

Opinia prawna w przedmiocie interpretacji pojęcia „środków zewnętrznych” w kontekście finansowania działalności statutowej uczelni

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest wykładnia pojęcia „środków zewnętrznych” w kontekście określenia charakteru finansowania badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich stanowiącej część finansowania działalności statutowej uczelni. Ubocznym problemem wymagającym rozważenia jest kwestia, czy koszty pośrednie świadczą o tym, że mamy do czynienia ze środkami zewnętrznymi.

II. Stan faktyczny

W związku z niespójnościami w zakresie uzyskiwania środków na prowadzenie badań naukowych przez doktorantów na jednym z wydziałów Uczelni, Pytający – członek Uniwersyteckiej Rady Samorządu Doktorantów, zwrócił się do Krajowej Reprezentacji Doktorantów z prośbą o interpretację pojęcia koszty zewnętrzne. W tym kontekście, Pytający prosi ponadto o rozstrzygnięcie kwestii, czy koszty pośrednie świadczą o tym, że dane środki są środkami zewnętrznymi.

III. Podstawa prawna

1. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2045), dalej jako u.z.f.n.
2. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 września 2015 roku w sprawie sposobu ustalania wysokości dotacji i rozliczenia środków finansowych na utrzymanie potencjału badawczego oraz na badania naukowe lub prace rozwojowe oraz zadania z nimi związane, służące rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich zmienione rozporządzeniem z dnia 21 lipca 2017 roku (Dz.U. z 2017 r., poz. 1495), dalej jako Rozporządzenie
3. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1453), dalej jako u.d.j.s.t

IV. Analiza prawna

a). Dotyczy cech środków zewnętrznych – w szczególności dotacji celowych

Punktem wyjścia powyższych rozważań należy uczynić art. 167 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Wprawdzie wspomniana regulacja odnosi się

do dochodów jednostek samorządu terytorialnego, tym niemniej z powyższego przepisu można wyprowadzić trójstopniowy podział dochodów: dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe. Podobną typologią posługuje się także art. 3 ust. 1 u.d.j.s.t. Typologia ta wywiera istotny wpływ na definicję pojęcia środków zewnętrznych. Nawiązując bowiem do definicji Rafała Cieślaka i Julii Zdanukiewicz, pojęcie środków zewnętrznych wiąże się ze środkami transferowanymi z budżetu państwa lub funduszy celowych (R. Cieślak, J. Zdanukiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2012, s. 59). Jednocześnie definiując wspomniane pojęcie w odniesieniu do sytuacji prawnej przedsiębiorstw, termin ten jest definiowany poprzez odwołanie do zjawiska outsourcingu, czyli wykorzystywania zasobów (np. dostaw i środków zewnętrznych). W tym przypadku przymiotnik „zewnętrzny” należy utożsamiać z wartościami kreowanymi poza strukturą wewnętrzną przedsiębiorstwa (E. Marcinkowska, *Outsourcing w zarządzaniu szpitalem publicznym*, Warszawa 2012, s. 9). Z powyższego wynika, że większość przedstawicieli doktryny przeciwstawia dochody własne dochodom o charakterze zewnętrznym. Zgodnie z definicją J. Gorgola, środki pochodzące z budżetu państwa należy zaliczyć do środków bezzwrotnego zasilania zewnętrznego. Wśród środków zaliczających się do powyższej kategorii najważniejszą rolę pełnią subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (A. Gorgol, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 108).

W tym miejscu konieczne wydaje się zdefiniowane pojęcia dotacji celowej. Nawiązując do komentarza Eugeniusza Ruśkowskiego, można spotkać się z określeniem dotacji jako świadczenia dokonywanego z budżetu podmiotu publicznego na rzecz osób trzecich, na podstawie norm prawa finansowego w trybie władczym. Bliżej sprecyzowany charakter tego wydatku pozwala na wyróżnienie dotacji: podmiotowej - przeznaczonej na dofinansowanie bieżącej działalności ustawowo wskazanego podmiotu; przedmiotowej - stanowiącej dopłatę do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowaną według stawek jednostkowych dla danego wyrobu czy usługi; na dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnej ustawie; na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe dla zakładu budżetowego lub gospodarstwa pomocniczego oraz dotacji celowej. Do istoty dotacji celowej należy przeznaczenie jej na konkretny, ściśle określony cel, który może obejmować m.in. pełne finansowanie lub dofinansowanie:

- zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. ustawami;
- ustawowo określonych zadań realizowanych przez jednostki inne niż j.s.t.;
- bieżących zadań własnych j.s.t.;
- kosztów inwestycji realizowanych przez j.s.t. jako zadania: własne, z zakresu administracji rządowej lub inne zlecone ustawami.

Charakterystyczne dla dotacji jest również, iż wykorzystanie dotacji niezgodnie z jej przeznaczeniem lub pobranie w nadmiernej wysokości powoduje powstanie obowiązku zwrotu jej do budżetu państwa wraz z odsetkami (E. Ruśkowski, Komentarz do art. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2013).

b). Dotyczy finansowania badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich

W świetle wspomnianych uwag konieczne jest następnie odniesienie wspomnianych cech do finansowania badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich. W tym kontekście należy odwołać się do ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku o zasadach finansowania nauki. Zewnętrzny charakter analizowanych środków daje się odtworzyć na podstawie zestawienia poszczególnych przepisów wspomnianej ustawy. Po pierwsze, zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, finansowanie działalności statutowej uczelni obejmuje działalność podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni, jednostek naukowych Polskiej Akademii Nauk, instytutów badawczych i międzynarodowych instytutów naukowych polegającą na prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich, finansowanych w wewnętrznym trybie konkursowym. Jednocześnie w świetle przepisu art. 19 ust. 1 analizowanej ustawy, środki finansowe na naukę przeznaczone na działalność statutową określoną w art. 18 ust. 1 pkt 1, 2 i 2a są przekazywane w formie dotacji podmiotowej, a środki finansowe na naukę przeznaczone na działalność statutową określoną w art. 18 ust. 1 pkt 1a, 3 i 4 są przekazywane w formie dotacji celowej. Z powyższego przepisu w sposób niebudzący wątpliwości wynika zatem, iż we wskazanym przez Pytającego przypadku mamy do czynienia z dotacją celową związaną z finansowaniem jednego z elementów działalności statutowej uczelni. Doprecyzowaniem wspomnianych postanowień jest art. 19 ust. 3 b ustawy o zasadach finansowania nauki, zgodnie z którym jednostka naukowa, której została przyznana kategoria naukowa C, otrzymuje, wyłącznie na rok następujący po roku przyznania tej kategorii, dotację na działalność polegającą na prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich, finansowanych w wewnętrznym trybie konkursowym. Takie sformułowanie analizowanej regulacji w sposób niebudzący wątpliwości sugeruje, iż są to środki przekazane na z góry określony cel wynikający z realizacji statutowej działalności uczelni w zakresie precyzyjnie określonym postanowieniami ustawy o zasadach

finansowania nauki. Postanowienia te są dodatkowo zaostrzone faktem, iż jednostki naukowe otrzymują omawianą dotację celową, wyłącznie na rok następujący po roku przyznania kategorii C. Zgodnie z § 2 Rozporządzenia, przyznanie środków na analizowane cele stanowi kompetencję Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Tezę o zewnętrznym charakterze wspomnianych środków wspiera również zakres obowiązków spoczywających na podmiotach otrzymujących środki na naukę. Zgodnie z art. 13 d u.z.f.n., są one zobowiązane do:

- 1) prawidłowego, efektywnego i zgodnego z przeznaczeniem wykorzystywania otrzymanych środków finansowych na naukę;
- 2) terminowej realizacji zadań;
- 3) rozliczenia przyznanych środków finansowych na naukę, z wyłączeniem środków przyznanych na podstawie art. 28a;
- 4) złożenia raportu rocznego i raportu końcowego z wykorzystania środków finansowych na naukę wraz z rozliczeniem finansowym poniesionych kosztów.

Obowiązek złożenia rocznego raportu precyzuje § 13 Rozporządzenia.

Jednocześnie warunkiem rozliczenia przyznanych środków finansowych na naukę jest ich wydatkowanie zgodnie z ustawą, zakresem rzeczowym określonym we wniosku, na podstawie którego została przyznana dotacja, lub z umową określającą warunki finansowania, realizacji i rozliczania przyznanych środków finansowych na naukę (art. 13 d ust. 2 u.z.f.n.). Zgodnie z § 16 Rozporządzenia środki finansowe niewykorzystane w roku następującym po roku, na który zostały przyznane podlegają zwrotowi na rachunek bankowy urzędu obsługującego ministra.

W konsekwencji należy uznać, że wszystkie te cechy przesądzają o zewnętrznym charakterze analizowanych środków, które mają postać dotacji celowej z budżetu państwa. Samo powstanie kosztów pośrednich nie jest natomiast cechą konstytutywną środków zewnętrznych.

V. Wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy uznać, że środki stanowiące przedmiot niniejszej opinii można zaliczyć do środków zewnętrznych. Wynika to przede wszystkim z faktu, że zgodnie z postanowieniami ustawy o zasadach finansowania nauki stanowią one dotację celową, którą zarówno Konstytucja RP, jak i ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego poprzez odróżnienie ich od dochodów własnych, zalicza do kategorii dochodów zewnętrznych. Obserwację tę potwierdza również szereg cech wspomnianych środków, w szczególności drobiazgowo zasady ich rozliczania

oraz przeznaczenie na szczególny cel wynikający wprost z przepisów ustawy. Natomiast koszty pośrednie nie są przy tym konstytutywną cechą środków zewnętrznych.

*Zespół Prawny
Rzecznika Praw Doktoranta*