

Paweł Bachmat

## Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej z projektami aktów wykonawczych<sup>1</sup>

Legal opinion on the governmental Bill on the National Agency of Academic Exchange, including draft by-laws (Sejm Paper No. 1550): The subject of the opinion is assessment of the governmental bill, pursuant to which the National Agency of Academic Exchange will be created. Its aims include stimulating Poland's development in the field of science and higher education by a pro-quality support of academic mobility as well as internationalisation of offer provided by Polish universities. The author claims that membership of representatives of the Sejm, the Senate and the President of the Republic Poland in the Board of the Agency is reasonable. With the view to ensure higher transparency standards of the selection of the Director of the Agency, as well as to ensure a reliable assessment of candidates, introducing relevant competition procedures should be considered. The author presents some remarks concerning the wording of provisions, relation to other statutes, including tax ones – in connection with the proposed exemption from taxation of scholarships awarded by the Director of the Agency.

**Keywords:** science | bill | scholarship | university

**Słowa kluczowe:** nauka | projekt ustawy | stypendium | szkoła wyższa

Ekspert ds. legislacji BAS; pawel.bachmat@sejm.gov.pl.

### Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest rządowy projekt ustawy o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (dalej: projekt ustawy) wraz z towarzyszącym mu projektem aktu wykonawczego w postaci rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie statutu Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej. W skład inicjatywy rządowej objętej drukiem sejmowym nr 1550/VIII kad. wchodzi ponadto projekt rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyż-

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 6 czerwca 2017 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (druk sejmowy nr 1550/VIII kad.); BAS-WAP-1002/17.

szego w sprawie podejmowania i odbywania przez cudzoziemców studiów i szkoleń oraz ich uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych, mający w założeniu realizować delegację ustawową z art. 44 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2016, poz. 1842, ze zm.).

Punktem wyjścia dla przedstawionej opinii jest analiza prawna wyżej wymienionych projektów aktów prawnych. Analiza merytoryczna została zaprezentowana w odrębnej opinii Biura Analiz Sejmowych.

W opinii uwzględniono postanowienia następujących aktów prawnych:

- ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2016, poz. 1842, ze zm.),
- ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2016, poz. 2032, ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.),
- ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. 2016, poz. 2045, ze zm.; dalej: u.z.f.n.),
- ustawy z 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 859),
- ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 2261; dalej: u.p.g.),

## Zakres proponowanych zmian

Punktem wyjścia dla przedłożenia przez rząd projektu ustawy o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej jest przekonanie projektodawcy, że aktualny poziom umiędzynarodowienia nauki i szkolnictwa wyższego, z jakim mamy do czynienia w Polsce, jest dalece niewystarczający. Przekłada się to m.in. na niską pozycję krajowych uczelni w rankingach międzynarodowych, niewielką cytowalność polskiego dorobku naukowego, zbyt małą liczbę opracowań w językach obcych publikowanych w renomowanych wydawnictwach i czasopismach, niewielką liczbę projektów badawczych o międzynarodowej doniosłości, prowadzonych lub koordynowanych w Polsce, czy znikomą liczbę wybitnych profesorów z zagranicy wśród pracowników naukowo-dydaktycznych polskich uczelni. Obecna sytuacja skutkuje tym, że najzdolniejsi polscy naukowcy i studenci szukają szansy rozwoju poza granicami Polski. Jednocześnie brak mechanizmów zachęcania ich do powrotów, a także zachęcania obco-krajowców do kształcenia i pracy naukowej w Polsce, powodują, że tendencja ta utrwała się i przenosi na kolejne pokolenia studentów i pracowników naukowo-dydaktycznych, pośrednio hamując także rozwój innowacyjności w Polsce.

Proponowanym rozwiązaniem wspierającym państwo polskie w zmniejszeniu deficytu umiędzynarodowienia nauki polskiej jest powołanie Narodo-

wej Agencji Wymiany Akademickiej (dalej: NAWA, Agencja), której zadaniem będzie stymulowanie rozwoju Polski w sferze nauki i szkolnictwa wyższego przez projekcyjne wsparcie mobilności akademickiej oraz umiędzynarodowienie oferty polskich uczelni. Agencja zostanie włączona w polski system wspierania rozwoju szkolnictwa wyższego i nauki, gdzie, obok Narodowego Centrum Nauki oraz Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, tworzyć będzie system instytucji publicznych realizujących politykę państwa w zakresie umocnienia pozycji polskiej nauki w świecie.

W ocenie projektodawcy realizacja tej misji powinna w znacznym stopniu przyczynić się do wypełnienia celów rozwojowych określonych w przyjętej przez rząd „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”<sup>2</sup> – w zakresie umiędzynarodowienia i otwarcia polskich szkół wyższych na innowacje, zwłaszcza w kontekście poprawy pozycji uczelni w międzynarodowych rankingach, stworzenia otoczenia prawnego sprzyjającego innowacyjności oraz komercjalizacji wyników badań naukowych, stworzenia warunków pozwalających na zatrudnianie w Polsce zagranicznych uczonych z dorobkiem naukowym, zachęcania studentów pochodzących spoza Unii Europejskiej do podejmowania studiów na uczelniach polskich.

Zgodnie z art. 40 projektowanej ustawy nowo utworzona Agencja przejmie wszystkie zadania, składniki majątkowe, należności i zobowiązania, jak również korpus pracowników likwidowanego Biura Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej. Ponadto w założeniu projektodawców Agencja przejmie część zadań Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej ma uzyskać status państwowej osoby prawnej, jej siedzibą będzie miasto stołeczne Warszawa (art. 1 ust. 1 i 2 projektu ustawy).

W założeniu projektodawców podstawowa działalność Agencji będzie koncentrowała się na:

- inicjowaniu i realizowaniu programów stypendialnych rządu polskiego dla cudzoziemców – studentów i doktorantów,
- inicjowaniu i realizowaniu programów wspierania międzynarodowej wymiany akademickiej pracowników naukowych i dydaktycznych, zarówno przyjazdowej, jak i wyjazdowej,
- inicjowaniu i realizowaniu programów wspierania procesu umiędzynarodowienia polskich uczelni i jednostek naukowych,
- upowszechnianiu informacji o polskim systemie szkolnictwa wyższego i nauki,
- upowszechnianiu języka polskiego poza granicami Polski.

<sup>2</sup> Uchwała nr 8 Rady Ministrów z 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”, M.P. 2017, poz. 260.

W projekcie ustawy przyjmuje się, że organami Agencji będą: dyrektor NAWA, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na pięcioletnią kadencję, i Rada NAWA, powoływana na czteroletnią kadencję (art. 3, art. 6 ust. 2 i art. 11 ust. 1). Dyrektor działa przy pomocy swoich zastępców, kierowników komórek organizacyjnych oraz głównego księgowego (art. 5 ust. 1).

Zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu ustawy jako państwowa osoba prawna Agencja będzie mogła realizować swoje zadania przez:

- ustanawianie programów oraz określanie terminów i warunków ich realizacji,
- ocenę i wybór wniosków o zakwalifikowanie do programów,
- zawieranie i finansowanie umów z beneficjentami programów,
- zawieranie umów z polskimi i zagranicznymi podmiotami, w szczególności jako partner umów o wspólne przedsięwzięcie.

W założeniu projektodawców NAWA będzie prowadzić samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego, o którym mowa w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2016, poz. 1870, ze zm.)<sup>3</sup>, działając w ramach rocznego planu finansowego (art. 29 ust. 1 i 2). Przychodami Agencji będą dotacje:

- podmiotowe z budżetu państwa przeznaczone na dofinansowanie jej bieżącej działalności,
- celowe przeznaczone na realizację jej zadań, w tym na współfinansowanie programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich,
- celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji dotyczących obsługi realizacji jej zadań.

Przychodami Agencji będą również mogły być:

- środki finansowe przekazane na realizację zadań, o których mowa w art. 2 ust. 5 projektu ustawy,
- środki finansowe pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- środki finansowe pochodzące z krajowych i międzynarodowych projektów lub programów,
- przychody z innych tytułów (art. 30 ust. 1 i 2 projektu ustawy).

Ponadto Agencja będzie mogła prowadzić działalność gospodarczą w zakresie:

- świadczenia usług doradczych i eksperckich,
- organizowania konferencji, zjazdów, sympozjów i innych przedsięwzięć o charakterze szkoleniowym lub informacyjnym,
- działalności wydawniczej.

<sup>3</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. 2016, poz. 1948, 1984, 2260, oraz Dz.U. 2017, poz. 60, 191, 659, 933, 935.

Prowadzenie działalności gospodarczej przez NAWA będzie jednak warunkowane wyodrębnieniem jej pod względem finansowym i rachunkowym z działalności podstawowej, o której mowa w art. 2 projektu ustawy, oraz niefinansowaniem jej ze środków pochodzących z budżetu państwa. Przychody z działalności gospodarczej Agencji będą mogły służyć wyłącznie realizacji jej zadań podstawowych (art. 31 projektu ustawy).

Projektodawcy przyjmują, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 października 2017 r., z wyjątkiem:

- art. 35 pkt 4, art. 36 pkt 1 lit. b i d, pkt 3 lit. b i c, pkt 8 lit. c, oraz art. 48, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.,
- art. 2 ust. 3 pkt 4, art. 35 pkt 2 lit. a i c, oraz pkt 3 i art. 36 pkt 7 i pkt 8 lit. b, które wchodzi w życie z dniem 1 lutego 2018 r.

### Uwagi do projektowanych przepisów

Projekt ustawy przewiduje w art. 6 ust. 1, że dyrektora NAWA powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Z uwagi na zapewnienie wyższych standardów transparentności obsadzania stanowiska dyrektora Agencji, jak również zapewnienie rzetelnej oceny kwalifikacji kandydatów na to stanowisko, zasadne wydaje się rozważenie trybu konkursowego przy jego obsadzeniu, na wzór np. Prezesa Prokuratorii Generalnej. Zgodnie z art. 41 ust. 1 u.p.g. Prezesa Prokuratorii Generalnej powołuje Prezes Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Podstawowa pozostaje tu kwestia określenia warunków konkursu, która wymaga pogłębionej analizy tego zagadnienia. Biuro Analiz Sejmowych pozostaje w gotowości do przygotowania takiej analizy.

Z uwagi na misję, jaką ma spełnić Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej w postaci realizacji długofalowej polityki państwa w obszarze umiędzynarodowienia polskiej nauki i szkolnictwa wyższego, zasadna wydaje się rekomendacja, aby do Rady NAWA weszli przedstawiciele Sejmu, Senatu i Prezydenta RP (zmiana w zakresie art. 10 ust. 1 projektu ustawy).

W przepisie art. 34 projektowanej ustawy planuje się wprowadzić zmianę w art. 21 ust. 1 u.p.d.o.f., przez dodanie po pkt 39 nowej jednostki redakcyjnej oznaczonej jako pkt 39a w brzmieniu:

*39a) stypendia przyznawane na podstawie decyzji Dyrektora Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej wydanej na podstawie przepisów ustawy z dnia ... o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (Dz. U. poz. ...).*

W przepisie art. 21 ust. 1 u.p.d.o.f. przewidziano katalog zwolnień przedmiotowych od podatku dochodowego, wśród których jako „wolne od podatku dochodowego” ustawodawca zakwalifikował określone w pkt 39 różne rodzaje stypendiów:

- stypendia otrzymywane na podstawie przepisów o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki,
- stypendia doktoranckie otrzymywane na podstawie przepisów o szkolnictwie wyższym,
- stypendia przyznawane na podstawie przepisów o zasadach finansowania nauki,
- inne stypendia naukowe i stypendia za wyniki w nauce, których zasady przyznawania zostały zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, albo przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

Analiza katalogu zwolnień od podatku dochodowego wyegzemplifikowanych w treści art. 21 ust. 1 u.p.d.o.f. wskazuje, że kwestia zwolnienia z obowiązku podatkowego stypendiów została uregulowana zbiorczo tylko w pkt 39 tego przepisu. Nie dotyczą jej natomiast inne punkty art. 21 ust. 1 u.p.d.o.f. Do tego, zgodnie z obowiązującym brzmieniem pkt 39 art. 21 ust. 1 u.p.d.o.f., przewidziane w nim zwolnienie obejmuje rodzajowo różne stypendia, otrzymywane na podstawie przepisów różnych ustaw, które ustawodawca zdecydował się zawrzeć w pojedynczej jednostce redakcyjnej. Konsekwentnie do tego założenia zasadna wydaje się rezygnacja z wyodrębnienia nowej jednostki redakcyjnej (projektowany pkt 39a), w której zawarte byłoby wyłączenie od podatku stypendium przyznanego przez dyrektora NAWA, i włączenie treści zawartej w projektowanym pkt 39a do obowiązującego pkt 39 art. 21 ust. 1 u.p.d.o.f.

W przepisie art. 38 projektowanej ustawy przewidziano wprowadzenie zmiany w art. 5 u.z.f.n., polegającej na dodaniu (po pkt 10a) jednostki redakcyjnej, oznaczonej jako pkt 10b, w brzmieniu:

„10b) programy ustanawiane przez Dyrektora Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej, w tym skierowane do osób kształcących się oraz do środowiska akademickiego i naukowego”.

Ze stylizacji przyjętej w art. 38 projektu ustawy wynika jednoznacznie, że zmiana w art. 5 u.z.f.n. polegać ma na wprowadzeniu nowej jednostki redakcyjnej, oznaczonej jako *pkt 10b* – w art. 5 *po pkt 10a dodaje się pkt 10b w brzmieniu*: (nie zaś zmianie brzmienia istniejącej jednostki redakcyjnej). W związku z tym należy zwrócić uwagę, że projektodawca przeoczył fakt, że w obowiązującym stanie prawnym w art. 5 u.z.f.n. zawarty jest już pkt 10b w następującym brzmieniu:

*10b) tworzenie warunków do rozwoju współpracy między środowiskiem naukowym a środowiskiem społeczno-gospodarczym, w tym ustanowienie programu „Doktorat wdrożeniowy”, o którym mowa w art. 26 ust. 3f<sup>4</sup>.*

<sup>4</sup> Przepis art. 5 pkt 10b u.z.f.n. został dodany – 29 kwietnia 2017 r. – art. 4 ustawy z 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o stopniach naukowych i tytule na-

Biorąc powyższe pod uwagę, należy rekomendować zmianę nazwy podjednostki redakcyjnej przepisu art. 5 – z „pkt 10b” na pkt „10c”, ewentualnie – jeśli taka okaże się intencja projektodawcy – zmianę techniki legislacyjnej i, po wykreśleniu aktualnego pkt 10b, wprowadzenie nowej podjednostki redakcyjnej pkt 10c, w brzmieniu przewidzianym dla pkt 10b opiniowanego projektu ustawy.

---

ukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 859.