



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA I-021-466/16

Do druku nr 995

Warszawa, dnia 21 listopada 2016 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. 2 ... 11. 2016

Data wpływu

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 listopada 2016 r., GMS-WP-173-293/16 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o instytutach badawczych.*

Z wyrazami szacunku



Uwagi Sądu Najwyższego

do poselskiego projektu o zmianie ustawy o instytutach badawczych

1. Niniejsza opinia dotyczy poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o instytutach badawczych, przesłanego do zaopiniowania wraz z pismem Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 7 listopada 2016 r., znak: GMS-WP-173-293/16.

2. Opiniowany projekt zakłada w pierwszej kolejności zniesienie konkursów na stanowisko dyrektora instytutu badawczego. Według zamierzeń projektodawców, dyrektora instytutu powoływać i odwoływać ma minister nadzorujący dany instytut. Proponuje się przy tym zniesienie wymogu opiniowania kandydata na dyrektora przez radę naukową instytucji i wykreślenie z ustawy katalogu przesłanek uprawniających ministra nadzorującego instytut do odwołania dyrektora.

Projektowane rozwiązania wzorowane są na regulacjach obowiązujących w latach 1951 – 1985, które były zawarte w ustawach: z dnia 8 stycznia 1951 r. o tworzeniu instytutów naukowo-badawczych dla potrzeb gospodarki narodowej (Dz.U. z 1951 r., nr 5, poz. 38) oraz z dnia 17 lutego 1961 r. o instytutach naukowo-badawczych (Dz.U. z 1961 r., nr 12, poz. 60). Należy podkreślić, że począwszy od 1985 r. udział ministra nadzorującego dany instytut w powoływaniu jego dyrektora poddawany był kolejnym ograniczeniom. Ustawa z dnia 25 lipca 1995 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. z 1985 r., nr 36, poz. 170), wprowadziła wymóg zasięgnięcia opinii rady naukowej rady załogi, zaś ustawa z dnia 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. z 1991 r., nr 19, poz. 81) wymóg przeprowadzenia konkursu. Z tego punktu widzenia opiniowane rozwiązania cechuje wyraźny regres w stosunku do uregulowań obecnie obowiązujących. Nie wydaje się przy tym, ażeby – jak wskazują projektodawcy – proponowane zmiany gwarantowały najwyższą jakość kadry zarządzającej” (s. 5 projektu). Wydaje się wręcz, że jest dokładnie odwrotnie. Jakość tę gwarantuje bowiem właściwie przeprowadzony konkurs, mający na celu wyłonienie najlepszych kandydatów na stanowisko dyrektora.

Niezależnie od powyższego należy wyrazić wątpliwość co do zgodności projektowanych regulacji z art. 60 Konstytucji RP, który gwarantuje prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W literaturze wskazuje się, że pojęcie „służby publicznej”, o którym mowa w tym przepisie należy definiować w sposób abstrahujący od

treści ustaw pojęcie to precyzujących oraz z uwzględnieniem zasad, norm i wartości konstytucyjnych. Chodzi tu o "trwałe wykonywanie wszelkich zajęć związanych bezpośrednio lub tylko pośrednio z realizacją zadań władzy publicznej, wypełnianiem funkcji publicznych lub zaspokajaniem potrzeb publicznych lub działanie w interesie publicznym (...) bądź dla osiągnięcia celu publicznego" (W. Sokolewicz, *Artykuł 60* [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 4*, Warszawa 2005, s. 14–15, uw. 18). W tym kontekście uzasadniony wydaje się wniosek, że zakres przedmiotowy pojęcia „służby publicznej” obejmuje także działalność instytutów badawczych, w tym zwłaszcza tych posiadających status państwowego instytutu badawczego. Do działalności instytutów badawczych należy bowiem prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, dalej jako „zmieniana ustawa”). Instytut może przy tym prowadzić działalność normalizacyjną, certyfikacyjną i aprobową (art. 2 ust. 2 pkt 4 zmienianej ustawy). Z kolei instytuty państwowe realizują zadania szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa, których wykonanie jest niezbędne dla zapewnienia obronności i bezpieczeństwa publicznego, działania wymiaru sprawiedliwości, ochrony dziedzictwa narodowego, rozwoju edukacji i kultury, kultury fizycznej i sportu oraz poprawy jakości życia obywateli (art. 22 pkt 2 zmienianej ustawy).

W tym kontekście należy przypomnieć, że z powołanego przepisu Konstytucji RP wynika, iż zasady dostępu do służby publicznej muszą mieć charakter obiektywny, tak by umożliwiały ubieganie się o przyjęcie do tej służby różnym kandydatom zgodnie z zasadami równości szans. Projektowane rozwiązanie takiego standardu nie zapewnia. Oczywiście ustawodawca ma swobodę w określeniu zasad i procedury naboru na konkretne stanowisko w służbie publicznej. Niemniej jednak, jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, "regułą powinien być dostęp do stanowisk w służbie publicznej w drodze konkursu przeprowadzanego na podstawie jasnych określonych w ustawie kryteriów. Takie rozwiązanie odpowiada nie tylko wymogom sprawiedliwości, wykluczając arbitralność rozstrzygnięć, ale ponadto służy realizacji dobra wspólnego, umożliwiając nabór najlepszych kandydatów na poszczególne stanowiska w służbie publicznej. Ustawodawca powinien dążyć do coraz szerszego wprowadzania procedury konkursowej przy obsadzaniu stanowisk w służbie publicznej" (zob. wyrok z dnia 29 listopada 2007 r., SK 43/06, OTK-A 2007, Nr 10, poz. 130). Również kryteria zwolnienia ze służby publicznej oraz stosowna procedura również wymagają określenia ustawowego (zob. wyroki z dnia: 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 16; z dnia 21 grudnia 2004 r., SK 19/03, OTK-A 2004, nr 11, poz. 118).

Powyższe zastrzeżenia odnoszą się także do zawartej w projekcie propozycji przyznania ministrowi nadzorującemu instytut prawa do powoływania i odwoływania zastępców ministra. Projektodawcy powołują się przy tym na rzekomo występującą prawidłowość, zgodnie z którą w razie odwołania dyrektora przyczyną jego odwołania są aktualne również w odniesieniu do jego zastępcy (s. 5 projektu). Z uzasadnienia projektowanej ustawy nie wynika jednak, aby projektodawcy przeprowadzili w tym zakresie

jakiegokolwiek badania empiryczne, czy analizy danych statystycznych. Należy dodatkowo zwrócić uwagę na niespójność rozwiązań zawartych w projektowanej ustawie. Z jednej bowiem strony projektodawcy przyznają radzie naukowej prawo do opiniowania kandydatów na stanowisko zastępcy dyrektora do spraw naukowych (projektowany art. 29 ust. 2 pkt 4), z drugiej zaś nie uzależniają przysługującego ministrowi prawa do powołania takiego kandydata od zasięgnięcia takiej opinii (projektowany art. 27 ust. 1). Niezrozumiałe jest zresztą to, że w odniesieniu do zastępcy dyrektora rada naukowa instytutu ma posiadać kompetencje opiniodawcze, a w odniesieniu do dyrektora, a więc stanowiska hierarchicznie wyższego nie.

4. Na pozytywną ocenę nie zasługuje także propozycja rozszerzenia zakresu przedmiotowego przepisu art. 7 ust. 3a na instytuty nieposiadające statusu państwowego instytutu badawczego. Powołany przepis daje możliwość odwołania dotychczasowego dyrektora w przypadku reorganizacji instytutu polegającej na zmianie przedmiotu lub zakresu jego działania. O ile w przypadku instytutów państwowych takie rozwiązanie może wydawać się uzasadnione, o tyle w przypadku pozostałych instytutów zasadność wprowadzenia projektowanego rozwiązania wydaje się wątpliwa. Tym bardziej, że projektodawca w żaden sposób takiej propozycji nie uzasadnia, ograniczając się w uzasadnieniu jedynie do zreferowania treści przepisu (zob. s. 6 projektu).

5. Negatywnie należy także ocenić propozycje zakładające zwiększenie proporcji członków rady naukowej niebędących pracownikami instytutu, powoływanych przez ministra nadzorującego, przy jednoczesnym obniżeniu proporcji członków rady będących pracownikami naukowymi i badawczo-technicznymi instytutu. (projektowany art. 30 ust. 2). Takie rozwiązanie osłabia niezależność instytutów badawczych, stanowiącą konieczny warunek dla rzetelnego prowadzenia badań naukowych. Należy zaś pamiętać, że wolność badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników zagwarantowana jest w art. 73 Konstytucji RP, z którego wywodzi się nakaz powstrzymania się przez państwo od działań, w tym także normatywnych, mogących utrudniać lub ograniczać wolność prowadzenia badań naukowych (M. Królikowski, K. Szczucki [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1684-1685).

Podkreślenia wymaga także, że tak omawiana propozycja nie została poparta przekonującym uzasadnieniem. Projektodawcy powołują się jedynie na potrzebę wzmocnienia nadzoru ministra. W uzasadnieniu projektu brak jest jednak wyjaśnienia na temat konieczności wzmocnienia nadzoru ministra w omawianym zakresie, co zastanawia tym bardziej, że takie samo uzasadnienie podaje się przy zmianach dotyczących powoływania i odwołania dyrektora.

6. Z podobnych względów należy krytycznie odnieść się propozycji, zgodnie z którą przewodniczący rady naukowej instytutu badawczego miałby być jedynie wybierany spośród członków rady powołanych przez ministra nadzorującego (projektowany art. 31 ust. 1). Obecnie takie rozwiązanie przewidziane jest jedynie w odniesieniu do instytutów państwowych i może być podyktowane szczególnym rodzajem zadań wykonywanych przez tego typu instytuty badawcze. Nie wydaje się natomiast, aby tego typu rozwiązanie było uzasadnione w przypadku wszystkich instytutów badawczych, tym bardziej, że godzi ono w

niezależność naukową instytutu. Projektodawcy nie przedstawiają zresztą żadnego uzasadnienia w tym zakresie, ograniczając się do zreferowania propozycji zmian (zob. s. 6 uzasadnienia projektu).

Dyrektor

Warszawa, dn. 22 listopada 2016 r.

GP-1596/2016

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu **23. 11. 2016**

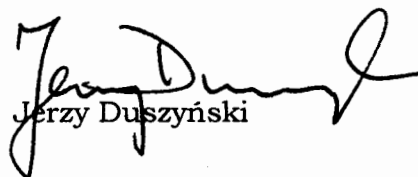
Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

odpowiadając na pismo z dnia 7 listopada 2016 r. dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o instytutach badawczych, przedstawiam stanowisko Polskiej Akademii Nauk.

Niezbędnym warunkiem do prowadzenia działalności naukowej jest autonomia jednostek naukowych gwarantująca obiektywizm i niezależność prac badawczych. W związku z powyższym przy podejmowaniu prac legislacyjnych nad uregulowaniami dotyczącymi nauki uzasadnione wydaje się szukanie kompromisu między wyważoną kontrolą nad działalnością jednostek naukowych a zachowaniem autonomii prowadzonej przez nie działalności badawczej.

Z wyrazami szacunku


Jerzy Duszyński