



**Opinia do ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki
(druk nr 824)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa wprowadza do systemu prawa przepisy pięciu ustaw "głównych" składających się na pakietu ustaw mających na celu, w myśl uzasadnienia projektodawców, reformę systemu nauki, czyli:

- 1) ustawę o zasadach finansowania nauki (druk senacki nr 819);
- 2) ustawę o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (druk senacki nr 820);
- 3) ustawę o Narodowym Centrum Nauki (druk senacki nr 821);
- 4) ustawę o instytutach badawczych (druk senacki nr 822);
- 5) ustawę o Polskiej Akademii Nauk (druk senacki nr 823).

Celem właściwego wprowadzenia do porządku prawnego nowych ustaw opiniowana ustawa zawiera przepisy dotyczące wejścia w życie ustaw głównych, przepisy zmieniające (dokonujące zmian w obowiązującym porządku prawnym), przepisy uchylające oraz przepisy przejściowe (regulujące wpływ nowej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustaw dotychczasowych) i przepisy dostosowujące (regulujące w szczególności sposób powołania po raz pierwszy organów i instytucji tworzonych nowymi ustawami i sposób przekształcenia dotychczasowych organów i instytucji w organy lub instytucje tworzone przez nową ustawę).

Ustawy główne, w myśl przepisów wprowadzających, mają wejść w życie z dniem 1 października 2010 r.

Opiniowana ustawa uchyla dotychczas obowiązujące:

- 1) ustawę z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki;
- 2) ustawę z dnia 15 czerwca 2007 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju;
- 3) ustawę z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo - rozwojowych;
- 4) ustawę z dnia 25 kwietnia 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk.

Uchwalenie ustaw wprowadzanych przez opiniowaną ustawę wymusza także dalsze zmiany mające na celu zagwarantowanie spójności systemu prawnego. W tym zakresie opiniowana ustawa zmienia kolejne 22 ustawy "szczegółowe".

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 63. posiedzeniu w dniu 18 marca 2010 r. w oparciu o projekt Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. Komisja w trakcie prac nad pakietem ustaw przywołanych w pkt I opinii, dostrzegła potrzebę wyłączenia z zakresu regulacji ustaw "głównych" przepisów określanych jako wprowadzające i zgromadzenie ich w jednej nowej ustawie "dla większej przejrzystości dokonanych zmian oraz podkreślenia związku rozwiązaniami przyjętymi w poszczególnych ustawach.

Komisja wprowadziła do projektu poprawki mieszczące się w meritum rozwiązań przewidzianych początkowo w ustawach "głównych". W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki zmierzające do zmiany terminu wejścia w życie ustaw reformujących system nauki, z terminu określonego na 3 miesiące od dnia ogłoszenia, na termin 1 października 2010 r. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję wraz z poprawkami.

III. Uwagi szczegółowe

1) tytuł rozdziału pierwszego i systematyka ustawy § 48 ZTP

Tytuł rozdziału pierwszego jest nieadekwatny do treści rozdziału. Rozdział ten zawiera przepisy o wejściu w życie ustaw głównych oraz przepisy uchylające.

Ponadto należy zauważyć, że przepisy uchylające zgodnie z § 48 Zasad techniki prawodawczej, w ustawie wprowadzającej, zamieszcza się po przepisach zmieniających a przed przepisami przejściowymi i dostosowującymi.

2) art. 10 i art. 12 ustawy.

Przedmiotowe przepisy wprowadzają zmiany do ustawy o podatku rolnym oraz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W zakresie zwolnień podatkowych instytucji naukowych i pomocniczych jednostek PAN zmiany te, poza niezbędnymi konsekwencjami wynikającymi z nowej terminologii ustawy o Polskiej Akademii Nauk, wprowadzają ograniczenia w możliwości skorzystania przez podatników ze zwolnień podatkowych. W tym ostatnim zakresie, jako niekorzystne dla podatnika, powinny znaleźć zastosowanie dopiero w nowym roku podatkowym.

Dodatkowe wątpliwości budzi samo określenie "w odniesieniu do mienia, które jest niezbędne do realizacji zadań". Trudno jest bowiem precyzyjnie, na podstawie tak sformułowanej przesłanki, rozgraniczyć zakres "mienia" objętego i nieobjętego zwolnieniem.

Należy też zaznaczyć, że zgodnie z ustawą o podatku rolnym opodatkowaniu podlegają grunty a zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych podatkowi od nieruchomości podlegają nieruchomości lub obiekty budowlane.

Propozycja poprawek zakłada wprowadzenie zmian związanych z nowym zakresem zwolnień od 1 stycznia 2011 r. oraz uwzględnia terminologię zmienianych ustaw.

Rozstrzygnięcia wymaga też, czy podatnikami podatku rolnego oraz podatku od nieruchomości mogą być pomocnicze jednostki naukowe Polskiej Akademii Nauk. Jednostki te, w myśl ustawy o Polskiej Akademii Nauk nie mają przyznanej podmiotowości prawnej, a co za tym idzie nie mogą być właścicielami, posiadaczami lub użytkownikami gruntu (nieruchomości, budynku).

Propozycja poprawek:

1) w art. 10 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

"1) w pkt 3:

a) wyrazy "placówki naukowe" zastępuje się wyrazami "instytuty naukowe i pomocnicze jednostki naukowe",

b) po wyrazach "Polskiej Akademii Nauk" dodaje się wyrazy "w odniesieniu do gruntów, które są niezbędne do realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz. U. Nr ..., poz. ...)";";

2) w art. 12 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

"1) w pkt 3:

a) wyrazy "placówki naukowe" zastępuje się wyrazami "instytuty naukowe i pomocnicze jednostki naukowe",

b) wyrazy "Polskiej Akademii Nauk;" zastępuje się wyrazami " Polskiej Akademii Nauk, w odniesieniu do nieruchomości i obiektów budowlanych, które są niezbędne do realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz. U. Nr ..., poz. ...),";";

3) w art. 81 po wyrazach "z wyjątkiem" dodaje się dwukropek dalszą treść oznacza się jako pkt 1 oraz dodaje się pkt ... w brzmieniu:

" ...) art. 10 pkt 1 lit. b oraz art. 12 pkt 1 lit. b, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2011 r.";

3) art. 23 ustawy.

Przedmiotowy przepis wprowadza zmiany do ustawy o podatku leśnym przesądzając, o zwolnieniu od podatku leśnego instytutu naukowego i pomocniczej jednostki naukowej PAN. Pojawia się pytanie, czy podatnikami leśnego może być pomocnicza jednostka naukowa Polskiej Akademii Nauk. Jednostki te, w myśl ustawy o Polskiej Akademii Nauk nie mają przyznanej podmiotowości prawnej, a co za tym idzie nie mogą być właścicielami, posiadaczami lub użytkownikami lasów.

4) art. 26 pkt 3 ustawy.

Wskazana jest zmiana redakcyjna wskazująca na faktyczny zakres zmian wprowadzanych do ustawy.

Propozycja poprawki:

1) w art. 26 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

"3) w art. 146:

a) ust. 3 i 4 otrzymują brzmienie:

"3. Od orzeczenia uczelnianej komisji dyscyplinarnej do spraw nauczycieli akademickich strony mogą się odwołać do komisji, o której mowa w art. 142 ust. 1 pkt 2, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem.

4. Od prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej, o której mowa w art. 142 ust. 1 pkt 2, stronom służy odwołanie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Do odwołania stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm) dotyczące apelacji. Od orzeczenia sądu apelacyjnego nie służy skarga kasacyjna."

b) po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

"5. Informację o prawomocnym orzeczeniu w sprawach naruszeń, o których mowa w art. 144 ust. 3 pkt 1-5, komisja dyscyplinarna przekazuje do wiadomości organu przyznającego środki finansowe na naukę."";

5) art. 27 pkt 2 ustawy.

Wskazana jest zmiana redakcyjna. Wskazana w przepisie zmiana art. 4 pkt 54 dokonała się w dniu 1 lipca 2007 r. na podstawie art. 28 pkt 1 ustawy w brzmieniu opublikowanym w Dzienniku Ustaw Nr 115, pozycja 789.

Propozycja poprawki:

- w art. 27 w pkt 2 wyrazy "(Dz. U. Nr 115, poz. 789 oraz z 2009 r. Nr 157, poz. 1241)" zastępuje się wyrazami "(w brzmieniu z dnia 1 lipca 2007 r. Dz. U. Nr 115, poz. 789);

6) art. 28 pkt 1 lit b ustawy.

Dotychczasowe brzmienie zmienianego przepisu odwoływało się do art. 2 pkt 9 lit. a - f ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki. Nie obejmowało więc art. 2 pkt 9 lit. g. Odpowiednikiem tego przepisu w ustawie z dnia 18 marca 2010 r. o zasadach finansowania nauki jest art. 2 pkt 9 lit. f. Wobec powyższego rodzi się pytanie o zasadność modyfikacji odwołania.

Propozycja poprawki:

- w art. 28 w pkt 1 w lit. b po wyrazach "art. 2 pkt 9 dodaje się wyrazy "lit.a - e";

7) art. 28 pkt 2 ustawy.

Powyższy przepis przesądza o możliwości otrzymania przez spółkę handlową, powstałą w wyniku komercjalizacji lub prywatyzacji instytutu badawczego, statusu centrum badawczo-rozwojowego bez konieczności zachowania warunków, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

Tymczasem przepis art. 17 posługuje się pojęciem jednostki badawczo - rozwojowej i w tym zakresie nie jest dostosowany przez opiniowaną ustawę do nomenklatury ustawy o instytutach badawczych.

Propozycja poprawki sprowadza się do ujednoczenia terminologii ustawy.

Rozstrzygnięcia wymagać będzie jeszcze sytuacja tych spółek prawa handlowego, które, powstały w wyniku komercjalizacji lub prywatyzacji jednostek badawczo - rozwojowych.

Propozycja poprawki:

- w art. 28 po pkt 1 dodaje się pkt ... w brzmieniu:
"...) w art. 17:
a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Przedsiębiorca niebędący instytutem badawczym w rozumieniu ustawy z dnia 18 marca 2010 r (Dz. U. z 2001 r. Nr ..., poz. ...), prowadzący badania lub prace rozwojowe, może uzyskać status centrum badawczo-rozwojowego, z zastrzeżeniem ust. 2.",

b) w ust. 6 pkt 8 otrzymuje brzmienie:

"8) w przypadku spółki handlowej powstałej w wyniku komercjalizacji lub prywatyzacji instytutu badawczego - informację o wysokości ulg podatkowych przysługujących tej jednostce badawczo-rozwojowej w ostatnim roku obrotowym jej działalności.";

8) art. 32 ust. 1 – 4 ustawy.

Zgodnie z § 33 zasad techniki prawodawczej, jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową ustawą, można go wyjątkowo czasowo zachować w mocy, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie: "Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art.... ustawy ...zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. ... ustawy".

Ustawodawca w art. 32 przesądza o utrzymaniu w mocy grupy jedenastu rozporządzeń wskazując jednocześnie, że zachowują one moc do czasu wejścia w życie grupy trzynastu rozporządzeń. Powyższe rozwiązanie, a także znaczne różnice w materii regulowanej przez "nowe" i "stare" rozporządzenia nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, jakie rozporządzenia, w jakim czasie zachowują moc, co należy uznać za uchybienie zasadzie pewności prawa.

Dodatkowo wskazać należy, że nie można zachować czasowo w mocy rozporządzeń, których dotychczas nie wydano (na podstawie przepisu upoważniającego art. 14 ust. 6).

Wątpliwą, wydaje się także konstrukcja czasowego utrzymania w mocy rozporządzeń bez wskazania przepisów wykonawczych, które mają je zastąpić (przepisy przejściowe art. 32 ust. 2 i 3). Również w grupie tych przepisów znalazł się przepis czasowo utrzymujący rozporządzenie dotychczas nie wydane (na podstawie przepisu upoważniającego art. 9 ust. 5).

Podsumowując powyższe uwagi należy zauważyć, że ustawodawca nie stworzył precyzyjnych przepisów przejściowych dotyczących czasowego obowiązywania rozporządzeń ustawy uchylonej. Przyjęte rozwiązania ocenić należy jako niezgodne z zasadą

rzetelnej legislacji, co w rezultacie prowadzi w omawianym przypadku do naruszenia zasady pewności prawa.

Ze względu na stosunkowo odległy termin wejścia w życie ustaw reformujących system nauki oraz w obliczu przedstawionych wątpliwości należy rozważyć zrezygnowanie z czasowego utrzymania w mocy dotychczasowych rozporządzeń.

Propozycja poprawki:

- w art. 32 skreśla się ust. 1 - 4;

9) art. 33 ustawy

Wskazana jest zmiana art. 4 ustawy o zasadach finansowania nauki celem jednoznacznego określenia zasad opracowywania Krajowego Programu Badań.

10) art. 34 ust. 2 i art. i art. 35 ust. 2 ustawy

Wskazana jest zmiana odesłania, poprzez wskazanie także na zespół odwoławczy do spraw opiniowania wniosków.

Propozycja poprawek:

- 1) w art. 34 w ust. 2 po wyrazach "art. 52 ust. 1 pkt 1 i 3" dodaje się wyrazy "oraz ust. 2";
- 2) w art. 35 w ust. 2 po wyrazach "art. 52 ust. 1 pkt 1 i 3" dodaje się wyrazy "oraz ust. 2";

11) art. 45 ustawy.

Jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową ustawą, można go wyjątkowo czasowo zachować w mocy, do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych.

Ze względu na stosunkowo odległy termin wejścia w życie ustaw reformujących system nauki należy rozważyć zrezygnowanie z czasowego utrzymania w mocy dotychczasowych rozporządzeń.

12) art. 46 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy minister powołuje Pełnomocnika do spraw utworzenia Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy o Narodowym Centrum Nauki. Pojawia się pytanie o racjonalność takiego rozwiązania. Pełnomocnik kieruje pracą Centrum. Nie będzie natomiast powołany w pierwszych czternastu dniach od utworzenia Centrum.

Propozycja poprawek:

- 1) w art. 46 wyrazy "w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy" zastępuje się wyrazami "w dniu wejścia w życie ustawy",
- 2) w art. 81 po wyrazach "z wyjątkiem" dodaje się dwukropek dalszą treść oznacza się jako pkt 1 oraz dodaje się pkt ... w brzmieniu:
" ...) art. 46 ust. 1, który wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia";

13) art. 61 ustawy.

Zgodnie z § 33 zasad techniki prawodawczej, jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową ustawą, można go wyjątkowo czasowo zachować w mocy, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie: "Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art.... ustawy ...zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. ... ustawy".

Przepisy, które mają być czasowo utrzymane w mocy dotyczą kolejno:

- 1) warunków i trybu łączenia, podziału reorganizacji i likwidacji jednostek badawczo - rozwojowych;
- 2) warunków i sposobu gospodarki finansowej jednostek badawczo - rozwojowych;
- 3) trybu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora;
- 4) warunków i trybu działania oraz sposobu i warunków tworzenia, łączenia, podziału i reorganizacji, likwidacji jednostek badawczo – rozwojowych nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Przepisy do czasu wejścia w życie których utrzymuje się przepisy dotychczasowe dotyczą kolejno:

- 1) warunków i trybu tworzenia, łączenia, podziału reorganizacji, przekształcania lub likwidacji instytutów badawczych;
- 2) kryteriów i szczegółowych warunków przekształcenia i włączenia instytutu badawczego w instytut naukowy PAN lub włączenia do uczelni;
- 3) sposobu i trybu przeprowadzania konkursu na dyrektora instytutu;
- 4) trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego.

Różnice w materii regulowanej przez "nowe" i "stare" rozporządzenia nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, jakie rozporządzenia, w jakim czasie zachowują moc, co należy uznać za uchybienie zasadzie pewności prawa.

Ustawodawca nie stworzył precyzyjnych przepisów przejściowych dotyczących czasowego obowiązywania rozporządzeń ustawy uchylonej. Ze względu na stosunkowo odległy termin wejścia w życie ustaw reformujących system nauki oraz w obliczu przedstawionych wątpliwości należy rozważyć zrezygnowanie z czasowego utrzymania w mocy dotychczasowych rozporządzeń lub odpowiednie doprecyzowanie przepisów.

14) art. 73 ustawy.

Zgodnie z art. 73 ustawy PAN i instytuty naukowe PAN zachowują prawo do posiadania i dysponowania udziałami w spółkach zarejestrowanych w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk.

Zgodnie z art. 83 ustawy o Polskiej akademii Nauk Pan i jej instytuty mogą obejmować lub nabywać i posiadać udział oraz akcje spółek handlowych za zgodą ministra.

Należy dostosować terminologię przepisu przejściowego art. 73 z terminologią przepisu materialnego art. 84, tak aby obejmował on swoim zakresem wszystkie sytuacje przewidziane nową ustawą o PAN.

Dodatkowo wskazanie w art. 73 na udziały (i akcje?) w spółkach zarejestrowanych w dniu wejścia w życie ustawy może nie spełnić intencji ustawodawcy. Na podstawie tego przepisu PAN i instytuty naukowe PAN, będą mogły nabywać udziały, bez zgody ministra, także po dniu wejścia w życie ustawy (jedyny warunek to zarejestrowanie spółki rzed dniem wejścia w życie ustawy).

Propozycja poprawki:

- *art. 73 ustawy otrzymuje brzmienie:*

"Art. 73 Polska Akademia Nauk i instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk zachowują prawo do posiadania udziałów lub akcji, objętych lub nabytych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk."

15) art. 76 ust. 1 ustawy.

Wskazana jest zmiana redakcyjna w art. 95 ustawy o Polskiej akademii Nauk mówi o osobach a nie o stosunkach pracy.

Propozycja poprawki:

- *w art. 76 ust. 1 po wyrazach "Stosunki pracy" dodaje się wyraz "osób";*

16) art. 80 ustawy.

W myśl powyższego przepisu dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy (rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników placówek naukowych, pomocniczych placówek naukowych i innych jednostek organizacyjnych Polskiej Akademii Nauk) mają zostać zachowane w mocy do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 104 ustawy z 18 marca 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk. Ten ostatni przepis ten nie zawiera jednak upoważnienia do wydania rozporządzenia. W sprawie zasad wynagrodzenia pracowników odsyła do układów zbiorowych pracy albo zakładowych regulaminów wynagradzania. Powstaje więc pytanie o moment utraty mocy dotychczasowego rozporządzenia. Ze względu na zasadę pewności prawa opisane wyżej rozwiązanie należy uznać za niedopuszczalne.

Szymon Giderewicz
legislator