



Opinia o ustawie o Narodowym Centrum Nauki
(druk nr 821)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa zmierza do utworzenia agencji wykonawczej (państwowej osoby prawnej) pod nazwą Narodowe Centrum Nauki (określanej w dalszej części opinii jako "Centrum"), która ma w swoim założeniu wspierać działalność naukową w zakresie badań podstawowych, czyli oryginalnych prac badawczych eksperymentalnych lub teoretycznych podejmowanych przede wszystkim w celu zdobywania nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów bez nastawienia na praktyczne zastosowanie lub użytkowanie.

Ustawa reguluje w szczególności kwestie organów oraz struktury organizacyjnej Centrum (art. 3-19), zadań Centrum oraz trybu ich realizacji, w tym ogłaszania i przeprowadzania konkursów na finansowanie badań (art. 20-37), finansowania działalności Centrum (art. 38-42) oraz nadzoru nad jego działalnością (art. 43).

Do zadań Centrum należeć będzie finansowanie badań podstawowych i innych badań naukowych, nadzór nad realizacją tych badań, współpraca międzynarodowa w ramach finansowania działalności w zakresie badań podstawowych, upowszechnianie w środowisku naukowym informacji o ogłaszanych przez Centrum konkursach, inspirowanie i monitorowanie finansowania badań podstawowych ze środków pochodzących spoza budżetu państwa, a także wykonywanie innych zadań zleconych przez ministra właściwego do spraw nauki ważnych dla rozwoju badań podstawowych, w tym opracowywanie programów badawczych ważnych dla kultury narodowej (art. 20 ust. 1).

Organami Centrum, zgodnie z art. 3, będą Dyrektor Centrum oraz Rada Centrum.

Ustawa określa w szczególności zasady przeprowadzania konkursu na stanowisko Dyrektora, wymagania jakie powinien spełniać kandydat na to stanowisko, sposób powoływania Dyrektora, przesłanki odwołania, a także jego uprawnienia i obowiązki.

W ustawie uregulowano zasady wyłaniania członków Rady Centrum, jej skład i zadania. Do zadań Rady Centrum należeć będzie w szczególności: określanie maksymalnie trzydziestu dyscyplin lub grup dyscyplin, w ramach których będą ogłaszane i przeprowadzane konkursy na realizację projektów badawczych; określanie priorytetowych obszarów badań podstawowych zgodnych ze strategią rozwoju kraju; ustalanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację projektów badawczych; określanie tematyki projektów badawczych i warunków przeprowadzania konkursów na ich realizację; ogłaszanie konkursów na finansowanie stypendiów doktorskich i staży po uzyskaniu stopnia naukowego doktora; ocena merytoryczna wykonania zadań realizowanych przez Dyrektora, jego zastępców oraz Koordynatorów Dyscyplin; wybór spośród wybitnych naukowców polskich i zagranicznych Zespołów Ekspertów odpowiedzialnych za ocenę wniosków złożonych w konkursach (art. 18).

Opiniowana ustawa reguluje ponadto tryb realizacji zadań Centrum, w tym ogłaszania i przeprowadzania konkursów na finansowanie badań.

Ogłoszenia o konkursach na realizację projektów badawczych oraz na finansowanie stypendiów doktorskich i staży po uzyskaniu stopnia naukowego doktora będą zamieszczane w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim, na stronie podmiotowej Centrum w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw nauki w Biuletynie Informacji Publicznej oraz udostępniane w siedzibie Centrum oraz w siedzibie urzędu obsługującego ministra. W konkursie na realizację projektu badawczego będą mogły brać udział jednostki naukowe, konsorcja naukowe, sieci naukowe i jednostki organizacyjne uczelni niebędące podstawowymi jednostkami organizacyjnymi, centra naukowo-przemysłowe, centra naukowe Polskiej Akademii Nauk, biblioteki naukowe, przedsiębiorcy mający status centrum badawczo-rozwojowego, jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną i siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osoby fizyczne oraz przedsiębiorcy prowadzący badania naukowe w innej formie organizacyjnej niż wskazane powyżej (art. 27). Natomiast w konkursach na finansowanie stypendiów doktorskich i staży po uzyskaniu stopnia naukowego doktora będą mogły uczestniczyć osoby rozpoczynające karierę naukową (art. 28).

Ustawa określa katalog kryteriów branych pod uwagę przy ocenie wniosków składanych w konkursach na realizację projektów badawczych (art. 30 ust. 1). Przewiduje również wyłączenie określonych kategorii osób z postępowania w sytuacji zagrożenia konfliktem interesów lub w przypadku uzasadnionego podejrzenia stronniczego działania (art. 32).

Zgodnie z ustawą środki finansowe na badania przyznawane będą w drodze decyzji Dyrektora, na którą przysługiwać będzie odwołanie do Komisji Odwoławczej Rady. Od decyzji Komisji służyć będzie skarga do sądu administracyjnego (art. 33).

Ustawa reguluje również zasady zawierania umów o realizację i finansowanie projektu badawczego.

Przepis art. 37 przewiduje możliwość udzielania pomocy publicznej za pośrednictwem Centrum w związku z realizacją zadań Centrum.

Opiniowana ustawa zawiera ponadto przepisy w zakresie finansowania działalności Centrum. Zgodnie z art. 38 przychodami Centrum są: dotacja celowa na finansowanie zadań Centrum, przekazywana na wniosek Dyrektora, dotacja podmiotowa na pokrycie bieżących kosztów zarządzania wykonywanymi przez Centrum zadaniami, przekazywana na wniosek Dyrektora oraz dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji dotyczących obsługi realizacji zadań Centrum. Przychodami Centrum mogą być również środki finansowe pochodzące z innych źródeł, w szczególności środki przekazane przez krajowe i zagraniczne podmioty finansujące programy badawcze, odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych Centrum, z wyjątkiem odsetek od środków pochodzących z dotacji budżetowych oraz zapisy i darowizny.

Nadzór nad działalnością Centrum, zgodnie z art. 43, sprawuje minister właściwy do spraw nauki. W ramach nadzoru minister sprawuje kontrolę finansową nad Centrum, zatwierdza projekt rocznego planu finansowego Centrum i planu finansowego w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy oraz na 2 kolejne lata, zatwierdza roczne sprawozdanie finansowe Centrum, przyjmuje sprawozdanie z działalności Centrum przedstawione przez Dyrektora, dokonuje oceny działalności Centrum i może żądać wglądu do wszystkich dokumentów Centrum.

Ustawa wejdzie życie w terminie i na zasadach określonych w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki, czyli z dniem 1 października 2010 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona przez Sejm na 63. posiedzeniu w dniu 18 marca 2010 r. w oparciu o projekt rządowy (druk sejmowy nr 1588). Projekt rządowy a także rozpatrywany łącznie z nim poselski projekt ustawy o Agencji Badań Poznawczych (druk sejmowy nr 253) stanowiły przedmiot prac Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. Zmiany wprowadzone na etapie prac w Sejmie nie zmieniły w sposób istotny meritum rozwiązań zaproponowanych

w przedłożeniu rządowym. Ustawa została uchwalona w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu komisji (druk sejmowy nr 2842).

III. Uwagi szczegółowe

1. W przepisie art. 1 ust. 5, upoważniającym ministra do nadania w drodze rozporządzenia statutu Centrum, posłużono się formułą "określa w drodze rozporządzenia" odstępując od zasady przyjętej w pozostałych przepisach upoważniających, w których ustawodawca konsekwentnie posługuje się wyrażeniem "określi w drodze rozporządzenia" (art. 6, art. 10 ust. 2, art. 14 ust. 3, art. art. 17 ust. 10, art. 22 ust. 4 i art. 37 ust. 2). Zasady techniki prawodawczej (§ 68 ust. 3, §69) przewidują formułowanie przepisów upoważniających z zastosowaniem wyrażenia "określi". W celu wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych oraz zachowania spójności w ramach ustawy wskazanym byłoby ujednolicenie terminologii.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w ust. 5 we wprowadzeniu do wyliczenia wyraz "określa" zastępuje się wyrazem "określi";

Podobną uwagę należy podnieść w odniesieniu do art. 21 i art. 23 ust. 6. Przepisy te upoważniają Radę Centrum do określenia odpowiednio regulaminu przyznawania środków na realizację zadań finansowanych przez Centrum (art. 21) oraz regulaminu konkursu na stanowisko Koordynatora Dyscyplin oraz sposobu dokumentowania spełniania wymagań dotyczących doświadczenia i kwalifikacji zawodowych kandydatów (art. 23).

Propozycja poprawki:

- w art. 21 wyraz "określa" zastępuje się wyrazem "określi";

2. W przepisach określających katalog wymagań jakie powinien spełniać kandydat na stanowisko Dyrektora Centrum (art. 4 ust. 4 pkt 2), zastępcy Dyrektora (art. 5 ust. 3) oraz członka Rady Centrum (art. 15 ust. 4 pkt 3) wskazano, że kandydat nie może być skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz art. 16 ust. 1 pkt 3 fakt skazania za którekolwiek ze wskazanych przestępstw skutkować będzie odwołaniem odpowiednio Dyrektora, jego zastępcy lub członka Rady. Z przepisów wynika, że skazanie za przestępstwo skarbowe

uniemożliwia objęcie stanowiska Dyrektora, zastępcy lub członka Rady albo jest przyczyną odwołania ze stanowiska nawet jeżeli zostało popełnione nieumyślnie.

Należałoby zastanowić się czy zasadnym jest różnicowanie formy winy w zależności od tego czy popełniony czyn jest przestępstwem, czy przestępstwem skarbowym.

Obecnie w kodeksie karnym skarbowym nieumyślne przestępstwa skarbowe są stypizowane w art. 84 § 1, art. 96 § 1, art. 106 § 1 i art. 111 § 1. Wszystkie polegają na nieumyślnym dopuszczeniu do popełnienia czynu zabronionego poprzez niedopełnienie obowiązku nadzoru nad przestrzeganiem reguł obowiązujących w działalności przedsiębiorcy lub innej jednostki organizacyjnej i są zagrożone karą grzywny. Są to więc czyny o stosunkowo niewielkiej szkodliwości społecznej. Mimo tego, popełnienie ich, będzie stanowiło przeszkodę w objęciu stanowiska Dyrektora, zastępcy Dyrektora, czy też członka Rady.

Jednocześnie skazanie za nieumyślne spowodowanie śmierci (art. 155 kk) – przestępstwo zagrożone karą do 5 lat pozbawienia wolności, za nieumyślne spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 156 § 2 kk) – 3 lata pozbawienia wolności, za nieumyślne spowodowanie zdarzenia, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach (art. 163 § 2 kk) - 5 lat pozbawienia wolności, albo za nieumyślne wyrządzenie znacznej szkody majątkowej w związku z prowadzeniem spraw majątkowych lub działalności gospodarczej (art. 296 § 4 kk) – 3 lata pozbawienia wolności nie będzie stanowiło przeszkody dla zajmowania wymienionych powyżej stanowisk.

Jeżeli nie ma uzasadnienia dla tej dysproporcji w traktowaniu osób skazanych za nieumyślne przestępstwa i nieumyślne przestępstwa skarbowe, to rolą racjonalnego ustawodawcy jest zrównanie sytuacji prawnej tych kategorii podmiotów, np. poprzez wiązanie braku możliwości kandydowania na stanowisko Dyrektora, jego zastępcy albo członka Rady Centrum tylko ze skazaniem za umyślne przestępstwo skarbowe.

Mając powyższe na względzie należy rozważyć możliwość wprowadzenia zaproponowanych poniżej poprawek.

Propozycje poprawek:

- w art. 4 w ust. 4 w pkt 2 wyrazy "przestępstwo skarbowe" zastępuje się wyrazami "umyślne przestępstwo skarbowe";
- w art. 15 w ust. 4 w pkt 3 wyrazy "przestępstwo skarbowe" zastępuje się wyrazami "umyślne przestępstwo skarbowe";

3. W przepisie art. 15 ust. 4 pkt 4 i 5 sprecyzowano wymagania jakie powinien spełniać członek Rady Centrum wskazując negatywne przesłanki niepozostawania w związku, czy też w stosunku prawnym, z określonymi kategoriami osób. Ustawodawca formułując katalog wymogów posłużył się liczbą mnogą, co skutkuje pewną niezręcznością. Z literalnego brzmienia przepisu wynika bowiem, że "członkiem Rady może być osoba, która nie pozostaje w związku małżeńskim (...) z członkami Rady, Zespołów Ekspertów (...)".

Podobna uwaga dotyczy art. 12 ust. 3 pkt 4 i 5.

W celu wyeliminowania tego uchybienia proponuje się wprowadzenie poprawek redakcyjnych.

Propozycje poprawek:

- w art. 12 w ust. 3 w pkt 4 i 5 wyrazy "z członkami Rady, Zespołów Ekspertów, Dyrektorem lub Koordynatorami Dyscyplin" zastępuje się wyrazami "z członkiem Rady, Zespołu Ekspertów, Dyrektorem lub Koordynatorem Dyscyplin";
 - w art. 15 w ust. 4 w pkt 4 i 5 wyrazy "z członkami Rady, Zespołów Ekspertów, Dyrektorem lub Koordynatorami Dyscyplin" zastępuje się wyrazami "z członkiem Rady, Zespołu Ekspertów, Dyrektorem lub Koordynatorem Dyscyplin";
4. W art. 17 ust. 9 przesądzono, że do przewodniczącego i członków Rady Centrum stosuje się przepisy art. 13 ust. 2. Przepis ten zawiera tylko jedną normę przewidującą zwrot kosztów podróży przewodniczącego i członków Rady Centrum na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 77⁵ Kodeksu pracy dlatego należałoby dokonać korekty językowej.

Propozycja poprawki:

- w art. 17 w ust. 9 wyraz "przepisy" zastępuje się wyrazem "przepis";
5. Przepis art. 27 dotyczący konkursu na realizację projektu badawczego w ust. 4 przewiduje możliwość "zmiany miejsca realizacji projektu po pozytywnym zaopiniowaniu wniosku przez podmiot, o którym mowa w art. 10 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zasadach finansowania nauki, realizujący projekt i jednostkę naukową przejmującą realizację projektu". Z wnioskiem w tej sprawie może wystąpić "kierownik projektu". Podobna regulacja znajduje się w art. 41 ust. 4 ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu zmiana miejsca wykonywania projektu możliwa jest "na wniosek kierownika projektu (...) po pozytywnym zaopiniowaniu przez kierownika

jednostki organizacyjnej wykonującej projekt i jednostki przejmującej wykonanie projektu". Dodatkowo ustawa o zasadach finansowania nauki w art. 17 stanowi, że Dyrektor Centrum Nauki lub Dyrektor Centrum Rozwoju, na wniosek kierownika projektu obejmującego badania naukowe lub prace rozwojowe, może wyrazić zgodę na zmianę miejsca realizacji projektu po pozytywnym zaopiniowaniu przez kierownika jednostki organizacyjnej realizującej projekt i kierownika jednostki przejmującej realizację projektu. Na podstawie analizy wymienionych przepisów ustaw nie jest wystarczająco jasne jak miałyby wyglądać procedura "zmiany miejsca realizacji projektu". Wątpliwości budzi w szczególności pojęcie "kierownika projektu". Pojęcie to nie jest zdefiniowane, a ponadto ustawodawca posługuje się nim niekonsekwentnie. Należałoby wyjaśnić jaki podmiot ma opiniować wniosek w sprawie zmiany miejsca wykonywania projektu i wyeliminować chaos terminologiczny. Ustawa o zasadach finansowania nauki stanowi bowiem, iż podmiotem opiniującym wniosek jest kierownik jednostki organizacyjnej realizującej projekt i kierownik jednostki przejmującej realizację projektu (podobnie ustawa o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju). Ustawa o Narodowym Centrum Nauki jako właściwy wskazuje natomiast podmiot, o którym mowa w art. 10 ustawy o zasadach finansowania nauki oraz jednostkę naukową przejmującą realizację projektu. Należałoby zastanowić się nad wyeliminowaniem regulacji zawartej w art. 17, jako wykraczającej poza zakres ustawy o zasadach finansowania nauki, i ewentualnym doprecyzowaniu przepisów art. 27 ust. 4 ustawy o Narodowym Centrum Nauki oraz art. 41 ust. 4 ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, w kierunku wskazanym przez ustawodawcę.

6. Przepis art. 33 ust. 2 stanowi, że od decyzji Dyrektora w sprawie przyznania środków finansowych na badania zakwalifikowane do finansowania w drodze konkursu przysługuje odwołanie "w przypadku naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnoprawnych". Należałoby zastanowić się nad celowością zawężania przesłanek do wniesienia odwołania. Może bowiem powstać wątpliwość kto miałby przesądzać o tym, czy nastąpiło naruszenie procedury lub inne naruszenie formalnoprawne. Wydaje się, że osoba niezadowolona z decyzji Dyrektora powinna mieć możliwość wniesienia odwołania bez konieczności wskazywania konkretnych naruszeń. Należałoby zatem rozważyć wprowadzenie poprawki polegającej na wyeliminowaniu tej części przepisu.

Propozycja poprawki:

- w art. 33 w ust. 2 skreśla się wyrazy ", w przypadku naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnoprawnych,";

7. Przepis art. 37 ust. 1 przewiduje możliwość udzielenia za pośrednictwem Centrum pomocy publicznej w związku z realizacją zadań Centrum. Przepis ust. 2 tego artykułu stanowi upoważnienie dla ministra właściwego do spraw nauki do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i trybu udzielania takiej pomocy. Zasady udzielania pomocy publicznej zostały określone w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Rozporządzenie jest aktem normatywnym wydanym na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie w celu jej wykonania. Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy rozporządzeń określających warunki i tryb udzielania pomocy publicznej za pośrednictwem ministra można stwierdzić, że nie stanowią one wykonania opiniowanej ustawy. W związku z powyższym wydaje się zasadnym rozważenie czy ustawa o zasadach finansowania nauki, w kształcie uchwalonym przez Sejm, jest odpowiednim miejscem do zamieszczania regulacji dotyczących przepisów wykonawczych obejmujących udzielanie pomocy publicznej.

Niezależnie od powyższego w wytycznych dotyczących treści rozporządzenia nakazuje w szczególności uwzględnianie "wymagań dotyczących dopuszczalnej pomocy publicznej określonych w przepisach prawa wspólnotowego". Tak określonym wytycznym można postawić zarzut pozorności. Odsyłają, bowiem "do (...) postanowień, które prawodawca musiałby brać pod uwagę, niezależnie od tego, czy tego rodzaju odesłanie sformułowano"¹. Zamieszczenie w przepisie upoważniającym pełnych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia jest natomiast konstytucyjnym warunkiem poprawności przepisu upoważniającego.

Zasada niedopuszczalności powołania się na przepisy prawa wspólnotowego w przepisie upoważniającym została potwierdzona w dokumencie "Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym" opublikowanym przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej i zaakceptowanym przez Rządowe Centrum Legislacji. Zgodnie z tym dokumentem "w wytycznych, nie należy zamieszczać ogólnych klauzul

¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 153.

nakazujących ministrowi branie pod uwagę prawa Unii Europejskiej w regulowanej dziedzinie" a jedyny wyjątek dotyczy transpozycji dyrektywy w przypadku, gdy "z uwagi na konkretne uregulowanie danej sprawy w dyrektywie ustawodawca krajowy nie ma swobody w kształtowaniu treści rozporządzenia i jest to jedyna wytyczna, którą minister powinien się kierować".

Mając powyższe na uwadze proponuje się wykreślenie kwestionowanego elementu wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

Propozycja poprawki:

- w art. 37 w ust. 2 w części wspólnej skreśla się wyrazy "wymagań dotyczących dopuszczalnej pomocy publicznej określonych w przepisach prawa wspólnotowego oraz".

Iwona Kozera

młodszy legislator