



БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
1040 София, ул. "15 ноември" № 1, номератор 02 979 53 33, факс 02 981 66 29

ДО
КРАСИМИР ВЪЛЧЕВ
МИНИСТЪР НА ОБРАЗОВАНИЕТО
И НАУКАТА

04-09-166 25.11.2019

Дирекция „Наука“

СТАНОВИЩЕ

по проекта на Закон за национален институт по метеорология и хидрология

УВАЖАЕМИ Г-Н ВЪЛЧЕВ,

Общото събрание на Българската академия на науките на свое заседание от 25.11.2019 г. разгледа подробно текстовете на законопроекта за Националния институт по метеорология и хидрология (НИМХ) и мотивите към него и изразява следното становище, ведно с предложения за изменения и допълнения на готвения законопроект:

I. Според вносителя на законопроекта Законът за НИМХ ще уреди трайно обществените отношения, свързани както с научноизследователската дейност и същност на НИМХ, така и с дейността му като националната хидрометеорологична служба на Република България, извършвана в полза на държавата и гражданите, каквато е и практиката на повечето европейски страни по отношение на подобните им структури. Приоритетна цел на закона за НИМХ е да се гарантира стабилността, устойчивостта и автономността на НИМХ.

Сред основните моменти в проекта на Закон за НИМХ са:

- създаване на НИМХ като национална автономна научна организация в областите метеорология, хидрология и агрометеорология (чл. 1 и 2);
- НИМХ придобива статут на юридическо лице и статут на второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на образованието и науката, с делегиран бюджет (чл. 3);

- НИМХ осъществява фундаментални и приложни научни изследвания, иновативна и образователна дейност в областите метеорология, хидрология и агрометеорология (чл. 4);
- за изпълнение на националните и международните дейности на НИМХ всички държавни органи, публични организации и търговски дружества с държавно участие в капитала са длъжни да предоставят безвъзмездно и в пълен обем метеорологична наземна и радиолокационна информация, с която разполагат (чл. 6);
- генералният директор на НИМХ представлява държавата в международните организации, по правилата за членство в тези организации или съгласно решение на Министерския съвет (чл. 15, ал.1, т.3);
- имуществото на НИМХ е обявено за държавна собственост (чл. 21, ал. 1);
- имотите, които НИМХ управлява са публична държавна собственост (чл. 22, ал. 2);
- имотите, които НИМХ управлява може да се отдават под наем при условията и по реда на Закона за държавната собственост (чл.22, ал. 3);
- разпореждането с имуществото – собственост на НИМХ, включително научна апаратура и научни съоръжения, става с решение на Научния съвет по предложение на генералния директор (чл.12, т. 9);
- НИМХ е обявен за правоприменник на преобразувания Национален институт по метеорология и хидрология съгласно § 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (§1, ал. 1);
- към НИМХ преминават имуществото, архивът, както и всички права и задължения, включително членствените правоотношения в национални, европейски и международни организации по метеорология и хидрология, и правото да обучава докторанти по акредитирани докторски програми на Националния институт по метеорология и хидрология по § 1 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБ на РБ за 2019 г. (§1 ал. 2);
- в срок до 6 месеца от влизането в сила на закона имотите, които се управляват от НИМХ се актуват като публична държавна собственост от областните управители по местонахождението им по реда на Закона за държавната собственост (§6);
- законът влиза в сила от 1 януари 2020 г. (§7).

II. Считаме, че в така предложения законопроект за допуснати редица неизяснени и нерешени въпроси, а в изготвената предварителна оценка на въздействието не са взети предвид засягането на права и законни интереси на Българската академия на науките, част от която бе отделилият се НИМХ, както и други институти от системата на БАН, с които НИМХ осъществява съвместни научни и изследователски дейности. Редица текстове от проекта са в противоречие с други нормативни актове и не се държи сметка на съотношението и юридическото засягане на различни по вид и степен нормативни актове.

Декларативното законово постулиране в чл. 2, ал. 1 и 2, според което „НИМХ е национална автономна научна организация в областите метеорология, хидрология и агрометеорология“ която организация е структурно определена към орган на

изпълнителната власт е прецедент. Видно от разпоредбата на чл. 5 НИМХ не осъществява функции по управление на държавна политика в областта на образованието и науката и затова не може да бъде причислена към министъра на образованието и науката като орган на изпълнителната власт, осъществяващ държавната политика в тази област. Същевременно от справка в Регистъра за академични длъжности и научни степени на НАЦИД е видно, че в момента само двама учени от НИМХ при МОН покриват минималните изисквания по действащия Закон за развитие на академичния състав в Република България, а запазването на академичните длъжности на останалите служители в НИМХ при МОН, влиза в сериозно противоречие и по същество компрометира Закона за развитие на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ). Това води до фактическата констатация, че НИМХ не е научна организация и не би могла да изпълнява голяма част от дейностите, описани в чл. 5 в предлагания законопроект за НИМХ. Проблематични са още акредитацията за обучение по докторски програми, достъпът до участие в международни научни програми и кандидатстването по специфични научни проекти, финансирани от национални, европейски и международни източници.

Чл. 6 и чл. 7 от предлагания закон превръщат НИМХ при МОН в монополист на достъпа до метеорологични и хидрометеорологични данни. Натрупаните данни и архивът на НИМХ-БАН са резултат от дългогодишна дейност не само на този институт, но и на други звена от БАН и по същество, актът на монополизирание на достъпа до тях представлява присвояване на интелектуален продукт. Според Закона за авторското право и сродните му права (чл. 14), „Ако не е уговорено друго, авторското право върху компютърни програми и бази данни, създадени в рамките на трудово правоотношение, принадлежи на работодателя.“ Работодателят на всички лица, свързани с базите от метеорологични, хидрологични и агрометеорологични данни от 1962 до 2018 г. включително, е БАН. А според чл. 28а, „Авторското право върху компютърна програма или база данни, възникнало за работодателя съгласно чл. 14, продължава 70 години след разгласяването.“

Законът следва да направи ясно разграничение между предоставянето на достъп до данните, чието събиране се финансира с **публични средства**, или които (на основание на чл. 6) се *„предоставят безвъзмездно и в пълен обем“* на НИМХ при МОН от *„всички държавни органи, публични организации и търговски дружества с държавно участие в капитала“*, от една страна, и, от друга – **възмездното предоставяне от НИМХ** на услуги, научни продукти, експертизи и обучения, визирани в чл. 7. Монополът върху достъпа до метеорологични и хидрометеорологични данни би създал пречки за провеждане на научни изследвания и други дейности, базирани на тези данни, от други институции, стопански и неправителствени организации. Това би имало негативни икономически последици и би затруднило редица дейности, пряко или косвено свързани с националната сигурност.

Във връзка с горното предлагаме в чл. 7 от Глава втора **„ОСНОВНИ ФУНКЦИИ И ДЕЙНОСТИ НА НИМХ“** да се добави следната алинея:

(5) НИМХ е длъжен безвъзмездно да предоставя на други научни организации по чл. 47, ал. 1 на ЗВО и акредитирани висши училища по чл. 85, ал. 1, т.7 на ЗВО метеорологични, хидрологични и агрометеорологични данни от своя архив за нуждите на национални научни програми, проекти на Фонд „Научни изследвания“, проекти на ЕС и НАТО.

Допълнително, България е член на Международната метеорологична организация (WMO – World Meteorological Organization). Съгласно Резолюция № 40 на WMO, членовете на организацията са длъжни да предоставят за научни и образователни цели свободен и неограничен достъп до всички данни и продукти, обменяни в рамките на WMO, които според същата Резолюция включват 6-часовите данни от регионалните базови синоптични мрежи, всички налични наблюдения от морски наблюдателни станции, от самолети, от сондиране на високата атмосфера, от всички станции, определени като представителни за климата и т.н.

България е член на Международната метеорологична организация и е длъжна да изпълнява Резолюция 40, както и другите резолюции на WMO. В продължение на години НИМХ-БАН, в нарушение на поетите от страната ангажименти за свободно предоставяне на данни за научни и образователни цели, предоставя въпросните данни срещу заплащане, при това в модифициран (манипулиран) вид, който не дава възможност за научни изследвания с използването на тези данни. С предложението Закон за НИМХ (чл.7 ал.2) се узаконява факта, че страната ни не изпълнява решения на международна организация, по която е страна.

Без решение са останали въпросите, които касаят разделянето на имуществото и обособяването на **частта от него**, която ще премине в собственост на НИМХ към МОН, както и въпросите за всички други права и задължения, породени от участия на НИМХ с институти на Академията по съвместни проекти и изследователски програми.

Видно от предвиденото в §1, т. 2 от ПЗР на ПЗНИМХ „*имуществото, архивът, както и всички права и задължения, включително членствените правоотношения в национални, европейски и международни организации по метеорология и хидрология, и правото да обучава докторанти по акредитирани докторски програми на Националния институт по метеорология и хидрология по § 1 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБ на РБ за 2019 г. преминават към НИМХ по чл. 1 от закона.*“ Текстът буквално възпроизвежда § 3 (1) от ПЗР на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (ЗДБ). В § 5 от ПЗР на ЗДБ за 2019 г. бе предвидено в срок до 1 месец от влизането в сила на закона МС по предложение на министъра на образованието и науката да приеме правилник за устройството и дейността на Националния институт по метеорология и хидрология. Видно от Правилника за устройството и дейността на Националния институт по метеорология и хидрология, приет с Постановление на МС № 7 от 14.01.2019 г. (обн. ДВ. бр. 6/18.01.2019 г.) липсва уредба на правоприемството между прекратения НИМХ при БАН и нововъзникналия НИМХ при МОН (в това число и в раздел V „Финансиране и имущество“) Липсата на уредено правоприемство прави безпредметно и лишено от юридическо основание и издържаност предвиденото преминаване на имущества, права, задължения и членствени правоотношения от НИМХ по § 1 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБ на РБ за 2019 г. към НИМХ по чл. 1 от проекта на Закона за НИМХ. Уреждането на въпроса с правоприемството цели да се уточни и регламентира каква **част** от активите, пасивите, имуществото, ползването и достъпа до информационната база данни и архивът, членствените правоотношения и съвместно участие в научни и изследователски програми на бившия НИМХ при БАН

преминават към новата административна структура по чл. 60 от Закона за администрацията (ЗА), а именно НИМХ при МОН. Поради гореизложеното НИМХ при МОН не е **универсален правопреемник** на всички права и задължения на НИМХ. Предвиждането в §1, т. 2 от ПЗР на проектозакона създава опасност в бъдеще да се породят отново споровете за наличие или липса на правопреемство и обема в който то е настъпило, което би било неблагоприятно за правната сфера на БАН. Разпоредбата създава предпоставки за противоправно засягане на интелектуална и материална собственост и на практика се постига недопустим и противоправен резултат.

Тезата в проектозакона, че НИМХ при МОН е единственият правопреемник на закрития Национален институт по метеорология и хидрология към БАН не отговаря на истината. НИМХ при МОН беше създаден, с едно *ad hoc* и палиативно решение на МОН, чрез включването му в § 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. На 03.12.2018 г. ОС на БАН със свое решение, в пълно съответствие с възложените му функции от Закона за БАН и Устава на БАН, създаде Институт за изследване на климата, атмосферата и водите (ИИКАВ-БАН) като правопреемник на НИМХ-БАН. Би следвало всички права и задължения – имуществени, права по интелектуална собственост, членство в различни организации на двете институции, да бъдат уредени чрез споразумение.

Освен това видно от разпоредбата на чл. 2, ал. 3 статутът на НИМХ е уреден като юридическо лице, второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на образованието и науката, т.е. новосформираната административна структура преминава на пряко подчинение на орган на изпълнителната власт. Извън въпроса за това доколко е удачно и допустимо научна организация със специфични цели и задачи (чл. 4 и следв. от проектозакона) да преминава към държавен орган, без да има функции по осъществяване на изпълнителната власт, остава по- проблематичния въпрос за това как имущество, права, задължения и членствени правоотношения, принадлежащи на една независима и автономна организация извън държавния апарат, каквато е Българска академия на науките (чл. 1, ал. 1, във връзка с чл. 10, ал. 1 от Закона за БАН) преминават в патримониума на изпълнителната власт.

Същевременно в чл. 21, ал. 2 е записано, че *„имуществото на НИМХ е държавна собственост“*, като в § 6 от ПЗР на ПЗНИМХ е предвидено в срок от 6 месеца от влизането на закона в сила имотите по чл. 21, ал. 2 да се актуват като публична държавна собственост. В тази връзка предвиденият текст на ч. 12, т. 9 от проектозакона относно възможността на Научния съвет да взема решения за разпореждане с имущество е в пряко противоречие със Закона за държавната собственост, според който имотите и вещите - публична държавна собственост, не могат да бъдат обект на разпореждане и да се придобиват по давност, а на сделки за разпореждане подлежат само имотите и вещите частна държавна собственост и то по строго определен законов ред (чл. 7, ал. 1 и 2 във връзка с чл. 43 и следв. от ЗДС).

В проектозакона липсва определение кое имущество на НИМХ при БАН следва да премине към НИМХ при МОН и не е направено разграничение на имуществото придобито на собствено правно основание от НИМХ (негова собственост, която преминава към НИМХ-МОН след отделянето му от БАН) и на имуществото, което е

собственост на БАН, било е предоставено за ползване на структурното звено НИМХ при БАН и което остава към БАН след отделянето на НИМХ. Това е така, поради следното:

С влизане в сила на Закона за БАН (Обн. ДВ, бр. 85 от 15.10.1991 г.) по силата на чл. 10, ал. 2 Българска академия на науките е придобила в собственост стопанисваните от нея държавни терени, сгради, машини, съоръжения, апаратура, книжен фонд, парични средства и други движими вещи. За отчуждаването на недвижимите имоти на академията е предвиден специален ред, а именно: само с решение на Народното събрание (чл. 10, ал. 3 от ЗБАН). Недвижимите имоти на Академията придобиват особен статут: те са собственост на БАН, но разпореждането с тях се извършва по изрично решение на Народното събрание.

До отделянето на НИМХ от БАН считано от 01.01.2019 г., той съществува в структурата на Академията като самостоятелно структурно звено. Съгласно разпоредбата на чл. 69, ал. 2 от Устава на БАН самостоятелните академични звена имат право на собственост и други вещни права, изброени в ал. 1, които са придобили със собствени средства, чрез дарение, завещание или по друг възмезден или безвъзмезден начин. Същевременно разпоредбата на чл. 69, ал. 3 от Устава позволява на самостоятелното структурно звено на бъде предоставено чрез договор правото на ползване на имущество на БАН по съответни вътрешни правила, каквито са предвидени в чл. 78 от Устава. Недвижими имоти, собственост на БАН са били предоставени на НИМХ при БАН безвъзмездно за ползване, съобразно нуждите му в съответствие с чл. 3, ал. 3 от „Правила за ползване на недвижими имоти, собственост на Българска академия на науките от самостоятелните и звена“. Докато НИМХ е бил част от структурата на БАН, той по силата на чл. 6, ал. 2, т. 3 от горепосочените Правила е стопанисвал и управлявал предоставените му за ползване недвижими имоти. Предоставянето за ползване на недвижими имоти, каквото е било и предоставянето от страна на БАН на самостоятелното структурно звено, не са действия на разпореждане и прехвърляне на собственост, като с това не се променя и титулярът на собствеността.

От гореизложеното е видно, че самостоятелно академично звено на БАН може да притежава право на собственост и други вещни права върху имоти, които е придобило със собствени средства и на собствено правно основание. Такова звено може **да ползва** недвижими имоти, собственост на БАН съгласно предоставяне въз основа на горните правила. След изваждането на НИМХ от структурата на БАН, имуществото което преминава с него към МОН следва **да бъде само това**, което институтът е придобил **на собствено правно основание**. При отделянето на НИМХ в самостоятелно юридическо лице извън структурата на БАН, то не може автоматично да придобие имоти, собственост на Академията, които са му били предоставени за ползване и стопанисване съгласно възможността дадена в чл. 69, ал. 3 от Устава на БАН. Противното би означавало недопустимо накърняване правото на собственост и приемането на разпоредби в пряко противоречие не само на нормативни актове от един и същи ранг, но и такива, които са в противоречие с Конституцията на Република България и с правото на ЕС.

Правото на собственост е признато и гарантирано както от Конституцията, така и от редица международни и европейски актове. Съгласно чл. 17 от Конституцията собствеността в Република България е публична и частна. Частната собственост е неприкосновена. Нейното отчуждаване за държавни и общински нужди може да става само въз основа на закон при условие, че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение. В предложения проект на закон не е предвидена и обоснована нуждата от каквото и да е било отчуждаване на

недвижими имоти собственост на БАН за нуждите на преминалия към МОН Национален институт за метеорология и хидрология. С разписването на чл. 21, ал. 1 и ал. 2 от проектозакона и с предвиждането на процедура за актуване на имотите съгласно § 6 от ПЗР, не само се дерогира волята на висшия законодателен орган - Народното събрание в процедурата предвидена за отчуждаване на недвижими имоти собственост на Академията (чл. 10, ал. 3 от ЗБАН), но на практика се постига незаконосъобразно и безпрецедентно отнемане на имущество, без да се предвиди дори равностойно обезщетение. В случай, че се стигне до приемане на закона, то визираните по-горе разпоредби ще подлежат на контрол за законосъобразност като противоречащи на Конституцията.

Не на последно място следва да се вземе предвид, че и видно от публикуваните Мотиви към проекта на Закон за НИМХ липсва анализ за съответствие с правото на Европейския съюз, с аргументи, че приложения проект не бил свързан с прилагането на европейското законодателство. Предвид гореизложеното и възможността да бъде засегнато в значителна степен и по един явно незаконосъобразен начин правото на собственост на пълноправен субект в условията на демократична България, считаме че предложеният проект на нормативен акт следва да бъде съобразен с правото на Европейския съюз досежно реда, начина и възможностите за отчуждаване на собственост. Така например аналогично на чл. 17 от Конституцията на РБ е и правилото на чл. 17 от Хартата на основните права на ЕС, според което „Всеки има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва, да се разпорежда с него и да го завещава. Никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба“.

Тезата в проектозакона, че имуществото на Националния институт по метеорология и хидрология по § 1 от Преходни и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. преминават към НИМХ-МОН противоречи на Закона за БАН, приет през 1991 г. Съгласно чл. 10, ал. 2 от ЗБАН, държавата предоставя правото на собственост на БАН върху стопанисваните към датата на влизане в сила на закона – 15.10.1991 год. „държавни терени, сгради, машини, съоразения, апаратура, книжен фонд, парични средства и други движими вещи“. Това имущество след влизане в сила на ЗБАН не е държавна собственост, а е собственост на юридическото лице БАН. Поради това държавата не може да се разпорежда с имуществото на БАН. Недвижимите имоти на БАН, предоставени от държавата, могат да се отчуждават само с Решение на Народното събрание. Това означава, че при разпореждане с недвижими имоти, съгласно ЗБАН, с оглед гарантиране интересите на БАН, се изисква Народното събрание да даде съгласието си с нарочно взето Решение от Парламента. Това изключва възможността, дори със Закон, Народното събрание да се разпорежда с недвижимо имущество на БАН, както е направено с чл. 21 от Проектозакона за НИМХ-МОН.

От всичко гореизложено е видно, че неуредените въпроси относно имуществените права и статута на собствеността не само не са решени, но с предвидения законопроект се достига до непозволен правен резултат. Обръщаме внимание и на обстоятелството, че с приемането на § 3 (1) от ПЗР на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г., който изцяло се възпроизвежда от предвидения §1, т. 2 от ПЗР на ПЗНИМХ, след отделянето на НИМХ от БАН се създадоха предпоставки за множество неуредици между Академията, институти на Академията, НИМХ и трети лица - наематели на

недвижими имоти. Тези неуредици и проблеми са висящи и към настоящия момент, не са отчетени при предварителната оценка за въздействие на законопроекта и са предпоставка за множество съдебни спорове.

III. С настоящото становище изразяваме за пореден път добросъвестността си и готовността си да уредим нерешените въпроси, които възникнаха при отделянето на НИМХ от БАН и които са останали нерешени и в предвидения законопроект.

Следва да се има предвид, че приемането на законопроекта в този вид създава прецедент по отношение на намесата на държавата в автономността на БАН както по отношението на собствеността, така и по отношение на академичната автономия да създава, преустройва и закрива своите структурни звена. Считаме, че следва да се направи задълбочен анализ на всички възможни последици от приемането на закона, в това число как и доколко се засягат правата и интересите на БАН, както и на отделните институти на БАН по отношение правото на собственост, правото на участие и членство в международни организации и проекти; правата на интелектуална собственост, правото на обучение на докторанти по различни специалности, достъпът до архиви и бази данни и т.н.

Като обръщаме внимание на всички тези въпроси, бихме искали да заявим своята готовност да съдействаме за решаване на всички възникнали въпроси в съответствие с Конституцията и законите на Република България.

Във връзка с горното призоваваме МОН да посочи изрично БАН като основна заинтересована страна по предлагания законопроект за НИМХ, като направи необходимото за експертно обсъждане на проблемните моменти в проектозакона.

Обръщаме се с призив и към Съвета на настоятелите, Съюза на учените, Съвета на ректорите и всички учени в България, да вземат отношение по предлагания законопроект, който засяга не само БАН, но и цялата научна общност.

С УВАЖЕНИЕ:

**АКАД. ЮЛИАН РЕВАЛСКИ,
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА БАН**

/подпис/

**ПРОФ. ЕВЕЛИНА СЛАВЧЕВА,
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ОС НА БАН**

/подпис/