

Marek Szydło

## Opinia prawna na temat ustawy o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>

Legal opinion on a bill to amend the Act amending the Act on the Principles of Financing Science and of some other Acts (Sejm Paper No. 2086) (BAS-WAL 283/14): The author claims that the proposed bill requires more work on the part of the legislature. He points out that it is not justified or fair to require a scientific worker employed in more than one research establishment to make a declaration expressly indicating one of them in which he/she will be counted among the employees of that establishment who are engaged in carrying out of scientific research or development. He criticizes the imposition of limitation on the types of admissible allegations to be contained in the application for reconsideration of a given case, applicable on the basis of the proposed Article 14. Moreover, the list of criteria to be taken into account in the allocation of funds should not be exhaustive.

**Keywords:** funding | science | scientific worker | bill  
**Słowa kluczowe:** finansowanie | nauka | pracownik naukowy | projekt ustawy

Doktor hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego,  
ekspert ds. legislacji BAS; m.szydlo@prawo.uni.wroc.pl.

### Ogólna charakterystyka przepisów projektu

Projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2086; dalej: projekt) przewiduje znówelizowanie wielu przepisów ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. nr 96, poz. 615, ze zm.; dalej: u.z.f.n.), a także przepisów następujących ustaw: ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz.U. nr 96, poz. 616, ze zm.), ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (Dz.U. nr 96, poz. 617, ze zm.), ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. nr 96, poz. 618, ze zm.; dalej: u.i.b.) oraz ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. nr 96,

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 7 marca 2014 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (druk sejmowy nr 2086/VII kad.); BAS-WAL-283/14.

poz. 619, ze zm.). Zmiany legislacyjne przewidziane w wymienionych ustawach mają w szczególności polegać na: 1) zapewnieniu większej efektywności finansowania inwestycji w zakresie dużej i strategicznej infrastruktury badawczej, 2) zwiększeniu stopnia koncentracji środków finansowych przeznaczonych na upowszechnianie nauki, 3) usprawnieniu procedur i zasad przyznawania środków finansowych na naukę, 4) rozszerzeniu dostępu do informacji o finansowaniu nauki w Polsce przez budowę informatycznego systemu zarządzania nauką, a także na 5) doprecyzowaniu i uporządkowaniu przepisów regulujących niektóre inne jeszcze kwestie związane z finansowaniem nauki.

W zakresie pierwszego z wymienionych celów, tj. finansowania inwestycji w zakresie dużej i strategicznej infrastruktury badawczej, projekt przewiduje zmodyfikowanie ustawowej definicji „dużej infrastruktury badawczej” (art. 2 pkt 17 u.z.f.n.) oraz wprowadzenie nowej definicji „strategicznej infrastruktury badawczej” (nowy art. 2 pkt 17a u.z.f.n.). Projektowana ustawy upoważnia też ministra właściwego do spraw nauki do ustalenia Polskiej Mapy Drogowej Infrastruktury Badawczej (PMDIB), mającej stanowić wykaz przedsięwzięć w zakresie strategicznej infrastruktury badawczej. W tym zakresie w projekcie określono też kryteria, którymi minister ma się kierować, podejmując decyzję o wpisaniu danego przedsięwzięcia do PMDIB (nowy art. 4a u.z.f.n.). Projekt uporządkowuje też przepisy dotyczące finansowania przedsięwzięć w zakresie strategicznej infrastruktury badawczej podejmowanych w ramach współpracy międzynarodowej (art. 20, art. 22a, art. 22b i art. 23 ust. 1 pkt 4 i 5 u.z.f.n.).

Drugi z celów projektu, jakim jest dążenie do zwiększenia stopnia koncentracji środków finansowych przeznaczonych na upowszechnianie nauki, ma być realizowany przede wszystkim przez doprecyzowanie ustawowej definicji „działalności upowszechniającej naukę” (art. 2 pkt 8 u.z.f.n.), a także przez doprecyzowanie katalogu zadań związanych z upowszechnianiem nauki (art. 25 u.z.n.f.). Doprecyzowanie to ma służyć temu, by środki finansowe były przeznaczane jedynie na zadania możliwie najlepiej promujące osiągnięcia polskiej nauki.

Trzeci z celów projektu, którym jest usprawnienie procedur i zasad przyznawania środków finansowych na naukę, ma być w szczególności realizowany przez następujące zmiany legislacyjne: uniemożliwienie przyznawania środków finansowych jednostkom naukowym znajdującym się pod zarządem komisarycznym bądź znajdującym się w toku likwidacji albo postępowania upadłościowego (nowy art. 9a u.z.n.f.); wprowadzenie jednolitych ustawowych kryteriów, jakimi powinien kierować się minister właściwy do spraw nauki przy przyznawaniu środków finansowych na naukę w odniesieniu do wszystkich instrumentów finansowania nauki regulowanych ustawą (nowy art. 13b u.z.f.n.); ograniczenie rodzaju zarzutów, jakie można podnosić we wniosku do ministra o ponowne rozpatrzenie sprawy przyznania środków finansowych na naukę: zarzutami takimi będzie mogło być odtąd jedynie naruszenie procedury konkursowej lub inne naruszenia formalne przy przyznawaniu środków

(art. 14 u.z.f.n.); ściśle określenie elementów, od których zależy wysokość dotacji na utrzymanie potencjału badawczego jednostki naukowej oraz dotacji na działalność podstawowych jednostek naukowych uczelni, jednostek naukowych Polskiej Akademii Nauk, instytutów badawczych i międzynarodowych instytutów naukowych polegającą na prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich, finansowanych w wewnętrznym trybie konkursowym (art. 18 ust. 4 i 4a u.z.f.n.); zmodyfikowanie definicji „specjalnego urzędnika badawczego” i wprowadzenie definicji „specjalnego urzędnika badawczego w zakresie infrastruktury informatycznej nauki” oraz ustanowienie odrębnych kryteriów i trybu finansowania i rozliczania środków finansowych przyznanych na ten cel (art. 2 pkt 18 i 18a oraz art. 18 ust. 2, 2a i 4a u.z.f.n.).

Czwarty cel projektu, polegający na rozszerzeniu dostępu do informacji o finansowaniu nauki w Polsce przez budowę informatycznego systemu zarządzania nauką, ma być realizowany w szczególności przez zobowiązanie ministra właściwego do spraw nauki do prowadzenia Systemu Informacji o Nauce, w którym przetwarzane będą informacje na temat jednostek naukowych oraz ich osiągnięć naukowych, innowacyjnych, wdrożeniowych i innych (nowy art. 4c u.z.f.n.).

Wśród pozostałych zmian przewidzianych w projektowanej ustawie warto zwłaszcza wymienić: zmianę ustawowej definicji „jednostki naukowej” (art. 2 pkt 9 u.z.f.n.); doprecyzowanie katalogu podmiotów, którym przyznawane są środki finansowe na naukę oraz katalogu dofinansowywanych w ten sposób zadań (art. 9 u.z.n.), a także rozszerzenie zakresu finansowania działalności statutowej przez objęcie tym finansowaniem także działań związanych z komercjalizacją wyników działalności badawczo-rozwojowej, a polegających na analizie potrzeb rynku, stanu techniki, możliwości ochrony patentowej efektów tej działalności oraz na opracowaniu projektów komercjalizacji (art. 18 ust. 1 lit. h u.z.f.n.).

### **Uwagi na temat możliwości zaliczania pracowników naukowych dwu- lub wieloletowych do liczby pracowników zatrudnionych w danej jednostce naukowej przy realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych w jednej tylko (wybranej) jednostce naukowej**

#### **Projektowane przepisy o wykazie pracowników naukowych**

Projektowana ustawa zobowiązuje ministra właściwego do spraw nauki do prowadzenia centralnego wykazu pracowników naukowych zatrudnionych w jednostkach naukowych przy realizacji badań naukowych lub prac rozwojo-

wych w ramach stosunku pracy (dalej: wykaz); przy czym z przepisów projektu wynika, że z formalnego punktu widzenia wykaz będzie elementem składowym Systemu Informacji o Nauce, a tym samym elementem składowym Zintegrowanego Systemu Informacji o Szkolnictwie Wyższym POL-on (zob. projektowany art. 4c ust. 3 *in principio* ustawy o zasadach finansowania nauki). W zależności od rodzaju jednostki naukowej wspomniany wykaz ma zawierać informacje o następujących pracownikach naukowych: 1) w wypadku podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni – o pracownikach naukowych i pracownikach naukowo-dydaktycznych, o których mowa w art. 108 pkt 1 i 3 ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r., poz. 572, ze zm.; dalej: u.p.s.w.), oraz o pracownikach naukowo-technicznych i inżynierijno-technicznych, zatrudnionych w celu wykonywania prac pomocniczych w badaniach naukowych lub pracach rozwojowych; 2) w wypadku jednostek naukowych Polskiej Akademii Nauk – o pracownikach naukowych, pracownikach badawczo-technicznych i pracownikach inżynierijnych i technicznych, o których mowa w art. 87 pkt 1, 2 i 4 ustawy o Polskiej Akademii Nauk; 3) w wypadku instytutów badawczych – o pracownikach naukowych, pracownikach badawczo-technicznych i pracownikach inżynierijno-technicznych, o których mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1–3 u.i.b.; 4) w wypadku pozostałych jednostek naukowych – o pracownikach zatrudnionych na stanowiskach związanych z prowadzeniem badań naukowych lub prac rozwojowych (projektowany art. 4c ust. 9 u.z.f.n.). Omawiany wykaz ma zawierać stosunkowo szczegółowe informacje na temat wspomnianych wyżej pracowników jednostek naukowych (w tym m.in. numer PESEL, a w razie jego braku – numer dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz kraj wydania dokumentu tożsamości, datę urodzenia, kraj pochodzenia w wypadku cudzoziemców, płeć, dane dotyczące podstawowego miejsca pracy i dodatkowego miejsca pracy w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym; zob. projektowany art. 4c ust. 10 u.z.f.n.). Przy czym wszyscy pracownicy ujęci w omawianym wykazie, a zatrudnieni w jednostkach naukowych ubiegających się o środki finansowe na zadania, o których jest mowa w art. 18 ust. 1 u.z.f.n. (chodzi tu w szczególności o takie zadania jak: utrzymanie potencjału badawczego jednostki naukowej, utrzymanie specjalnego urządzenia badawczego w jednostce naukowej, prowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich), mają być zobowiązani do składania oświadczenia o wyrażeniu zgody na zaliczenie ich do liczby pracowników zatrudnionych w danej jednostce przy realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych, z zastrzeżeniem, że pracownicy zatrudnieni na podstawie stosunku pracy w więcej niż jednej jednostce naukowej składają oświadczenie tylko w jednej, wybranej przez siebie jednostce naukowej (projektowany art. 4c ust. 11 u.z.f.n.). Wspomniane wyżej oświadczenie pracownika będzie zamieszczane w wykazie (projektowany art. 4c ust. 10 pkt 12 u.z.f.n.).

Znaczenie omawianego wykazu, a także znaczenie zamieszczanego w nim oświadczenia pracownika, o którym mowa w projektowanym art. 4c ust. 10 pkt 12 w związku z ust. 11 u.z.f.n., będzie wykraczało poza samą tylko funkcję informacyjną. Na podstawie wspomnianego wykazu i zamieszczonych w nim danych będzie bowiem następowało obliczanie wysokości dotacji na finansowanie działalności statutowej jednostek naukowych na zadania wymienione w art. 18 ust. 1 u.z.f.n. (w tym na takie zadania, jak utrzymanie potencjału badawczego jednostki naukowej i prowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych). W szczególności jednym z parametrów branych pod uwagę przy obliczaniu dotacji na utrzymanie potencjału badawczego jednostki naukowej ma być liczba osób, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, zatrudnionych w jednostce naukowej przy prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych na podstawie stosunku pracy (projektowany art. 18 ust. 4 pkt 4 u.z.f.n.). Choć w projektowanych przepisach ustawy o zasadach finansowania nauki nie jest to zapisane *expressis verbis*, należy sądzić, że liczba osób zatrudnionych w jednostce naukowej przy prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych na podstawie stosunku pracy – od której to liczby ma zależeć wysokość dotacji na finansowanie działalności statutowej danej jednostki naukowej – będzie obliczana właśnie na podstawie danych zawartych w wykazie, o którym jest mowa w projektowanych przepisach art. 4c u.z.f.n.

#### **Krytyka rozwiązania prawnego przewidzianego w projektowanym art. 4c ust. 11 u.z.f.n.**

Nie wydaje się być merytorycznie zasadne rozwiązanie, zgodnie z którym pracownik naukowy zatrudniony na podstawie stosunku pracy w więcej niż jednej jednostce naukowej będzie mógł być zaliczany do liczby pracowników zatrudnionych w danej jednostce naukowej przy realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych w jednej tylko, wybranej przez siebie, jednostce naukowej. Skoro ustawodawca godzi się na to, by pracownicy naukowcy mogli być zgodnie z prawem zatrudniani w więcej niż jednej jednostce naukowej, to naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy powinno być dozwoleństwo tym pracownikom na pełne i rzeczywiste wywiązywanie się z ich podstawowych obowiązków prawnopracowniczych spoczywających na nich w ich miejscach zatrudnienia. Takim zaś podstawowym obowiązkiem każdego pracownika naukowego zatrudnionego w jednostce naukowej jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych (zob. art. 111 ust. 1 pkt 2 i art. 111 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 u.p.s.w., art. 94 ust. 1 ustawy o Polskiej Akademii Nauk, art. 42 ust. 2 u.i.b.). Każdy pracownik naukowy zatrudniony na podstawie stosunku pracy w jednostce naukowej musi zatem obligatoryjnie prowadzić badania naukowe lub prace rozwojowe, a niewywiązywanie się z tego obowiązku musi być kwalifikowane jako naruszenie obowiązków prawnopracowniczych.

pracowniczych, uzasadniające nawet rozwiązanie stosunku pracy. Zakładając zatem, że każdy pracownik naukowy zatrudniony w jednostce naukowej rzeczywiście wywiązuje się ze swojego obowiązku prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych, tworząc tym samym potencjał naukowy danej jednostki naukowej i wzbogacając jej dorobek i osiągnięcia w tym zakresie, to tym samym wydaje się być niesprawiedliwe uniemożliwienie pracownikowi bycia zaliczanym do liczby pracowników zatrudnionych w danej jednostce naukowej przy realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych, w sytuacji, gdy pracownik ten jest już zaliczany z tego tytułu do naukowego zasobu kadrowego w innej jednostce naukowej. Rozwiązanie prawne przewidziane w projektowanym art. 4c ust. 11 u.z.f.n. będzie prowadziło do tego, że naukowy potencjał kadrowy danej jednostki naukowej, budowany między innymi dzięki liczbie zatrudnionych w niej pracowników naukowych i cały czas faktycznie wzbogacany efektywną twórczością naukową i rozwojową tychże pracowników naukowych, nie będzie mógł być realnie i zgodnie ze stanem rzeczywistym odzwierciedlony w jednym z podstawowych wskaźników (parametrów), od którego ma zależeć wysokość środków finansowych przekazywanych na finansowanie działalności statutowej danej jednostki naukowej, i to tylko dlatego, że dany pracownik naukowy jest jednocześnie zatrudniony w innej jeszcze jednostce naukowej.

Powyższe rozwiązanie prawne zawarte w projektowanym art. 4c ust.11 u.z.f.n. byłoby zasadne i sprawiedliwe wówczas, gdyby dany pracownik naukowy, zatrudniony w więcej niż jednej jednostce naukowej, w którejś z tychże jednostek nie wywiązywał się należycie ze swojego prawnopracowniczego obowiązku prowadzenia tam badań naukowych lub prac rozwojowych i gdyby na przykład nie wykazał się w danym roku kalendarzowym (lub w innym okresie sprawozdawczym) konkretnymi osiągnięciami naukowymi zaliczanymi do dorobku naukowego danej jednostki naukowej. Jeżeli jednak dany pracownik naukowy jednostki naukowej, zatrudniony dodatkowo w innej jeszcze jednostce naukowej, należycie wypełnia w każdej z tych jednostek swój podstawowy ustawowy obowiązek prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych, wówczas należy umożliwić obu tym jednostkom (lub ich większej liczbie) wykazanie tego pracownika jako członka naukowego zasobu kadrowego tych jednostek, tworzącego naukowy potencjał tychże jednostek i uzasadniającego przekazanie danej jednostce naukowej odpowiednio wyższych środków finansowych z tego tytułu.

Rozwiązanie prawne przewidziane w projektowanym art. 4c ust. 11 u.z.f.n. nauki wydaje się być nie tylko niesprawiedliwe, ale ponadto demotywujące pracowników naukowych do jak najlepszego wywiązywania się ze swojego obowiązku prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych. Gdyby dany pracownik naukowy zatrudniony w więcej niż jednej jednostce naukowej mógł być zaliczany do liczby pracowników zatrudnionych w danej jednostce

naukowej przy realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych we wszystkich wchodzących w grę jednostkach naukowych, w których jest on zatrudniony, wówczas mogłoby to stanowić dla danego pracownika dodatkowy bodziec, zachętę i motywację do jeszcze większego i dalej idącego zaangażowania się w badania naukowe lub prace rozwojowe. Wspomniany pracownik naukowy, mając świadomość, że efekty jego badań naukowych lub prac rozwojowych rzeczywiście wpływają na wysokość środków finansowych przyznawanych wszystkim jednostkom naukowym, w których on pracuje, miałby dodatkową motywację do tego, by tworzyć jeszcze większą liczbę utworów naukowych lub innych zmaterializowanych efektów swojej pracy naukowej i rozwojowej, w tym np., by publikować swoje utwory naukowe w renomowanych zagranicznych czasopismach naukowych. To zaś bez wątpienia dobrze by służyło dalszemu rozwojowi potencjału polskiej nauki.

Zwraca przy tym uwagę okoliczność, że wynikający z projektowanego art. 4c ust. 11 u.z.f.n. zakaz bycia zaliczanym przez danego pracownika naukowego do liczby pracowników zatrudnionych w danej jednostce naukowej przy realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych w więcej niż jednej jednostce naukowej będzie dotyczył bynajmniej nie tylko jednostek naukowych publicznych (np. uczelni publicznych lub Polskiej Akademii Nauk), ale również jednostek naukowych opierających swoją działalność na mieniu prywatnym, np. uczelni niepublicznych lub innych jednostek naukowych prywatnych, mieszczących się w poszerzanej zakresowo przez projekt ustawowej definicji „jednostek naukowych” (zob. art. 2 pkt 9 u.z.f.n. w brzmieniu zawartym w projekcie).

Należy ponadto zauważyć, że na podstawie przepisów projektu nie jest w pełni jasne, czy dane zawarte w wykazie, wraz z oświadczeniem pracowników naukowych, o którym mowa w projektowanym art. 4c ust. 11 u.z.f.n., będą rzeczywiście brane pod uwagę przy obliczaniu wysokości dotacji na działalność, o której jest mowa w art. 18 ust. 1 pkt 3 u.z.f.n. w brzmieniu zawartym w projekcie (w przeciwieństwie do dotacji na działalność, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 u.z.f.n.), czyli przy obliczaniu dotacji na działalność podstawowych jednostek naukowych uczelni, jednostek naukowych Polskiej Akademii Nauk, instytutów badawczych i międzynarodowych instytutów naukowych, polegającą na prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich, finansowanych w wewnętrznym trybie konkursowym. Zgodnie z projektowanym art. 18 ust. 4a pkt 2 i 3 u.z.f.n. wysokość dotacji na działalność, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 3 u.z.f.n., zależy od „liczby zatrudnionych w jednostce naukowej młodych naukowców”. Z czysto literalnego punktu widzenia nie ma więc w tym ostatnim przepisie mowy o tym, że wysokość dotacji na działalność określoną w art. 18 ust. 1 pkt 3 u.z.f.n. zależy od liczby młodych naukowców „zatrudnionych w jednostce naukowej przy

prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych na podstawie stosunku pracy”. Dopiero zaś posłużenie się przez ustawodawcę tym ostatnim określeniem, występującym również w projektowanym art. 4c ust. 11 u.z.f.n., byłoby w miarę jednoznaczną wskazówką co do tego, że przy obliczaniu wysokości dotacji na działalność określoną w art. 18 ust. 1 pkt 3 u.z.f.n. liczba młodych naukowców powinna być obliczana zgodnie z regułą wynikającą z projektowanego art. 4c ust. 11. Wówczas bowiem sformułowanie zawarte w projektowanym art. 18 ust. 4a pkt 2 i 3 u.z.f.n., z uwagi na swoje treściowe podobieństwo ze sformułowaniami występującymi w projektowanym art. 4c ust. 11, mogłoby być potraktowane jako odesłanie do łącznego współstosowania projektowanych art. 18 ust. 4a pkt 2 i 3 oraz art. 4c ust. 11 u.z.f.n.

To ostatnio wspomniane rozwiązanie prawne twórcy projektu stosują w wypadku przepisu mówiącego o obliczaniu dotacji na działalność określoną w art. 18 ust. 1 pkt 1 u.z.f.n. Zgodnie z projektowanym art. 18 ust. 4 u.z.f.n. wysokość dotacji na działalność, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1, zależy między innymi od „liczby osób, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, zatrudnionych w jednostce naukowej przy prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych na podstawie stosunku pracy”. To ostatnie sformułowanie ustawowe, ze względu na swoje literalne i treściowe podobieństwo do sformułowania użytego w projektowanym art. 4c ust. 11, stanowi niewątpliwie odesłanie do stosowania w tym wypadku również art. 4c ust. 11 u.z.f.n.

Gdyby zresztą przy obliczaniu wysokości dotacji na finansowanie działalności statutowej jednostek naukowych liczba pracowników zatrudnionych w danej jednostce naukowej przy prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych nie była obliczana z uwzględnieniem reguły wynikającej z projektowanego art. 4c ust. 11 u.z.f.n., wówczas można by postawić zasadne pytanie, czemu ma w ogóle służyć projektowany przepis ustawy, zgodnie z którym każdy pracownik naukowy zatrudniony w więcej niż jednej jednostce naukowej musi złożyć oświadczenie wyraźnie wskazujące jedną tylko jednostkę naukową, w której będzie zaliczany do liczby pracowników zatrudnionych w danej jednostce przy realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych? W takim wypadku oświadczenie, o którym mowa w projektowanym art. 4c ust. 11 u.z.f.n., nie miałyby żadnego praktycznego znaczenia.

W konsekwencji należałoby się opowiedzieć albo za całkowitym zniesieniem ograniczenia przewidzianego w projektowanym art. 4c ust. 11, albo też za tym, by ustawodawca był w pełni konsekwentny i by reguła wynikająca z projektowanego art. 4c ust. 11 była wiążąca przy obliczaniu wszystkich dotacji, o których jest mowa w art. 18 ust. 1 u.z.f.n., a więc także przy obliczaniu dotacji na działalność określoną w art. 18 ust. 1 pkt 3 u.z.f.n. (co przy obecnym sformułowaniu projektowanych przepisów art. 18 ust. 4a pkt 2 i 3 wydaje się być wątpliwe).



## **Uwagi o środku odwoławczym przysługującym stronie niezadowolonej z decyzji ministra w sprawie przyznania środków finansowych na naukę**

- Zakres (katalog) decyzji ministra objętych treścią projektowanego art. 14 ust. 1 u.z.f.n. w porównaniu z zakresem decyzji ministra objętych treścią obecnego art. 14 ust. 1 u.z.f.n.

Projektowany art. 14 ust. 1 u.z.f.n. stanowi, że: *W przypadku naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnych przy przyznawaniu środków na zadania określone w art. 5 pkt 6–10 i 11a, wnioskodawca może zwrócić się do Ministra z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji.* Jak wynika z przytoczonego przepisu, reguluje on problematykę środka odwoławczego, jaki ma przysługiwać od wydawanej przez ministra właściwego do spraw nauki decyzji administracyjnej w sprawie finansowania zadań określonych w art. 5 pkt 6–10 i 11a u.z.f.n. Tym środkiem odwoławczym od wspomnianej decyzji ministra ma być wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, przy czym we wniosku tym strona niezadowolona z decyzji ministra będzie mogła podnieść jedynie takie zarzuty, jak naruszenie procedury konkursowej lub inne naruszenia formalne przy przyznawaniu środków na zadania określone w art. 5 pkt 6–10 i 11a u.z.f.n.

Tego rodzaju projektowana regulacja prawna znacząco odbiega w swojej treści od rozwiązań prawnych teraz obowiązujących. Obecnie art. 14 ust. 1 u.z.f.n. stanowi, że: *Strona niezadowolona z decyzji dotyczącej przyznania albo odmowy przyznania środków finansowych na naukę może zwrócić się do Ministra z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące odwołań od decyzji.*

Porównanie treści obecnego art. 14 ust. 1 u.z.f.n. z treścią tego przepisu w wersji zawartej w projekcie prowadzi przede wszystkim do wniosku, że obecny art. 14 ust. 1 reguluje problematykę środka odwoławczego przysługującego od każdej poszczególnej decyzji administracyjnej ministra właściwego do spraw nauki dotyczącej przyznania albo odmowy przyznania środków finansowych na naukę. Ponieważ zgodnie z dzisiejszym art. 13 ust. 1 u.z.f.n. minister przyznaje środki finansowe, w drodze decyzji, na zadania określone w art. 5 pkt 4–7 oraz pkt 9–11 i 13 u.z.f.n., wynika z tego, że od każdej tego rodzaju decyzji ministra, przyznającej środki na zadania określone w wymienionych przepisach ustawy, stronie niezadowolonej z decyzji przysługuje wniosek do ministra o ponowne rozpatrzenie sprawy. Inaczej mówiąc, obecny art. 14 ust. 1 u.z.f.n. nie ogranicza rodzaju decyzji ministra dotyczących przyznania albo odmowy przyznania środków finansowych na naukę, od których stronie niezadowolonej z decyzji przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na gruncie obecnego art. 14 ust. 1 tego rodzaju wniosek (remonstracja) przysłu-

guje od wszystkich decyzji ministra, których dokładny zakres (katalog) może być ustalony na podstawie treści art. 13 ust. 1 u.z.f.n.

Tymczasem art. 14 ust. 1 w wersji zawartej w projekcie literalnie ogranicza zakres decyzji administracyjnych ministra dotyczących przyznania albo odmowy przyznania środków finansowych na naukę, od których stronie niezadowolonej z decyzji będzie przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w projektowanym art. 14 ust. 1 u.z.f.n. Wniosek unormowany w projektowanym art. 14 ust. 1 będzie bowiem przysługiwał jedynie od decyzji w sprawie przyznania środków finansowych na zadania określone w art. 5 pkt 6–10 i 11a u.z.f.n. Tymczasem tryb decyzyjny przyznawania środków finansowych na naukę ma być stosowany – zgodnie z treścią projektowanego art. 13 ust. 1 – przy finansowaniu zadań określonych w art. 5 pkt 4, 6–10a i 11a u.z.f.n. Wynika z tego, że do decyzji ministra w sprawie przyznania albo odmowy przyznania środków na zadania określone w art. 5 pkt 4 i 10a u.z.f.n. (czyli na działalność statutową jednostek naukowych – art. 5 pkt 4, oraz na tworzenie warunków rozwoju naukowego wybitnie uzdolnionych absolwentów studiów pierwszego stopnia oraz studentów, którzy ukończyli trzeci rok jednolitych studiów magisterskich, w tym ustanowienie programu „Diamentowy Grant” – art. 5 pkt 10a u.z.f.n.) nie będzie miał zastosowania art. 14 ust. 1 u.z.f.n. (oraz unormowany w tym przepisie środek prawny).

Jednakże to pominięcie decyzji ministra w sprawie przyznania środków finansowych na zadania określone w art. 5 pkt 4 i 10a u.z.f.n. wśród kategorii decyzji zaskarżalnych wnioskiem, o którym mowa w projektowanym art. 14 ust. 1, nie oznacza i nie może oznaczać, że od wspomnianych wyżej decyzji ministra żaden środek odwoławczy nie będzie przysługiwał. Już w toku legislacyjnych prac nad projektem należy stanowczo odrzucić próby takiej interpretacji projektowanego art. 14 ust. 1, która by oznaczała wykluczenie możliwości wnoszenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez stronę niezadowoloną z decyzji ministra w sprawie przyznania środków finansowych na zadania określone w art. 5 pkt 4 i 10a u.z.f.n. Taka interpretacja byłaby co do zasady sprzeczna z art. 78 Konstytucji, stanowiącym, że: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Co prawda przywołany przepis Konstytucji pozwala ustawodawcy na wprowadzanie wyjątków od zasady zaskarżalności decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale każdy taki wyjątek powinien być – w myśl art. 78 zdanie drugie Konstytucji – „określony” w ustawie. Oznacza to, że każdy wyjątek od zasady zaskarżalności decyzji wydanych w pierwszej instancji powinien znajdować swoje wyraźne i literalne wyjaśnienie w ustawie, bez możliwości wyprowadzania (wyinferowania) takiego wyjątku w drodze jakiegokolwiek wykładni (a już tym bardziej bez możliwości stosowania w tym zakresie wykładni rozszerzającej).

Przyjmując takie właśnie, jak wyżej zaproponowane, rozumienie art. 78 Konstytucji, należy uznać, że pominięcie decyzji ministra w sprawie przyznania

środków finansowych na zadania określone w art. 5 pkt 4 i 10a u.z.f.n. wśród kategorii decyzji zaskarżalnych wnioskiem, o którym mowa w projektowanym art. 14 ust. 1 u.z.f.n., oznacza tylko i wyłącznie tyle, że do wspomnianych wyżej decyzji ministra nie będzie miał zastosowania wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w projektowanym art. 14 ust. 1. Natomiast od wzmiankowanych decyzji ministra stronie niezadowolonej z decyzji będzie na normalnych zasadach przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 §3 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), do którego to wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Ten wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 §3 k.p.a., tym różni się od analogicznego wniosku, o którym mowa w projektowanym art. 14 ust. 1 u.z.f.n., że we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wnoszonym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego strona może podnosić wszelkie zarzuty przeciwko decyzji, które uznaje ona za stosowne i które to zarzuty sprawiają, że strona jest z decyzji niezadowolona (zob. art. 128 w związku z art. 127 §3 k.p.a.). W zakresie zarzutów dopuszczalnych we wniosku, o którym mowa w art. 127 §3 k.p.a., mieszczą się zatem zarówno zarzuty merytoryczne, jak też zarzuty formalne. Tymczasem projektowany art. 14 ust. 1 u.z.f.n. wyraźnie ogranicza rodzaje zarzutów, jakie można podnosić we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, tylko do zarzutów czysto formalnych, takich jak: naruszenie procedury konkursowej lub inne naruszenia formalne przy przyznawaniu środków na zadania określone w art. 5 pkt 6–10 i 11a u.z.f.n. To ograniczenie rodzaju dopuszczalnych zarzutów nie wydaje się rozwiązaniem zasadnym (na ten temat zob. uwagi niżej), ale jeżeli ustawodawca ostatecznie to ograniczenie (wynikające z projektowanego art. 14 ust. 1) zaakceptuje, wówczas będzie ono mogło być stosowane tylko w wypadku wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy wnoszonych od decyzji w sprawie przyznawania środków na zadania określone w art. 5 pkt 6–10 i 11a u.z.f.n. Natomiast wzmiankowane ograniczenie nie będzie mogło być stosowane w wypadku wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy wnoszonych od decyzji w sprawie przyznawania środków na zadania określone w art. 5 pkt 4 i 10a u.z.f.n. Do tych ostatnio wymienionych decyzji trzeba będzie stosować na ogólnych zasadach przepisy art. 127 §3 i art. 128 k.p.a., gdyż za tym przemawia konstytucyjna zasada dwuinstancyjności zapisana w art. 78 Konstytucji.

- Niezasadność ograniczania rodzaju zarzutów dopuszczalnych we wniosku, o którym mowa w projektowanym art. 14 ust. 1 u.z.f.n.

Z punktu widzenia podstawowych reguł praworządności wspomniane już wyżej ograniczenie rodzaju dopuszczalnych zarzutów, jakie można podnosić we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wnoszonym na podstawie projektowanego art. 14 ust. 1 u.z.f.n., nie wydaje się być rozwiązaniem zasadnym. Rozwiązanie to nie gwarantuje bowiem jednostce (stronie) niezadowolonej

z decyzji ministra pełnych prawnych gwarancji dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia dotyczącej tej jednostki sprawy administracyjnej. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego, gwarantowana przez art. 78 Konstytucji oraz przez art. 15 k.p.a., oznacza, że strona ma prawo do tego, by jej sprawa administracyjna była dwukrotnie rozpoznana (a następnie dwukrotnie rozstrzygnięta), a więc, by w jej sprawie było dwukrotnie przeprowadzone pełne postępowanie wyjaśniające. W tym kontekście dla zrealizowania zasady dwuinstancyjności nie wystarczy bynajmniej, że w danej sprawie administracyjnej zapadły dwie decyzje administracyjne, z których jedna została najpierw wydana przez organ pierwszej instancji, druga zaś przez organ drugiej instancji. Rzeczywista dwuinstancyjność występuje jedynie wtedy, gdy decyzja organu drugiej instancji jest poprzedzona przeprowadzeniem pełnego postępowania wyjaśniającego, umożliwiającego osiągnięcie celów postępowania odwoławczego<sup>2</sup>. Jeżeli ustawodawca w projektowanym art. 14 ust. 1 u.z.f.n. ograniczy rodzaj dopuszczalnych zarzutów, jakie można podnosić we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wówczas dwuinstancyjność postępowania w omawianych kategoriach spraw administracyjnych zostanie istotnie osłabiona, bo postępowanie wyjaśniające przeprowadzane w postępowaniu drugoinstancyjnym nie będzie bynajmniej pełne (lecz ograniczone jedynie do zbadania kwestii czysto formalnych, bez wnikania w istotę merytoryczną rozstrzygnięcia). W takiej sytuacji słuszny interes prawny strony może nie zostać uwzględniony, doznając nieakceptowalnego w państwie prawnym uszczerbku.

Należy zauważyć, że postulowaną i pożądaną dwuinstancyjność postępowania administracyjnego ogranicza sama już konstrukcja wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jest to bowiem konstrukcja prawna nieporównanie dla strony mniej korzystna i w efekcie słabsza niż typowe odwołanie wnoszone do organu wyższego stopnia. Jak w tym kontekście trafnie zauważa B. Adamiak, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest to rozwiązanie prawne, które: *trudno uznać za gwarantujące stronie pełną realizację zasady dwuinstancyjności. Nie uwzględnia ono powiązań i zależności służbowych występujących w strukturach organizacyjnych organów administracji publicznej, w której funkcjonariuszom publicznym nie przysługuje niezawisłość*<sup>3</sup>. Skoro zatem w przepisach ustawy o zasadach finansowania nauki ustawodawca decyduje się już na wprowadzenie konstrukcji prawnej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (w miejsce typowego dewolutywnego odwołania), osłabiając tym samym pozycję strony będącej adresatem decyzji ministra, to ustawodawca nie powinien

<sup>2</sup> Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 96–97 oraz wskazane tam orzecznictwo.

<sup>3</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser i in. (red.), Warszawa 2010, s. 229.

teżże pozycji prawnej strony osłabiać jeszcze bardziej, ograniczając rodzaj dopuszczalnych zarzutów, jakie strona może we wspomnianym wniosku podnosić. W ramach konstrukcji prawnej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – który to wniosek, ze względu na swoją niedewolutywność, i tak już dla strony jest mniej korzystny niż typowe odwołanie wnoszone do organu wyższego stopnia – nie należy ustanawiać dla stron restrykcji jeszcze dalej idących.

W konsekwencji należałoby się *de lege ferenda* opowiedzieć za tym, by ustawodawca nie ograniczał rodzaju dopuszczalnych zarzutów, jakie można podnosić we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w projektowanym art. 14 ust. 1, i by pozostał przy obecnym brzmieniu art. 14 ust. 1 u.z.f.n. Postulowane tutaj nieograniczanie rodzaju zarzutów mogących być podnoszonymi w postępowaniu odwoławczym powinno również dotyczyć projektowanego art. 40 ust. 2 ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz projektowanego art. 33 ust. 2 ustawy o Narodowym Centrum Nauki (zob. art. 2 i 3 projektu).

### **Uwagi o kryteriach branych pod uwagę przy przyznawaniu środków finansowych na naukę**

Projektowany art. 13b ust. 1 u.z.f.n. określa cztery kryteria, jakie mają być brane pod uwagę przy przyznawaniu środków finansowych na naukę. Są to: 1) poziom naukowy prac lub zadań i ich znaczenie dla rozwoju nauki, 2) praktyczna użyteczność wyników prac lub zadań oraz ich znaczenie dla rozwoju innowacyjności i gospodarki, 3) znaczenie realizacji prac lub zadań dla rozwoju międzynarodowej współpracy w zakresie nauki i techniki, 4) możliwość współfinansowania przewidzianych do realizacji prac lub zadań z innych źródeł niż środki finansowe na naukę. Z kolei projektowany art. 13b ust. 2 u.z.f.n. określa dodatkowo jeszcze pewne inne kryteria, które mają być brane pod uwagę przy przyznawaniu środków finansowych na zadania określone w art. 5 pkt 6 u.z.f.n., czyli na inwestycje w zakresie dużej i strategicznej infrastruktury badawczej oraz inwestycje budowlane służące badaniom naukowym lub pracom rozwojowym.

Z treści projektowanych art. 13b ust. 1 i 2 wynika, że wyspecyfikowane tam kryteria mają mieć charakter wyłączny i określone są tam w sposób wyczerpujący. Tymczasem takie ich potraktowanie może budzić uzasadnione wątpliwości. Wydaje się, że kryteria te ujmowane są stosunkowo wąsko, a przy tym niekoniecznie są one odpowiednie (i adekwatne) w odniesieniu do każdego poszczególnego instrumentu finansowego przewidzianego w ustawie. W przypadku bowiem niektórych szczególnych instrumentów powinny być brane pod uwagę inne jeszcze, dodatkowe kryteria. W szczególności wśród kryteriów proponowanych w projektowanym art. 13b ust. 1 u.z.f.n. wyraźnie brakuje kry-

terium w postaci dotychczasowego dorobku naukowego jednostki naukowej lub osób ubiegających się o środki finansowe na naukę. Ponadto ujęcie jednego z proponowanych kryteriów w formie: „praktyczna użyteczność wyników prac lub zadań oraz ich znaczenie dla rozwoju innowacyjności i gospodarki” może dlatego budzić wątpliwości, gdyż w wypadku niektórych badań naukowych lub prac rozwojowych nie można na etapie ubiegania się o ich finansowanie dokładnie sprecyzować wyników tychże badań lub prac, lecz można co najwyżej mówić o wynikach „spodziewanych” lub „oczekiwanych”.

Problematyka kryteriów określonych w projektowanym art. 13b ust. 1 u.z.f.n. wymaga jeszcze z pewnością pewnej dalszej refleksji, ale z całą pewnością już w tym momencie należałoby rekomendować, by wyliczenie kryteriów dokonane w tym projektowanym przepisie miało charakter jedynie przykładowy („w szczególności”), nie zaś wyczerpujący. Przy czym w zakresie pozostałych kryteriów można by w omawianym przepisie zamieścić odesłanie do aktów wykonawczych dotyczących poszczególnych instrumentów finansowych wspierających naukę.