



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 5 maja 2015 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy
o podatku dochodowym od osób fizycznych**

(druk nr 888)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy, jest stworzenie podstawy prawnej umożliwiającej finansowanie z budżetu państwa rządowego programu, którego zadaniem jest wspieranie wybitnych studentów w podejmowaniu studiów magisterskich w najlepszych uczelniach na świecie.

Wprowadzane regulacje są odpowiedzią na zobowiązania podjęte przez europejskich ministrów do spraw szkolnictwa w kwietniu 2009 r. w Leuven i Louvain-la-Neuve, zgodnie z którymi w roku 2020 co najmniej 20% studentów uzyskujących dyplom w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego powinno wcześniej odbyć okres studiów lub szkolenia za granicą. Jednym z wariantów realizacji tego założenia jest udzielenie wsparcia finansowego studentom podejmującym kształcenie za granicą ze względu na fakt, iż często barierą w podjęciu decyzji o studiach w zagranicznych uczelniach są wysokie koszty związane z kształceniem, co czyni te studia niedostępnymi dla osób o przeciętnym statusie materialnym.

Autorzy ustawy podkreślają, iż obecnie obowiązujące regulacje prawne nie przewidują możliwości pokrywania kosztów kształcenia w zagranicznych uczelniach ze środków budżetu państwa. Ustanowienie rządowego programu mającego na celu udzielanie pomocy finansowej na pokrycie kosztów związanych z kształceniem w zagranicznych uczelniach, zwanego

w dalszej części opinii także „programem”, umożliwi udzielenie pomocy finansowej wybitnym studentom zamierzającym podjąć studia magisterskie w renomowanych uczelniach zagranicznych.

W myśl uzasadnienia program ma stworzyć szansę rozwoju dla wybitnych studentów, w tym osób, dla których przeszkodą w zdobywaniu wiedzy i międzynarodowego doświadczenia jest ich sytuacja materialna. Będzie on skierowany do wybitnych studentów, którzy już podczas studiów w Polsce uzyskali wyjątkowe osiągnięcia naukowe.

W celu zapewnienia optymalnych efektów programu projektodawcy zakładają wprowadzenie w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym rozwiązania przewidującego ciągłość procesu kształcenia. Z tego względu jest ono adresowane do studentów, którzy ukończyli trzeci rok jednolitych studiów magisterskich, oraz absolwentów studiów pierwszego stopnia. Ponadto warunek ten powinien być spełniony nie wcześniej niż w roku poprzedzającym zgłoszenie do udziału w programie.

W zakresie szczegółowych rozwiązań ustawa nowelizująca wprowadzając do ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym przepis art. 42a:

- 1) przewiduje w ust. 1 wprowadzenie podstawy prawnej do ustanowienia przez Radę Ministrów rządowego programu mającego na celu udzielanie pomocy finansowej wybitnym studentom w zakresie pokrywania przez nich kosztów kształcenia w zagranicznych uczelniach. Program zostanie ustanowiony na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego w drodze uchwały Rady Ministrów, która określi termin realizacji programu oraz środki na jego realizację (ust. 2),
- 2) określa w ust. 3 warunki, jakie muszą spełnić osoby ubiegające się o udział w programie. W związku ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, wśród osób uprawnionych do uczestnictwa w programie oprócz obywateli polskich dopuszcza się obywateli państw członkowskich UE, obywateli państw członkowskich EFTA, obywateli stron Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym i obywateli Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin, jeżeli osobom tym przysługuje prawo pobytu na terytorium RP przez okres dłuższy niż 3 miesiące, a także osoby posiadające status rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej na terytorium RP. W programie będą mogli wziąć udział absolwenci studiów pierwszego stopnia, którzy ukończyli te studia nie wcześniej niż w roku poprzedzającym zgłoszenie do udziału w programie, oraz studenci, którzy nie wcześniej

niż w roku poprzedzającym zgłoszenie do udziału w programie ukończyli trzeci rok jednolitych studiów magisterskich. Przewiduje się, że uczestnicy programu będą mogli otrzymać z budżetu państwa pomoc finansową na pokrycie kosztów rekrutacyjnych, czesnego, zakwaterowania, utrzymania, przejazdu oraz ubezpieczeń (ust. 5),

- 3) przewiduje w ust. 5, że pomoc finansowa udzielona w ramach programu będzie podlegać zwrotowi. W określonych zaś przypadkach (ust. 6) uczestnik programu będzie zwolniony z obowiązku zwrotu otrzymanej pomocy finansowej. Z możliwości tej będą mogli skorzystać uczestnicy programu, którzy w okresie 10 lat od ukończenia studiów w zagranicznej uczelni będą odprowadzać w Polsce składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne przez łączny okres 5 lat lub ukończą studia trzeciego stopnia w jednostce organizacyjnej posiadającej uprawnienia do nadawania stopnia naukowego. Zwolnienie powyższe dotyczyć będzie również uczestnika programu, który z przyczyn nieleżących po jego stronie nie podjął albo nie ukończył studiów w zagranicznej uczelni lub nie podjął działań, o których mowa *in principio*,
- 4) określa, że pomoc finansowa będzie udzielana uczestnikom programu z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, na podstawie umowy zawieranej pomiędzy ministrem a uczestnikiem programu (ust. 7 i 10),
- 5) rozstrzyga w ust. 8, iż w sprawach udzielania pomocy finansowej w ramach programu oraz zwolnienia z obowiązku zwrotu tej pomocy nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, wskazując jednocześnie w ust. 9 tryb zaskarżania rozstrzygnięć ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego w sprawach udzielania przedmiotowej pomocy finansowej (na rozstrzygnięcie ministra przysługiwać będzie skarga do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia),
- 6) zobowiązuje ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do corocznego przedstawiania Radzie Ministrów sprawozdania z przebiegu realizacji programu,
- 7) przewiduje w ust. 12 wprowadzenie przepisu upoważniającego Radę Ministrów do wydania rozporządzenia określającego m.in. sposób i tryb kwalifikowania uczestników, szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy finansowej w ramach programu oraz formę i szczegółowy zakres tej pomocy, istotne elementy umowy zawieranej pomiędzy ministrem a uczestnikiem programu, sposób ustalania listy zagranicznych uczelni, do których zakwalifikowanie uprawnia do uczestnictwa

w programie, a także sposób dokumentowania i potwierdzania okoliczności, o których mowa w przywołanym ust. 6.

Zawarta w art. 2 noweli zmiana ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych przewiduje, że świadczenia z budżetu państwa otrzymane w ramach programu na pokrycie kosztów rekrutacyjnych, czesnego, zakwaterowania, utrzymania, przejazdu i ubezpieczeń zwolnione są od podatku dochodowego (dodawany pkt 40d w art. 21 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych).

Ponadto w ustawie, z uwagi na przepisy art. 50 ust. 1a, 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, określa się maksymalne limity wydatków z budżetu państwa w poszczególnych latach realizacji programu, będące skutkiem finansowym wejścia w życie ustawy.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 91. posiedzeniu w dniu 24 kwietnia 2015 r. pochodziła z przedłożenia rządowego.

Pierwsze czytanie odbyło się w na posiedzeniu Sejmu w dniu 18 marca 2015 r., po czym projekt skierowano do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Finansów Publicznych.

Efekt tych prac został zawarty w sprawozdaniu Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (druk nr 3315). Komisja wprowadziła poprawki, które w nieznacznym stopniu zmodyfikowały projekt ustawy. Wprowadzone poprawki m.in.: usunęły z projektu ustawy przepis ust. 7 art. 42a ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym (określający przypadki, w których uczestnik programu jest zobowiązany do zwrotu pomocy – jako zbyteczny w sytuacji, gdy w projekcie ustawy w ust. 5 art. 42a wprowadzono ogólną zasadę, że pomoc finansowa udzielana w ramach programu podlega zwrotowi oraz wprowadziły do ustawy regulację zobowiązującą Radę Ministrów do określenia w akcie wykonawczym do ustawy istotnych elementów umowy „o udzielenie pomocy finansowej” zawieranej pomiędzy ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego a uczestnikiem programu.

Podczas 91. posiedzenia Sejmu wobec wniesienia poprawek w drugim czytaniu, Sejm skierował ponownie projekt ustawy do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. Wniesione poprawki przewidywały:

- 1) że uczestnikami programu mogą być obywatele polscy będący studentami lub absolwentami uczelni polskich lub zagranicznych, którzy nie ukończyli 26 roku życia i zostali zakwalifikowani na studia magisterskie we wskazanej, w akcie wykonawczym do ustawy, zagranicznej uczelni,
- 2) że nie będzie obowiązany do zwrotu pomocy finansowej udzielonej z ramach programu uczestnik pracujący w Polsce lub w polskiej instytucji lub przedsiębiorstwie działającym za granicą, opłacający składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz płacący podatki przez łączny okres 5 lat,
- 3) zwiększenie maksymalnych limitów wydatków z budżetu państwa w poszczególnych latach realizacji programu.

Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży wniosła o odrzucenie poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu nieobejmującym wskazanych wyżej poprawek.

Ustawę uchwalono przy 431 głosach za, 2 przeciw i 1 wstrzymującym się.

III. Uwagi szczegółowe

1. Należy zauważyć, że zarówno w ustawie jak i w dołączonym niej projekcie rozporządzenia nie wprowadzono procedury odwoławczej od rozstrzygnięcia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego wydawanego w sprawie zwolnienia z obowiązku zwrotu udzielonej uczestnikowi programu pomocy finansowej. W sprawach tych w oparciu o art. 42a ust. 8 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym nie będą miały zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Mając powyższe na uwadze podzielić należy podgląd wyrażony w opinii Biura Analiz Sejmowych¹⁾, iż taka sytuacja skutkuje tym, że uczestnik programu pozbawiony zostanie istotnej gwarancji procesowej (w postaci prawa do odwołania) w odniesieniu do rozstrzygnięcia ministra odmawiającego zwolnienia z obowiązku zwrotu udzielonej pomocy finansowej. Wydaje się, iż kwestia ta powinna zostać

¹⁾ H. Dzwonkowski, Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 3221) z dnia 17 marca 2015 r., str. 7.

uregulowana w przepisach rozporządzenia wydawanego w oparciu o art. 42a ust. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym.

2. W art. 1 w dodawanym do ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym art. 42a ust. 3 występuje niekonsekwencja terminologiczna. Przy określaniu kręgu osób mogących być uczestnikami programu – wskazując kategorię cudzoziemców użyto pojęcia „rezydent długoterminowy”, podczas gdy, zgodnie w terminologią stosowaną w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach dla określenia statusu tej kategorii cudzoziemców należy posługiwać się pojęciem „rezydent długoterminowy Unii Europejskiej”. Ponadto należy podkreślić, iż sama ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym w art. 43 ust. 2 pkt 5 w sposób prawidłowy wskazuje tę kategorię osób. Mając na uwadze, że zgodnie z § 9 Zasad techniki prawodawczej w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw oraz to, że ustawodawca do oznaczenia jednakowych pojęć używa jednakowych określeń (§ 10 Zasad techniki prawodawczej), proponuje się poprawkę ujednociając terminologię przywołanych przepisów.

Propozycja poprawki:

- w art. 1, w art. 42a w ust. 3 wyrazy „osoby posiadające status rezydenta długoterminowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” zastępuje się wyrazami „cudzoziemcy, którym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielono zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej”.

Mirosław Reszczyński

Legislator