

MAREK ROCKI *

O powstaniu i działaniu Polskiej Komisji Akredytacyjnej słów kilka – głos w dyskusji

Wprowadzenie

Funkcjonowanie Polskiej Komisji Akredytacyjnej (PKA) już w momencie jej powołania budziło dyskusję. Jest ona ciągle aktualna, w szczególności wobec zapowiadanych (potencjalnych) zmian w ustawie normującej funkcjonowanie polskich uczelni. Celem tego artykułu jest omówienie wybranych kontekstów funkcjonowania PKA, co – w zamiarze autora – ma wpisać się w nurt dyskusji, która ma na celu udoskonalenie otoczenia prawnego Komisji wpływającego na jej postrzeganie i działanie. Jak to wskazano dalej, jest to istotne z punktu widzenia uczelni, studentów i absolwentów funkcjonujących na europejskim rynku pracy. Potencjalne zmiany w prawie powinny być odpowiedzią zarówno na wątpliwości wyrażone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r. (więcej o tym wyroku w dalszej części tekstu), jak i odpowiedzią na wątpliwości wyrażane w artykule Kołaczkowski, Ratajczak (2025). W artykule tym stwierdzono (cytat, s. 142): „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”. Przywołane w tym cytacie ESG, to „Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area”, a co istotne w tym kontekście zgodnie z tymi standardami instytucje takie jak PKA powinny być niezależne i działać autonomicznie.

W tekście przywoływane będą kolejne ustawy normujące działanie systemu szkolnictwa wyższego. Dla lepszej czytelności nazywane one będą Ustawą ze wskazaniem roku uchwalenia (przykładowo: Ustawa z 2005 r.), a pełne informacje o tych aktach prawnych znajdują się w bibliografii.

Kontekst historyczny

Na początek warto uściślić znaczenie określenia „akredytacja” zawartego w nazwie PKA. W praktyce działania tej komisji ma ono dwojaki sens: jako akredytacja *ex post*

* Prof. dr hab. Marek Rocki (roma@sgh.waw.pl), Instytut Rozwoju Gospodarczego, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa

oznacza ocenę jakości kształcenia, a jako akredytacja *ex ante* oznacza opiniowanie wniosków o utworzenie kierunku studiów.

W początku lat 90. XX wieku dyskusje w środowisku akademickim wskazywały na rozbieżne oczekiwania. Z jednej strony wskazywano na potrzebę eliminowania patologii i niedopuszczenia do powstawania uczelni substandardowych. Związane to było z żywiołowym w latach 90. powstawaniem uczelni niepublicznych oraz z tworzeniem nowych kierunków studiów – w celu zwiększenia liczby studentów – przez uczelnie publiczne¹ (por. Pelczar, 2003). Z drugiej strony, oczekiwano na wskazywanie dobrych praktyk, kreowanie pozytywnych wzorców, promowanie wysokiej jakości kształcenia. Z natury rzeczy oczekiwania te są jednak sprzeczne: zwalczanie patologii wymaga rygorystycznie zdefiniowanych, określonych norm jakości, a promowanie najlepszych uczelni związane musi być z normami wskazującymi na elitarny charakter jakości kształcenia. W ustawie nowelizującej Ustawę o szkolnictwie wyższym, która powołała PKA, zawarto przepisy realizujące jedynie pierwszą część tych oczekiwań, co spowodowało niezadowolenie części środowiska akademickiego.

Ówczesnie kompetencje w zakresie akredytacji *ex ante* miała (zgodnie z Ustawą z 1990 r.) Rada Główna Szkolnictwa Wyższego², ale ze względu na liczne inne jej uprawnienia i obowiązki środowisko postulowało powołanie instytucji wyspecjalizowanej i mającej kompetencje także w zakresie akredytacji *ex post*.

Historia akredytacji *ex post* zaczęła się już w 1993 r. od powołania komisji przez Stowarzyszenie Edukacji Menedżerskiej FORUM (por. Chmielecka, 2015). Niedługo potem zaczęły być tworzone tak zwane środowiskowe komisje akredytacyjne. Działały one w różnej formie prawnej, a powoływane były (*de facto*) przez Konferencje Rektorów poszczególnych branż (1997 – uczelnie medyczne, 1998 – uniwersytety oraz uczelnie pedagogiczne, 1999 – AWF-y, 2000 – uczelnie ekonomiczne, 2001 – uczelnie rolnicze, techniczne, artystyczne). Najważniejsze cechy tych komisji³ to:

¹ To wynikało z algorytmu podziału dotacji budżetowej, który ówczesnie karał uczelnie za brak dynamiki w przyjęciach nowych studentów. Jak mówił ówczesny minister A. Stelmachowski na spotkaniu z rektorami: lepiej mieć więcej studentów niż więcej bezrobotnych.

² Zgodnie z art. 42 ustawy z 1990: Rada Główna na wniosek Ministra Edukacji Narodowej lub z własnej inicjatywy: 1) określa warunki, jakim powinna odpowiadać uczelnia, aby utworzyć i prowadzić kierunek studiów, minimalne wymagania programowe poszczególnych kierunków studiów oraz nazwy tych kierunków, 2) ustala kryteria określające dla poszczególnych kierunków studiów liczbę stanowisk profesorów zwyczajnych i profesorów nadzwyczajnych, na które uczelniom przyznawane są środki, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1, 3) określa warunki, jakim powinna odpowiadać uczelnia, aby nadawać tytuły zawodowe.

³ Powołanie nie oznaczało, że komisje natychmiast rozpoczęły akredytacje. Przykładowo komisja powołana w 2000 r. przez rektorów uczelni ekonomicznych prace nad procedurą i standardami akredytacji kierunków studiów ekonomicznych zakończyła w 2002 r. (Chmielecka, 2002).

- ocena *ex post* (tzn. nie dotyczyła etapu tworzenia uczelni czy kierunków studiów) na wniosek zainteresowanej uczelni⁴ (dokonywana odpłatnie);
- potencjalna ocena negatywna (ściślej: brak oceny pozytywnej) nie miała skutków prawnych⁵.

Problemem akredytacji środowiskowej było to, że komisje miały charakter branżowy (wynikający z tożsamości konferencji rektorów, które powołały te komisje) i wyjątkami były akredytacje udzielane kierunkom prowadzonym przez uczelnie należące do innych konferencji rektorów. Przykładowo, kierunek „zarządzanie i marketing” prowadzony przez uczelnie techniczne nie był oceniany przez komisję powołaną przez rektorów uczelni ekonomicznych.

W roku 1997 Ustawą o wyższych szkołach zawodowych⁶ powołano Komisję Akredytacyjną Wyższych szkół Zawodowych dla PWSZ (państwowych wyższych szkół zawodowych, które obecnie zazwyczaj są akademiami nauk stosowanych) i niepaństwowych wyższych szkół zawodowych. Komisja ta miała kompetencje zbliżone do tych, które posiadała Rada Główna i została zlikwidowana po powołaniu Państwowej Komisji Akredytacyjnej w 2002 r. Od roku 2001 działa nieprzerwanie Krajowa Rada Akredytacyjna Szkolnictwa Medycznego (obecnie: Krajowa Rada Akredytacyjna Szkół Pielęgniarek i Położnych). W tym przypadku oceny były (są) obowiązkowe (dokonywane z mocy przepisów) i oceny negatywne niosą skutki prawne.

Brak skutków prawnych opinii wyrażanych przez komisje środowiskowe i ograniczony zakres kompetencji KAWSZ powodował, że w licznych tekstach pojawiał się postulat powołania komisji o charakterze „powszechnym”. Przykładowo tylko w 2001 r. w „Forum Akademickim” wspomniano o Krajowej Agencji Jakości Kształcenia (Chmielecka, 2001), Krajowej Radzie ds. Jakości Kształcenia (Wójcicka, 2001), ale najczęściej o Akademickiej Komisji Akredytacyjnej, która w literaturze pojawiła się już w roku 1997 (Osowski, 1997). W 2001 ustawa⁷ powołała Państwową Komisję Akredytacyjną⁸ (po

⁴ Z tego powodu akredytacja środowiskowa z natury rzeczy jest elitarna. Warto tu dodać, że – zgodnie z najnowszym raportem z działań AACSB (the Association to Advance Collegiate Schools of Business) – w 2025 r. na 1055 instytucji oferujących kształcenie biznesowe na całym świecie jedynie około 6% ma akredytację AACSB (por. źródła internetowe [1]).

⁵ Skutków prawnych nie miała także ocena pozytywna.

⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych, Dz.U. 1997 nr 96 poz. 590, dział III.

⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie Ustawy o szkolnictwie wyższym, Ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2001 r. nr 85 poz. 924.

⁸ Użycie w nazwie komisji określenia „państwowa” wynikało z tego, że funkcjonowały wspomniane wcześniej komisje „środowiskowe”. O potrzebie wprowadzenia tego określenia pisano m.in. w „Forum Akademickim” 4/2001 (źródła internetowe [5]). Dążenie władz PKA do umiędzynaro-

nowelizacji ustawy z 2011 r.: Polską Komisję Akredytacyjną⁹), która zaczęła działać w 2002 r. W jej przypadku jako zadania zasadnicze (ale nie jedyne) przewidziano: akredytację *ex ante* (dla tworzonych kierunków i uczelni) oraz *ex post* (dla kierunków studiów, dalej: ocena programowa). Brak oceny pozytywnej niósł (niesie) skutki prawne. Działalność Komisji jest finansowana przez budżet państwa¹⁰. Krytycy powołania PKA zwracali jednak uwagę, że: 1) przyjęcie jako zasady oceny kierunków studiów znacząco wpływa na koszty¹¹, 2) ocena nowo powstających instytucji jest inwestycją w niepewną przyszłość.

Istotną cechą PKA jest to, że jej członkami są – w zasadniczej części – osoby wskazane przez Senaty uczelni. Warto tu dodać, że w skład pierwszej kadencji PKA weszli liczni przedstawiciele komisji środowiskowych. Pozwoliło to na wykorzystanie ich doświadczeń i dobrych praktyk.

To, że ocena PKA jest obowiązkowa, spowodowało, że w krótkim czasie wspomniane wcześniej komisje środowiskowe zaprzestały działalności. Wyjątkiem jest działająca do dzisiaj Komisja Akredytacyjna Uczelni Technicznych.

Liczba ocen dokonywanych przez PKA szybko przekroczyła kilkaset rocznie. Wiązało się to z problemami finansowymi i organizacyjnymi, bowiem zgodnie z przepisami wygasająca pozytywna akredytacja (obecnie: do 6 lat) powodowała konieczność reakredytacji, a przecież pojawiały się nowe kierunki zarówno we wcześniej działających uczelniach, jak i nowo powstałych uczelniach¹².

W konsekwencji w nowelizacji ustawy (Ustawa z 2011 r.) pojawiła się ocena instytucjonalna. Zakładała ona, że ocenie podlegać będzie jednostka prowadząca kształcenie (najczęściej wydział), co miało odciążyć uczelnie od uciążliwości i biurokracji związa-

dowania jej działania (angażowanie ekspertów spoza Polski, udział w konferencjach zagranicznych, dążenie do uzyskania członkostwa w ENQA – European Association for Quality Assurance in Higher Education itp.) powodowało, że w kontaktach z obcokrajowcami konieczne było uzupełnianie nazwy „State Accreditation Commission” przez dodawanie słowa „Polish”. To spowodowało wniosek o zmianę nazwy Komisji, który został uwzględniony w nowelizacji Ustawy dokonanej w 2011.

⁹ Warto dodać, że w uzasadnieniu projektu Ustawy używano nazwy Akademicka Komisja Akredytacyjna. W tejże nowelizacji zniesiono także „państwowy dyplom ukończenia studiów” (por. Mrożek 2015).

¹⁰ Trzeba podkreślić, że środki przeznaczone w budżecie państwa na działanie PKA nie mają związku z planami i zakresem działań Komisji na dany rok.

¹¹ Mówił o tym m.in. S. Chwirot w dyskusji panelowej opublikowanej w „Forum Akademickim” (Akredytacja krajobraz polski, „Forum Akademickie”, 2002, nr 1, źródła internetowe [3]).

¹² W wywiadzie dla „Forum Akademickiego” (źródła internetowe [4]) ówczesny przewodniczący PKA, prof. dr hab. A. Jamiołkowski oceniał optymistycznie, że ocena wszystkich kierunków dokonana zostanie za 3–4 lata.

nych z ciągłym przygotowywaniem dokumentów do kolejnych ocen programowych. W wyniku wprowadzenia ocen instytucjonalnych w 2012 r. ocena taka przeprowadzona w 50 jednostkach „zastąpiła” ocenę programową na 223 kierunkach prowadzonych w tych jednostkach (w 2013 było to odpowiednio: 94 oceny instytucjonalne zamiast ocen 378 kierunków).

Problemem oceny instytucjonalnej było, po pierwsze, wprowadzenie jej w życie bez postulowanego przez PKA *vacatio legis* (dającego uczelniom czas na „zrozumienie”, przygotowanie opisów procedur, szkolenia itp.¹³), a po drugie, w znaczącej skali brak w uczelniach formalnych procedur zapewniających jakość (inaczej: brak dokumentów opisujących zapewnianie jakości). Znaczący wpływ na postrzeganie działań Komisji (a przez to także ocen instytucjonalnych) miało równoległe wprowadzenie w życie – całkowicie nowych ówczesnie – Krajowych Ram Kwalifikacji.

Z tego powodu część środowiska akademickiego oprotowała prowadzenie ocen instytucjonalnych, co doprowadziło – po wyborach parlamentarnych w 2016 r. i zmianie rządu – do ich zniesienia w ramach akcji odbiurokratyzowania. Błąd dostrzeżono już po roku i w kolejnej fazie prac legislacyjnych prowadzących do uchwalenia Ustawy 2.0 (Ustawa z 2018 r.) wprowadzono ocenę kompleksową¹⁴. Niestety rozporządzenie dotyczące kryteriów tej oceny wydane zostało dopiero w 2025 r.

Kończąc rozważania związane z zarysem wydarzeń, które doprowadziły do powołania PKA, trzeba odnotować zasadę, że ocena jakości kształcenia dokonywana przez PKA wymaga, by zakończony był przynajmniej jeden cykl kształcenia. Oznacza to, że nie prowadzi się – co do zasady – ocen „w trakcie” procesu kształcenia w przypadku nowo powstałych uczelni, albo nowo utworzonych kierunków. To powoduje, że liczne kierunki (co więcej: liczne instytucje) nie były i nie będą ocenione w ocenie programowej (*ex post*), bo ich model działania wyklucza taką możliwość. Jak podaje PKA (por.: Ocena jakości kształcenia w polskich uczelniach – Akredytacje PKA, 2024) na 9921 kierunków¹⁵ istniejących w 2024 r. tylko 5233 (52,75%) było poddane ocenie *ex post*. Kolejne 1773 posiada ocenę *ex ante* (co oznacza, że PKA wyraziła opinię w sprawie spełnienia warunków

¹³ Mówi o tym m.in. Komunikat PKA w sprawie ocen instytucjonalnych i programowych z dnia 12 marca 2012 (źródła internetowe [2]).

¹⁴ Art. 243 Ustawy z 2018 r.

¹⁵ Przez kierunek studiów rozumie się tu wyodrębniony obszar kształcenia prowadzony w danej uczelni, na określonym poziomie, trybie i profilu kształcenia. W praktyce oznacza to, że w uczelni może współistnieć kilka tak zdefiniowanych kierunków o podobnej nazwie. Na przykład kierunek ekonomia prowadzony w profilu ogólnoakademickim na studiach stacjonarnych I stopnia, studiach niestacjonarnych I stopnia, studiach stacjonarnych II stopnia, studiach niestacjonarnych II stopnia. Warto dodać, że formalna definicja kierunku nie jest podana w Ustawie 2.0, ale była podawana w Ustawie z 2005 r. i jej nowelizacji z 2011 r.

prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu oraz związku studiów ze strategią uczelni).

Pozostałych kierunków nie poddano opinii *ex ante* i nie były (jeszcze) oceniane *ex post*. W znaczącej części (2714, czyli 92,38% w tej grupie) to kierunki z uczelni akademickich, w których przypadku do utworzenia kierunku nie jest potrzebna opinia *ex ante* (art. 53, ust 7 pkt 1 w powiązaniu z art. 14 ust.1 Ustawy z 2018 r.).

Pozostałe kierunki nieposiadające ani opinii *ex ante*, ani *ex post* to 153 kierunki z uczelni zawodowych i 28 z kościelnych. W części niektóre kierunki nie będą ocenione *ex post*, bo uczelnie mogą korygować swe oferty programowe, likwidując te, które nie spotkały się z odpowiednim popytem ze strony kandydatów. Warto dodać, że w części (23,53%) są to kierunki niemające studentów.

Trzeba tu zwrócić uwagę, że mówimy o kierunku, a nie o liczbie studentów realizujących ten kierunek. To istotne ograniczenie wnioskowania, gdyż – zgodnie z danymi z ogólnopolskiego systemu monitorowania ekonomicznych losów absolwentów (por. źródła internetowe [6]) – liczba absolwentów „kierunku” waha się od kilku do blisko tysiąca osób.

Powyższe subiektywne przedstawienie kontekstu powołania PKA miało na celu wskazanie relatywnie długiej drogi prowadzącej do jej utworzenia. Była to droga wypełniona zarówno dyskusjami co do formy prawnej akredytacji, konstrukcji merytorycznej procesów oceny jakości kształcenia, jak i zbieraniem uwag związanych z powoływaniem i działaniem komisji środowiskowych i KAWSZ wraz z wykorzystaniem doświadczeń Rady Głównej (por. Kwiecień-Miland 2020, Macukow, 2011). Można zakładać, że ustawodawca miał wystarczająco dużo podstaw do powołania Komisji w formie, która nie powinna wywoływać pytań o jej pozycję prawną i charakter prawny podejmowanych przez nią uchwał. O ile jednak zarzuty w tym zakresie (por. Kołaczkowski, Ratajczak 2025) można odpyrać argumentami historycznymi, to większy problem występuje w przypadku zarzutu braku konstytucyjności w zakresie braku dewolutywności.

Kontekst konstytucyjny

W ustawie powołującej PKA wskazano, że strona niezadowolona z uchwały prezydium¹⁶ „może się zwrócić z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy”, a taki „wniosek [...] rozpatrywany jest na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji” (art. 42, ustęp 2 i 3, Ustawy z 2001 r.). Wspomniany „zespół” to jeden z zespołów kierunków

¹⁶ Chodzi tu o uchwały dotyczące opinii i wniosków dotyczących utworzenia uczelni, przyznania uprawnień do prowadzenia studiów wyższych, utworzenia filii lub wydziału zamiejscowego, dokonanej oceny kształcenia, prowadzenia warunków prowadzenia studiów (art. 38, ust. 2, Ustawy z 2001 r.)

studiów. Uchwały PKA podejmowane są przez Prezydium Komisji, ale projekty tworzone są przez takie właśnie zespoły (ściślej, zgodnie z ówczesnym tekstem Ustawy Prezydium podejmuje uchwały, „kierując się sprawozdaniem złożonym przez jeden z zespołów”). Oznacza to, że opiniowaniem odwołania zajmowały się te same osoby, które tworzyły podstawę do uchwały Prezydium, jedynie głosowanie uchwały dotyczącej odwołania odbywało się w szerszym niż pierwotnie gronie osób. W 2013 r. na wniosek jednej z uczelni niepublicznych sprawą zajął się Trybunał Konstytucyjny. W sentencji wyroku z dnia 25 lipca 2013 r. (sygn. akt SK 61/12, Dz. U. z 2013, poz. 1005, dalej: Wyrok TK) stwierdzono, że rozwiązanie takie jest niezgodne z art. 78 Konstytucji: „KaŜda ze stron ma prawo do zaskarŜenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarŜania określa ustawa”. W konsekwencji tego wyroku Sejm w 2014 r. w nowelizacji Ustawy wprowadził zespół odwoławczy, jako wyspecjalizowane gremium opiniujące odwołania (uchwały w sprawie odwołania podejmuje Prezydium)¹⁷. Zmiana ta naprawiła błąd pierwotnej Ustawy powołującej PKA.

O ile sentencja wyroku nie budzi wątpliwości, o tyle dyskusyjne są stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu wyroku. Stwierdzono w nich, między innymi, że (s. 24 wyroku TK): „jeśli chodzi o uczelnie prywatne – mechanizm, uruchamiany w momencie wydania przez prezydium Komisji uchwały wyrażającej negatywną ocenę jakości kształcenia, moŜe w nadmierny sposób ograniczać wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji)”. Inaczej mówiąc, z konstytucyjnej swobody prowadzenia działalności gospodarczej autor uzasadnienia wywiódł moŜliwość akceptacji niskiej jakości kształcenia.

Innym wątkiem poruszonym w uzasadnieniu jest problem braku moŜliwości merytorycznego podwaŜenia uchwał Prezydium PKA. Sądy administracyjne wielokrotnie wskazywały (s. 15 wyroku TK), że „postępowanie uchwałodawcze nie jest postępowaniem administracyjnym i w jego efekcie nie dochodzi do konkretyzacji Ŝadnego stosunku administracyjnoprawnego”, co powodowało, że „konsekwentnie odmawiały rozpatrywania skarg na uchwały prezydium”. Co więcej, krytycy PKA wskazują, że nie jest ona upowaŜniona do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego (Kończkowski, Ratajczak 2025, s. 143: „co naleŜy mocno podkreślić i krytycznie ocenić, PKA dokonuje oceny jakości kształcenia na podstawie kryteriów, które sama tworzy”). W uzasadnieniu wyroku TK stwierdzono, że istnieją dwie moŜliwości: Komisja będzie działać na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, a jej rozstrzygnięcia podlegać będą bezpośredniej kontroli sądowej, albo będzie organem doradczym ministra. W takim przypadku decyzje ministra powinny podlegać kontroli sądowej.

¹⁷ Trzeba tu dodać, że po wydaniu wyroku przez Trybunał Konstytucyjny przewodniczący Komisji, nie czekając na zmianę ustawy, a mając swobodę kształtowania zespołów, powołał zespół odwoławczy.

Komentując wyrok Trybunału w opinii Kancelarii Senatu (Informacja prawna o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r.), napisano, że: „niejednokrotnie zwracano już uwagę na to, że być może Konstytucja zbyt mocno ograniczyła możliwość wydawania powszechnych aktów wykonawczych tylko do Rządu, Prezydenta oraz KRRiT. Problem ten pojawił się między innymi przy badaniu przez TK konstytucyjności zarządzeń NBP. W niektórych dziedzinach życia społecznego bowiem, wymagających niezależnego od rządu organu administrującego, organy te pozbawione są możliwości wydawania aktów podstawowych o charakterze powszechnie obowiązującym. W praktyce czyni to niezależność tych organów iluzoryczną, ponieważ akty wykonawcze „na ich potrzeby” wydaje rząd”.

Jak się wydaje, takie rozwiązanie, czyli usankcjonowanie kreowania kryteriów oceny jakości kształcenia, wprowadzone ewentualną nowelizacją ustawy, powinno sprzyjać miejscu Komisji w systemie prawnym szkolnictwa wyższego. W szczególności, w kontekście konsekwencji, jakie niosą oceny PKA dla polskich uczelni w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego i ich absolwentów na europejskim rynku pracy.

Kontekst europejski i północnoamerykański

Działanie PKA musi być postrzegane w kontekście obecności Polski w Unii Europejskiej, a w szczególności polskich uczelni w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego (EOSW). Nie wchodząc w szczegóły: działanie w ramach EOSW od 1999 r. opiera się na „procesie bolońskim”. Jego celem jest zbliżenie systemów szkolnictwa wyższego krajów europejskich. Cel ten ma być osiągnięty poprzez wprowadzenie systemu przejrzystych i porównywalnych stopni, wdrożenie suplementu do dyplomu, przyjęcie systemu kształcenia opartego na dwu/trzech poziomach kształcenia, upowszechnienie systemu punktów kredytowych, promowanie mobilności studentów i nauczycieli akademickich, promowanie europejskiego wymiaru szkolnictwa wyższego oraz kluczowe dla niniejszego tekstu: promowanie współpracy w zakresie poprawy jakości kształcenia. W tym zakresie współpraca realizowana jest przez powołane w 2000 r. Europejskie Stowarzyszenie na rzecz Zapewniania Jakości w Szkolnictwie Wyższym (European Association for Quality Assurance in Higher Education, dawniej: ENQA – European Network for Quality Assurance in Higher Education Europejska Sieć na rzecz Zapewniania Jakości w Szkolnictwie). Jednym ze zobowiązań ministrów szkolnictwa wyższego, sygnatariuszy „procesu bolońskiego”, jest zapewnianie jakości kształcenia w Europie przy wykorzystaniu ESG (The Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area). Zostały one przyjęte przez ministrów w 2005 r.¹⁸ W szczególności ESG opisują zasady wewnętrznego (dokonywanego przez uczelnie) i zewnętrznego

¹⁸ Obecnie obowiązują zaktualizowane ESG z 2015.

nego (dokonywanego przez instytucje takie jak PKA) zapewniania jakości kształcenia (por. ESG, 2015).

Z punktu widzenia funkcjonowania PKA kluczowe są standardy 3.2. i 3.3. dotyczące instytucji takich jak PKA (w ESG nazywanych agencjami). Zgodnie z ich brzmieniem agencje powinny mieć ugruntowaną podstawę prawną i być formalnie uznawane za instytucje służące zapewnianiu jakości kształcenia w szkołach wyższych przez właściwe organy publiczne swego kraju. W szczególności, gdy zewnętrzne zapewnianie jakości jest przeprowadzane w celach regulacyjnych, instytucje muszą mieć pewność, że wyniki tego procesu są akceptowane w ich systemie szkolnictwa wyższego, przez państwo, interesariuszy i opinię publiczną. I dalej: agencje powinny być niezależne i działać autonomicznie. Niezależność organizacyjna powinna być potwierdzona na przykład aktami ustawodawczymi lub statutami organizacji, wskazującymi na niezależność pracy agencji od instytucji szkolnictwa wyższego, rządu i innych interesariuszy. Niezależność operacyjna powinna wynikać z definiowania i stosowania procedur i metod, a także nominacji i powoływania ekspertów zewnętrznych w sposób niezależny od instytucji szkolnictwa wyższego, rządu i innych zainteresowanych stron.

Jak wynika z wymienionych zasad PKA spełnia je, gdyż powołana jest przez ustawę, jest uznawana przez uczelnie, a uchwały są podstawą działań regulacyjnych ministra. Dla oceny spełniania ESG istotne jest to, że PKA – zgodnie ze standardem 3.7 ESG – była oceniana przez ekspertów ENQA w 2008 r., a w konsekwencji została członkiem ENQA. Członkostwo to odnawiane było w latach 2013, 2018 i 2023.

Trzeba tu dodać, że choć raporty z wizytacji dokonanych w 2008 i 2013 r. (por. ENQA 2008, ENQA 2013) nie wskazały na usterki w stosowaniu ESG, to w raporcie z 2018 r. napisano (ENQA 2018, s. 18 oraz 20), że ministerstwo powinno opracować przejrzyste procedury wyboru członków PKA. Oceniający uznali, że rozwieje to wątpliwości co do ewentualnych oznak stronniczości członków Komisji. Z drugiej strony oceniający wskazali (s. 20 Raportu 2018), że nadane Prezydium PKA wyłączne uprawnienie do wskazywania osób do odwołania osoby powołanej do PKA zapewniają niezależność Komisji.

Z kolei w raporcie ENQA z 2023 r. (ENQA 2023m s. 15) zauważono, że w 2022 r. PKA, raportując jak co roku zmiany zachodzące w Komisji, poinformowała o dokonanej przez ministra zmianie przewodniczącego Komisji w trakcie kadencji. Fakt ten opatrzone komentarzem, że odwołanie takie budzi poważne wątpliwości co do tego, czy PKA nadal będzie w stanie działać autonomicznie zgodnie z wymogami standardów ESG¹⁹.

¹⁹ Jednocześnie skrócono (s. 7 Raportu) termin rejestracji PKA w EQAR, aby komisja mogła natychmiast rozpocząć nowy przegląd zewnętrzny i nie utracić rejestracji. Co więcej (s. 18 Raportu) odnotowano, że minister nie podał żadnych konkretnych powodów uzasadniających konieczność odwołania poprzedniego przewodniczącego.

W konkluzji stwierdzono, że dyskrecyjne uprawnienia ministra do odwołania przewodniczącego w opinii ENQA podważają niezależność Komisji. Zalecono Komisji zwrócić się do ministra o wydanie przepisów wskazujących na powody mogące stanowić podstawę odwołania przewodniczącego²⁰. Biorąc za punkt wyjścia obecnie obowiązującą Ustawę, można proponować, by powody odwołania przewodniczącego były tożsame z powodami wygaśnięcia mandatu członka Komisji, wskazanymi w art. 252. ust. 2 Ustawy z 2018 r.

Jednocześnie jednak w raporcie ENQA z 2023 r. za ważny atrybut Komisji wskazano, że PKA autonomicznie definiuje swoje procedury i kryteria oceny oraz wyznacza zewnętrznych ekspertów, co stanowi wyraźny wskaźnik niezależności operacyjnej. Ostatecznie formułując ocenę, ENQA stwierdziła, że standard niezależności jest spełniony częściowo.

Z punktu widzenia polskich uczelni najważniejszą konsekwencją członkostwa PKA w ENQA jest wpisanie PKA do EQAR (the European Quality Assurance Register for Higher Education), a to z kolei powoduje, że instytucje ocenione przez PKA są w Bazie Rezultatów Zewnętrznego Zapewniania Jakości (DEQAR – The Database of External Quality Assurance Results, <https://www.eqar.eu/qa-results/search/>)²¹. W praktyce oznacza to, że studenci i absolwenci polskich uczelni posiadających pozytywne oceny PKA są rozpoznawalni na europejskim rynku pracy²². Oznacza to, że „akredytacja” uzyskana od PKA jest akredytacją europejską, ułatwiającą współpracę międzynarodową, a w tym pozyskiwanie kandydatów na studentów z zagranicy.

PKA podlega też cyklicznemu badaniu procedur oceny jakości kształcenia dokonywanej przez National Committee on Foreign Medical Education and Accreditation (NCFMEA, czyli komisji wyodrębnionej w Departamencie Edukacji USA zajmującej się kształceniem na kierunku lekarskim). Ocena taka dokonana była w 2012 r. i cyklicznie powtarzana (ostatnio w 2024).

W wyniku tych ocen standardy i procedury stosowane przez Polską Komisję Akredytacyjną w procesie akredytacji uczelni medycznych zostały uznane przez NCFMEA za porównywalne z ich odpowiednikami obowiązującymi w USA.

Decyzja ta oznacza, że polskie uczelnie medyczne mogą ubiegać się o uczestnictwo w programie William D. Ford Federal Direct Loan pozwalającym amerykańskim studentom ubiegać się o dofinansowanie studiów odbywających się w polskich uczelniach me-

²⁰ Warto tu dodać, że odwołany przewodniczący pozostaje członkiem Komisji, bo członkowie Komisji są nieusuwalni na mocy obowiązującej Ustawy.

²¹ Obecnie, zgodnie z informacjami w DEQAR, są informacje o 223 ocenach instytucjonalnych, 7473 ocenach programowych (*ex ante* lub *ex post*) oraz dwu ocenach *joint program*’s.

²² Trzeba dodać, że DEQAR zawiera też informacje o ocenach negatywnych.

dycznych. Efektem pozytywnych ocen jest to, że wykształcenie absolwentów polskich uczelni prowadzących kierunki lekarskie uznawane jest za równoważne wykształceniu oferowanemu przez uczelnie z USA.

Podsumowanie

Rozważając uwarunkowania funkcjonowania PKA, warto zauważyć, że to, co krytycy PKA wskazują jako wadę (samodzielne definiowanie procedur i kryteriów oceny jakości kształcenia), przez europejskie instytucje cyklicznie oceniające PKA jest uznawane za spełnienie obowiązujących kryteriów niezależności i autonomii. Tym samym przedstawiciele ENQA w konsekwencji pozytywnie oceniają polski system prawa w tym zakresie. Ocena ta ma kluczowe znaczenie dla obecności polskich uczelni w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego. Członkostwo w ENQA, obecność polskich uczelni (pozytywnie ocenionych przez PKA) w rejestrze EQAR i bazie DEQAR są warunkami nieodzownymi dla internacjonalizacji uczelni i mobilności zarówno studentów, jak i kadr akademickich.

Bibliografia

- Chmielecka E. (2001) Kłopotliwe rozdwojenie? Forum Akademickie, nr 9
- Chmielecka E. (2002) Tworzenie standardów akredytacyjnych, Forum Akademickie, nr 5–6
- Chmielecka E. (2015) Europejskie Standardy i Wskazówki zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym a polski model akredytacji; Edukacja Ekonomistów i Menedżerów, 2 (36)
- Akredytacja – krajobraz polski (2002), Forum Akademickie nr 1
- Informacja prawna o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r. (sygn. akt SK 61/12) dotyczącym Ustawy – prawo o szkolnictwie wyższym, BL-112-112-TK/13 Warszawa, 5 listopada 2013
- Kołaczkowski B., Ratajczak M. (2025) Polska Komisja Akredytacyjna – *enfant terrible* polskiej regulacji prawnej szkolnictwa wyższego?; Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2025/t. 87 nr 2, s. 139–155 <https://doi.org/10.14746/rpeis.2025.87.2.08>
- Kwiecień-Miland M. (2020) Polska Komisja Akredytacyjna w latach 2002–2018. Studium z zakresu statusu prawnego; Instytut Nauk o Polityce
- Macukow B. (2011) Pojedynki z akredytacją i jakością – czyli jak mieć satysfakcję w kształceniu inżynierów; Marytniuk W. (red.) Internacjonalizacja studiów wyższych, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, s. 71–92
- Mrożek J. (2015) Charakter prawny dyplomu ukończenia studiów wyższych w świetle nowelizacji art. 167 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym; Acta Universitatis Wratislaviensis No 3656, Prawo CCCXVIII, s. 158–167
- Ocena jakości kształcenia w polskich uczelniach – akredytacje PKA (2024), <https://pka.edu.pl/badania/>
- Osiowski J. (1997) Jakość kształcenia w szkołach wyższych, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji, zeszyt III.
- Pelczar A. (2003) Refleksje na koniec kadencji. Forum Akademickie nr 2.

- Ustawa z 1990: Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz. U. 1990 nr 65 poz. 385.
- Ustawa z 1997: Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych, Dz. U. 1997 nr 96 poz. 590.
- Ustawa z 2001: Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2001 nr 85 poz. 924.
- Ustawa z 2005: Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. nr 165 poz. 1365.
- Ustawa z 2011: Ustawa z dnia 18 marca 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 o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011 nr 84 poz. 455.
- Ustawa z 2014: Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw.
- Ustawa 2018: Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. 2018 poz. 1668.
- Wójcicka M. (2001) Kłopotliwe rozdwojenie. Forum Akademickie, nr 6.
- ENQA 2008: External review of the Polish State Accreditation Committee, Final report, December 2008.
- ENQA 2013: External review of the Polish Accreditation Committee/Polska Komisja Akredytacyjna (PKA) Report of the review panel, December 2013.
- ENQA 2018: ENQA Agency Review: Polish Accreditation Committee (PKA), October 2018.
- ENQA 2023: ENQA Targeted Review Polish Accreditation Committee (PKA), June 2023.
- ESG (2015) Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. Brussels, Belgium.

Źródła internetowe:

- [1] https://www.aacsb.edu/insights/reports/2025/2025-state-of-accreditation-report?_cldee=rccSbR1LSV-f_DvR6Ok7grGIFZb5NC2r130bJUZx3PwKHkAJJzifpMpoExTtyx08&recipientid=contact-e5a589b14b5de911a2cb02bfc0a8017c-82525573d2224ae092ff469d343c6cf0&utm_source=ClickDimensions&utm_medium=email&utm_campaign=LINK&esid=81971998-72ae-f011-bbd3-000d3a1197e9
- [2] <https://pka.edu.pl/2012/03/19/komunikat-pka-w-sprawie-ocen-instytucjonalnych-i-programowych/>
- [3] https://forumakademickie.pl/media/archiwum/2002/01/artykuly/09-agora-akredytacja_krajobraz_polski.htm
- [4] https://forumakademickie.pl/media/archiwum/2002/02/artykuly/07-rozmowa_forum.htm
- [5] Wszystko o akredytacji, Forum Akademickie nr 4/2001, https://forumakademickie.pl/media/archiwum/2001/04/artykuly/08-rozmowa_forum.htm
- [6] www.ela.nauka.gov.pl

O powstaniu i działaniu Polskiej Komisji Akredytacyjnej słów kilka – głos w dyskusji

W artykule wskazano na trzy konteksty dyskusji o Polskiej Komisji Akredytacyjnej (PKA), której zarzuca się nieuprawnione tworzenie prawa powszechnie obowiązującego.

jącego i nadmierną niezależność. Wskazano na historyczne uwarunkowania powołania PKA, kontrowersyjne zarzuty stawiane jej w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz na skutki obecności polskich uczelni w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego i na rynku północnoamerykańskim.

Słowa kluczowe: ocena jakości kształcenia, akredytacja, Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego, National Committee on Foreign Medical Education and Accreditation, Trybunał Konstytucyjny

A few words about the establishment and operation of the Polish Accreditation Committee – a voice in the discussion

Abstract: This article examines three contexts for the discussion of the Polish Accreditation Committee (PKA), which has been accused of illegitimately creating universally binding law and excessive independence. It highlights the historical circumstances surrounding the PKA's establishment, the controversial allegations leveled against it in the justification of the Constitutional Tribunal's judgment, and the implications of Polish universities' presence in the European Higher Education Area and the North American market.

Key words: education quality assessment, accreditation, European Higher Education Area, National Committee on Foreign Medical Education and Accreditation, Constitutional Tribunal

