

JAN DYTKO*

WYŁĄCZENIE CZŁONKA POLSKIEJ KOMISJI AKREDYTACYJNEJ

1. Polska Komisja Akredytacyjna w strukturach europejskich organizacji akredytacyjnych

Polska Komisja Akredytacyjna jest agencją do spraw zapewniania jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym. Zarejestrowana jest w Europejskim Rejestrze Agencji Akredytacyjnych (EQAR), posiada również status pełnego członka Europejskiego Stowarzyszenia na rzecz Zapewnienia Jakości w Szkolnictwie Wyższym (ENQA). Jest to najważniejsze stowarzyszenie międzynarodowe, które skupia europejskie agencje akredytacyjne. Przynależy również do Europejskiego Konsorcjum ds. Akredytacji (ECA) oraz Międzynarodowej Sieci Agencji Zapewnienia Jakości w Szkolnictwie Wyższym (INQAAHE), a także jest członkiem Środkowowschodniej Europejskiej Sieci Agencji Zapewnienia Jakości w Szkolnictwie Wyższym (CEENQA)¹.

2. Pozycja prawna Polskiej Komisji Akredytacyjnej

Pozycję prawną Polskiej Komisji Akredytacyjnej wyznacza ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym². Ustrój Komisji

* Dr, Wyższa Międzynarodowa Szkoła Biznesu w Warszawie; e-mail: jandytko@wp.pl

¹ P. Orzeszko, [w:] W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 119.

² Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm. [dalej: u.p.s.w.].

normuje załącznik do jej uchwały nr 1/2015 z 23 lutego 2015 r. Statut Polskiej Komisji Akredytacyjnej³.

Jest to instytucja niezależna; przejawem tej niezależności jest niepodważalność jej opinii i wniosków. Mogą być one zmienione jedynie przez samą Komisję. Polska Komisja Akredytacyjna funkcjonuje bez podległości organizacyjnej, nie jest poddana także nadzorowi organów państwowych⁴. Co więcej, działalność Komisji nie jest objęta również kognicją sądów administracyjnych⁵. Uchwały Komisji nie są bowiem aktami lub czynnościami z zakresu administracji publicznej, podlegającymi sądowej kontroli w trybie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶. Przepis ten stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne akty lub czynności niż decyzje administracyjne i postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Tymczasem uchwały Komisji takich uprawnień lub obowiązków nie wprowadzają, nie mają także charakteru prawotwórczego. NSA w wyroku z 15 października 2015 r.⁷ stwierdził, że Polska Komisja Akredytacyjna nie jest uprawniona do tworzenia dodatkowych, powszechnie obowiązujących przepisów prawa, z których wynikałyby określone wymagania (np. warunkujące uwzględnienie wniosku szkoły wyższej o nadanie uprawnienia do utworzenia nowego kierunku studiów). Funkcją uchwał Komisji jest porządkowanie i ujednolicanie procesu oceny jakości systemu kształcenia⁸. Stanowią one także wskazówkę przy sporządzaniu bieżących sprawozdań z oceny działalności uczelni, ale również są wytycznymi dla ocen dokonywanych w przyszłości⁹.

Uchwały Polskiej Komisji Akredytacyjnej dotyczące oceny programowej i oceny instytucjonalnej wraz z uzasadnieniem oraz raporty zespołów oceniających, zamieszczane są na stronie internetowej Komisji w terminie

³ www.pka.edu.pl [dostęp: 1.07.2016 r.].

⁴ P. Orzeszko, [w:] W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), *Prawo*, s. 117.

⁵ Postanowienie NSA z 22 czerwca 2009 r. (I OSK 699/09), LEX nr 563295. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z 23 czerwca 2010 r. (I SA/Wa 526/10), Legalis nr 252934.

⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.

⁷ I OSK 994/10, Legalis nr 328492.

⁸ Wyrok NSA z 15 października 2010 r. (I OSK 994/10), LEX nr 745409.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 22 stycznia 2010 r. (I SA/Wa 1530/09), LEX nr 600030.

czternastu dni od dnia, w którym uchwała stała się prawomocna. Ponadto uchwały takie zamieszczane są również w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁰. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 lipca 2013 r.¹¹ podkreślił, że uchwały Polskiej Komisji Akredytacyjnej nie stanowią opinii biegłego w rozumieniu art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹². Nie są także stanowiskiem innego organu, zajmowanego w trybie art. 106 k.p.a. (zagadnienie współdziałania organów administracyjnych). Uchwała taka jest natomiast środkiem dowodowym – w postaci dokumentu urzędowego, o jakim mowa w art. 76 § 1 k.p.a. Przepis ten stanowi, że dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe – w ich zakresie działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Uchwała Komisji jest więc dokumentem urzędowym, który wyraża opinię lub ocenę w sprawie merytorycznego funkcjonowania szkoły wyżej, odnośnie do szeroko pojętych warunków kształcenia. Dokumentowi takiemu przysługuje szczególne domniemanie prawdziwości, względem tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone.

Polska Komisja Akredytacyjna w swoich działaniach kieruje się zasadą rzetelności, bezstronności i przejrzystości¹³. Dokonuje oceny jakości kształcenia na kierunkach studiów (ocena programowa), z uwzględnieniem: 1) efektów kształcenia odpowiadających Krajowym Ramom Kwalifikacji w zakresie obszarów kształcenia i kierunków studiów; 2) spełniania warunków niezbędnych do prowadzenia studiów określonych w przepisach wykonawczych; 3) funkcjonowania potwierdzeń efektów uczenia¹⁴. Komisja może dokonywać także oceny działalności podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni (ocena instytucjonalna), w czym mieści się także ocena jakości kształcenia na studiach trzeciego stopnia i studiach podyplomowych. Ocenę instytucjonalną przeprowadza się w jednostce, w której wcześniej dokonano oceny programowej, wobec większości prowadzonych przez tę jednostkę kierunków studiów¹⁵.

¹⁰ Art. 53a u.p.s.w.

¹¹ SK 61/12, Dz. U. z 2013 r. poz. 1005.

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2016 r. poz. 23.

¹³ Art. 48a ust. 2 u.p.s.w.

¹⁴ Art. 48a ust. 3 u.p.s.w.

¹⁵ Art. 48a ust. 4 u.p.s.w.

3. Ustrój Polskiej Komisji Akredytacyjnej i członkostwo

W doktrynie prawa przyjmuje się, że Polska Komisja Akredytacyjna ma charakter środowiskowy¹⁶. W jej skład wchodzi bowiem nie mniej niż osiemdziesięciu i nie więcej niż dziewięćdziesięciu członków powoływanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz przewodniczący Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, który jest członkiem Komisji z mocy prawa¹⁷. Członkowie Komisji są powoływani spośród kandydatów zgłoszonych przez Radę, Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencję Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, Krajową Reprezentację Doktorantów, senaty uczelni oraz ogólnokrajowe stowarzyszenia naukowe i organizacje pracodawców¹⁸. Kadencja Komisji trwa cztery lata i rozpoczyna się z dniem 1 stycznia danego roku kalendarzowego¹⁹.

Członkiem Komisji może być nauczyciel akademicki posiadający co najmniej stopień naukowy doktora, zatrudniony w uczelni jako podstawowym miejscu pracy²⁰. Rektor, na wniosek członka Komisji będącego nauczycielem akademickim, może zwolnić go całkowicie lub częściowo z obowiązku prowadzenia zajęć dydaktycznych²¹. Warunkami formalnymi członkostwa w Komisji są także: 1) korzystanie z pełni praw publicznych; 2) nieposzlakowana opinia i przestrzeganie zasad etyki naukowej; 3) brak skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe²².

Członkostwa w Polskiej Komisji Akredytacyjnej nie można łączyć z członkostwem w: 1) Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów; 2) Radzie Głównej Instytutów Badawczych; 3) Komitecie Ewaluacji Jednostek Naukowych²³. Członkiem Polskiej Komisji Akredytacyjnej nie może być również osoba będąca założycielem uczelni niepublicznej lub pełniąca funkcję: 1) rektora, prorektora lub kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni; 2) kanclerza uczelni; 3) dyrektora instytutu naukowego Polskiej Akademii Nauk; 4) dyrektora instytutu badawczego; 5) pre-

¹⁶ P. Orzeszko, [w:] W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), *Prawo*, s. 115.

¹⁷ Art. 48 ust. 2 u.p.s.w.

¹⁸ Art. 48 ust. 3 u.p.s.w.

¹⁹ Art. 48 ust. 13 u.p.s.w.

²⁰ Art. 48 ust. 6 u.p.s.w.

²¹ Art. 48 ust. 14 u.p.s.w.

²² Art. 46a ust. 3 w zw. z art. 48 ust. 10 u.p.s.w.

²³ Art. 46a ust. 1 w zw. z art. 48 ust. 10 u.p.s.w.

zesa lub wiceprezesa Polskiej Akademii Nauk; 6) prezesa lub wiceprezesa Polskiej Akademii Umiejętności; 7) dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju lub Narodowego Centrum Nauki²⁴.

Członkostwo w Komisji ustaje w przypadku śmierci członka, złożenia rezygnacji, niespełnienia choćby jednego z warunków uprawniających do członkostwa. Ponadto ustanie członkostwa następuje w przypadku nieuczestniczenia w pracach Komisji przez okres dłuższy niż sześć miesięcy²⁵. W tego typu przypadkach przewodniczący Komisji stwierdza wygaśnięcie mandatu członka Komisji²⁶. Szczególną przesłanką ustania członkostwa w Komisji jest odwołanie przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, na wniosek prezydium Komisji²⁷.

Polska Komisja Akredytacyjna działa na posiedzeniach plenarnych oraz przez swoje organy. Organami Komisji są: przewodniczący, sekretarz oraz prezydium. Przewodniczący Komisji zwołuje posiedzenia plenarne Komisji, przewodniczy jej obradom, reprezentuje ją na zewnątrz oraz podpisuje uchwały Komisji; sekretarz natomiast zapewnia sprawne funkcjonowanie Komisji i wykonywanie przez nią zadań²⁸. W skład prezydium wchodzi: przewodniczący Komisji, sekretarz, przewodniczący zespołów działających w ramach obszarów kształcenia określonych w przepisach wykonawczych dotyczących Krajowych Ram Kwalifikacji (w tym, gdy chodzi o opis efektów kształcenia z uwzględnieniem poziomów i profili kształcenia). Ponadto wchodzi przewodniczący Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej oraz dwaj przedstawiciele organizacji pracodawców²⁹. Będą to związki pracodawców, federacje i konfederacje związków w rozumieniu ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców³⁰.

Struktura Polskiej Komisji Akredytacyjnej obejmuje także zespoły odpowiadające określonym obszarom kształcenia oraz zespoły odwoławcze, działające w zakresie następujących dziedzin nauki i sztuki: 1) humanistycznych; 2) społecznych w zakresie nauk ekonomicznych; 3) społecznych w zakresie nauk prawnych; 4) nauk ścisłych; 5) przyrodniczych oraz

²⁴ Art. 46a ust. 2 w zw. z art. 48 ust. 10 u.p.s.w.

²⁵ Art. 46b ust. 1 w zw. z art. 48 ust. 11 u.p.s.w.

²⁶ Art. 48 ust. 11 u.p.s.w.

²⁷ Art. 48 ust. 12 u.p.s.w.

²⁸ Art. 51 ust. 2-3 u.p.s.w.

²⁹ Art. 50 ust. 1-3 u.p.s.w.

³⁰ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz. U. z 2015 r. poz. 2029.

rolniczych, leśnych i weterynaryjnych; 6) technicznych; 7) medycznych i nauk o zdrowiu oraz nauk o kulturze fizycznej; 8) sztuki³¹.

4. *Ratio legis* wyłączenia członka Polskiej Komisji Akredytacyjnej

Na podstawie art. 48a ust. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, do członków Polskiej Komisji Akredytacyjnej stosuje się odpowiednio przepis art. 24 k.p.a. Stanowi on, że pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie: 1) w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki; 2) swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia; 3) osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli; 4) w której był świadkiem lub biegłym albo był lub jest przedstawicielem jednej ze stron, albo w której przedstawicielem strony jest małżonek, krewny, powinowaty do drugiego stopnia, przysposobiony, opiekun oraz sprawujący kuratelę; 5) w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji; 6) z powodu której wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne; 7) w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej³². Powody wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu trwają także po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli³³.

Odpowiednie stosowanie przepisów prawa oznacza, że zakres przepisów odesłania będzie miał zastosowanie: wprost, odpowiednio (przepisy mają zastosowanie w zmodyfikowanej formule) bądź przepisy odesłania będą wyłączone spod zastosowania w danym układzie odniesienia, ze względu na specyfikę regulacji, do której się odnoszą. Każde odesłanie jednych przepisów do drugich (w aspekcie pojedynczym czy grupowym) stanowi w istocie kompilację norm prawnych, której rezultatem jest powstanie nowej normy prawnej. Jest to zabieg mający na celu unormowanie określonego zagadnienia, którego sam ustawodawca z jakichś przyczyn (najczęściej ze względu na zamiar skrócenia treści aktu normatywnego)

³¹ § 3 Statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej; www.pka.edu.pl [dostęp: 1.07.2016 r.].

³² Art. 24 § 1 k.p.a.

³³ Art. 24 § 2 k.p.a.

nie unormował wyczerpująco. Taki właśnie przypadek ma miejsce w sytuacji nieunormowania w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym okoliczności wyłączenia członków Polskiej Komisji Akredytacyjnej z prac Komisji i odesłanie w tym zakresie do przepisu art. 24 k.p.a.

Niniejsze opracowanie dotyka problematyki zakresu odpowiedniego stosowania cytowanego przepisu względem członka (członków) Komisji, jako gwarancji przestrzegania zasady bezstronności działania organów i instytucji o charakterze publicznym.

Istotą wyłączenia członka Polskiej Komisji Akredytacyjnej z jej prac jest nie tylko ewentualne udaremnienie faktycznego wpływu tego członka na wyniki ocen Komisji, ale także przeciwdziałanie choćby podejrzeniom, że ów członek mógłby kierować się w swoim postępowaniu względami osobistymi³⁴. Podejmowanie czynności w sytuacji bezstronności jest koniecznym warunkiem zaufania środowisk zewnętrznych wobec Komisji (w tym kontrolowanych uczelni), w przekonaniu, że wyniki jej ocen są legalne i prawidłowe. W tym aspekcie bezstronność ujawnia się również jako wartość niezbędna dla realizacji zasady sprawiedliwości i słuszności. Staje się przez to także gwarancją zapewniającą akceptowalność podejmowanych przez Komisję działań i ich rezultatów³⁵.

Wyłączenie członka Polskiej Komisji Akredytacyjnej na podstawie art. 24 k.p.a., obejmuje czynności podejmowane w ramach prac oceniających kierunki kształcenia w szkołach wyższych, ponadto prac oceniających działalność dydaktyczno-naukową jednostek organizacyjnych uczelni, a także kompleksowych ocen działalności uczelni jako zorganizowanych całości. Jak wspomniano we wcześniejszych fragmentach opracowania, działalność Komisji koncentruje się na dwóch rodzajach ocen: 1) programowej – odnoszącej się do jakości kształcenia; 2) instytucjonalnej – odnoszącej się do działalności podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni (w tym oceny jakości kształcenia na prowadzonych przez tę jednostkę studiach trzeciego stopnia i studiach podyplomowych)³⁶. W uczelniach nieposiadających podstawowej jednostki organizacyjnej prowadzącej

³⁴ Zob. Z. Janku, *Niektóre zagadnienia wyłączenia pracownika i organu według Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, nr 2, s. 119.

³⁵ Zob. A. Olszewska, *Bezstronność organu administracji publicznej w świetle art. 24 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego w odniesieniu do zasad ogólnych tego kodeksu*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4, s. 58.

³⁶ Art. 48a ust. 3-4 u.p.s.w.

co najmniej jeden kierunek studiów ocena instytucjonalna dokonywana przez Komisję dotyczy całej uczelni³⁷. Członkowie komisji (*in gremio*) biorą udział w sporządzeniu opinii w sprawie: 1) utworzenia uczelni oraz przyznania uczelni lub jej podstawowej jednostce organizacyjnej uprawnień do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia; 2) przywrócenia zawieszonoego uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia; 3) utworzenia przez uczelnię zagraniczną uczelni lub filii uczelni zagranicznej z siedzibą na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej³⁸.

5. Kwalifikowane przesłanki wyłączenia

Punktem wyjścia do rozważań nad problematyką wyłączenia członka Polskiej Komisji Akredytacyjnej jest określenie charakteru relacji, jakie mogą łączyć członka Komisji z uczelnią poddaną ocenie, jak również relacji, jakie mogą zachodzić pomiędzy tym członkiem a zatrudnionym w kontrolowanej uczelni pracownikiem. W tym kontekście wyłączenie będzie podyktowane istnieniem specyficznego stosunku członka Komisji do samej uczelni albo stosunku do zatrudnionego tam pracownika³⁹.

Przesłanką uzasadniającą wyłączenie w trybie art. 24 § 1 pkt 1 k.p.a. jest okoliczność zatrudnienia członka Komisji w kontrolowanej uczelni. Chodzi zatem o sytuację, gdy występują więzy prawne łączące tego członka z uczelnią podlegającą ocenie⁴⁰. Mamy w tym wypadku do czynienia ze specyficznego rodzaju bliskością pomiędzy oceniającym a ocenianym, choć jest to swego rodzaju uproszczenie, albowiem Komisja działa *in gremio*. Wyłączenie będzie w tym wypadku gwarantowało zachowanie transparentności działania Komisji⁴¹. Bezwzględny charakter wyłączenia z powodu tego rodzaju bliskości nie podlega uznaniu – czy ewentualny brak wyłączenia mógłby w jakikolwiek sposób wpłynąć na obiektywizm oceny

³⁷ Art. 48a ust. 4a u.p.s.w.

³⁸ Art. 49 ust. 1 pkt 1 i 3-4 u.p.s.w.

³⁹ Zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 92-93.

⁴⁰ Zob. K. Zalańska, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2013, s. 164.

⁴¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 27 lipca 2011 r. (II SA/Wa 840/11), LEX nr 1698002.

niewyłączonego członka Komisji. Należy bowiem *a priori* przyjąć, że sama okoliczność bliskich więzów z uczelnią może stwarzać ryzyko niezachowania obiektywizmu w ocenie, nawet gdyby w rzeczywistości nie można było postawić takiego zarzutu członkowi, który mimo podstaw nie został wyłączony. Istotą wyłączenia w trybie art. 24 § 1 pkt 1 k.p.a. jest więc uniknięcie takiej sytuacji, w której członek Komisji – biorący udział w ocenie macierzystej uczelni, a przez to posiadający już wyrobiony pogląd dotyczący jej działalności (np. dobrze znający stan rzeczywisty funkcjonowania uczelni w zakresie objętym kontrolą), byłby niejako zdeterminowany do zajęcia określonego stanowiska w sprawie oceny. Przykładowo, stanowiska korzystnego dla uczelni, mimo braku obiektywnych do tego podstaw⁴².

Okolicznością uzasadniającą wyłączenie członka Polskiej Komisji Akredytacyjnej jest nie tylko fakt zatrudnienia w kontrolowanej uczelni samego członka, ale także zatrudnienia w takiej uczelni osób, z którymi łączy go stosunek bliskości o jakim mowa w art. 24 § 1 pkt 2 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem do kręgu takich osób należą: małżonek, krewni lub powinowaci do drugiego stopnia. W praktyce więc oprócz małżonka będzie chodziło o następujące osoby: dziadek, babka, ojciec, matka, dziecko, wnuk (pierwszy i drugi stopień pokrewieństwa w linii wstępującej albo zstępującej), w linii bocznej zaś brat lub siostra, jeśli zaś chodzi o powinowatych – gdy stroną są ojciec lub matka teścia (świekra) lub teściowej (świekry), oni sami (teściowie), zięć lub synowa, jak również gdy stroną będzie brat lub siostra małżonka członka Komisji⁴³. Do wyłączenia w trybie art. 24 § 1 pkt 2 k.p.a. nie będzie natomiast kwalifikowała sytuacja, gdy członek Komisji pozostaje z pracownikiem uczelni w konkubinacie⁴⁴.

Jeśli mowa o zatrudnieniu w szkole wyższej osób bliskich członkowi Komisji, trzeba mieć na uwadze stanowiska nauczycieli akademickich, ale także innych pracowników uczelni (np. zatrudnionych w szeroko pojętej administracji szkoły wyższej)⁴⁵. Nauczycielami akademickimi są natomiast: 1) pracownicy naukowo-dydaktyczni; 2) pracownicy dydaktyczni;

⁴² Zob. wyrok WSA w Krakowie z 8 września 2010 r. (I SA/Kr 926/10), LEX nr 749308.

⁴³ Zob. K. Zalańska, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks*, s. 164-165.

⁴⁴ Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 14, Warszawa 2016, s. 169.

⁴⁵ Art. 107 u.p.s.w.

3) pracownicy naukowcy; 4) dyplomowani bibliotekarze oraz dyplomowani pracownicy dokumentacji i informacji naukowej⁴⁶.

W przypadku wyłączenia członka Komisji z powodu związku małżeńskiego z pracownikiem uczelni, przyczyna wyłączenia trwa także po ustaniu małżeństwa (art. 24 § 2 k.p.a.). Zatem śmierć małżonka członka Komisji nie wyklucza jego wyłączenia, podobnie jak nie wyklucza takiego wyłączenia ustanie małżeństwa wskutek rozwodu. Jednakże ustalenie, czy członek Komisji pozostawał niegdyś w związku małżeńskim z pracownikiem kontrolowanej uczelni, nie zawiera w sobie żadnych elementów oceny. Wszakże może chodzić w tym przypadku o zdarzenia z odległej przeszłości, nieznane zarówno innym członkom Komisji czy członkom zespołów oceniających, ale również np. władzom kontrolowanej uczelni. W takich okolicznościach wyłączenie będzie więc zależne od aktywnej postawy w tym względzie samego członka Komisji lub jego byłego małżonka, albo obojga z nich łącznie⁴⁷.

Szczególnym przypadkiem wyłączenia członka Komisji jest okoliczność, gdy występował on w charakterze eksperta. Takie wyłączenie jest adekwatne do wyłączenia biegłego w ogólnym postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a. Zgodnie z § 15 Statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, ekspertem Komisji może być: 1) nauczyciel akademicki posiadający uznany dorobek w danej dziedzinie nauki lub sztuki, znaczące doświadczenie dydaktyczne oraz doświadczenie w zakresie akredytacji lub oceny jakości kształcenia; 2) osoba posiadająca pogłębioną wiedzę z zakresu prawnych i organizacyjnych podstaw funkcjonowania szkół wyższych; 3) student wskazany przez właściwy organ Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej; 4) doktorant wskazany przez właściwy organ Krajowej Reprezentacji Doktorantów; 5) osoba wskazana przez pracodawców lub reprezentująca ich organizację; 6) krajowy lub międzynarodowy ekspert do spraw jakości kształcenia. Do grona ekspertów, po wyrażeniu przez nich zgody, włączani są także byli członkowie Komisji.

Członek Komisji będący ekspertem będzie podlegał wyłączeniu w następujących stanach faktycznych. Po pierwsze, gdy przed wszczęciem procedury kontrolnej w uczelni został powołany w charakterze eksperta do wydania opinii w określonym przedmiocie. Przykładowo: 1) utwo-

⁴⁶ Art. 108 u.p.s.w.

⁴⁷ Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks*, s. 167.

zenia uczelni oraz przyznania jej albo jej podstawowej jednostce organizacyjnej uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia; 2) przywrócenia zawieszono go uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia; 3) utworzenia przez uczelnię zagraniczną szkoły wyższej lub filii⁴⁸. Po drugie, członek Komisji będzie podlegał wyłączeniu, jeśli w toku postępowania kontrolnego został powołany do wydania ekspertyzy w danej konkretnej kwestii – będącej przedmiotem oceny, ze względu na szczególnie fachową wiedzę, jaką posiada (np. w danym obszarze kształcenia).

Wyłączenie eksperta Komisji podyktowane jest koniecznością wykluczenia łączenia ról procesowych⁴⁹. W tej samej sprawie nie można być bowiem jednocześnie członkiem zespołu roboczego i jego ekspertem. Z racji fachowej wiedzy ekspert posiada ukształtowany pogląd w danej kwestii objętej przedmiotem kontroli. Zatem jednoczesne wystąpienie zarówno w charakterze członka zespołu roboczego, jak i jego eksperta, mogłoby w istocie wpłynąć na osłabienie obiektywizmu oceny, w zakresie objętym kontrolą⁵⁰. Łączenie ról procesowych zawsze stwarza sytuację dwuznaczną. Z jednej strony ekspert dostarczałby fachową wiedzę jako niezbędną dowód – argument do oceny działalności uczelni, z drugiej zaś – jako członek zespołu oceniającego, brałby udział w dokonaniu oceny dowodu, którego sam był źródłem. W takim stanie rzeczy rodziłaby się wątpliwość zarówno co do wiarygodności źródła dowodu, jak i treści samego dowodu, jako dostarczonego przez potencjalnie niewiarygodne źródło⁵¹. Innymi słowy, nie można być jednocześnie źródłem wiedzy (specjalnej bądź uzyskanej w wyniku percepcji swoich zmysłów) o okolicznościach, które będą miały istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia (oceny) i jednocześnie oceniać tę wiedzę jako miarodajną dla obiektywizmu oceny⁵².

⁴⁸ Art. 49 ust. 1 pkt 1 i 3-4 u.p.s.w.

⁴⁹ Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks*, s. 170.

⁵⁰ Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks*, s. 170.

⁵¹ Zob. K. Złasińska, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks*, s. 165.

⁵² Zob. D.R. Kijowski, *Proceduralne zabezpieczenia przed stronniczością pracowników organów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 4, s. 36.

6. Przesłanka wyłączenia na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym, przewiduje *expressis verbis* w art. 50 ust. 6, odrębne wyłączenie członka Komisji z jednoczesnego uczestnictwa zarówno w zespole roboczym, jak i w zespole odwoławczym. Zgodnie z treścią tego przepisu, członkostwa w zespole odwoławczym nie można łączyć z członkostwem w zespołach roboczych działających w ramach poszczególnych obszarów kształcenia. Działalność zespołu odwoławczego jest natomiast uruchamiana na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, w przypadku niezadowolenia z uchwały prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej, podjętej po przedłożeniu sprawozdania z oceny bądź opinii dokonywanej w *quasi* pierwszej instancji przez zespół roboczy⁵³. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 lipca 2013 r.⁵⁴, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy staje się w takim wypadku jedynym środkiem zaskarżenia, umożliwiającym merytoryczną kontrolę uchwały prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Wyłączenie członka Komisji w trybie przepisu art. 50 ust. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym stanowi swego rodzaju gwarancję procesową, która ma zabezpieczać, aby dana osoba nie brała dwukrotnego udziału w identycznych czynnościach merytorycznych (czynnościach ocennych czy opiniodawczych). Choć działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej nie podlega reżimowi Kodeksu postępowania administracyjnego (z wyjątkiem odesłania do art. 24 k.p.a.), to wyłączenie członka Komisji na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, można zestawić z kodeksową zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, zawartą w art. 15 k.p.a. Przepis ten stanowi, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, a istotą tej regulacji jest to, aby dana sprawa pod względem merytorycznym mogła być rozpoznana po raz drugi, z uwzględnieniem innego składu osobowego organu rozpatrującego sprawę ponownie.

⁵³ Art. 52 ust. 1-2 u.p.s.w.

⁵⁴ SK 61/12, Dz. U. z 2013 r. poz. 1005.

7. Tryb wyłączenia

Członek Polskiej Komisji Akredytacyjnej, który dostrzeże, że w danej konkretnej sytuacji zachodzą przesłanki do wyłączenia go z prac Komisji, powinien powstrzymać się od czynności jeszcze nierozpoczętych albo zaniechać czynności, które już podjął⁵⁵. Jego obowiązkiem jest także poinformowanie przewodniczącego Komisji o wystąpieniu okoliczności, które mogłyby uzasadniać konieczność wyłączenia. Rolą przewodniczącego jest w takiej sytuacji zbadanie, czy istotnie takie okoliczności zachodzą⁵⁶. W przypadku ich stwierdzenia, przewodniczący jednoosobowo dokonuje wyłączenia członka Komisji⁵⁷. Czynność ta ma charakter deklaracyjny, co oznacza, że na przyczynę wyłączenia można powoływać się z chwilą jej zaistnienia, a nie z chwilą podjęcia czynności wyłączenia przez przewodniczącego Komisji⁵⁸. Przyjmuje się bowiem, że w razie zaistnienia okoliczności uzasadniających wyłączenie następuje ono z mocy samego prawa, a członek Komisji, którego wyłączenie dotyczy, staje się niezdolnym do udziału w pracach Komisji (czy to uczestnictwa w pracach zespołów roboczych, czy pracach zespołu odwoławczego)⁵⁹. Czynność wyłączenia członka Komisji jest odformalizowana, nie stanowi aktu o charakterze władczym, któremu można by przypisać atrybut aktu administracyjnego.

Zakończenie

Polska Komisja Akredytacyjna jest instytucją, która występuje poza strukturami administracji publicznej, nie podlega też nadzorowi jej organów. Co więcej, uchwały Komisji wyłączone są także spod kontroli sądów administracyjnych.

W swojej działalności Polska Komisja Akredytacyjna jest w pełni niezależna, a jej opinie i oceny mają charakter niepodważalny. Służą wyznaczeniu i ochronie odpowiednich standardów kształcenia w szkolnictwie

⁵⁵ Zob. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz LEX*, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 233.

⁵⁶ Tamże, s. 234.

⁵⁷ Art. 48a ust. 6 u.p.s.w.

⁵⁸ Zob. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska (red.), *Kodeks*, s. 234-235.

⁵⁹ Tamże, s. 234.

wyższym. Rezultaty działalności Polskiej Komisji Akredytacyjnej wychodzą naprzeciw oczekiwaniom utrzymania odpowiedniego poziomu nauczania w szkołach wyższych, co w sposób pośredni wpływa na stabilizację i rozwój tego segmentu życia społecznego. Komisja kooperuje z organami nadzoru nad szkołami wyższymi (ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego oraz ministrami nadzorującymi branżowe szkoły wyższe). W niektórych przypadkach opinie Komisji mają dla tych organów charakter wiążących.

Polska Komisja Akredytacyjna ma środowiskowy charakter, a standardy jej działania mieszczą się w kryteriach: bezstronności, obiektywizmu oraz transparentności. Wartości te nabierają szczególnego znaczenia przede wszystkim w konfrontacji z faktem, że działalność Komisji stanowi w istocie przenikanie się różnych środowisk akademickich. Z jednej strony środowiska te występują jako gremia oceniające (zespoły Komisji składające się z pracowników naukowych uczelni), z drugiej zaś jako gremia oceniane (uczelnie oraz kadra akademicka).

Taki stan rzeczy wymusza (i czyni to ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym) stworzenie takich gwarancji, które będą wykluczały ewentualne ryzyko powstania tendencyjnych postaw członków Komisji, zmierzających do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze arbitralnym. Zatem rozstrzygnięć nieobiektywnych, nacechowanych indywidualnym nastawieniem, którego źródła można poszukiwać w istnieniu relacji, jakie łączą lub mogą łączyć członka Komisji z kontrolowaną uczelnią albo zatrudnionym w niej pracownikiem. Wszakże nie chodzi tylko o pracowników naukowo-dydaktycznych.

Polska Komisja Akredytacyjna nie posiada atrybutu organu administracyjnego ani nawet organu administrującego. Postępowania związane z przedmiotem jej działalności nie podlegają reżimowi Kodeksu postępowania administracyjnego, aczkolwiek w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym uczyniono pewien wyjątek, kiedy to przepis art. 24 k.p.a. ma zastosowanie w działalności Komisji, a ściślej rzecz biorąc, odnosi się do jej członków. Właśnie w imię obiektywizmu i bezstronności przepis ten pozwala na wyłączenie członka Komisji, ze względu na przewidziane w tym przepisie okoliczności. To bardzo poważne argumenty, wobec których ustawodawca nie mógł pozostać obojętny.

Zachowanie bezstronności i obiektywizmu nie stanowią jedynych okoliczności wyłączenia członka Polskiej Komisji Akredytacyjnej. W niniejszym opracowaniu poruszono również problematykę wyłączenia z in-

nych przyczyn: mianowicie z powodu wykluczenia łączności ról procesowych oraz niedopuszczalności udziału członka Komisji w dwukrotnym rozpatrzeniu tej samej sprawy (wydania oceny lub opinii zarówno w ramach zespołu roboczego, jak i zespołu odwoławczego).

Wszystkie okoliczności wyłączenia członka Komisji z jej prac są w istocie odpowiednim odwzorowaniem niektórych przesłanek kwalifikujących wyłączenie pracowników organów administracyjnych z udziału w postępowaniu administracyjnym. Różnice wynikają z samej istoty odpowiedniego stosowania prawa w danym układzie odniesienia. Jest to zabieg, który polega na swoistej kompilacji norm prawnych, w wyniku której powstaje nowa norma prawna. To owa norma stanowi podstawę wyłączenia członka Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

W ostatecznej konkluzji należy stwierdzić, że analizowane odesłanie w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym do przepisów art. 24 k.p.a. (ustawodawca prawidłowo używa sformułowania – przepisów, gdyż art. 24 k.p.a. jest podzielony na odrębne – mniejsze jednostki redakcyjne, wyrażające samodzielną myśl w formie odrębnych zdań, aczkolwiek pomiędzy nimi zachodzą powiązania treściowe – zbliżone okoliczności wyłączenia⁶⁰) stanowi typowy zabieg redakcyjny tekstu prawnego, którego celem jest osiągnięcie jego skrótowości⁶¹. Sens utrzymania tej regulacji jest oczywiście niepodważalny, albowiem jej funkcja sprowadza się (o czym wspomniano już wyżej) do zabezpieczenia, a zarazem zachowania tym sposobem gwarancji bezstronności i obiektywizmu prac Polskiej Komisji Akredytacyjnej. To wartości nadrzędne.

W ramach postulatu *de lege ferenda* można byłoby jedynie apelować do ustawodawcy, aby zakres odesłania był doprecyzowany *expressis verbis* do poszczególnych jednostek redakcyjnych art. 24 k.p.a., stanowiących o konkretnych przyczynach wyłączenia. Niewątpliwie wpłynęłoby to na spójność regulacji w zakresie objętym unormowaniem, pozwalającej (biorąc pod uwagę choćby charakter działalności i prac zespołów Polskiej Komisji Akredytacyjnej) na ścisłą cezurę pomiędzy obligatoryjnymi a fakultatywnymi przesłankami wyłączenia członków Komisji. Wprowadzenie w aktualnym stanie unormowania rozgraniczenie takie jest osiągalne, niemniej jednak względna kazuistyka byłaby tu wskazana.

⁶⁰ § 55 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r. poz. 283 [dalej: Z.T.P.].

⁶¹ § 156 ust. 1-2 Z.T.P.

Słowa kluczowe: system jakości kształcenia, Polska Komisja Akredytacyjna, Kodeks postępowania administracyjnego, zasada bezstronności

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 14, Warszawa 2016.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Janku Z., *Niektóre zagadnienia wyłączenia pracownika i organu według Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, nr 2.
- Kijowski D.R., *Proceduralne zabezpieczenia przed stronniczością pracowników organów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 4.
- Olszewska A., *Bezstronność organu administracji publicznej w świetle art. 24 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego w odniesieniu do zasad ogólnych tego kodeksu*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4.
- Sanetra W., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2013.
- Wróbel A., Jaśkowska M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz LEX*, wyd. 5, Warszawa 2013.

EXCLUSION OF A POLISH ACCREDITATION COMMITTEE MEMBER

S u m m a r y

Watching over the quality education in Poland is at the heart of Polish Accreditation Committee's purview of activity. The Committee accounts for the organizational structure of European accrediting institutions. Its activity is independent, and it doesn't come under any national supervisory body. By assessing the education quality as well as issuing opinions about academic institutions, the committee activity pertains exclusively to this community. Committee decisions have got the incontrovertible character and are anchored in two principles: objectivity and impartiality. Polish Accreditation Committee is not an administrative body, and its activities are not subjected to the Code of Administrative Proceedings. However, for the sake of objectivity and impartiality in the work of the Committee, the Code of Administrative Proceedings should be applied in order to exclude a Committee member. Situations that necessitate such an exclusion are: employment of a Commit-

tee member at a supervised university, nepotic character of an employment, appointment of a Committee member as an expert – preventing the duality of roles (if performed at the same time as an expert and a member of the Committee), and the need for reshuffling while re-examination of a case related to the Committee assessment. The Committee chairman decides the committee member's exclusion, but such an action is not an administrative act.

Key words: Quality Education System, Polish Accreditation Committee, Code of Civil Procedure, Principle of Impartiality

ИСКЛЮЧЕНИЕ ЧЛЕНА ПОЛЬСКОЙ АККРЕДИТАЦИОННАЯ КОМИССИИ

Р е з ю м е

Над системой качества обучения в системе высшего образования производит контроль Польская Аккредитационная Комиссия. Вписывается в организационную структуру европейских учреждений аккредитации. Независима в своем действии, не подлежит надзору государственных органов. Касается вопросов окружающей среды. Выдает решения и оценки, касающиеся качества обучения в высших школах, и ее постановления являются неопровержимыми. Деятельность Комиссии закреплена в двух принципах: объективности и беспристрастности.

Польская Аккредитационная Комиссия не является административным органом, а ее деятельность не подлежит положениям Кодекса административного производства. Однако, для сохранения объективности и беспристрастности в работах Комиссии, Кодекс административного производства имеет применение относительно исключения члена (членов) Комиссии. Ситуации, которые вынуждают такое исключение это: трудоустройство в контролируемом вузе самого члена Комиссии, трудоустройство лица, которое остается с ним в определенных взаимоотношениях близости, назначение члена Комиссии в качестве эксперта, исключение дуализма процессуальных ролей (одновременное представление в качестве эксперта и члена Комиссии), а также необходимость изменения личного состава при повторном рассмотрении дела, касающегося оценки Комиссии. О исключении члена Комиссии постановляет ее глава, деятельность которого в этой сфере есть отформализованная и не имеет административного акта.

Ключевые слова: система качества обучения, Польская Аккредитационная Комиссия, Кодекс административного производства, принцип беспристрастности