



Warszawa, dnia 14 listopada 2017 r.

**Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy  
otoczenia prawnego działalności innowacyjnej**

**(druk nr 646)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa, zgodnie z uzasadnieniem do jej projektu, ma na celu likwidację lub ograniczenie barier w prowadzeniu działalności innowacyjnej oraz podniesienie atrakcyjności podatkowych instrumentów wsparcia takiej działalności.

Symetryczne zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (ustawie PIT) oraz w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych (ustawie CIT) to przede wszystkim symetryczne rozwiązania w zakresie tzw. ulgi na badania i rozwój, tj. prawa do odliczenia od podstawy opodatkowania określonej kwoty kosztów uzyskania przychodów, poniesionych przez przedsiębiorcę na działalność badawczo-rozwojową (kosztów kwalifikowanych), czyli między innymi:

- 1) zwiększenie wysokości odliczenia z tytułu ulgi na badania i rozwój,
- 2) rozszerzenie katalogu kosztów kwalifikowanych,
- 3) wprowadzenie ulgi na badania i rozwój dla podmiotów, które posiadają status centrum badawczo-rozwojowego.

Zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych zmierzają dodatkowo do uznania za koszt uzyskania przychodu – w przypadku objęcia akcji w spółce w zamian za wkład niepieniężny w postaci wierzytelności z tytułu udzielonej pożyczki – wartości odpowiadającej kwocie udzielonej pożyczki. Przy czym z rozwiązania tego mogłyby skorzystać jedynie tzw. spółki wysokiego ryzyka (finansowanie działalności typu *venture capital*).

Zmiany w ustawie **o rachunkowości** dotyczą wykazywania przez przedsiębiorców, w części sprawozdania finansowego „Dodatkowe informacje i objaśnienia”, wysokości poniesionych kosztów związanych z pracami badawczymi i rozwojowymi, które nie zostały ujęte w aktywach bilansu.

W zakresie nowelizacji ustawy **o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości** wprowadza się prawne możliwości korzystania z instrumentów finansowych oraz pomocy finansowej o charakterze zwrotnym (pożyczki, poręczenia oraz wsparcie kapitałowe) jako dodatkowego narzędzie które (zgodnie z uzasadnieniem zmiany) pozwoli Agencji na większą elastyczność realizacji zadań i optymalizację inwestycyjną.

Nowelizacja ustawy **o dozorze technicznym** obejmuje m. in. dodanie przepisów regulujących wsparcie podmiotów, których działalność obejmuje popularyzowanie osiągnięć i wiedzy naukowo-technicznej oraz zapewnienie bezpieczeństwa publicznego.

W ustawie **o rzecznikach patentowych** dodano nowe regulacje dotyczące zasad udziału rzeczników w samorządzie rzeczników patentowych.

Zgodnie ze zmienionym **Prawem telekomunikacyjnym** Prezes UKE będzie mógł zezwolić na czasowe używanie urządzenia radiowego nadawczego lub nadawczo-odbiorczego w celu przeprowadzenia badań, testów lub eksperymentów, także wtedy, gdy badania (testy lub eksperymenty) nie są związane z wprowadzaniem nowych technologii. Jeśli jednak podmiot, który uzyska prawo do dysponowania częstotliwością, wprowadza nowe technologie, to nie poniesie opłat za prawo dysponowania częstotliwością.

Celem zmian w **Prawie o szkolnictwie wyższym** i w ustawie **o Polskiej Akademii Nauk** jest między innymi zwiększenie zakresu działania spółek kapitałowych tworzonych przez uczelnie i instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk. Zgodnie z opiniowaną ustawą spółka celowa uczelni (powołana w celu komercjalizacji badań) będzie mogła zarządzać infrastrukturą badawczą oraz będzie mogła prowadzić dodatkową działalność gospodarczą, pod warunkiem wyodrębnienia tej działalności pod względem organizacyjnym i finansowym. Opiniowana ustawa zakłada też, że uczelnie, Polska Akademia Nauk i jej instytuty naukowe mogą tworzyć spółki kapitałowe w celu realizacji przedsięwzięć z zakresu infrastruktury badawczej i zarządzania nią. Materia związana z tworzeniem spółek kapitałowych jest też nowelizowana ustawą **o instytutach badawczych**.

Zmiany w **Prawie o szkolnictwie wyższym** to też poszerzenie zakresu regulacji obejmujących zasady monitorowania sytuacji zawodowej absolwentów uczelni wyższych.

Zmiany w ustawie o **niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej** zakładają likwidację Funduszu Kredytu Technologicznego (państwowego funduszu celowego obsługiwane go przez Bank Gospodarstwa Krajowego). Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, w związku z zakończeniem czynności związanych z administrowaniem tzw. „starych kredytów technologicznych” i wykorzystaniem środków pochodzących z ich spłaty, nie ma już uzasadnienia do dalszego utrzymywania funduszu celowego. Po zlikwidowaniu funduszu wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w formie kredytu technologicznego będzie kontynuowane na dotychczasowych zasadach, w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój na lata 2014–2020. Kolejne zmiany w ustawie o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej to zmiany w statusie centrum badawczo-rozwojowego oraz nowe przepisy dotyczące pomocy udzielanej w ramach programów w obszarze innowacyjności gospodarki ustanawianych przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Zmiany w ustawie o **Narodowym Centrum Badań i Rozwoju** obejmują przepisy dotyczące zasad powoływania, ustroju i kompetencji organów Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz formułują katalog „narzędzi” pozwalających na realizowanie zadań Centrum (instrumenty finansowe oraz inne instrumenty zwrotne).

Głównym celem nowelizacji ustawy o **zasadach finansowania nauki** jest kompleksowe uregulowanie spraw związanych z funkcjonowaniem Polskiej Mapy Drogowej Infrastruktury Badawczej. Wprowadzono m. in. otwarty nabór wniosków o wpisanie przedsięwzięcia w zakresie strategicznej infrastruktury badawczej na Polską Mapę Drogową Infrastruktury Badawczej oraz zasady oceny przedsięwzięć wpisanych na Polska Mapę Drogową Infrastruktury Badawczej.

Opiniowana ustawa zmienia też przepisy przejściowe zawarte w ustawie z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności, które zwalniają z podatku dochodowego od osób prawnych spółki kapitałowe oraz spółki komandytowo-akcyjne z tytułu zbycia udziałów lub akcji nabytych w latach 2016–2017. Przepis ten, jak wskazuje uzasadnienie zmiany, wynikał z potrzeby wsparcia rozwoju polskiego rynku inwestycji wysokiego ryzyka (*venture capital*). Opiniowana ustawa przedłuża obowiązywanie zwolnienia dla zbywanych akcji lub udziałów nabytych w latach 2016–2023.

Termin wejścia w życie ustawy został określony na dzień 1 stycznia 2018 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 51. posiedzeniu w dniu 9 listopada 2017 r. w oparciu o przedłożenie rządowe.

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji. Komisja wprowadziła do projektu poprawki, które co do zasady mieściły się w meritum przedłożenia rządowego. W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) zgłoszono dziewięć dodatkowych poprawek. W głosowaniu (trzecie czytanie) Sejm przyjął poprawkę szóstą i siódmą.

Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 10 listopada 2017 r.

## **III. Uwagi szczegółowe**

1) art. 1 pkt 2 noweli, art. 15 ust. 1j oraz ust. 9 i 10 ustawy CIT.

Opiniowana ustawa uznaje za koszt uzyskania przychodu – w przypadku objęcia akcji w spółce w zamian za wkład niepieniężny w postaci wierzytelności z tytułu udzielonej pożyczki – wartości odpowiadającej kwocie udzielonej pożyczki. Przy czym udzielającym pożyczkę ma być podmiot, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności, a podmiotem uzyskującym pożyczkę oraz wkład niepieniężny podmiot, o którym mowa w art. 14 ust. 3 pkt 1 tej ustawy.

Przepis art. 14 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności to przepis epizodyczny, zwalniający z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych (w obecnym stanie prawnym na lata 2016–2017, a w wyniku nowelizacji zakładanej opiniowaną ustawą na lata 2016–2023) dochody ze zbycia udziałów lub akcji nabytych przez tzw. spółki wysokiego ryzyka (*venture capital*).

Przepis art. 14 – jako wprowadzający zwolnienie na określone lata – nie jest na trwale wpisany w system prawa (tak samo jak cała ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności, która „z definicji” zawiera jedynie przepisy nowelizujące oraz przepisy przejściowe i epizodyczne). Po roku 2017 (2023)

ustawa ta expiruje z systemu prawa. Stąd za niedopuszczalne, z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, uznać należy zamieszczenie odwołania do tej ustawy w materialnych przepisach ustawy CIT, które to przepisy z założenia mają być przepisami o nieograniczonym czasowym zakresie obowiązywania.

Zasadnym powinno być „przeniesienie” definicji spółek zawartych w art. 14 ust. 1 i 3 pkt 1 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności wprost do ustawy CIT.

2) art. 4 pkt 1 noweli, art. 4 ust. 1b ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Wskazana jest zmiana, która rozstrzygnie, czy skrót „instrument finansowy” dotyczy jedynie instrumentu finansowego, czy też zarówno instrumentu finansowego jak i funduszu funduszy, o których mowa w stosownych przepisach prawa Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 4 w pkt 1 po wyrazie „instrumentu” dodaje się wyraz „finansowego”;

**albo**

– w art. 4 w pkt 1 wyrazy „instrumentu, o którym mowa, zwanym” zastępuje się wyrazami „instrumentu i funduszu, o których mowa, zwanych”;

3) art. 4 pkt 4 lit. c nowelizacji, art. 6b ust. 3c ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Na podstawie art. 6b ust. 3c ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości opisane w przepisie oświadczenia składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

---

1 rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

Przepis art. 233 Kodeksu karnego typizuje dwa różne przestępstwa. Pierwszym jest złożenie fałszywych zeznań (art. 233 § 1 K.k.), natomiast drugim jest złożenie fałszywego oświadczenia (art. 233 § 6 K.k.).

Ponieważ odpowiedzialnością karną jest zagrożone złożenie fałszywego oświadczenia, co znajduje swoje odzwierciedlenie w brzmieniu klauzuli zawartej w oświadczeniu, to przepis powinien odnosić się konsekwentnie do odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia, a nie fałszywych zeznań.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 4 w pkt 4 w lit. c, w ust. 3c w zdaniu drugim i w zdaniu czwartym wyrazy „fałszywych zeznań” zastępuje się wyrazami „fałszywych oświadczeń”,

4) art. 5 pkt 2 nowelizacji, art. 37a ust. 6 ustawy o dozorze technicznym.

Zgodnie z przedmiotowym przepisem Urząd Dozoru Technicznego (UDT) kontroluje wykorzystanie wsparcia zgodnie z celem, na jaki zostało ono udzielone, w formie sprawozdań.

Wskazana jest zmiana oddająca istotę przepisu.

Po pierwsze, należy założyć, że sprawozdania sporządza podmiot kontrolowany, co nie wynika wprost z przepisu.

Po drugie, przepis sugeruje, że sprawozdania składane przez podmiot uzyskujący wsparcia to jedyne narzędzia do kontroli. Tymczasem kontrola może również przybierać formy określone w umowie pomiędzy UTD i podmiotem, któremu udzielono wsparcia.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 5 w pkt 2:

a) w ust. 6 skreśla się wyrazy „, w formie sprawozdań”,

b) po ust. 7 dodaje się ust. 7a w brzmieniu:

„7a. Podmiot, który otrzymał wsparcie finansowe, jest obowiązany do przekazywania UTD sprawozdań z wykorzystania wsparcia.”,

b) w ust. 8 w pkt 5 wyrazy „ust. 6” zastępuje się wyrazami „ust. 7a”;

5) art. 8 pkt 2 lit. a nowelizacji, art. 13b ust. 4 pkt 4 Prawa o szkolnictwie wyższym.

Wskazana jest zmiana techniczno-legislacyjna. Propozycja poprawki we właściwy sposób dzieli materię ustawową i materię przepisów rozporządzeń. Zmierza do wykreślenia tej części przepisu, która odpowiada w swojej treści zasadom prowadzenia krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju. Zasady te wynikają z rozporządzenia wydanego na podstawie art. 49 ustawy o statystyce publicznej, i jako takie powinny pozostać materią tej ustawy i jej przepisów wykonawczych, a nie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 8 w pkt 2, w lit. a, w ust. 4 w pkt 4 *skreśla się wyrazy „w postaci umożliwiającej identyfikację województwa (dwie pierwsze cyfry), powiatu (trzecia i czwarta cyfra) oraz rodzaju gminy (siódma cyfra) na podstawie adresu zameldowania, zamieszkania lub adresu do korespondencji osoby ubezpieczonej”;*

6) art. 8 pkt 5 nowelizacji, art. 86j Prawa o szkolnictwie wyższym.

Uzasadnienie do projektu ustawy wskazuje, że nowelizacja Prawa o szkolnictwie wyższym umożliwia uczelniom tworzenie spółek kapitałowych w celu realizacji przedsięwzięć z zakresu infrastruktury badawczej lub zarządzania nią. W konsekwencji do przedmiotowej ustawy dodano art. 86j, który (w ust. 1) stanowi, że uczelnia, w celu realizacji przedsięwzięć z zakresu infrastruktury badawczej lub zarządzania nią, może utworzyć spółki kapitałowe.

Należy zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 7 Prawa o szkolnictwie wyższym uczelnia może prowadzić działalność gospodarczą, w szczególności w formie spółka kapitałowych.

Jeżeli – jak wynika z art. 7 Prawa o szkolnictwie wyższym – uczelnia może prowadzić każdy rodzaj działalności gospodarczej w dowolnej formie to art. 86j – w przypadku realizacji przedsięwzięć z zakresu infrastruktury badawczej lub zarządzania nią – nie tyle umożliwia prowadzenie działalności w formie spółki kapitałowej, a ogranicza taką możliwość do formy organizacyjno-prawnej spółki kapitałowej.

Istotą zmiany dokonanej art. 86j jest więc stworzenie szczególnych ram prawnych dla działalności w zakresie przedsięwzięć z zakresu infrastruktury badawczej lub zarządzania nią. Przepis ten modyfikuje przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym, a także ustawy

o partnerstwie publiczno-prywatnym (m. in. art. 14 i krąg podmiotów, z którymi można zawrzeć partnerstwo) i ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym (w tym ostatnim zakresie wątpliwość może budzić np. przyjęcie odmiennej techniki legislacyjnej i nie wskazanie – inaczej niż w przypadku spółek celowych z art. 86a – na zakres wyłączenia).

Zasadnym powinno być ograniczenie brzmienia art. 86j do rzeczywistego zakresu zmiany. W szczególności przyjąć trzeba, że art. 86j ust. 1–3 i 8 stanowią niepotrzebne powtórzenia zasad wynikających z przepisów ogólnych. Można też rozważyć ujednoczenie przepisów z art. 86a ustawy (spółka celowa).

7) art. 9 pkt 9 lit. c tiret drugie nowelizacji, art. 17 ust. 6 pkt 9 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

Powyższy ustawowy przepis nakazuje dołączyć do wniosku o nadanie statusu centrum badawczo-rozwojowego sprawozdanie z działalności badawczej i rozwojowej, przekazane (uprzednio) do Głównego Urzędu Statystycznego.

Obowiązek przekazywania takich sprawozdań do GUS wynika z przepisów programu badań statystycznych przyjmowanego corocznie w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów (art. 18 ust. 1 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy o statystyce publicznej).

W ustawie nie powinno zamieszczać się określeń definiowanych w rozporządzeniu (akcie wykonawczym do ustawy). Należy podnieść, że Rada Ministrów, w jednym z kolejnych rozporządzeń może wyłączyć obowiązek przekazywania sprawozdania. W efekcie, wobec zmiany rozporządzenia, przepis ustawowy (ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej) nie będzie mógł być zrealizowany.

Propozycja poprawki wykreśla zmianę w art. 17 ust. 6 pkt 9 i tym samym wychodzi z założenia, że przepisy ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej nie powinny stanowić swoistej sankcji (gwarancji) przestrzegania obowiązku składania sprawozdań statystycznych, który to obowiązek wynika ze stosownego rozporządzenia.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 9 w pkt 9 w lit. c skreśla się tiret drugie;



8) art. 9 pkt 12 nowelizacji, art. 21b pkt 4 i art. 21c pkt 4 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

Zgodnie z powyższymi przepisami właściwy minister udziela pomocy z przeznaczeniem na wspieranie klastrów innowacyjnych (art. 21b pkt 4) oraz udziela pomocy klastrom innowacyjnym (art. 21c pkt 4).

Zasadnym może być dookreślenie nieostrego określenia „klaster innowacyjny” jako nieznajdującego swojego odpowiednika na gruncie polskich przepisów ustawowych. W szczególności przy takim dookreśleniu można brać pod uwagę definicję klastra innowacyjnego z art. 2 pkt 92 *rozporządzenia Komisji 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* jako jedynego w polskim systemie prawnym normatywnego określenia takiego pojęcia<sup>2</sup>.

Niezależnie od powyższej uwagi terminologicznej należy zauważyć, że zarówno w rozumieniu przywołanej definicji „klastra innowacyjnego”, jak i w potocznym rozumieniu określenia „klaster”, klaster to pojęcie ekonomiczne, a nie prawne. Jest nim grupa powiązanych ze sobą, formalnie odrębnych przedsiębiorstw (podmiotów). Jako taki klaster nie ma osobowości prawnej. Zdolności do bycia podmiotem praw i obowiązków oraz zdolności do dokonywania czynności prawnych. Stąd wątpliwości budzi założona przez ustawę możliwość udzielenia pomocy klastrom, a nie podmiotom wchodzącym w skład klastrów.

*Szymon Giderewicz*

*Główny legislator*

---

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 92 rozporządzenia klastry innowacyjne to struktury lub zorganizowane grupy niezależnych stron (takich jak nowe przedsiębiorstwa innowacyjne, małe, średnie i duże przedsiębiorstwa, a także organizacje badawcze zajmujące się rozpowszechnianiem wiedzy, organizacje niedochodowe i inne powiązane podmioty gospodarcze) mające na celu stymulowanie działalności innowacyjnej poprzez promowanie współdzielenia zaplecza oraz wymiany informacji i wiedzy fachowej oraz poprzez skuteczne przyczynianie się do transferu wiedzy, tworzenia sieci powiązań oraz rozpowszechniania informacji i współpracy wśród przedsiębiorstw i innych organizacji wchodzących w skład danego klastra.