

Status prawny członków Polskiej Komisji Akredytacyjnej w Polsce

1. Podstawy prawne zdefiniowania członków PKA jako osób pełniących funkcje publiczne w Polsce

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym¹ powołuje do życia Polską Komisję Akredytacyjną oraz daje ministrowi właściwemu ds. szkolnictwa wyższego podstawę do kadencyjnego powoływania jej członków. Poniższe rozważania stanowią próbę prawnego usytuowania członków tak utworzonej Komisji w polskim systemie władzy i administracji oraz ustalenia statusu prawnego jej członków. Cytowana ustawa nie stanowi wprost podstawy prawnej traktowania członków Komisji jako funkcjonariuszy publicznych lub osób pełniących funkcje publiczne. Status prawny członków Komisji nie jest bowiem jednoznaczny i nie wynika wprost nie tylko z powyższej ustawy, ale również z innych aktów prawnych. Rozważania poczynione zostały w oparciu o normy prawa konstytucyjnego, administracyjnego, karnego oraz cywilnego i zmierzają do wykazania tezy, iż członkowie Polskiej Komisji Akredytacyjnej należą do grona osób pełniących funkcje publiczne w Polsce z całą konsekwencją prawną takiego ich usytuowania.

Pojęcie osób pełniących funkcje publiczne jest pojęciem prawnym, nie zostało jednak zdefiniowane w Konstytucji RP, choć posługuje się nim np. w art. 61². Definicja ustawowa pojawia się dopiero na gruncie prawa karnego, w Kodeksie karnym³. Zgodnie z art. 115 § 19 k.k. osobą pełniącą funkcję publiczną jest zarówno funkcjonariusz publiczny, jak i członek organu samorządowego, a także osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

Inne akty prawne, które posługują się pojęciem „osoby pełniące funkcje publiczne”, także wprowadzają swoje, nieco odmienne definicje, jak chociażby w ustawie z dnia

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. poz. 572.

² „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”.

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553

18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów⁴, zgodnie z którą osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu ustawy są m.in.: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, poseł do Parlamentu Europejskiego, osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe, sędzia i prokurator, rektor i prorektor publicznej lub niepublicznej szkoły wyższej, członek Rady Polityki Pieniężnej, członek Zarządu Narodowego Banku Polskiego, członek Rady Instytutu Pamięci Narodowej, Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia i jego zastępcy, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i jego zastępcy, osoby zajmujące kierownicze stanowiska w urzędach organów władzy publicznej, w tym naczelnych i centralnych organach administracji państwowej, tj. m.in.: dyrektora departamentu, jego zastępcy oraz naczelnika wydziału, w administracji rządowej w województwie: dyrektora i jego zastępcy, kierownika zespolonej służby, dyrektora (kierownika) komórki organizacyjnej w centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, skarbnika województwa, powiatu lub gminy oraz sekretarza powiatu.

W ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej art. 4 stanowi, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne⁵. Ustawodawca nie wyjaśnia jednak dylematu, czy podmioty wykonujące zadania publiczne są, w rozumieniu tej ustawy, jednocześnie osobami pełniącymi funkcje publiczne.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁶ w art. 2 określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, to jest m.in.: przez pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska kierownicze, a nadto Prezesa i wiceprezesów oraz starszych radców i radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Przewodniczącego i Zastępców Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, pracowników regionalnych izb obrachunkowych, pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), członków zarządów, skarbników, sekretarzy powiatów i województw, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, osoby zarządzające i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty, pracowników banków państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, członka zarządu oraz skarbnika, pracowników przedsiębiorstw państwowych zajmujących stanowiska: dyrektora przedsiębiorstwa, jego zastępcy oraz głównego księgowego, pracowników

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 218, poz. 1592, art. 4.

⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584.

jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu, pracowników agencji państwowych. Wykładnia językowa i logiczna art. 4 oraz tytułu ustawy prowadzi nieodparcie do wniosku, iż w cytowanym przepisie ustawodawca wymienił pełny katalog podmiotów należących do grupy „osoby pełniące funkcje publiczne”.

Ustawodawca wprowadza zatem do obrotu prawnego termin o nieprecyzyjnie ustalonym zakresie pojęciowym, ponieważ na gruncie kilku ustaw pod terminem „osoba pełniąca funkcję publiczną” kryje się zbliżony, ale nie identyczny krąg podmiotów. Definicje w powyższych aktach prawnych nie mają charakteru uniwersalnego, nie istnieje jedna, użyteczna dla całego systemu prawa definicja legalna terminu „osoby pełniące funkcje publiczne”. Skutkiem tego często w literaturze przedmiotu pojęcie to używane jest intuicyjnie, a nie prawnie i poprawnie. Wobec tego można mieć wątpliwości, czy termin „osoby pełniące funkcje publiczne”, którym posługują się Konstytucja RP i pozostałe ustawy, jest tożsamy z którymkolwiek z innych, identycznie brzmiących określeń funkcjonujących w różnych przepisach prawa, np. w prawie karnym i administracyjnym. Pozostaje zatem posiłkować się przy określeniu zakresu omawianego pojęcia orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Termin: „osoby pełniące funkcje publiczne” stał się bowiem przedmiotem analizy Trybunału, np. w orzeczeniu z dnia 11 maja 2007 r.⁷ W ocenie Trybunału sprawowanie funkcji publicznej musi wiązać się z realizacją określonych zadań w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, ale także w innych instytucjach finansowanych ze środków publicznych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego należy uznać, iż do kręgu osób pełniących funkcje publiczne należy kategoria takich osób, które zajmują stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne albo z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób, albo których praca łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji podejmowanych przez inne podmioty. Spod zakresu pojęciowego „funkcji publicznej” Trybunał wyklucza takie stanowiska, które mają charakter wyłącznie usługowy lub techniczny. Ponadto kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają żadnego związku z władztwem publicznym ani z gospodarowaniem mieniem publicznym, tj. komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Jednocześnie ustalenia Trybunału są pozbawione kazuistyki i takiej szczegółowości, która uniemożliwiałaby ich przeniesienie na grunt przepisów konkretnej (współczesnej albo *in spe*) ustawy, albowiem pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną w rozumieniu

⁷ Wyrok TK z 11 maja 2007 r., K 2/07.

zaproponowanym przez Trybunał Konstytucyjny ma charakter uniwersalny, jest prawdę bardzo szerokie.

Polska Komisja Akredytacyjna⁸ finansowana jest ze środków publicznych⁹. Na podstawie art. 48 a ustawy oraz § 4 Statutu Komisji zadaniem PKA jest przedstawianie ministrowi opinii i wniosków dotyczących w szczególności: utworzenia uczelni, przyznania jednostce organizacyjnej uczelni uprawnienia do prowadzenia kształcenia na danym kierunku studiów i określonym poziomie kształcenia, a także oceny programowej i oceny instytucjonalnej działalności uczelni wyższej, w tym jakości kształcenia na studiach oraz oceny spełnienia przez uczelnie określonych w przepisach prawnych warunków prowadzenia kształcenia. Komisja opiniuje nadto projekty aktów prawnych dotyczących szkolnictwa wyższego oraz nauki, przekazanych jej przez właściwych ministrów. Członkowie Komisji podejmują działania polegające na analizie dokumentów i ocenie jakości kształcenia. Zatem, głównym zadaniem, dla którego Komisja została powołana, jest podejmowanie działania na rzecz jakości kształcenia w Polsce, natomiast praca członków Komisji jest elementem procesu decyzyjnego ministra, w zakresie utrzymania standardów jakości edukacji na poziomie uczelni wyższych i łączy się co najmniej z przygotowywaniem decyzji podejmowanych przez ministra w omawianym powyżej przedmiocie. Stąd wniosek, iż zgodnie z wykładnią dokonaną przez TK członkowie Komisji są osobami, których praca łączy się co najmniej z przygotowywaniem decyzji podejmowanych przez ministra, czyli są osobami pełniącymi funkcje publiczne. Niewątpliwie Konstytucja, wymieniając organy władzy i administracji państwowej nie wymienia Polskiej Komisji Akredytacyjnej jako organu państwowego. „Komisja nie została określona jako organ, ale jako instytucja, «działająca na rzecz»”¹⁰. Jednakże Komisja (a w konsekwencji jej członkowie) jest istotnym elementem w strukturze administracji, współtworząc niejako decyzje ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Jeżeli zatem Komisja jest częścią systemu organów administracji państwowej, czy to oznacza, iż jej członkowie są urzędnikami administracji publicznej?

Tryb powoływania członków Komisji jest unormowany uchwałą nr 1/2011 Polskiej Komisji Akredytacyjnej z 10 listopada 2011 r. nadającą Statut Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Niewątpliwie są oni powoływani (i odwoływani) przez ministra na czas trwania kadencji i wynagradzani ze środków publicznych. Zgodnie z § 2 Statutu także

⁸ Art. 48 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym.

⁹ Art. 15 ust. 1 ustawy: „Władze publiczne, na zasadach określonych w ustawie, zapewniają uczelniom publicznym środki finansowe niezbędne do wykonywania ich zadań oraz udzielają pomocy uczelniom niepublicznym w zakresie i formach określonych w ustawie. 2. Środki finansowe niezbędne do funkcjonowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej są zapewniane w części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego.

¹⁰ P. Orzeszko, [w:] W. Sanetra (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 117.

Przewodniczącego i Sekretarza powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. Z treści ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym wynika, iż do członków Komisji stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (art. 24 k.p.a.)¹¹ na podstawie art. 48a ust. 6 ustawy, traktując ich w pewnym, wąskim zakresie jak pracowników administracji publicznej. Ten przepis prawny ma jednak zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy istnieją podstawy faktyczne do wyłączenia członka Komisji z procesu podejmowania uchwał, z uwagi na konieczność zapewnienia jej bezstronności. Zatem z ustawy wynika, iż przepisy k.p.a. mają zastosowanie wobec członków Komisji, traktując ich jako osoby na stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, jednak jedynie na zasadzie wyjątku od reguły.

Oceniając prawne podstawy działalności członków PKA, zarówno w oparciu o normy prawa administracyjnego, jak i karnego, uznać należy zatem, iż ich działalność spełnia kryteria funkcji publicznych, które wiążą się z realizacją określonych ustawowo zadań, a nadto, że podejmowana jest ona w ramach struktur administracji publicznej, a także, iż wykonują oni swą pracę w instytucji, która finansowana jest ze środków publicznych. W konsekwencji uznać należy, że członkowie PKA należą bezsprzecznie do kategorii osób pełniących funkcje publiczne, z całą konsekwencją prawną (administracyjną, karną) takiego wniosku.

Należy w tym miejscu podkreślić, że o przypisaniu danej osobie atrybutu osoby pełniącej funkcje publiczne decydują przesłanki, które można sprowadzić do dwóch kategorii, pierwsza obejmuje szczególne uprawnienia do działania, tj. takie, które pracownikowi, np. zatrudnionemu na umowę o pracę, nie przysługują, jak m.in. wydawanie decyzji, opinii, ekspertyz, ale też takie, które obejmują swoim zasięgiem szczególne uregulowanie sytuacji prawnej osoby pełniącej funkcje publiczne, w tym członka Komisji. To zagadnienie jest nader widoczne w odniesieniu prawa krytyki tych osób, (w tym krytyki prasowej) w zakresie ich działalności publicznej. Zgodnie bowiem zgodnie z treścią art. 61 Konstytucji RP każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności nie tylko organów władzy publicznej, ale także osób pełniących funkcje publiczne. Na gruncie orzecznictwa ETPC funkcjonuje pogląd, że osoby pełniące funkcje publiczne, z racji wykonywania zadań odnoszących się do ogółu i wywierających skutki w sferze publicznej, mogą być (a nawet powinny być) narażane na szczególną kontrolę i krytykę ze strony mediów¹². Zagwarantowana przez akty o charakterze krajowym i międzynarodowym swoboda wypowiedzi zawiera w sobie także prawo do

¹¹ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

¹² Orzeczenie ETPC z 29 października 1992 r. w sprawie *Open Door i Well Dublin Women przeciwko Irlandii*, skarga w sprawach połączonych nr 14234/88 i 14235/88

krytyki. „Zakwalifikowanie osoby do kręgu osób pełniących funkcje publiczne stanowi samodzielną przesłankę uzasadniającą stosowanie rozszerzonych granic krytyki prasowej”¹³. Analiza przepisów prawnych regulujących problematykę ochrony dóbr osobistych oraz zapadłego na tle ich stosowania orzecznictwa wskazuje, że status osoby pełniącej funkcje publiczne oznacza istotne rozszerzenie przestrzeni dopuszczalnej krytyki tej kategorii osób. Polski Sąd Najwyższy uznał, że niezbywalne prawo do krytyki, jakie mają dziennikarze, wywodzi się z Konstytucji RP i z treści art. 41 ustawy Prawo prasowe¹⁴. Zdaniem Sądu, prawo do krytyki wynika z zasady wolności wyrażania opinii zagwarantowanej w Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji. Zarówno Konstytucja RP, jak i EKPC, zezwalają na swobodne, *pro publico bono* krytykowanie postępowania osób sprawujących funkcje publiczne. Należy zatem przyjąć, iż w konsekwencji uznania członków PKA za osoby pełniące funkcje publiczne, dziennikarze w ramach korzystania ze swobody wypowiedzi mają nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek zarówno prezentacji zjawisk ocenianych w sektorze publicznym, np. w Komisji, jako naganne, jak i mogą wyrażać związane z tym negatywne oceny, poddając surowej kontroli działania osób, które są finansowane ze środków publicznych.

Odrębnym zagadnieniem jest brak regulacji ochronnych w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne. Ustawodawca zagwarantował w Kodeksie karnym w rozdziale XXIX pt. *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego* szczególną ochronę przed zniesławieniem, znieważeniem, naruszeniem nietykalności cielesnej jedynie funkcjonariuszowi publicznemu. Osoba pełniąca funkcję publiczną jest chroniona tak, jak każdy inny podmiot prawa, bez szczególnego atrybutu ochrony.

2. Odpowiedzialność karna członków PKA

Definicja prawna pojęcia „funkcjonariusz publiczny” wypracowana została na gruncie prawa karnego. Zgodnie z art. 115 § 13 k.k., funkcjonariuszem publicznym jest osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych; natomiast zgodnie z § 19 tego przepisu osobą pełniącą funkcję publiczną jest członek organu samorządowego, albo osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są

¹³ M. Nowikowska, *Granice dozwolonej krytyki prasowej działalności osób pełniących funkcje publiczne* http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1049/1/Nowikowska_Monika_doktorat.pdf, s.18.

¹⁴ Wyrok SN z 28 marca 2003 r., I CK 346/04.

określone lub uznane przez ustawę. Niewątpliwie żaden członek PKA nie jest pracownikiem administracji rządowej, ani innego organu państwowego, nie wydaje bowiem decyzji administracyjnych, a dokonuje jedynie oceny dokumentacji i działalności szkoły wyższej oraz bierze udział w podejmowaniu uchwał o charakterze opiniującym¹⁵. Niemniej jednak każdy członek PKA podczas wykonywania zadań w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi jest osobą, której uprawnienia w zakresie działalności publicznej wynikają wprost z ustawy, albowiem to ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym nadaje członkom Komisji prawo podejmowania działalności, polegającej na dokonywaniu oceny jakości kształcenia na kierunkach studiów (art. 48a ust. 2). Z takiej interpretacji przepisów wynika moim zdaniem wniosek, iż każdy członek Komisji w rozumieniu prawa karnego jest osobą pełniącą funkcję publiczną, co oznacza, że prawo nakłada na niego odpowiedzialność prawną związaną z pełnieniem funkcji publicznej, opłacanej ze środków publicznych¹⁶. W konsekwencji, członek PKA na podstawie art. 228 k.k. może ponosić odpowiedzialność karną, jeżeli w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą, albo przyjmuje jej obietnicę, lub jeżeli uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej, osobistej lub takiej korzyści żąda; podlega wówczas karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Z punktu widzenia odpowiedzialności karnej nie ma żadnego znaczenia zarówno wartość przyjętej korzyści majątkowej (np. bukiet kwiatów), jak i okoliczności jej wręczenia (przed wizytacją, czy po jej zakończeniu). Istotne jest tylko to, że udzielenie korzyści lub jej obietnicy miało związek z pełnioną przez sprawcę funkcją albo z jego kompetencjami.

Zgodnie z art. 271 § 1 k.k. funkcjonariusz publiczny, ale także inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadczą w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Pod pojęciem „inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu” należy rozumieć wyłącznie te osoby, które na mocy szczególnej regulacji otrzymały prawo do sporządzenia dokumentu, któremu podobnie jak w przypadku dokumentów sporządzanych przez funkcjonariuszy, przysługuje cecha zaufania publicznego¹⁷. Zatem, zarówno członkowie Komisji, jak i jej eksperci, jeżeli w sporządzanych przez siebie ocenach, opiniach, albo wnioskach z wizytacji wykazują fakty nieprawdziwe popełniają

¹⁵ I. Bernatek-Zagała, *Prawne umocowanie Polskiej Komisji Akredytacyjnej w systemie państwa*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4, s. 222.

¹⁶ Rozporządzenie ministra z dnia 1 września 2011 r., Dz. U. Nr 196, poz. 1166, regulujące sposób obsługi administracyjnej i finansowej Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz wysokość wynagrodzenia członków Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Polskiej Komisji Akredytacyjnej i komisji dyscyplinarnej, wyznaczanych przez nie recenzentów i ekspertów.

¹⁷ A. Marek, *Kodeks karny z komentarzem* teza 4 do art. 271, „Prokuratura i Prawo – Orzecznictwo” 1998, nr 4, poz. 6.

przestępstwo poświadczenia nieprawdy. Sąd Najwyższy podkreślał, iż dokument w rozumieniu art. 271 k.k. musi nie tylko odpowiadać cechom wymienionym w art. 115 § 14 k.k., ale także musi być wystawiony: albo przez funkcjonariusza publicznego albo przez osobę do tego wystawienia uprawnioną, jeżeli dokument zawiera w swojej treści takie poświadczenie, któremu przysługuje cecha zaufania publicznego, a w związku z tym przyjmuje się z urzędu domniemanie jego prawdziwości. Do takich dokumentów należą przede wszystkim dokumenty urzędowe w znaczeniu nadanym temu pojęciu przez art. 115 § 14 k.k., 244 k.p.c. i art. 76 k.p.a., a ponadto inne dokumenty, którym moc dowodową nadają inne przepisy¹⁸, w tym np. ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁹. Należy pamiętać, iż zgodnie z art. 115 § 14 k.k. dokumentem jest każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo, albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne. Nie pozostawia chyba żadnej wątpliwości, iż Prezydium Komisji, podejmując uchwały w ważkich sprawach, o których mowa w ustawie, obligatoryjnie kieruje się sprawozdaniami przedkładanymi przez poszczególne zespoły członków komisji, a zatem opinie członków PKA mają znaczenie prawne i przyjmuje się z urzędu domniemanie ich prawdziwości. Na podstawie art. 271 § 3 k.k., jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1, działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Członkowie Komisji, należąc do osób pełniących funkcje publiczne, podlegają odpowiedzialności z art. 265 § 3 k.k., na podstawie którego każdy, kto choćby nieumyślnie ujawnia informację określoną w § 1 jako „tajne” lub „ściśle tajne”, z którą zapoznał się w związku z pełnieniem funkcji publicznej lub otrzymanym upoważnieniem, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Podobnej karze z art. 266 § 1 k.k. podlega każdy, kto wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu, celowo, umyślnie ujawnia lub wykorzystuje takie informacje, z którymi zapoznał się w związku z pełnioną funkcją albo działalnością publiczną lub naukową; podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Zgodnie z wolą ustawodawcy szczególne znaczenie ma bowiem obowiązek zachowania tajemnicy przez osoby, które podejmują działania związane z zaufaniem publicznym, gdyż tego rodzaju działalność wiąże się z uzyskiwaniem informacji ważnych dla poszczególnych osób oraz dla interesu społecznego. Kodeks Etyki Polskiej Komisji Akredytacyjnej²⁰ w § 6 pkt 2 obliguje jej członków do zachowania w dyskrejji

¹⁸ Wyrok SN z 9 października 1996 r., V KKN 63/96, OSP 1998, z. 7–8, poz. 147.

¹⁹ Zob. art. 48a pkt 2 i 49 oraz 52 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

²⁰ Uchwała nr 2/2009 z 16 października 2009 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

wszelkich informacji, które powzięli w związku z wykonywaniem czynności w Komisji. Bezpośrednim przedmiotem ochrony jest prawo zachowania określonych informacji w tajemnicy, przy czym obowiązek dyskrecji spoczywający na depozytariuszu informacji podyktowany być może potrzebą ochrony istotnego interesu prywatnego, stosunku zaufania łączącego dysponenta informacji z jej depozytariuszem, jak również prawidłowego wykonywania określonych zawodów, czy prowadzenia określonej działalności, w których szczególnie znaczenie odgrywa stosunek zaufania²¹. Odpowiedzialność za ujawnienie powyższych informacji może mieć postać zarówno odpowiedzialności karnej, jak i dyscyplinarnej, przy czym oba rodzaje postępowań mogą toczyć się równolegle.

3. Odpowiedzialność dyscyplinarna członków PKA

Ustawodawca przewidział odpowiedzialność dyscyplinarną osób pełniących funkcje publiczne, np. w ustawie o pracownikach samorządowych (reguluje wyłącznie odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania), w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej i ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

Członkowie Komisji i jej eksperci, wykonując swoje obowiązki, muszą (na podstawie art. 48a i § 3 nadanego Komisji Statutu) kierować się zasadą rzetelności, bezstronności i przejrzystości, a opinie i oceny, jakie formułują, muszą być zgodne z przyjętymi przez Komisję kryteriami oceny, stanowiącymi załącznik do statutu. Postępowanie dyscyplinarne wobec członka Komisji nie toczy się na podstawie przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ale na podstawie Kodeksu Etyki. § 6 Kodeksu określa zasady etycznego postępowania członków Komisji oraz zakres odpowiedzialności za ich naruszenie. Za naruszenie norm postępowania określonych w Kodeksie Etyki – członkowie Komisji odpowiadają przed Zespołem do spraw etyki. Chodzi o działania stanowiące naruszenie statutowo określonych obowiązków, m.in. brak troski o wysoki standard i jakość kształcenia w polskim szkolnictwie wyższym (§ 3 pkt 1 Kodeksu), nieprzestrzeganie w swoim działaniu zasad bezstronności, rzetelności, dyskrecji oraz brak otwartości na dialog (§ 3 pkt 2 Kodeksu). W § 6 pkt 1 Kodeksu Etyki nakłada się na członków Komisji powinność nawiązywania współpracy z pracownikami podczas wizytowania uczelni, przeciwdziałanie napięciom w trakcie wykonywanych czynności. Za przekroczenie zakazów (np. podejmowania czynności budzących wątpliwość co do bezstronności członka PKA – *vide* § 5 pkt 3 Kodeksu) albo za niewypełnienie obowiązków

²¹ Zoll A. (red.), Barczak-Oplustil A., Bogdan G., Ćwiakalski Z., Dąbrowska-Kardas M., Kardas P., Majewski J., Raglewski J., Rodzynekiewicz M., Szewczyk M., *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II*, Komentarz W. Wróbel do art. 117–277 k.k.

zakreślonych Kodeksem Etyki (*vide* § 5 pkt 1) każdemu członkowi PKA grozi kara upomnienia, albo odwołania przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Wydaje się oczywiste, mimo iż nie wynika to wprost z Kodeksu Etyki, że każdy członek PKA, skazany prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa, ponosi także odpowiedzialność dyscyplinarną.

Unormowania dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej występują również w innych pragmatykach zawodowych, np. ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, która ogranicza odpowiedzialność wyłącznie do mianowanych urzędników państwowych²², ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²³. Analizując regulację odpowiedzialności dyscyplinarnej członków PKA poprzez porównanie z regulacją tego zagadnienia w odniesieniu do kategorii innych osób pełniących funkcje publiczne, np. pracowników służby cywilnej²⁴ albo pracowników urzędów państwowych²⁵, stwierdzić należy, iż kwestie dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej, w tym dotyczące prowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz postępowania dyscyplinarnego, nie zostały szczegółowo uregulowane w odniesieniu do członków Komisji, tak jak np. w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej²⁶. Postępowanie dyscyplinarne wobec członka PKA jest pozbawione formalizmu, co więcej, toczyć się może z naruszeniem wszelkich zasad proceduralnych. Nie wiadomo, czy tak istotne kwestie, jak: terminy do wszczęcia postępowania w sprawie, do przedawnienia ścigania i inne powinny być regulowane na podstawie norm obowiązujących w kodeksie postępowania karnego, nie wynika to bowiem wprost z żadnego przepisu prawnego, mimo iż postępowanie dyscyplinarne skutkuje poważną ingerencją w prawa członka Komisji, do zwolnienia go z tej funkcji wyłącznie. Tak szcątkowe uregulowanie postępowania dyscyplinarnego pozostaje w opozycji do rozwiązań dotyczących innych grup społecznych, zawierających w swoim gronie także osoby pełniące funkcje publiczne (np. pracownicy państwowi, samorządowi itp.) i świadczy o iluzorycznym charakterze odpowiedzialności dyscyplinarnej członków PKA. Na podstawie bowiem przepisów Kodeksu Etyki nie wiadomo nawet kto, na czyj wniosek, kiedy (i do kiedy) może czy też musi wszcząć postępowanie dyscyplinarne przeciwko członkowi Komisji o takie zachowanie, które narusza reguły godnego sprawowania funkcji społecznej, a nadto jak długo może trwać postępowanie dyscyplinarne, kto może być obrońcą obwinionego, kiedy czyn obwinionego ulega przedawnieniu itp. Zastrzeżenia budzi fakt, iż zgodnie z przepisami

²² Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 269.

²³ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.

²⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505.

²⁵ Ustawa z dnia 16 września 1982 r., tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 269.

²⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 60, poz. 493.

Kodeksu Etyki postępowanie dyscyplinarne może zatem nawet toczyć się bez udziału obwinionego, a nawet bez jego wiedzy o zarzutach i grożącej mu odpowiedzialności. Brak regulacji w tym zakresie świadczy o zgodzie Komisji na rezygnację, w przypadku postępowania dyscyplinarnego przeciwko jej członkom, z zasad praworządności i rzetelności. Niemniej jednak trafny wydaje się pogląd, zgodnie z którym odpowiedzialność dyscyplinarna członków Komisji, ze względu na represyjny charakter sankcji, bez względu na wady i braki regulacji pozostaje częścią odpowiedzialności karnej i w konsekwencji takie postępowanie winno toczyć się wedle zasad wynikających z kodeksu postępowania karnego (tak jak ma to miejsce na podstawie wyraźnej delegacji w art. 37¹ ustawy o pracownikach urzędów państwowych, zgodnie z którym w postępowaniu przed komisjami dyscyplinarnymi I i II instancji mają zastosowanie odpowiednie przepisy kodeksu postępowania karnego). Odpowiedzialność karna i dyscyplinarna to nie jedyny rodzaj odpowiedzialności, na którą jest narażony członek Komisji jako osoba pełniąca funkcje publiczne. Oprócz niej istnieje odpowiedzialność odszkodowawcza.

4. Odpowiedzialność odszkodowawcza członków PKA

Jeśli chodzi o konsekwencje nieprzestrzegania przez osoby pełniące funkcje publiczne obowiązków, to należy podkreślić, iż w omawianym akcie prawnym (w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym) brak jest przepisów, które nakładałyby wprost sankcje cywilne, odszkodowawcze za niedotrzymanie któregokolwiek z określonych w niej obowiązków na członka Komisji. Tego rodzaju odpowiedzialność należy wywodzić z innych ustaw.

W ustawie z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa²⁷ uregulowana została odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych wobec podmiotu, który poniósł bezpośrednią odpowiedzialność w stosunku do osoby pokrzywdzonej wadliwym działaniem albo zaniechaniem administracji publicznej (wykonywaniem władzy publicznej). Podmiot odpowiedzialny wobec innego podmiotu za wyrządzona mu szkodę może (ale dopiero po wypłaceniu poszkodowanemu odszkodowania oraz po spełnieniu innych przesłanek określonych w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa) zastosować tzw. mechanizm regresowy wobec bezpośredniego sprawcy szkody, czyli wobec funkcjonariusza publicznego. Jednakże definicja funkcjonariusza publicznego na gruncie tej ustawy jest szeroka, daleko szersza, aniżeli ma to miejsce na gruncie prawa karnego (*vide* art. 115 k.k.), czego skutkiem jest fakt, iż do katalogu „funkcjonariusz publiczny” zaliczyć można także „osoby pełniące funkcje

²⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173

publiczne”. Funkcjonariusz publiczny, w rozumieniu cytowanej ustawy, to osoba działająca w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegialnego organu administracji publicznej lub osoba wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, pod warunkiem, że bierze udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ.

Zatem, zgodnie z art. 2 ust. 1 użyte w ustawie określenie oznacza, że funkcjonariusz publiczny to:

- 1) osoba działająca w charakterze organu administracji publicznej,
- 2) lub osoba działająca z jego upoważnienia (z upoważnienia organu administracji publicznej),
- 3) albo osoba działająca jako członek kolegialnego organu administracji publicznej,
- 4) lub osoba wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, „biorąca udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ”.

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym daje ministrowi właściwemu ds. szkolnictwa wyższego podstawę do kadencyjnego powoływania członków Komisji. Członkowie Komisji, powoływani przez ministra należą zatem do kategorii „osoba działająca z jego (ministra) upoważnienia”; nadto wykonują powierzoną im pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej (o dzieło, zlecenia), działając na rzecz Polskiej Komisji Akredytacyjnej, powołanej przez tego samego ministra. Niewątpliwie biorą oni udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, albowiem sporządzane przez członków Komisji sprawozdania, zawierające opinie i oceny oraz podejmowane uchwały wraz z uzasadnieniem stają się podstawą do podjęcia ważkich decyzji przez ministra. Jednocześnie, członkowie Komisji na gruncie prawa karnego i administracyjnego są osobami pełniącymi funkcje publiczne, natomiast na podstawie cytowanej ustawy należą do kategorii funkcjonariuszy publicznych, ponoszących odpowiedzialność materialną za rażące naruszenie prawa.

Artykuł 5 u.o.m.f.p. wskazuje przesłanki odpowiedzialności majątkowej. Należą do nich, spełnione łącznie:

- 1) na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa;
- 2) rażące naruszenie prawa, o którym mowa w pkt 1, zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego;

3) rażące naruszenie prawa, o którym mowa w pkt 1, zostało stwierdzone (przez stwierdzenie rażącego naruszenia prawa należy rozumieć: *vide* art. 6 cytowanej ustawy).

W judykaturze utrwalił się pogląd na wykładnię terminu „rażący”, orzecznictwo stwierdza, że: „rażący» to dający się łatwo stwierdzić, wyraźny, oczywisty, niewątpliwy, bezsporny, bardzo duży”²⁸, a „rażące naruszenie prawa” stanowi kwalifikowaną formę „naruszenia prawa” i jest czymś więcej niż „naruszeniem przepisów”²⁹.

Odpowiedzialność majątkowa o charakterze naprawczym jest uregulowana w tytule VI księgi trzeciej kodeksu cywilnego, poświęconym czynom niedozwolonym. Przesłanką odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego jest uprzednie uzyskanie przez poszkodowanego od podmiotu odpowiedzialnego odszkodowania i to w pełnym zakresie. Oznacza to, że aby funkcjonariusz publiczny poniósł cywilną, majątkową odpowiedzialność odszkodowawczą za czyn niezgodny z prawem, niedozwolony, konieczne jest prawomocne orzeczenie sądu zasądzające odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej i to z rażącym naruszeniem prawa, bądź też aby została zawarta ugoda dotycząca ustalenia wartości odszkodowania. Nie można zatem wykluczyć, że jeżeli wskutek zachowania członka PKA, stanowiącego rażące naruszenie prawa, nastąpi niezgodne z prawem wykonanie władzy publicznej, skutkujące szkodą majątkową, np. po stronie podmiotu prowadzącego uczelnię wyższą, wówczas będzie to mogło doprowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, a w konsekwencji odpowiedzialności majątkowej tego członka Komisji, jako funkcjonariusza publicznego. Odpowiedzialność ta, o charakterze regresowym, następuje w stosunku do podmiotu, który poniósł bezpośrednią odpowiedzialność wobec osoby pokrzywdzonej i wypłacił zasądzone wyrokiem odszkodowanie. Podstawowe regulacje odpowiedzialności majątkowej za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej zawarte zostały przez ustawodawcę w kodeksie cywilnym. Do przesłanek odpowiedzialności z art. 417 § 1 k.c. należy zaliczyć: zarówno wystąpienie określonej, konkretnej szkody majątkowej, jak i niezgodne z prawem działanie (zaniechanie) władzy publicznej przy wykonywaniu czynności, ale i konieczny jest adekwatny związek przyczynowy, jaki zachodzi pomiędzy wykonywaniem władzy publicznej (np. przez ministra) a poniesioną szkodą. Natomiast „wykonywanie władzy publicznej” obejmuje nie tylko załatwianie spraw administracyjnych w formie decyzji administracyjnej, ale także inne czynności, np. udzielanie informacji publicznej czy dokonywanie wpisu do niektórych rejestrów³⁰.

²⁸ Wyrok NSA w Warszawie z 20 października 2006 r., II FSK 113/06, LEX nr 281145.

²⁹ Wyrok NSA w Warszawie z 31 stycznia 2006 r., I OSK 883/05, LEX nr 299873.

³⁰ A. Bielska-Brodziak (red.), G. Krawiec, Z. Tobor, *Komentarz do art. 1 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, [w:] *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2011.

Podsumowując ten skrótowy z konieczności wywód, przeprowadzony na podstawie wybranych przepisów prawnych, uznać należy tezę, iż członków Polskiej Komisji Akredytacyjnej prawo zalicza do grona osób pełniących funkcje publiczne, za w pełni uzasadnioną i w konsekwencji można im przypisać podległość przepisom związanym z prawami i obowiązkami tej kategorii podmiotów prawnych. Daje to podstawę do stwierdzenia, iż ustalenia badawcze poczynione na podstawie analizy cytowanych powyżej, kluczowych dla tego zagadnienia aktów prawnych dowodzą, że członkowie Komisji ponoszą odpowiedzialność za swoje działania tak jak inne osoby pełniące funkcje publiczne. Na podstawie prawnych regulacji można skonstatować również, że nadrzędnym ich celem było wypracowanie takich standardów postępowania w sektorze publicznym, których wymagania są zdecydowanie bardziej rygorystyczne aniżeli w przypadku działalności gospodarczej czy handlowej, czy usługowej. W zasadzie celem wszystkich opisywanych powyżej przepisów prawnych, traktujących o prawach, a przede wszystkim o obowiązkach osób pełniących funkcje publiczne jest dążność do zagwarantowania wysokich standardów zachowań tych osób przy pełnieniu funkcji publicznych, które będą opierały się na fundamentalnych dla prawidłowego funkcjonowania sektora publicznego wartościach, jak bezstronność, rzetelność, obiektywizm, odpowiedzialność i uczciwość. Oczywiście zatem wydaje się wzmożenie rygorów ocennych wobec osób sprawujących funkcje publiczne, jeżeli ich działalność finansowana jest ze środków publicznych.