

Finansowanie szkolnictwa wyższego – zmiany na gruncie ustawy „Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce”

1. Wstęp

Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce to ustawa z dnia 20 lipca 2018 r., która reguluje kwestie prawne związane ze szkolnictwem wyższym i działalnością naukową¹. Zastąpiła ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowa ustawa wprowadziła rozwiązania, które nie były znane ustawie z 2005 r. Oprócz min. zmian organizacyjnych przewiduje zmiany w finansowaniu uczelni wyższych, które zostaną poruszone w poniższym artykule. Finansowanie dla jednostek wchodzących w skład sektora szkolnictwa wyższego jest zależne od statusu uczelni. Dział XII niniejszej ustawy został poświęcony finansowaniu systemu szkolnictwa wyższego i nauki oraz gospodarce finansowej uczelni. `

1

https://pl.wikipedia.org/wiki/Prawo_o_szkolnictwie_wy%C5%BCszym_i_nauce

2. Dotacje, a subwencja – zmiana na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Dotacje budżetowe stanowią formę bezzwrotnej oraz nieodpłatnej pomocy finansowej, która jest udzielana jednostce organizacyjnej sektora finansów publicznych, osobie prawnej pozostającej poza sektorem finansów publicznych lub jednostce samorządu terytorialnego w celu popierania określonej działalności polegającej na zaspokajaniu potrzeb publicznych². Dotacje z budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego mają charakter celowy, ponieważ można je ująć, jako wydatek budżetu państwa, które mają służyć na finansowanie lub dofinansowanie konkretnego zadania realizowanego przez ową jednostkę. Do cech charakterystycznych dotacji należą: bezzwrotność, nieodpłatność i finansowanie realizacji interesu publicznego. Cechą wspólną dotacji jest ich celowy charakter. Ustawa o finansach publicznych mówi o trzech rodzajach dotacji: podmiotowych, przedmiotowych, celowych.

Dotacje celowe są ściśle powiązane z realizacją zadań gminy, powiatu, województwa samorządowego. Jednostka, która otrzymała dotację jest zobligowana do przedstawiania sprawozdań i rozliczania uzyskanych kwot.

² Por. Skorupka, H. Audeska, Z. Łempicka, *Mały słownik języka...*, s.132.

Podmiot dotujący określa sposób finansowania i realizacji zadania, który należy przestrzegać. Celowy charakter dotacji ogranicza, więc w znacznym stopniu swobodę wykonywania zadań finansowanych w tej formie. Istotą dotacji celowych jest, bowiem przekazanie beneficjentowi środków pieniężnych przeznaczonych na sfinansowanie lub dofinansowanie zadania, w wyniku, czego beneficjent poniesie wydatki, o których wysokości i strukturze decyduje dysponent udzielający dotacji³. Szeroki zakres zadań, jakie ustawodawca nałożył na jednostki samorządu terytorialnego, powoduje, że podstawy prawne do przekazywania dotacji zawarte są w szeregu regulacji ustawowych. Dotacja na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania. Przepisy szczególne mogą wprowadzać odstępstwo od tej zasady, przy czym mogą to być tylko przepisy ustawowe. Miejsce dotacji celowych w systemie dochodów jednostek samorządu lokalnego można odnaleźć w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego⁴ oraz Konstytucji RP. W art. 167 ust.2 Konstytucji RP dotacje celowe z budżetu państwa znajdują się na ostatnim miejscu zaraz po dochodach własnych oraz subwencjach ogólnych.

³ Wyrok NSA, II GSK 954/15, 2016.

⁴ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r.

Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej⁵. Dotacje przedmiotowe o środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych⁶. Dotacje przedmiotowe mogą być udzielane na podstawie odrębnych ustaw lub przepisów Unii Europejskiej, z uwzględnieniem równoprawności, dla przedsiębiorców wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług oraz dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa⁷.

Subwencja (łac. *subventio*) jest bezzwrotną formą uzupełnienia dochodów, udzielaną przez państwo ze środków budżetowych. Do podstawowych funkcji subwencji można zaliczyć wspieranie jednostek samorządu terytorialnego, które mają ograniczony dostęp do źródeł dochodów własnych oraz wyrównywanie dysproporcji w ich rozkładzie. Może służyć także do finansowania poszczególnych zadań i usług. Cechami konstytutywnymi subwencji ogólnej, jako prawnej formy transferu środków

⁵ Art. 131 ustawa o finansach publicznych.

⁶ Art. 130 pkt 1 ustawa o finansach publicznych.

⁷ Art. 130 pkt 2 ustawa o finansach publicznych.

publicznych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jest ich bezzwrotność, jednostronność, nieodpłatność oraz niezwiązanie, oznaczające prawo do samodzielnego decydowania przez wskazane w ustawie organy samorządu terytorialnego o przeznaczeniu tych środków⁸. Zgodnie z art. 114 ust. 2 pkt 1 u.f.p. subwencja ogólna jest ujęta w odrębnej części budżetu państwa. Warto wskazać na brak procedur, które pozwalałyby dochodzić zwrotu subwencji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, ponieważ przeznaczenie to nie jest wskazane w ustawach. Subwencja ogólna składa się z następujących części: dla gmin i powiatów z części wyrównawczej, równoważącej, oświatowej. Dla województw z części wyrównawczej, regionalnej i oświatowej.

Różnica między dotacjami a subwencjami polega na tym, że dotacje celowe przeznaczane są na finansowanie zadań własnych i zleconych, natomiast subwencje ogólne przeznacza się na finansowanie zadań własnych. Subwencje przekazywane na rzecz jednostek terytorialnych z budżetu państwa są nieodłącznym elementem systemu finansów publicznych, gdyż dochody własne nie mogą być wyłącznym i wystarczającym źródłem finansowania zadań samorządu terytorialnego⁹.

⁸ W. Miemiec, *Przeznaczenie środków...*, s. 271.

⁹ B. Guziejska, 2007, s. 72.

Zgodnie z art. 366 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wprowadzono nową formę finansowania w postaci subwencji. Dotychczas publicznym uczelniom akademickim na działalność dydaktyczną i statutową przyznawano odrębne dotacje wydatkowane i rozliczane zgodnie z odrębnymi zasadami. Natomiast zgodnie z nową ustawą uczelnie będą otrzymywać te środki w postaci jednej subwencji. Kolejną zauważalną zmianą jest to, że środki na działalność statutową przyznawano podstawowym jednostkom naukowym. Od stycznia 2019 r. środki w ramach subwencji na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego otrzymywać będzie uczelnia¹⁰. Publiczne uczelnie zawodowe otrzymują subwencję na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, natomiast niepubliczne na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego.

Zgodnie z art. 371 ust 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dotacje podmiotowe przyznaje się na: 1) Świadczenia, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1–4, tj. stypendium socjalne, stypendium dla osób niepełnosprawnych, zapomogę, stypendium rektora. 2) Utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego, unikatowych w skali kraju oraz

¹⁰

<https://konstytucjadlanauki.gov.pl/content/uploads/2019/02/przewodnik-po-reformie-wydanie-i-poprawione-marzec-2019.pdf>

specjalnej infrastruktury informatycznej – mających istotne znaczenie dla realizacji polityki naukowej państwa.

3) Zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej. Dotacja nie jest przyznawana, jeśli uczelnia jest zobowiązana na podstawie tytułu wykonawczego do zwrotu środków finansowych tej dotacji¹¹. W formie dotacji celowej przyznaje się środki finansowe, o których mowa w art. 365 pkt 4 i 10–12¹², czyli inwestycje związane z kształceniem, działalnością naukową, obsługą realizacji zadań NAWA, NCBiR i NCN, zadań realizowanych lub finansowanych przez NAWA, zadań finansowanych przez NCBiR, w tym badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, zadań finansowanych przez NCN. Zmiany nie dotknęły warunków rozliczenia przyznanych środków finansowych bowiem nadal należy je wydatkować zgodnie z przepisami prawa, decyzją lub umową¹³.

Podstawowym źródłem utrzymania potencjału dydaktycznego i badawczego stała się subwencja. Dotacje

¹¹ Art. 371 ust 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

¹² Art. 371 ust 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

¹³ Art. 380 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

i subwencje są gromadzone na wyodrębnionym koncie bankowym natomiast od 2020 r. będą one gromadzone na rachunku Banku Gospodarstwa Krajowego.

Minister może zlecić uczelni wykonanie określonego zadania w zakresie jej działalności statutowej, zapewniając odpowiednie środki na jego realizację. Może też w przypadku klęski żywiołowej lub w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych, zlecić uczelni wykonanie także innych zadań, zapewniając środki na ich realizację¹⁴.

W uzasadnionych przypadkach minister może dokonać zwiększenia wysokości subwencji oraz dotacji przyznanej ze środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego lub naukowego uwzględniając potrzeby związane z kształceniem lub działalnością naukową, w szczególności z: realizacją zadania szczególnie istotnego dla polityki naukowej państwa; wystąpieniem zdarzenia losowego zakłócającego lub uniemożliwiającego prawidłowe prowadzenie kształcenia lub działalności naukowej; wzrostem liczby studentów uprawnionych do świadczeń¹⁵. Minister dokonuje zwiększenia subwencji oraz dotacji w drodze decyzji administracyjnej. W przypadku naruszenia

¹⁴

<https://konstytucjadlanauki.gov.pl/content/uploads/2019/02/przewodnik-po-reformie-wydanie-i-poprawione-marzec-2019.pdf>

¹⁵ Art. 368 ust. 8 Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

procedury dokonywania zwiększeń przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

3. Finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny jako jedna z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych w państwie został utworzony w celu sprawowania administracji publicznej, czyli zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. W Polsce od 1 stycznia 1999 r. obowiązuje trójstopniowa struktura samorządu terytorialnego, w której to można wyodrębnić samorząd gminny, samorząd powiatowy oraz samorząd województwa. Każda osoba zamieszkująca terytorium Polski należy do tych trzech wspólnot samorządowych. Samorząd terytorialny jako związek mieszkańców gmin, powiatów i województw posiada osobowość prawną oraz realizuje pewne określone przez ustawy zadania o publicznym charakterze. Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą działalność na własną odpowiedzialność, we własnym imieniu oraz działają poprzez swoje organy. Organ stanowiący oraz organ kontrolny odgrywa bardzo ważną rolę w ich strukturze organizacyjnej. Decentralizacja i niezależność finansowa są warunkiem samodzielności i niezależności samorządu terytorialnego, którą należy rozpatrywać w odniesieniu do sfery finansowej rozumianej jako pobieranie oraz

dysponowanie dochodami w granicach przewidzianych przez przepisy prawa.

Związki metropolitalne jako zinstytucjonalizowana forma współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego to zrzeszenie tych jednostek położonych w danym obszarze metropolitalnym. Charakteryzują się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych położonych na spójnym obszarze pod względem przestrzennym. Jako jednostki sektora finansów publicznych posiadają osobowość prawną, własne organy, dysponują odrębnym majątkiem oraz są zobowiązane do przestrzegania zasad prawidłowej gospodarki finansowej. Samodzielność związku metropolitalnego podlega ochronie sądowej. We własnym imieniu i na własną odpowiedzialność mogą wykonywać zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa. Związki metropolitalne mają zapewnione stabilne źródła finansowania a ich tworzenie ma na celu zaspokojenie potrzeb zbiorowych społeczeństwa. Możliwość powoływania takich związków otwiera możliwości dla gmin i powiatów chcących współpracować ze sobą w sprawach dotyczących mieszkańców w celu wspólnego realizowania zadań publicznych, które mogą przyczynić się do szybszego rozwoju obszarów metropolitalnych i zwiększyć efektywność wykonywania zadań publicznych.

Jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny może przyznać uczelni środki finansowe na wykonywanie zadań¹⁶. Na podstawie tego artykułu związek metropolitalny może przyznać uczelni środki finansowe co zgodnie z uchyloną już Ustawą o szkolnictwie z 2005 r. było niemożliwe. Zwiększyła się także swoboda finansowania uczelni przez jednostki samorządu terytorialnego. Poprzednio uczelnia mogła otrzymać dotacje celowe, wtedy gdy dotyczyły realizacji zadań uczelni związanych z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 11 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce jednostki samorządu terytorialnego mogą przyznać środki na finansowanie następujących zadań: 1) prowadzenie kształcenia na studiach; 2) prowadzenie kształcenia na studiach podyplomowych lub innych form kształcenia; 3) prowadzenie działalności naukowej, świadczenie usług badawczych oraz transfer wiedzy i technologii do gospodarki; 4) prowadzenie kształcenia doktorantów; 5) kształcenie i promowanie kadr uczelni; 6) stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w: a) procesie przyjmowania na uczelnię w celu odbywania kształcenia, b) kształceniu, c) prowadzeniu działalności naukowej; 7)

¹⁶ Art. 372 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, tradycję narodową, umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka; 8) stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów; 9) upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki i kultury, w tym przez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych, informacyjnych i archiwalnych; 10) działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych.

4. Algorytmy podziału środków finansowych, dotacji, subwencji

Ustawa o szkolnictwie wyższym i nauce określa sposób podziału pieniędzy dla publicznych uczelni akademickich nadzorowanych przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego, publicznych uczelni zawodowych nadzorowanych przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego, uczelni akademickich, które są laureatami konkursu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”. Przy podziale pieniędzy dla uczelni akademickich będzie brany pod uwagę min. poziom umiędzynarodowienia, wysokość nakładów, jakie uczelnia poniosła na działalność badawczo-rozwojową a także wskaźnik dostępności dydaktycznej.

Podział środków na utrzymanie i rozwoju potencjału dydaktycznego uwzględniają w szczególności dane grupy uczelni, nauczycieli akademickich i studentów studiów

stacjonarnych, współczynników kosztochłonności dyscyplin.

Utrzymanie i rozwój potencjału badawczego Dane dotyczące w szczególności: rodzaju podmiotu, doktorantów, kategorii naukowych, współczynników kosztochłonności dyscyplin, zatrudnionych osób prowadzących działalność naukową.

Świadczenia pieniężne dla studentów, czyli stypendium socjalne, stypendium dla osób niepełnosprawnych, zapomoga, stypendium rektora. Dane dotyczące w szczególności: studentów otrzymujących świadczenia socjalne, studentów będących osobami niepełnosprawnymi.

Zadanie związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i prowadzenia działalności naukowej. Dane dotyczące w szczególności: studentów i doktorantów będących osobami niepełnosprawnymi

Wysokość subwencji ze środków finansowych utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, w tym na prowadzenie działalności naukowej oraz realizację inwestycji w obszarze działalności badawczej dla PUA ustala minister na wiosek. W uzasadnionych przypadkach minister może dokonać zwiększenia wysokości subwencji przyznanej ze środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, w tym na kształcenie

studentów na studiach stacjonarnych, utrzymanie i rozwój uczelni, w tym domów i stołówek studenckich oraz realizację inwestycji w obszarze działalności dydaktycznej, rozwój zawodowy pracowników uczelni. Utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, w tym na prowadzenie działalności naukowej, realizację inwestycji w obszarze działalności badawczej, kształcenie w szkole doktorskiej, komercjalizację wyników działalności naukowej oraz know-how związanego z tymi wynikami, rozwój zawodowy pracowników naukowych w instytutach PAN, instytutach badawczych oraz instytutach międzynarodowych, a także dotacji przyznanej ze środków finansowych wskazanych w ustawie. Decydując o zwiększeniu wysokości wskazanych subwencji i dotacji uwzględnia się potrzeby związane z kształceniem lub działalnością naukową, w szczególności z realizacją zadania szczególnie istotnego dla polityki naukowej państwa, wystąpieniem zdarzenia losowego zakłócającego lub uniemożliwiającego prawidłowe prowadzenie kształcenia lub działalności naukowej, wzrostem liczby studentów uprawnionych do świadczeń. Minister przyznaje środki finansowe oraz dokonuje wskazanych zwiększeń na wniosek w drodze decyzji administracyjnej.

Informację o wysokości subwencji ze środków finansowych, dotacji ze środków finansowych, dotacji ze środków finansowych podlegających zwrotowi, zwiększeń

subwencji oraz dotacji Minister ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej.

5. Podsumowanie i wnioski

Ustawa o szkolnictwie wyższym i nauce zwana Konstytucją dla Nauki jak możemy przeczytać na stronie głównej konstytucjadlanauki.gov.pl ma zapewnić skuteczny system finansowania uczelni, zwiększyć elastyczność w tym zakresie oraz zagwarantować dodatkowe środki na naukę i szkolnictwo wyższe. Zamiast odrębnych dotacji na działalność dydaktyczną i statutową, które są rozliczane i wydatkowane w odrębny sposób uczelnie otrzymają jedną subwencję. Środki na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego otrzymywać będzie uczelnia, a nie podstawowa jednostka naukowa. Zamiast finansowania w postaci dotacji, z których większość miała charakter dotacji celowych wprowadzono subwencję.

Bibliografia:

Literatura:

Borodo A., *Subwencje i dotacje jako forma dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne*, 1999 Warszawa

J.Zimmerman, *Prawo administracyjne*, 2008 Warszawa

Katarzyna Owsiak, *Kontrowersje wokół dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego [28.08.2019]*

Skorupka, H. Audeska, Z. Łempicka, *Mały słownik języka*

Piotr Czerski, Antoni Hanusz (red. naukowy), Magdalena Musiał, Andrzej Niezgoda, Paweł Szczęśniak, *Źródła finansowania samorządu terytorialnego 2015, Warszawa*

W. Miemiec, *Przeznaczenie środków subwencji ogólnej przez jednostki samorządu terytorialnego 1999*, Kraków

W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005

Wykaz aktów prawnych

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce Dz.U. 2018 poz. 1668

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim Dz.U. 2017 poz. 730