



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER FINANSÓW

FS5.021.79.2017

Warszawa, dnia 31 stycznia 2018 r.



2018-02-01  
RPW/6473/2018 P

Pan  
**Piotr Müller**  
Podsekretarz Stanu  
Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

*Szanowny Panie Ministrze*

W związku z przekazanymi przy piśmie z dnia 22 stycznia 2018 r. Nr DLP.ZLS.1201.24.2017 nowymi wersjami projektów:

- ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*,
- ustawy – *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*.

przede wszystkim należy zauważyć, że przedłożone obecnie projekty zostały istotnie zmodyfikowane, zwłaszcza w zakresie skutków finansowych, w porównaniu do dokumentów opiniowanych w październiku 2017 r. Z uwagi na szeroki zakres wprowadzonych zmian celowe byłoby ponowne przeprowadzenie uzgodnień międzyresortowych proponowanych rozwiązań.

Niezależnie od powyższego pragnę zgłosić następujące uwagi do przesłanych projektów.

#### **Podstawowe zastrzeżenia do projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce**

1. Nie może uzyskać akceptacji propozycja (art. 386) zakładająca obligatoryjny, coroczny wzrost wydatków budżetu państwa przeznaczanych na szkolnictwo wyższe i naukę w relacji do określonego procentowo udziału w Produkcie Krajowym Brutto (PKB).

Polska polityka budżetowa, zorientowana na utrzymanie stabilności finansów publicznych z jednoczesnym wspieraniem działań mających na celu wzrost gospodarczy, prowadzona jest z uwzględnieniem ograniczeń zawartych w przepisach prawa krajowego i unijnego, obejmujących m.in.: maksymalny limit wydatków budżetu państwa, który jest ustalany na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) zapisanej w ustawie o *finansach publicznych* oraz respektowanie wartości referencyjnych dla deficytu nominalnego (3% PKB) i długu (60% PKB) sektora instytucji rządowych i samorządowych.

SRW nakłada ograniczenia w zakresie wydatków dla niemal wszystkich jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zwiększenie planowanych wydatków budżetu państwa któregośkolwiek podmiotu objętego regułą, w związku z implementacją nowych przedsięwzięć lub modyfikacją dotychczasowych, wiąże się zatem, co do zasady, z koniecznością poszukiwania oszczędności w ramach nieprzekraczalnego limitu wydatków i wymaga ograniczenia innych wydatków podmiotów objętych regułą wydatkową. Zatem wdrożenie proponowanych rozwiązań spowodowałoby konieczność zmniejszenia puli środków przeznaczanych na realizację dotychczasowych zadań lub zwiększenia planowanego deficytu budżetu państwa albo zapewnienia systemowego zwiększenia dochodów w zakresie podatków.

Mając na uwadze istniejące ograniczenia przy konstruowaniu budżetu państwa (ww. SRW, powiązanie wydatków na zdrowie i obronę narodową z PKB połączone ze wzrostem nakładów, konieczność finansowania ważnych społecznie programów takich jak: „Program 500+”, „Mieszkanie+”) brak jest uzasadnienia do wprowadzania dalszych rozwiązań generujących znaczące koszty. Przyjęcie przedmiotowej propozycji spowodowałoby bowiem usztywnienie wydatków budżetu państwa w kolejnym obszarze, co nie służy racjonalnemu, celowemu i efektywnemu gospodarowaniu środkami publicznymi. Mogłoby to ponadto stwarzać zagrożenie dla stabilności finansów publicznych.

Przedstawiając powyższą argumentację uważam, że reforma szkolnictwa wyższego i nauki powinna zostać sfinansowana w ramach dotychczasowych środków budżetowych przeznaczanych na realizację zadań w przedmiotowych obszarach, zwiększonych w 2018 r. o dodatkową kwotę 1 mld zł. Natomiast ewentualne decyzje co do wyboru, jak i wysokości finansowania z budżetu państwa nowych przedsięwzięć lub zwiększenia nakładów na kontynuację dotychczasowych zadań w kolejnych latach, w kontekście łącznych wydatków budżetu państwa, winny być – tak jak obecnie - podejmowane przez Radę Ministrów, a następnie uchwalane w ustawie budżetowej przez Parlament RP.

2. Za niewłaściwą należy uznać propozycję (art. 372 ust. 1), aby środki budżetu państwa dla podmiotów z obszaru szkolnictwa wyższego i nauki na utrzymanie potencjału dydaktycznego oraz na utrzymanie potencjału badawczego przekazywane były w formie subwencji. Subwencje są to publicznoprawne świadczenia udzielane przez państwo na rzecz innych podmiotów publicznych o charakterze powszechnym, obligatoryjnym i bezzwrotnym, oraz – co odróżnia je od dotacji – bezwarunkowym. Subwencja, w odróżnieniu od dotacji, ma charakter roszczenia prawnego, a jeśli została przyznana z przeznaczeniem dla określonej jednostki, musi zostać przekazana, co będzie powodowało dodatkowe usztywnienie wydatków objętych budżetem państwa. W obecnym stanie prawnym subwencje przyznawane są w bardzo wąskim zakresie podmiotowym – jedynie jednostkom samorządu terytorialnego (które mają takie finansowanie zagwarantowane w Konstytucji) oraz partiom politycznym.

Artykuł 44 ust. 3 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych* stanowi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Z punktu widzenia finansów publicznych najwłaściwszym instrumentem przeznaczonym dla dofinansowywania podmiotów wykonujących zadania publiczne, zarówno będących jednostkami sektora finansów publicznych, jak i znajdujących się poza tym sektorem, są dotacje. Zgodnie z art. 126 ustawy *o finansach publicznych*, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

3. Podtrzymuję uwagę o konieczności wykreślenia regulacji (art. 385), w myśl których środki finansowe pochodzące z budżetu państwa, niewykorzystane w danym roku, miałyby pozostawać w dyspozycji podmiotów należących do systemu szkolnictwa wyższego i nauki.

Jak już wskazywano opiniując pierwszą wersję projektu, rozwiązania te są niezgodne z podstawowymi zasadami określonymi w ustawie *o finansach publicznych*, tj. zasadą jednoroczności budżetu (art. 109) oraz zasadą wygasania niezrealizowanych kwot wydatków budżetu państwa z upływem roku budżetowego (art. 181).

Zasada jednoroczności budżetu oraz zasada wygasania wydatków są jednymi z najważniejszych zasad, które powinny być spełnione, aby budżet państwa był właściwie wykonany i rozliczony. Reguły te dotyczą całości wydatków ujętych w ustawie budżetowej na dany rok niezależnie od rodzaju tych wydatków, przy czym w zakresie dotacji ustawa *o finansach publicznych* zawiera dodatkowo szczegółowe rozwiązania.

Środki publiczne pochodzące z budżetu państwa powinny być udzielane na okres jednego roku, a brak realizacji zadań finansowanych tymi środkami nie może podlegać gratyfikacji w postaci wydłużenia czasu ich finansowania. Proponowane zapisy dotyczące możliwości wieloletniego wykorzystywania środków przyznanych z budżetu państwa sprzyjają ich nadmiernemu gromadzeniu i nie motywują do racjonalnego i rzetelnego planowania tych środków oraz ich wykorzystywania. Ponadto wdrożenie postulowanych propozycji może skutkować podejmowaniem kolejnych prób ustanowienia wyjątków w systemie finansów publicznych.

Dodatkowo wskazać należy, że zgodnie z art. 162 pkt 3 ustawy *o finansach publicznych* dokonywanie wydatków powinno następować zgodnie z planowanym przeznaczeniem. Nie można więc wydatkować otrzymanych środków na inne cele, jak sugeruje zaproponowane brzmienie regulacji ujętej w art. 385 ust. 1.

Analogiczna uwaga dotyczy art. 417 ust. 2, dotyczącego funduszu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, w którym przewidziano przechodzenie na rok następny środków funduszu pochodzących z dotacji budżetowych.

4. Nie ma uzasadnienia do wprowadzenia mechanizmu relacjonowania wysokości wynagrodzeń, stypendiów doktoranckich, dodatków i innych świadczeń do wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w drugim kwartale roku poprzedniego. Dlatego też z poszczególnych regulacji projektu ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* należy usunąć wszystkie odesłania do wysokości ww. wynagrodzenia. Zastrzeżenie te odnoszą się przede wszystkim do: art. 137, art. 138, art. 140 (wysokość minimalnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników uczelni publicznej na poszczególnych stanowiskach, wysokość dodatków funkcyjnych), art. 184 (wysokość wynagrodzenia promotorów, recenzentów i członków komisji habilitacyjnej uczestniczących w postępowaniach o nadanie stopnia doktora, stopnia doktora habilitowanego lub tytułu profesora), art. 202 (wysokość wynagrodzenia członka komisji przeprowadzającego ocenę śródkresową kształcenia doktoranta), art. 209 (wysokość stypendium doktoranckiego), art. 404 (wytyczne dotyczące ustalania wysokości wynagrodzeń członków gremiów działających w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki). Kwoty wskazanych powyżej świadczeń należy określić kwotowo.

Uzasadniając powyższe stanowisko należy wskazać, że rozwiązanie to w istotny sposób usztywniłoby planowanie budżetu. Każdorazowe podwyższenie ww. wynagrodzenia powodowałoby automatyczny, niekontrolowany wzrost wydatków na te cele. Ponadto, z uwagi na fakt, iż źródłem finansowania przedmiotowych zadań są w głównej mierze środki budżetowe, powiązanie wysokości tych wydatków z poziomem wynagrodzeń w gospodarce narodowej, kształtowanych w innym obszarze działań, nie jest relewantne.

Niezależnie od zastrzeżeń dotyczących mechanizmów ustalania kwot ww. świadczeń, nasuwają się zastrzeżenia co do proponowanych wysokości wynagrodzeń i stypendiów doktoranckich, które znacząco wzrastają w porównaniu z obecnie obowiązującymi. Projektodawca przy opracowywaniu koncepcji zmian w ww. zakresie przede wszystkim powinien kierować się przesłanką dotyczącą możliwości sfinansowania postulowanych rozwiązań w ramach dotychczasowych środków pozostających w dyspozycji właściwych ministrów realizujących zadania z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki, uwzględniających ewentualnie dokonany w 2018 r. wzrost nakładów w tych obszarach o 1 mld zł. Dlatego też rozwiązania przyjęte w projekcie nie mogą zostać przyjęte, gdyż proponowany poziom ww. świadczeń nie powinien w sposób istotny odbiegać od dotychczasowych wartości. Przy czym należy zwrócić uwagę, że omawiane przepisy w większości określają minimalne wartości ww. świadczeń. A zatem pozwalają na wypłatę wyższych świadczeń, w przypadku posiadania przez poszczególne jednostki odpowiednich środków finansowych.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że podwyższanie płac nauczycieli akademickich w konsekwencji spowoduje również podwyższenie innych wydatków, których wysokość ustalana jest w relacji do ww. wynagrodzeń np. wynagrodzeń członków Państwowej Komisji do spraw Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego (art. 11j ust. 8 ustawy *o języku polskim*).

5. W dalszym ciągu uważam, iż niezbędne jest objęcie konsolidacją zarządzania płynnością sektora finansów publicznych wolnych środków uczelni publicznych poprzez rozszerzenie obowiązku ich lokowania u Ministra Finansów.

Jak już argumentowano objęcie konsolidacją byłoby korzystne dla sektora finansów publicznych jako całości, przy zachowaniu kompetencji uczelni publicznych w zakresie gospodarki finansowej oraz możliwości efektywnego zarządzania środkami. Ulokowanie wolnych środków przez jednostki sektora finansów publicznych w depozycie u Ministra Finansów pozwalałoby na obniżenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i długu publicznego. Obecnie część środków uczelni publicznych nie jest wykorzystywana na bieżącą działalność i lokowana jest przede wszystkim w sektorze bankowym. Z drugiej strony Skarb Państwa w celu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozyskuje na rynku środki poprzez sprzedaż skarbowych papierów wartościowych, w szczególności do sektora bankowego. Taka sytuacja jest nieefektywna z punktu widzenia całego sektora finansów publicznych i powoduje powstanie niepotrzebnych kosztów w postaci różnicy pomiędzy kosztem zaciąganych przez Skarb Państwa zobowiązań, a oprocentowaniem krótkoterminowych lokat w bankach.

Objęcie uczelni publicznych procesem konsolidacji nie odbiera ani swobody, ani elastyczności lokowania, a jedynie ogranicza katalog instrumentów, w które uczelnie publiczne mogą lokować wolne środki. Nadal to jednostka swobodnie decyduje, czy ulokować środki i na jaki okres. Po upływie terminu depozytu środki będą zwracane wraz z oprocentowaniem na rachunek jednostki. W przypadku braku dyspozycji ulokowania na depozyt terminowy, środki będą automatycznie przekazywane w depozyt overnight i rano stawiane wraz z odsetkami do dyspozycji, bez żadnego uszczerbku dla jednostki. Takie rozwiązanie powinno być korzystne dla jednostek, gdyż środki przyjmowane przez Ministra Finansów w depozyt są oprocentowane, podobnie jak w bankach komercyjnych, w oparciu o stawki rynkowe, a zasady oprocentowania są w przejrzysty sposób określone w ustawie.

Należy przyjąć, iż podobnie jak w przypadku jednostek sektora finansów publicznych podlegających konsolidacji, objęcie uczelni konsolidacją zarządzania płynnością w przypadku części podmiotów może wiązać się ze zwiększeniem, a w części ze zmniejszeniem przychodów z tytułu dokonywanych przez te jednostki depozytów, w zależności od warunków oferowanych im przez banki. Jednakże z punktu widzenia całego sektora publicznego mogą powstać oszczędności ze względu na fakt, że papiery wartościowe sprzedawane przez Ministra Finansów są wyżej oprocentowane niż depozyty dokonywane przez poszczególne jednostki w bankach komercyjnych. Główną korzyścią jest efektywniejsze zarządzanie aktywami i pasywami sektora, pozwalające na zmniejszenie długu publicznego i zwiększenie stabilności finansów publicznych. Minister Finansów, korzystając przejściowo z wolnych środków oddanych w depozyt, będzie mniej pożyczał na rynku finansowym. W dłuższej perspektywie takie rozwiązanie przyniesie korzyści dla większości jednostek, które korzystają ze środków publicznych.

Dodatkowo należy wskazać, że funkcjonującym od 2011 r. i rozszerzonym w 2014 r. mechanizmem konsolidacji są objęte jednostki sektora o zróżnicowanym profilu działalności, w tym o znacznej skali realizowanych przepływów finansowych i złożonej strukturze organizacyjnej (np. Narodowy Fundusz Zdrowia, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i fundusze wojewódzkie) oraz o zbliżonej do uczelni wyższych specyfice działalności (Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne). Dotychczas do Ministerstwa Finansów nie docierały sygnały o ograniczeniach w prawidłowej realizacji gospodarki finansowej jednostek wynikające z objęcia obowiązkiem konsolidacji, mimo że przed jej wdrożeniem formułowane były najróżniejsze obawy.

6. Nadal wnoszę o dokonanie zmiany mechanizmu przekazywania publicznym szkołom wyższym środków z budżetu państwa. Obecnie dotacje te nie mogą być lokowane. Jednakże uczelnie nie wykorzystują środków przekazanych w ramach dotacji natychmiast po ich otrzymaniu. Formalnie środki te nie są lokowane, pozostają jednak na oprocentowanych rachunkach jednostek, a odsetki od tych środków mogą stanowić dochody poszczególnych jednostek. Koszty pozyskania przez Skarb Państwa środków na sfinansowanie dotacji (poprzez sprzedaż średnio i długoterminowych obligacji) są istotnie wyższe niż prawdopodobne przychody, jakie mogą uzyskać uczelnie publiczne z tytułu krótkoterminowych lokat. Wprowadzenie projektowanego rozwiązania pozwalałoby na efektywniejsze zarządzanie środkami publicznymi i przy założeniu, że w ogólnej kwocie dotacji przyznawanych uczelniom publicznym istnieją pewne kwoty pozostające na rachunkach uczelni, również obniżenie potrzeb pożyczkowych budżetu i wielkości długu publicznego. Ponadto możliwość pozyskiwania przez ministrów nadzorujących informacji o stanach środków na rachunkach poszczególnych szkół wyższych wzmocniłaby nadzór nad wykorzystywaniem środków budżetowych.

Warto nadmienić, że przeniesienie obsługi bankowej rachunków uczelni publicznych do Banku Gospodarstwa Krajowego nie powinno mieć negatywnego skutku dla gospodarki finansowej prowadzonej przez te podmioty. Względy techniczne związane z przyjmowaniem i zwrotem depozytów overnight wymuszają konieczność korzystania z jednego banku przez jednostki zobligowane do lokowania środków u Ministra Finansów. Bank ten oferuje analogiczne produkty bankowe do produktów proponowanych przez banki komercyjne, z których korzystają jednostki już objęte obowiązkiem lokowania u Ministra Finansów, np. bankowość elektroniczna, kredyty. Wprawdzie BGK ma niewielką liczbę oddziałów, ale posiada odpowiednie umowy z innymi bankami komercyjnymi o obsługę kasową, co nie powinno generować dodatkowych kosztów z tym związanych. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż uczelnie publiczne w chwili obecnej dokonują wyboru banku prowadzącego obsługę bankową w trybie zamówień publicznych. Oznacza to, iż co 4 lata dokonują wyboru banku, a tym samym może to de facto wiązać się z koniecznością przystosowania systemów finansowo-księgowych uczelni oraz dokonaniem pozostałych czynności wynikających

ze zmiany banku. Ponadto przekazywanie dotacji w transzach nie zmienia faktu, że środki te pozostają czasowo na rachunkach uczelni.

Nie znajduję zatem podstaw do twierdzenia, że przeniesienie obsługi bankowej uczelni publicznych do BGK będzie miało negatywny wpływ na funkcjonowanie tych jednostek.

7. Propozycja rozwiązania polegającego na przekazywaniu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, uczelni publicznej skarbowych papierów wartościowych na zwiększenie funduszu zasadniczego oraz na wyłączeniu takich emisji z limitów określonych w ustawie budżetowej (art. 413), nie może uzyskać akceptacji. Jest to sprzeczne z rozwiązaniami systemowymi przyjętymi w ustawie *o finansach publicznych*. Ponadto wprowadzałoby to możliwość finansowania uczelni ze środków budżetowych poza ustawą budżetową. Wprawdzie rozwiązanie takie zostało przyjęte w odniesieniu do BGK, jednakże dotyczyło wyjątkowej sytuacji związanej z koniecznością dokapitalizowania banku. Wprowadzenie takiej możliwości w odniesieniu do uczelni publicznych budzi zasadnicze wątpliwości w kilku aspektach.

Konstrukcja taka stanowiłaby wyłom w kontekście równości podmiotów wobec prawa. Należy bowiem zakładać, że w przypadku przyznania takiego uprawnienia uczelniom publicznym, pozostałe jednostki sektora finansów publicznych również będą domagać się przyznania tożsamesgo uprawnienia. Zatem z wyjątku zostanie uczyniona zasada.

Potencjalną konsekwencją proponowanego zapisu byłby trudny do przewidzenia, formalnie niczym nieograniczony, wzrost długu publicznego (zarówno wg definicji krajowej, jak i UE) oraz kosztów jego obsługi, a także wzrost relacji długu publicznego do PKB. Brak jest uzasadnienia, aby Skarb Państwa przekazywał uczelniom publicznym obligacje skarbowe w nieograniczonej ilości. Ponadto, operacje nowatorskie, nieznanym odzwierciedlenia w praktyce powinny być uzasadnione i transparentne, ze wskazaniem korzyści dla finansów publicznych, tymczasem przedstawiona propozycja nie spełnia wskazanych wyżej przesłanek. Należy przy tym zauważyć, że obecnie Ministerstwo Finansów dąży do ujednolicenia w projektach ustaw organu właściwego do emisji skarbowych papierów wartościowych, którym zgodnie z ustawą *o działach administracji rządowej* oraz przepisami unijnymi jest minister właściwy do spraw budżetu.

8. Podtrzymuję uwagę do art. 412 ust. 2 i 3, zgodnie z którym w uczelni publicznej środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, z wyjątkiem budynków i lokali oraz obiektów inżynierii lądowej i wodnej, podlegają amortyzacji na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Natomiast wartość budynków i lokali oraz obiektów inżynierii lądowej i wodnej podlega odpisom umorzeniowym. Proponowane rozwiązanie wymaga zmiany. Brak jest uzasadnienia do przyjmowania odmiennych - od określonych w ustawie o rachunkowości - zasad umorzenia i amortyzacji wskazanych w tych przepisach składników majątkowych. W przedmiotowym zakresie zastosowanie powinny mieć generalne (nadrzędne) zasady

wynikające z ustawy *o rachunkowości*. Pragnę przypomnieć, że w dniu 26 lipca 2016 r. Rada Ministrów przyjęła „Założenia reformy systemu budżetowego w Polsce”, z których wynika m.in., że istotną kwestią tej reformy jest uporządkowanie sposobu zarządzania finansami publicznymi poprzez zmianę systemu zbierania danych, tj. systemu sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdawczości finansowej, opartej na uporządkowanej i ujednoczonej dla całego sektora finansów publicznych rachunkowości publicznej. Zatem należy dokładać wszelkich starań, aby projektowane przepisy dedykowane jednostkom finansów publicznych były jednolite dla wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, w tym uczelni publicznych.

Podnoszona przez projektodawcę argumentacja wskazuje, że w uczelniach publicznych fundusz zasadniczy jest powiększany o równowartość sfinansowanych z dotacji z budżetu państwa oraz środków z innych źródeł, zakończonych i oddanych do użytkowania inwestycji budowlanych w zakresie budynków i lokali oraz obiektów inżynierii lądowej i wodnej. Obiekty te nie ulegają odpisom amortyzacyjnym, a są umarżane. Rozwiązanie to powoduje, że koszty amortyzacji tych obiektów nie zwiększają kosztów funkcjonowania, a tym samym nie wpływają ujemnie na wynik finansowy uczelni, co ma się przekładać na mniejsze finansowanie z budżetu, a straty netto w określonej w przepisach wielkości wpływają na uruchomienie programu naprawczego.

Należy jednakże zauważyć, że w związku z kompleksowymi zmianami w zakresie działania uczelni publicznej, powinny również zostać dokonane modyfikacje w obszarze rachunkowości. Dlatego też argumentacja o kontynuacji dotychczasowych przepisów i praktyki w ich stosowaniu nie znajdują uzasadnienia. Nie jest zasadne utrzymywanie szczególnych zasad rachunkowości w zakresie funduszowego (z funduszem zasadniczym) ujmowania, rozliczania i umarżania składników aktywów oraz strat netto. Zastosowanie w tym zakresie powinny mieć – tak jak w większości jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną – ogólne zasady określone w ustawie *o rachunkowości*, a w szczególności w art. 41. Przepis ten stanowi, że dokonywane, zgodnie z zasadą ostrożności, rozliczenia międzyokresowe przychodów obejmują w szczególności środki pieniężne (a zatem również kwoty dotacji i subwencji) otrzymane na sfinansowanie nabycia lub wytworzenia środków trwałych, w tym także środków trwałych w budowie oraz prac rozwojowych, jeżeli stosownie do innych ustaw nie zwiększają one kapitałów (funduszy) własnych (art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy *o rachunkowości*). Analogiczne rozwiązanie zawarte jest w art. 41 ust. 2 ustawy *o rachunkowości* w odniesieniu do nieodpłatnie otrzymanych, w tym także w drodze darowizny, środków trwałych, środków trwałych w budowie oraz wartości niematerialnych i prawnych. W tych przypadkach kwoty zaliczone do rozliczeń międzyokresowych przychodów zwiększają stopniowo pozostałe przychody operacyjne, równoległe do odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych dokonywanych od środków trwałych lub kosztów prac rozwojowych sfinansowanych z tych źródeł. Takie rozwiązanie ewidencyjne zapewnia neutralny wpływ tych zdarzeń na wynik finansowy uczelni publicznej.



Nie powoduje ono zwiększonego finansowania z budżetu państwa i nie ma wpływu na straty netto, które mogą być przesłanką do uruchomienia programu naprawczego.

9. Gruntownego przepracowania wymaga punkt 6. Oceny Skutków Regulacji. Wskazane zostały tam jedynie globalne kwoty wzrostu wydatków w poszczególnych latach, które ponadto w porównaniu z pierwszą wersją projektu wzrastają w okresie 10-letnim z kwoty 4.950,6 mln zł do kwoty 167.405,1 mln zł. Przedstawione informacje powinny zostać skorygowane, uzupełnione i uporządkowane.

W związku z tym niezbędne jest dokonanie ponownej analizy projektowanych rozwiązań oraz kosztów ich wdrożenia, tak aby mogły być one zrealizowane w ramach obecnego poziomu wydatków przeznaczanych na szkolnictwo wyższe i naukę (w budżetach poszczególnych dysponentów oraz w rezerwach celowych). Przedstawiając propozycje zmian zmierzających do wprowadzenia usprawnień w ww. obszarach, w celu podniesienia jakości prowadzonych badań i kształcenia, nie należy generować dodatkowych, istotnych kosztów dla budżetu państwa, lecz dążyć do poprawy efektywności wykorzystywania posiadanych zasobów (np. poprzez ograniczenie środków na inne, mniej istotne cele i alokowanie ich na realizację nowych przedsięwzięć). Dlatego też ponownie pragnę podkreślić, że realizacja zadań, które zostaną przewidziane w projekcie winna odbywać się w dotychczasowych warunkach finansowych.

Ponadto zauważenia wymaga, że informacje dotyczące wpływu na sektor finansów publicznych są zbyt ogólne. Ograniczono się jedynie do przedstawienia zbiorczych kwot dodatkowych wydatków, jakie miałyby być zagwarantowane w budżecie w kolejnych latach obowiązywania ustawy. Podejście takie jest niewłaściwe. W OSR należy w sposób czytelny i wyczerpujący przedstawić wpływ planowanych do wdrożenia działań na sektor finansów publicznych. Dlatego też niezbędne jest uzupełnienie danych o informacje w następującym zakresie:

- a. Każda nowa propozycja wiążąca się ze zmianą poziomu kosztów (zarówno zwiększeniem, jak i zmniejszeniem) powinna być odrębnie wskazana wraz ze szczegółowymi szacunkami pozwalającymi na weryfikację skutków finansowych oraz źródłem ich sfinansowania (np. dotychczasowy budżet właściwych ministrów, rezerwa celowa).
- b. Należy wskazać, których dysponentów, realizujących zadania w omawianych obszarach, dotyczyłyby dodatkowe koszty oraz jaka jest ich wysokość i źródło sfinansowania. Nie wiadomo np. czy MON miałby pokrywać wydatki związane z realizacją niektórych, nowych zadań w ramach wydatków obronnych określonych w art. 7 ustawy *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP*.
- c. Niezbędne jest także wykazanie w OSR propozycji, które powodują konieczność alokacji środków pomiędzy poszczególnymi częściami budżetowymi (np. przejęcie

przez ministrów nadzorujących uczelnie „branżowe” zadań związanych z utrzymaniem potencjału badawczego). Z informacji projektodawcy powinno jednoznacznie wynikać, z których części i do których części miałyby zostać przeniesione środki w jakiej wysokości. Jeżeli na obecnym etapie nie jest możliwe przedstawienie precyzyjnych danych w tym zakresie, należy wyjaśnić kiedy i w jakim trybie przekazane zostaną te informacje.

Należy również mieć na uwadze, że zgodnie z wymogami art. 50 ust. 1a, 4, 5 ustawy *o finansach publicznych* w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na: budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. Dodatkowo, ustawa musi określać mechanizmy korygujące, mające zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków oraz organ, który monitoruje wykorzystanie limitu wydatków na wykonywanie zadania publicznego przez jednostki sektora finansów publicznych oraz odpowiada za wdrożenie mechanizmów korygujących.

Należy podkreślić, że przepisy art. 50 ust. 1a, 4 i 5 ustawy *o finansach publicznych*, nie stanowią o sposobie zabezpieczenia środków na realizację zadań wynikających z projektowanych przepisów ustawowych skutkujących zwiększeniem wydatków w stosunku do obowiązujących przepisów. Tylko w przypadku jednoznacznego wskazania, że przedmiotowa ustawa nie powoduje zmiany poziomu wydatków (tj. ich zmniejszenia lub zwiększenia) możliwe jest niestosowanie ww. przepisów prawnych.

### **Pozostałe uwagi do projekt ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce**

1. Z art. 35 nie wynika, czy likwidacja oraz zmiana nazwy publicznej uczelni akademickiej będzie dokonywana w drodze ustawy (analogicznie jak jej utworzenie), czy też w innym trybie. W odniesieniu do publicznych uczelni zawodowych kwestie te zostały uregulowane. Ponadto nie wskazano, jakie obligatoryjne elementy powinien zawierać akt o utworzeniu publicznej uczelni akademickiej, chociaż zostało to określone w stosunku do publicznych uczelni zawodowych.
2. W art. 65 ust. 4 przewidziano możliwość bezterminowego wydłużenia czasu trwania studiów niestacjonarnych. W dalszym ciągu jednak nie wskazano w OSR jaki wpływ ww. rozwiązanie będzie miało na wydatki budżetu państwa z tytułu finansowania ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.
3. Podtrzymuję uwagę o braku zasadności rozszerzenia kręgu osób mogących ubiegać się o kredyt studencki o wszystkich cudzoziemców (art. 98, art. 210). Niewłaściwa jest

argumentacja, iż jeżeli banki nie wprowadzają ograniczeń w tym zakresie, nie ma uzasadnienia do ustawowego regulowania tej kwestii. Preferencyjność ww. kredytów polega bowiem na pokrywaniu z budżetu państwa części odsetek oraz kosztów umorzeń w przewidzianych prawem granicach. Zatem każda propozycja powodująca zwiększenie liczby beneficjentów otrzymujących tę formę wsparcia finansowego, powoduje wzrost wydatków budżetu państwa, a nie banków komercyjnych udzielających kredytów. Mając powyższe na uwadze należy skorygować przedmiotowy przepis i przyjąć rozwiązania analogicznie jak w obowiązującym stanie prawnym.

Ponadto w ust. 1 art. 98 błędnie odesłano do ust. 3.

4. Kwestie dotyczące finansowania federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki (art. 165 ust. 4 oraz art. 166 ust. 4 pkt 7) są nieprecyzyjnie uregulowane. Z przepisów nie wynika jednoznacznie, w jaki sposób jednostki uczestniczące będą pokrywać koszty wspólnej realizacji zadań oraz funkcjonowania federacji.

5. Wydaje się, że przepisy art. 172 oraz art. 426 w zakresie dotyczącym podatków nie niosą ze sobą żadnej treści normatywnej, gdyż odnoszą się do zwolnień określonych w innych ustawach. Powstaje zatem pytanie, jaki jest cel wprowadzania ww. regulacji, zwłaszcza w sytuacji, gdy działania resortu szkolnictwa wyższego i nauki zmierzać mają do odbiurokratyzowania przepisów regulujących te obszary. Ponadto należy zauważyć, że:

Dochody zarówno uczelni, jak i federacji, mogą podlegać zwolnieniu na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy *o podatku dochodowym od osób prawnych* (po spełnieniu warunków wynikających z przepisów podatkowych). Stąd też wprowadzanie dodatkowych zapisów dotyczących regulacji podatkowych, niejako konkurencyjnych dla ustaw podatkowych, jest nieuzasadnione i może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto, normy prawne w zakresie przepisów podatkowych powinny znajdować się w aktach prawa podatkowego, tj. w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych.

Zasady funkcjonowania podatku VAT, w tym w szczególności zwolnienia od tego podatku, wynikają z przepisów ustawy *o podatku od towarów i usług* oraz z przepisów wykonawczych do tej ustawy. Kwestie związane z opodatkowaniem tym podatkiem powinny zatem pozostać przedmiotem wyłącznie tychże regulacji. Dodatkowo wskazać należy na art. 4 ustawy o VAT, zgodnie z którym ulgi i zwolnienia podatkowe udzielone na podstawie odrębnych ustaw nie mają zastosowania do podatku od towarów i usług. Powyższe oznacza, że to przepisy ww. aktów prawnych dotyczących podatku VAT są dla podatników tego podatku źródłem regulacji, do których przestrzegania są oni zobowiązani prowadząc działalność gospodarczą lub wykonując inne czynności objęte zakresem systemu VAT. Odniesienia zatem do sposobu opodatkowania różnego rodzaju czynności podatkiem VAT wymienione w innych niż ustawa o VAT przepisach, powinny zostać usunięte.

Dodatkowo nadmienić należy, że ustawa o VAT – w oparciu o zasadę autonomii prawa podatkowego – w sposób niezależny formułuje definicje oraz przesłanki do objęcia wykonywanych czynności opodatkowaniem tym podatkiem, przy czym jednoznaczna ocena

skutków prawnopodatkowych w zakresie VAT jest możliwa w oparciu o analizę całokształtu okoliczności w danej sprawie. W związku z dość ogólnym określeniem w projektowanej ustawie zadań uczelni oraz zadań federacji nie jest wykluczone, że niektóre z wykonywanych przez podmioty wymienione w projektowanej ustawie czynności będą opodatkowane podatkiem VAT.

6. W art. 182 ust. 5 wskazano, że rektor, dyrektor instytutu PAN, dyrektor instytutu badawczego lub dyrektor instytutu międzynarodowego może zwolnić osobę, która ubiega się o nadanie stopnia doktora, stopnia doktora habilitowanego lub tytułu profesora z opłaty za przeprowadzenie postępowania w tej sprawie, w całości lub w części. Nie wskazano jednak przesłanek dokonania takiego zwolnienia.
7. W dalszym ciągu zastrzeżenia budzi propozycja (art. 325 ust. 2 pkt 5), aby cudzoziemiec posiadający certyfikat znajomości języka polskiego jako obcego co najmniej na poziomie C1, był obligatoryjnie zwolniony z opłat za kształcenie na studiach, studiach podyplomowych lub w innych formach (szkolenia, kursy). Rozwiązanie to byłoby sprzeczne z dążeniem projektodawcy do zwiększenia autonomii uczelni. W celu zachęcenia obcokrajowców do uczenia się języka polskiego wystarczające byłoby wskazanie w ustawie, że decyzje o zwolnieniu ww. osób z opłat mogą podejmować samodzielnie poszczególne uczelnie. Wówczas istniałby również mechanizm ograniczający koszty dla uczelni związane z kształceniem, w sytuacji gdyby rozwiązanie to okazało się bardzo popularne.
8. W art. 329 ust. 1 po wyrażeniu „(OECD)” proponuje się dodać wyraz „lub”.
9. Z zaproponowanych przepisów (art. 338, 339, 340) wynika, że Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencja Rektorów Publicznych Uczelni Zawodowych, Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Parlament Studentów RP oraz Krajowa Reprezentacja Doktorantów, posiadać będą osobowość prawną. Oznacza to, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy *o rachunkowości* jednostki te zobowiązane będą do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie z zasadami określonymi w tej ustawie. Przedmiotowy projekt ustawy nie zawiera regulacji w zakresie:
  - a) określenia zasad tworzenia, zmniejszania i zwiększania funduszy własnych tych jednostek. Zauważenia wymaga, że w polskim systemie prawnym we wszystkich jednostkach prowadzących księgi rachunkowe (tj. zarówno w jednostkach zaliczanych do sektora finansów publicznych, jak i jednostkach gospodarczych) równowartość mienia wnoszonego przez podmioty lub organy założycielskie znajduje, na dzień utworzenia tych jednostek, swoje odzwierciedlenie w funduszu (kapitale) podstawowym. Z kolei osiągnięte zyski netto jednostki, powinny być odnoszone na utworzony w tym celu fundusz zapasowy lub rezerwowy; z tego funduszu powinny być pokrywane ponoszone przez jednostkę straty netto,
  - b) określenia, czy każde roczne sprawozdanie finansowe tych jednostek będzie podlegać badaniu przez firmę audytorską, czy też po spełnieniu kryteriów określonych w art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy *o rachunkowości*,

- c) wskazania organu, który będzie zatwierdzał roczne sprawozdanie finansowe tych jednostek,
  - d) wskazania organu, który będzie dokonywał wyboru firmy audytorskiej dokonującej badania tego sprawozdania.
10. Ponownie wskazać należy, że środki na utrzymanie potencjału badawczego nie powinny obejmować kosztów zakupu lub wytworzenia aparatury naukowo-badawczej oraz infrastruktury informatycznej o wartości nieprzekraczającej 500 tys. zł (art. 366 pkt 2 lit. b oraz art. 374 ust. 3 pkt 1). Z uwagi na to, iż wydatki na zakup „urządzeń” powyżej określonej przepisami kwoty mają charakter majątkowy, właściwym rozwiązaniem byłoby, aby środki na ww. cele przekazywano w ramach strumienia finansowego przewidzianego na inwestycje związane z działalnością naukową.
  11. W art. 366 pkt 11, w wyrażeniu "środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie (...)", wyraz "udzielonej" powinien być zastąpiony wyrazem "udzielanej", zgodnie z terminologią użytą w ustawie o *finansach publicznych*. Wyraz "udzielonej" sugeruje, że pomoc została już otrzymana i nie będą już pozyskiwane środki z tego źródła, natomiast wyraz "udzielanej" wskazuje, że proces cały czas trwa, nie został zakończony, środki będą uzyskiwane również w przyszłości.
  12. W art. 367 ust. 2 zaproponowano, aby środki finansowe dla uczelni akademickich na utrzymanie potencjału dydaktycznego oraz na utrzymanie potencjału badawczego przekazywane były w ramach jednej subwencji. Rozwiązanie to oznaczałoby, że szkoły wyższe pozbawione będą informacji, jakie środki zostały im przyznane na realizację podstawowych zadań. Proszę o wyjaśnienie, w jakim celu wprowadzone zostało to rozwiązanie.
  13. W art. 382 należałoby określić zawartości raportu z wykorzystania środków finansowych, o których mowa w art. 366 pkt 6, 7 i 9.
  14. Niezależnie od przedstawionych we wstępnej części pisma generalnych zastrzeżeń dotyczących ustalania nakładów budżetowych na szkolnictwo wyższe i naukę w relacji do procentowego udziału w PKB, należy podkreślić, iż powoływanie się w art. 386 ust. 1 na działy administracji rządowej, jest niewłaściwe. Dział administracji rządowej nie musi być tożsamy z działem klasyfikacji budżetowej, gdyż jest przede wszystkim utożsamiany z częścią budżetową. Zatem w zaproponowanym brzmieniu postulowany wzrost wydatków skierowany byłby wyłącznie do dotychczasowych części 28 – Nauka i 38 – Szkolnictwo wyższe, chociaż proponowane w projekcie rozwiązania odnoszą się również do innych dysponentów realizujących zadania w omawianych obszarach.
  15. Regulacje art. 408 powinny być rozszerzone, poprzez wskazanie, że na odrębnych rachunkach bankowych gromadzi się również środki finansowe z dotacji.
  16. Z art. 409 wynika, że uczelnia publiczna prowadzić będzie samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo – finansowego, zgodnie z przepisami o finansach publicznych oraz przepisami o rachunkowości. Należy zwrócić uwagę, że gospodarka

finansowa obejmuje kwestie związane z planowaniem finansowym, gromadzeniem środków pieniężnych i ich wydatkowaniem, budżetowaniem, określaniem zasad tworzenia i rozdysponowywania funduszy w tworzonych jednostkach, jak i sporządzaniem sprawozdań z wykonania powyższych procesów. Nie obejmuje ona natomiast kwestii dotyczących rachunkowości i sprawozdawczości finansowej (art. 4 ust. 3 ustawy *o rachunkowości*). Wskazywanie zatem przepisów o rachunkowości jako podstawy prawnej prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej jest niezasadne i wymaga wykreślenia.

17. W myśl art. 409 ust. 2 uczelnia niepubliczna prowadzi gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego. Nieprawdziwe jest więc stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu (str. 79, przedostatni akapit), iż uczelnie niepubliczne nie będą zobligowane do sporządzania planów rzeczowo-finansowych.
18. Podtrzymuję uwagę, że art. 410 i art. 412 ust. 1 wymagają uporządkowania i preredagowania. Przepisy te powinny regulować kwestie związane z tworzeniem funduszy własnych uczelni publicznej. Uczelnie publiczne powinny tworzyć fundusz podstawowy (statutowy) - zasadniczy, który odzwierciedlać powinien równowartość mienia otrzymanego przez uczelnię na dzień jej utworzenia oraz fundusz zapasowy lub rezerwowy, na który powinny być odnoszone osiągnięte zyski netto i z którego powinny być pokrywane straty netto. Należy wskazać, iż w sytuacji, gdy przepisy szczególne (w tym przypadku art. 410 ust. 4 projektowanej ustawy) stanowią, iż fundusz podstawowy (statutowy) – w odniesieniu do uczelni fundusz zasadniczy - ulega zmniejszeniu o wartość straty netto, to taka sytuacja może doprowadzić do „wyzerowania” tego funduszu. Ponadto zbędne jest wskazywanie funduszy, których obowiązek tworzenia wynika z odrębnych przepisów.
19. W art. 411 należy określić organ uprawniony do wyboru firmy audytorskiej dokonującej badania sprawozdania.
20. Art. 412 ust. 4 stanowi o możliwości zaliczenia kosztów zakupu oraz wytworzenia aparatury naukowo – badawczej oraz infrastruktury informatycznej o wartości nieprzekraczającej 500.000 zł, zaliczanej do środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych (...), do kosztów realizacji zadań finansowanych ze środków przyznawanych m.in. w formie dotacji. Należy zauważyć, że w każdym przypadku w odniesieniu do ww. środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych powinna – dla celów obliczenia wyniku finansowego – zostać ustalona ich wartość początkowa dla ujęcia tych aktywów w księgach rachunkowych i od tej wartości powinny być dokonywane odpisy amortyzacyjne (definicje z ustawy o rachunkowości: aktywów - art. 3 ust. 1 pkt 12, środków trwałych - art. 3 ust. 1 pkt 13, wartości niematerialnych i prawnych - art. 3 ust. 1 pkt 14 oraz art. 31 i art. 32).
21. W związku z wykreśleniem w art. 423 ustępu 1, z obecnego brzmienia przepisu nie wynika, że Fundusz Kredytów Studenckich jest prowadzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Należy zatem wyjaśnić, czy resort szkolnictwa wyższego planuje przyjąć do realizacji z BGK zadania związane z przyznawaniem kredytów studenckich.

Ponadto, jak już wskazywano, doprecyzowania wymaga zapis art. 423 ust. 1 pkt 1, poprzez wskazanie, że przychodami Funduszu Kredytów Studenckich są dotacje *celowe*. Rodzaj dotacji przekazywanych do Funduszu powinien wynikać z przepisów prawa materialnego, gdyż na podstawie ww. regulacji tworzona jest ustawa budżetowa.

22. Odnosząc się do art. 424 ust. 2 zauważyć należy, iż brak jest uzasadnienia, aby w rocznym planie finansowym Funduszu Kredytów Studenckich sporządzano odrębny bilans oraz rachunek zysków i strat tego Funduszu. Powstaje również wątpliwość co do wyodrębniania w ww. planie funduszu rezerwowego, o którym mowa w art. 424 ust. 2 pkt 1. Przepis ten wymaga przerehabilitacji.
23. Zastrzeżenia budzą propozycje, aby finansowanie wydatków związanych z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi, przeniesione zostało z części 38 – Szkolnictwo wyższe do części 29 – Obrona narodowa (art. 462), a w konsekwencji także dokonanie zmiany w art. 7 ustawy *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP* (art. 59 ustawy wprowadzającej (...)), polegającej na wskazaniu, iż wydatków tych nie zalicza się do wydatków ustalanych na potrzeby obronne RP, gdyż nie mieszczą się one w katalogu wydatków obronnych. Rozwiązanie to stwarza podstawę do ubiegania się przez MON o dodatkowe środki powyżej limitu wydatków obronnych określonego w art. 7 cytowanej powyżej ustawy. W związku z powyższym proponuje się zrezygnowanie z ww. regulacji i pozostawienie obecnie funkcjonujących rozwiązań.
24. W związku z rezygnacją z regulowania gospodarki finansowej uczelni publicznej w drodze rozporządzenia, zasadne jest unormowanie w projekcie ustawy zasad sporządzania rocznego planu rzeczowo-finansowego, które obecnie określone są w rozporządzeniu.
25. Mając na uwadze propozycję dodania art. 9a do ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, nieprawdziwe jest stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu (str. 69), iż „przekazana subwencja nie będzie podlegać zwrotowi i rozliczeniu w rozumieniu celu”. Pomimo zwiększenia elastyczności możliwości wykorzystania środków przekazanych w drodze subwencji, proponuje się możliwość przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadkach przewidzianych w projektowanym art. 9a ww. ustawy m.in za wydatkowanie subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki niezgodnie z przeznaczeniem i za niedokonanie w terminie zwrotu tej subwencji.

#### **Uwagi do projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce**

1. W art. 12 i 43 wprowadza się zmiany w samorządowych ustawach „ustrojowych”, tj. *ustawie o samorządzie gminnym* i *ustawie o samorządzie powiatowym*, przewidując rozszerzenie katalogu zadań własnych gmin i powiatów z zakresu edukacji publicznej o obowiązek wspierania szkół wyższych, mających siedzibę na obszarze odpowiednio gminy i powiatu, jak

również wspierania materialnego studentów i doktorantów. Obecnie jedynie samorząd województwa ma przypisane, jako zadanie własne, zadanie z zakresu szkolnictwa wyższego i to w znacznie węższym zakresie niż przewiduje to obecna nowelizacja (art. 42 projektu).

Zadanie własne, co do zasady, finansowane jest z dochodów własnych uzupełnionych subwencją ogólną. Zmiany w zakresie realizowanych zadań mogłyby wymagać zatem zwiększenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wpisanie w zakres zadań samorządów wspierania szkół wyższych oznaczałoby, że jest to zadanie obligatoryjne. W związku z powyższym – z systemowego punktu widzenia - lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie w przywołanych wyżej przepisach ustaw możliwości dofinansowania tych zadań (byłoby to zadanie fakultatywne, uzależnione od decyzji organów stanowiących w jednostkach samorządu terytorialnego i nie wymagałoby zwiększania dochodów samorządów).

Wymaga jednocześnie zauważenia w tym zakresie pewna niekonsekwencja projektodawcy, bowiem projekt ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* przewiduje w art. 373 możliwość przekazywania uczelniom przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych na wykonywanie zadań, określonych w tej ustawie, w sposób fakultatywny.

2. Odnosząc się do art. 19, dokonującego zmiany ustawy *o podatku dochodowym od osób fizycznych* zwanej dalej „ustawą PIT” należy zauważyć, że:

- trzeciej zmianie proponuje się nadać następujące brzmienie:

a) pkt 39 i 39a otrzymują brzmienie:

„39) stypendia i zapomogi, o których mowa w ustawie z dnia ... – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* oraz stypendia otrzymywane w ramach programów lub przedsięwzięć, o których mowa w art. 377 ust. 1 tej ustawy; w przypadku stypendiów przyznawanych przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą państwową ani samorządową osobą prawną zwolnienie ma zastosowanie o ile zasady ich przyznawania zostały zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki;

39a) stypendia i związane z nimi ryczałty na koszty podróży, przyznane na podstawie decyzji Dyrektora Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej wydanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (Dz. U. poz. 1530);”

b) po pkt 39a dodaje się pkt 39b w brzmieniu:

„39b) stypendia przyznawane przez instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk oraz instytuty badawcze z ich funduszy stypendialnych;”

c) pkt 40 otrzymuje brzmienie:

„40) świadczenia pomocy materialnej dla uczniów i osób uczestniczących w innych formach kształcenia, pochodzące z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz ze środków własnych szkół przyznane na podstawie przepisów o systemie oświaty oraz inne stypendia za wyniki w nauce, których zasady przyznawania zostały zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania;”



d) pkt 61 otrzymuje brzmienie:

„61) kwoty umorzonych kredytów studenckich udzielonych na podstawie przepisów ustawy z dnia ... – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce;”;

- zmiana czwarta dotycząca art. 22 ust. 9b ustawy PIT jest nieuzasadniona. Przede wszystkim przepis ten wskazuje dziedziny o charakterze twórczym, dla których ma zastosowanie preferencyjna stawka kosztów uzyskania przychodu w wymiarze 50% i pozostaje w ścisłym związku z brzmieniem art. 22 ust. 9 pkt 3 ustawy PIT. Norma ta wskazuje, że odliczenie kosztów w ww. wymiarze przysługuje z tytułu korzystania przez twórców z praw autorskich i artystów wykonawców z praw pokrewnych. Nie jest to zatem uzależnione od wykonywanego przez podatnika zawodu, ale od stworzenia dzieła (utworu) w rozumieniu ustawy o *prawach autorskich i prawach pokrewnych* lub rozporządzania tymi prawami. Zatem zaproponowany przepis nie przystaje do obowiązujących zasad ustalania kosztów uzyskania przychodów. Ponadto obecnie toczą się prace nad nowelizacją tego przepisu.
3. Odnosząc się do art. 24 projektu dokonującego zmiany ustawy o *podatku dochodowym od osób prawnych*, zwanej dalej „ustawą CIT” należy zauważyć, że:
- zmiana druga odnosząca się do art. 8 ustawy CIT poprzez dodanie dwóch punktów (20 i 21) dotyczących uczelni i federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki jest całkowicie niezrozumiała. Artykuł 8 ustawy CIT nie ma konstrukcji umożliwiającej dodanie dwóch punktów. Artykuł ten składa się z ustępów i odnosi się do roku podatkowego podatnika CIT. Zarówno w uzasadnieniu, jak i w OSR brak jest również wyjaśnienia czego dotyczyć ma proponowana zmiana. Stąd też trudno jest ocenić projektowaną nowelizację. Jednym z rozwiązań, które projektodawca chciał uregulować w proponowanym przepisie może być jednak zmiana art. 6 ustawy CIT, który zawiera zwolnienia podmiotowe. Przyjmując, iż proponowane rozwiązanie ma dotyczyć tego przepisu, należy odnieść się do niego negatywnie. Zwrócić należy uwagę, iż uczelnie objęte są zwolnieniem od podatku CIT na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy CIT. Zgodnie z ww. przepisem wolne od podatku są dochody podatników, których celem statutowym jest m.in. działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu studentów - w części przeznaczony na te cele. Oznacza to, iż podatnik może mieć zwolnione od podatku wszystkie swoje dochody, jeżeli przeznaczy je na określone cele statutowe. Brak jest więc uzasadnienia dla ewentualnego wprowadzania zwolnienia podmiotowego, przyjmując że taki był zamiar projektodawców;
  - w kontekście zmiany proponowanej w ww. zmianie drugiej wątpliwość budzi również proponowany zapis w zmianie trzeciej dotyczący art. 17 ust. 1a pkt 1 ustawy CIT. Przepis ten wyłącza stosowanie zwolnienia z art. 17 ust. 1 z wyjątkiem dochodów podmiotów określonych w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-8 ustawy - *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*. Zwrócić należy uwagę, iż w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 wymienione są uczelnie i federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Tym samym wskazywanie ich

w przepisie art. 17 ust. 1a pkt 1 w kontekście ewentualnego objęcia ich zwolnieniem podmiotowym jest błędne.

4. Ponadto w odniesieniu do art. 19 pkt 5 i art. 24 pkt 4 projektu zgłaszam następującą uwagę wspólną:

Wątpliwości budzą zmiany w art. 26e ustawy PIT (art. 18d ustawy CIT) w kontekście wskazania w przepisach ust. 2 pkt 3 i ust. 4 tych artykułów podmiotów, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. federacji podmiotów systemu szkolnictwa i nauki. W mojej ocenie mogą pojawić się wątpliwości, czy podmiot taki, tj. federacja może świadczyć lub wykonywać usługi, czy ekspertyzy, a także czy badania podstawowe mogą być prowadzone przez podatnika na podstawie umowy (porozumienia) z takim podmiotem.

5. W OSR nie wskazano skutków finansowych wynikających z projektowanego zwolnienia z podatków: rolnego, od nieruchomości oraz leśnego, które przysługiwać będą nowo tworzonym podmiotom, tj. federacjom podmiotów systemu nauki i szkolnictwa wyższego (art. 8, art. 15 i art. 74 ustawy wprowadzającej).

Podmioty tworzące federację: uczelnia, instytut badawczy oraz instytut PAN aktualnie korzystają ze zwolnień od podatków: rolnego, od nieruchomości i leśnego na podstawie odpowiednich przepisów ustaw regulujących opodatkowanie tymi podatkami, tj.: art. 12 ust. 2 pkt 1, pkt 5 oraz pkt 3 ustawy o podatku rolnym, art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 5 oraz pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 5 i pkt 3 ustawy o podatku leśnym. Zwolnieniami z ww. podatków nie są natomiast objęte instytuty międzynarodowe.

6. W art. 50 przewiduje się wprowadzenie zwolnienia podmiotowego od podatku od czynności cywilnoprawnych uczelni i federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Podkreślenia wymaga, że wbrew wyjaśnieniom zawartym w uzasadnieniu do projektu, propozycja ta nie ma charakteru dostosowującego i nie jest efektem zasadniczych modyfikacji dotyczących terminologii opisującej system szkolnictwa wyższego i nauki.

Propozycja ta polega na określeniu kategorii dwóch zupełnie nowych podmiotów zwolnionych z podatku od czynności cywilnoprawnych. Należy zauważyć, iż w obowiązującym stanie prawnym z wyłączenia od obowiązku zapłaty podatku od czynności cywilnoprawnych, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt f ustawy *o podatku od czynności cywilnoprawnych*, korzystają niektóre czynności dokonywane przez podmioty funkcjonujące w systemie szkolnictwa wyższego i nauki. Zgodnie bowiem z tym przepisem, podatkwowi nie podlegają czynności cywilnoprawne w sprawach m.in. nauki i szkolnictwa. W mojej ocenie obowiązujące wyłączenie od opodatkowania w tym zakresie jest wystarczające. Wprowadzenie zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych w formie zaproponowanej w art. 50 projektu tj. przez wskazanie podmiotów zwolnionych od podatku, spowoduje natomiast, że będą one korzystały ze zwolnienia w przypadku wszystkich czynności cywilnoprawnych, co do zasady podlegających podatkwowi, a nie jak obecnie tylko tych dokonywanych w sprawach nauki i szkolnictwa. Propozycja wprowadzenia tak szerokiego zwolnienia z podatku od czynności

cywilnoprawnych jest nieuzasadniona. W konsekwencji rozszerzenia zwolnienia z tego podatku na wszystkie czynności cywilnoprawne dokonywane przez podmioty funkcjonujące w systemie szkolnictwa wyższego i nauki, uszczuplone zostaną budżety gmin, wyłącznych beneficjentów wpływów z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych. Przedstawiając powyższe należy też zwrócić uwagę, że zgodnie z ustawą o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* wpływy z podatków: rolnego, od nieruchomości, leśnego oraz od czynności cywilnoprawnych stanowią źródło dochodów własnych gminy. W przypadku przepisów, których wejście w życie może spowodować negatywne skutki finansowe dla budżetów gmin, uzasadnienie projektu w części OSR powinno zostać uzupełnione o informacje w zakresie oszacowanych ewentualnych ubytków we wpływach do budżetów gmin, a projekt ustawy powinien zostać przedłożony do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Opinia taka byłaby również zasadna w zakresie proponowanego terminu wprowadzenia zmian (1 października 2018 r.), z uwagi na procedurę uchwalania, jak i wykonywanie budżetów gmin. Przedstawione do zaopiniowania uzasadnienie i Ocena Skutków Regulacji nie zawierają wskazania wpływu projektowanych regulacji na budżety jst, ani informacji o zaopiniowaniu projektu przez KWRiST.

7. Podtrzymuję uwagę, iż zaproponowana w art. 31 pkt 2 projektu zmiana w art. 24 ust. 5 ustawy o *doradztwie podatkowym* może powodować wątpliwości interpretacyjne. Przepis stanowi podstawę prawną dla uzyskania zwolnienia z części pisemnej egzaminu na doradcę podatkowego, które – zgodnie z intencją projektodawcy – przysługuje w związku z ukończeniem studiów wyższych, ale nie studiów podyplomowych (zgodnie z definicją studiów wyższych i podyplomowych zawartą w obowiązującej ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym). Definicje funkcjonujące obecnie powodują, że terminy te są klarowne i porządkują pojęcia w zakresie systemu szkolnictwa wyższego.

Projektowana zmiana przewiduje zastąpienie wyrażenia „studia wyższe” pojęciem „studia”, które nie zostało zdefiniowane w projektowanej ustawie *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*. Pomimo wyjaśnień zawartych w Zestawieniu uwag do omawianego projektu ustawy (pkt 27) należy zauważyć, że nadal mogą pojawiać się wątpliwości interpretacyjne co do zmiany zakresu znaczeniowego tego pojęcia i ewentualnego objęcia nim – w związku z brakiem definicji – również studiów podyplomowych. Podkreślić należy, iż zmieniany przepis stosowany będzie przez Państwową Komisję Egzaminacyjną do Spraw Doradztwa Podatkowego, w związku z czym zapewnienie precyzji w zakresie sformułowań stanowiących podstawę działań podejmowanych przez niezależny organ, na etapie ich formułowania, jest uzasadnione i celowe.

W celu wyeliminowania ww. wątpliwości interpretacyjnych należy wprowadzić w zmienianym art. 24 ust. 5 ustawy o *doradztwie podatkowym* odwołanie do art. 64 ust. 1 projektowanej ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, określającego poziomy prowadzenia studiów (studnia I i II stopnia oraz jednolite studnia magisterskie). Zatem, art. 31 pkt 2 projektu, zmieniający art. 24 ust. 5 ustawy o doradztwie podatkowym powinien otrzymać brzmienie:

„5. Egzamin na doradcę podatkowego w stosunku do osób, które ukończyły studia określone w art. 64 ust. 1 ustawy wymienionej w art. 22 ust. 13a, których program zrealizowany został w ramach umowy, o której mowa w art. 22 ust. 13a, obejmuje tylko część ustną.”.

8. Odnosnie do art. 41, zmieniającego ustawę *o działach administracji* z dniem 1 października 2018 r., należy mieć na względzie konieczność utworzenia jednej części budżetowej „Szkolnictwo wyższe i nauka” i w konsekwencji przeniesienia środków z dotychczasowych części budżetowych. Przyjęty ostatecznie termin wejścia w życie projektu w tym zakresie powinien uwzględniać możliwość realizacji budżetu przez dysponenta oraz terminarz planowania budżetowego, a w przypadku pozostawienia dotychczasowego terminu wejścia w życie rozważenia zawarcia w ustawie stosownych przepisów przejściowych, dotyczących przeniesienia środków między częściami dotychczasowymi a nowoutworzoną.
9. W związku z przekazaniem zadania z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z dniem 1 stycznia 2018 r. wojewodom na podstawie ustawy *o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin*, należy odpowiednio dostosować zmianę zawartą w art. 82 pkt 2 projektu ustawy. W projektowanej nowelizacji art. 23b ust. 6 ustawy *o świadczeniach rodzinnych* zadanie to przypisano marszałkom województw.
10. Zmiany wprowadzone w ustawie *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (dalej „uondfp”), polegające na dodaniu nowego art. 9a tej ustawy (art. 92 projektu) budzą zastrzeżenia. W projektowanym art. 9a pkt 2 uondfp – który stanowić ma, że „naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieustalenie kwoty subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki podlegającej zwrotowi do budżetu”, wątpliwości budzi określenie czasu naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieustaleniu kwoty subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki podlegającej zwrotowi do budżetu.

Projektowana nowelizacja ustawy *o finansach publicznych* (w art. 112 pkt 3 ustawy przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym) m. in. przewiduje co prawda dodanie ustępu 7 do art. 169 tej ustawy, który stanowić ma, że „Do subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki przepisy ust. 1-5 stosuje się odpowiednio”, jednak odpowiednie stosowanie art. 169 ust.1 - 5 ustawy o finansach publicznych do subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki odnosi się bowiem tylko do biorcy subwencji, nie dotyczy zaś przekazującego subwencję.

Należy zauważyć, iż subwencja w odróżnieniu od dotacji ma charakter roszczenia prawnego, a jeśli została przyznana z przeznaczeniem dla określonej jednostki, musi zostać przekazana, a decyzję o jej rozdysponowaniu podejmuje organ, który ją otrzymał. Natomiast do środków pochodzących z dotacji zaliczamy podlegające szczególnym zasadom rozliczania środków z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych. Zasady dotyczące stosunków dotacyjnych zachodzących między państwem a beneficjentami dotacji

udzielanych z budżetu państwa, uregulowane zostały w art. 168-169 ustawy o finansach publicznych. Wskazane wyżej regulacje prawne, uwzględniając specyfikę tego rodzaju grupy wydatków jak dotacje, przewidują zasady wydatkowania środków dotacji w granicach roku budżetowego.

Natomiast w odniesieniu do art. 9a pkt 4 uondfp – który stanowić ma że „naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie w terminie zwrotu subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w należytnej wysokości” budzi wątpliwości możliwość określenia przesłanki odnoszącej się do zwrotu subwencji „w należytnej wysokości”. Odpowiednie stosowanie art. 169 ust.1 - 5 ustawy o finansach publicznych do subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki zaproponowane przez projektodawcę w art. 112 pkt 3 ustawy przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, nie rozwiewa tych wątpliwości. Wątpliwości związane są z uzależnieniem tego zwrotu od stwierdzenia okoliczności, o których mowa w art. 169 pkt 1 lub pkt 2. Okoliczności te stwierdzane w protokołach kontroli często były podważane przez otrzymujących dotację.

W rezultacie podstawą zwrotu były ostateczne decyzje określające kwotę przypadająca do zwrotu i termin od którego nalicza się odsetki. Wydaje się jednak, że projektodawca nie przewidział możliwości wydawania decyzji administracyjnych w tym przedmiocie w odniesieniu do subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki.

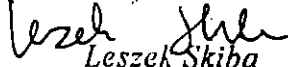
11. W art. 107, dotyczącym ustawy *o opłacie skarbowej*, zmieniono na błędne pojęcie „kolumny 4” tego załącznika na „kolumna Zwolnienia”. Należy zauważyć, że dokonując zmian w zakresie zwolnień od opłaty skarbowej, określonych w załączniku do ustawy *o opłacie skarbowej*, prawidłowe jest posługiwanie się zwrotem „w kolumnie 4 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej”
12. Zmiana art. 9 ustawy *o finansach publicznych*, ujęta w art. 122 pkt 1 projektu, polegająca na dodaniu do katalogu jednostek sektora finansów publicznych federacji podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki, budzi poważne zastrzeżenia. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 165 ust. 1 projektu ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* federację może utworzyć publiczna uczelnia akademicka z publiczną uczelnią akademicką, instytutem badawczym, instytutem PAN lub instytutem międzynarodowym oraz niepubliczna uczelnia akademicka z niepubliczną uczelnią akademicką.

Oznacza to, iż np. dwie lub więcej uczelni niepublicznych jako federacja byłyby w sektorze finansów publicznych, natomiast pojedynczo znajdowałyby się poza sektorem. Instytut badawczy, zgodnie z art. 9 ust. 14 uofp jest poza sektorem a jako składowa federacji znajdowałby się w sektorze. Konstrukcja ta zatem wprowadza do sektora finansów publicznych nowe podmioty i w konsekwencji może mieć wpływ nie tylko na poziom wyniku sektora finansów publicznych, ale także na poziom państwowego długu publicznego (art. 72 ustawy o finansach publicznych). Dodatkowo zmiana ta może powodować wątpliwości w zakresie gospodarki finansowej tych podmiotów. Mając zatem na uwadze przywołane trudności i zagrożenia proponowane rozwiązanie nie może uzyskać akceptacji.

13. Podtrzymuję uwagę dotyczącą preredagowania i zawężenia określonej w art. 11 ust. 6 ustawy *o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju* delegacji ustawowej wyłącznie do sprawozdania z działalności (art. 126 pkt 6). Zmieniany art. 11 ust. 6 ustawy *o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju* stanowi, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki określi, w drodze rozporządzenia, niezbędne elementy rocznego sprawozdania z działalności Centrum oraz rocznego i kwartalnego sprawozdania finansowego Centrum, mając na uwadze zakres i skuteczność sprawowania przez ministra nadzoru nad realizacją zadań Centrum. Należy zauważyć, że NCBiR jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy *o finansach publicznych*. Agencje wykonawcze – jako państwowe osoby prawne – zobowiązane są do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie *o rachunkowości* (zwanej dalej „uor”), z uwzględnieniem zasad wynikających z ustawy *o finansach publicznych*, ustaw powołujących te agencje oraz przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ww. ustaw. Uwzględniając powyższe należy wskazać, iż zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1 uor księgi rachunkowe zamyka się na dzień kończący rok obrotowy – nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia zaistnienia tych zdarzeń. Dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych, o którym mowa w art. 12 ust. 2 uor jest wskazany w art. 45 ust. 1 uor jako dzień, na który sporządzane jest sprawozdanie finansowe. Zgodnie z art. 45 ust. 2 uor, sprawozdanie finansowe składa się z bilansu, rachunku zysków i strat oraz informacji dodatkowej, a w przypadku jednostek, których sprawozdania finansowe podlegają obowiązkowemu badaniu – także z zestawienia zmian w kapitale (funduszu) własnym i rachunku przepływów pieniężnych. Informacje zawarte w poszczególnych elementach sprawozdania finansowego, powinny być wykazywane co najmniej ze szczegółowością określoną w załącznikach do uor. Informacje zawarte w sprawozdaniu finansowym mogą być przedstawione z większą szczegółowością, o ile takie są potrzeby lub specyfika jednostki (art. 50 ust. 1 uor). Dlatego też, wskazywanie w ww. delegacji do wydania rozporządzenia kwestii dotyczących określania niezbędnych elementów sprawozdania finansowego jest niezasadne. Zakres ten wynika bowiem z uor.
14. Treść art. 126 pkt 25 (dotyczy zmiany ustawy *o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju*) oraz art. 127 pkt 22 (dotyczy zmiany ustawy *o Narodowym Centrum Nauki*) wymaga uzupełnienia. Stosownie do art. 131 ustawy *o finansach publicznych* regulacje te powinny wskazywać zakres działalności bieżącej tych agencji, na które przeznaczane będą dotacje podmiotowe. Ponadto niezbędne jest dookreślenie, na jakie zadania realizowane przez Centra przekazywane będą dotacje celowe. Doprecyzowanie ww. przepisów pozwoli na uniknięcie wątpliwości związanych z prawidłowym finansowaniem kosztów. Przykładowo należy zauważyć, że NCBiR oprócz podstawowych zadań określonych w ustawie tworzącej, pełni również rolę instytucji pośredniczącej. Brak jest uzasadnienia, aby z dotacji podmiotowej finansowane były koszty związane z zarządzaniem realizacją programów operacyjnych, skoro na ten cel agencja otrzymuje tzw. „środki unijne”.

15. W art. 128 pkt 18, dotyczącym art. 43 ust. 7 pkt 2 lit. b ustawy *o instytucjach badawczych*, w wyrażeniu "środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie (...)", wyraz "udzielonej" powinien być zastąpiony wyrazem "udzielanej" (patrz uwaga nr 11 do projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce).
16. Odnosząc się do art. 129 pkt 35 projektu, zmieniającego art. 78 ustawy *o Polskiej Akademii Nauk*, należy zauważyć, iż przywołany w ww. artykule, dział klasyfikacji budżetowej „Szkolnictwo wyższe i nauka” nie występuje w obowiązującym rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.). W ww. rozporządzeniu znajduje się odpowiednio dział „730 – Nauka” oraz dział „803 – Szkolnictwo wyższe”.  
Mając na uwadze powyższe, należy rozważyć czy na obecnym etapie zasadne jest przesądzenie o nowym kształcie klasyfikacji budżetowej. Należy bowiem zauważyć, że zagadnienia te są regulowane na poziomie aktów wykonawczych i nie stanowią tzw. materii ustawowej.
17. W art. 152 (dotyczy zmiany ustawy *o zawodzie fizjoterapeuty*) oraz w art. 163 (dotyczy zmiany ustawy *o uzyskiwaniu tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia*) zakłada się, iż szkolenie specjalizacyjne może być odbywane w ramach poszerzenia zajęć programowych studiów podyplomowych. Obecnie szkolenie specjalizacyjne może być odbywane w ramach poszerzenia zajęć programowych stacjonarnych studiów doktoranckich. W uzasadnieniu do projektu należy wskazać na potrzebę dokonania ww. zmian
18. Projektodawca nie przedstawił powodów uzasadniających propozycję rozszerzenia katalogu beneficjentów otrzymujących wsparcie finansowe z Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej o zagraniczne uczelnie i instytucje naukowe oraz pracowników tych podmiotów (art. 166 pkt 12). Brak wiedzy w ww. zakresie uniemożliwia zajęcie wiążącego stanowiska w tych kwestii. Przede wszystkim nie wiadomo, na jakie cele NAWA miałyby przekazywać środki ww. podmiotom i osobom. Regulacje te wymagają doprecyzowania bądź przedstawienia stosownych wyjaśnień.
19. Z treści art. 191 i art. 192 wynika, iż uczelnie, uczelnie zawodowe i akademickie działające na podstawie obowiązującej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym stają się na mocy projektowanej ustawy odpowiednio uczelniami, uczelniami zawodowymi i akademickimi. Wobec powyższego, niezrozumiałe wydają się zapisy art. 236, stanowiące, że (...) fundusze zasadnicze i inne fundusze, o których mowa w art. 101 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, stają się odpowiednio funduszami zasadniczymi i innymi funduszami, o których mowa w art. 410 ust. 2 projektowanej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. W przedmiotowym projekcie nie określono bowiem procesu przekształcenia lub likwidacji uczelni funkcjonujących w obecnym systemie prawnym. Z zapisów wynika, iż forma organizacyjno-prawna uczelni nie ulegnie zmianie. Zatem, nie ma konieczności dokonywania zmian w przedmiocie funduszy zasadniczych i innych funduszy. Analogiczna uwaga dotyczy art. 237.

20. Należy także zwrócić uwagę na uzasadnienie do projektu, gdzie w pkt 3. *Zmiany w przepisach obowiązujących* stwierdza się, iż zaproponowane zmiany w ustawach szczególnych mają charakter zmian dostosowujących i nie przewidziano co do zasady zmian o innym charakterze. Nie można zgodzić się z takim stwierdzeniem, gdyż np. opisane wyżej zmiany samorządowych ustaw „ustrojowych” mają charakter merytoryczny, a nie jedynie dostosowawczy, nakładają bowiem na samorzady realizację nowych zadań własnych. Również proponowana w art. 50 zmiana ustawy *o podatku od czynności cywilnoprawnych* nie jest jedynie zmianą dostosowawczą, bowiem wprowadza się w niej nowe zwolnienie podatkowe, co będzie skutkowało uszczerbkiem w dochodach gmin (projekt nie przewiduje rekompensaty gminom ubytku dochodów z tego tytułu), podatek ten stanowi bowiem w 100% dochód ich budżetów.

Z poważaniem  
Z upoważnienia Ministra Finansów  
PODSEKRETARZ STANU  
  
Leszek Skiba