

Uwagi Rady Dyrektorów Jednostek Naukowych PAN do projektu ustawy o Polskiej Akademii Nauk

1. Wprowadzenie

Konieczność reformy Polskiej Akademii Nauk jest cyklicznie podnoszona w środowisku naukowym, w szczególności zaś wśród pracowników i członków Akademii oraz w gronie decydentów, w tym w Ministerstwie Edukacji i Nauki.

Właściwie przeprowadzona reforma powinna być poprzedzona:

- 1) gruntowną analizą dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego oraz zidentyfikowaniem kluczowych problemów w tych obszarach;
- 2) jasnym określeniem celów i założeń, które chce się osiągnąć;
- 3) wyborem adekwatnych środków, pozwalających przejść od stanu obecnego do stanu pożądanego.

W dyskursie publicznym wskazuje się na następujące wyzwania, które stoją przed Akademią:

- określenie miejsca i roli Akademii w środowisku naukowym, zwłaszcza wobec istnienia podmiotów o zbliżonych zadaniach (uczelnie, instytuty badawcze, Sieć Badawcza Łukasiewicz, Akademia Kopernikańska, Polska Akademia Umiejętności, towarzystwa naukowe),
- wypracowanie klarownej struktury wewnętrznej Akademii, w szczególności w zakresie relacji między korporacją a instytutami,
- poprawienie kondycji finansowej Akademii, co wpisuje się w szerszy postulat zwiększenia nakładów na naukę.
- stworzenie lepszych warunków do rozwoju instytutów naukowych, ich współpracy ze sobą i jednostkami zewnętrznymi oraz wsparcie ich w zakresie wspólnych potrzeb przez Akademię.

Przytoczone powyżej zagadnienia nie wyczerpują listy problemów stojących przed Akademią. Są one jednak na tyle istotne, że nie mogą ująć uwadze przy reformie PAN.

Wydaje się, że przyjęcie projektu w proponowanym obecnie brzmieniu nie przyczyni się do rozwiązania większości z dotychczas zidentyfikowanych problemów.

Projekt nie rozwiązuje także, bo nie może, najistotniejszego wyzwania, którym jest zapewnienie odpowiedniego finansowania badań i pracowników instytutów PAN, od czego w dużej mierze zależy organizacyjna i naukowa jakość działalności Akademii.

2. Szczegółowe uwagi do projektu

Szczegółowa analiza projektu ustawy pozwala sformułować uwagi dotyczące zarówno warstwy merytorycznej proponowanych rozwiązań, jak i przebiegu prac nad projektem.

Zastrzeżenia merytoryczne zaprezentowane zostaną zgodnie z kolejnością przepisów do których się odnoszą.

1. **Preambuła** wymaga przeredagowania tak, aby sformułowana była w sposób bezosobowy. To nie uczeni deklarują, jakie są cele, założenia i wartości realizowane przez ustawę, lecz ustawodawca. Tak też zwykle się redagować preambuły do obowiązujących ustaw, o ile oczywiście prawodawca decyduje się, aby wzbogacić ustawę o taki element (nie jest to jednak częsta praktyka).
2. **Zadania Akademii** zostały sformułowane mało precyzyjnie. Rozwinięcia wymaga zwrot „integracja nauki”; niejednoznaczne są też sformułowania: „kształcenie na najwyższych poziomach kwalifikacji”, „zaawansowana działalność naukowa”, „wymiana komunikacji”, czy „kompleksowe cykle badawcze” (art. 1 i 2 projektu). Nie zostało również jasno określone, czy działalność naukowa, którą ma prowadzić Akademia, odbywa się tylko w instytutach.

Rozwinięcia wymaga m.in. zadanie polegające na „wykonywaniu” (powinno być „sporządzaniu”) opinii, ocen, ekspertyz i prognoz (art. 2 pkt 2 projektu). Należałoby dookreślić, czy opracowanie ww. dokumentów na wniosek właściwych organów państwa odbywa się na podstawie umowy (w tym za wynagrodzeniem), czy też jako realizacja powierzonego Akademii zadania publicznego. W drugim przypadku, aby nadmiernie nie obciążać Akademii, wypada rozważyć redukcję grona organów uprawnionych do wystąpienia do PAN o opracowanie opinii.

3. **Nowa struktura Akademii** zaproponowana w art. 3 projektu wymaga korekty.
 - a. Umieszczenie „innych jednostek organizacyjnych Akademii” i Kancelarii Akademii obok korporacji i instytutów naukowych zaburza strukturę Akademii:
 - i. Nie wiadomo, czym są „inne jednostki organizacyjne Akademii” (inne w stosunku do czego?). Z art. 76 ust. 1 i 2 projektu wynika, że pełnią one funkcje pomocnicze.

- ii. Wątpliwe jest ujmowanie w tym wyliczeniu Kancelarii Akademii, która zgodnie z art. 28 ust. 1 projektu sprawuje obsługę administracyjną Akademii.
 - b. Sporo problemów interpretacyjnych wynika z pomieszania pojęciowego – nie zawsze wiadomo, kiedy projektodawcy mają na myśli korporację, a kiedy całą Akademię.
4. **Uprawnienia nadzorcze Prezesa Rady Ministrów** wobec uchwał i decyzji Akademii są zbyt szerokie i niejasno sformułowane. W art. 6 ust. 3 zd. 1 projektu: „Prezes Rady Ministrów może uchylić uchwałę lub decyzję organów Akademii, nie dotyczącą treści prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych (...)”, należy zrezygnować ze sformułowania: „nie dotyczącą treści prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych”. Organy Akademii nie prowadzą bowiem badań naukowych i prac rozwojowych. Po wtóre, zbyt szeroko jest sformułowana przesłanka uchylenia uchwał („niezgodność z innymi aktami prawnymi”), której nie przewiduje obecnie obowiązująca ustawa o PAN (doszłoby zatem do rozszerzenia nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad Akademią). Należałoby zastanowić się nad rodzajowym określeniem uchwał i decyzji podlegających nadzorowi Prezesa Rady Ministrów. W przeciwnym przypadku w zasadzie każda uchwała i decyzja organów Akademii będzie mogła zostać wyeliminowana z obrotu (np. decyzja dotycząca doktoranta, czy uchwała prezentująca stanowisko danego organu w określonej sprawie, itd.).
5. Proponowane regulacje nie przewidują instrumentu, który pozwalałby **dyscyplinować członków Akademii niewykonujących ustawowych obowiązków**. W art. 12 ust. 2 obecnie obowiązującej ustawy o PAN takim narzędziem jest możliwość zawieszenia wypłaty uposażenia. Wyjaśnienia wymaga, czy rezygnacja z możliwości egzekwowania obowiązków członków w ten sposób jest zamierzona, ale przede wszystkim korzystna dla Akademii. Na członka Akademii nakłada się obowiązek prowadzenia badań naukowych bez określenia miejsca i sposobu jego wykonania oraz rozliczania (samo sprawozdanie składane przez członka Akademii nie podlega ocenie).
6. Projektowana ustawa nie określa **statusu prawnego (praw i obowiązków) członka zagranicznego** (art. 8).
7. Wprowadzenie obligatoryjnego limitu wieku dla uzyskania statusu **członka-seniora** jest arbitralne i przez to **niepotrzebne**. W razie utrzymania limitu, zasadne byłoby jednak określenie dolnej granicy wieku, po przekroczeniu którego można będzie się ubiegać o **status członka-seniora** nie mając ukończonych 72 lat. Zapobiegnie to obchodzeniu przepisów dotyczących obowiązków członka i pojawieniu się w Akademii grupy stosunkowo młodych wiekiem seniorów (art. 9 ust. 7 projektu).

8. Projektowana ustawa nie różnicuje **wysokości miesięcznego świadczenia** dla członka niebędącego seniorem i członka-seniora. W rezultacie, osoba zwolniona z wykonywania obowiązków na rzecz Akademii będzie otrzymywać to samo uposażenie, co aktywnie działający członek (art. 11 projektu).
9. Rozważenia wymaga liczba i struktura proponowanych **organów Akademii** (art. 13 projektu). Wątpliwa jest w szczególności zasadność utworzenia:
- a. **Prezydium Zgromadzenia Dyrektorów** bez określenia zadań i kompetencji tego ciała oraz
 - b. **Komisji rozjemczej** – wyraźny brak spójnej koncepcji, co do roli Komisji rozjemczej, gdyż ma być ona równocześnie organem Akademii – art. 13 ust. 1 pkt 6 projektu, oraz komisją stałą – art. 38 ust. 1 pkt 2 projektu (podobnie Komisja rewizyjna), nie zostały przy tym wystarczająco określone jej kompetencje, zaś **przyznanie jej możliwości decydowania o rozpoczęciu działań mediacyjnych budzi daleko idące wątpliwości**.
10. Projektowane przepisy przewidują rozproszony, a w konsekwencji nieskoordynowany, **nadzór nad działalnością Akademii i jej organów**. Miałby on być wykonywany równoległe przez:
- a. Prezesa Rady Ministrów (nadzór zewnętrzny - 6 ust. 3 projektu),
 - b. Zgromadzenie Ogólne (art. 15 ust. 1 projektu – nadzór nad całokształtem działalności Akademii i podejmowanie uchwał wiążących inne organy Akademii),
 - c. Prezydium (art. 19 ust. 1 projektu – nadzór w miejsce Zgromadzenia Ogólnego w okresie między jego sesjami),
 - d. Prezesa Akademii (art. 25 ust. 3 pkt 3 projektu – nadzór nad instytutami Akademii i innymi jednostkami organizacyjnymi Akademii w zakresie realizacji ich zadań statutowych i prawidłowości wydatkowania środków publicznych; art. 59 projektu – wezwanie dyrektora instytutu Akademii do udzielenia pisemnych wyjaśnień, zarządzenie kontroli realizacji zadań statutowych oraz gospodarki finansowej instytutu Akademii, zlecenie audytu zewnętrznego),
 - e. radę naukową (art. 63 ust. 1 projektu – nadzór nad działalnością instytutu Akademii),
 - f. Kancelarię Akademii (art. 76 ust. 5 projektu – nadzór finansowy i administracyjny nad innymi jednostkami organizacyjnymi Akademii; **należy zauważyć, że Kancelaria – jako że nie jest organem – nie może sprawować nadzoru**).

Zakres nadzoru i stosowane środki w istotnej części się pokrywają. W efekcie może powstać konflikt rozstrzygnięć nadzorczych (np. jeden organ może uznać, że zaistniało

naruszenie, a drugi, że nie; mogą także zostać zlecone środki niemożliwe do jednoczesnej realizacji). Regulacja nadzoru sprawowanego przez Prezydium ma szcątkowy, niewyczerpujący charakter.

Niezbędne jest uporządkowanie i uproszczenie rozwiązań nadzorczych i ograniczenie liczby organów, które będą realizowały nadzór.

11. Wydaje się, że zbędne jest utworzenie instytucji **Prezesa-elekta Akademii** (art. 15 ust. 2 pkt 5 projektu). Problematiczne pozostaje w szczególności, kto będzie zgłaszać kandydatów na wiceprezesów Akademii w razie wakatu na tym stanowisku (założyć należy, że Prezes-elekt Akademii utraci ten status, gdy stanie się Prezesem Akademii).
12. Projekt ustawy zwiększa z jednej piątej do jednej trzeciej liczbę członków, które mogą złożyć wniosek o **zwołania sesji Zgromadzenia Ogólnego** (art. 16 ust. 3 projektu). Zmiana ta ogranicza prawa członków korporacji i może przełożyć się na efektywność realizacji kompetencji przez Zgromadzenie Ogólne.
13. Potrzeba na nowo przemyśleć **skład i kompetencje Prezydium Akademii**, aby mogło efektywnie wykonywać swoje funkcje, nie wchodząc przy tym w kompetencje innych organów (art. 17 i 19 projektu). Wątpliwości budzi określenie kadencji Prezydium Akademii, skoro w jego skład wchodzi osoby pełniące inne stanowiska w Akademii (art. 18 projektu).
14. Wydaje się, że zbędne jest stanowisko **pełniącego obowiązki Prezesa Akademii** (art. 24 ust. 2 projektu). Skoro Zgromadzenie Ogólne Akademii jest w stanie wybrać pełniącego obowiązki Prezesa Akademii, to powinno również być w stanie wybrać Prezesa Akademii.
15. **Zakaz łączenia stanowisk** Prezesa i Wiceprezesa Akademii jest ujęty zbyt wąsko (art. 24 ust. 7 projektu). Zasadne jest przyjęcie rozwiązania opartego na dotychczasowym przepisie, tj. utrzymanie zakazu pełnienia funkcji kierowniczych. Pozwoli to uniknąć ewentualnego konfliktu interesów.
16. Wyjaśnienia wymaga **relacja instytutów i wydziałów**. Problematiczne jest sformułowanie, że „do wydziału przypisane są instytuty Akademii” (art. 31 ust. 3 projektu). W dalszej części projektu można posługiwać się wyrażeniem „instytuty Akademii objęte zakresem działania wydziału”. Wyjaśnienia wymaga również pojęcie „koordynowania działalności” instytutu przez wydział (art. 35 ust. 1). Działania wydziału nie mogą wkraczać w niezależność prawną instytutu i wolność prowadzenia badań.
17. Należy określić **kadencję dziekana i jego zastępcy** bez odwołania do kadencji organów Akademii (art. 34 ust. 1 projektu).

18. **Kompetencje wydziału** są sformułowane zbyt ogólnie (art. 35 projektu). Zasadniczo sprowadzają się one do kontroli instytutów.

Należy przewidzieć środki odwoławcze do sądu od wiążących zaleceń wydziału dla instytutu (art. 35 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 projektu). Niewystarczająca jest sama możliwość odwołania do Komisji rozjemczej, która podejmuje dyskrejonalnie decyzję o rozpoczęciu działań mediacyjnych (art. 41 ust. 3 projektu). W ramach realizacji nadzoru nakazy powinny być ograniczone do tych, które stanowi prawo, tak aby wydział nie wkraczał w kompetencje dyrektora do kierowania instytutem.

19. Zbyt mocno jest rozbudowana **struktura oddziałów** oraz niejasne są **kryteria udziału w zgromadzeniu oddziału** (miejsce zamieszkania, zatrudnienia, czy oba) (art. 36 projektu).

20. Sformułowanie z art. 36 pkt 11 projektu: „Prezes Akademii ustala wynagrodzenie prezesa oddziału Akademii w relacji do minimalnego wynagrodzenia zasadniczego profesora w uczelni publicznej. Wiceprezesi oddziału Akademii nie otrzymują wynagrodzenia” jest zbyt arbitralne; pozwala dowolnie **kształtować wynagrodzenie** prezesa oddziału. Ponadto, nie jest zrozumiałe, dlaczego wiceprezes jest go pozbawiony.

21. Przepisy dotyczące **Akademii Młodych Uczonych** wymagają ponownego przemyślenia (art. 37 projektu) w zakresie:

- a. liczby członków, aby zachować proporcję do liczby członków krajowych Akademii, zapewnić sprawnie wykonywanie zadań i uzyskanie rozpoznawalnej pozycji w środowisku naukowym;
- b. określenia maksymalnego wieku osób, które mogą zostać członkami AMU (mechanizm przedłużania wieku);
- c. wprowadzenia wynagrodzenia, a przynajmniej zwrotu kosztów związanych z pracą na rzecz Akademii.

Określenie zasad i trybu wyboru Organów AMU (Art 37. ust. 10) należy pozostawić do AMU, tak jak dotychczas.

22. Należy usunąć art 48 ust. 6, który może być interpretowany jako **cenzurowanie** uchwał komitetów.

23. Wątpliwości budzi **utworzenie Rady Przewodniczących Komitetów** (art. 50 projektu), złożonej z przewodniczących komitetów naukowych, problemowych i narodowych, ponieważ nie zdefiniowano żadnych kompetencji i zadań dla tej Rady.

24. Należy **przywrócić art. 50 ust. 4 obecnej ustawy**: „Wynik ewaluacji jakości działalności naukowej instytutu, o której mowa w art. 265 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca

2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, stanowi podstawę stwierdzenia zgodności działalności instytutu z kierunkami, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8, oraz prawidłowości realizacji zadań przez instytut.” Podstawą oceny instytutu powinien być nadal wynik ogólnokrajowej oceny zewnętrznej, której kryteria są wspólne dla wszystkich jednostek naukowych, a ocena wewnętrzna (przez Wydział) powinna ją uzupełniać.

25. **Samodzielność instytutów** została bardzo ograniczona wobec bardzo silnych i nakładających się na siebie kompetencji nadzorczych Prezesa (art. 59 projektu). Nie przewidziano też ochrony sądowej instytutów w przypadku podjętych wobec instytutów działań nadzorczych, w szczególności wystąpienia nadzorczego. Niewystarczające jest w tym zakresie prawo odwołania do Komisji rozjemczej. Głębszego namysłu wymaga pozycja i rola instytutów w strukturze Akademii. Pożądane jest wprowadzenie rozwiązań gwarantujących z jednej strony samodzielność instytutów, a z drugiej zachowanie spójności Akademii.
26. Niewłaściwe wydaje się wyłączenie osób posiadających stopień doktora z **konkursu na dyrektora instytutu** (art. 61 ust. 4 projektu).
27. Należy zrezygnować z art 61. ust. 5, wprowadzającego, *de facto* uznaniową, kompetencję Prezesa Akademii do **zarządzenia powtórzenia konkursu na stanowisko dyrektora instytutu** (art. 61 ust. 5 projektu). Wprowadzenie takiego zapisu znacznie osłabiłoby niezależność członków komisji konkursowej oraz kandydatów na dyrektorów.
28. Należy zrezygnować z art. 61 ust. 14 pkt 3 projektu, gdyż pozwala on bez ważnych powodów **odwołać dyrektora instytutu**.
29. Zakres **zastępstwa dyrektora** należy ograniczyć do spraw wymagających pilnych decyzji, gdy nie ma możliwości podjęcia ich przez dyrektora lub gdy nieobecność jest odpowiednio długa.
30. W art. 64 ust. 1 pkt 2 projektu należy **określić maksymalną liczbę lub procent osób** (10-20%), które dziekan może wskazać do rady naukowej instytutu, mając na uwadze efektywność funkcjonowania rady naukowej oraz potrzebę reprezentowania pracowników instytutu przez odpowiednią liczbę członków rady.
31. Namysłu wymaga art. 78 ust. 2 projektu, zgodnie z którym „Wyposażenie instytutu Akademii z mienia Akademii ma charakter fakultatywny i nie jest warunkiem koniecznym do jego utworzenia, połączenia, podziału, restrukturyzacji lub reorganizacji”. Może to doprowadzić do powstania „**golych**” instytutów.
32. Wątpliwości budzi ograniczenie możliwości **tworzenia spółek kapitałowych** tylko przez Akademię, z wyłączeniem instytutów (art. 87 ust. 1 pkt 6 projektu). Ponadto nie wiadomo, w jakim konkretnie celu Akademia miałaby takie spółki tworzyć („wspieranie

działalności statutowej” to określenie enigmatyczne, dające pole do nadużyć), z kim, jak kształtowałyby się udział Akademii w takiej spółce. Całkowita swoboda w tym zakresie (brak bowiem innych przepisów o takich spółkach – choć w projekcie są np. przepisy o spółkach służących komercjalizacji) budzi uzasadnione wątpliwości.

33. Należy dookreślić, czym są i na jakich zasadach mogą być przyznawane środki z „**programów Prezesa Akademii i zadań Kanclerza Akademii**” (art. 87 ust. 4 projektu).
34. W art. 99 ust. 7 proponuje się wzmocnienie obowiązku informacyjnego dotyczącego działalności gospodarczej o warunek **niekolidowania** tej działalności z działalnością naukową pracownika.
35. W art. 105 ust. 2 i art. 105 ust. 3 proponuje się wprowadzić bardziej elastyczne rozwiązanie i przewidzieć **upoważnienie** dla przewodniczącego rady naukowej instytutu Akademii lub innej osoby.
36. Refleksji wymaga **potrzeba opiniowania** przez Prezesa Akademii regulaminu zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz prawami własności przemysłowej uchwalanego przez radę naukową instytutu Akademii lub innej jednostki organizacyjnej Akademii (art. 109 projektu).
37. Analizy wymaga zasadność zwiększenia udziału podmiotów obcych w **komercjalizacji badań** (z 25% do 49%; art. 115 ust. 4 projektu).
38. Zaproponowane **przepisy przejściowe** wydają się niewystarczające i uniemożliwiają płynne przejście z rozwiązań ujętych w obecnej ustawie na rozwiązania przewidziane w projekcie ustawy. W szczególności, ale nie wyłącznie, brakuje regulacji dotyczących: ciągłości trwania Akademii (Akademia działająca na podstawie dotychczasowych przepisów staje się Akademią działającą na podstawie nowej ustawy); określenia sytuacji prawnej dotychczasowych członków-seniorów, w tym seniorów, którzy ukończyli 70. rok życia, a nie ukończyli 72. roku życia; dostosowania obecnych statutów lub przyjęcia nowych statutów w określonym terminie; wygaszenia bądź kontynuacji kadencji dotychczasowych organów; wygaszenia niektórych jednostek, np. Centrów Akademii, o których mowa w art. 57 obecnej ustawy o PAN (nie przewidziano ich istnienia w projektowanej ustawie); utrzymania w mocy, na określony czas, przynajmniej części rozporządzeń wydanych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy.
39. Art. 126 projektu – możliwość **bezprzetargowego zbycia prawa własności lub użytkowania wieczystego** niektórych nieruchomości. Nie są znane argumenty uzasadniające wprowadzenie takiego rozwiązania, które może stwarzać pole do nadużyć i sprzedaży istotnych aktywów Akademii po cenie niższej niż możliwa do uzyskania w

wyniku przeprowadzenia przetargu. Ryzyko mogłoby zmniejszyć określenie zasad ustalania ceny, za którą następowaloby zbycie nieruchomości w trybie bezprzetargowym.

40. W **przepisach końcowych** brakuje przepisu uchylającego obecnie obowiązującą ustawę o PAN oraz przepisu określającego termin wejścia w życie nowej ustawy.

41. Projekt ustawy nie zawiera **uzasadnienia**, przez co nieznane są motywy, którymi kierowali się twórcy projektu; nie wiadomo także, czy istniały alternatywne środki umożliwiające osiągnięcie zamierzonego celu.

Reasumując, wydaje się nam, że przedstawiona koncepcja podziału Akademii na korporację i instytuty jest mało spójna, a samodzielność instytutów została bardzo ograniczona. Proponuje się powołanie zbyt dużej liczby organów i innych ciał wewnętrznych (w tym komisji i zespołów doradczych), wobec braku jasnego i przekonującego zakresu ich działania i posiadanych kompetencji. Zadania wielu organów i ciał korporacyjnych sprowadzają się jedynie do kontrolowania instytutów. Mechanizm nadzoru nad Akademią jest niekonsekwentny i nie gwarantuje ochrony praw podmiotów nadzorowanych, a jego proponowany kształt nie daje gwarancji, że będzie efektywny. Rozluźniono również dyscyplinę dotyczącą obrotu majątkiem Akademii i komercjalizacji wyników badań.

Wskazane wyżej uwagi merytoryczne i legislacyjne sprawiają, że projekt ustawy o Polskiej Akademii Nauk w przedłożonym brzmieniu wymaga przemyślenia i zmian.

Uważamy, że projekt nowej ustawy o Polskiej Akademii Nauk powinien podlegać szerokim, jawnym konsultacjom w środowisku PAN. W szczególności postulujemy podjęcie rozmów z Radą Dyrektorów i wszystkimi dyrektorami instytutów naukowych na temat potrzeb Akademii, celów proponowanych zmian oraz adekwatnych środków, które pozwolą te cele osiągnąć.

Przewodniczący

Rady Dyrektorów Jednostek Naukowych PAN



prof. dra hab. inż. Tadeusz Burczyński, czł. rzecz. PAN

Warszawa, 27.03.2023