

KRD.P.37.2016.1

Warszawa, 24 sierpnia 2016 r.

Szanowny Pan
Dr Jarosław GOWIN
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Szanowny Panie Premierze!

W odpowiedzi na pismo ozn. DP.ZK.1201.2.2016.3 z dnia 25 lipca 2016 r., Krajowa Reprezentacja Doktorantów przedstawia następujące uwagi do przedłożonego do zaopiniowania projektu ustawy:

Celem opiniowanego projektu jest zmiana ustaw z dnia 30 kwietnia 2010 r.: o zasadach finansowania nauki (j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 1620 z późn. zm.; dalej: u.z.f.n.), o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 900 z późn. zm.; dalej: ustawa o NCBiR) oraz o Narodowym Centrum Nauki (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1071; dalej: ustawa o NCN), polegająca na wyłączeniu stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.; dalej: K.p.a.) w postępowaniu w sprawie przyznania kategorii naukowej jednostkom naukowym oraz w postępowaniach w sprawie przyznania środków finansowych prowadzonych w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju i Narodowym Centrum Nauki. W uzasadnieniu projektu wskazuje się na „brak zindywidualizowanego charakteru” postępowań, których dotyczy zmiana (s. 8 i 9 uzasadnienia projektu). Z taką oceną nie sposób się zgodzić. W każdym z tych postępowań dochodzi do konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego przez władcze orzeczenie organu administracji publicznej o uprawnieniach podmiotów administrowanych. Rozstrzygnięcie ma zindywidualizowany charakter, bowiem jest adresowane do konkretnego podmiotu – jednostki naukowej, która ubiega się o przyznanie kategorii naukowej (od której bezpośrednio zależy np. wysokość dotacji na działalność statutową – art. 18 ust. 4 pkt 1 u.z.f.n. czy wysokość środków na naukę – art. 13b ust. 2 pkt 1 u.z.f.n.) albo o grant (środki finansowe na badania naukowe).

W przepisach dotychczasowych brak było regulacji odnoszącej się *explicite* do procedury, w jakiej powinny zapaść rozstrzygnięcia w analizowanych ustawach. W myśl art. 47 ust. 1 u.z.f.n., minister przyznaje kategorię naukową jednostkom naukowym w drodze decyzji, zaś zgodnie z art. 40 us.. 1 ustawy o NCBiR oraz art. 33 ust. 1 ustawy o NCN środki finansowe na badania przyznają dyrektorzy obu Centrów w drodze decyzji, od których przysługuje odwołanie. W nauce prawa przyjmuje się, że jeśli działanie organu ma charakter: 1) indywidualny (adresatem jest oznaczony wnioskodawca), 2) konkretny (rozstrzyga o przyznaniu lub odmowie przyznania środków lub kategorii naukowej, czyli załatwia sprawę administracyjną), 3) jednostronny i władczy, 4) oparty na normach prawa administracyjnego materialnego (ustawy), 5) dotyczy materii nienależącej do sfery podległości służbowej lub organizacyjnej, to tym samym przybiera postać decyzji administracyjnej w rozumieniu K.p.a. – stosownie do art. 1 pkt 1 w zw. z art. 104 § 1 k.p.a. (por. K.M. Ziemiński, *indywidualny akt administracyjny jako prawna forma działania administracji*, Poznań 2005, s. 224-245 i 308-329). Wobec spełnienia wskazanych wyżej warunków, nie ulega wątpliwości, iż prawną formą działania organów jest decyzja administracyjna, poprzedzona postępowaniem administracyjnym.

Charakter postępowań dotyczących zarówno przyznawania jednostkom naukowym kategorii naukowej, jak i środków finansowych na naukę, był przedmiotem zainteresowania doktryny prawa administracyjnego, jak i orzecznictwa sądów administracyjnych. Z literatury przedmiotu należy wymienić: S. Gajewski, *Postępowanie przed Narodowym Centrum Nauki*, [w:] A. Wiktorowska, A. Jakubowski, *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2014, s. 276-285; S. Gajewski, *Model postępowania w sprawach udzielania świadczeń ze środków publicznych w drodze umowy*, ZNSA z 2015 r., Nr 2, s. 33-42; A. Jakubowski, *Decyzje w przedmiocie grantów naukowych*, ZNSA z 2015 r., Nr 5, s. 77-94. W żadnej z tych publikacji nie kwestionowano konieczności stosowania przepisów K.p.a. Również w orzecznictwie sądowym raczej nie było wątpliwości, co do obliwu stosowania przepisów K.p.a. w postępowaniach dotyczących kategorii naukowej (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1395/14, LEX nr 1787899), jak i grantów (zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 kwietnia 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1276/15, LEX nr 2043436).

Skodyfikowanie postępowania na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego miało istotny walor porządkujący zasady oraz tryb i przebieg załatwiania spraw

administracyjnych. Stopniowa dekodyfikacja postępowania administracyjnego, rozpoczęta na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. i dokonywana w przepisach szczególnych, która jest oceniana jednoznacznie negatywnie, jako zjawisko szkodliwe także dla interesu publicznego (por. M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 149). Jak trafnie podnosi J. Zimmermann nie jest pożądane mnożenie rozwiązań prawnych i aktów prawnych ponad uzasadnioną potrzebę, zaś wszelka dekodyfikacja systemu prawnego powinna być zdeterminowana ważnym, konkretnym i widocznym celem (J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 6-7). W opiniowanym projekcie takiego celu nie wskazano. Można się domyślać, że jest nim ograniczenie pozycji procesowej stron i chęć przeniesienia sporu na wokandy sądów administracyjnych, wobec wyraźnego wskazania w projektowanych przepisach, że na decyzje przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Dekodyfikacja przepisów postępowania administracyjnego, dokonywana z pobudek wąsko rozumianych interesów resortowych, musi być oceniana negatywnie, bowiem prowadzi do dezintegracji skodyfikowanej procedury administracyjnej przez tworzenie swoistych enklaw, procedur autonomicznych, w których stosuje się odmienne regulacje (zob. szerzej: M. Gajda-Durlik, *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 517-542).

W związku z powyższym Krajowa Reprezentacja Doktorantów negatywnie opiniuje przedłożony projekt ustawy.

z wyrazami szacunku,

PRZEWODNICZĄCY
Krajowej Reprezentacji Doktorantów


mgr inż. Michał Gajda