

Opinia Komitetu Polityki Naukowej
w sprawie projektu Ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju
oraz niektórych innych ustaw

Dot.: projekt Ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz niektórych innych ustaw (pismo nr DP-WLN. 0231.9.2024.AL z dnia 18 lipca 2024 r.)

Projekt Ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz niektórych innych ustaw Ministra Nauki to dokument liczący 8 stron, zawierający listę zmian odnoszących się do pięciu ustaw i opatrzony uzasadnieniem oraz oceną skutków regulacji.

Projekt tej ustawy obejmuje zmiany w następujących ustawach:

- 1) ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. z 2022 r. poz. 2279, z późn. zm.);
- 2) ustawie z dnia 18 września 2001 r. o Fundacji - Zakłady Kórnickie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1705);
- 3) ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2024 r. poz. 534);
- 4) ustawie z dnia 7 lipca 2017 r. o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 843);
- 5) ustawie z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz (Dz. U. z 2024 r. poz. 925).

Projekt ma na celu wprowadzenie niezbędnych zmian o charakterze porządkującym i poprawiającym jakość funkcjonowania organów podmiotów nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz instytutów badawczych. Projekt zmian w tych ustawach jest propozycją korekty sposobu realizowania polityki naukowej m.in. w obszarze zarządzania w instytucjach bardzo ważnych dla rozwoju nauki w Polsce.

W opinii Komitetu Polityki Naukowej przyczyny opracowania większości zmian uzasadniono w sposób klarowny, jednakże Komitet pragnie zwrócić uwagę na następujące aspekty budzące istotne wątpliwości, dotyczące części proponowanych zmian.

Zmiany dotyczące ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. z 2022 r. poz. 2279, z późn. zm.):

Uwaga 1

Następujące zaproponowane zmiany zapisów:

1) w art. 1:

a) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Centrum może za zgodą ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, zwanego dalej „Ministrem”, tworzyć oddziały zamiejscowe jako komórki

organizacyjne Centrum.”

ust. 5 otrzymuje brzmienie: „5. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, w drodze rozporządzenia, nadaje Centrum statut, w którym określa:

1) organizację Biura Centrum,

2) siedziby oddziałów zamiejscowych Centrum i zakres ich zadań

- mając na uwadze sprawne i efektywne wykonywanie zadań Centrum.”

nie zostały wystarczająco uzasadnione.

Przedstawione i dołączone do projektu tych zmian wyjaśnienia nie wyczerpują zasadności celu tworzenia oddziałów zamiejscowych NCBR. Stwierdzenie, że spowoduje to sprawne i efektywne wykonywanie zadań Centrum jest niewystarczające. Bez znajomości zakresu ich zadań, które będą w przyszłości wskazane w statucie nadanym przez ministra w drodze rozporządzenia, uzasadnienie nie rozwiewa wątpliwości co do zasadności ich powoływania i działania.

Powinien być również znany statutowy zapis regulujący ich funkcjonowanie. Inaczej nasuwa się pytanie: czy w oddziałach będą realizowane te same zadania co w Centrum, tylko że w terenie? Czy w oddziałach będzie prowadzony cały proces związany z organizacją konkursów? Czy można będzie zawierać umowy i konsultować projekty z danego regionu? Jeżeli przyjmiemy założenie, że Centrum jest jednostką centralną, to czy tworzenie oddziałów zamiejscowych oznacza, że będą tylko „pomocą” organizacyjno-techniczną? W jakim celu i z jakimi uprawnieniami? Czy konkursy będą rozpisywane lokalnie? Bez znajomości zdefiniowanego zakresu zadań oddziałów nie można odpowiedzieć na te i wiele innych nasuwających się pytań.

Wpływ zaproponowanych zmian na sektor finansów publicznych nie jest dostatecznie wykazany. W szczególności przewidziane skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian określono na 0 (zero) zł. Jednakże, dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń, ujawniają koszt funkcjonowania oddziału zamiejscowego zatrudniającego 15 pracowników, w tym dyrektora, wynoszący ok. 2,4 mln zł. Można zauważyć, że są to szacunkowe obliczenia, uwzględniające jedynie koszty pracownicze i uśrednione koszty funkcjonowania jednego oddziału. Nie uwzględniono kosztów organizacji takiego oddziału tj. zakupu komputerów (sprzętu biurowego) i ich serwisu, a właśnie te koszty będą największe na starcie oddziału. Poza tym, kalkulacja kosztów odnosi się do jednego oddziału (nie określono, ile oddziałów będzie można tworzyć) i aktualnych stawek. Nie uwzględniono wpływu inflacji i innych czynników (wysługa lat, 13-tka, itd.). Zatem, **rzeczywiste koszty będą o wiele wyższe.**

Zgodnie z dokumentem: „...*Realizacja przepisów projektowanej ustawy będzie sfinansowana w ramach planowanych limitów wydatków z części 28 budżetu państwa - Szkolnictwo wyższe i nauka oraz z części budżetowych, których dysponentami są ministrowie nadzorujący instytuty badawcze...*” Oznacza to pomniejszenie środków na dotacje podmiotowe i celowe dla nadzorowanych instytutów badawczych, wyasygnowane w ramach dostępnych limitów wydatków, bez ich zwiększania. Regulacja

powinna jednoznacznie wyjaśnić, czy środki przeznaczone na działalność oddziałów NCBR będą obciążać całościowy budżet NCBR, również obejmujący alokacje projektowe/konkursowe/programowe. **Biorąc powyższe, Komitet Polityki Naukowej rekomenduje odrzucenie nadania nowego brzmienia upoważnieniu ustawowemu w art. 1 ust. 3a oraz ust. 5 pkt. 2.**

Uwaga 2

Zapis 2) w art. 4: stwierdzający, że „3. Dyrektor powołuje nie więcej niż trzech zastępców Dyrektora spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu przeprowadzonego przez komisję konkursową powołaną przez Dyrektora, w trybie określonym w regulaminie konkursu...” i zwiększający liczbę zastępców Dyrektora NCBR z dwóch do trzech ma służyć usprawnieniu i poprawie efektywności pracy NCBR, dzięki lepszemu podziałowi obowiązków w kierownictwie agencji. Jednakże, intencja ustawodawcy stwarza tu dodatkowe wątpliwości względem art. 1: a) ust. 3a, który umożliwia tworzenie oddziałów zamiejscowych jako komórek organizacyjnych Centrum. Wątpliwości te związane są z wieloma nasuwającymi się pytaniami: czy Dyrektorzy oddziałów zamiejscowych będą mieli te same uprawnienia co zastępcy Dyrektora i będą podlegać bezpośrednio Dyrektorowi NCBR? czy zastępcy Dyrektora będą odpowiadali za funkcjonowanie oddziałów terenowych? czy Dyrektorzy oddziałów zamiejscowych będą mogli powoływać zastępcy Dyrektora oddziału? Wydaje się, że to samo uzasadnienie względem zwiększenia liczby zastępców Dyrektora i możliwości tworzenia oddziałów zamiejscowych, tj. usprawnienia i poprawy efektywności pracy NCBR (spowoduje to sprawne i efektywne wykonywanie zadań Centrum), pozwala wnioskować, że jedna zmiana z wyżej wymienionych jest wystarczająca do osiągnięcia założonego celu. Tym bardziej **Komitet Polityki Naukowej rekomenduje odrzucenie nadania nowego brzmienia upoważnieniu ustawowemu w art. 1 ust. 3a oraz ust. 5 pkt. 2.**

Uwaga 3

W odniesieniu do wprowadzonych zmian do zapisów:

1) w art. 9 po ust. 2 dodaje się ust. 2a i 2b w brzmieniu:

„2a. Minister może odwołać Dyrektora przed upływem kadencji w przypadku utraty zaufania lub stwierdzenia okoliczności, które wskazują na brak prawidłowej lub sprawnej realizacji zadań Centrum.

2b. Dyrektor może odwołać zastępcę Dyrektora w przypadku utraty zaufania lub stwierdzenia okoliczności, które wskazują na brak prawidłowej lub sprawnej realizacji powierzonych zadań.”

nie doprecyzowano, co wpływa na „utratę zaufania” (2a) oraz nie określono, jakie „okoliczności” (2b) mają wpływ na brak prawidłowej lub sprawnej realizacji powierzonych zadań. Określenie „utrata

zaufania” nie wyczerpuje definicji przesłanki fakultatywnej odwołania Dyrektora i zastępców Dyrektora NCBR. Co więcej, określenie „utrata zaufania” jest pojemnym i niedefiniowalnym określeniem, które dopuszcza dowolne kształtowanie polityki zatrudnieniowej i odwoływania pracowników bez istotnych, ważnych i obiektywnych powodów. Nie jest jasne, kto ma stwierdzać utratę zaufania i na jakiej podstawie, przepis wskazuje na pełną uznaniowość oraz brak transparentności w podejmowaniu decyzji personalnych.

W tej sytuacji wystarczający jest zapis 2b stwierdzający, że „...można odwołać Dyrektora/zastępcę Dyrektora w przypadku stwierdzenia okoliczności, które wskazują na brak prawidłowej lub sprawnej realizacji powierzonych zadań (Centrum)...” po dołączeniu listy takich okoliczności. Przykładowo, obecnie obowiązujący i aktualny przepis przytacza następujące okoliczności, które mogą stanowić przesłankę do odwołania Dyrektora/zastępcy Dyrektora:

Art. 9.

1. *Minister odwołuje Dyrektora w przypadku:*

1) *złożenia rezygnacji;*

2) *utraty zdolności do pełnienia obowiązków na skutek długotrwałej choroby, trwającej co najmniej 6 miesięcy;*

3) *działania niezgodnego z prawem, zasadami rzetelności, gospodarności, celowości oraz zasadami etyki naukowej;*

4) *zaprzestania spełniania któregokolwiek z wymagań określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2;*

5) *niezatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego Centrum lub jego nieprzedstawienia w terminie określonym w art. 11 ust. 4;*

6) *nieprzeprowadzenia audytu zewnętrznego, o którym mowa w art. 34a.*

2. *Dyrektor odwołuje zastępców Dyrektora w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 14.*

3. *W przypadku odwołania Dyrektora albo jego śmierci przed upływem kadencji nowo powołany Dyrektor może odwołać zastępców Dyrektora i przeprowadzić konkurs na stanowiska zastępców Dyrektora.*

3a. *W przypadku odwołania Dyrektora albo jego śmierci przed upływem kadencji, do czasu powołania nowego Dyrektora obowiązki Dyrektora pełni wskazany przez Ministra zastępca Dyrektora lub inna osoba wskazana przez Ministra, spełniająca warunki określone w art. 5 ust. 1, przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy.*

Komitet Polityki Naukowej rekomenduje wprowadzenie precyzyjnych kryteriów odwoływania Dyrektora i jego zastępców, w celu zapewnienia transparentności i uniknięcia arbitralności.

Uwaga 4

Zaproponowane zmiany zapisów:

w art. 13: a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Kadencja członka Rady trwa 4 lata, przy czym co 2 lata następuje wymiana:

1) pięciu członków Rady, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1;

2) pięciu członków Rady, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 2;

3) sześciu członków Rady, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3.”, a niezmieniony ust. 3 nn. ustawy dopuszcza, że:

„3. Ta sama osoba może pełnić funkcję członka Rady nie dłużej niż przez dwie kadencje.”.

W tej sytuacji nasuwają się pytania:

Czy członek Rady może pełnić funkcje przez dwie kadencje następujące jedna po drugiej (bez karencji), tj. przez 8 lat, czy dotyczy to tylko liczby kadencji?

Czy wymiana członków Rady może ominąć członków nie zmienionych we wcześniejszej rotacji/wymianie (przez trzy kolejne wymiany)?

Czy zapis **Kadencja członka Rady trwa 4 lata** nie będzie podstawą roszczeń tych członków, którzy zostaną powołani na 2 lata w okresie przejściowym?

Czy można powołać członka Rady na krótszy okres niż reguluje to ustawa?

Zaproponowane przepisy przejściowe, przewidujące, że w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy zostanie powołany nowy skład Rady NCBR, z czego połowa członków otrzyma powołania na 2 lata, a połowa - na 4, nie wyczerpuje odpowiedzi na ww. pytania oraz nie pozwala uporządkować sytuacji i stosować jednolite zasady wyłaniania i ustalania długości kadencji poszczególnych członków Rady NCBR oraz dokonywania rotacji połowy jej składu.

Komitet Polityki Naukowej wspiera utrzymanie zasady kadencyjności członkiń i członków Rady oraz zasadę wymiany połowy składu Rady w połowie czteroletniej kadencji Rady i akceptuje konieczność stworzenia przepisów przejściowych. W szczególności jednak propozycja utworzenia Rady NCBR, złożonej z trzech grup, nie powinna naruszać autonomii środowiska naukowego. Oznacza to, że kandydaci z tego środowiska powinni być przez to środowisko wskazani w liczbie, która umożliwi ministrowi wybór, ale nie dopuszcza możliwości powołania do Rady kandydatów spoza listy środowiska, podobnie jak w przypadku innych ciał przedstawicielskich. Przedstawiciele ministra i środowiska w Radzie mogą być wskazywani w innym trybie.

W opinii Komitetu Polityki Naukowej warto rozważyć następującą propozycję, która byłaby rozwiązaniem ww. sytuacji: skrócenie kadencji członka Rady do 2 lat lub, z dotychczasowego (starego) składu Rady NCBR powołanie przez ministra na 2 lata/zachowanie na 2 lata kadencji członków (którzy mogą pełnić funkcję członka Rady) do nowej Rady w ramach każdej z grup, tj.:

1) pięciu członków Rady, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1;

2) pięciu członków Rady, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 2;

3) sześciu członków Rady, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3.

Tak skompletowana nowa Rada NCBR składałaby się z: połowy członków (ze starego składu), których kadencja będzie trwać przez 2 lata i członków (nowy skład), których kadencja będzie trwać przez 4 lata. Wtedy zapis „Kadencja członka Rady trwa 4 lata” nie koliduje z zapisem, że „co 2 lata następuje wymiana”. Ponadto, takie rozwiązanie może być stosowane w przyszłości (w sytuacji zmian, gdyż minister powołuje i odwołuje członków Rady), co pozwoli zachować ciągłość pracy Rady NCBR.

Zmiany dotyczące ustawy z dnia 18 września 2001 r. o Fundacji - Zakłady Kórnickie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1705):

Uwaga 1

Zaproponowane zmiany zapisów:

Art. 8. Rada Kuratorów, o której mowa w art. 10 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 2, działająca w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy działa do końca okresu, na który została powołana, z tym że:

1) z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przedstawiciel Wojewody Wielkopolskiego przestaje być jej członkiem;

2) w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy:

a) minister właściwy do spraw rolnictwa i minister właściwy do spraw aktywów państwowych wskażą po jednym dodatkowym przedstawicielu do Rady,

b) minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki powoła przedstawicieli ministrów, o których mowa w lit. a, oraz dwóch swoich dodatkowych przedstawicieli do Rady.

W dotychczasowej praktyce, Minister Nauki powoływał członka Rady Kuratorów, opierając się na podstawie decyzji organu uprawnionego do delegowania swych przedstawicieli do Rady Kuratorów. Ten proces wyłaniania i powoływania członków Rady Kuratorów w 23 - letniej praktyce funkcjonowania Fundacji sprawdził się.

W opinii Komitetu Polityki Naukowej nie ma uzasadnienia do zwiększenia ilości przedstawicieli: Ministerstwa Nauki, Rolnictwa i Aktywów Państwowych. KPN rekomenduje rezygnację z tej korekty, również ze względu na brak uzasadnienia.

Zmiany dotyczące ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 843):

Uwaga 1

Zaproponowane zmiany zapisów:

Art. 11. Stosunek pracy na podstawie powołania nawiązany przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy z Dyrektorem Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej na kadencję, o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 4 w brzmieniu dotychczasowym, przekształca się z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w stosunek pracy na podstawie powołania nawiązany na czas nieokreślony.

Kadencyjność w zarządzaniu jest instrumentem, który przeciwdziała petryfikacji tzw. złych praktyk, rutynizacji i sprzyja karierom młodszej generacji. Uzasadnienie ministerialne zakłada, że zniesienie kadencyjności przyniesie korzystne skutki, ale nie wskazuje ani obecnych zjawisk niekorzystnych ani sposobów przeciwdziałania rzekomym niedociągnięciom. Co więcej, zniesienie kadencyjności jest niespójne z praktyką innych agencji finansujących prace badawcze, np. NCN i NCBIR, mimo, że NAWA funkcjonuje w podobnym schemacie instytucjonalnym (rada, ocena ekspercka, transparentcja, itd.).

Komitet Polityki Naukowej rekomenduje utrzymanie kadencyjności na stanowisku Dyrektora Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej i odrzucenie zapisów dotyczących zniesienia kadencyjności.

Ponadto, Komitet Polityki Naukowej nie wnosi zastrzeżeń do pozostałych propozycji zapisów w projekcie Ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz niektórych innych ustaw dotyczących następujących aktów prawnych:

- ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2024 r. poz. 534);
- ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz (Dz. U. z 2024 r. poz. 925).



Tomasz Szapiro
Przewodniczący Komitetu Polityki Naukowej

Warszawa, 16.08.2024 r.