zdaje się nie dostrzegać także judykatura, czego przykładem może być postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z maja 2023 r.⁶, w którym to pierwszy raz pod rządami ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce sąd ten wypowiedział się co do charakteru uchwały prezydium PKA w przedmiocie negatywnej oceny programowej. NSA odrzucił skargę uczelni na negatywną ocenę jakości kształcenia na prowadzonym przez nią kierunku, argumentując, że tego typu rozstrzygnięcia nie mieszczą się w zakresie kontroli prowadzonej przez sądy administracyjne. Innymi słowy: nie można ich uznać za akt lub czynność z zakresu administracji publicznej stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie prawnych uwarunkowań działalności instytucji oceniającej jakość prowadzenia studiów na polskich uczelniach. W ramach analizy zostaną uwzględnione dotychczas poczynione przez doktrynę ustalenia oraz zweryfikowana ich aktualność. W pierwszej kolejności pokrótce przedstawiona będzie ewolucja przepisów, które doprowadziły do dzisiejszego kształtu PKA. Następnie dokonana zostanie analiza wybranych problemów związanych z funkcjonowaniem Komisji, do których należą: charakter postępowania w przedmiocie oceny programowej oraz jego podstawy prawne, status prawny uchwały prezydium PKA w przedmiocie oceny jakości kształcenia na kierunku studiów i możliwość sądowej kontroli tego rozstrzygnięcia. Na końcu zaprezentowane zostaną wnioski i postulaty *de lege ferenda*.

w związku z kontrolą jakości kształcenia, w: *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej, P. Kledzika, J. Sługockiego, Warszawa 2020, s. 686–694.

⁵ Dz.U. 2023, poz. 742 ze zm., dalej „p.s.w.n.”.

⁶ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 9 V 2023 r., sygn. akt III OSK 510/23, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AE41EC6CE5> (dostęp: 23 I 2025).

⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 935 ze zm., dalej „p.p.s.a.”.

1. Ewolucja regulacji prawnej dotyczącej Polskiej Komisji Akredytacyjnej

Polska Komisja Akredytacyjna utworzona została na mocy Ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸ jako Państwowa Komisja Akredytacyjna. Powołanie tej instytucji związane było z polskimi aspiracjami dotyczącymi szeroko pojętej integracji europejskiej po zmianach ustrojowych z 1989 r., a co za tym idzie – z dostosowaniem systemu studiów do wymagań międzynarodowych, które zebrane zostały w tzw. Deklaracji Bolońskiej, podpisanej 19 czerwca 1999 r. przez rządy 29 państw, w tym Polski⁹.

Istotny z punktu widzenia dalszych rozważań jest zaproponowany przez ustawodawcę model funkcjonowania, wedle którego Państwowa Komisja Akredytacyjna powoływana była przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego spośród kandydatów zgłaszanych przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, senaty uczelni, stowarzyszenia naukowe, zawodowe, twórcze oraz organizacje pracodawców¹⁰. Oceny i wnioski Komisji miały mieć charakter opinii, na podstawie których minister wydawał decyzje co do przyznania uczelni uprawnień do prowadzenia studiów, ich zawieszenia lub cofnięcia¹¹. Te z kolei miały postać uchwał prezydium, od których przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy¹². Szczegółową organizację, tryb działania i przeprowadzania ocen określał z kolei statut uchwalany przez Komisję na posiedzeniu plenarnym¹³.

Można więc stwierdzić, że PKA w swoim pierwotnym zamyśle miała charakter ściśle specjalistycznej instytucji opiniodawczej, której rozstrzygnięcia nie rzutowały bezpośrednio na prawa i obowiązki ocenianych

⁸ Dz.U. 2001 Nr 85, poz. 924 ze zm.

⁹ Wskazać w tym miejscu należy, że Deklaracja Bolońska stanowi element tzw. Procesu Bolońskiego, który nadal oddziałuje na systemy szkolnictwa wyższego państw sygnatariuszy i doprowadził do utworzenia Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (European Higher Education Area, EHEA), skupiającego obecnie 48 krajów.

¹⁰ Por. art. 39 Ustawy z dnia 12 IX 1990 r. o szkolnictwie wyższym w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 20 VII 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001 Nr 85, poz. 924).

¹¹ Ibidem, art. 38.

¹² Ibidem, art. 42 ust. 1–2.

¹³ Ibidem, art. 42 ust. 4.

podmiotów, ale stanowiły istotny element procedury administracyjnej. Wyrażone w formie uchwał opinie miały charakter środków dowodowych (dokumentów urzędowych) w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez ministra, a kończącym się odpowiednią decyzją. Należy przy tym podkreślić, że kwestie proceduralne związane z powoływaniem recenzentów i trybem dokonywania ocen miały znaleźć się w statucie będącym aktem wewnętrznym, który ustanawiała Komisja, co nie jest standardowym rozwiązaniem w przypadku typowo pomocniczej instytucji. Taki kształt regulacji odnoszącej się do modelu funkcjonowania PKA, z niewielkimi jedynie zmianami¹⁴, przeniesiony został następnie do Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁵.

Większe modyfikacje wprowadzone zostały Ustawą z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw¹⁶. Pierwszą z nich była zmiana nazwy na Polską Komisję Akredytacyjną, co miało odzwierciedlać jej większy poziom niezależności względem administracji publicznej. Ustawodawca zdefiniował Komisję jako „instytucję działającą niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia”¹⁷. W literaturze¹⁸ wskazano wówczas, że określenie PKA jako „instytucji”, a nie jako „organ”, skutecznie przesądza o wyłączeniu co do zasady procedur przez nią stosowanych spod reguł i zasad kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹. Wyjątkiem wobec tej reguły był przepis wskazujący na

¹⁴ Do zmian tych należało: wprowadzenie możliwości zwracania się przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego do PKA z wnioskiem o przeprowadzenie oceny kształcenia we wskazanej uczelni lub w jej jednostce organizacyjnej oraz przedstawienie wniosków płynących z tej oceny; zwiększenie liczebności członków Komisji oraz kręgu podmiotów mogących zgłaszać kandydatów ministrowi; powołanie Biura PKA w celu obsługi administracyjno-finansowej działań Komisji.

¹⁵ Dz.U. 2005 Nr 164, poz. 1365.

¹⁶ Dz.U. 2011 Nr 84, poz. 455; nowelizacja ta wprowadzała tzw. Krajowe Ramy Kwalifikacji, do których dostosowane miało być prowadzenie procesu kształcenia na studiach, poprzez określanie tzw. efektów kształcenia, na które składały się wiedza, umiejętności i kompetencje społeczne.

¹⁷ Art. 48a ust. 1 Ustawy z dnia 27 VII 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 13 VIII 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 Nr 84, poz. 455).

¹⁸ Por. P. Orzeszko, *Art. 48(a), w: Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, pod red. W. Santer, M. Wierzbowskiego, LEX/el. 2013.

¹⁹ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572), dalej „k.p.a.”.

możliwość wyłączenia członka Komisji lub eksperta na podstawie art. 24 k.p.a.²⁰ W wyniku tej nowelizacji nastąpił podział oceny jakości kształcenia na programową oraz instytucjonalną²¹, wprowadzono także skalę ocen²². Z kolei w stosunku do członków przewidziano dodatkowe wymagania i ograniczenia włączenia członkostwa w PKA z innymi gremiami oraz funkcjami uczelnianymi²³.

Zmiany wprowadzone ustawą z 2011 r. niewątpliwie miały na celu ugruntowanie pozycji PKA i rozszerzenie jej kompetencji. Ustawodawca zwiększył niezależność tej instytucji, zobowiązując ją jednocześnie do publikowania uchwał prezydium w Biuletynie Informacji Publicznej²⁴. W tym miejscu zaznaczyć należy, że rozstrzygnięcia Komisji po raz pierwszy mogły wywierać wpływ na sferę praw uczelni, ponieważ w przypadku przyznania oceny wyróżniającej (najwyższej) uzyskiwała ona dodatkowe środki finansowe w ramach tzw. dotacji na dofinansowanie zadań projakościowych²⁵.

Kolejne istotne zmiany były efektem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r.²⁶ Sprawa dotyczyła przepisów regulujących sposób rozpatrywania przez PKA odwołań od uchwał podejmowanych przez jej prezydium. W skardze konstytucyjnej podniesiono, że sposób procedowania przed PKA narusza prawo strony do wniesienia skutecznego środka odwoławczego, ponieważ przepisy regulujące te kwestie nie mają rangi przepisów ustawowych, a ponadto nie ma możliwości zastosowania przepisów k.p.a. i płynących z nich gwarancji dla strony postępowania. Po rozpoznaniu sprawy TK uznał, że ówczesnie obowiązujący art. 52 ust. 3 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym jest niezgodny z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁷. Wynikiem tego orzeczenia była potrzeba nowelizacji ustawy –w Komisji utworzono zespół odwoławczy, zaznaczając, że nie jest możliwe łączenie

²⁰ Art. 48a ust. 6 Ustawy z dnia 27 VII 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 13 VIII 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw.

²¹ Ibidem, art. 48a ust. 3–4.

²² Ibidem, art. 49 ust. 6.

²³ Ibidem, art. 48 ust. 2–7.

²⁴ Ibidem, art. 53a.

²⁵ Ibidem, art. 94b ust. 1 pkt 2 oraz art. 96a.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 25 VII 2013 r., sygn. akt SK 61/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 84 (Dz.U. 2013, poz. 1005).

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

członkostwa w nim z członkostwem w pozostałych zespołach. Odtąd minister nie był związany opiniami wydawanymi przez PKA w zakresie, w jakim wcześniej musiał niejako automatycznie wydawać decyzje o zawieszeniu lub cofaniu uprawnień do prowadzenia negatywnie ocenionych kierunków studiów. Warto w tym miejscu wskazać, że na etapie procesu legislacyjnego negatywne stanowisko do tego rodzaju zmian zgłoszone zostało przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, która wnioskowała o zmianę zasad działania PKA poprzez doprecyzowanie w przepisach ustawy procedury odwoławczej od opinii Komisji, a ponadto o możliwość bezpośredniej sądowej kontroli rozstrzygnięć PKA, ilekroć kształtują one sytuację innych podmiotów²⁸. Oprócz wyżej wymienionych zmian ponownie zwiększono liczebność członków Komisji oraz wprowadzono obowiązek badania zgodności statutu PKA z prawem, do czego zobowiązany był minister²⁹.

Zauważyć wobec tego należy, że inicjatywa legislacyjna wywołana orzeczeniem TK miała na celu zapewnienie większej kontroli nad działalnością PKA oraz zwiększenie gwarancji procesowych uczelni poddawanych ocenom. Podkreślić jednak trzeba, że zmiany te nie były tak daleko idące, aby móc mówić o rewolucji w sposobie funkcjonowania tej instytucji, a tym bardziej o nowym postępowaniu dotyczącym ewaluacji studiów.

Biorąc pod uwagę procedury w zakresie dokonywania oceny jakości kształcenia, wskazać należy jeszcze na nowelizację z 2016 r.³⁰, która miała na celu szeroko rozumianą deregulację szkolnictwa wyższego. W wyniku jej przyjęcia w przepisach o PKA zawężono zakres elementów branych pod uwagę przy dokonywaniu oceny jakości kształcenia³¹ i zrezygnowano z prowadzenia oceny instytucjonalnej.

Ostatnim etapem ewolucji regulacji dotyczącej PKA jest aktualnie obowiązujący stan prawny, a więc przepisy Ustawy z dnia 20 lipca

²⁸ Por. Druk sejmowy nr 2085 z 17 I 2014 r., Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw.

²⁹ Por. art. 53 ust. 1a Ustawy z dnia 27 VII 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. 2017, poz. 2183) w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 11 VII 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 1198).

³⁰ Ustawa z dnia 23 VI 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1311).

³¹ Art. 48a ust. 3 Ustawy z dnia 27 VII 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2017, poz. 2183) w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 23 VI 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw.

2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³². Instytucji tej poświęcony został cały rozdział 1 działu VI, który przewiduje dwie formy prowadzenia ewaluacji kształcenia na studiach – ocenę programową oraz ocenę kompleksową³³. Nie zmienia to jednak faktu, że na mocy art. 256 ust. 1 pkt 3 p.s.w.n. szczegółowe kryteria i sposób dokonywania oceny programowej nadal określane są przez statut PKA, który uchwalany jest przez Komisję na posiedzeniu plenarnym, a jego zgodność z prawem weryfikowana jest następnie przez właściwego ministra. Oceny wyrażane są przez Prezydium PKA w formie uchwał, które następnie (wraz z raportami zespołów oceniających, stanowiskami uczelni i uzasadnieniem) udostępniane są w Biuletynie Informacji Publicznej. Na mocy art. 245 ust. 4 p.s.w.n. strona niezadowolona z uchwały w sprawie oceny programowej może zwrócić się, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, który rozpatrzony zostanie przez specjalny zespół odwoławczy. Ocena programowa może być przeprowadzona z inicjatywy PKA lub na wniosek ministra.

Wprowadzono też jednak istotne zmiany. Przede wszystkim zrezygnowano ze skali ocen na rzecz wyrażania pozytywnej albo negatywnej opinii o jakości kształcenia na kierunku studiów, przy czym pozytywna ocena wydawana jest na okres do 6 lat³⁴. Najdalej idącą zmianą jest regulacja zawarta w art. 246 p.s.w.n., która w przypadku konkretnej grupy uczelni przewiduje, że wydanie negatywnej oceny jakości kształcenia z mocy prawa powodować ma zaprzestanie prowadzenia studiów na tym kierunku z końcem semestru, w którym uchwała stała się ostateczna.

Biorąc pod uwagę ewolucję regulacji dotyczącej PKA, która przedstawiona została w zarysie prezentującym najważniejsze zmiany wpływające na status prawny tej instytucji i charakter podejmowanych przez nią rozstrzygnięć, stwierdzić należy, że ustawodawca, mimo wielu prób, nadal w wyczerpujący sposób nie odniósł się do praktycznych problemów związanych z jej działalnością, a dotyczących postępowania przed Komisją czy charakteru rozstrzygnięć przez nią podejmowanych. Problem charakteru instytucji, który zdiagnozował TK w swoim orzeczeniu, pozostaje nadal aktualny. PKA nie można uznać za w pełni niezależną, ekspercką instytucję ani za przykład typowego organu administracji publicznej – agencji rządowej, która realizuje w imieniu państwa zadania związane z zapewnianiem jakości kształcenia na studiach w polskich

³² Dz.U. 2024, poz. 1571 ze zm., dalej „p.s.w.n.”.

³³ Art. 241 p.s.w.n.

³⁴ Ibidem, art. 242 ust. 3–5.

uczelniach. Rodzimy system ewaluacji jakości kształcenia, mimo wielu zmian wprowadzanych kolejnymi regulacjami, nadal stoi na rozdrożu: pomiędzy systemem anglosaskim, w którym ocena jakości przeprowadzana jest przez prywatne podmioty zrzeszające ekspertów i czyniące to odpłatnie, a systemem kontynentalnym, w którym zadania te powierzone są wyspecjalizowanej agencji będącej częścią administracji państwowej³⁵. Dlatego też w kolejnej części niniejszego opracowania analizie poddane zostaną najważniejsze problemy prawne, które na przestrzeni ponad 20 lat funkcjonowania PKA cały czas budzą wiele wątpliwości.

2. Wybrane problemy związane z działalnością PKA na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Niejasności dotyczące PKA można w zasadzie podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich dotyczy kwestii proceduralnych, które w związku z uregulowaniem ich w znacznym zakresie w akcie prawa wewnętrznego wymykają się klasycznej procedurze administracyjnej. Do grupy tej należeć też będzie omówiony na końcu tej części artykułu zakres sądowej kontroli rozstrzygnięć Komisji. Ten jednak powiązany jest również z drugą grupą zagadnień, które określić można mianem materialno-prawnych. Głównym z nich jest status prawny uchwał prezydium PKA.

2.1. Postępowanie w przedmiocie oceny programowej

Pierwszym z zagadnień, do których należy się odnieść, jest charakter postępowania w przedmiocie oceny programowej. Biorąc pod uwagę, że p.s.w.n. w art. 241 czyni podejście do takowej oceny obowiązkiem szkoły wyższej, a za utrudnianie lub uniemożliwienie jej przeprowadzenia grozi wyrażenie negatywnej oceny³⁶, należy stwierdzić, że procedura, polegająca na przygotowywaniu odpowiednich dokumentów, a także na przyjęciu wizytacji w uczelni ma charakter niewątpliwie publiczno-prawny. Jako taka powinna ona gwarantować spełnianie określonych

³⁵ Szerzej na temat sposobu ukształtowania systemów zapewniania jakości studiów zob. E. Chmielecka, *Systemy zapewnienia jakości kształcenia w świecie – kierunek zmian, w: Jakość kształcenia w perspektywie wejścia Polski do Unii Europejskiej. Materiały konferencyjne*, pod red. T. Kruszewskiego, Płock 2000, s. 155 i n.

³⁶ Por. art. 242 ust. 6 p.s.w.n.

standardów dla stron biorących udział w postępowaniu, a ponadto podlegać kontroli jej przestrzegania, jak ma to miejsce w przypadku instancyjnej kontroli rozstrzygnięć prowadzonych na podstawie np. k.p.a. Uzasadnienie dla takiego unormowania tej kwestii można znaleźć w potrzebie ochrony interesów społeczeństwa dotyczących odpowiedniej realizacji powierzonych uczelniom (również niepublicznym) zadań publicznych, w tym przypadku polegających na prowadzeniu studiów, na co uczelnie otrzymują stosowane środki z budżetu państwa.

W obecnym stanie prawnym jest jednak tak, że szczegółowe czynności i standardy jakości kształcenia podlegające ocenie nie znajdują się w powszechnie obowiązującym akcie prawa, ale w statucie PKA, stanowiącym niewątpliwie akt prawa wewnętrznego³⁷. Istotą stanowienia tego rodzaju aktów jest ich adresowanie do podmiotów znajdujących się wewnątrz określonej struktury. Trudna do obrony jest teza, zgodnie z którą szkoła wyższa, będąca autonomicznym bytem prawnym – zakładem administracyjnym, znajduje się wewnątrz struktur tworzonych przez PKA i jako taka podlega procedurom określonym w jej statucie. Sytuacja jest wręcz przeciwna: uczelnia jako byt posiadający osobowość prawną jest niezależna w swoich działaniach i podlega jedynie ograniczonej kontroli sprawowanej przez właściwego ministra na podstawie przepisów działu XIII p.s.w.n.

Wskazać przy tym należy, że postępowanie w przedmiocie wyrażenia oceny jest – co do zasady – skomplikowanym i wieloetapowym procesem dowodzenia, w oparciu o który następnie podejmowane są uchwały prezydium PKA wyrażające pozytywną lub negatywną ocenę jakości kształcenia na danym kierunku studiów. Odpowiednikiem tego rodzaju środka dowodowego jest wskazany w art. 84 § 1 k.p.a. dowód z opinii biegłego.

Biorąc ponadto pod uwagę fakt, że prowadzeniem kształcenia na studiach wyższych zajmuje się wiele podmiotów – zarówno publicznych, jak i niepublicznych – istotnym problemem jest zapewnienie im możliwości pełnego uczestnictwa w procesie oceny, na każdym z etapów jej dokonywania, a także weryfikacji poczynionych przez PKA ustaleń. Kwestie te zależne są jednak od samej Komisji, która będąc odpowiedzialna za uchwalany przez siebie statut, ustala sytuację prawną ocenianych podmiotów.

³⁷ Szerzej o aktach prawa wewnętrznego zob. P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013.

Powyższe pozwala stwierdzić, że w zakresie procedury oceny możliwe byłoby posłużenie się w pełni lub odpowiednio przepisami k.p.a. Takie rozwiązanie byłoby zdecydowanie korzystniejsze dla ocenianych uczelni, a ponadto wykluczyłoby wątpliwości dotyczące uregulowania procedury ocen dokonywanych przez PKA w akcie o charakterze wewnętrznym, co było już podnoszone w literaturze. Wskazywano w tym zakresie przede wszystkim na fakt, że sytuacja prawna uczelni determinowana przez kryteria i procedury ustanowione w akcie wewnętrznym instytucji mającej swoje uprawnienia kontrolne budzić może istotne wątpliwości z punktu widzenia zasady legalizmu i zasady demokratycznego państwa prawnego³⁸.

Doprowadza to do wniosku, że regulacje odnoszące się do procesu ewaluacji jakości kształcenia na studiach ujęte powinny zostać w akcie prawa powszechnie obowiązującego. Rozwiązań przedmiotowego problemu jest co najmniej kilka. Z jednej strony, można odpowiednio stosować przepisy k.p.a., o czym wyżej wspomniano. Z drugiej strony, propozycją mogłoby być utworzenie odrębnej regulacji procesowej na poziomie ustawowym, która określiłaby sposób postępowania w sprawach dotyczących ewaluacji. Poziom jej ogólności dostosowany byłby do charakteru postępowań ewaluacyjnych przewidzianych w p.s.w.n.³⁹ Uwzględnienie specyfiki poszczególnych procesów ewaluacyjnych przejawiałoby się z kolei w kompetencji ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki do wydawania rozporządzeń ustalających kryteria przeprowadzania poszczególnych ocen⁴⁰.

2.2. Uchwały prezydium PKA

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym uchwały prezydium PKA w przedmiocie wyrażenia negatywnej oceny programowej wywoływać mogą jeden z dwóch skutków, w zależności od statusu podmiotu,

³⁸ Zob. P. Ruczkowski, *Status prawny...*, s. 92 i n.; P. Chmielnicki, *Postępowanie akredytacyjne w szkolnictwie wyższym*, w: *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój, prawo, organizacja*, pod red. S. Waltosia, A. Rozmusa, Warszawa 2016, s. 700; A. Bednarczyk-Płachta, *Art. 53, w: Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, P. Steca, LEX/el. 2017.

³⁹ Regulacje te miałyby zastosowanie do ewaluacji jakości kształcenia, szkół doktorskich i ewaluacji jakości działalności naukowej.

⁴⁰ Tak ma to miejsce w przypadku oceny programowej i oceny kompleksowej na podstawie art. 248 p.s.w.n.

który był oceniany. Inne skutki uchwała taka wywoła w stosunku do uczelni, która musiała uzyskać pozwolenie na utworzenie kierunku studiów⁴¹, i inne w stosunku do tej, która na mocy art. 53 ust. 7–9 p.s.w.n.⁴² nie potrzebowała takiego pozwolenia.

W przypadku szkoły wyższej z pierwszej wymienionej kategorii negatywna ocena wyrażona przez PKA otwiera możliwość wszczęcia przez właściwego ministra postępowania w sprawie cofnięcia pozwolenia na utworzenie studiów (art. 56 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n.), przy czym nie jest on tą uchwałą zobowiązany do podjęcia działania. Z kolei w przypadku uczelni, która mogła na podstawie wyżej wskazanych przepisów sama utworzyć kierunek studiów, negatywna ocena jakości kształcenia powoduje obowiązek zaprzestania 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 (art. 246 p.s.w.n.). W tym przypadku obowiązek ten nie jest w żaden sposób związany z wydaniem przez właściwego ministra jakiegokolwiek decyzji lub innego aktu o charakterze wykonawczym, lecz wynika bezpośrednio z przepisów ustawy.

Swoista dychotomia skutków aktu tego samego rodzaju w tym samym przedmiocie nie może dać się pogodzić z celami wyznaczonymi przez ustawodawcę całemu systemowi szkolnictwa wyższego i nauki, które wskazane zostały w preambule p.s.w.n. Jednoznacznie negatywnie ocenić więc należy wyżej zaprezentowane rozwiązanie w sposób wyraźny pogarszające sytuację prawną uczelni, które prezentują wyższą jakość prowadzonych badań i poddały się ewaluacji działalności naukowej. Rozróżnianie skutków prawnych tej samej kategorii aktów administracyjnych, będących wynikiem jednakowej procedury, nie da się ponadto pogodzić z zasadą równości wobec prawa.

⁴¹ Pozwolenie na utworzenie kierunku studiów wymagane jest w przypadku, gdy przypisany on jest do dyscypliny, w której uczelnia posiada kategorię B lub C albo nie posiada kategorii naukowej – z tym że w dwóch ostatnich przypadkach nie można, co do zasady, uzyskać pozwolenia na utworzenie studiów przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela.

⁴² Co do zasady, zgodnie ze wskazanymi przepisami pozwolenia na utworzenie studiów nie wymaga się w przypadku, gdy kierunek ten jest przyporządkowany do dyscypliny, w której uczelnia posiada kategorie naukowe A+, A albo B+, jak też zawiera się w dziedzinie, w której PKA, wydając pozytywną ocenę kompleksową, wskazała jako tę, w której jakość kształcenia jest szczególnie wysoka (z wyłączeniem studiów przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela). Przypadki, w których uczelnia może uzyskać pozwolenie albo prowadzić takie studia bez pozwolenia, określają ust. 5a–5d.

Wskazanie w treści art. 246 p.s.w.n., że uczelnia zaprzestaje prowadzenia kierunku, implikuje, iż dzieje się to z mocy samego prawa. Sprowadza się to do wniosku, że w stosunku do uczelni, o których mowa w art. 53 ust. 7–9 p.s.w.n., PKA posiada władztwo administracyjne, a uchwała w przedmiocie negatywnej oceny jakości kształcenia na prowadzonym przez taką uczelnię kierunku studiów aktualizuje jej prawa i obowiązki. Należy przy tym zaznaczyć, że jest to istotna zmiana przepisów w stosunku do wcześniejszych regulacji i uznać należy ją za celowe działanie ustawodawcy.

Zgodzić należy się wobec powyższego z rozważaniami zaprezentowanymi przez H. Izdebskiego⁴³, w myśl których rozstrzygnięcie w przedmiocie oceny stanowi albo decyzję administracyjną, zgodnie z przyjmowanym w doktrynie prawa administracyjnego domniemaniem w takich przypadkach formy decyzji administracyjnej⁴⁴, albo inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący obowiązków lub uprawnień wynikających z przepisów prawa, w myśl art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Biorąc jednak pod uwagę aktualny stan prawny, uchwały prezydium PKA uznać należy za inny akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Dla udowodnienia powyższego przydatne będą kryteria, które wskazane zostały przez NSA w uchwale z 3 września 2013 r., I OPS 2/13⁴⁵.

Pierwsze dwa z nich: posiadanie przez dany akt władczego charakteru mimo braku posiadania statusu postanowienia lub decyzji oraz podjęcie go w indywidualnej sprawie nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Komisja w świetle przepisów p.s.w.n. w sposób jednostronny i niezależny, opierając się na przyjętych kryteriach, zebranych materiałach oraz wiedzy eksperckiej, ocenia poziom jakości kształcenia w przypadku konkretnego programu studiów oznaczonej uczelni. Drugie kryterium mówi o odnośzeniu się do uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co w ocenie NSA oznacza, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez

⁴³ Por. H. Izdebski, *Art. 242*, w: H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. 3, LEX/el. 2023.

⁴⁴ Zgodnie z którym za decyzję uznawać należy władcze, jednostronne rozstrzygnięcie kształtujące sytuację prawną jednostki przez przyznanie lub odmowę przyznania jej uprawnień, nałożenie obowiązków bądź stwierdzenie utraty uprawnień – por. wyrok NSA z 9 XI 2001 r., sygn. akt IV 1288/01, LEX nr 684961.

⁴⁵ ONSAiWSA 2014, nr 1, poz. 2.

podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność⁴⁶ – takim właśnie uprawnieniem, wynikającym z przepisów prawa, jest możliwość prowadzenia przez uczelnię studiów na danym kierunku. Ostatnim z kryteriów przytoczonych przez NSA jest publicznoprawny charakter aktu. Sąd podkreśla przy tym, że jeżeli chodzi o zakres podmiotowy, akty tego rodzaju mogą pochodzić od różnych podmiotów prowadzących „działalność administracji publicznej”, a więc od organów administracji w ujęciu funkcjonalnym. Z kolei w aspekcie przedmiotowym muszą zawierać element władztwa administracyjnego, tj. takiego działania, w którym o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie organ wykonujący administrację publiczną, a adresat związany jest tym jednostronnym działaniem. Oba te aspekty realizują się w wydawaniu przez prezydium PKA uchwał, gdyż dbałość o jakość kształcenia prowadzonych studiów należy do zadań administracji publicznej i Komisja, jako organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym, decyduje jednostronnie o uprawnieniach uczelni, chociażby odnoszących się do przeprowadzenia kolejnej oceny, nie wspominając już o wymienionym wyżej, bezpośrednim skutku negatywnej oceny dla określonych w ustawie uczelni.

2.3. Sądowa kontrola rozstrzygnięć PKA

Ostatnim zagadnieniem, na które należy w niniejszym opracowaniu zwrócić uwagę, jest możliwość sądowej kontroli uchwał prezydium PKA. Sprawa ta budziła wątpliwości także pod rządami wcześniej obowiązujących ustaw⁴⁷. Orzecznictwo sądów administracyjnych stało na stanowisku, że rozstrzygnięcia te nie podlegają sądowej kontroli⁴⁸. W obliczu konstrukcji prawnej łączącej negatywną ocenę najpierw z obowiązkiem wszczęcia przez właściwego ministra postępowania w przedmiocie cofnięcia pozwolenia, a następnie jedynie możliwości zainicjowania przez niego takiego postępowania, brak było argumentów dla forsowania odmiennego poglądu.

⁴⁶ Por. T. Woś, *Art. 3*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, wyd. 6, LEX/el. 2016.

⁴⁷ Por. wyrok TK powoływany w przypisie 26.

⁴⁸ Zob. wyrok NSA z 7 II 2007 r., sygn. akt I OSK 1177/06, LEX nr 362469; postanowienie NSA z 10 X 2008 r., sygn. akt I OSK 1040/08, LEX nr 513997 i postanowienie NSA z 26 IX 2007, sygn. akt I OSK 1342/07, LEX nr 1016022.

Kwestia zaskarżenia rozstrzygnięć Komisji powróciła jednak pod rządami p.s.w.n., która – jak wykazano wyżej – znacząco zmieniła status prawny PKA, nadając tej instytucji władztwo administracyjne poprzez powiązanie z wydaniem negatywnej oceny programowej konkretnych skutków, wynikających wprost z przepisów ustawy.

NSA w postanowieniu z 9 maja 2023 r.⁴⁹, po raz pierwszy badając dopuszczalność skargi na uchwałę prezydium PKA w przedmiocie negatywnej oceny programowej, wydanej na podstawie przepisów p.s.w.n., stwierdził, że w przypadku podlegającym kontroli sądu nie mamy do czynienia z uczelnią wskazaną w art. 53 ust. 7–9 p.s.w.n., tj. posiadającą kategorię naukową A+, A albo B+. Wobec powyższego wydanie uchwały o negatywnej ocenie dla prowadzonego kierunku studiów otwiera jedynie możliwość wszczęcia przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego postępowania w przedmiocie cofnięcia pozwolenia na utworzenie tego kierunku studiów. W tak zarysowanym zakresie uchwała prezydium PKA o negatywnej ocenie programowej ma, zgodnie z art. 258 ust. 1 pkt 2 p.s.w.n., jedynie charakter opinii, która będzie poddana ocenie w trakcie postępowania administracyjnego prowadzonego przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki. Postępowanie toczące się w takim zakresie przez PKA nie ma charakteru postępowania administracyjnego, a uchwała o negatywnej ocenie kierunku studiów jako nie wywołująca bezpośrednich skutków prawnych dla uczelni nie może być uznana za decyzję lub akt podlegający, na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., kontroli sądowoadministracyjnej.

Zdaje się zatem, że NSA dostrzegł dychotomię konsekwencji, jakie wywołuje uchwała prezydium PKA, twierdząc przy tym, że w przypadku, gdy nie wywołuje bezpośrednio skutków prawnych, nadal nie może stać się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego.

Nie da się jednak nie zauważyć, że kontrola sądowa będąca efektem zaskarżenia decyzji właściwego ministra będzie w tym przypadku iluzoryczna. Jedynymi bowiem (choćby wysoce szczegółowymi i skomplikowanymi) dowodami w sprawie będą materiały pozyskane w trakcie oceny, a proces wnioskowania i spełnienie szczegółowych kryteriów oraz standardów wskazanych w statucie PKA wykraczać będzie poza zakres kontroli sądu administracyjnego. Żadne bowiem przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie wskazują konkretnych elementów, jakie powinna zawierać uchwała czy poprzedzające ją postępowanie. To

⁴⁹ Sygn. akt III OSK 510/23, op. cit.

z kolei powoduje, że sąd administracyjny nie posiada wzorca kontroli legalności poczynionych przez Komisję ustaleń.

Powyższe przekłada się także na możliwość weryfikacji decyzji ministra – rola sądu ograniczy się w tym wypadku jedynie do sprawdzenia, czy decyzja posiada elementy wskazane w k.p.a. oraz czy jej uzasadnienie realizuje szereg zasad postępowania administracyjnego na czele z zasadą przekonywania. Nie będzie natomiast możliwe zbadanie poprawności przeprowadzonej przez Komisję procedury oceny, gdyż ta regulowana jej statutem znajdzie się poza kognicją sądu wynikającą z art. 3 p.p.s.a.

Kończąc rozważania dotyczące sądowej kontroli uchwał prezydium PKA, przeanalizować jeszcze należy możliwość ich zakwalifikowania jako „innego aktu lub czynności...”, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zgodnie z przyjętymi w judykaturze⁵⁰ i w doktrynie⁵¹ kryteriami za inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa uznać należy te, które spełniają jednocześnie następujące warunki: mają władczy i publicznoprawny charakter, podejmowane są w sprawach indywidualnych, istnieje ścisły związek między działaniem (lub zaniechaniem) określonego działania podmiotu administrującego a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z wydającym akt lub podejmującym daną czynność.

Władczy i publicznoprawny charakter uchwał przejawia się zarówno w obowiązku podchodzenia uczelni do ewaluacji ustalonej na mocy przepisów p.s.w.n., jak i poprzez jednostronne rozstrzygnięcie Komisji co do wyniku procesu akredytacji. Warto jednak w tym miejscu nadmienić, że uchwała nie jest klasycznym aktem władzy, ale aktem wiedzy, który potwierdzić ma jedynie ustalony w toku postępowania stan faktyczny⁵². Każda ze spraw zakończonych uchwałą prezydium ma swój indywidualny charakter – ocena dokonywana jest na konkretnym kierunku (poziomie, profilu i formie) prowadzonym przez wskazaną uczelnię. Występowanie obu tych przesłanek nie budzi wątpliwości.

⁵⁰ Zob. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 3 IX 2013 r., sygn. akt I OPS 2/13, ONSAiWSA 2014, nr 1, poz. 4.

⁵¹ A. Kabat, Art. 3, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, LEX/el. 2024.

⁵² A. Jakubowski, Art. 245, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, pod red. A. Jakubowskiego, Warszawa 2023, Legalis, nb 2.

Najtrudniejsza do wykazania będzie ostatnia z wymienionych przesłanek. Działaniem podmiotu administrującego jest w analizowanym przypadku bez wątpienia dokonywanie oceny, z kolei za uprawnienie wynikające z przepisu prawa uznać należy możliwość prowadzenia studiów na ocenianym kierunku. Uczelnie poddające się akredytacji nie są organizacyjnie powiązane z PKA. Należytego uzasadnienia wymagać będzie ścisły związek pomiędzy oceną jakości a możliwością prowadzenia studiów. W przypadku podmiotów, co do których negatywna ocena z mocy ustawy powoduje zaprzestanie prowadzenia studiów, sytuacja jest prosta – związek jest wyraźny i bezpośredni. Pytanie brzmi jednak, czy w przypadku uchwał wydanych dla podmiotów, które musiały uzyskać pozwolenie ministra, nie można wykazać ścisłego związku między negatywną oceną a możliwością prowadzenia studiów. Ścisły związek przejawiałby się w tym przypadku w naruszeniu interesu prawnego uczelni dotyczącego zasadności nadania jej uprawnień przez ministra⁵³, a także poddania się kolejnej ocenie w krótszym czasie⁵⁴. W tym miejscu należy wskazać, że prezydium PKA podejmuje uchwały nie tylko dotyczące oceny jakości kształcenia na danym kierunku (ocena programowa), lecz także zgodnie z art. 258 p.s.w.n. wyraża w ten sposób opinie dotyczące: wpisu uczelni niepublicznej do ewidencji, spełnienia warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu oraz związku studiów ze strategią uczelni i przeprowadzania oceny kompleksowej. Wszystkie z tych kwestii wpływają na sferę praw i obowiązków uczelni.

Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do następujących konkluzji. Ustawodawca powinien wprost określić charakter prawny Polskiej Komisji Akredytacyjnej w oparciu o znane nauce administracji pojęcia i kategorie podmiotów. Jeżeli jego wolą jest, aby ewaluacja jakości kształcenia stanowiła publicznoprawny obowiązek, który realizowany ma być przez państwową agencję, wyspecjalizowaną w tego rodzaju działalności i powoływaną przez organ centralny – Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, to konsekwentnie stwierdzić powinien w przepisach ustawy, że PKA jest organem administracji publicznej, któremu powierzone

⁵³ Por. art. 54 p.s.w.n.

⁵⁴ Por. art. 242 ust. 5 p.s.w.n.

zostały zadania z zakresu dbałości o jakość kształcenia studiów w Polsce. System ten powinien obejmować wszystkie rodzaje i przejawy działalności klasyfikowanej powyżej poziomu 5 Polskiej Ramy Kwalifikacji, dotyczyć więc powinien również studiów podyplomowych oraz kształcenia w szkołach doktorskich. Jeżeli natomiast intencją prawodawcy jest powierzenie kompetencji do oceny jakości kształcenia niezależnym instytucjom, to powinien on wprowadzić przepisy zobowiązujące uczelnie do poddawania się akredytacji, a jednocześnie utworzyć ramy prawne systemu weryfikacji jakości prowadzonej przez podmioty szkolnictwa wyższego działalności, w którym przewidziałby warunki dopuszczalności instytucji akredytujących do podejmowania czynności z tego zakresu w Polsce.

Naturalną konsekwencją uznania PKA za organ administracji publicznej byłoby przekazanie jej kompetencji w zakresie stwierdzania dopuszczalności prowadzenia studiów. W takim przypadku uchwały prezydium PKA pełniłyby funkcję decyzji administracyjnych, od których uczelniom przysługiwałoby odwołanie do ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego. Ten z kolei byłby wówczas organem drugiej instancji w myśl przepisów k.p.a., a od jego rozstrzygnięć przysługiwałaby skarga do sądu administracyjnego.

Odnośnie do kwestii regulacji procedury postępowania przed PKA najbardziej odpowiednim rozwiązaniem byłoby zakreślenie podstaw procedur ewaluacyjnych w p.s.w.n., a następnie nadanie ministrowi kompetencji do ustalenia, w drodze rozporządzenia, po uzgodnieniu z PKA, szczegółowego trybu postępowania, czynności i kryteriów podlegających ocenie w każdym z prowadzonych przez Komisję postępowań. Rozwiązanie to, z jednej strony usunęłoby wątpliwości co do charakteru obowiązujących przepisów, a z drugiej pozwoliłoby na zachowanie względnej elastyczności przyjętych procedur.

BIBLIOGRAFIA

- Bednarczyk-Płachta A., *Art. 53, w: Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, P. Steca, LEX/el. 2017.
- Bernatek-Zagula I., *Prawne umocowanie Polskiej Komisji Akredytacyjnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4(16), s. 221–241.
- Brudlak J., *Pociągi odjeżdżają, a my zostajemy*, Forum Akademickie, 2024, <https://forumakademickie.pl/szkoly-wyzsze/pociagi-odjezdza-a-my-zostajemy/> (dostęp: 23 I 2025).

- Chmielecka E., *Systemy zapewnienia jakości kształcenia w świecie – kierunek zmian, w: Jakość kształcenia w perspektywie wejścia Polski do Unii Europejskiej. Materiały konferencyjne*, pod red. T. Kruszewskiego, Płock 2000, s. 155–168.
- Chmielnicki P., *Postępowanie akredytacyjne w szkolnictwie wyższym*, w: *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój, prawo, organizacja*, pod red. S. Waltosia, A. Rozmusa, Warszawa 2016, s. 689–718.
- Izdebski H., Art. 242, w: H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. 3, LEX/el. 2023.
- Jakubowski A., Art. 245, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, pod red. A. Jakubowskiego, Legalis 2023.
- Kabat A., Art. 3, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, LEX/el. 2024.
- Kruszyńska-Kośmicka M., *Kilka uwag w sprawie prawnych możliwości weryfikacji uchwał Polskiej Komisji Akredytacyjnej wydawanych w związku z kontrolą jakości kształcenia*, w: *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej, P. Kledzika, J. Sługockiego, Warszawa 2020, s. 686–694.
- Kwiecień-Miland M., *Polska Komisja Akredytacyjna w latach 2002–2018. Studium z zakresu statusu prawnego*, Warszawa 2020.
- Orzeszko P., Art. 48(a), w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, pod red. W. Sankter, M. Wierzbowskiego, LEX/el. 2013.
- Ruczkowski P., *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013.
- Ruczkowski P., *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” 2014, nr 7–8, s. 92–105.
- Woś T., Art. 3, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, wyd. 6, LEX/el. 2016.