

# **Uchwała Nr 40/2011**

## **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli**

**z dnia 1 czerwca 2011 r.**

### **w sprawie zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego**

Na podstawie art. 61 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1701 ze zm.) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniach w dniach 25 maja i 1 czerwca 2011 r. zastrzeżenia z dnia 5 maja 2011 r. zgłoszonego przez Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 kwietnia 2011 r. (Nr KNO-4100-05-01/2011), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego kontrolą wykonania przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2010 r. budżetu państwa w części 28 – Nauka i w części 38 – Szkolnictwo wyższe oraz wykonania planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej - podjęło następującą

**uchwałę:**

**zastrzeżenie z dnia 5 maja 2011 r. - zgłoszone przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 kwietnia 2011 r. (Nr KNO-4100-05-01/2011), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego kontrolą wykonania przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2010 r. budżetu państwa w części 28 – Nauka i w części 38 – Szkolnictwo wyższe oraz wykonania planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej**


**- uwzględnia się.**

**W związku z uwzględnieniem zastrzeżenia, w wystąpieniu pokontrolnym wprowadza się następujące zmiany:**

- a) na str. 2 w wierszach 3 i 4 od góry skreśla się wyrazy: „nieegzekwowania zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanych do końca roku dotacji na ten cel (31.442,8 tys. zł)”;**

- b) na str. 4 w akapicie 3 skreśla się wyrazy: „(nie dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego)”;
- c) na str. 4 i 5 zmienia się treść akapitu, rozpoczynającego się wyrazami „Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie egzekwowała od szkół wyższych zwrotu ...” a kończącego się wyrazami „... o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>4</sup>).”, na następującą: „Z rocznych informacji o realizacji inwestycji przekazanych Ministerstwu przez szkoły wyższe wynikało, że według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. pięć uczelni nie wykorzystало 31.442,8 tys. zł przeznaczonych na realizację siedmiu inwestycji, a środki te zostały wydatkowane przez uczelnie w styczniu 2011 r. Podstawę wydatkowania części powyższych dotacji w roku następnym stanowił art. 98 ust 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, który stanowi, że niewykorzystane w danym roku środki finansowe pozostają w dyspozycji uczelni.”;
- d) na str. 7 skreśla się wniosek oznaczony nr 2, a wniosek oznaczony nr 3 otrzymuje nr 2.

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

  
Roman FURTAK

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

  
Marek ZAJĄKAŁA  
WICEPREZES NIK

#### UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego przeprowadziła w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: Ministerstwo) kontrolę w zakresie wykonania przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2010 r. budżetu państwa w części 28 – Nauka i w części 38 – Szkolnictwo wyższe oraz wykonania planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 29 kwietnia 2011 r., do którego w piśmie z dnia 5 maja 2011 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: Minister) zgłosiła zastrzeżenie.

**Zastrzeżenie** dotyczy uwagi zawartej w pkt. 2.2. na str. 4 i 5 wystąpienia pokontrolnego w brzmieniu: „Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie egzekwował od szkół wyższych zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanych dotacji celowych przekazanych na inwestycje w 2010 r. Z rocznych informacji o realizacji inwestycji przekazanych Ministerstwu przez szkoły wyższe wynikało, że według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., pięć uczelni nie wykorzystało 31.442,8 tys. zł przyznanych na realizację siedmiu inwestycji, a środki te zostały wydatkowane przez uczelnie w styczniu 2011 r. Było to niezgodne z art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, na który zostały udzielone, podlegają zwrotowi do budżetu państwa do 31 stycznia roku następnego. Zdaniem NIK, nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu oraz niedokonanie zwrotu dotacji w należnej wysokości lub nieterminowe dokonanie zwrotu tej dotacji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 8 pkt 3 oraz art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>1</sup>).”.

Na podstawie powyższej oceny Izba sformułowała wniosek pokontrolny nr 2 o egzekwowanie od nadzorowanych uczelni zwrotu niewykorzystanych dotacji na inwestycje.

W **zastrzeżeniu** Minister wniosła o wykreślenie uwagi i wniosku pokontrolnego oraz dokonanie zamian w ostatnim akapicie pkt. 2.2. wystąpienia pokontrolnego.

W uzasadnieniu zastrzeżenia Minister stwierdziła, że wprawdzie w świetle ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.) uczelnie publiczne zaliczane są do jednostek sektora finansów publicznych, to jednak w oparciu o art. 100 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm. - dalej: ustawa), uczelnia publiczna prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego, zgodnie z przepisami o finansach publicznych i rachunkowości.

Minister podniosła, że w pismach przekazujących w 2010 r. nadzorowanym szkołom wyższym dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji informowano, że udzielone dotacje należy wykorzystać do końca roku budżetowego. Zapis ten – zgodnie ze wskazaniem Minister – miał na celu przede wszystkim konieczność dyscyplinującego zapewnienia sprawnej i terminowej realizacji inwestycji, w aspekcie bieżącej zapłaty ze środków dotacji celowej za wykonanie prac inwestycyjnych. Prace te dotyczyły zazwyczaj zadań inwestycyjnych o cyklu realizacji dłuższym niż rok, dla

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, ze zm.

których w pismach wprowadzających do planu inwestycji uczelni MNiSW określono również przewidywane łączne kwoty dotacji celowej w całym okresie realizacji – zwykle dwu- lub trzyletnim. Minister wyjaśniła, że zalecenia dotyczące wydatkowania środków dotacji stosowano w warunkach obowiązującej zasady, wynikającej z uregulowań art. 98 ust. 3 ustawy, a dotyczącej formuły postępowania ze środkami finansowymi niewykorzystanymi w danym roku przez uczelnie, wskazującej, że środki te pozostają w dyspozycji uczelni. W ocenie Minister pozostawanie środków finansowych w uczelniach na następny rok budżetowy jest zasadą ogólną dotyczącą środków finansowych, odnoszącą się również do dotacji celowych na inwestycje, o których mowa w art. 94 ust. 1 pkt 10 ustawy. Środki tych dotacji mieszczą się bowiem w kategorii środków finansowych objętych zasadą, o której mowa w art. 98 ust. 3 ustawy w związku z art. 15 ust. 1 tej ustawy. Zdaniem Minister przepis ten nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia uczelniom publicznym, na zasadach określonych w ustawie, niezbędnych środków na wykonanie ich zadań, a więc także na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji zadań inwestycyjnych. Uczelnie publiczne zaliczane do sektora finansów publicznych działają bowiem na podstawie odrębnej ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, stanowiącej podstawę ich utworzenia, wobec których przepisy ustawy o finansach publicznych stosuje się odpowiednio. Oznacza to, że niektóre przepisy ustawy o finansach publicznych stosuje się wprost do uczelni publicznych, bez modyfikacji lub zmian, a inne – w dostosowaniu do charakteru rozpatrywanej sprawy bądź w ogóle. W ocenie Minister ujęta w art. 98 ust. 3 ustawy ogólna zasada pozostawiania w dyspozycji uczelni środków finansowych na następny rok budżetowy wyłącza konieczność zwracania przez uczelnie niewykorzystanych środków z upływem roku budżetowego, na który dotacje (w tym dotacje celowe) oraz inne środki budżetowe zostały przyznane. Minister zaznaczyła, że w świetle przekazanych przez uczelnie informacji o realizacji inwestycji, o których mowa w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli, dotacje udzielone z budżetu państwa na określone zadania inwestycyjne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a więc na opłacenie prac inwestycyjnych związanych z postępującą realizacją danego zadania, na które dotacja w 2010 r. została przyznana. Środki finansowe pochodzące z dotacji celowej, pozostałe zgodnie z art. 98 ust. 3 ustawy w dyspozycji uczelni, zostały wydatkowane w styczniu 2011 r., zgodnie z przeznaczeniem dotacji celowej na rzecz realizacji określonego zadania inwestycyjnego. Nastąpiło zatem faktyczne wykorzystanie dotacji przyznanej na dane zadanie inwestycyjne. Minister podała przykładowo, że w ujętej w wystąpieniu pokontrolnym NIK informacji o poziomie niewykorzystanych środków wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. w łącznej kwocie 31.442,8 tys. zł największy udział (prawie

80%) mają środki w kwocie 24.534 tys. zł na sfinansowanie zadania inwestycyjnego „Instytut Zoologii”, realizowanego przez Uniwersytet Jagielloński w ramach programu wieloletniego „Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego” i w relacji do kwoty dotacji przyznanej na realizację tego zadania w 2010 r. (62.446,5 tys. zł) stanowią 39 %. Środki te, w wysokości pochodzącej z dotacji celowej z budżetu z części 38 – Szkolnictwo wyższe, zostały wydatkowane przez tę uczelnię poprzez opłacenie faktur w dniu 5 stycznia 2011 r. za zrealizowane przez wykonawcę prace inwestycyjne w 2010 r. W tej sytuacji, zdaniem Minister, zwrotowi do budżetu państwa musiałaby podlegać część dotacji, która została wydatkowana zgodnie z przeznaczeniem na rzecz danego zadania inwestycyjnego. Uczelnie, aby dokonać zwrotu już wykorzystanej dotacji, musiałyby zatem wygospodarować i zaangażować na ten cel inne środki pochodzące z przychodów własnych, w sytuacji braku źródeł przychodów umożliwiających pozyskanie odpowiednich środków przez te jednostki sektora finansów publicznych.

**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.**

Zdaniem Kolegium NIK obowiązujące przepisy nie przesądzają, że niewykorzystane do końca roku budżetowego dotacje przekazane uczelniom wyższym na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji podlegają zwrotowi do budżetu państwa. Dotacje te nie mieszczą się w katalogu przychodów uczelni określonym art. 98 ust 1 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, natomiast art. 98 ust 3 tej ustawy, zdaniem Kolegium, obejmuje wszystkie środki finansowe, w tym także środki pochodzące z dotacji na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Zgodnie z art. 94 ust 1 pkt 10 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym z *budżetu państwa uczelnia publiczna otrzymuje m.in. dotacje na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji, w tym realizowanych z udziałem z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub ze źródeł zagranicznych w ramach kontraktów wojewódzkich, o których mowa w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206, z 2005 r. Nr 90, poz. 759 i Nr 267, poz. 2251 oraz z 2006 r. Nr 149, poz. 1074) oraz w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 227, poz. 1658).*

---

Artykuł 98 ust. 1 tej ustawy stanowi, że *przychodami uczelni publicznej są w szczególności dotacje z budżetu państwa, o których mowa w art. 94 ust. 1 pkt 1-6 oraz 8, 9 i 11.* Przepis ten nie obejmuje dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji wymienionych powyżej (tj. w art. 94 ust 1 pkt 10 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym).

Zgodnie z art. 98 ust. 3 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym *niewykorzystane w danym roku środki finansowe pozostają w dyspozycji uczelni.*

Stosownie do art. 100 ust. 1 i 2 tej ustawy, *uczelnia publiczna pokrywa koszty swojej działalności, zobowiązania oraz wydatki na rozwój i inne potrzeby z przychodów określonych w art. 98 ust. 1. Uczelnia publiczna prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego, zgodnie z przepisami o finansach publicznych i o rachunkowości.*

Zdaniem Kolegium art. 98 ust. 3 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym należy interpretować w ten sposób, że dotyczy on wszystkich środków finansowych, jakimi dysponują uczelnie, bez względu na źródło ich pozyskania. Ustawodawca celowo w tym przepisie użył określenia „środki finansowe”, przez co przesądził, że zasady wynikającej z art. 98 ust. 3 nie należy ograniczać tylko do przychodów uczelni. Gdyby zamiarem ustawodawcy było pozostawienie w dyspozycji uczelni tylko środków finansowych pochodzących z przychodów uczelni, przepis ten zawierałby zwrot odwołujący się do tych przychodów.

Pojęcie środków finansowych jest bardzo obszerne. Analizując przepisy ustawy o rachunkowości należy stwierdzić, że środki finansowe, bez wskazania źródeł ich pozyskania, są to aktywa obrotowe (aktywa pieniężne) zgromadzone na rachunkach bankowych i w kasie danego podmiotu. Mogą one pochodzić z różnych źródeł, w tym: z przychodów operacyjnych, przychodów z działalności finansowej, innych źródeł, a także z otrzymanych dotacji, w tym z dotacji na finansowanie kosztów realizacji zadań inwestycyjnych, które nie stanowią przychodów danego podmiotu.

Kolegium NIK zwraca uwagę, iż § 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100 poz. 908) stanowi, że *do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.* W świetle powyższego przepisu należy stwierdzić, że ustawodawca w ustawie - Prawo o szkolnictwie wyższym, używając w art. 98 określeń „przychody”(w ust 1) i „środki finansowe” (w ust 3), miał na uwadze różne pojęcia, których nie można utożsamić. Zwrot „środki finansowe” jest znacznie szerszy niż „przychody”. Środki finansowe mogą pochodzić ze zrealizowanych przychodów ale także i z innych źródeł, w tym z otrzymanych dotacji.

W opinii Kolegium NIK ustawodawca, używając określenia „środki finansowe”, miał na uwadze wszystkie aktywa uczelni, tj. zgromadzone na rachunkach bankowych, w kasie uczelni, w tym również środki finansowe pochodzące z dotacji przekazanych z budżetu

państwa dla uczelni publicznych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji zadań inwestycyjnych.

Kolegium NIK dostrzega, iż art. 98 ust 3 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, swoją treścią nie nawiązuje do pozostałych przepisów ujętych w tym artykule i stanowi odmienną regulację, odnoszącą się do wszystkich środków finansowych uczelni. Jest to przepis szczególny (*lex specialis*) w stosunku do ogólnych zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych, a więc nie powinien być interpretowany zawężająco, tj. jedynie w odniesieniu do środków finansowych pochodzących z przychodów uczelni.

Kolegium zwraca uwagę na autonomiczność uczelni określoną w art. 4 ust 1 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym. Przepis ten stanowi, że *uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie*. Należy uznać, iż uczelnia jest również autonomiczna w obszarze finansowym, co wskazywałoby, że przepisy ogólnie obowiązujące (np. zasady wynikające z ustawy o finansach publicznych) nie mają zastosowania w przypadku, gdy zakres ten uregulowany jest w przepisie szczególnym wynikającym z ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym.

Zdaniem Kolegium art. 98 ust. 3 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym nie zezwala uczelniom na wydatkowanie w latach następnych na inny cel niewykorzystanych środków. Zgodnie z ustawą środki te w następnych okresach budżetowych powinny zostać wydatkowane zgodnie z celem określonym przez dysponenta. Wykorzystanie tych środków na inną działalność niż inwestycyjna, tj. na bieżące wydatki uczelni, stanowiłoby naruszenie art. 100 ust 1 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, który stanowi, że *uczelnia publiczna pokrywa koszty swojej działalności, zobowiązania oraz wydatki na rozwój i inne potrzeby z przychodów określonych w art. 98 ust 1*.

Zgodnie z art. 61 ust. 3 ustawy o NIK uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w sprawie zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego jest ostateczna.

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

  
Roman FURTAK



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

  
Marek ZAJAKAŁA  
WICEPREZES NIK