



Warszawa, dnia 20 września 2004 r.

KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

**Opinia do ustawy
o zasadach finansowania nauki**

I. Uwagi ogólne.

Opiniowana ustawa została uchwalona, z przedłożenia rządowego, na 83 posiedzeniu Sejmu w dniu 10 września 2004 roku.

Podstawowym założeniem opiniowanej ustawy jest stworzenie podstaw organizacyjno-prawnych do kształtowania i realizacji polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa, wspierającej rozwijanie gospodarki opartej na wiedzy oraz rozwój nauki.

W tym celu opiniowany akt prawny wprowadza szereg nowych rozwiązań; w dalszej części opinii zostaną przedstawione jedynie najistotniejsze z nich.

Opiniowana ustawa znosi Komitet Badań Naukowych (określany dalej jako "KBN"), będący naczelnym organem administracji rządowej do spraw polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa. Jak wynika z uzasadnienia do projektu rządowego (druk sejmowy nr 2794) ma to zapobiec sytuacji, w której decyzje o gospodarowaniu środkami finansowymi podejmuje KBN jako organ kolegialny, natomiast odpowiedzialność za prawidłowe wydatkowanie tych środków spoczywa na Przewodniczącym KBN, który jest równocześnie Ministrem Nauki. Wprowadzane rozwiązanie ma zagwarantować jednoznaczne określenie zakresu kompetencji i odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Opiniowana ustawa określa zasady finansowania nauki ze środków ustalanych na ten cel w budżecie państwa, przewidując także możliwość dysponowania przez Ministra Nauki środkami, które pochodzą z innych źródeł niż budżet.

Środki finansowe na naukę zostaną przeznaczone na finansowanie: działalności statutowej, inwestycji służących potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych,

projektów badawczych, projektów celowych, współpracy naukowej z zagranicą, działalności wspomagającej badania, programów lub przedsięwzięć określanych przez Ministra Nauki, a także działalności organów opiniodawczych i doradczych Ministra, recenzentów i ekspertów oraz działalności kontrolnej.

Środki finansowe będą przyznawane przez Ministra Nauki w drodze decyzji, na podstawie wniosków złożonych przez uprawnione podmioty, do których zaliczają się jednostki naukowe, szkoły wyższe, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy centralnych organów administracji rządowej oraz Prezes Polskiej Akademii Nauk. Podjęcie decyzji będzie poprzedzone zasięgnięciem opinii u właściwego organu Rady Nauki. Strona niezadowolona z decyzji dotyczącej przyznania albo odmowy przyznania środków finansowych może zwrócić się do Ministra Nauki z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Opiniowana ustawa daje podstawę prawną do utworzenia Rady Nauki jako organu opiniodawczo-doradczego Ministra Nauki. Organami Rady będą: Przewodniczący Rady, Komitet Polityki Naukowej i Naukowo-Technicznej, Komisja Badań na Rzecz Rozwoju Nauki, Komisja Badań na Rzecz Rozwoju Gospodarki oraz Zespół Odwoławczy.

Minister będzie powoływał i odwoływał członków Komitetu Polityki Naukowej i Naukowo-Technicznej oraz członków Komisji Badań na Rzecz Rozwoju Gospodarki. Z kolei członkowie Komisji Badań na Rzecz Rozwoju Nauki i członkowie Zespołu Odwoławczego będą powoływani przez Ministra Nauki na podstawie wyników wyborów dwustopniowych, przeprowadzanych co 4 lata.

Ponadto Minister, z własnej inicjatywy lub na wniosek komisji Rady Nauki, będzie mógł powołać zespoły specjalistyczne lub interdyscyplinarne. Obligatoryjnie zostanie powołany przez Ministra zespół do spraw badań dotyczących obronności i bezpieczeństwa, w skład którego wejdą członkowie komisji Rady Nauki oraz eksperci, którzy są uprawnieni do dostępu do informacji niejawnych.

Z dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy członkowie 12 zespołów KBN pochodzący z wyboru staną się członkami wskazanych przez Ministra organów Rady Nauki, jeżeli uprzednio wyrażą na to zgodę. Członkostwo tych osób w wymienionych organach ustanie z dniem zakończenia 4-letniej kadencji, na jaką zostali wybrani.

W toku prac legislacyjnych w Sejmie połączone komisje (Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisja Finansów Publicznych) wyłoniły podkomisję do prac nad opiniowaną ustawą, która przedłożyła sprawozdanie zawarte w druku sejmowym nr 3124. W

przeważającej części sprawozdanie to jest zbieżne z przedłożeniem rządowym. Odmienne rozwiązania przyjęte przez połączone komisje oraz zaaprobowane przez Sejm dotyczą czterech zagadnień, przy czym dwa z nich są merytoryczne.

Pierwsza zmiana (w art. 2 pkt 16 i 17) jest wypadkową uwzględnienia apeli środowisk artystycznych i twórczych i wprowadza nowe definicje w słowniczku pojęć ustawowych. Nauką i badaniami naukowymi w rozumieniu ustawy będzie także działalność naukowa w zakresie twórczości artystycznej i sztuki, natomiast tytułem naukowym i stopniem naukowym doktora habilitowanego będzie również tytuł w zakresie sztuki i stopień doktora habilitowanego sztuki.

Druga zmiana (w art. 10 ust. 1 pkt 2) miała na celu polepszenie sytuacji młodych pracowników nauki, ponieważ finansowanie własnych projektów badawczych będzie obejmowało także projekty habilitacyjne.

Dyskusyjny okazał się także zakres reprezentowania środowisk naukowych w Komitecie Polityki Naukowej i Naukowo-Technicznej (w sprawozdaniu komisji sejmowych znalazł się wniosek mniejszości, w którym proponowano aby Prezes Polskiej Akademii Nauk oraz Przewodniczący Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego mogli wyznaczyć w skład Komitetu nie 1 lecz 2 osoby).

Inne zagadnienia, które były dyskutowane na etapie prac sejmowych, to brak określenia w ustawie mechanizmów zwiększania nakładów na naukę z gospodarki oraz niewprowadzenie ulg podatkowych dla przedsiębiorców, którzy inwestują w naukę. Co do tych kwestii nie zostały zgłoszone wnioski o charakterze legislacyjnym.

II. Uwagi szczegółowe.

1. Art. 1 ust. 3 zawiera normę prawną, zgodnie z którą środki finansowe, które pochodzą z innych źródeł niż budżet państwa, będą gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym na podstawie odrębnych przepisów. W omawianym przypadku odrębne przepisy to ustawa o finansach publicznych, która przewiduje prowadzenie wyodrębnionych rachunków bankowych w przypadku środków specjalnych (art. 21 ust. 2) oraz w przypadku środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (art. 30d ust. 1). W sytuacji, gdy ustawa o finansach publicznych reguluje te zagadnienia można uznać, że art. 1 ust. 3 jest zbędnym powtórzeniem obowiązujących norm prawnych, nieniosącym nowych treści normatywnych, chyba że będzie on uznany za przepis o charakterze

informacyjnym. Przy takim założeniu należy rozważyć możliwość zamiany liczby pojedynczej ("wyodrębniony rachunek bankowy") na mnogą ("wyodrębnione rachunki bankowe"), co byłoby zgodne z obowiązującym stanem prawnym, wynikającym z ustawy o finansach publicznych.

2. W słowniczku ustawowym (art. 3) pojawiają się odrębnie zdefiniowane pojęcia "badań naukowych" (pkt 2) oraz "nauki i badań naukowych" (pkt 16). Wyjaśnienia wymaga czy pojęcia te nie będą rodziły wątpliwości interpretacyjnych oraz czy ich zakresy znaczeniowe nie będą się pokrywały (wówczas działalność naukowa w zakresie twórczości artystycznej i sztuki powinna być elementem definicji "działalności naukowej").
3. Redakcja art. 9 ust. 4 może budzić pewne wątpliwości interpretacyjne i prowadzić do ograniczenia czasu korzystania z dotacji celowych na finansowanie inwestycji do 2 lat. W porównaniu z uregulowaniami ustawy o finansach publicznych oraz przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie byłoby to dla beneficjentów dotacji celowych rozwiązanie mniej korzystne. Art. 9 ust. 4 przewiduje bowiem, że środki finansowe niewykorzystane w danym roku kalendarzowym mogą pozostać w jednostce naukowej na rok następny, z przeznaczeniem na cel, na jaki zostały przyznane; nie przewiduje jednak sytuacji pozostania tych środków, w przypadku ponownego ich niewykorzystania, w dyspozycji jednostki naukowej w czasie dłuższym niż 2 lata. Tymczasem analiza przepisów o finansach publicznych (np. art. 77 ustawy i § 19 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa) prowadzi do wniosku, że środki finansowe z dotacji celowej pozostają w dyspozycji beneficjenta do momentu zakończenia danej inwestycji.
Z przedstawionych powyżej względów należałoby rozważyć skreślenie zakwestionowanego przepisu.
4. Art. 10 ust. 3 formułuje obowiązek ogłoszenia krajowego programu ramowego w dzienniku urzędowym. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 8 wskazuje, że do dzienników urzędowych zalicza się Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej "monitor Polski B", dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej, dzienniki urzędowe

urzędów centralnych oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe. Wydaje się, że przytoczony przepis wymaga doprecyzowania poprzez wyraźne określenie rodzaju dziennika urzędowego.

Propozycja poprawki:

- w art. 10 w ust. 3 po wyrazach "w dzienniku urzędowym" dodaje się wyrazy "Ministra".

5. W art. 16 w ust. 1 w pkt 4 znalazło się tzw. podwójne odesłanie. Przytoczony przepis odsyła do art. 1 ust. 3, który z kolei zawiera odesłanie do tego samego artykułu ust. 1 pkt 2. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej nie odsyła się do przepisów, które już zawierają odesłania (§ 157 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej").

Propozycja poprawki:

- w art. 16 w ust. 1 w pkt 4 wyrazy "o których mowa w art. 1 ust. 3" zastępuje się wyrazami "pochodzącymi z innych źródeł niż budżet państwa".

6. Art. 28 formułuje upoważnienie do wydania przez ministra właściwego do spraw nauki aktu wykonawczego. Zastrzeżenia może budzić fakt, że zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu zawiera wymagania dotyczące członków poszczególnych organów Rady (pkt 1) oraz wymagania dotyczące zgłaszanych kandydatów (pkt 2). Projekt tego rozporządzenia nie został dołączony do druku sejmowego nr 2794 i trudno jednoznacznie ocenić jakiego rodzaju wymagania miał na myśli ustawodawca. Należy rozważyć czy kwestie te nie powinny być częścią materii ustawowej. Jeśli ustawa odwołuje się do rozporządzenia, to już sama musi zawierać wszystkie ważniejsze regulacje danego zagadnienia, musi uregulować całość problematyki wymagającej "pierwotnego" podejścia, charakterystycznego dla ustawodawcy. Ustawy, które nie determinują treści przyszłych rozporządzeń są określane mianem tzw. "ustaw blankietowych" i zostały wykluczone przez Konstytucję RP. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego niedopuszczalne jest "pozostawienie organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek (wyroki z: 24 marca 1998 r., K. 40/97 i 9 listopada 1999 r., K. 28/98).

7. Na podstawie art. 46 mają zachować moc rozporządzenia wydane przez Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych na podstawie ustawy, która podlega uchyleniu.

Przepis ten nie zawiera terminu, do którego będą obowiązywać akty wykonawcze wydane na podstawie art. 13a ust. 2, art. 15 ust. 9 pkt 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 ustawy o Komitecie Badań Naukowych. Należy podkreślić, że czasowe utrzymanie w mocy aktów wykonawczych wydanych na podstawie uchylanej ustawy jest wyjątkowym rozwiązaniem legislacyjnym. Zgodnie z prawidłową legislacją (§ 33 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej") w ustawie pozostawiającej czasowo w mocy dotychczasowy akt wykonawczy można wyznaczyć organowi upoważnionemu (w omawianym przypadku ministrowi właściwemu do spraw nauki) termin, do którego ma on obowiązek wydać nowe rozporządzenie.

Propozycja poprawki:

- w art. 46 po wyrazach "poz. 335)" dodaje się wyrazy ", nie dłużej jednak niż przez okres miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy".

Oprac. Agata Karwowska-Sokołowska