

Adam Karczmarek

Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o instytutach badawczych¹

Opinion on a Deputies' bill amending the Act on Research Institutes (Sejm Paper No. 292): The bill is based on the concept of extending the ability of the relevant (supervising) minister to exercise effective supervision over the activities of research institutes. Determination of the rules of operation and a model of supervision over the research institutes belongs exclusively to the statutory matters. The legislature has a discretion when it comes to establishing their organizational system and shaping the nature of their relations with the public administration apparatus. The decision on awarding broad freedom of action to research institutes is a decision of the legislature and as such may be subject to modification. There are no legal obstacles for extending the scope of supervision over research institutes.

Keywords: institute | R&D units

Słowa kluczowe: instytut | jednostki badawczo-rozwojowe

Doktor nauk prawnych, radca prawny, wykładowca na UKSW, ekspert ds. legislacji BAS;
adam@karczmarek.com.

Przedmiot opinii

Niniejsza opinia dotyczy poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o instytutach badawczych (druk sejmowy nr 292/VIII kad.).

Zakres proponowanych zmian

Opiniowany projekt ustawy przewiduje wzmocnienie zakresu nadzoru ministra właściwego nad działalnością instytutu badawczego. W uzasadnieniu projektu podniesiono, że obowiązujące regulacje uniemożliwiają sprawowanie

¹ Opinia sporządzona 16 marca 2016 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (druk sejmowy nr 292/VIII kad.); BAS-WAL-512/16.

skutecznego nadzoru nad instytutami badawczymi z uwagi na prawnie zagwarantowany wysoki stopień autonomii tej formy organizacyjnej względem organów administracji rządowej. Autorzy projektu uznają, że brak jest obecnie instrumentów prawnych zapewniających możliwość podjęcia ingerencji w sytuacji, gdy dyrektor instytutu sprawuje swoją funkcję w sposób nienależyty. Taki stan rzeczy stwarza zagrożenia zwłaszcza w przypadku państwowych instytutów badawczych, które wykonują zadania istotne z punktu widzenia planowania i realizacji polityki państwa.

Proponowane w projekcie zmiany dotyczą przede wszystkim:

1. mechanizmu powoływania dyrektora instytutu badawczego,
2. spraw związanych z bieżącym zarządzaniem instytutem badawczym w przypadku niepowołania dyrektora w wyniku przeprowadzonego konkursu,
3. rozszerzenia przesłanek odwołania dyrektora instytutu badawczego,
4. możliwości uchylecia uchwał rady naukowej niezgodnych z przepisami prawa i statutem.

Zmiany dotyczące mechanizmu powoływania dyrektora instytutu badawczego zmierzają w kierunku ograniczenia wpływu rady naukowej na obsadę tego stanowiska i zarazem rozszerzenia kompetencji ministra nadzorującego we wskazanym zakresie. W świetle obowiązujących przepisów dyrektora instytutu powołuje minister, po zasięgnięciu opinii rady naukowej (art. 24 ust. 2 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, Dz.U. 2015, poz. 1095, ze zm.; dalej: u.i.b.). Kandydata na dyrektora przedstawia ministrowi powoływana przez radę komisja konkursowa, w której skład wchodzi dwie osoby wskazane przez radę naukową, zatrudnione w instytucie, jedna osoba wskazana przez Komitet, o którym mowa w art. 21 ust. 3 u.i.b., oraz jeden przedstawiciel ministra właściwego do spraw nauki i jeden przedstawiciel ministra nadzorującego (art. 25 ust. 2 u.i.b.). Minister nadzorujący może obecnie odmówić powołania na dyrektora kandydata wskazanego przez komisję konkursową tylko w sytuacji, gdy konkurs został przeprowadzony z naruszeniem prawa lub kandydat nie spełnia kryteriów określonych w art. 25 ust. 6 u.i.b.

Projekt przewiduje, że minister nadzorujący na stanowisko dyrektora powoływać ma jednego spośród kilku kandydatów przedstawionych przez komisję konkursową. W zmienionym stanie prawnym minister będzie więc dokonywał wyboru kandydata, a nie jedynie zatwierdzał propozycję przedstawioną przez komisję. Co więcej, minister miałby też możliwość odstąpienia od powołania dyrektora w sytuacji, gdy żaden z przedstawionych kandydatów nie daje gwarancji prawidłowej realizacji zadań instytutu.

Zmianie miałby ulec skład komisji konkursowej, której zadaniem jest wyłonienie kandydatów na dyrektora instytutu. W proponowanym stanie prawnym w skład komisji wchodzić miałaby jedna osoba wskazana przez radę na-

ukową, zatrudniona w instytucie, jedna osoba wskazana przez Komitet, jeden przedstawiciel ministra właściwego do spraw nauki oraz dwóch przedstawicieli ministra nadzorującego. Innymi słowy, rada naukowa utraciłaby możliwość wskazania jednego z przedstawicieli na rzecz ministra nadzorującego.

Przepisy ustawy, po przyjęciu proponowanej nowelizacji, wskazywałyby kryteria, które spełnić musi osoba mająca pełnić funkcję członka komisji, określałyby konsekwencje podjęcia przez komisję czynności w składzie naruszającym postanowienia ustawy oraz precyzowały zagadnienia związane z ponoszeniem kosztów funkcjonowania komisji. Materia ta jest obecnie uregulowana w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw nauki, wydawanego na podstawie delegacji zawartej w art. 25 ust. 6 u.i.b.²

Jeśli chodzi o przesłanki uzasadniające odwołanie dyrektora instytutu badawczego, miałyby one zostać rozszerzone o dopuszczalność odwołania dyrektora przez ministra nadzorującego także w sytuacji, gdy instytut w sposób nieprawidłowy wykonuje określone w jego statucie zadania, o których mowa w art. 2, a w przypadku państwowego instytutu badawczego – także zadań, o których mowa w art. 22 pkt 2. W odróżnieniu od obecnego stanu prawnego, w przypadku odwołania dyrektora minister nadzorujący mógłby wyznaczyć do pełnienia jego obowiązków, na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, nie tylko jednego z zastępców, ale także innego pracownika instytutu spełniającego warunki ustawowe.

W świetle obowiązujących przepisów zastępców dyrektora instytutu badawczego powołuje i odwołuje dyrektor. Reguła ta miałaby ulec zmianie. Projekt przewiduje, że zastępców dyrektora powoływać ma minister nadzorujący na wniosek dyrektora, odwołanie miałyby natomiast dokonywać się z inicjatywy samego ministra. W ślad za tą zmianą minister miałby też określać wynagrodzenie nie tylko dyrektora (jak ma to dziś miejsce), ale także i jego zastępców.

Artykuł 30 ust. 1 u.i.b. przewiduje, że w skład rady naukowej instytutu wchodzi nie mniej niż dwanaście i nie więcej niż czterdzieści osób, przy czym liczbę tych osób określa statut instytutu. Skład rady naukowej wyznaczają osoby posiadające stopień naukowy doktora habilitowanego lub tytuł naukowy zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy w instytucie nie krócej niż rok od dnia rozpoczęcia procedury powołania rady naukowej oraz osoby wyróżniające się wiedzą i praktycznym dorobkiem w sferze gospodarczej objętej działalnością instytutu, które powołuje minister nadzorujący (art. 30 ust. 3 i 4 u.i.b.).

Stosownie do treści art. 30 ust. 2 u.i.b. w skład rady naukowej, w liczbie określonej w statucie instytutu, wchodzi:

² Zob. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 28 października 2010 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora instytutu badawczego, Dz.U. nr 215, poz. 1412.

1. pracownicy naukowcy i badawczo-techniczni instytutu w liczbie stanowiącej co najmniej 50% składu rady,
2. osoby spoza instytutu w liczbie stanowiącej od 30% do 50% składu rady.

W świetle propozycji zawartej w projekcie minimalny udział pracowników instytutu w radzie naukowej miałyby zostać zredukowany do 40%, natomiast udział osób spoza instytutu miałyby wynieść co najmniej 50%. Dodatkowo, w przypadku państwowych instytutów badawczych, nowe przepisy wskazywałyby, że przewodniczącego rady naukowej wybiera się spośród członków rady powoływanych przez ministra nadzorującego.

Istotną zmianą, której przyjęcie zaproponowano w projekcie, jest przypisanie ministrowi nadzorującemu możliwości wydawania decyzji administracyjnej, której skutkiem byłoby uchylenie w całości lub części uchwały rady naukowej podjętej w sprawach, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 5–11 i 17–19 u.i.b. Minister miałby wydawać taką decyzję w sytuacji, gdy uchwała byłaby niezgodna z przepisami prawa lub statutem instytutu.

Ocena rozwiązań zaproponowanych w projekcie

Projekt podporządkowany jest w całości koncepcji rozszerzenia możliwości sprawowania skutecznego nadzoru nad działalnością instytutów badawczych przez właściwego ministra (ministra nadzorującego). Zawarte w nim propozycje są w tym zakresie spójne. Przyjęcie projektu zrealizuje cel identyfikowany w jego uzasadnieniu.

Warto wskazać, że w Konstytucji RP nie ma mowy o funkcjonowaniu instytutów badawczych. O możliwości powoływania do życia tej formy organizacyjno-prawnej przesądził ustawodawca, który zarazem określił jej zadania, ustroj i zasady funkcjonowania. W świetle obowiązujących przepisów o utworzeniu instytutu decyduje Rada Ministrów, która w drodze rozporządzenia określa przedmiot i zakres jego działania (art. 5 ust. 1 i 2 u.i.b.). Z kolei podjęcie decyzji o ewentualnej likwidacji instytutu, jeśli jest to uzasadnione merytorycznie, organizacyjnie i finansowo, przynależy do ministra nadzorującego, który jest uprawniony do złożenia Radzie Ministrów wniosku w tej sprawie (art. 7 ust. 3 u.i.b.).

Instytuty badawcze funkcjonują, opierając się na mieniu publicznym i stanowią instrument realizacji polityki państwa, w tym polityki gospodarczej. Określenie zasad ich funkcjonowania i modelu nadzoru nad nimi przynależy wyłącznie do materii ustawowej. Tak więc prawodawca dysponuje swobodą, jeśli chodzi o ustalanie ustroju tej formy organizacyjnej i ukształtowania charakteru jej relacji z aparatem administracji publicznej. W zależności od przyjętej koncepcji stopień autonomii instytutów badawczych może być szerszy

bądź węższy, przy czym każde z tych rozwiązań jest zgodne z postanowieniami Konstytucji. Decyzja w zakresie przyznania instytutom badawczym szerokiej swobody działania jest decyzją ustawodawcy i jako taka może podlegać modyfikacji. Brak jest prawnych przeciwwskazań dla rozszerzenia zakresu nadzoru nad instytutami badawczymi.

Przypisanie ministrowi nadzorującemu możliwości uchylania w drodze decyzji administracyjnej uchwały rady naukowej instytutu, w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z przepisami prawa lub statutem, jest dopuszczalne. Warto zwrócić uwagę, że analogiczne regulacje funkcjonują już na gruncie ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. 2015, poz. 1082, ze zm.; art. 5 ust. 2), ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2012, poz. 572, ze zm.; art. 36 ust. 1 pkt 1), czy ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. 2015, poz. 469, ze zm.; art. 179 ust. 2).

Projekt nie budzi istotnych zastrzeżeń natury legislacyjnej.

Podsumowanie

Postanowienia projektu nie budzą istotnych zastrzeżeń natury legislacyjnej.

Brak jest prawnych przeciwwskazań dla rozszerzenia zakresu nadzoru nad instytutami badawczymi.

W zależności od przyjętej koncepcji stopień autonomii instytutów badawczych może być szerszy bądź węższy, przy czym każde z tych rozwiązań jest zgodne z postanowieniami Konstytucji RP.