



Opinia do ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju
(druk nr 820)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju stanowi część pakietu ustaw zmierzających do zreformowania systemu polskiej nauki. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, ideą leżącą u podstaw powołania Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, zwanego dalej "Centrum", było utworzenie rządowej agencji, która realizowałaby strategiczne dla państwa programy badań naukowych i prac rozwojowych, określane przez ministra właściwego do spraw nauki, a także rozdzielalaby fundusze na badania w strategicznych dla państwa dziedzinach. Przedmiotowa ustawa określa zasady działania Centrum, które ma być agencją wykonawczą (państwową osobą prawną) powołaną do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej, naukowo – technicznej i innowacyjnej państwa. W ustawie unormowano: organy i organizację Centrum, zadania Centrum oraz kompetencje nadzorcze ministra właściwego do spraw nauki, tryb realizacji własnych zadań przez Centrum, a także jego gospodarkę finansową.

Opiniowana ustawa zastępuje dotychczas obowiązującą ustawę z dnia 15 czerwca 2007 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Nowym rozwiązaniem, w stosunku do obecnie istniejącego, jest powoływanie na 4-letnią kadencję poszczególnych członków Rady Centrum, a nie całej Rady. W związku z powyższym zastosowano dodatkowo mechanizm rotacyjności w składzie Rady Centrum poprzez wprowadzenie zasady, iż co 2 lata następuje wymiana połowy składu Rady. Przyjęte rozwiązanie zapewni ciągłość prac Rady Centrum. Ponadto w pracach Rady Centrum, z głosem doradczym, będą mogli brać udział przedstawiciele administracji rządowej.

W odróżnieniu od dotychczas obowiązujących przepisów został utworzony Komitet Sterujący do spraw badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa, zwany dalej "Komitetem Sterującym", który jest jednym z organów Centrum. Komitet Sterujący jest specjalnym organem powoływanym w celu zarządzania

realizacją badań naukowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa w ramach strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych lub innych zadań Centrum. Członkami Komitetu Sterującego będą przedstawiciele ministrów właściwych do spraw nauki i spraw wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej, a także, wskazani przez Ministra Obrony Narodowej, przedstawiciele środowisk gospodarczych, reprezentujących przemysł obronny, sektor energetyczny oraz technologii informatycznych i komunikacyjnych.

Ponadto do zasadniczych zmian w zakresie realizacji zadań Centrum należy rozszerzenie o osoby fizyczne katalogu podmiotów uprawnionych do uczestniczenia w konkursie na wykonanie projektu. W uzasadnieniu do projektu przedmiotowej ustawy wskazano, że "... wprowadzenie możliwości finansowania projektów pochodzących od osób fizycznych stanowi wyraz otwarcia się na nowoczesne rozwiązania i możliwości ich zastosowania w praktyce, bez stawiania na etapie składania wniosku wymogu posiadania potencjału koniecznego do wykonania projektu. ..." Przyjęte rozwiązania przewidują, że warunkiem przyznania środków na wykonanie projektu jest zatrudnienie tej osoby m.in. jednostce naukowej lub jednostce organizacyjnej posiadającej osobowość prawną i siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedmiotowa ustawa wchodzi w życie w terminie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 18 marca 2010 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki tj. z dniem 1 października 2010 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 63. posiedzeniu w dniu 18 marca 2010 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 1636). Projekt ustawy był przedmiotem prac sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. W trakcie drugiego czytania nie zostały zgłoszone poprawki, w związku czym bezpośrednio przystąpiono do trzeciego czytania. Ustawa została uchwalona w brzmieniu zaproponowanym przez komisję.

III. Uwagi szczegółowe

1. W myśl przepisów przedmiotowej ustawy kandydatem na stanowisko Dyrektora, jego zastępcy albo członka Rady Centrum może być osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe. Trudno stwierdzić dlaczego ustawodawca różnicuje formę winy w zależności od tego czy popełniony czyn jest przestępstwem, czy przestępstwem skarbowym. Należy dodać, że dotychczas obowiązująca

ustawa nie wprowadzała rozróżnienia w tym zakresie. 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 powodowało, że dana osoba nie będzie mogła kandydować na stanowisko Dyrektora, jego zastępcy albo członka Rady Centrum.

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 będzie nieistotne dla możliwości kandydowania na stanowisko Dyrektora, jego zastępcy albo członka Rady Centrum.

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 możliwości kandydowania na stanowisko Dyrektora, jego zastępcy albo członka Rady Centrum tylko ze skazaniem za umyślne przestępstwo skarbowe.

Propozycja poprawki:

- w art. 5 w ust. 1 w pkt 2 oraz w w art. 12 w ust. 2 w pkt 2 po wyrazach "przestępstwo lub" dodaje się wyraz "umyślne";

2. Zgodnie z art. 10 ust. 2 Dyrektor składa oświadczenia woli w zakresie zarządzania majątkiem Centrum. Do skuteczności oświadczeń woli w zakresie rozporządzania majątkiem Centrum powyżej wartości określonej w statucie konieczna jest opinia Rady. Należy podkreślić, iż w świetle przyjętych rozwiązań Dyrektor samodzielnie dokonuje czynności prawnych w imieniu Centrum i reprezentuje je na zewnątrz, a także jest odpowiedzialny za gospodarkę finansową oraz za zarządzanie i gospodarowanie majątkiem Centrum. Wydaje się, oczywistym, iż w celu prowadzenia działalności niezbędne jest składanie oświadczeń woli i to nie tylko w części dotyczącej rozporządzania majątkiem. W związku powyższym

proponuje się stosowną modyfikację przepisu pozostawiającą składanie oświadczeń jedynie w przypadku rozporządzania majątkiem Centrum powyżej wartości określonej w statucie.

Propozycja poprawki:

- w art. 10 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

"4. Do skuteczności oświadczeń woli Dyrektora w zakresie rozporządzania majątkiem Centrum powyżej wartości określonej w statucie konieczna jest opinia Rady.";

Należy jednak zwrócić uwagę, iż opinia jest jedynie formą wyrażenia poglądu i nie ma charakteru wiążącego. Ponadto w ustawie o Narodowym Centrum Nauki Rada wyraża zgodę, (a nie opinię,) na rozporządzanie przez Dyrektora majątkiem Centrum powyżej wartości określonej w statucie, a tym samym ogranicza jego samodzielność. W związku z powyższym wydaje się zasadnym wyjaśnienie czy intencją ustawodawcy było wprowadzenie takiego rozróżnienia w tych dwóch ustawach, a jeśli nie, to należy wprowadzić odpowiednią zmianę.

3. Zgodnie z art. 13 ust. 3 ta sama osoba może pełnić funkcję członka Rady nie dłużej niż przez dwie kadencje. Z treści tak sformułowanego przepisu wynika, że można być członkiem Rady nie dłużej niż przez dwie kadencje, które niekoniecznie następują po sobie. W ustawie o Narodowym Centrum Nauki ta sama osoba może pełnić funkcję członka Rady nie dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. W związku z powyższym należy wyjaśnić czy ustawodawca celowo wprowadził takie rozróżnienie w przypadku analogicznych organów występujących w dwóch różnych ustawach. Jeśli nie należy wprowadzić stosowną poprawkę.

Propozycja poprawki:

- w art. 13 w ust. 3 po wyrazach "przez dwie" dodaje się wyraz "kolejne";

4. W art. 23 ust. 1 została powtórzona treść przepisu art. 20 ust. 2 oraz art. 22. W związku z powyższym, w celu zapewnienia skrótości tekstu i uniknięcia zbędnych powtórzeń, proponuje się odpowiednią modyfikację art. 23 ust. 1.

Propozycja poprawki:

- w art. 23 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Po upływie terminu, o którym mowa w art. 22, niezwłocznie upowszechnia się listę kandydatów, którzy spełniają wymagania formalne określone w ogłoszeniu o naborze, w sposób, o którym mowa w art. 20 ust. 2.";

5. W art. 25 ust. 3 zostały powtórzone przepisy dotyczące sposobu upowszechniania informacji o wyniku naboru. W celu zapewnienia skrótości proponuje się odesłanie do art. 20 ust. 2.

Propozycja poprawki:

- w art. 25 w ust. 3 wyrazy *"na stronie podmiotowej Centrum w Biuletynie Informacji Publicznej i w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Centrum"* zastępuje się wyrazami *"w sposób, o którym mowa w art. 20 ust. 2"*;

Konsekwencją tej poprawki jest zmiana w art. 26.

Propozycja poprawki:

- w art. 26 wyrazy *"art. 25"* zastępuje się wyrazami *"art. 20 ust. 2"*;

6. W myśl art. 26 jeżeli stosunek pracy osoby wyłonionej w drodze naboru ustał w terminie 3 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy, można zatrudnić na tym samym stanowisku kolejną osobę spośród kandydatów, o których mowa w art. 24 ust. 2 pkt 3, wymienionych w protokole tego naboru. Z uwagi na odesłanie do art. 24 ust. 2 pkt 3 zbędne jest powtarzanie, że chodzi o kandydatów wymienionych w protokole tego naboru.

Propozycja poprawki:

- w art. 26 skreśla się wyrazy *"wymienionych w protokole tego naboru"*;

7. Art. 33 ust. 1 przewiduje możliwość udzielania za pośrednictwem Centrum pomocy publicznej w związku z realizacją zadań Centrum. Natomiast 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, jednakże biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy rozporządzenia określającego warunki i tryb udzielania pomocy publicznej za pośrednictwem Centrum można stwierdzić, że stanowi on wykonanie wymienionej ustawy, a nie ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. W związku z powyższym wydaje się zasadnym rozważenie czy ustawa o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju jest odpowiednim miejscem do zamieszczania regulacji dotyczących udzielania pomocy publicznej.

Ponadto w wytycznych dotyczących treści rozporządzenia nakazuje się 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 konstytucyjnym warunkiem poprawności przepisu upoważniającego.

Zasada niedopuszczalności powołania się na przepisy prawa wspólnotowego 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 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. 33 w ust. 2 w części wspólnej skreśla się wyrazy "wymagań dotyczących dopuszczalnej pomocy publicznej określonych w przepisach prawa wspólnotowego oraz";

8. W art. 37 wątpliwości budzi sposób sformułowania katalogu podmiotów mogących brać udział w konkursie na wykonanie projektów. I tak każdy przedsiębiorca mający status centrum badawczo - rozwojowego jest jednocześnie zawsze jednostką naukową w myśl art. 2 pkt 9 lit. f ustawy o zasadach finansowania nauki. Jednostka organizacyjna uczelni niebędąca podstawową jednostką organizacyjną uczelni to, w świetle wymienionej ustawy, jednostka inna niż jednostka naukowa. W związku powyższym proponuje się wprowadzenie następującej poprawki:

- w art. 37 w ust. 1:

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

- a) w pkt 3 skreśla się wyrazy "i jednostki organizacyjne uczelni niebędące podstawowymi jednostkami organizacyjnymi w rozumieniu ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zasadach finansowania nauki",
- b) po pkt 3 dodaje się pkt ... w brzmieniu:
"...) jednostki organizacyjne uczelni niebędące jednostkami naukowymi;"
- c) skreśla się pkt 7;

9. W art. 40 ust. 2 mówi m.in., iż wnioskodawcy przysługuje odwołanie od decyzji Dyrektora zawierającej promesę finansowania, o której mowa w art. 37 ust. 2. Natomiast w tym przepisie jest mowa promesie finansowania, ale brak jest doprecyzowania, iż jest ona wydawana w drodze decyzji. W związku z powyższym wydaje się zasadnym doprecyzowanie, iż Dyrektor wydaje decyzję o promesie finansowania.

Ponadto przepis ten mówi, iż warunkiem przyznania środków finansowych na wykonanie projektu jest zatrudnienie tej osoby w podmiocie, o którym mowa w określonych przepisach. Zgodnie z zasadami języka polskiego osoba może być zatrudniona przez podmiot, a nie w podmiocie. W związku z tym proponuje się wprowadzenie odpowiedniej poprawki językowej.

Propozycja poprawki:

- w art. 37 w ust.2:

- a) w zdaniu pierwszym wyraz "promesę" zastępuje się wyrazami "decyzję o promesie",
- b) w zdaniu drugim wyrazy "w podmiocie" zastępuje się wyrazami "przez podmiot";

10. Z art. 39 ust. 4 wynika, że opiniowanie wniosków dotyczących wykonania i finansowania projektów ze środków, o których mowa w art. 46 ust. 2 pkt 2 i 3, odbywa się zgodnie z przepisami dotyczącymi tych środków. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że wnioski są oceniane na podstawie przepisów dotyczących środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz z międzynarodowych programów badawczych. Należy wyjaśnić intencje ustawodawcy w tym zakresie i ewentualnie wprowadzić stosowną zmianę. Z uwagi na to, że wymienione środki mogą stanowić jedno ze źródeł przychodów Centrum (art. 46 ust. 2) i ewentualnie mogą zostać wykorzystane w celu sfinansowania jakiegoś projektu, a opiniowanie wniosków dotyczących wykonania projektów regulują przepisy niniejszej ustawy wydaje się, że przepis ten jest zbędny.

Propozycja poprawki:

- w art. 39 skreśla się ust. 4;

11. Art. 40 przewiduje regulację, zgodnie z którą przyznawanie środków finansowych na wykonanie projektów następuje w drodze decyzji Dyrektora. Od decyzji Dyrektora przysługuje odwołanie do komisji odwoławczej Rady, a przypadku projektów w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa do Komitetu Sterującego. Wymieniony przepis przewiduje, że na decyzję komisji odwoławczej Rady lub Komitetu Sterującego przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Nie został jednak określony termin, w jakim komisja odwoławcza Rady lub Komitet Sterujący rozpatrują odwołanie od decyzji Dyrektora.

Propozycja poprawki:

- w art. 40 dodaje się ust. 2a:

"2a. Komisja odwoławcza Rady lub Komitet Sterujący wydaje decyzję w sprawie przyznania lub odmowy przyznania środków finansowych nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia odwołania.";

Ponadto z art. 40 ust. 2 wynika, że odwołanie od decyzji Dyrektora w sprawie przyznania środków na wykonanie projektu lub decyzji zawierającej promesę przysługuje jedynie w przypadku naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnoprawnych. Należy rozważyć zasadność przyjętego zawężenia w zakresie przysługującej wnioskodawcy możliwości wniesienia odwołania i ewentualnie wprowadzić stosowną poprawkę mającą na celu jego zniesienie.

Propozycja poprawki:

- w art. 40 w ust. 2 skreśla się wyrazy ", w przypadku naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnoprawnych";

Ponadto w art. 40 ust. 2 zawarte są zbędne powtórzenia.

Propozycja poprawki:

- w art. 40 w ust. 2 wyrazy " Dyrektora w sprawie przyznania środków finansowych na wykonanie projektu lub decyzji zawierającej promesę finansowania" zastępuje się wyrazami ", o której mowa w ust. 1 lub decyzji";

12. W myśl art. 47 ust. 2 środki pochodzące ze źródeł, o których mowa w art. 46 ust. 2 pkt 2 i 3 są gromadzone, wydatkowane i ewidencjonowane zgodnie z przepisami dotyczącymi tych środków. Zgodnie z § 156 ust. 3 Zasad Techniki Prawodawczej jeżeli odesłanie służy przede

wszystkim zapewnieniu spójności regulowanych w tym akcie instytucji prawnych, w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne do których się odsyła. Podstawowym wymaganiem, które muszą spełniać odesłania jest możliwie największa precyzja. Osiąga się ją wtedy, gdy w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis, do którego się odsyła.

Zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych określają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Natomiast środki z tych źródeł będą wydatkowane na cele określone w przepisach ustawy o Narodowym Centrum Badan i Rozwoju. Uwzględniając fakt, iż w ust. 1 art. 47 sprecyzowano, że wydatkowanie środków publicznych przez Centrum jest dokonywane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz z przepisami niniejszej ustawy proponuje się stosowną modyfikację ust. 1 oraz skreślenie ust. 2 w art. 47.

Propozycja poprawki:

- w art. 47:

a) w ust. 1 wyraz "publicznych" zastępuje się wyrazami ", o których mowa w art. 46,"

b) skreśla się ust. 2.

Danuta Drypa

Główny legislator