



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22-04-2020 r.

Adam Bodnar

VII.7033.21.2020.AMB/MM

**Pan
Wojciech Murdzek
Minister Nauki i Szkolnictwa
Wyższego**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z wejściem w życie 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 jako: ustawa), pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na wątpliwości dotyczące niektórych przepisów tej ustawy regulujących sprawy szkolnictwa wyższego i systemu oświaty. Uprzejmie informuję, że poniższe uwagi zostały również podniesione w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich złożonej na ręce Marszałka Senatu RP w toku prac legislacyjnych nad wskazaną ustawą¹.

Zgodnie z przepisem art. 79 ust. 1 uchwalonej ustawy, w roku 2020 minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, w drodze rozporządzenia, może wydłużyć lub skrócić terminy wykonania przez podmioty systemu szkolnictwa wyższego i nauki w tym roku obowiązków przewidzianych we wskazanych w tym przepisie ustawach w celu oraz o okres niezbędny do przywrócenia normalnego funkcjonowania tych podmiotów w związku z działaniami mającymi na celu przeciwdziałanie COVID-19, kierując się potrzebą zapewnienia warunków do realizacji misji systemu szkolnictwa wyższego i nauki.

¹ Zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-tarcza-antykryzysowa-2-0-uwagi-rpo-dla-senatu>

W mojej ocenie **takie rozwiązanie, umożliwiające wyłączenie stosowania niektórych przepisów ustawowych w drodze rozporządzenia, pozostaje w jaskrawej sprzeczności z konstytucyjną zasadą hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa.** Należy podkreślić, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Szczegółowość przedmiotowa upoważnienia do wydania rozporządzenia, o której mowa w tym przepisie, wynika z zakazu stanowienia upoważnień blankietowych, czyli takich, które pozostawiają zbyt szeroki margines swobody regulacyjnej rozporządzeniodawcy i które tworzą ryzyko, że treść rozporządzenia nie będzie zachowywała niezbędnego związku z celem i tematyką ustawy. Wymóg ten ma przeciwdziałać przekształceniu rozporządzenia w akt samoistny. Upoważnienie ustawowe musi więc zawierać wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Rozporządzenia ze swojej istoty mają charakter podrzędny względem ustawy i powinny być zgodne z jej treścią. **Nie jest dopuszczalne zmienianie w drodze rozporządzenia przepisów zamieszczonych w aktach znajdujących się wyżej w hierarchii źródeł prawa, w szczególności przepisów ustawowych.**

Takie wątpliwości budzi konstrukcja art. 79 ustawy, który to przepis ogranicza się do wymienienia szeregu kluczowych dla funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego ustaw, których dotyczy przyznane ministrowi uprawnienie do wydłużenia lub skrócenia terminów wykonania przez podmioty systemu szkolnictwa wyższego i nauki obowiązków w nich przewidzianych. Ustawodawca powinien precyzyjnie wskazać, które terminy mogą zostać zmieniane w drodze rozporządzenia, tak aby zapewnić poszanowanie autonomii uczelni i jednostek badawczych.

Przepisy uchwalonej ustawy wprowadzają możliwość zdalnej pracy przez niektóre organy szkół wyższych i Polskiej Akademii Nauk. Zgodnie z art. 44 pkt 2-4 oraz art. 63 ustawy, możliwość zdalnej pracy będą miały m.in. organy Polskiej Akademii Nauk, rady naukowe, rady uczelni, senat oraz wszystkie organy nadające stopnie naukowe. Jednocześnie jednak nie wprowadzono rozwiązań umożliwiających dokumentowanie pracy tych organów i wydawanie rozstrzygnięć z wykorzystaniem kwalifikowanego podpisu

elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego. W praktyce może to oznaczać, że członkowie powołanych wyżej organów będą musieli osobiście udawać się do uczelni, by własnoręcznie podpisać dokumenty, np. protokół z posiedzenia komisji habilitacyjnej, co – mając na uwadze zagrożenie związane z koronawirusem – może być niebezpieczne dla ich zdrowia i zdrowia osób, z którymi będą mieli kontakt. W związku z tym, moim zdaniem, w celu pełnego urzeczywistnienia możliwości zdalnej pracy przez wskazane podmioty, konieczne jest uzupełnienie przewidzianych rozwiązań w zakresie możliwości korzystania przez nie z kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego.

Zgodnie z art. 44 pkt 1 ustawy, do ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o *Polskiej Akademii Nauk* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1183 ze zm.) kompetencję w zakresie możliwości czasowego ograniczenia lub czasowego zawieszenia funkcjonowania korporacji uczonych lub jednostek naukowych Polskiej Akademii Nauk na obszarze kraju lub jego części przyznano ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. Rozwiązanie to jest analogiczne do rozwiązania dodanego w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (Dz. U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.) przez art. 29 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 ze zm.). Należy jednak podkreślić, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki ma odmienny zakres kompetencji nadzorczych względem PAN oraz szkół wyższych. W przypadku PAN nadzór ten ogranicza się do kwestii związanych z gospodarką finansową. W pozostałym zakresie organem nadzorczym względem PAN jest Prezes Rady Ministrów (art. 5 ust. 1 ustawy o Polskiej Akademii Nauk). W związku z tym rozważenia wymaga, czy zasadnym jest powielanie rozwiązania, spójnego co prawda z przepisami dotyczącymi szkolnictwa wyższego, nieadekwatnego jednak w kontekście działalności PAN. W mojej ocenie, podmiotem upoważnionym do zawieszenia funkcjonowania jednostek PAN winien być organ nadzoru, tj. Prezes Rady Ministrów.

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627)

uprzejmie proszę o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej we wskazanym wyżej zakresie. Proszę o poinformowanie mnie o podjętych w tej sprawie działaniach.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/