



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 10 lipca 2017 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych
innych ustaw**

(druk nr 558)

I. Cel i przedmiot ustawy

Głównym celem nowelizacji ustaw: z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki jest wyłączenie stosowania części przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach w sprawie przyznania kategorii naukowej jednostkom naukowym i uczelniom oraz w prowadzonych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) i Narodowe Centrum Nauki (NCN) postępowaniach w sprawie przyznania środków finansowych. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, nowelizacja ustaw we wskazanym zakresie przyczyni się „do zrationalizowania (usprawnienia) procesu przyznawania kategorii naukowej oraz środków na projekty finansowane przez NCBiR oraz NCN” oraz wyeliminuje „wątpliwości w zakresie charakteru prawnego postępowań prowadzonych w ramach przyznawania kategorii naukowej przez Ministra oraz w obu Centrach”.

Do postępowań w sprawach przyznania kategorii naukowej jednostce naukowej lub uczelni, w której zgodnie ze statutem nie wyodrębniono podstawowych jednostek organizacyjnych, nie będzie się stosowało art. 10 i art. 81 Kodeksu postępowania administracyjnego (tj. przepisu obligującego organy administracji publicznej do zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji – do umożliwienia stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz przepisu przewidującego, że okoliczność faktyczna może być uznana

za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów).

W zakresie prowadzonych przez NCBiR i NCN postępowań w sprawach przyznania środków finansowych nie będzie się stosowało omówionych wyżej art. 10 i art. 81 Kodeksu postępowania administracyjnego, a także art. 13 (tj. regulacji obligującej organy administracji publicznej – w sprawach, których charakter na to pozwala – do dążenia do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach), art. 14 (tj. przepisu określającego formy załatwiania sprawy), art. 28 (tj. definicji strony), art. 31 (tj. regulacji, która określa uprawnienia organizacji społecznej w sprawie), art. 56 (tj. regulacji dotyczącej zasad przyznawania kosztów podróży i innych należności osobie, która stawiła się na wezwanie), art. 61 § 4 (tj. przepisu nakazującego zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron), art. 63 (tj. przepisu określającego zasady wnoszenia podań – żądań, wyjaśnień, odwołań, zażaleń), art. 64 (tj. przepisu przewidującego pozostawienie podania bez rozpoznania w przypadku niewskazania adresu wnoszącego i braku możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych), art. 75–80 i art. 81a–103 (tj. przepisów o dowodach, rozprawie, mediacji oraz zawieszeniu postępowania), art. 107 (tj. przepisu określającego treść decyzji), art. 114–122 (tj. regulacji określających zasady zawierania ugody) oraz art. 123 (tj. przepisu przewidującego wydawanie postanowień w toku postępowania) tego Kodeksu.

Ponadto w ramach zmian w ustawie o zasadach finansowania nauki m.in.:

- 1) wskazano, że minister właściwy do spraw nauki przyznaje środki finansowe na naukę na programy i przedsięwzięcia ustanawiane przez niego, w tym ukierunkowane na wspieranie młodych naukowców lub osób rozpoczynających karierę naukową, również uczelniom;
- 2) rozszerzono katalog okoliczności umożliwiających ministrowi właściwemu do spraw nauki zwiększenie dotacji na utrzymanie potencjału badawczego; przy podejmowaniu decyzji o zwiększeniu dotacji minister będzie mógł uwzględniać potrzeby związane z komercjalizacją wyników badań naukowych lub prac rozwojowych oraz wpływ działań prowadzonych przez jednostkę na wzrost innowacyjności gospodarki;

- 3) uporządkowano sposób podawania do publicznej wiadomości informacji o decyzjach ministra właściwego do spraw nauki w dzienniku urzędowym ministra oraz Biuletynie Informacji Publicznej;
- 4) zmodyfikowano katalog zadań finansowanych z budżetu nauki w zakresie działań związanych z upowszechnianiem nauki; w myśl znowelizowanego art. 25 ust. 4a, środki finansowe przeznaczone na finansowanie działalności upowszechniającej naukę będą przyznawane na realizację zadań związanych z wydawaniem czasopism i monografii naukowych o wysokim poziomie merytorycznym i istotnym znaczeniu dla rozwoju nauki lub wzrostu innowacyjności polskiej gospodarki, mających na celu upowszechnianie wyników najnowszych badań naukowych lub prac rozwojowych, w celu wprowadzenia tych wyników do obiegu międzynarodowego oraz zapewnienia do nich otwartego dostępu przez sieć Internet;
- 5) umożliwiono ministrowi właściwemu do spraw nauki powoływanie, na czas określony, zespołów specjalistycznych lub interdyscyplinarnych w celu oceny wniosków o zmianę warunków umów, na podstawie których przekazano środki na naukę, oraz raportów rocznych i raportów końcowych z wykorzystania środków finansowych na naukę (dotychczas takie zespoły mogły być powoływane wyłącznie w celu oceny wniosków o przyznanie środków finansowych na naukę).

Do ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (dodawany art. 44a) oraz ustawy o Narodowym Centrum Nauki (dodawany art. 35a) ustawodawca wprowadza rozwiązania umożliwiające umarzanie należności finansowych wynikających z rozliczenia przyznanych środków finansowych oraz odraczanie terminu spłaty tych należności lub rozkładanie ich na raty, oraz określa warunki, na jakich będzie można skorzystać z tych narzędzi. Decyzje w tym zakresie będą podejmowane przez Dyrektora NCBiR albo Dyrektora NCN. Informacja o umorzeniach będzie podawana do publicznej wiadomości na stronach podmiotowych NCBiR oraz NCN w Biuletynie Informacji Publicznej.

Ponadto w ustawie o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz ustawie o Narodowym Centrum Nauki dokonano zmian, których następstwem będzie konieczność określenia w umowie o realizacji i finansowaniu projektu warunków rozwiązania umowy.

Ustawodawca uzupełnił także katalog osób, które mogą, z głosem doradczym, uczestniczyć w pracach Rady Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Po noweli prawo takie

będzie przysługiwało również przedstawicielom ministra właściwego do spraw energii oraz ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin.

Zgodnie z art. 4 noweli, jednostka naukowa lub uczelnia, której przyznano dotację na utrzymanie potencjału badawczego, będzie mogła wystąpić z wnioskiem o zwiększenie tej dotacji w oparciu o art. 18 ust. 6 ustawy o zasadach finansowania nauki, w nowym brzmieniu (a więc z uwzględnieniem okoliczności odnoszących się do komercjalizacji badań naukowych lub prac rozwojowych i wzrostu innowacyjności gospodarki).

W art. 5 noweli przewidziano możliwość umarzania, odraczania terminu spłaty, oraz rozkładania na raty należności finansowych wynikających z rozliczenia środków finansowych przyznanych przed dniem wejścia w życie ustawy.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Wyjątek dotyczy zmiany w art. 25 ustawy o zasadach finansowania nauki (art. 1 pkt 6 noweli), która wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. (rozszerzenie katalogu zadań finansowanych z budżetu nauki).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 45. posiedzeniu w dniu 7 lipca 2017 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 1598). Marszałek Sejmu skierował projekt do pierwszego czytania do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania i rozpatrzeniu tego projektu na posiedzeniu w dniu 22 czerwca 2017 r. wniosła o uchwalenie ustawy w brzmieniu rekomendowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1670). W trakcie drugiego czytania zgłoszono 2 poprawki (po jednej KP Nowoczesna i KP PO). Komisja w swoim sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1670-A) rekomendowała przyjęcie poprawki KP Nowoczesna. Sejm tę poprawkę przyjął.

W trakcie prac nad projektem Sejmie nie dokonano w odniesieniu do niego zasadniczych zmian merytorycznych, ale warto zwrócić uwagę na:

- 1) umożliwienie przyznawania środków finansowych na finansowanie działalności upowszechniającej naukę na realizację zadań związanych z wydawaniem czasopism i monografii naukowych o wysokim poziomie merytorycznym i istotnym znaczeniu **wyłącznie** dla rozwoju nauki albo **wyłącznie** dla wzrostu innowacyjności polskiej gospodarki;

- 2) rozszerzenie katalogu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, których nie będzie się stosowało w postępowaniach prowadzonych przez NCBiR i NCN (dodatkowo wyłączono art. 28, art. 31, art. 61 § 4 i art. 123 Kodeksu);
- 3) wprowadzenie fakultatywności (w miejsce obligatoryjności) umarzania przez Dyrektora NCBiR i Dyrektora NCN należności wynikających z rozliczenia środków finansowych;
- 4) przyjęcie, że wniosek o odroczenie terminu spłaty lub rozłożenie na raty płatności należności wynikającej z rozliczenia środków finansowych przyznanych przez NCBiR i NCN albo umorzenie takiej należności niestanowiącej pomocy publicznej lub pomocy *de minimis* musi być **uzasadniony**.

III. Uwagi szczegółowe

Ustawa nie budzi zasadniczych zastrzeżeń legislacyjnych, niemniej:

- 1) w art. 2 w pkt 2, w art. 20 w ust. 2 zbędne jest podkreślenie, że przepis ten odnosi się do Biuletynu Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Po pierwsze, system prawny nie przewiduje innego Biuletynu Informacji Publicznej niż ten, o którym mowa we wskazanej ustawie, stąd też nie ma możliwości, aby adresat pomylił Biuletyn z jakimś innym publicznym albo niepublicznym informatorem. Po drugie, zasadą jest, że ustawodawca w przepisach, w których mówi o Biuletynie Informacji Publicznej nie precyzuje, że chodzi mu o Biuletyn, o którym mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej (dotyczy to również innych przepisów ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju). Mając to na uwadze, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 2, w ust. 2 skreśla się wyrazy „, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 oraz z 2017 r. poz. 933)”;

- 2) w art. 2 w pkt 5, w art. 44a w ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia ustawodawca stanowi, że dyrektor, na uzasadniony wniosek dłużnika albo z urzędu, może umorzyć – w przypadkach wskazanych w tym przepisie – w całości albo części należność finansową wynikającą z rozliczenia środków finansowych przyznanych na wykonanie

projektów **niestanowiącą** pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy rzeczywiście wolą ustawodawcy było, aby sformułowanie „niestanowiąca pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*” odnosiło się do należności finansowej. Wydaje się, że sama należność ze swej istoty nie stanowi pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*. Taką pomocą może być natomiast umorzenie należności. Zakładając, że intencją ustawodawcy było dopuszczenie umorzenia należności finansowej jedynie w przypadku, gdy nie będzie ono stanowiło pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

Analogiczna wątpliwość dotyczy dodawanego do ustawy o Narodowym Centrum Nauki art. 35a ust. 2 wprowadzenie do wyliczenia (art. 3 pkt 3 noweli).

Propozycja poprawek:

w art. 2 w pkt 5, w art. 44a w ust. 5 we wprowadzeniu do wyliczenia wyraz „niestanowiącą” zastępuje się wyrazami „, o ile umorzenie nie będzie stanowiło”;

w art. 3 w pkt 3, w art. 35a w ust. 2 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Dyrektor, na uzasadniony wniosek dłużnika albo z urzędu, może umorzyć, w całości albo w części, należność finansową wynikającą z rozliczenia środków finansowych przyznanych na podstawie art. 33 ust. 1, o ile umorzenie nie będzie stanowiło pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*, odroczyć termin spłaty tej należności lub rozłożyć ją na raty, jeżeli:”;

- 3) w art. 3 w pkt 4, w art. 35a w ust. 3 we wprowadzeniu do wyliczenia oraz w ust. 6 należałoby mówić o rozliczeniu środków finansowych przyznanych na podstawie art. 33 ust. 1, zamiast o rozliczeniu środków finansowych przyznanych na wykonanie projektów. Kierując się § 10 Zasad techniki prawodawczej (nakaz zachowania konsekwencji terminologicznej) oraz uwzględniając treść dodawanego do ustawy o Narodowym Centrum Nauki art. 35a ust. 1, 2 i 5 oraz art. 5 pkt 2 noweli, warto byłoby ujednolicić terminologię ustawy w sposób zaproponowany w niżej sformułowanej poprawce. O środkach finansowych przyznanych na wykonanie projektów ustawodawca

mówi w przypadku środków przyznawanych na podstawie ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w pkt 4, w art. 35a w ust. 3 we wprowadzeniu do wyliczenia oraz w ust. 6 wyrazy „wykonanie projektów” zastępuje się wyrazami „podstawie art. 33 ust. 1”;

- 4) w art. 2 w pkt 4 noweli i analogicznie w art. 3 w pkt 2 noweli ustawodawca dokonuje zmian rozszerzających katalog elementów koniecznych umowy o wykonanie i finansowanie projektu, wskazując że elementem koniecznym takiej umowy będzie określenie warunków rozwiązania umowy. W związku z tym nasuwa się pytanie, jaki będzie wpływ tej zmiany na umowy o wykonanie i finansowanie projektu zawarte przed dniem wejścia w życie nowelizacji, tj. czy będzie konieczne ich aneksowanie, czy nie. Rozstrzygnięcie problemu intertemporalnego jest obowiązkiem prawodawcy wynikającym z art. 2 Konstytucji (zasady demokratycznego państwa prawnego – zasady przyzwoitej legislacji). Dyrektywy formułowania przepisów przejściowych, których istotą jest rozwiązywanie problemów międzyczasowych (tj. udzielenie odpowiedzi, jaki jest wpływ znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem przepisów dotychczasowych, w tym np. na zawarte umowy, bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych) określają Zasady techniki prawodawczej (m. in. § 30 i § 31). Zakładając, że wolą ustawodawcy jest, aby do treści umów zawartych przed dniem wejścia w życie nowelizacji stosowane były przepisy dotychczasowe, warto byłoby dodać do opiniowanej ustawy niżej sformułowany przepis przejściowy.

Propozycja poprawki:

po art. 5 dodaje się art. 5a w brzmieniu:

„Art. 5a. 1. Do umowy o wykonanie i finansowanie projektu zawartej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, na podstawie ustawy zmienianej w art. 2, stosuje się art. 41 ust. 2 tej ustawy, w brzmieniu dotychczasowym.

2. Do umowy o wykonanie i finansowanie projektu zawartej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, na podstawie ustawy zmienianej w art. 3, stosuje się art. 34 ust. 2 tej ustawy, w brzmieniu dotychczasowym. ”.

Jakub Zabielski

Główny legislator