



Minister Nauki

Dariusz Wiczorek

DKA-WKS.0915.8.2022..ABF
Warszawa, 02 kwietnia 2024 r.

Pan prof. Krzysztof Józwiak
Dyrektor
Narodowego Centrum Nauki
ul. Twardowskiego 16
30-312 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ oraz art. 43 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki² (dalej również: *ustawa o Narodowym Centrum Nauki* albo *uoNCN*) Minister Nauki³ przeprowadził w Narodowym Centrum Nauki ul. Twardowskiego 16, 30-312 Kraków (dalej również: *NCN* albo *Centrum*), kontrolę w trybie zwykłym w zakresie weryfikacji zarzutów dotyczących NCN formułowanych w skargach kierowanych do Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz oceny zgodności działania Centrum z przepisami prawa, w okresie od 1 stycznia 2020 r. do dnia rozpoczęcia kontroli, z możliwością zasięgnięcia informacji z okresów wcześniejszych.

Celem kontroli było ustalenie i ocena zgodności działania Centrum z przepisami prawa, w obszarach zidentyfikowanych w wyniku analizy skarg i wniosków skierowanych do Ministerstwa.

Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie od dnia 15 grudnia 2022 r. do dnia 30 marca 2023 r. przez Agnieszkę Błędowską-Fidor oraz Roberta Michalczaka, głównych specjalistów w Wydziale Kontroli w Departamencie Kontroli i Audytu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.⁴

Na podstawie art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1 i ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej, po rozpatrzeniu zastrzeżeń do Projektu wystąpienia pokontrolnego, przekazuję niniejsze Wystąpienie pokontrolne, zawierające ustalenia oraz ocenę skontrolowanej działalności wraz z zaleceniami.

I. OCENA OGÓLNA.

Skontrolowaną działalność Centrum oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**⁵.

W toku kontroli ustalono, że decyzje Dyrektora NCN o przyznaniu lub odmowie przyznania środków finansowych na badania zakwalifikowane do finansowania w drodze

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

² Dz. U. 2010 nr 96 poz. 617 z późn. zm.

³ Minister Edukacji i Nauki - od dnia 19 października 2020 r., Minister Nauki - od dnia 13 grudnia 2023r.

⁴ Ministerstwo Edukacji i Nauki - od dnia 1 stycznia 2021 r.; Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego od dnia 1 stycznia 2024 r.

⁵ Minister stosuje następującą skalę ocen: pozytywna, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

konkursów, o których mowa w art. 33 ust. 1 uoNCN oraz rozstrzygnięcia Komisji Odwoławczej Rady NCN były wydawane zgodnie z przepisami ustawy o Narodowym Centrum Nauki, Kodeksu postępowania administracyjnego⁶ oraz procedurami konkursowymi, określonymi w przepisach wewnętrznych NCN.

Jednakże stwierdzono, że w przypadkach, w których, po wydaniu na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy o NCN decyzji administracyjnej przez Dyrektora NCN, kierownik projektu badawczego złożył wniosek o zmianę podmiotu realizującego projekt, Dyrektor NCN wyrażał zgodę (lub jej odmawiał) w powyższym zakresie w formie zwykłego pisma, nie dokonując zmiany pierwotnej decyzji administracyjnej przy zachowaniu wymogów wynikających z art. 155 k.p.a.

Powyższe zostało zakwalifikowane jako nieprawidłowość.

Ustalono również, że w procesie opiniowania wniosków składanych w konkursach na finansowanie projektów badawczych, Centrum zapewniło mechanizmy mające na celu ujawnienie ewentualnego konfliktu interesów w procedurze opiniowania wniosków. Koordynatorzy Dyscyplin dokonywali oceny rzetelności i bezstronności opinii ekspertów, zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 5 uoNCN.

W obszarze dotyczącym rozpatrywania skarg i wniosków ustalono, że kwestie związane z organizacją i przyjmowaniem skarg i wniosków zostały uregulowane w NCN w Regulaminie organizacyjnym oraz w Zarządzeniu nr 12/2013 w sprawie wprowadzenia instrukcji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Centrum wyznaczyło godziny przyjmowania skarg i wniosków, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 253 § 1-3 k.p.a.. Informacje dotyczące organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków zostały upublicznione w siedzibie Centrum oraz na stronie internetowej. Pisma wpływające do Centrum były przyjmowane zgodnie z obowiązującymi przepisami, kwalifikowane, zgodnie z art. 222 k.p.a. oraz rozpatrywane zgodnie z właściwością (art. 229 k.p.a.).

W powyższym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. w 2 przypadkach skargi nie zostały załatwione w terminie jednego miesiąca, co stanowiło naruszenie art. 237 § 1 k.p.a., a jednocześnie nie zawiadomiono skarżącego o niezafatwieniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki oraz wyznaczeniu nowego terminu, co stanowiło naruszenie art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a.,
2. w 9 przypadkach zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg nie zawierały pouczenia o treści art. 239 § 1 k.p.a., co stanowiło naruszenie art. 238 § 1 k.p.a. oraz przepisu Części IV pkt. 21 c Zarządzenia nr 12/2013⁷ w sprawie wprowadzenia instrukcji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁸;
3. w przepisie Części IV pkt 11 b Zarządzenia Nr 12/2013, termin na rozpatrzenie skargi/wniosku został określony w sposób niezgodny z art. 237 § 1 k.p.a.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775), dalej również: k.p.a.

⁷ Zachowano oryginalne nazwy jednostek redakcyjnych.

⁸ dalej: Zarządzenie Nr 12/2013.

II. INFORMACJE O JEDNOSTCE KONTROLOWANEJ:

2.1 Informacje podstawowe.

Narodowe Centrum Nauki jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, powołaną do wspierania działalności naukowej w zakresie badań podstawowych. Realizując te zadania, NCN ogłasza konkursy na finansowanie projektów badawczych.¹⁰

Centrum działa na podstawie ustawy o Narodowym Centrum Nauki oraz statutu nadanego w drodze rozporządzenia (dalej: Statut NCN),¹¹ określającego m.in. szczegółowy zakres zadań i tryb pracy organów ww. jednostki.

2.2 Główne zadania Narodowego Centrum Nauki.

Zadania Centrum zostały określone w art. 20 uoNCN i obejmują m.in. finansowanie badań podstawowych, nadzór nad ich realizacją oraz upowszechnianie w środowisku naukowym informacji o ogłaszanych konkursach. Ponadto Centrum prowadzi współpracę międzynarodową w ramach finansowania działalności w zakresie badań podstawowych inspirowane i monitoruje finansowanie badań podstawowych ze środków pochodzących spoza budżetu państwa, wykonuje inne zadania zlecone przez ministra właściwego do spraw nauki, ważne dla rozwoju badań podstawowych, jak również finansuje nagrodę NCN.

Obsługę administracyjną Centrum wykonuje Biuro Centrum.

2.3. Organy Narodowego Centrum Nauki.

Organami Centrum są:

- 1) Dyrektor Centrum¹²,
- 2) Rada Centrum¹³ – w składzie 24 członków¹⁴.

Funkcję Dyrektora NCN w okresie objętym kontrolą pełnił prof. dr hab. Zbigniew Błocki, powołany przez Ministra¹⁵ na czteroletnią kadencję, a Przewodniczącym Rady jest prof. dr hab.

III. USTALENIA KONTROLI

3.1 Wydawanie decyzji przez Dyrektora NCN oraz rozstrzygnięcie odwołań.

W toku kontroli ustalono, że decyzje Dyrektora NCN o przyznaniu lub odmowie przyznania środków finansowych na badania zakwalifikowane do finansowania w drodze konkursów, o których mowa w art. 33 ust. 1 uoNCN oraz rozstrzygnięcia Komisji Odwoławczej Rady NCN były wydawane zgodnie z przepisami ustawy o Narodowym

⁹ t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, 1273, 1407, 1429, 1641, 1693, 1872.

¹⁰ <https://ncn.gov.pl/konkursy-krajowe>.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 września 2010 r. w sprawie statutu Narodowego Centrum Nauki (Dz. U. z 2020 r. poz. 1154 z późn. zm.)

¹² Dyrektor kieruje działalnością Centrum, jest odpowiedzialny za prawidłowe i sprawne realizowanie zadań Centrum, za gospodarkę finansową Centrum, a także gospodarowanie i zarządzanie majątkiem Centrum. Dyrektor reprezentuje Centrum na zewnątrz oraz wykonuje inne zadania określone w ustawie. Dyrektor działa przy pomocy zastępców Dyrektora. Kadencja Dyrektora i zastępców Dyrektora trwa 4 lata.

¹³ Minister powołuje i odwołuje członków Rady Centrum. Pracami Rady kieruje przewodniczący. Zadania Rady są określone w art. 18 uoNCN. Kadencja Rady trwa 4 lata, przy czym co 2 lata następuje wymiana piętnastu członków Rady.

¹⁴ Skład osobowy Rady Naukowej: <https://ncn.gov.pl/bip/index.php?id=664&id2=662>

¹⁵ Powołany przez ministra na stanowisko Dyrektora NCN na pierwszą kadencję - 4 marca 2015 r. oraz na drugą kadencję - 4 marca 2019 r.

Centrum Nauki, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz procedurami konkursowymi, określonymi w przepisach wewnętrznych NCN.

Stwierdzono, że w przypadkach, w których, po wydaniu na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy o NCN decyzji administracyjnej przez Dyrektora NCN, kierownik projektu badawczego złożył wniosek o zmianę podmiotu realizującego projekt, Dyrektor NCN wyrażał zgodę (lub jej odmawiał) w powyższym zakresie w formie zwykłego pisma, nie dokonując zmiany pierwotnej decyzji administracyjnej przy zachowaniu wymogów wynikających z art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Działalność Centrum w kontrolowanym obszarze ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.

Odpowiedzialność za nieprawidłowości ponosi Dyrektor NCN.

Jednym z głównych zadań Centrum jest finansowanie projektów badawczych. Kompetencje do wydawania przez Dyrektora Narodowego Centrum Nauki rozstrzygnięć w sprawie przyznania środków finansowych na badania zakwalifikowane do finansowania w drodze konkursów, wynikają z art. 33 ust. 1 uoNCN. Rozstrzygnięcia te podejmowane są przez Dyrektora NCN w drodze decyzji w terminie 6 miesięcy od upływu terminu składania wniosków. W przypadku skierowania do finansowania projektu badawczego zgłoszonego przez osobę fizyczną Dyrektor wydaje decyzję o przyznaniu środków finansowych podmiotowi, o którym mowa w art. 27 ust. 1 pkt 1-7 i 9 uoNCN, wskazanemu we wniosku jako podmiot realizujący, który zobowiązany jest zatrudnić wnioskodawcę (art. 27 ust. 3 uoNCN).

Jak ustalono, decyzje Dyrektora NCN w sprawie przyznania środków finansowych na badania zakwalifikowane do finansowania w drodze konkursów wydawane są na różnych etapach konkursu, a zasady ich wydawania wynikają z przepisów wewnętrznych, przyjętych przez NCN, regulujących tryb i sposób przeprowadzenia konkursów.¹⁶

Kwestie związane z rozpatrywaniem odwołań od ww. decyzji reguluje art. 33 ust. 2 -3 uoNCN.

Zgodnie zaś z art. 33 ust. 4 uoNCN – jeżeli przepisy ustawy albo przepisy odrębne nie stanowią inaczej, do postępowań w sprawie przyznania środków finansowych na badania zakwalifikowane do finansowania w drodze konkursów, o których mowa w art. 20 ust. 2 uoNCN, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷, z wyłączeniem art. 10, art. 13, art. 14, art. 28, art. 31, art. 56, art. 61 § 4, art. 63, art. 64, art. 75-103, art. 107, art. 114-122 oraz art. 123.

W myśl art. 33 ust. 2 ustawy o NCN, odwołanie od decyzji Dyrektora NCN przysługuje wnioskodawcy wyłącznie w przypadku naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnych, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji Dyrektora.

Jak wyjaśnił Dyrektor NCN¹⁸, „*uchybień natury formalnej oznaczają błędy w postępowaniu konkursowym oparte na niezastosowaniu lub błędnym zastosowaniu przepisów określających*

¹⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 z późn. zm), dalej: k.p.a..

¹⁸ Dowód akta kontroli, wyjaśnienia Dyrektora NCN z 21 grudnia 2021r., pyt. 17.

sposób przeprowadzenia oceny wniosków w konkursach NCN tj. zapisów ustawy o NCN, uchwał Rady NCN¹⁹ i zarządzeń Dyrektora NCN”.²⁰

Odwołania od decyzji Dyrektora NCN w sprawie przyznania środków finansowych na badania rozpatruje Komisja Odwoławcza Rady NCN²¹ powołana na czas określony przez Radę NCN danej kadencji, na podstawie art. 18 pkt 8 uoNCN.²² Odwołanie może złożyć podmiot określony w art. 27 ust. 1 pkt 1-7 i 9 uoNCN.

Zgodnie z art. 33 ust. 3 uoNCN – Komisja Odwoławcza rozstrzyga w sprawie odwołania nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia odwołania. Zasady pracy Komisji Odwoławczej określa Regulamin działania Rady Narodowego Centrum Nauki, który jest przyjmowany każdorazowo przez Radę NCN danej kadencji.²³ W skład Komisji Odwoławczej wchodzi pięciu członków Rady NCN reprezentujących różne dziedziny nauki. Skład Komisji Odwoławczej jest jawny i znajduje się na stronie internetowej NCN²⁴.

Jak wyjaśnił Dyrektor NCN – „*odwołania do Komisji Odwoławczej kierowane są przez Dyrektora NCN zgodnie z obowiązującymi w NCN przepisami wewnętrznego obiegu korespondencji. W celu rozstrzygnięcia danego odwołania Komisja Odwoławcza otrzymuje, z odpowiednim wyprzedzeniem, dodatkowe informacje i dokumenty związane z załatwieniem sprawy przez organ I instancji tj. wniosek, którego odwołanie dotyczy, notatkę informacyjną Koordynatora Dyscyplin odnoszącą się do okoliczności faktycznych sprawy i zarzutów podniesionych przez stronę oraz informacje na temat ocen indywidualnych wniosku, którego odwołanie dotyczy i uzgodnioną oceną tego wniosku przez Zespół Ekspertów w poszczególnych kryteriach oceny tego wniosku wraz z uzasadnieniem końcowym. Informacje te są wygenerowane z systemu „Obsługa Strumieni Finansowania” (dalej również: OSF), za którego pośrednictwem składane są wnioski w konkursach NCN i przeprowadzona jest ocena. (...)*

Komisja Odwoławcza wydaje decyzje w trakcie niejawnego posiedzenia, podczas którego przeprowadza dyskusję oraz głosowanie nad treścią orzeczenia i zasadniczymi motywami rozstrzygnięcia poszczególnych spraw. Decyzje Komisji Odwoławczej podejmowane są bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej trzech członków Komisji. Obsługę administracyjną prac Komisji Odwoławczej zapewnia Kancelaria Rady NCN znajdująca się w strukturach Biura NCN. W przypadku wystąpienia uchybień formalnych Komisja Odwoławcza, zgodnie z art. 136 K.p.a., może zlecić Dyrektorowi NCN przeprowadzenie dodatkowego postępowania dowodowego np. w formie sporządzenia opinii eksperckich lub przeprowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej z kierownikiem projektu, którego wynik stanowi podstawę do rozstrzygnięcia sprawy przez Komisję Odwoławczą. Postępowanie odwoławcze kończone jest wydaniem rozstrzygnięcia zgodnego z katalogiem określonym w art. 138 K.p.a.”

W toku kontroli²⁵ uzyskano dane statystyczne za lata 2020 – 2022. Ustalono, że:

- w 2020 r. złożono 11 741 wnioski, w tym 492 w ramach inicjatyw międzynarodowych. W konkursach rozstrzygniętych w 2020 r. do finansowania zostało zakwalifikowanych 2 198

¹⁹ Dowód, akta kontroli – pyt. 8-12, 21, dokumentacja przekazana w postaci elektronicznej podczas kontroli w siedzibie jednostki.

²⁰ Dowód, akta kontroli – pyt. 4, dokumentacja przekazana w postaci elektronicznej podczas kontroli w siedzibie jednostki.

²¹ Dalej również: Komisja Odwoławcza.

²² Dowód, akta kontroli – pyt. 8.

²³ Dowód, akta kontroli, Uchwała Rady NCN 18/2017 oraz 141/2020 -pyt. 22.

²⁴ <https://www.ncn.gov.pl/o-ncn/rada-ncn/komisje-rady>.

²⁵ Dowód akta kontroli, wyjaśnienia Dyrektora NCN z 14 lutego 2023 r., pyt. 34, Sprawozdania z działalności NCN w latach 2020-2021.

wniosek, w tym 98 w ramach inicjatyw międzynarodowych. W 2020 r. Komisja Odwoławcza rozpatrzyła łącznie 259 odwołań od decyzji Dyrektora NCN, co stanowi 2% w stosunku do złożonych wniosków.

- w 2021 r., złożono 10 995 wniosków, w tym 677 w ramach inicjatyw międzynarodowych. W konkursach rozstrzygniętych w 2021 r. do finansowania zostało zakwalifikowanych 2477 wniosków, w tym 107 w ramach inicjatyw międzynarodowych. W 2021 r. Komisja Odwoławcza rozpatrzyła łącznie 179 odwołań od decyzji Dyrektora NCN, co stanowiło 1,6% w stosunku do złożonych wniosków.
- w 2022 r. złożono 10.558 wniosków, w tym 649 w ramach inicjatyw międzynarodowych. W konkursach rozstrzygniętych w 2022 r. do finansowania zostało zakwalifikowanych 2065 wniosków, w tym 176 w ramach inicjatyw międzynarodowych. W 2020 r. Komisja Odwoławcza rozpatrzyła łącznie 160 odwołań od decyzji Dyrektora NCN, co stanowi 1,5% w stosunku do złożonych wniosków.

Dodatkowo przeanalizowane zostały dane statystyczne dotyczące liczby rozpatrzonych odwołań od rozstrzygnięć Dyrektora NCN w sprawie przyznania środków finansowych na badania zakwalifikowane do finansowania, dla czterech wybranych w toku kontroli konkursów (OPUS 19, OPUS 20, SONATA BIS 11 i Szybka ścieżka dostępu do funduszy na badania nad COVID-19).

Jak wynika z ww. danych w okresie objętym kontrolą Dyrektor NCN wydał łącznie 5 190 decyzji w sprawie przyznania środków na finansowanie projektu badawczego. Komisja Odwoławcza Rady NCN rozpatrzyła łącznie 90 odwołań. W 4 przypadkach, w wyniku rozpatrzenia złożonych odwołań, przyznano środki na finansowanie projektu badawczego. Natomiast zaskarżenie rozstrzygnięć Komisji Odwoławczej do sądu administracyjnego miało miejsce jedynie dwa razy.

Jak ustalono w latach 2020-2022 złożono 65 wniosków o zmianę podmiotu realizującego projekt, w tym 31 po podpisaniu umowy na realizację projektu badawczego, a 34 przed zawarciem umowy.

Kontrolą objęto 15 spraw²⁶, w których Dyrektor NCN wydał decyzje w sprawie przyznania środków finansowych na badania zakwalifikowane do finansowania w drodze konkursów, przy czym:

– w 6 przypadkach²⁷ Dyrektor NCN wydał decyzje o przyznaniu środków finansowych na realizację projektu badawczego, z czego w 1 przypadku decyzja trzykrotnie podlegała zmianie²⁸, w celu określenia nowego terminu na dopełnienie warunków przez podmiot realizujący projekt badawczy. W związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 162 § 2 k.p.a., Dyrektor NCN wydał decyzje o uchyleniu decyzji wydanej w sprawie przyznania środków na realizację projektu badawczego. Komisja Odwoławcza uchyliła wydane decyzje i przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia Dyrektorowi NCN.²⁹

²⁶ Wnioski objęte kontrolą zostały złożone w konkursach: OPUS 19, SONATA BIS, OPUS 20, OPUS LAP, Szybka ścieżka dostępu do funduszy na badania nad COVID-19, Sonata 17 i Miniatura 4.

²⁷ Wnioski nr

²⁸ Dowód, akta kontroli, decyzje Dyrektora NCN zmieniające decyzję o przyznaniu środków na finansowanie projektu badawczego o nr z 23 stycznia 2021 r., 1 lutego 2022 r. oraz 29 kwietnia 2022 r.

²⁹ Dowód, akta kontroli, decyzja Dyrektora NCN z 29 lipca 2022 r. uchylająca decyzji Dyrektora NCN z 15 czerwca 2022 r. wydaną w sprawie przyznania środków finansowych na realizację projektu badawczego, decyzja Komisji Odwoławczej z 15 października 2022

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych³⁰ ww. sprawa nie została ostatecznie rozstrzygnięta;

– w 9 przypadkach³¹ Dyrektor NCN wydał decyzje o odmowie przyznania środków finansowych na realizację projektu badawczego, z czego w 6 przypadkach³² od ww. decyzji zostały złożone odwołania. W 2 przypadkach spośród ww. 6 odmowne decyzje Dyrektora NCN zostały zmienione³³.

Stwierdzono, że objęte kontrolą decyzje Dyrektora NCN o przyznaniu lub odmowie przyznania środków finansowych na realizację projektu badawczego wydawane na podstawie art. 33 ust. 1 uoNCN oraz rozstrzygnięcia Komisji Odwoławczej Rady NCN były zgodne z przepisami uoNCN, k.p.a. oraz procedurami konkursowymi, określonymi w przepisach wewnętrznych NCN.

W przypadku 2 decyzji³⁴ wydanych przez Komisję Odwoławczą stwierdzono, że strony nie zostały powiadomione o nowym terminie załatwienia sprawy, zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a.. Jednocześnie ustalono, że w każdym z ww. przypadków strony otrzymały postanowienia zawierające informacje o poczynionych przez Komisję Odwoławczą ustaleniach oraz o fakcie, na jakim etapie znajduje się postępowanie i że rozstrzygnięcie sprawy będzie możliwe po uzyskaniu opinii specjalistycznych sporządzonych przez ekspertów. W związku z tym powyższe naruszenie uznaje za uchybienie.

W 2 przypadkach spośród przywołanych wyżej 15 spraw objętych kontrolą kierownik projektu badawczego wystąpił z wnioskiem o zmianę podmiotu realizującego projekt badawczy, w trybie art. 27 ust. 4 uoNCN.

Ustalono, że:

– w 1 przypadku³⁵, Dyrektor NCN dwukrotnie nie wyraził zgody na zmianę podmiotu realizującego projekt badawczy, a kierownik projektu został o tym powiadomiony „zwykłym” pismem. Wnioski były składane przed podpisaniem umowy z podmiotem realizującym projekt badawczy;

– w 1 przypadku³⁶, Dyrektor NCN wyraził zgodę na zmianę podmiotu realizującego projekt badawczy. Wniosek został złożony po podpisaniu umowy z podmiotem realizującym projekt badawczy, określonym w decyzji Dyrektora NCN o przyznaniu środków finansowych na realizację projektu badawczego. W kontrolowanej sprawie zawarte zostało porozumienie w sprawie przejęcia praw i obowiązków wynikających z umowy finansowanej w ramach konkursu OPUS-20, której przedmiotem jest realizacja i finansowanie projektu

r. uchylająca zaskarżoną decyzję Dyrektora NCN z 29 lipca 2022 r.
i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia Dyrektorowi NCN, decyzja Dyrektora NCN
z 23 listopada 2022 r. uchylające decyzję Dyrektora NCN o nr z 15
czerwca 2021 r., decyzja Komisji Odwoławczej uchylająca zaskarżoną decyzję Dyrektora NCN
z 23 listopada 2022 r. i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia

Dyrektorowi NCN.

³⁰ tj. do 30 marca b.r.

³¹ Wnioski

³² Wnioski

³³ Wnioski

³⁴

³⁵ Wniosek

, dowód, akta kontroli.

³⁶ Wniosek

, dowód, akta kontroli.

badawczego (cesja). Wyrażenie zgody na zmianę podmiotu realizującego projekt nie nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej.

Kwestia zmiany podmiotu realizującego projekt badawczy uregulowana jest w art. 27 ust. 4 uoNCN, zgodnie z którym *Dyrektor, na wniosek kierownika projektu badawczego, może wyrazić zgodę na zmianę podmiotu realizującego projekt po pozytywnym zaopiniowaniu wniosku przez podmiot, o którym mowa w ust. 1 pkt 1–7 i 9, realizujący projekt i podmiot przejmujący realizację projektu.*

W decyzji wydawanej przez Dyrektora NCN na podstawie art. 33 ust. 1 uoNCN – w tym również, w przypadkach, gdy wnioskodawcą jest osoba fizyczna, co przewiduje art. 27 ust. 3 uoNCN – określony zostaje podmiot realizujący projekt badawczy, któremu przyznawane są środki finansowe oraz kierownik tego projektu. Następstwem wydania takiej decyzji administracyjnej jest zawarcie przez NCN trójstronnej umowy o realizację i finansowanie projektu z podmiotem, w którym projekt badawczy ma być realizowany i z kierownikiem tego projektu (art. 34 ust. 1 i ust. 2 uoNCN). Jak wskazano wyżej w myśl art. 33 ust. 4 uoNCN wydanie decyzji, poprzedzone jest przeprowadzeniem postępowania administracyjnego na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora NCN³⁷ *„Ścieżka postępowania w przypadku zmiany podmiotu realizującego projekt nie jest uregulowana aktem wewnętrznym Centrum.”*

Jak ustalono, praktyka postępowania z wnioskiem o zmianę podmiotu realizującego projekt kształtuje się różnie, w zależności od tego, czy wniosek o zmianę podmiotu został złożony przed, czy po podpisaniu umowy o przyznaniu finansowania projektu badawczego i przedstawia się następująco:

1. W przypadku, gdy wniosek został złożony przed podpisaniem umowy, sposób postępowania kształtuje się następująco:

- Kierownik projektu wraz z Podmiotem, któremu zostało przyznane finansowanie oraz z Podmiotem, który wyraża wolę przejęcia do realizacji projektu składają wspólny wniosek do Dyrektora NCN o zmianę,
- Wniosek jest opiniowany przez właściwego Koordynatora Dyscyplin, a następnie wraz z opinią Koordynatora Dyscyplin przekazywany jest do decyzji Dyrektora NCN.
- W przypadku zgody Dyrektora NCN na zmianę, Dyrektor NCN podpisuje dokument „Zgoda Dyrektora Narodowego Centrum Nauki na zmianę podmiotu realizującego projekt” i dokument ten jest wysyłany do wszystkich zainteresowanych stron. W Systemie OSF zmieniany jest podmiot w zakładce Umowa. Przygotowana jest umowa, która z pismem przewodnim jest wysyłana do Kierownika projektu i Podmiotu przejmującego realizację.
- W przypadku braku zgody Dyrektora NCN na zmianę podmiotu, przed podpisaniem umowy wysyłane jest pismo odmowne podpisane przez Dyrektora NCN. W takim przypadku umowa może być podpisana z podmiotem wskazanym we wniosku [konkursowym].

2. W sytuacji, gdy wniosek został złożony po podpisaniu umowy, sposób postępowania kształtuje się następująco:

- Kierownik projektu wraz z Podmiotem, w którym realizowany jest projekt oraz z Podmiotem, który wyraża wolę przejęcia do realizacji projektu składają wspólnie do NCN podpisane Porozumienie dot. zmiany podmiotu realizującego projekt badawczy wraz z pismem przewodnim uzasadniającym wnioskowaną zmianę.

³⁷ Dowód, akta kontroli, Wyjaśnienia Dyrektora NCN z 21 marca 2023 r.

- Wniosek jest opiniowany przez właściwego Koordynatora Dyscyplin oraz Dział Finansowy NCN. W przypadku pozytywnej opinii Koordynatora Dyscyplin i pozytywnej opinii Działu finansowego Porozumienie jest podpisywane z upoważnienia Dyrektora NCN przez Kierownika Działu Badań Naukowych i Rozwoju Naukowców lub przez Zastępcę Dyrektora NCN i przekazywane jest stronom umowy.

- W przypadku negatywnej opinii Koordynatora Dyscyplin cała dokumentacja przekazywana jest do decyzji Dyrektora NCN/Zastępcy Dyrektora NCN. W przypadku braku zgody na zmianę podmiotu, stronom przekazywana jest pisemnie informacja podpisana przez Dyrektora NCN/Zastępcę Dyrektora NCN.

Jak wynika z powyższego, następstwem wyrażenia zgody na zmianę podmiotu realizującego projekt badawczy jest zawarcie umowy z podmiotem przejmującym albo zawarcie porozumienia do umowy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. Jednocześnie w obrocie prawnym pozostaje decyzja administracyjna o przyznaniu środków finansowych podmiotowi, który – na skutek zgody Dyrektora na zmianę podmiotu – przestał być podmiotem realizującym projekt badawczy.

Jak wyjaśnił Dyrektor NCN „rozpatrzenie wniosku złożonego na podstawie art. 27 ust 4 uoNCN stanowi kwestię, co wynika bezpośrednio z brzmienia ww. przepisu, uznaniową – co nie oznacza dowolną – Dyrektora, gdyż literalne brzmienie przepisu to bowiem: „może wyrazić” zgodę, a nie „wyraża zgodę”. Ponadto, sam ustawodawca nie zobligował Dyrektora NCN do rozstrzygnięcia ww. kwestii w drodze decyzji administracyjnej, ani postanowienia.

Nie wskazał również terminu, w którym tego typu kwestia miałaby zostać rozstrzygnięta.

Ponadto, niejasna pozostaje kwestia tego, jaki podmiot byłby właściwym do rozpoznania ewentualnego odwołania od wydanej decyzji w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na przeniesienie realizacji projektu, bowiem zgodnie z art. 33 ust. 2 uoNCN odwołanie rozpatrywane przez KORNCN odnoszą się wyłącznie do „przypadku naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnych”, tym samym więc KORNCN nie jest wyposażona w ustawową kompetencję do rozpoznania ewentualnego odwołania od decyzji dotyczącej materii pozakonkursowej. (...) Racjonalny ustawodawca, zakładając że Dyrektor NCN sprawy wynikające z art. 27 ust. 4 uoNCN ma rozstrzygać w formie decyzji administracyjnej winien primo wskazać Dyrektorowi kompetencję do wydania decyzji w tej sprawie, secundo wyposażyć Komisję Odwoławczą Rady w kompetencję do rozstrzygnięcia środków odwoławczych od tychże decyzji.

Skoro więc wyrażenie przez Dyrektora NCN zgody na zmianę jednostki realizującej projekt dokonywane na etapie realizacji umowy (tj. po jej zawarciu) nie stanowi odrębnego, zaskarżalnego przez kierownika projektu postępowania administracyjnego (co nie budzi wątpliwości) to Centrum uznało, że na tych samych zasadach rozstrzygać należy tę kwestię w przypadku zmiany jednostki, po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej środki finansowe, a przed podpisaniem umowy grantowej.

Na etapie realizacji umowy ewentualna zmiana jednostki następuje na podstawie porozumienia cywilnoprawnego o charakterze zbliżonym do cesji wierzytelności zawierany przez strony umowy grantowej, a więc co za tym idzie niedającego kierownikowi projektu ani jednostce realizującej możliwości „odwołania się” od rozstrzygnięcia Dyrektora w przedmiocie wyrażenia, bądź braku wyrażenia zgody na przeniesienie projektu do innego podmiotu.

W związku z powyższym, z uwagi na konieczność zachowania przez Centrum spójności oraz równości w traktowaniu wszystkich grantobiorców, Centrum uznało, że również w przypadku złożenia przez grantobiorcę pisma o chęci przeniesienia realizacji projektu do innej jednostki niż

pierwotnie planowana jeszcze przed zawarciem umowy grantowej niepoprawnym byłoby wszczynanie odrębnego postępowania w sprawie.

W konsekwencji wszczęcia postępowania administracyjnego koniecznym byłoby bowiem wydanie decyzji administracyjnej, co skutkowałoby bardziej względnym traktowaniem stron składających takie pismo przed podpisaniem umowy, niż podmiotów, dla których konieczność wniesienia o zmianę jednostki aktualizowała się już po zawarciu umowy grantowej, choć przedmiot sprawy i jej istota pozostają te same, zmienia się tylko moment złożenia wniosku.

Kwestia wyrażenia zgody przez Dyrektora NCN na zmianę jednostki realizującej niezależnie od czasu, w którym stosowny wniosek składa kierownik projektu na podstawie art. 27 ust 4 uoNCN nie stanowi podstawy do wszczęcia postępowania administracyjnego, a następnie do wydania decyzji pozytywnej lub negatywnej, jak również zmieniającej decyzję pierwotną, wnioski te powinny być rozpatrywane w takiej samej formie niezależnie od czasu ich złożenia przez kierownika projektu."

Stwierdzić należy, że przyjęty przez NCN sposób rozpatrywania wniosku o zmianę podmiotu realizującego projekt badawczy, z pominięciem art. 33 ust. 1 uoNCN oraz przepisów k.p.a., nie był prawidłowy.

Jak wskazano wyżej – przewidziana ustawą procedura przyznawania środków oraz finansowania realizacji projektu jest dwuetapowa: 1-szy etap ma charakter administracyjnoprawny i kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, natomiast 2-gi etap ma charakter cywilnoprawny, a w jego wyniku zostaje zawarta umowa, której stroną jest NCN oraz podmiot, w którym projekt badawczy ma być realizowany i kierownik tego projektu.

Cała procedura przyznawania środków ma charakter sformalizowany i toczy się w trybie przepisów k.p.a. (z wyłączeniem nielicznych przepisów tej ustawy). Zawarcie umowy cywilnoprawnej jest czynnością wtórną, wobec rozstrzygnięcia zawartego w decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo do finansowania projektu. Uprawnienie do otrzymania środków finansowych wynika więc z decyzji administracyjnej, a nie z umowy. Art. 27 ust. 4 uoNCN umożliwia przekształcenie podmiotowe stosunku administracyjnego ustalonego ostateczną i prawomocną decyzją administracyjną wydaną na podstawie art. 33 ust. 1 uoNCN. Przepis ten stanowi, że *Dyrektor, na wniosek kierownika projektu badawczego, może wyrazić zgodę na zmianę podmiotu realizującego projekt po pozytywnym zaopiniowaniu wniosku przez podmiot, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-7 i 9, realizujący projekt i podmiot przejmujący realizację projektu.*

Jak ustalono w toku kontroli – w NCN przyjęto, jako zasadę, że kwestię rozstrzygnięcia wniosku złożonego w trybie art. 27 ust. 4 uoNCN Dyrektor rozstrzyga w formie „zwykłego” pisma informującego strony o wyrażeniu zgody lub o jej braku. W następstwie wyrażenia zgody zostaje zawarta umowa z nowym podmiotem lub, w przypadku gdy umowa została już zawarta, dokonywana jest cesja.

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku wyrażenia przez Dyrektora zgody na zmianę podmiotu realizującego projekt, bez zmiany pierwotnej decyzji, tj. wyłącznie w formie informacji przekazanej kierownikowi projektu powstaje rozbieżność pomiędzy rozstrzygnięciem zawartym w decyzji o przyznaniu środków finansowych a treścią umowy. Stronami decyzji przyznającej środki finansowe pozostaje nadal podmiot X i kierownik projektu, natomiast stronami umowy jest nowy podmiot Y i kierownik projektu.

Zatem zmiana samej tylko cywilnoprawnej umowy w trybie przepisów kodeksu cywilnego (cesja) jest niewystarczająca, bowiem w obrocie prawnym pozostaje decyzja administracyjna

o przyznaniu środków finansowych podmiotowi, który – na skutek zgody Dyrektora wydanej w trybie art. 27 ust. 4 uoNCN – faktycznie przestał być podmiotem realizującym projekt badawczy.

Art. 27 ust. 4 uoNCN nie mówi wprawdzie wprost, w jakiej formie zgoda dyrektora ma być wyrażona. Należy jednak przyjąć, że w tym przypadku powinien być stosowany art. 33 ust. 1 uoNCN, ponieważ czynność, jaką jest „zgoda Dyrektora na zmianę podmiotu” należy do szerszej kategorii rozstrzygnięć w sprawie przyznania środków finansowych, które, w myśl tego przepisu, są podejmowane przez Dyrektora w drodze decyzji.

Zmiana podmiotu, w trybie art. 27 ust. 4 uoNCN jest „rozstrzygnięciem w sprawie przyznania środków finansowych na badania zakwalifikowane do finansowania w drodze konkursów, o których mowa w art. 20 ust. 2” bowiem w jej wyniku następuje modyfikacja sentencji ostatecznej i prawomocnej decyzji administracyjnej co do podmiotu, któremu zostają przyznane środki finansowe na realizację projektu. Z art. 27 ust. 4 uoNCN wynika, że jest to rozstrzygnięcie uznaniowe (Dyrektor może wyrazić zgodę) i jako takie wymaga dokładnego i szczegółowego uzasadnienia tzn. wyjaśnienia przesłanek, jakimi kierował się Dyrektor podejmując to rozstrzygnięcie, zwłaszcza jeżeli jest ono negatywne.

W teorii prawa administracyjnego i w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że prawa nabyte na podstawie decyzji administracyjnej są nieprzenoszalne tzn. że prawa te posiada wyłącznie ten podmiot, który jest imiennie wskazany w decyzji administracyjnej. Podmiot ten nie może sam, z własnej woli, przenieść tych praw na inny podmiot. Zatem dla przeniesienia praw i obowiązków wynikających z decyzji konieczne jest działanie organu, który wydał tę decyzję. Powyższa interpretacja prowadzi do wniosku, że celem doprowadzenia do zgodności treści decyzji o przyznaniu środków finansowych z nowym stanem faktycznym, zaistniałym wskutek wyrażenia przez Dyrektora zgody na zmianę podmiotu, zastosowanie powinien znaleźć art. 155 k.p.a. w zw. z art. 27 ust. 4 oraz w zw. z art. 33 ust. 1 uoNCN. Podkreślić należy, że art. 34 ust. 4 uoNCN (wyłączający niektóre przepisy k.p.a.), nie wyklucza możliwości stosowania art. 155 k.p.a. do postępowań w sprawie przyznania środków na badania zakwalifikowane do finansowania w drodze konkursów.

Nawet gdyby przyjąć, tak jak twierdzi NCN, że rozstrzygnięcie Dyrektora przewidziane w art. 27 ust. 4 uoNCN ma charakter samoistny, nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, a więc nie jest rozstrzygnięciem w sprawie przyznania środków finansowych, o którym mowa w art. 33 ust. 1 uoNCN, to bezpośrednią i dostateczną podstawę prawną do wydania jednak w tej sprawie decyzji stanowi art. 155 k.p.a., zgodnie z którym *decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona, przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny, lub słuszny interes strony.*

W doktrynie i orzecznictwie (np. wyrok NSA z 20 lipca 2017 r. sygn. akt II 1414/16) funkcjonuje pogląd, że na podstawie art. 155 k.p.a. może dojść do zmiany podmiotu, który był stroną postępowania administracyjnego i adresatem decyzji, jeżeli przepisy dopuszczają możliwość następstwa prawnego w zakresie stosunków administracyjnoprawnych. Na gruncie ustawy o NCN, takim przepisem jest art. 27 ust. 4, który umożliwia następstwo prawne, czyli przejęcie przez podmiot przejmujący, praw i obowiązków przysługujących na podstawie pierwotnej decyzji, innemu podmiotowi.

Do rozpatrzenia odwołania od decyzji Dyrektora wydanej na podstawie art. 155 k.p.a. właściwa jest Komisja Odwoławcza, o której mowa w art. 33 uoNCN. Od orzeczeń Komisji służy stronom postępowania skarga do sądu administracyjnego.

Wprowadzie praktyka przyjęta w NCN, polegająca na niewydawaniu decyzji administracyjnej w sytuacji, o której mowa w art. 27 ust. 4 uoNCN, jakkolwiek trafna z punktu widzenia ekonomiki postępowania, to jednak nie zapewnia dostatecznej ochrony podmiotom, których to rozstrzygnięcie dotyczy (przede wszystkim w razie niewyrażenia zgody na zmianę podmiotu realizującego projekt).

W świetle przedstawionej powyżej argumentacji stwierdzić należy, że rozstrzygnięcie w NCN w sprawie zmiany podmiotu realizującego projekt badawczy nie było prawidłowe, bowiem zmiana podmiotu, w którym realizowany jest projekt, wskazanego w decyzji administracyjnej przyznającej temu podmiotowi środki finansowe, powinna być dokonana w formie decyzji administracyjnej i to niezależnie, czy zmiana taka następuje przed zawarciem umowy, czy w trakcie jej realizacji (art. 155 k.p.a. oraz art. 27 ust. 4 i art. 33 ust. 1 uoNCN).

3.2 Zapewnienie bezstronności i rzetelności w procedurze opiniowania wniosków.

W procesie opiniowania wniosków składanych w konkursach na finansowanie projektów badawczych Centrum zapewniło mechanizmy mające na celu ujawnienie konfliktu interesów w procedurze opiniowania wniosków. Koordynatorzy Dyscyplin dokonywali oceny rzetelności i bezstronności opinii ekspertów, zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 5 uoNCN. Działalność Centrum w powyższym obszarze ocenia się pozytywnie.

W związku z koniecznością zapewnienia prawidłowej realizacji zadań ustawowych NCN wprowadził szczegółowe regulacje dotyczące zasad przeprowadzania konkursów, w tym powoływania ekspertów w poszczególnych konkursach oraz sposobu i trybu oceny wniosków.

Ogólne zasady dotyczące struktury organizacyjnej, sposobu realizacji zadań przez poszczególne komórki organizacyjne Centrum, w tym również zakresu zadań i odpowiedzialności Koordynatorów Dyscyplin zostały określone w Regulaminie organizacyjnym NCN.³⁸

Zasady wyłaniania ekspertów oraz szczegółowe kryteria i tryb wyboru Zespołów Ekspertów uregulowane zostały w uchwałach Rady NCN³⁹, natomiast tryb pracy ekspertów uregulowany został w zarządzeniach Dyrektora NCN w sprawie trybu sporządzania ocen wniosków przez Zespół Ekspertów⁴⁰.

³⁸ Dowód, akta kontroli – Regulaminy organizacyjny NCN, przyjęty i zmieniany zarządzeniami Dyrektora NCN 66/2019, 26/2020, 47/2020, 64/2020, 82/2020, 25/2021, 37/2021, 41/2021, 75/2021 i 66/2022, pyt. 3.

³⁹ Dowód, akta kontroli - uchwały Rady NCN w sprawie tworzenia i powoływania Zespołu Ekspertów – 138/2019, 23/2021, 107/2022; zasady wyłaniania ekspertów, zasady oceny wniosków w konkursach na projekty badawcze zostały uregulowane w Regulaminie Przyznawania środków na realizację zadań finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki w zakresie projektów badawczych (pyt. 9-12, 21), uchwałą 33/2020 z 28 marca 2020 r. Rada NCN przyjęła warunki przeprowadzenia oraz regulamin przyznawania środków na konkurs Szybka ścieżka dostępu do funduszy na badania nad COVID-19 (pyt. 4).

⁴⁰ Dowód, akta kontroli – m.in. w konkursie Szybka ścieżka dostępu do funduszy na badania nad COVID-19 (Zarządzenie 23/2020), tryb sporządzania ocen Wniosków przez Zespoły Ekspertów w konkursach: OPUS, SONATA, PRELUDIUM, PRELUDIUM BIS, SONATINA, SONATA BIS, MAESTRO, ETIUDA (Zarządzenie 36/2020), Zarządzenie nr 72/2020 w sprawie zmian w trybie oceny

Mechanizmy mające na celu uniknięcie konfliktu interesów w procedurze opiniowania wniosków konkursowych oraz sposób postępowania w przypadku ujawnienia konfliktu interesów zostały uregulowane w zarządzeniach Dyrektora NCN: w sprawie wprowadzenia zasad etycznych Ekspertów NCN⁴¹ oraz w sprawie Zasad etycznych Dyrektora, Zastępcy Dyrektora, Koordynatorów dyscyplin oraz pracowników.⁴²

W zarządzeniu w sprawie wprowadzenia zasad etycznych Ekspertów NCN określone zostały m.in. definicja konfliktu interesów, zasady unikania ww. konfliktu oraz postępowania w przypadku wystąpienia sytuacji, w której *wcześniejsze relacje lub doświadczenia mogą świadomie, lub nieświadomie uprzedzać osąd i utrudniać sporządzenie obiektywnej oceny*, w tym całkowitego lub częściowego wyłączenia Eksperta z postępowania w sprawie sporządzania Oceny. Zarządzenie reguluje również zasady Sporządzenia oceny, a także określa, że w przypadku wykrycia nierzetelności przez Koordynatora dyscyplin *opinia indywidualna eksperta lub recenzenta jest wycofana z procesu oceny merytorycznej, co ma odzwierciedlenie w protokole z posiedzenia Zespołu Ekspertów [...].*"

Adresaci ww. zarządzeń zostali zobowiązani do złożenia oświadczeń o zapoznaniu się z zasadami etycznymi, zgodnie ze wzorami określonymi w Załącznikach do ww. zarządzeń.

Zgodnie z ww. regulacjami – za ocenę rzetelności i bezstronności Oceny przygotowanej przez Ekspertów odpowiedzialny jest koordynator dyscyplin, który w przypadku stwierdzenia sformułowań obraźliwych lub nierzetelnych przesyła Ekspertowi Oceny do poprawy. Wprowadzone regulacje wewnętrzne są zgodne z art. 24 ust. 1 pkt 5 uoNCN, w myśl którego oceny rzetelności i bezstronności opinii przygotowanych przez ekspertów w procedurze opiniowania wniosków, dokonują koordynatorzy dyscyplin.

Jak wyjaśnił Dyrektor NCN⁴³ „Ocena rzetelności przez Koordynatora dyscyplin obejmuje jedynie weryfikację czy przesłana opinia zawiera wszystkie elementy wymagane regulaminem konkursu. Zwraca on również uwagę na słownictwo użyte w dokumencie, czy w jakimkolwiek zakresie nie zawiera ono treści obraźliwych dla kierownika projektu lub innych wykonawców. Koordynator nie ma uprawnień, aby odnosić się do merytorycznej części opinii, gdyż nie posiada on wiedzy specjalistycznej do polemiki w tym zakresie z ekspertami, których decyzja jest niezależna i ostateczna.”

Jak ustalono w toku kontroli ocena rzetelności i bezstronności opinii ekspertów oraz stosowanie procedur mających na celu ujawnianie konfliktu interesów dokonywana jest na różnych etapach procesu opiniowania wniosku. Procedura opiniowania wniosków w systemie OSF oraz mechanizmy ujawniania konfliktu interesów, a także kompetencje koordynatorów dyscyplin zostały szczegółowo opisane przez NCN:⁴⁴

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora jednostki „Koordynator dyscyplin podpisując umowę o pracę w NCN zobowiązuje się, że zapoznał się i będzie przestrzegał >Zasady etyczne Dyrektora, Zastępcy Dyrektora, Koordynatorów Dyscyplin oraz pracowników Narodowego Centrum Nauki<

wniosków z LAP, Zarządzenie 15/2020 w sprawie szczegółowego sposobu oceny wniosków przez Zespoły Ekspertów.

⁴¹ Dowód, akta kontroli, pkt 7 – Zarządzenia Dyrektora NCN w sprawie wprowadzenia zasad etycznych Ekspertów NCN - Nr 81 z 2019 r., Nr 104 z 2020 r.

⁴² Zarządzenie Dyrektora NCN nr 55/2017 w sprawie zmian Zasad etycznych Dyrektora, Zastępcy Dyrektora, Koordynatorów dyscyplin oraz pracowników NCN z 5 września 2017 r.

⁴³ Dowód, akta kontroli, Wyjaśnienia Dyrektora NCN z 21 grudnia 2022 r.

⁴⁴ Dowód, akta kontroli, wyjaśnienia Dyrektora NCN z 14 lutego 2023 r.

oraz składa oświadczenie w sprawie wprowadzenia ograniczeń korzystania z dostępu do systemu Obsługa Strumieni Finansowania dla pracowników Narodowego Centrum Nauki i osób niebędących pracownikami Narodowego Centrum Nauki wykonujących zadania na rzecz Narodowego Centrum Nauki ⁴⁵. Proces oceny wniosków w NCN rozpoczyna się z dniem zakończenia naboru wniosków i trwa do 6 miesięcy. Po zamknięciu naboru wniosków koordynator dyscyplin zapoznaje się z wnioskami złożonymi w danym konkursie i panelu, który jest mu wskazany do koordynowania. W przypadku znalezienia pojedynczych wniosków z konfliktem interesów etap oceny formalnej, jak i merytorycznej realizowany jest przez innego koordynatora. W przypadku dużej liczby wniosków, gdzie wykryto konflikt interesów w danym konkursie i panelu następuje zamiana obowiązków z innym koordynatorem, który nie ma konfliktów interesów ze złożonymi wnioskami.

Początkowym etapem jest ocena formalna złożonych wniosków, którą dokonuje koordynator dyscyplin. W przypadku wykrytego konfliktu interesów inny koordynator wykonuje ocenę formalną danego wniosku (widoczne w systemie OSF w zakładce 'Ocena formalna'). Wnioski pozytywnie ocenione pod względem formalnym kierowane są do oceny merytorycznej.

W I etapie oceny merytorycznej wnioski oceniane są przez zespół ekspertów. Proces kompletowania składu zespołu ekspertów wiąże się z weryfikacją konfliktów interesów potencjalnych ekspertów z wnioskami przez koordynatora dyscyplin. Ekspertem nie może być osoba, która:

- a. złożyła wniosek w danej edycji konkursów,
- b. jest zaplanowana we wniosku jako wykonawca lub opiekun naukowy;
- c. pracuje w tej samej jednostce, co większość złożonych wniosków w danym panelu;
- d. jest zaplanowana jako współpraca międzynarodowa we wniosku.

Eksperci w I etapie wykonują opinie indywidualne przed pierwszym posiedzeniem. Ekspert, przyjmując wniosek do oceny w systemie OSF oświadcza, że zapoznał się z zasadami etycznymi ekspertów. ⁴⁶

Dopiero po zatwierdzeniu powyższych warunków [ekspert] dostaje dostęp do pełnego wniosku i formularza oceny. Po przygotowaniu opinii indywidualnej, a przed wysłaniem opinii do NCN [ekspert] każdorazowo poproszony jest przez system OSF o potwierdzenie bezstronności i braku konfliktu interesów. ⁴⁷

W sytuacji, jeżeli ekspert w trakcie oceny na podstawie treści wniosku podejrzewa lub wykrywa konflikt interesów, informację taką przekazuje koordynatorowi. Koordynator po potwierdzeniu zaistnienia konfliktu interesu przekierowuje taki wniosek do innego eksperta. Opinie indywidualne ekspertów weryfikowane są pod kątem rzetelności i bezstronności oceny przez koordynatorów dyscyplin. W przypadku wykrycia nierzetelnej recenzji wniosek ten jest przekierowywany do oceny do innego eksperta, a nierzetelna opinia jest wycofana.

Podczas pierwszego posiedzenia ekspertów, ekspert lub koordynator dyscyplin z konfliktem interesów opuszcza (wychodzi z sali) posiedzenie na czas omawiania danego wniosku. Koordynatora dyscyplin zastępuje inny koordynator na czas omawiania wniosku. Decyzje dotyczące danego wniosku podejmowane są przez resztę zespołu ekspertów.

W II etapie oceny merytorycznej wnioski podlegają ocenie specjalistycznej przez ekspertów zewnętrznych (dalej „recenzentów”). Recenzenci są wskazywani przez ekspertów, którzy oceniali wniosek w I etapie oceny. Ekspert, proponując recenzenta, wyklucza te propozycje recenzentów,

⁴⁵ Dowód, akta kontroli, oświadczenia koordynatorów dyscyplin.

⁴⁶ Dowód, akta kontroli, zrzut ekranu z systemu OSF.

⁴⁷ Dowód, akta kontroli, zrzut ekranu z systemu OSF.

gdzie jest świadomy konfliktu interesów (na podstawie treści wniosku oraz własnej wiedzy, np. współautorstwo publikacji). Następnie taka propozycja weryfikowana jest ponownie przez koordynatora dyscyplin. Recenzent, przyjmując wniosek do oceny w systemie OSF oświadcza, że zapoznał się z zasadami etycznymi ekspertów. Dopiero po zatwierdzeniu tych warunków umowy dostaje dostęp do wniosku i formularza oceny. Po przygotowaniu opinii indywidualnej, a przed wysłaniem opinii do NCN ponownie poproszony jest przez system OSF o potwierdzenie bezstronności i braku konfliktu interesów. [System OSF posiada analogiczne rozwiązania techniczne dla konta recenzenta].⁴⁸

Opinie indywidualne recenzentów weryfikowane są pod kątem rzetelności i bezstronności oceny przez koordynatorów dyscyplin. W przypadku wykrycia nierzetelnej recenzji wniosek ten jest przekierowywany do oceny do innego recenzenta, a nierzetelna opinia jest wycofana. Podczas drugiego posiedzenia ekspertów, wnioski podlegają dyskusji merytorycznej przez ekspertów na podstawie zebranych opinii recenzentów [...].⁴⁹

Ponadto jak wyjaśnił Dyrektor NCN również: „członek Komisji Odwoławczej nie bierze udziału w postępowaniu odwoławczym w przypadku, gdy pozostaje z wnioskodawcą w relacji mogącej stwarzać konflikt interesów. W praktyce oznacza to, że członek Rady wyłącza się w trakcie postępowania odwoławczego z działań mogących powodować konflikt interesów, w szczególności gdy: jest współpracownikiem kierownika projektu lub pracownikiem podmiotu będącego wnioskodawcą, był w jakimkolwiek stopniu zaangażowany w przygotowanie wniosku, może bezpośrednio skorzystać na pozytywnym rozpatrzeniu odwołania, pozostaje w bliskich relacjach z kierownikiem projektu lub osobami reprezentującymi podmiot, któremu mają zostać przyznane środki finansowe, jest lub był w ostatnich trzech latach zatrudniony w podmiocie, w którym zatrudniony jest kierownik projektu lub zachodzi inna ważna przyczyna mogąca ograniczać jego rzetelność i bezstronność.”

Wyjaśnienia Dyrektora NCN znajdują potwierdzenie w zgromadzonym materiale dowodowym.

W toku kontroli dokonano analizy danych statystycznych, dotyczących liczby przypadków wyłączenia ekspertów/koordynatorów dyscyplin w czterech wybranych konkursach:

- OPUS 19 – na 2 424 wnioski, które wpłynęły w konkursie, wyłączenie eksperta miało miejsce w 541 przypadkach, a wyłączenie koordynatora dyscyplin – w 4 przypadkach,
- OPUS 20 – na 2 122 wnioski, które wpłynęły w konkursie, wyłączenie eksperta miało miejsce w 200 przypadkach,
- SONATA BIS 11 – na 382 wnioski, które wpłynęły w konkursie, wyłączenie eksperta miało miejsce w 22 przypadkach,
- Szybka ścieżka dostępu do funduszy na badania nad COVID-19 – na 262 wnioski, które wpłynęły w konkursie, wyłączenie eksperta miało miejsce w 124 przypadkach.

Jak wynika z przywołanych danych, wyłączenie ekspertów w czterech ww. konkursach nastąpiło w 887 przypadkach, a wyłączenie koordynatora dyscyplin – w 4 przypadkach.

Kontrolą objęto 10 spraw⁵⁰, w których łącznie wydanych zostało 16 opinii ekspertów na I etapie opinii merytorycznej wniosków oraz 8 ocen dokonanych przez ekspertów zewnętrznych, na II etapie opinii merytorycznej.

⁴⁸ Dowód akta kontroli, zrzuty ekranu.

⁴⁹ Dowód, akta kontroli, odpowiedź na pyt. pkt 30 lit. a i b.”

⁵⁰ Dowód, akta kontroli, Protokół oględzin z 3 lutego 2023 r.; kontrolą objęto 4 wnioski w konkursie OPUS 19 (

), 1 wniosek OPUS 20+ LAP (

), 1 wniosek SONATA 17 (

W oparciu o dokumenty źródłowe zgromadzone przez NCN w systemach informatycznych⁵¹ zweryfikowano przestrzeganie procedur oceniania wniosków przez ekspertów oraz ustalono, w jaki sposób koordynatorzy dyscyplin wywiązywali się z obowiązku kontroli rzetelności i bezstronności opinii ekspertów, w tym ustalono w jaki sposób, na poszczególnych etapach rozpatrywania wniosku konkursowego, przebiegał proces związany z zapewnieniem bezstronności koordynatorów dyscyplin, ekspertów i recenzentów; kto, na jakim etapie zgłaszał lub wykrywał konflikt interesów; w jaki sposób następowało wyłączenie eksperta lub koordynatora dyscyplin, a także ustalono zasady weryfikowania i dokumentowania rzetelności opinii ekspertów.

We wszystkich przypadkach złożone zostały w systemie OSF oświadczenia dotyczące zapoznania się z zasadami etycznymi Ekspertów oraz zapobiegania konfliktowi interesów. Oświadczenia ekspertów składane były w języku polskim lub angielskim⁵², zgodnie z obowiązującymi przepisami. We wszystkich przypadkach NCN udokumentował złożenie oświadczeń przez koordynatorów dyscyplin.⁵³

W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przez NCN procedur związanych z zapobieganiem konfliktowi interesów, zapewnieniem bezstronności oraz rzetelności opinii, w procesie opiniowania wniosków składanych w konkursach na projekty badawcze.

Jednocześnie należy zauważyć, że zasady związane z zapobieganiem konfliktowi interesów oraz badaniem bezstronności i rzetelności opinii ekspertów podlegały weryfikacji na różnych etapach procedury opiniowania wniosków. Przyjęty i stosowany przez NCN mechanizm minimalizował ryzyko wystąpienia konfliktu interesów i znajdował swoje odzwierciedlenie w funkcjonalnościach systemu OSF, który służy do obsługi elektronicznej wniosków konkursowych. Informacje o wyłączeniu eksperta były odnotowywane w systemie OSF.

3.3. Przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków:

Kwestie związane z organizacją i przyjmowaniem skarg i wniosków zostały uregulowane w NCN w Regulaminie organizacyjnym oraz w Zarządzeniu nr 12/2013 w sprawie wprowadzenia instrukcji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Centrum wyznaczyło godziny przyjmowania skarg i wniosków, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 253 § 1-3 k.p.a.. Informacje dotyczące organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków zostały upublicznione w siedzibie Centrum oraz na stronie internetowej. Pisma wpływające do Centrum były przyjmowane zgodnie z obowiązującymi przepisami, kwalifikowane, zgodnie z art. 222 k.p.a. oraz rozpatrywane zgodnie z właściwością (art. 229 k.p.a.). Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2 przypadkach skargi nie zostały załatwione w terminie jednego miesiąca, co stanowiło naruszenie art. 237 § 1 k.p.a., a jednocześnie nie zawiadomiono skarżącego o niezafatwieniu sprawy w terminie, o przyczynach zwłoki oraz wyznaczeniu nowego terminu, co stanowiło naruszenie art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a.

), 2 wnioski – SONATA BIS (MAESTRO 13 (

), 2 wnioski

⁵¹ System Obsługa Strumieni Finansowania oraz EZD.

⁵² Oświadczenia ekspertów zewnętrznych.

⁵³ Dowód, akta kontroli, pyt. 32, dokumenty przekazane do kontroli w siedzibie jednostki.

2. W 9 na 10 przypadków zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg nie zawierały pouczenia o treści art. 239 § 1 K.p.a., co stanowiło naruszenie art. 238 § 1 K.p.a. oraz przepisu Części IV pkt. 21 lit. c Zarządzenia nr 12/2013.
3. W przepisie Części IV pkt 11 lit. b Zarządzenia Nr 12/2013 termin na rozpatrzenie skargi/wniosku został określony w sposób niezgodny z art. 237 § 1 k.p.a..
Działalność Centrum w kontrolowanym obszarze ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.
Odpowiedzialność za nieprawidłowości ponosi Dyrektor NCN.

Kwestie związane z przyjmowaniem i rozpatrywaniem skarg i wniosków w Centrum regulują przepisy prawa powszechnego, tj. art. 221-260 K.p.a. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁵⁴, a także Regulamin Organizacyjny NCN⁵⁵ oraz wydane na jego podstawie Zarządzenie Nr 12/2013 w sprawie wprowadzenia instrukcji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

W Zarządzeniu Nr 12/2013 w sposób szczegółowy uregulowane zostało przyjmowanie oraz rozpatrywanie skarg i wniosków. W części IV pkt 11 ww. Zarządzenia określono, że *Skargę/wniosek rozpatruje się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż:*

- a) *w przeciągu miesiąca,*
- b) *dwóch miesięcy, gdy jest szczególnie skomplikowana,*
- c) *14 dni, gdy skargę/wniosek wnosi poseł na Sejm, senator lub radny.*

Ustalono, że przepis Części IV pkt 11 lit. b Zarządzenia Nr 12/2013 jest niezgodny z art. 237 § 1 k.p.a., w myśl którego *Organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.*

Jak wyjaśnił Dyrektor NCN⁵⁶ „*ww. przepis został umieszczony w niniejszej Instrukcji niewłaściwie [...], doszło do pomyłki poprzez uwzględnienie terminu z art. 35 § 3 k.p.a.*”.

Pozostałe regulacje przyjęte Zarządzeniem nr 12/2013 były zgodne z przepisami prawa.

Stwierdzono, że Centrum prawidłowo wywiązało się z obowiązku organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, czyniąc zadość obowiązkowi wynikającemu z przepisów k.p.a. oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

W toku kontroli ustalono, że informacje dotyczące organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków zostały upublicznione w siedzibie Centrum⁵⁷ oraz na stronie internetowej⁵⁸. Pisma były rejestrowane w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków⁵⁹, prowadzonym według wzoru określonego w Zarządzeniu nr 12/2013.

W okresie objętym kontrolą w rejestrze odnotowano 38 pism, przy czym:

- w 2020 r. wpłynęło 17 pism, zakwalifikowanych jako – 15 skarg i 2 wnioski,
- w 2021 r. wpłynęło 13 pism, zakwalifikowanych jako skargi,
- w 2022 r. wpłynęło 8 pism, zakwalifikowanych jako 7 skarg i 1 wniosek.

⁵⁴ Dz.U. 2002 nr 5, poz. 46.

⁵⁵ Dowód, akta kontroli, rozpatrywanie skarg i wniosków zostało uregulowane w § 4 Regulaminu organizacyjnego – NCN - pył. 3.

⁵⁶ Dowód: akta kontroli, wyjaśnienia Rektora Uczelni na pytanie kontrolujących, Ad. 62.

⁵⁷ Dowód, akta kontroli, protokół z oględzin, zdjęcie tablicy z ogłoszeniami.

⁵⁸ Informacja o dyżurnach w sprawie przyjmowania skarg i wniosków została zamieszczona również na stronie podmiotowej BIP, pod adresem: <https://ncn.gov.pl/bip/index.php?id=685&id2=653>

⁵⁹ Dowód, akta kontroli, Rejestr skarg i wniosków -pył. 15.

Kontrolą objęto 10 skarg.⁶⁰ Stwierdzono, że pisma były przyjmowane prawidłowo oraz że były kwalifikowane zgodnie z art. 222 k.p.a., a skargi były rozpatrywane zgodnie z właściwością określoną w art. 229 k.p.a..

W 2 przypadkach stwierdzono, że skargi zostały rozpatrzone po terminie określonym w 237 § 1 k.p.a., a skarżący nie zostali zawiadomieni o niezafatwieniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki oraz wyznaczeniu nowego terminu, co stanowiło naruszenie art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a.. Przekroczenie terminu wyniosło odpowiednio 12 dni⁶¹ oraz 4 dni⁶².

Jak wyjaśnił Dyrektor Centrum – wynikało to z „przewlekłego procedowania tych spraw przez pracownika”. Jednocześnie ustalono, że pozostałe skargi zostały rozstrzygnięte w terminie.

W 9 na 10 poddanych kontroli spraw stwierdzono, że zawiadomienia o odmownym zafatwieniu skarg nie zawierały pouczenia o treści art. 239 § 1 k.p.a., co stanowiło naruszenie art. 238 § 1 k.p.a. oraz części IV pkt. 21 lit. c Zarządzenia nr 12/2013.

Dyrektor Centrum⁶³ poinformował, że w kolejnych procedowanych przez Centrum skargach pouczenie to będzie zamieszczane, zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a..

IV. ZALECENIA

Biorąc pod uwagę ustalenia, uwagi oraz oceny zawarte w niniejszym wystąpieniu, działając na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej zalecam:

- przestrzeganie przepisów prawa powszechnie obowiązującego w przypadku zmiany podmiotu realizującego projekt badawczy, w szczególności art. 155 k.p.a. w zw. z art. 27 uoNCN i art. 33 ust. 1 uoNCN,
- wypełnianie w procesie rozpatrywania skarg i wniosków obowiązków wynikających z art. 237 § 1 k.p.a., art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a. oraz art. 239 § 1 k.p.a.,
- zmianę przepisów wewnętrznych w zakresie terminów rozpatrywania skarg i wniosków, w celu zapewnienia ich zgodności z art. 237 § 1 k.p.a.

Zgodnie z art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o poinformowanie Ministra o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego dokumentu.

Zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od Wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Dariusz Wieczorek
Minister Nauki
/ - podpisano cyfrowo/

⁶⁰ Kontrolą objęto 4 skargi z 2020 r., 4 skargi z 2021 r. oraz 2 skargi z 2022 r., dowód akta kontroli – pyt. 24, dokumentacja dotycząca przyjmowania i rozpatrywania skarg wytypowanych do kontroli została poddana oględzinom w siedzibie jednostki kontrolowanej (protokół z oględzin oraz notatka z oględzin).

⁶¹ Dowód, akta kontroli, skarga – pyt. 37.

⁶² Dowód, akta kontroli, skarga – pyt. 37.

⁶³ Dowód akta kontroli, wyjaśnienia Dyrektora NCN z 14 lutego 2023