



Warszawa, dnia 17 października 2016 r.

Opinia

do ustawy o zmianie niektórych ustaw określających warunki prowadzenia działalności innowacyjnej

(druk nr 294)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy ma ona na celu uruchomienie instrumentów, które przyczynią się do wzrostu innowacyjności polskiej gospodarki.

Symetryczne zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (ustawie PIT) oraz w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych (ustawie CIT) dotyczą opodatkowania wniesionej aportem do spółki komercjalizowanej własności intelektualnej oraz odliczeń kosztów uzyskania przychodów poniesionych na działalność badawczo-rozwojową (kosztów kwalifikowanych). Zmiany te sprowadzają się do:

- 1) zniesienia opodatkowania aportu komercjalizowanej własności intelektualnej (obecnie obowiązujące przepisy, co do zasady, odraczają opodatkowanie na okres maksymalnie 5 lat oraz, na mocy regulacji epizodycznych, przewidują brak opodatkowania w zakresie wkładów wniesionych w roku 2016 i 2017),
- 2) rozszerzenia listy kosztów kwalifikowanych o koszty uzyskania patentu, prawa ochronnego na wzór użytkowy oraz prawa z rejestracji wzoru przemysłowego,
- 3) zwiększenia kwot kosztów kwalifikowanych,
- 4) wydłużenia okresu odliczenia kosztów kwalifikowanych,

- 5) wprowadzeniu możliwości zwrotu kosztów kwalifikowanych, które nie zostały objęte odliczeniem ze względu na brak dochodu do opodatkowania lub zbyt niski dochód.

Zmiany w ustawie – Ordynacja podatkowa oraz w ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności mają charakter dostosowujący do nowych rozwiązań wprowadzanych w podatkach dochodowych.

Nowelizacja ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa przewiduje, że nie wymaga zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie oddania do odpłatnego korzystania składników aktywów trwałych na cele konferencyjne, szkoleniowe, dydaktyczne, rekreacyjno-sportowe lub produkcji audiowizualnej, na podstawie umów najmu, dzierżawy lub innych umów o podobnym charakterze, zgodnie z którymi łączny okres korzystania z tych składników, w danym roku kalendarzowym, nie przekracza 90 dni.

Zmiana ustawy – Prawo ochrony środowiska polega na wprowadzeniu do katalogu zadań związanych z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej działań służących wsparciu polskich technologii środowiskowych oraz przedsięwzięć związanych z wdrażaniem i funkcjonowaniem systemu weryfikacji technologii środowiskowych (ETV).

Zmiany w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym sprowadzają się do:

- 1) umożliwienia uczelniom tworzenia więcej niż jednej spółki celowej,
- 2) przesądzenia, że wyłączeniem spod przepisów ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa objęta jest nie tylko komercjalizacja pośrednia (utworzenie spółki celowej), ale także komercjalizacja bezpośrednia (realizowana przez centrum transferu technologii),
- 3) modyfikacji procedury tzw. uwłaszczenia naukowców (m. in. wprowadzenie instytucji oświadczenia pracownika o zainteresowaniu przeniesieniem praw do wyników badań naukowych i prac rozwojowych),
- 4) zmiany sposobu wyliczania wynagrodzenia przysługującego uczelni w przypadku przeniesienia na pracownika praw do wyników badań naukowych i prac rozwojowych (odniesie do nie więcej niż 5% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, w miejsce nie więcej niż 10% minimalnego wynagrodzenia),

- 5) uchylenia ograniczenia, zgodnie z którym udział w zyskach z komercjalizacji dokonanej przez uczelnię lub pracownika przysługuje odpowiednio pracownikowi lub uczelni nie dłużej niż przez 5 lat od dnia uzyskania pierwszych środków.

Nowelizacja ustawy o Polskiej Akademii Nauk obejmuje zmiany w procedurze „uwłaszczenia” naukowców, analogiczne jak te dokonane w Prawie o szkolnictwie wyższym.

Nowelizacja ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju polega na modyfikacji zasad nabywania uprawnień przez Skarb Państwa do wynalazku, wzoru użytkowego lub wzoru przemysłowego, a także nabycia autorskich praw majątkowych, w wyniku wykonywania projektów dotyczących badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, finansowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Uprawnionym z wymienionych praw ma być podmiot, któremu przyznano środki finansowe, chyba że z umowy o wykonanie i finansowanie projektu wynika, że przysługują one Skarbowi Państwa. Jednocześnie Skarb Państwa zachować ma prawo do nieodpłatnego korzystania z utworu (w zakresie wskazanym w złożonym oświadczeniu) lub nieodpłatnego korzystania z wynalazku, wzoru użytkowego lub wzoru przemysłowego (na zasadzie pełnej i niewyłączonej licencji).

Zmiana ustawy o zasadach finansowania nauki ma na celu zobowiązanie jednostek naukowych do przekazywania na działania związane z komercjalizacją wyników badań naukowych i prac rozwojowych co najmniej 2% środków przyznanych na utrzymanie potencjału badawczego. Jednocześnie w uczelniach, w których funkcjonują centra transferu technologii, jednostki naukowe mają finansować ich działanie.

Termin wejścia w życie ustawy został określony, co do zasady, na 30 dni od dnia ogłoszenia. Zmiany związane z preferencjami w podatkach dochodowych (nowelizacja ustawy PIT, ustawy CIT, Ordynacji podatkowej i ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności) oraz zmiany związane z obowiązkiem przekazywania na działania związane z komercjalizacją 2% środków przyznanych na utrzymanie potencjału badawczego (nowelizacja ustawy o zasadach finansowania nauki) mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 27. posiedzeniu w dniu 6 października 2016 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 789).

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowych: Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii, Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Finansów Publicznych. Poprawki komisji między innymi skreśliły rozwiązania wskazujące, że odliczenie wydatków kwalifikowalnych stanowi dozwoloną pomoc publiczną, skorygowały katalog kosztów kwalifikowanych, dostosowały przepisy ustawy do zmian wprowadzanych ustawą z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (w zakresie wprowadzenia przez ta ostatnią piętnastoprocentowej stawki podatku dla małych podatników podatku dochodowego od osób prawnych), uzupełniły katalog zadań finansowanych w ramach ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz zwiększyły kwotę środków finansowych przeznaczanych przez jednostkę naukową na działania związane z komercjalizacją wyników badań naukowych i prac rozwojowych (z 0,5% środków przyznanych na utrzymanie potencjału badawczego, na 2% tych środków). W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) zgłoszono dwie dodatkowe poprawki, które nie zostały przyjęte przez Sejm. Ustawa została uchwalona w brzmieniu przedłożenia rządowego, ze zmianami wprowadzonymi przez połączone komisje.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 26e ustawy PIT oraz art. 18d ustawy CIT (art. 1 oraz art. 2 noweli).

Projekt ustawy przewidywał początkowo, wprost w przepisach ustawy PIT i ustawy CIT, że odliczenie od podstawy opodatkowania wydatków kwalifikowalnych (wydatków na badania i rozwój) stanowi dozwoloną pomoc publiczną (zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu). Przepisy projektu stanowiły także, że zwrot wydatków kwalifikowanych nie przysługuje przedsiębiorcy, na którym ciąży obowiązek zwrotu pomocy publicznej wynikający z decyzji Komisji Europejskiej uznającej taką pomoc za niezgodną z prawem oraz z rynkiem wewnętrznym. Potrzebę wprowadzenia takich zastrzeżeń sygnalizował między innymi Minister Spraw

Zagranicznych w swoim stanowisku wyrażonym na etapie prac rządowych nad projektem. Wobec skreślenia przedmiotowych przepisów, na etapie prac nad ustawą w Sejmie, co najmniej wyjaśnienia wymaga, czy nie istnieje ryzyko uznania przepisów opiniowanej ustawy za niezgodne z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2) art. 12 ust. 4 pkt 23 ustawy CIT (art. 2 pkt 1 lit. b noweli).

Wskazana jest poprawka zmierzająca do prawidłowego wprowadzenia zmian do ustawy CIT. Należy uwzględnić, iż zgodnie z ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. Nr 996, art. 345 pkt 3 lit. a tiret drugie), z dniem 9 października 2016 r., w art. 12 ust. 4 ustawy CIT dodano punkty 23 i 24. Stąd dodawany opiniowaną ustawą (art. 12 ust. 4) pkt 23 należy oznaczyć jako pkt 25.

Propozycja poprawki:

– w art. 2 w pkt 1 w lit. b:

a) w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „pkt 22” zastępuje się wyrazami „pkt 24” oraz wyrazy „pkt 23” zastępuje się wyrazami „pkt 25”,

b) pkt 23 oznacza się jako pkt 25;

3) art. 5a ust. 3 pkt 9 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (art. 3 noweli).

Zgodnie z powyższym przepisem nie wymaga zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa czynność prawna państwowej osoby prawnej w zakresie oddania do odpłatnego korzystania składników aktywów trwałych na podstawie umowy najmu lub umowy o podobnym charakterze. Jednocześnie przepis ten zastrzega, iż umowa najmu (inna umowa o podobnym charakterze) powinna być zawarta „z tym samym podmiotem” i dotyczyć „tych samych składników aktywów trwałych”. Powstaje pytanie jaka wartość normatywna „kryje się” za takim sformułowaniem. Brzmienie przepisu wskazuje, że zgody wymagać będzie umowa zawarta z innym podmiotem i dotycząca innych składników aktywów trwałych. Taka interpretacja prowadzi do niejasnego i wydaje się nieracjonalnego rozwiązania.

Propozycja poprawki zakłada, że intencją projektodawców przepisu była norma, zgodnie z którą wymaga uzyskania zgody oddanie do odpłatnego korzystania, temu samemu podmiotowi, tego samego składnika aktywów trwałych, na okres przekraczający 90 dni.

Propozycja poprawki:

– w art. 3:

a) w pkt 9 skreśla się wyrazy „zawieranych z tym samym podmiotem i dotyczących tych samych składników aktywów trwałych” oraz skreśla się wyrazy „, zgodnie z którymi łączny okres korzystania z tych składników, w danym roku kalendarzowym, nie przekracza 90 dni”,

b) w poleceniu nowelizacyjnym po wyrazach „,888)” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako pkt 1 oraz dodaje się pkt 2 w brzmieniu:

„2) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. W przypadku, o którym mowa w ust. 3 pkt 9 wymaga zgody, o której mowa w ust. 1, czynność prawna dotycząca tego samego składnika aktywów trwałych oddanego do odpłatnego korzystania temu samemu podmiotowi, jeżeli łączny okres korzystania z tego składnika, w danym roku kalendarzowym, przekroczy 90 dni.”;”;

4) art. 32 ust. 3a ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (art. 7 pkt 2 noweli).

Zgodnie z art. 32 ust. 3a ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju Skarb Państwa uprawniony jest do nieodpłatnego korzystania z wynalazku, wzoru użytkowego lub wzoru przemysłowego na zasadzie licencji pełnej, niewyłącznej, nieograniczonej terytorialnie i czasowo, wraz z prawem do dokonywania dowolnych zmian, adaptacji, przeróbek i modyfikacji. Wątpliwość budzi, czy tak wskazany zakres licencji, z legislacyjnego punktu widzenia, został skonstruowany prawidłowo.

Należy mieć na uwadze, że w ustawie należy posługiwać się sformułowaniami właściwymi dla ustawy podstawowej dla danej dziedziny spraw (§ 9 Zasad techniki prawodawczej). Zgodnie z art. 76 ust. 2 Prawa własności przemysłowej w umowie licencyjnej można ograniczyć korzystanie z wynalazku (licencja ograniczona), a jeżeli nie ograniczono zakresu korzystania z wynalazku, licencjobiorca ma prawo korzystania z wynalazku w takim samym zakresie jak licencjodawca (licencja pełna). Stąd pytanie, czy w „definicji” licencji pełnej, z samej jej istoty, nie powinna mieścić się też licencja „nieograniczona terytorialnie”, a także licencja nieograniczona „czasowo” i licencja „wraz

z prawem do dokonywania dowolnych zmian, adaptacji, przeróbek i modyfikacji”. Stąd zasadnym może być wykreślenie tych fragmentów przepisu, które w istocie, zawarte są w sformułowaniu „licencja pełna”.

Fraza dotycząca prawa do dokonywania dowolnych zmian, adaptacji, przeróbek i modyfikacji posługuje się określeniami bliższymi prawu autorskiemu niż prawu własności przemysłowej. Stąd też kolejne pytanie, czy intencją przepisu nie było objęcie nim w tym zakresie także utworu (a nie tylko wynalazku, wzoru użytkowego i wzoru przemysłowego). Jeśli tak, to również tu wskazana byłaby stosowna modyfikacja.

Zaproponowanie odpowiedniej poprawki, wymaga odniesienia się projektodawców ustawy co do potrzeby i merytorycznego kierunku ewentualnych zmian.

5) art. 15 noweli.

Przepis art. 15 opiniowanej ustawy zawiera regulację przejściową, zgodnie z którą do wszczętych i niezakończonych postępowań dotyczących „uwłaszczenia” naukowców, prowadzonych na podstawie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, stosuje się przepisy dotychczasowe. Zwraca uwagę brak analogicznego przepisu w przypadku postępowań dotyczących „uwłaszczenia” naukowców prowadzonych na podstawie dotychczasowych przepisów ustawy o Polskiej Akademii Nauk. Trudno jest wskazać na zasadność takiego zróżnicowania. Stąd propozycja poprawki poszerzająca przepis przejściowy.

Propozycja poprawki:

– w art. 15 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 oraz dodaje się ust. 2 w brzmieniu:
„2. Do postępowań, o których mowa w art. 94c ust. 1 ustawy zmienianej w art. 8, w brzmieniu dotychczasowym, wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 8, w brzmieniu dotychczasowym.”;

6) art. 17 noweli.

Zgodnie z zasadami poprawnej legislacji ustawa powinna wchodzić w życie w jednym terminie, a odstępstwo od tej dyrektywy jest dopuszczalne wyjątkowo, jeśli zróżnicowanie wejścia w życie poszczególnych przepisów nie narusza spójności ustawy oraz jednocześnie jest niezbędne dla zrealizowania jej celu (zob. § 44 ust. 1 i 2 Zasad techniki prawodawczej).

Zasadniczy termin wejścia w życie opiniowanej ustawy został określony na 30 dni od dnia ogłoszenia, a termin wejścia w życie zmian dotyczących podatków dochodowych i ustawy o zasadach finansowania nauki na dzień 1 stycznia 2017 r. Takie rozwiązanie nie burzy spójności przepisów. Należy jednak zauważyć, że w praktyce realne terminy na rozpatrzenie ustawy przez Senat, ewentualne rozpatrzenie poprawek Senatu przez Sejm, a także podpisanie ustawy przez Prezydenta, sprawić mogą, że *vacatio legis* wyznaczona przez upływ czasu (30 dni) i wskazana kalendarzowo (1 stycznia 2017 r.) w zasadzie będą okresami podobnymi. W takim przypadku (przy założeniu „zwykłego” tempa prac ustawodawczych i opublikowania ustawy nie wcześniej niż z końcem listopada 2016 r.) zróżnicowanie terminu wejścia w życie ustawy uznać można za nieuzasadnione.

Szymon Giderewicz

Główny legislator