



Czy Minister Edukacji i Nauki może zagłodzić Polską Akademię Nauk w zemście za nieprawomyślne badania naukowe?

Dawid Sześciło

W reakcji na wypowiedzi prof. Barbary Engelking dotyczące rzeczywistej skali zaangażowania Polaków w pomoc ludności żydowskiej w czasie II wojny światowej Minister Edukacji i Nauki Przemysław Czarnek zapowiedział finansowe konsekwencje wobec Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, gdzie prof. Engelking szefuje Centrum Badań nad Zagładą Żydów. Minister zadeklarował na antenie TVP Info: „Ja, oczywiście, nie zamierzam wpływać w żaden sposób na politykę kadrową Instytutu Socjologii PAN – nie jest to moja rola. Natomiast na pewno będę rewidował swoje decyzje finansowe, bo ja nie będę finansował na większą skalę instytutu, który utrzymuje tego rodzaju ludzi, którzy po prostu obrażają Polaków”¹. Trudno tę wypowiedź odczytywać inaczej niż jako jasną zapowiedź ukarania IFiS za wypowiedzi prof. Engelking.

Już preambuła uchwalonego w 2018 roku nowego Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce² podkreśla, że obowiązkiem władz publicznych jest m.in. „tworzenie optymalnych warunków dla wolności badań naukowych”. W jednym z otwierających ustawę przepisów deklaruje się: „Podstawą systemu szkolnictwa wyższego i nauki jest wolność nauczania, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz autonomia uczelni”³. Problem w tym, że konkretne rozwiązania organizacyjne

1 Cyt. za: OKO.PRESS: <https://oko.press/czarnek-pan-engelking>.

2 Ustawa z 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. 2018, poz. 1668 z późn. zm. (dalej jako: ustawa).

3 Art. 3 ust. 1 ustawy.

i finansowe zawarte w dalszych przepisach ustawy niekoniecznie sprzyjają realizacji tych wartości. Przede wszystkim nie chronią jednostek naukowych przed potencjalnymi szykanami politycznymi.

Zapisany w ustawie mechanizm finansowania instytutów PAN jest przykładem rozwiązań, które umożliwiają arbitralne kształtowanie finansowej sytuacji tych jednostek decyzjami ministra. Ustawa przewiduje, że minister przyznaje instytutom PAN środki finansowe na cały szereg podstawowych zadań, w szczególności:

- utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, w tym prowadzenie działalności naukowej, realizację inwestycji w obszarze działalności badawczej, kształcenie w szkole doktorskiej, komercjalizację wyników działalności naukowej oraz know-how związanego z tymi wynikami;
- inwestycje związane z działalnością naukową;
- utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowisk unikatowych w skali kraju oraz specjalnej infrastruktury informatycznej – mających istotne znaczenie dla realizacji polityki naukowej państwa;
- programy i przedsięwzięcia ustanawiane przez ministra (art. 365–366 ustawy).

Zasadniczą część środków, zwłaszcza te przeznaczone na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, minister przyznaje w formie subwencji. Do wyliczenia jej wysokości stosuje się algorytmy ustalone w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 402 ustawy⁴. Algorytmy biorą pod uwagę zwłaszcza takie czynniki, jak stan kadrowy jednostek oraz ich kategorię przyznaną w wyniku procedury parametryzacji działalności naukowej i badawczej. Mechanizm ustalania subwencji w oparciu o algorytm może sprawiać wrażenie zobiektywizowanego, jednak w istocie nie gwarantuje jeszcze ochrony przed arbitralnymi rozstrzygnięciami. Wszak ustalenie ostatecznego kształtu algorytmów należy do ministra.

Kluczowy problem stanowią jednak mechanizmy zwiększania subwencji zapisane w art. 368 ust. 8 i ust. 9 ustawy. Pierwszy z nich stanowi, że w uzasadnionych przypadkach minister może zwiększyć wysokość subwencji, uwzględniając potrzeby związane z kształceniem lub działalnością naukową, w szczególności:

- realizacją zadania istotnego dla polityki naukowej państwa;
- wystąpieniem zdarzenia losowego zakłócającego lub uniemożliwiającego prawidłowe prowadzenie kształcenia lub działalności naukowej;
- wzrostem liczby studentów uprawnionych do otrzymywania świadczeń (art. 368 ust. 8 ustawy).

Drugi z przywołanych przepisów umożliwia ministrowi zwiększenie subwencji, jeśli zostaną uwzględnione wysokość środków pozostających w jego dyspozycji oraz:

- rodzaj podmiotu systemu szkolnictwa wyższego i nauki
lub
- jakość prowadzonego kształcenia albo działalności naukowej (art. 368 ust. 9 ustawy).

⁴ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 9 września 2019 roku w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych, tekst jednolity: Dz.U. 8 lutego 2022, poz. 305.

Oba mechanizmy zwiększania subwencji są do siebie zbliżone pod względem nieostrości i ogólnikowości kryteriów. W obu przypadkach minister działa z urzędu, co jeszcze bardziej poszerza swobodę jego działania. Najdalej ta swoboda idzie jednak w przypadku drugiego z opisanych mechanizmów. Tam bowiem, jak przesądza art. 368 ust. 11 ustawy, zwiększenie subwencji odbywa się z wyłączeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie wydaje się zatem decyzji administracyjnej, a jedynie publikuje się komunikat o przyznaniu dodatkowych środków poszczególnym jednostkom. Nie przewidziano w tym przypadku żadnej ścieżki zaskarżenia rozstrzygnięć ministerialnych.

Regulacja dotycząca zwiększania subwencji spotkała się z uzasadnioną krytyką. Jak podkreśla Janusz Roszkiewicz w komentarzu do ustawy, przesłanki zastosowania zwiększenia subwencji mają charakter wybitnie nieostry, a wyłączenie stosowania KPA w drugim mechanizmie zwiększenia subwencji jest niezrozumiałe i równoznaczne z osadzeniem ministra w próżni proceduralnej. Jak dodaje przywołany autor: „katalog przesłanek został sformułowany w taki sposób, że minister może w istocie przyznać zwiększenie subwencji i dotacji każdej uczelni całkowicie niezależnie od jakości prowadzonego w niej kształcenia i jakości działalności naukowej, o ile tylko dysponuje odpowiednią kwotą środków finansowych. Przesłanka «rodzaju podmiotu systemu szkolnictwa wyższego» nie decyduje bowiem o samym przyznaniu zwiększenia, a jedynie o jego wysokości. Ustęp 9 pozwala więc na arbitralne przyznawanie zwiększeń wg dowolnej oceny ministra”⁵.

Podsumowując, mamy do czynienia z rozwiązaniem, które od strony proceduralnej wręcz zachęca do arbitralnych rozstrzygnięć finansowych względem instytutów PAN (oraz innych jednostek naukowych). Minister działa z urzędu, więc nie musi się w ogóle odnosić do jakichkolwiek próśb, wniosków czy żądań ze strony poszczególnych instytucji. Nie ma procedury wnioskowania o zwiększenie subwencji, w ramach której minister byłby zobligowany do rozpatrzenia wniosków i ich rozstrzygnięcia w trybie umożliwiającym rzetelną kontrolę działania tego organu. Istnieje wąska przestrzeń do zaskarżania rozstrzygnięć przez podmioty, które były adresatami decyzji o zwiększeniu subwencji na podstawie art. 368 ust. 8 ustawy. Problem w tym, że najwięcej potencjalnych zastrzeżeń mogłyby wysunąć podmioty, które takiej decyzji o zwiększeniu subwencji nie otrzymały. Tym jednak ustawa nie daje możliwości skarżenia rozstrzygnięć. W przypadku zwiększenia subwencji w drugim trybie (art. 368 ust. 9 ustawy) ścieżki zaskarżenia nie przewidziano już dla nikogo.

W przyjętym modelu minister jest więc niemal wyjętym spod kontroli szafarzem środków publicznych. Ustawa stwarza jedynie pozory zachowania obiektywnych kryteriów i wymogów działania. Odpowiednio zdeterminowany minister – a niewątpliwie z takim przypadkiem mamy do czynienia obecnie – może zatem swobodnie wykorzystywać mechanizmy finansowe jako środek nacisku na jednostki naukowe, w tym instytuty PAN. Okazuje się to możliwe tym bardziej, że mechanizm zwiększenia subwencji z perspektywy instytutów PAN jest nie tyle narzędziem pozyskiwania środków na rozwój, ile raczej koniecznym zabezpieczeniem środków na utrzymanie stanu kadrowego i kontynuację podstawowej działalności. Podstawowa subwencja nie daje takiej możliwości, zwłaszcza w warunkach inflacyjnych i przy uwzględnieniu wynikających z przepisów prawa podwyżek wynagrodzeń. Stosując mechanizm zwiększania subwencji, minister może zatem decydować o przetrwaniu instytutów PAN w ich dotychczasowej formie.

Taki model trudno pogodzić z konstytucyjnie gwarantowaną wolnością badań naukowych (art. 73 Konstytucji) i autonomią szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji), do których w szerokim rozumieniu

⁵ J. Roszkiewicz, *Komentarz do art. 368, w: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2023.

zaliczyć należy również instytuty PAN. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny: „autonomia szkół wyższych ma na celu stworzenie tym instytucjom warunków dla optymalnej realizacji ich zadań w zakresie prowadzenia badań naukowych oraz nauczania”⁶. Wolność badań naukowych chroni natomiast „przed nieuzasadnioną ingerencją ze strony państwa w przedmiot i metody badań naukowych oraz w treść i metody nauczania”⁷. Konstytucja nie gwarantuje oczywiście wprost określonego poziomu finansowania instytucji naukowych. Z pewnością jednak nie pozwala, aby finansowanie badań naukowych i jednostek naukowych było uzależniane od dostarczania wyników zbieżnych z zapatrywaniami rządzących, co wprost sugerują wypowiedzi obecnego ministra.

Czy w obecnym stanie prawnym dostępne są jakiegokolwiek środki ochrony prawnej przed arbitralnymi rozstrzygnięciami ministra? Wydaje się, że pewne możliwości istnieją, choć nie przysługują one bezpośrednio instytutom PAN pominiętym przy rozstrzygnięciach zwiększających subwencję. Prawo do uruchomienia sądowej kontroli aktów ministra w sprawie zwiększenia subwencji posiada z pewnością Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ wyposażony w tak zwaną uniwersalną legitymację skargową na podstawie art. 50 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸. Sam IFiS PAN legitymacji do wniesienia skargi nie posiada, ponieważ nie uczestniczył w postępowaniu prowadzonym przez ministra ani nie był adresatem jego decyzji.

To ograniczenie prawa do zaskarżenia nie dotyczy RPO. Rzecznik może zaskarżyć nie tylko decyzje administracyjne wydawane na podstawie art. 368 ust. 8 ustawy, ale też rozstrzygnięcia wydawane na podstawie ust. 9, które waloru decyzji administracyjnej zostały przez ustawodawcę pozbawione. Wciąż jednak będą one zaskarżalne jako tak zwane inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień albo obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 §2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Trzeba zatem oczekiwać, że RPO podejmie odpowiednie działania procesowe, które pozwolą na niezależną (sądową) weryfikację podjętych przez ministra rozstrzygnięć względem IFiS PAN. Docelowo jednak należy dążyć do zmian w przepisach dotyczących zwiększania subwencji. Powinny one zwłaszcza:

- wprowadzić mechanizm zwiększania subwencji na wniosek, który będzie musiał zostać rozpatrzony merytorycznie przez ministra – można także rozważyć tryby konkursowe oparte na przejrzystych kryteriach i procedurze;
- wyodrębnić kryteria decydowania o zwiększeniu subwencji;
- zapewnić, że każde rozstrzygnięcie będzie miało formę decyzji administracyjnej;
- w określonych przypadkach (np. wynikających z przepisów dotyczących podwyżek wynagrodzeń) zapewnić automatyczne zwiększenie subwencji.

Idąc dalej, warto się zastanowić, czy rozstrzygnięcia w tego typu sprawach powinny być w ogóle domeną ministra. Na rozważenie zasługuje model, w którym decyzje podejmuje organ ekspercki afiliowany przy ministrze, ale składający się z zewnętrznych ekspertów.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2006 roku (SK 45/04).

⁷ *Ibidem*.

⁸ Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1270 z późn. zm.

Dawid Sześciło – dr hab., adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Wykładał gościnnie na uniwersytetach w Austrii, Portugalii, Włoszech i Szwecji. Ekspert OECD i Unii Europejskiej do spraw reform administracji publicznej, głównie na Bałkanach Zachodnich, w Mołdawii i Ukrainie. Autor ponad 250 publikacji naukowych z obszaru prawa samorządowego, praw człowieka i zarządzania publicznego. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2023
ISBN 978-83-67750-12-7