



VII.070.4.2020.ST

Pan prof. Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu

Szanowny Panie Marszałku

W związku z pracami Senatu nad ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem CORVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk senacki nr 83) dalej zwaną ustawą, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przedstawić kilka zasadniczych uwag z perspektywy organu stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP). Uwagi te z konieczności, z uwagi na tempo prac nad wskazaną ustawą, nie mają charakteru kompleksowego.

I tak z punktu widzenia konstytucyjnego standardu ochrony własności oraz innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) wątpliwości budzi treść art. 12 ustawy, zgodnie z którą do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, w tym zmiany sposobu użytkowania, w związku z przeciwdziałaniem CORVID-19, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 7 lipca

1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.), ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293) oraz ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282). W konsekwencji skoro ustawa wyłącza stosowanie całej ustawy – Prawo budowlane, wyłączone jest też stosowanie art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego stanowiącego, że pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W rezultacie oznacza to, że inwestycje budowlane związane z realizacją ustawy mogą być wykonywane na nieruchomościach, do których inwestor nie posiada żadnego tytułu prawnego. Art. 12 ustawy uprawnia więc do tego, aby inwestycje związane z wykonywaniem ustawy były realizowane z naruszeniem prawa własności i praw majątkowych osób trzecich. Konstrukcja ta sama w sobie nie stanowiłaby może problemu konstytucyjnego, czasowe zajęcie nieruchomości w sytuacji stanu nadzwyczajnego byłoby bowiem do pogodzenia ze standardem konstytucyjnym. Jednak w tym przypadku problem polega na tym, że zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy jej art. 12 traci moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie. Żaden przepis ustawy nie reguluje natomiast materii skutków faktycznych i prawnych, które mogą powstać w związku ze stosowaniem art. 12 ustawy przejawiających się w zajęciu nieruchomości bez posiadania tytułu prawnego do władania tą nieruchomością. Prowadzi to do wniosku, że art. 12 w zw. z art. 36 ust. 1 ustawy jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż nie zawiera odpowiednich instrumentów ochrony własności i praw majątkowych naruszonych w wyniku zajęcia na cele budowlane nieruchomości przez podmiot, który nie miał to tej nieruchomości tytułu prawnego.

Kolejny problem, który wiąże się z zapewnieniem konstytucyjnych gwarancji ochrony praw majątkowych wiąże się z wprowadzeniem do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.) art. 46b pkt 2. Przepis ten pozwala Radzie Ministrów na ustanowienie w rozporządzeniu czasowego ograniczenia określonych zakresów działalności przedsiębiorstw, co w oczywisty sposób może przekładać się na straty dla tych przedsiębiorstw wynikające z ograniczenia ich działalności. Ustawa wprowadzając zmiany w tym zakresie w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych nie powiązała jednak ograniczeń z jakąkolwiek możliwością uzyskania rekompensaty za poniesione straty. Budzi to wątpliwości z punktu widzenia zapewnienia standardu konstytucyjnego wynikającego z powołanych już przepisów art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zasadnicze zastrzeżenia dotyczą także wprowadzanych ustawą zmian w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148 ze zm.) oraz ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2020 r. poz. 85). Stosownie do dodanego ustawą art. 30b Prawa oświatowego w przypadkach uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu dzieci i młodzieży minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w drodze rozporządzenia, może czasowo ograniczyć lub czasowo zawiesić funkcjonowanie jednostek systemu oświaty na obszarze kraju lub jego części, uwzględniając stopień zagrożenia na danym obszarze. Treść art. 30b Prawa oświatowego wskazuje, że w istocie każdy (nie tylko kwalifikowany) stan zagrożenia zdrowia uprawnia ministra do zawieszenia jednostek systemu oświaty. Ponadto minister może dokonać takiego zawieszenia czasowo (a więc na okres tygodnia, ale też nawet roku). Nie ulega zaś wątpliwości, że zawieszenie funkcjonowania jednostek systemu oświaty

oznacza ingerencję w konstytucyjne prawo do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP). Ingerencja taka niewątpliwie jest dopuszczalna, jednak z uwagi na to, że dotyczy konstytucyjnego prawa podmiotowego, musi być dokonana na podstawie precyzyjnie określonych w ustawie kryteriów. Tych warunków nie spełnia jednak art. 30b Prawa oświatowego, umożliwia on bowiem ograniczenie prawa do nauki na podstawie bardzo ogólnego i pojemnego kryterium zagrożenia zdrowia. Ponadto nie określa on maksymalnego terminu, na jaki może być wprowadzone zawieszenie funkcjonowania jednostek systemu oświaty, ustawa pozostawia więc w tym ostatnim zakresie całkowitą dowolność ministrowi wydającemu rozporządzenie, który może zgodnie z upoważnieniem dokonać takiego zawieszenia na tydzień, ale może pozostając w zgodzie z jego treścią uczynić to także na rok. Ten sposób stanowienia prawa budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 70 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż w rzeczywistości to nie ustawa, lecz akt podustawowy dookreśla granice, w tym granice czasowe, korzystania z konstytucyjnego prawa do nauki.

Uwagi powyższe należy także odnieść do wprowadzanych ustawą przepisów art. 51a, art. 198a, art. 433a Prawa o szkolnictwie wyższym. Przepisy te przewidują bowiem, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, w drodze rozporządzenia, w przypadkach uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu, może zawiesić czasowo funkcjonowanie uczelni na obszarze kraju lub jego części. Również i w tym przypadku, ze względów wskazanych powyżej, przepisy art. 51a, art. 198a, art. 433a Prawa o szkolnictwie wyższym budzą wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich, co do zgodności z art. 70 ust. 1 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dodatkowo należy bowiem wskazać, że art. 70 ust. 5 Konstytucji RP gwarantuje autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie. W tym jednak przypadku rzeczywiste i fundamentalne (bo

dotyczące samej możliwości funkcjonowania) granice autonomii szkół wyższych wyznacza minister bez dostatecznie wyraźnych wskazówek zawartych w ustawie (np. dotyczących maksymalnego terminu zawieszenia działalności uczelni).

Wątpliwości zasadniczej natury dotyczą także dodawanego ustawą art. 30c Prawa oświatowego. Stanowi on, że w przypadku o którym mowa w art. 30b, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w drodze rozporządzenia, może wyłączyć stosowanie niektórych przepisów Prawa oświatowego, ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w odniesieniu do wszystkich lub niektórych jednostek systemu oświaty, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 30b, w szczególności w zakresie przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego, oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów, przeprowadzania egzaminów, organizacji roku szkolnego i organizacji pracy tych jednostek, a także wprowadzić w tym zakresie odrębne unormowania, tak aby zapewnić prawidłową realizację celów i zadań tych jednostek. Przy czym zwrot „w szczególności” oznacza, że minister w dowolnie wybranym przez siebie zakresie i na dowolnie ustalony przez siebie okres może wyłączać stosowanie przepisów rangi ustawy regulujących kwestie oświatowe. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 30c Prawa oświatowego zezwalający ministrowi na zawieszanie na bliżej nieokreślony okres stosowania ustaw nie tylko narusza konstytucyjne prawo do nauki, którego zakres realizacji musi wynikać właśnie z ustaw (art. 70 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), a nie z rozporządzenia ministra. Przyznanie ministrowi kompetencji do czasowego uchylania stosowania ustaw oznacza także naruszenie zasady podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), w tym przypadku podziału władzy ustawodawczej i wykonawczej. Minister zgodnie z Konstytucją RP ma bowiem wykonywać ustawy, a nie zawieszać ich stosowanie w dowolnie

wybranym przez siebie zakresie i przedziale czasowym. Z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP wynika przecież, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W tym zaś przypadku rozporządzenie będzie wydawane w celu wstrzymania wykonania nie tylko ustawy zawierającej upoważnienie, ale także innych ustaw. W miejsce materii ustawowej minister będzie mógł natomiast wprowadzić odrębne, ustalone wyłącznie przez siebie unormowania, tak aby zapewnić prawidłową realizację celów i zadań jednostek systemu oświaty. W tym ostatnim zakresie upoważnienie zawarte w art. 30c Prawa oświatowego nie spełnia w oczywisty sposób wymaganego przez art. 92 ust. 1 Konstytucji RP kryterium szczególności, nie zawiera też jakichkolwiek wytycznych. Dlatego też zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 30c Prawa oświatowego budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje możliwości wprowadzania ograniczeń ze względu na sytuacje nadzwyczajne, wymagające specyficznych rozwiązań legislacyjnych. W szczególności dopuszczalne i znane polskiemu prawu są rozwiązania prawne wprowadzające ograniczenia w zakresie korzystania z wolności osobistej (obowiązkowa hospitalizacja, kwarantanna, poddanie się nadzorowi epidemiologicznemu) i nie budzą one wątpliwości z punktu widzenia standardów ochrony praw człowieka. W szczególności z art. 5 ust. 1 lit. e Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wynika, że ograniczenia w zakresie prawa do wolności osobistej mogą być wprowadzane w celu zapobieżenia szerzeniu się choroby zakaźnej. Przepisy ustawy regulujące takie ograniczenia w zakresie korzystania z wolności osobistej spełniają więc ten standard konwencyjny. Jednak także pozostałe przepisy regulujące nadzwyczajne sytuacje muszą się

mieścić w granicach wyznaczonych przez najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego wykonując swój konstytucyjny mandat Rzecznik Praw Obywatelskich czuje się zobowiązany do przekazania stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.) na ręce Pana Marszałka uwag o potencjalnych zagrożeniach dla praw jednostek mogących wyniknąć w tym zakresie.

Z poważaniem