



MINISTER NAUKI
I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO
Wojciech Murdzek

DN.WN.070.3.2020

Warszawa, r.

Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 22 kwietnia 2020 r. (sygn. VII.7033.21.2020.AMB/MM), przekazujące wątpliwości związane z przepisami *ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2* (Dz. U. poz. 695, dalej „ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia”), dotyczące niektórych przepisów tej ustawy regulujących sprawę szkolnictwa wyższego, uprzejmie przekazuję poniższe wyjaśnienia.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że upoważnienie ustawowe zawarte w art. 79 ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia nie przewiduje uprawnień do wyłączenia stosowania przepisów ustawowych. Upoważnienie zawarte w art. 79 ust. 1 ustawy uprawnia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki jedynie do wydłużenia lub skrócenia terminów wykonania przez podmioty systemu szkolnictwa wyższego i nauki obowiązków w roku 2020. W przepisie mowa jest konkretnie o obowiązkach określonych we wskazanych aktach prawnych, które są adresowane wyłącznie do ww. podmiotów (szczegółowość przedmiotowa). Przepis ten nie dotyczy innych podmiotów ani obowiązków określonych w innych ustawach, w tym m.in. przepisów procesowych.

Zgodnie z wytyczną, działania, o których mowa w art. 79 ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, mogą być podejmowane przez ministra jedynie w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania ww. podmiotów w związku z działaniami mającymi na celu przeciwdziałanie COVID-19, zaś sam okres wydłużenia lub skrócenia terminów musi spełniać kryterium niezbędności. Dalsza część wytycznej dodatkowo kierunkuje podjęcie przez ministra aktywności w tym zakresie na zapewnienie optymalnych warunków do realizacji misji systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Upoważnienie to nie pozostawia nadmiernej swobody organowi wydającemu rozporządzenie.

Postulat dotyczący bardziej precyzyjnego określenia ww. obowiązków, których termin realizacji może ulec wydłużeniu lub skróceniu, oznaczałby *de facto* potrzebę bezpośredniego odwoływania się do przepisów lub grup przepisów określających te obowiązki. W sytuacji powołania obowiązków w przepisie *en bloc* wydaje się, że taka technika nie mogłaby spowodować większej precyzji przepisu a jedynie jego przeregulowanie. W związku z generalnym charakterem upoważnienia, jego doprecyzowanie mogłoby raczej nastąpić przez wyłączenie możliwości wydłużenia lub skrócenia terminów w odniesieniu do niektórych terminów (selekcja negatywna), co jednak w kontekście celu przepisu i zawartych w nim wytycznych nie byłoby zasadne.

Z uwagi na powyższe, zakresowi przedmiotowemu upoważnienia z art. 79 ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia nie należy przypisywać cech ogólnikowości.

Upoważnienie określa organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu, a więc odpowiada ono konstytucyjnym wymogom dotyczącym konstrukcji upoważnienia ustawowego.

Pragnę również wyjaśnić, że wykonanie upoważnienia ustawowego nie doprowadzi do „zmiany przepisów” ustaw wskazanych w art. 79 ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, gdyż nie jest to możliwe i nie zostało wyrażone w przepisie.

Jak wynika z pisma Pana Rzecznika, jego intencją było zauważenie, że zgodnie z regułami stanowienia prawa rozporządzeniem nie należy dokonywać modyfikacji rozwiązań przyjętych w ustawie. Nie kwestionując prawidłowości tego poglądu należy jednocześnie przyjąć, że nie powinien on być odnoszony jako zarzut do omawianej regulacji. Warto bowiem wskazać, że wspomnianą regułą jest objęte takie formułowanie norm przepisów rozporządzenia, które w szczególności albo niwelowałyby albo zmieniałyby rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę – wbrew jego intencjom, albo uzupełniałyby pośrednio ustawę o elementy pominięte przez ustawodawcę – intencjonalnie lub nie. Tymczasem ustawodawca w art. 79 ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia upoważnił ministra do przesunięcia terminów ustawowych w celu zrationalizowania stosowania rozwiązań ustawowych w warunkach epidemii wirusa SARS-CoV-2.

Zatem ustawodawca, realizując ideę i założenie upoważnienia ustawowego, upoważnia organ kompetentny na podstawie Konstytucji RP do realizacji zadania polegającego na wydaniu rozporządzenia określającego terminy realizacji obowiązków, z uwzględnieniem dynamicznej sytuacji wynikającej z epidemii.

Kwestia ta nie powinna być wątpliwa również w świetle powszechnie przyjętej praktyki określania terminów realizacji obowiązków ustawowych na poziomie rozporządzeń – jako spraw mających co do zasady charakter stricte techniczny i dalece mniej istotny od nałożenia samych obowiązków. Należałoby zgodzić się z tezą, że skoro ustawodawca mógłby uchylić regulacje określające terminy realizacji obowiązków i powierzyć ich określenie wyłącznie na poziomie rozporządzenia, to może również sformułować doraźnie polecenie wyrażone *expressis verbis* w art. 79 ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia. Tego rodzaju upoważnienia, w których ustawodawca dopuszcza zawężające lub rozszerzające ujęcie w rozporządzeniu niektórych spraw przewidzianych w ustawie są spotykane w systemie polskiego prawa i nie budzą wątpliwości co do ich konstytucyjności.

Pragnę zauważyć, że w ramach ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia przyjęto podobne rozwiązania w odniesieniu do innych aktów prawnych m.in. w art. 36 pkt 1, art. 49, art. 56 pkt 1 czy art. 60 (zmiana ust. 1b). Liczne, zbliżone co do istoty rozwiązania przyjęto również w ramach *ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz.U. poz. 374), w tym m.in. w art. 4 ust. 3, art. 4a ust. 7, art. 15g ust. 19 i art. 15j ust. 2.

Wydaje się, że cele ww. rozwiązań kryzysowych, osiągnąć za sprawą ich uzasadnionej i niezbędnej elastyczności, nie muszą prowadzić do powstania wątpliwości natury konstytucyjnej. Instrument prawny przewidziany w art. 79 ust. 1 o szczególnych instrumentach wsparcia ma charakter doraźny i epizodyczny. Jego przyjęcie było determinowane koniecznością zapewnienia możliwości szybkiego i adekwatnego reagowania na sygnały płynące od uczelni i innych podmiotów systemu o problemach organizacyjnych, przekładających się na możliwość terminowego zrealizowania obowiązków nałożonych na nie przez państwo.

Warto zasygnalizować, że w toku prac parlamentarnych nad wymienionymi ustawami odbywały się konsultacje ze specjalistami Biura Legislacyjnego Sejmu i Senatu, przy czym kwestie wskazane w piśmie Pana Rzecznika nie były przedmiotem wątpliwości, a przez to i dyskusji.

Jednocześnie wskazuję, że aktualna sytuacja epidemiczna oraz zmiany w organizacji prac Parlamentu, pozwalają sądzić, że skorzystanie z tego doraźnego instrumentu nie będzie konieczne. Korygowanie terminów przewidzianych w ustawach następuje obecnie przez działanie ustawodawcy – tak jak to ma miejsce w *ustawie z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*. Stan ten umożliwi poszukiwanie i wprowadzanie mechanizmów, które usuną dostrzeżone problemy prawne w sposób kompleksowy i trwały, a nie tylko doraźny.

W zakresie dotyczącym możliwości pracy zdalnej przez organy uczelni, wprowadzonej do *ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, dalej „PSWN”, na podstawie art. 63 *ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia*, należy zauważyć, że zgodnie z art. 22 ust. 3 i art. 31 ust. 2 PSWN rada uczelni i senat podejmują uchwały na posiedzeniach w obecności co najmniej połowy statutowej liczby członków.

Jednocześnie art. 31 ust. 1 PSWN ustanawia przewodniczącego senatu – jest nim rektor, zaś przewodniczącym rady uczelni jest jej członek pochodzący spoza wspólnoty uczelni, wybrany przez senat (art. 22 ust. 1 PSWN).

Uchwały senatu oraz rady uczelni są podpisywane odpowiednio przez przewodniczącego danego organu lub osobę prowadzącą posiedzenie (w zastępstwie/ z upoważnienia – zgodnie z przepisami wewnętrznymi uczelni). Protokół z posiedzenia podpisuje przewodniczący i protokolant. Inni członkowie tych organów nie mają zatem obowiązku podpisywania uchwały czy protokołu. Kwestie te regulują akty wewnętrzne uczelni, np. regulaminy funkcjonowania tych organów.

Natomiast w przypadku określonego w statucie innego niż senat organu uczelni do nadawania stopni naukowych i stopni w zakresie sztuki (art. 28 ust. 4 PSWN), zasady działania tego organu uczelnie określają samodzielnie w swoich aktach wewnętrznych.

Zatem wszelkie kwestie związane z organizacją procesów w trybie zdalnym powinien określić podmiot planujący realizację takich działań – z uwzględnieniem posiadanej przez siebie infrastruktury i z zachowaniem niezbędnych zasad bezpieczeństwa. W przypadku niedysponowania przez podmiot środkami komunikacji elektronicznej realizacja zadań może odbywać się w sposób tradycyjny, pod warunkiem jednak uwzględnienia nakazów i zakazów wprowadzanych w związku ze stanem epidemii.

Jednocześnie wskazuję, że planowane zmiany przepisów ustawowych dotyczących zdalnego funkcjonowania senatu i rady uczelni czy organów Polskiej Akademii Nauki i jej jednostek naukowych nie obejmują kwestii podpisów składanych pod ich uchwałami.

W odniesieniu do kwestii związanych z zakresem nadzoru nad Polską Akademią Nauk pragnę zwrócić uwagę na wyjątkowy charakter *ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia*, podyktowany bezprecedensową sytuacją epidemiczną oraz koniecznością koordynowania i zapewnienia spójności działań podejmowanych zarówno w przypadku ograniczania funkcjonowania, jak i kolejnych etapów powrotu do normalnego funkcjonowania różnych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki.

Specyfika relacji prawnych łączących Polską Akademię Nauk, Prezesa Rady Ministrów oraz ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki przemawiała za ulokowaniem tej kompetencji przy tym ministrze, który z przyczyn merytorycznych i organizacyjnych pozostaje w bliższych i częstszych kontaktach z Akademią. Większość spraw organizacyjnych dotyczących funkcjonowania Akademii jest regulowana na

poziomie rozporządzeń ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, zatem powierzenie kwestii uregulowania sytuacji szczególnej w tej formie nie narusza dotychczasowego porządku prawnego. Regulacja przygotowana w Ministerstwie została uzgodniona przez Radę Ministrów w trakcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia.

Ponadto, taki sposób ujęcia kwestii funkcjonowania Polskiej Akademii Nauk w sytuacji epidemii ułatwia planowanie podejmowanych działań i optymalizuje podział zadań wykonywanych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, odciążając w pewnym stopniu główny ośrodek zarządzania państwem. Z uwagi na krótszą ścieżkę legislacyjną dotyczącą projektów rozporządzeń wydawanych przez ministra, obecna formuła zapewnia również możliwość szybszego i adekwatniejszego reagowania na zmiany sytuacji epidemicznej.

Zapewniam, że wszelkie działania w tym zakresie są konsultowane z Prezesem Rady Ministrów.

Z nadzieją, że powyższe wyjaśnienia rozwieją wszelkie wątpliwości, pozostaję

z wyrazami szacunku

Wojciech Murdzek

/ - podpis elektroniczny/