

Warszawa, 27.05.2019

Dyrektorzy Instytutów naukowych PAN:

Centrum Fizyki Teoretycznej PAN
Instytut Biologii Ssaków PAN
Instytut Systematyki i Ewolucji Zwierząt PAN
Instytut Sławistyki PAN
Instytut Ochrony Przyrody PAN
Instytut Biochemii i Biofizyki PAN
Instytut Historii Nauki PAN
Instytut Chemii Fizycznej PAN
Centrum Materiałów Polimerowych i Węglowych PAN
Instytut Parazytologii im. Witolda Stefańskiego PAN
Centrum Astronomiczne im. Mikołaja Kopernika PAN
Instytut Katalizy i Fizykochemii Powierzchni im. Jerzego Habera PAN
Instytut Archeologii i Etnologii PAN
Instytut Fizyki Jądrowej im. Henryka Niewodniczańskiego PAN
Centrum Badań Molekularnych i Makromolekularnych PAN
Instytut Biologii Medycznej PAN
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN
Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN
Instytut Metalurgii i Inżynierii Materiałowej im. A. Krupkowskiego PAN
Instytut Badań Literackich PAN
Muzeum i Instytut Zoologii PAN

Szanowny Pan

Jarosław Gowin
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
Ul. Wspólna 1/3
00-529 Warszawa

DLP.ZLN.0210.10.2019.jl

(adres pocztowy + legislacja.nauka@mnisw.gov.pl)

Przedstawiamy poniżej w ramach konsultacji publicznych nasz pogląd w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Akademii Nauk oraz niektórych innych ustaw, z dnia 29 kwietnia 2019, który został udostępniony w BIP na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji.

Wypowiadamy się w tej sprawie jako obywatele, którzy mają prawo w oparciu o zasadę powszechności konsultacji, jedną z siedmiu zasad konsultacji publicznych, wyrażać swój pogląd na temat projektowanych zmian przepisów prawnych, ale przede wszystkim jako osoby sprawujące funkcje dyrektorów instytutów naukowych PAN, które są wskazane w dokumencie „Ocena skutków regulacji”, obok innych jako podmioty, na które oddziałuje projekt. Formułując swoje stanowisko wychodzimy poza partykularne interesy poszczególnych instytutów, bowiem mamy na uwadze dobro całej nauki polskiej, a PAN stanowi jej bardzo ważną, integralną część.

Wyrażamy nadzieję, że nasz pogląd w sprawie niektórych propozycji zmian prawa dotyczących naszych instytutów i całej Akademii zostanie rozpatrzony zgodnie z kolejną zasadą konsultacji – dobrą wiarą, a ich uwzględnienie w wyniku konsultacji doprowadzi do rezultatu, który będzie wyrazem realizacji zasady poszanowania interesu ogólnego.

Z poważaniem,

dr hab. Lech Mankiewicz, dyrektor Centrum Fizyki Teoretycznej PAN
prof. dr hab. Rafał Kowalczyk, dyrektor Instytutu Biologii Ssaków PAN
dr hab. Sebastian Tarcz, dyrektor Instytutu Systematyki i Ewolucji Zwierząt PAN
prof. dr hab. Anna Zielińska, dyrektor Instytutu Sławistyki PAN
dr hab. Elżbieta Wilk-Woźniak, dyrektor Instytutu Ochrony Przyrody PAN
prof. dr hab. Piotr Zielenkiewicz, dyrektor Instytutu Biochemii i Biofizyki PAN
prof. dr hab. Jarosław Włodarczyk, dyrektor Instytutu Historii Nauki PAN
prof. dr hab. Andrzej Dworak, dyrektor Centrum Materiałów Polimerowych i Węglowych PAN
prof. dr hab. Bożena Moskwa, dyrektor Instytutu Parazytologii im. W. Stefańskiego PAN
prof. dr hab. Piotr Źycki, dyrektor Centrum Astronomicznego im. Mikołaja Kopernika PAN
prof. dr hab. Małgorzata Witko, dyrektor Instytutu Katalizy i Fizykochemii Powierzchni im. Jerzego Habera PAN
prof. dr hab. Marcin Opałło, dyrektor Instytutu Chemii Fizycznej PAN
prof. dr hab. Jerzy Maik, dyrektor Instytutu Archeologii i Etnologii PAN
prof. dr hab. Marek Jeżabek, dyrektor Instytutu Fizyki Jądrowej im. Henryka Niewodniczańskiego PAN
prof. dr hab. Marek Potrzebowski, dyrektor Centrum Badań Molekularnych i Makromolekularnych PAN
prof. dr hab. Jarosław Dziadek, dyrektor Instytutu Biologii Medycznej PAN
dr hab. Monika Stanny, dyrektor Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN
dr hab. inż. Krzysztof Galos, dyrektor Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN
prof. dr hab. inż. Paweł Zięba, dyrektor Instytutu Metalurgii i Inżynierii Materiałowej im. A. Krupkowskiego PAN
prof. dr hab. Mikołaj Sokołowski, dyrektor Instytutu Badań Literackich PAN
dr hab. Tomasz Mazgajski, dyrektor Muzeum i Instytutu Zoologii PAN

Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Akademii Nauk oraz niektórych innych ustaw

1. Zwiększenie nadzoru nad działalnością jednostek organizacyjnych PAN

Uzasadnienie projektu ustawy wskazuje, że celem nowelizacji jest wzmocnienie nadzoru nad instytucjami PAN, i to nie tylko w zakresie spraw organizacyjnych i finansowych, ale też działalności naukowej. Proponowane zapisy wprowadzają nowe narzędzia i sposoby kontroli, a także przenoszą niektóre z dotychczas funkcjonujących uprawnień nadzorczych z poziomu ministra szkolnictwa wyższego i nauki na poziom niższy, tj. Prezesa PAN. Zapisy projektu są w niektórych sprawach niewystarczająco precyzyjne, co może prowadzić do sporów interpretacyjnych, a nawet w konsekwencji postępowań sądowych (co już ma miejsce wskutek realizacji zaleceń pokontrolnych NIK, o czym niżej).

Zasadniczo funkcje nadzorcze i kontrolne są skupione w rękach Prezesa PAN. Przy sprawowaniu nadzoru przez organ, będący częścią nadzorowanej i kontrolowanej organizacji, jest rzeczą bardzo istotną takie usytuowanie organu kontrolnego, aby wykluczony był wszelki konflikt interesów. Stanowi to podstawowy wymóg obiektywizmu postępowania kontrolnego. Jest to tym bardziej ważne, bowiem rezultaty kontroli mogą skutkować decyzjami personalnymi wobec dyrektorów instytutów, a rezultaty nieobiektywnego audytu działalności naukowej instytutów PAN mogą doprowadzić do zmian w strukturze całej Akademii. Projekt zmian do ustawy nie zawiera niestety gwarancji, że nie dojdzie do takich sytuacji.

1.1. Kontrola merytoryczna i finansowa – art. 22 ust. 3, 3a, 25a

Art. 22.

3. Prezes Akademii sprawuje nadzór nad jednostkami naukowymi Akademii i innymi jednostkami organizacyjnymi Akademii w zakresie realizacji ich zadań statutowych i prawidłowości wydatkowania środków publicznych oraz koordynuje pracę wydziałów Akademii, o których mowa w art. 27 pkt 1.

3a. W ramach nadzoru Prezes Akademii ma prawo:

- 1) żądać udzielenia pisemnych wyjaśnień w wyznaczonym terminie;**
- 2) dokonywać kontroli jednostki naukowej Akademii lub innej jednostki organizacyjnej Akademii na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej.**

Art. 25a.

Na podstawie wyników kontroli, o której mowa w art. 22 ust. 3a pkt 2, lub audytu, o którym mowa w art. 25 ust. 3, Prezes Akademii może zalecić dyrektorowi jednostki naukowej Akademii lub innej jednostki organizacyjnej Akademii podjęcie działań naprawczych lub usprawniających jej funkcjonowanie i wyznaczyć termin na ich wykonanie.

Projekt daje uprawnienia Prezesowi PAN do nadzorowania wykonywania zadań statutowych i prawidłowości wydatkowania środków publicznych przez instytuty. Prezes PAN uzyskuje w ten sposób podstawę ustawową do żądania wyjaśnień pisemnych w tych sprawach, przy

czym projekt nie doprecyzowuje, z jakiego powodu Prezes PAN żąda wyjaśnień, czy Prezes PAN ma prawo żądać wyjaśnień tylko od dyrektora instytutu, czy od rady naukowej, która również jest organem instytutu, czy od obydwu tych organów łącznie. Nie jest też jasne, jaki użytek z tych wyjaśnień.

Prezes PAN uzyskuje prawo dokonywania kontroli instytutów w trybie przewidzianym dla kontroli w administracji rządowej (art. 22 ust. 3a, pkt 2). Ustawa nie wskazuje, czy Prezes PAN musi opracowywać roczny plan kontroli, według jakiego programu kontroli ma działać; czy instytuty zostaną włączone do przygotowania obowiązującego schematu programu kontroli itd.

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 o kontroli w administracji rządowej stanowi w art. 48, iż od wystąpienia pokontrolnego (tj. dokumentu zawierającego ustalenia kontroli, ocenę skontrolowanej działalności oraz skutki stwierdzonych nieprawidłowości) nie przysługują środki odwoławcze. Na podstawie protokołu pokontrolnego Prezes PAN może wydać dyrektorowi instytutu zalecenia dotyczące działań naprawczych lub usprawniających funkcjonowania instytutu do realizacji w określonym terminie, co przewiduje proponowany przepis art. 25a. Przepis jednak nie przewiduje dalszej procedury w sytuacji, gdy dyrektor np. nie wykona zaleceń czy wykona je tylko częściowo, lub nie dotrzyma określonego terminu. Czy to groziłoby dyrektorowi odwołaniem?

Takie dalej idące prawo zastosowania ostrej sankcji Prezes PAN uzyskuje wobec dyrektora instytutu na podstawie samych wyników kontroli, bez wydania zaleceń do realizacji i ocen ich wykonania (na podstawie art. 25a. Art. 53 ust. 8 przewiduje odwołanie dyrektora instytutu przed upływem kadencji „na podstawie wyników kontroli, o której mowa w art. 22 ust. 3a pkt 2.”

Ani w projekcie ustawy, ani w uzasadnieniu nie znajduje się choćby najmniejsza wskazówka, kiedy Prezes PAN powinien zastosować art. 25a i wydać dyrektorowi instytutu zalecenia, a kiedy natychmiast po kontroli wdrożyć sankcję z art. 53 ust. 8. Powstaje w ten sposób przestrzeń do arbitralnych decyzji kontrolującego, które same mogłyby okazać się niezgodne z prawem lub stanowić nadużycie prawa, a to może skutkować postępowaniami sądowymi. Przede wszystkim jednak podważałoby to zaufanie do rzetelności kontroli sprawowanej nad instytutami.

Postulujemy doprecyzowanie przepisów o nadzorze merytorycznym i finansowym w taki sposób, aby jego realizacja była transparentna, zgodna z prawem i obiektywna.

1.2. Nadzór nad działalnością naukową instytutu – art. 25 ust. 3, art. 25 ust. 4, art. 25a

Art.25.

3. W uzasadnionych przypadkach Prezes Akademii może zlecić przeprowadzenie audytu w jednostce naukowej Akademii lub innej jednostce organizacyjnej Akademii, w tym przeprowadzenie audytu działalności naukowej w jednostce naukowej Akademii.

4. Prezes Akademii, niezwłocznie po przeprowadzeniu audytu, przedkłada ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki jego wyniki, z wyłączeniem wyników audytu działalności naukowej, wraz ze stanowiskiem Prezydium Akademii.

Art. 25a.

Na podstawie wyników kontroli, o której mowa w art. 22 ust. 3a pkt 2, lub audytu, o którym mowa w art. 25 ust. 3, Prezes Akademii może zalecić dyrektorowi jednostki naukowej Akademii lub innej jednostki organizacyjnej Akademii podjęcie działań naprawczych lub usprawniających jej funkcjonowanie i wyznaczyć termin na ich wykonanie.

Uprawnienie Prezesa PAN do przeprowadzenia audytu w instytutach zostało rozszerzone o możliwość zaudytowania działalności naukowej (art. 25 ust. 3), przy czym wyniki audytu działalności naukowej nie trafiają, jak inne wyniki audytu, do ministra szkolnictwa wyższego i nauki, ale pozostają w rękach Prezesa PAN.

Ustawa przewiduje możliwość takiego audytu „w uzasadnionych przypadkach”, ale znowu nie daje wskazówek, ani przykładów (co robi się często w przepisach dodając po słowach: „w szczególności ...” wyliczenie przykładów) jakie „przypadki” mogłyby to być.

Pojawienie się instytucji audytu wyposażonego w zadania, które nie są określone w ustawie i które mogą być niezależne lub sprzeczne z wytycznymi ustawy o nauce wprowadza niejasności i zamieszanie. Wprowadzenie takiego audytu jest odczytywane jako wyraz braku zaufania do dotychczasowego sposobu opiniowania i ukierunkowywania działalności naukowej instytutów. Wyniki audytu nie są komentowane ani przez radę naukową, ani przez radę kuratorów, więc mogą być całkowicie oderwane od realiów działalności instytutów. Prawo Prezesa PAN do egzekwowania wprowadzania zaleceń audytu od dyrektora instytutu może prowadzić do absurdalnej sytuacji, w której dyrektor będzie zmuszony do prowadzenia polityki, której sprzeciwia się zarówno rada naukowa jak i kluczowi pracownicy instytutu.

Audyt działalności naukowej instytutów w obecnie proponowanej postaci byłby kontrproduktywny dla nauki. Zagroziłby ciągłości procesów badawczych w instytutach z uwagi na brak harmonijnego współdziałania z ustawowymi kompetencjami organów kolegialnych powołanych do określania kierunków rozwoju badań w instytutach i oceny postępów tych badaniach (rady naukowe, rady kuratorów, wydziały Akademii).

Instrumentalnie stosowany audyt działalności naukowej mógłby pozbawiać instytuty samodzielności prowadzenia badań naukowych, a także – co się z tym wiąże – powodować niekorzystny odpływ kadry naukowej.

Konieczne jest więc sprecyzowanie roli audytu badań naukowych, szczególnych okoliczności, w jakich mógłby być przeprowadzany, metodologii pracy audytorów oraz udziału organów instytutów i Akademii w procesie audytowania i ocenie jego wyników.

Warto też zwrócić uwagę na fakt, że proponowany audyt działalności naukowej instytutów stwarza – w naszej ocenie – wysokie ryzyko korupcji i nie daje gwarancji zachowania w poufności danych, w których posiadanie wszedł (nieuczciwy) audytor. Nie można wykluczyć też pozostawiania, nawet przypadkowo, w konflikcie interesów Prezesa PAN, który z jednej strony jest czynnym naukowcem w jednym z instytutów, a z drugiej dysponuje danymi z audytu, zarządzanego w bardziej lub mniej „uzasadnionym przypadku”, działalności naukowej w konkurencyjnym instytucie.

Do takich sytuacji nie powinno i nie może dochodzić. Zabezpieczenie poprzez zakaz pełnienia przez okres kadencji przez Prezesa PAN i Wiceprezesów PAN funkcji dyrektora lub zastępcy dyrektora w jednostkach naukowych Akademii czy funkcji rektora lub funkcji

kierowniczej w uczelni nie wydaje się być zabezpieczeniem wystarczającym. Postulujemy wyłączenie Prezesa PAN i Wiceprezesów PAN z aktywności naukowej w okresie pełnienia funkcji (urlop bezpłatny w macierzystym instytucie, zakaz pobierania wynagrodzeń generowanych przez jakąkolwiek jednostkę PAN).

W uzasadnieniu projektu negatywnie oceniono fakt niekorzystania przez radę kuratorów z ekspertów międzynarodowych przy sporządzaniu okresowych ocen działalności instytutów, wskazując jednakże, że przyczyną takiej sytuacji jest przede wszystkim brak środków finansowych. W dokumencie „Ocena skutków regulacji” oszacowano koszty audytu działalności naukowej instytutu przeprowadzanego przez 3 międzynarodowych ekspertów na kwotę PLN 19.500 – PLN 25.000, przewidując wynagrodzenie dla 1 eksperta za 4 dni pracy i sporządzenie raportu w wysokości ok. PLN 3.700 (netto? brutto?), co odpowiada kwocie ok. EUR 860. Taka wysokość wynagrodzenia na pewno nie będzie atrakcyjna dla utytułowanego, rzetelnego i bezstronnego międzynarodowego eksperta. Siłą rzeczy więc, z dorobkiem naukowym i osiągnięciami instytutów PAN będą zapoznawali się eksperci krajowi zakładając, że będą reprezentowali odpowiednio wysoki poziom naukowy, a ryzyko korupcji czy plagiatu naukowego wskazane powyżej, może się często materializować.

1.3. Nadzór nad organizacją instytutów – art. 61

Art. 61.

1. Prezydium Akademii, na wniosek Prezesa Akademii lub dyrektora instytutu złożony po zasięgnięciu opinii wydziału właściwego ze względu na specjalność naukową instytutu, podejmuje uchwałę o połączeniu, podziale, reorganizacji lub likwidacji instytutu.

2. Połączenie, podział, reorganizacja, o której mowa w art. 64 pkt 1, lub likwidacja instytutu, wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki.

Wątpliwości budzi zwiększenie uprawnień Prezesa PAN nad strukturą i organizacją instytutów PAN. Zgodnie z proponowanym w projekcie brzmieniem art. 61 na wniosek Prezesa PAN Prezydium Akademii uzyskuje prawo do zmiany dotychczasowej nazwy instytutu, jego reorganizacji, podziału, połączenia jak też likwidacji wyodrębnionej części instytutu lub przekazanie takiej części Akademii lub na sprzedaż (art. 64, pkt 2 i 3). W projektowanych przepisach brak jest jednak jakiegokolwiek doprecyzowania co należy rozumieć przez „wyodrębnioną organizacyjnie część instytutu”. W szczególności brak jest informacji, czy wyodrębnienia organizacyjne ma mieć charakter funkcjonalny, strukturalny czy terytorialny.

Brak jest również ustalenia jakichkolwiek proporcji między wyodrębnioną częścią instytutu, która może zostać zlikwidowana decyzją Prezydium Akademii, a częścią, która takiej likwidacji nie będzie podlegać. Brak wskazania jakichkolwiek limitów co do części, jaka może być likwidowana mocą decyzji Prezydium, może prowadzić do sytuacji, w której po decyzji likwidacyjnej instytut będzie funkcjonował jedynie w szcątkowym charakterze.

Co więcej, projekt nowelizacji ustawy o PAN nie wprowadza również żadnych wymogów co do treści decyzji Prezydium PAN o likwidacji wyodrębnionej organizacyjnie części. Postulować należy, aby przepisy wskazywały, że decyzja taka (podobnie jak decyzja o likwidacji całości instytutu, jego reorganizacji, połączeniu z innym instytutem lub jego

podziale) określała w szczególności sposób pokrycia powstałych kosztów i uregulowania zobowiązań (art. 65 ust. 2 pkt 4).

Likwidacja wyodrębnionej organizacyjnie części instytutu (ewentualnie jego sprzedaż lub przekazania Akademii) nie wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki (art. 61 ust. 1). Taka zgoda jest konieczna wyłącznie gdy likwidacji podlega instytut jako całość (art. 61 ust. 2). Różnicowanie tych sytuacji w zakresie obowiązku uzyskania zgody ministra budzi wątpliwości z punktu widzenia racjonalności legislacyjnej. W wielu przypadkach likwidacja instytutu i likwidacja jego części mogą mieć zbliżony wymiar. Z tego względu właściwe byłoby wprowadzenie wymogu zgody w każdej sytuacji, gdy następuje likwidacja (częściowa lub całościowa) instytutu PAN.

Krytycznie należy również ocenić brak uwzględnienia, przy podejmowaniu przez Prezydium PAN decyzji o połączeniu, reorganizacji, podziale lub likwidacji części instytutu, stanowiska samego instytutu i jego Rady Naukowej. W efekcie procedura nie gwarantuje uwzględnienia wszystkich okoliczności przemawiających tak za, jak i przeciw w/w zmianom.

1.4. Nadzór nad komercjalizacją wyników badań naukowych – art. 83 ust.1,1a i 1b

Art. 83.

a) w ust. 1 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Każda z tych czynności wymaga uprzedniego zgłoszenia Prezesowi Akademii.”,

b) ust. 1a i 1b otrzymują brzmienie:

„1a. Prezes Akademii może sprzeciwić się dokonaniu czynności, o której mowa w ust. 1, w terminie 45 dni od dnia doręczenia zgłoszenia.

1b. Dokonanie czynności, o której mowa w ust. 1, może nastąpić, jeżeli w terminie 45 dni od dnia doręczenia zgłoszenia Prezes Akademii nie wniósł sprzeciwu. Zgłoszona czynność niedokonana w terminie roku od dnia doręczenia zgłoszenia wymaga dokonania nowego zgłoszenia.

Projekt zakłada, że uprawnienia dotychczas realizowane przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki w zakresie sprzeciwiania się podjęcia czynności komercjalizacji wyników badań przez instytuty PAN zostaną scedowane na Prezesa PAN. Zdaniem autora projektu taka zmiana powinna przyspieszać podejmowanie decyzji co do komercjalizacji badań. Tymczasem termin na wyrażenie sprzeciwu został wydłużony z 30 dni (jaki miał minister) do 45 dni (uprawnienie Prezesa PAN), co może przyczynić się tylko do spowolnienia podejmowania stosownych działań przez instytuty.

Ustawa nie wskazuje jakimi przesłankami powinien kierować Prezes PAN wyrażając sprzeciw, ani też nie wymaga, by stanowisko Prezesa było uzasadnione. Warto przypomnieć, że obecnie przepisy wymagają, aby sprzeciw ministra był wyrażony w formie decyzji administracyjnej, która wymaga uzasadnienia.

Powstaje w ten sposób przestrzeń do arbitralnych decyzji Prezesa PAN. Proponowane zmiany wprowadzają też ryzyko konfliktu interesów pomiędzy poszczególnymi instytutami czy instytutami a Akademią. Takie rozwiązanie należy oceniać krytycznie i postulować, aby prawo wyrażania sprzeciwu w zakresie komercjalizacji badań zostało powierzone przez ustawodawcę podmiotowi, który nie ma interesu w ostatecznym rozstrzygnięciu.

2. Sankcja odwołania z funkcji dyrektora przed końcem kadencji – planowany art. 53 ust. 8 pkt 2

Art 53.

ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Prezes Akademii może odwołać dyrektora instytutu przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 6:

1) na podstawie wyników kontroli, o której mowa w art. 22 ust. 3a pkt 2;

2) na wniosek wiceprezesa Akademii nadzorującego prace wydziału właściwego ze względu na specjalność naukową instytutu, jeżeli:

a) narusza on prawo lub nie wykonuje należycie swoich obowiązków, co stwierdza rada naukowa,

b) nie wykonuje on zaleceń, o których mowa w art. 30 ust. 2.

Projekt poszerza prerogatywy Prezesa PAN w zakresie możliwości odwołania dyrektora instytutu.

Analiza obowiązujących przepisów prowadzi do wniosku, że charakter prawny zatrudnienia dyrektora instytutu PAN nie jest jasny. Można spotkać się zarówno ze stanowiskami wskazującymi, że zatrudnienie następuje na podstawie powołania w rozumieniu art. 68 Kodeksu pracy (por. np. postanowienie WSA w Warszawie z 15.12.2015, II SA/Wa 1566/15), jak i zapatrywania, z których wynika, że powołanie na stanowisko dyrektora instytutu należy rozumieć jako powierzenie określonej funkcji w ramach łączącego strony stosunku pracy (tak należy wnioskować z wyroków sądów powszechnych, m. in., z wyroku Sądu Rejonowego dla Krakowa Nowej Huty w Krakowie z dnia 29.01.2019, IV P 836/18/N). Więcej argumentów przemawia na rzecz drugiego z poglądów, choć - jak już wskazano - nie można mówić w tym wypadku o ugruntowanym stanowisku orzecznictwa i doktryny.

Przyjęcie zapatrywania, iż zatrudnienie dyrektorów instytutów nie ma charakteru powołania, o którym mowa w Kodeksie pracy, sugeruje, że PAN (jako ich pracodawca) nie powinien mieć pełnej swobody (jak to ma miejsce w przypadku kodeksowego powoływania jako podstawy nawiązania stosunku pracy) w odwoływaniu dyrektorów z zajmowanych stanowisk. Tymczasem projekt zmierza w przeciwnym kierunku.

W myśl proponowanych zmian odwołanie dyrektora przed upływem kadencji będzie możliwe już w oparciu o same wyniki kontroli przeprowadzonej przez Prezesa PAN (art. 53 ust. 8 pkt 1). Projekt nie precyzuje jakie nieprawidłowości stwierdzone w ramach kontroli miałyby być podstawą odwołania, pozostawiając tę kwestię do uznania Prezesa PAN. Nie sprzyja to zagwarantowaniu przejrzystości procedury i jej obiektywizmu. Celowe jest tu – w naszej ocenie – doprecyzowanie, jakie sytuacje zidentyfikowane w ramach kontroli uzasadniają odwołanie.

Co więcej, podstawą wcześniejszego odwołania dyrektora instytutu może być również fakt niewykonania zaleceń właściwego wydziału PAN (art. 53 ust. 8 pkt 2 lit b) w zw. z art. 30 ust. 2). Projektowane przepisy nie przewidują możliwości weryfikacji prawidłowości wydania zaleceń przez wydział PAN. Projektodawca wykazuje się tu niekonsekwencją: odmiennie niż w przypadku stwierdzenia czy doszło do naruszenia prawa, nie wymaga, aby niewykonanie

zaleceń zostało stwierdzone przez radę naukową. Uzasadnienie projektu zmian ustawy o PAN nie wyjaśnia tej niekonsekwencji.

W zakresie procedury odwoływania dyrektora instytutu projekt ogranicza również kompetencje rady naukowej oraz rady kuratorów. Odmiennie niż obecnie, w niektórych przypadkach stwierdzenie naruszenia prawa lub należytego wykonywania obowiązków przez radę naukową lub radę kuratorów nie będzie warunkiem koniecznym do odwołania dyrektora instytutu. Takie rozwiązanie wprowadza ryzyko arbitralności działań Prezesa PAN i braku obiektywnej weryfikacji decyzji o odwoływaniu dyrektora instytutu. W naszej ocenie jest to podstawą do krytycznej oceny proponowanych zmian. Takie zapatrywanie znajduje uzasadnienie również w fakcie, że wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora dokonuje rada kuratorów lub rada naukowa, dlatego te ciała powinny mieć również możliwość uczestniczenia w podejmowaniu decyzji o zamiarze odwołania z funkcji dyrektora przed upływem kadencji.

Z podobnych względów jak przedstawione powyżej, budzi wątpliwości włączenie w analizowaną procedurę wiceprezesów PAN, którzy mogą wnioskować o odwołanie dyrektora instytutu. Służbowa podległość wiceprezesów wobec Prezesa PAN nie daje gwarancji niezależności i bezstronności w formułowaniu wniosków o odwołanie dyrektorów. Ta kompetencja wiceprezesów może wręcz umacniać arbitralność Prezesa PAN w podejmowaniu decyzji personalnych.

Projekt w obecnej postaci nie usuwa istniejących wątpliwości co do charakteru zatrudnienia dyrektorów instytutów, a projektowane rozwiązania, nie wolne od błędów legislacyjnych, będą negatywnie wpływać na przejrzystość procedury odwoływania dyrektorów. W celu uniknięcia wątpliwości należy doprecyzować zapisy projektu zarówno w zakresie podstaw tego szczególnego trybu odwołania dyrektora instytutu, jak i uwzględnić w procedurze współdziałanie organów kolegialnych celem zwiększenia gwarancji obiektywizmu podejmowanych decyzji i zapobieżenia ewentualnym procesom sądowym.

3. Zagadnienia pominięte w projekcie nowelizacji

Istotnym mankamentem projektu jest nieuwzględnienie w nim zagadnień, które wymagają pilnego rozstrzygnięcia ze względu na liczne wątpliwości pojawiające się w praktyce funkcjonowania PAN.

3.1. Warunkiem sprawnego i skutecznego kierowania instytutem jest prowadzenie pracy naukowej przez dyrektorów instytutów PAN

Zgodnie z art. 53 ust. 3 i ust. 5 ustawy o PAN dyrektor instytutu PAN jest zatrudniony na stanowisku naukowym. Choć ustawa o PAN wymaga od kandydata na stanowisko dyrektora jedynie posiadania stopnia doktora, to z reguły dyrektorami zostają samodzielni pracownicy naukowcy zatrudnieni na stanowisku profesora lub profesora instytutu. Bardzo często są to profesorowie tytularni zatrudnieni na podstawie mianowania. Także zastępcy dyrektora, w szczególności ds. naukowych i naukowo-technicznych, są z reguły samodzielnymi pracownikami naukowymi instytutów PAN.

Co więcej, należy zauważyć, że aby w sposób kompetentny kierować instytutem konieczna jest wiedza nie tylko w zakresie zarządzania instytucjami i ludźmi, ale przede wszystkim w

zakresie prowadzonych w instytucie badań, nowych kierunków badawczych i specyfiki dziedzin objętych działalnością danego instytutu. Dotychczasowa praktyka w instytutach PAN, najlepszych w przeprowadzanej cyklicznie przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego ewaluacji i kategoryzacji oraz ocenie Rad Kuratorów, jednoznacznie pokazuje, że funkcję dyrektora powinni pełnić uczeni o uznanym w skali międzynarodowej dorobku naukowym i niepodważalnym autorytecie w swoim środowisku. Tak więc, tylko zaangażowany w pracę naukową dyrektor posiada kompetencje do skutecznego kierowania instytutem i jego pracownikami oraz stwarzania warunków umożliwiających rozwój działalności naukowej danej jednostki.

Art. 94 ust. 1 ustawy o PAN nakłada na pracowników naukowych obowiązek wykonywania pracy naukowej: „Do podstawowych obowiązków pracowników naukowych należy wykonywanie zadań statutowych jednostek naukowych, w szczególności prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, ogłaszanie i upowszechnianie ich wyników oraz udział w realizacji podjętych przez jednostkę zadań w zakresie kształcenia.”

Natomiast, zgodnie z art. 53 ust. 6 ustawy o PAN dyrektor instytutu PAN pełni swoją funkcję przez cztery lata w pełnym wymiarze czasu pracy. Postanowienie to nie wyjaśnia, jaką część swojego czasu pracy dyrektor poświęca na prowadzenie obligatoryjnej (jak wskazuje art. 94 ust. 1 ustawy o PAN) pracy naukowej oraz jaką część swojego wynagrodzenia otrzymuje za pracę naukową, a jaką za zarządzanie. Nie do przyjęcia jest interpretacja, że osoba powołana do pełnienia funkcji dyrektora instytutu swój czas pracy w całości poświęca kwestiom związanym z zarządzaniem instytutem, gdyż żaden przepis nie wskazuje, by pracownik naukowy pełniący funkcję dyrektora instytutu był zwolniony z obowiązku prowadzenia badań naukowych (co reguluje art. 94 ust. 1). Co więcej, całościowa analiza przepisów ustawy o PAN nakazuje przyjąć, że nie można mówić o zwolnieniu osób powołanych na funkcję dyrektora instytutu (i jego zastępców) z obowiązku prowadzenia działalności naukowej. Taki wniosek wynika choćby z faktu, że osoba powołana na dyrektora nie będąca pracownikiem instytutu jest zatrudniana przez Prezesa PAN na stanowisku pracownika naukowego (art. 53 ust. 5).

Ta kwestia wymaga jednoznacznego rozstrzygnięcia przez ustawodawcę.

3.2. Relacja między ustawą o PAN a tzw. ustawą kominową

W obecnym stanie prawnym dochodzi do kolizji między dwoma regulacjami odnoszącymi się do dyrektorów instytutów PAN i ich zastępców. Z jednej strony ich status jest regulowany ustawą o PAN, z drugiej należy do nich stosować również ustawę z dnia 3 maja 2000 r. o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawa (tzw. ustawa kominowa). Rodzi to szereg problemów interpretacyjnych w związku z brakiem wprowadzenia przez ustawodawcę jednoznacznych przepisów rozstrzygających ewentualne kolizje pomiędzy w/w aktami.

Przykładem może być tu kwestia określenia zakresu zastosowania do dyrektorów instytutów PAN ograniczeń wysokości wynagrodzenia wynikającej z ustawy kominowej. Z art. 5 ust. 1 ustawy kominowej wynika, że osobom objętym zakresem podmiotowym tego aktu (czyli m. in. osobom zatrudnionym na stanowisku dyrektora lub zastępcy dyrektora instytutu PAN) niezależnie od podstawy zatrudnienia, przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne.

Mogłoby to wskazywać, że dyrektorzy (zastępcy dyrektorów) instytutów PAN nie są uprawnieni do jakiegokolwiek premii uznaniowej.

Natomiast z treści przepisu art. 5 ust. 4 ustawy kominowej wynika, że przez zatrudnienie należy rozumieć świadczenie pracy lub usług związanych z zarządzaniem. Powyższe prowadzi do wniosku, że ograniczenia wynikające z ustawy kominowej dotyczą tylko i wyłącznie tej części wynagrodzenia, która przysługuje z tytułu sprawowania funkcji, nie zakazując wypłacania innych świadczeń niż wynagrodzenie miesięczne (np. premii uznaniowych) jeśli dotyczą one prowadzonej działalności naukowej. Taka interpretacja znalazła potwierdzenie w orzecznictwie sądów powszechnych, a także w stanowiskach organów administracji publicznej.

Ustawodawca nie wprowadził jednak przepisów prawnych, które w sposób jednoznaczny rozstrzygałyby wciąż istniejące spory interpretacyjne. Przykładem niejasności w rozumieniu obowiązujących przepisów może być raport Najwyższej Izby Kontroli dotyczący PAN, w którym przyjęto interpretację zasad wypłaty wynagrodzenia dyrektorom instytutów PAN i ich zastępcom zakwestionowaną następnie w orzeczeniach sądów powszechnych.

Podobne wątpliwości wynikające z braku jasnego rozgraniczenia stosowania do wynagrodzenia dyrektora instytutów PAN ustawy o PAN i ustawy kominowej, powstały w związku z wymogiem ograniczenia wynagrodzenia miesięcznego do sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw osób objętych ustawą kominową (art. 8 pkt 1 ustawy kominowej) czy też możliwości przyznania takim osobom nagrody jubileuszowej przewidzianej w ustawie o PAN (art. 98 ust 2), a nie przewidziane w ustawie kominowej (art. 11 ust. 1 ustawy kominowej) i wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych (rozporządzenie RM z 21.01.2003 w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania).

Planowana nowelizacja powinna w sposób jednoznaczny rozstrzygnąć wyżej wskazane wątpliwości i określić zakres zastosowania ustawy kominowej do stosunku pracy (w tym w szczególności do zasad przyznawania i wypłaty wynagrodzenia) dyrektorów instytutów PAN i ich zastępców.

3.3. Reprezentacji PAN w czynnościach z dyrektorami instytutów PAN

Należy wskazać również na wyraźną lukę prawną w obecnych przepisach dotyczącą zasad reprezentacji PAN w umowach z dyrektorem instytutu. Ustawa o PAN nie określa kto jest uprawniony do reprezentowania instytutu PAN w odniesieniu do takich umów. Nie ma możliwości stosowania w takich przypadkach ogólnej reguły, iż prawo reprezentowania posiada dyrektor instytutu (art. 46 ust. 2), gdyż byłoby to sprzeczne z cywilistyczną zasadą zakazu dokonywania czynności „z samym sobą” (tak m. in. art. 108 Kodeksu cywilnego). Podobna wątpliwość powstaje w razie sporu między instytutem a jego dyrektorem.

Konieczność zapewnienia, aby przepisy prawa były spójne i pozbawione luk wymaga wprowadzenia rozwiązań, które w sposób jasny rozstrzygałyby wyżej wskazane niejasności.

4. Regulacje pro-wynagrodzeniowe – projektowany art. 91a i art. 94 ust.1a

Należy pozytywnie ocenić zmiany zawarte w projekcie wprowadzające minimalne wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników naukowych w jednostkach PAN (art. 91a) oraz wyraźne uznanie, że wykonanie obowiązków pracownika naukowego jest działalnością twórczą o indywidualnym charakterze w rozumieniu prawa autorskiego (art. 94 ust. 1a). Drugi z wymienionych przepisów stanowi potwierdzenie niemal już powszechnie przyjmowanego poglądu o twórczym charakterze pracy pracowników nauki i sprzyja ujednoczeniu stanowisk zajmowanych nie tylko na gruncie prawa autorskiego i prawa pracy, ale przede wszystkim na gruncie prawa podatkowego