KONFERENCJA REKTORÓW UNIWERSYTETÓW POLSKICH

STANOWISKO NR 17/2024-2028
KONFERENCJI REKTORÓW UNIWERSYTETÓW POLSKICH
z dnia 28 sierpnia 2026 roku
w sprawie żądania zwrotu subwencji jako wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem

Przedmiotem stanowiska jest zagadnienie – czy wobec subwencji przyznawanej podmiotom systemu szkolnictwa wyższego i nauki na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.; dalej: p.s.w.n.) dopuszczalne jest konstruowanie – w drodze odesłania zawartego w art. 169 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.; dalej: u.f.p.), zgodnie z którym „do subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki przepisy ust. 1–6 stosuje się odpowiednio" – obowiązku zwrotu środków jako „wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem" w rozumieniu art. 169 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.f.p. (ta klauzula odsyłająca została dodana ustawą z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669) i w aktualnym tekście jednolitym oznaczona jest jako ust. 7).

Konferencja Rektorów Uniwersytetów Polskich zajmuje w tej sprawie stanowisko następujące:

Subwencja jako instytucja prawa finansów publicznych nie ma charakteru transferu celowego rozliczanego według celu określonego przez ministra – i to niezależnie od powodu (motywu) jej przyznania albo zwiększenia. Kategoria „wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem" zakłada natomiast, logicznie i normatywnie, istnienie prawnie wiążącego, zewnętrznie wyznaczonego przeznaczenia konkretnych środków, a więc wzorca pochodzącego od podmiotu przyznającego. Z tego względu art. 169 ust. 4 u.f.p. – w zakresie, w jakim przewiduje zwrot środków „wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem" – jest wobec subwencji bezprzedmiotowy i w ramach „odpowiedniego" stosowania nie znajduje zastosowania w ogóle; to samo dotyczy art. 169 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 5 pkt 1 u.f.p. Odesłanie z art. 169 ust. 7 u.f.p. znajduje zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do subwencji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości. W konsekwencji decyzja nakazująca zwrot subwencji z powołaniem się na przesłankę wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem budziłaby zasadnicze wątpliwości co do podstawy materialnoprawnej.

Wykorzystanie subwencji nie jest przy tym ograniczone żadnym terminem ustawowym – środki niewydatkowane w danym roku pozostają w dyspozycji uczelni i mogą być wykorzystywane w latach następnych.

Powyższe nie oznacza, że uczelnia dysponuje środkami subwencyjnymi w sposób dowolny ani że pozostaje poza jakąkolwiek kontrolą. Granice swobody uczelni wyznaczają: wymóg działania w ramach ustawowych zadań, obowiązek prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie planu rzeczowo-finansowego, nadzór ministra, audyt i kontrola oraz osobista odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny

Przewodniczący KRUP
Prof. dr hab. Piotr Stepnowski
Rektor Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Jana Bażyńskiego 8
80-309 Gdańsk
Tel. 58 523 24 07
e-mail: rektor@ug.edu.pl

Biuro KRUP
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 8
61-714 Poznań
tel. 61 829 15 94
e-mail: monikas@amu.edu.pl

www.krup.edu.pl

finansów publicznych. Stanowisko dotyczy wyłącznie niedopuszczalności sięgania po instrument restytucji transferu, to jest żądania zwrotu subwencji jako reakcji na sposób jej wydatkowania.

UZASADNIENIE

I. Stan prawny relewantny dla stanowiska

Zgodnie z art. 169 ust. 1 u.f.p. dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem (pkt 1) albo pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości (pkt 2) podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Stosownie do art. 169 ust. 4 u.f.p. zwrotowi podlega „ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości". Przepis ten obejmuje zatem trzy odrębne przesłanki zwrotu, z których każda ma samodzielny byt normatywny. Ustępy 2 i 3 definiują odpowiednio dotacje pobrane w nadmiernej wysokości (otrzymane w wysokości wyższej niż określona w przepisach lub umowie albo wyższej niż niezbędna) oraz dotacje nienależne (udzielone bez podstawy prawnej); ust. 5 określa początek biegu odsetek, różnicując go w zależności od przesłanki zwrotu; ust. 6 stanowi podstawę wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu.

Ustawa o finansach publicznych zawiera legalną definicję dotacji: są to „podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych" (art. 126 u.f.p.). Konstrukcyjnymi cechami dotacji – w każdej z jej postaci: celowej (art. 127), przedmiotowej (art. 130) i podmiotowej (art. 131 u.f.p.) – są więc: z góry określone przeznaczenie środków oraz poddanie ich szczególnym zasadom rozliczania. Subwencji ustawa o finansach publicznych nie definiuje w ogóle; wymienia ją jedynie jako odrębną od dotacji grupę wydatków budżetu państwa.

Na gruncie p.s.w.n. istotne są w szczególności: art. 365, określający, na co „przeznacza się" środki finansowe na szkolnictwo wyższe i naukę; art. 366, wskazujący beneficjentów tych środków i stanowiący w ust. 2, że środki, o których mowa w art. 365 pkt 1 i 2 (utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz badawczego), są publicznym uczelniom akademickim przyznawane „w ramach jednej subwencji"; art. 368, regulujący algorytmiczny sposób ustalania wysokości subwencji oraz przewidujący w ust. 8 i 9 możliwość jej zwiększenia przez ministra; art. 407, zgodnie z którego ust. 2 „o przeznaczeniu środków finansowych przyznanych w formie subwencji decyduje podmiot, który ją otrzymał"; wreszcie art. 416, przewidujący obowiązek zwrotu niewykorzystanych środków wyłącznie w odniesieniu do dotacji, o których mowa w art. 365 pkt 3 i 6. Tło konstytucyjne wyznaczają art. 70 ust. 5 Konstytucji RP, gwarantujący autonomię szkół wyższych, oraz – w płaszczyźnie pojęciowej – art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, rozróżniający subwencje ogólne i dotacje celowe jako odrębne kategorie transferów. Autonomia szkół wyższych nie ma przy tym charakteru pustej deklaracji programowej. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie definiuje ją jako konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych oraz kształcenia w ramach obowiązującego porządku prawnego (wyrok TK z 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258). Obejmuje ona

Przewodniczący KRUP
Prof. dr hab. Piotr Stepnowski
Rektor Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Jana Bażyńskiego 8
80-309 Gdańsk
Tel. 58 523 24 07
e-mail: rektor@ug.edu.pl

Biuro KRUP
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 8
61-714 Poznań
tel. 61 829 15 94
e-mail: monikas@amu.edu.pl

www.krup.edu.pl

— obok autonomii naukowej i organizacyjnej — także autonomię finansową uczelni, rozumianą jako swobodę decydowania o sposobie wykorzystania przyznanych jej środków w ramach realizowanych zadań ustawowych. Zgodnie z wyrokiem TK z 28 kwietnia 2009 r. (K 27/07, OTK-A 2009, nr 4, poz. 54), prawo do autonomii nie ma charakteru absolutnego, a ustawodawca zwykły może wyznaczać jej granice — lecz wyłącznie w zakresie koniecznym w demokratycznym państwie prawnym i bez naruszenia jej istoty (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stosowany odpowiednio). Konstrukcja subwencji przyjęta w p.s.w.n. mieści się w granicach dopuszczalnej regulacji ustawowej; wykładnia poddająca subwencję rozliczeniu celowemu prowadziłaby natomiast do przekroczenia tych granic.

II. Subwencja a dotacja – celowość jako *differentia specifica*

Rozróżnienie subwencji i dotacji należy do elementarnych dystynkcji polskiego prawa finansów publicznych. Dotacja jest transferem celowym: jej istotę wyznacza związanie środków z określonym zadaniem (celem), a korelatem tego związania jest obowiązek rozliczenia się z wykorzystania środków oraz sankcja zwrotu w razie ich wydatkowania na cel inny niż wyznaczony. Właśnie dlatego definicja legalna z art. 126 u.f.p. czyni ze „szczególnych zasad rozliczania" oraz „przeznaczenia" elementy konstytutywne dotacji, a system prawa – w art. 168 i art. 169 u.f.p. – wiąże z dotacją obowiązek zwrotu części niewykorzystanej oraz części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.

Subwencja jest transferem o charakterze ogólnym. W doktrynie prawa finansowego zgodnie wskazuje się, że cechują ją: bezzwrotność, nieodpłatność, definitywność oraz – co rozstrzygające – brak z góry oznaczonego, prawnie wiążącego przeznaczenia; środki z subwencji wchodzą do gospodarki finansowej beneficjenta i stają się jego przychodem, którym dysponuje on samodzielnie w granicach swoich ustawowych zadań (por. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010; W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005; C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, uw. do art. 126 i 169). Beneficjent subwencji nie „rozlicza się" z niej wobec podmiotu przyznającego według wzorca celu; kontrola prawidłowości jego gospodarki finansowej odbywa się w trybach ogólnych (nadzór, audyt, dyscyplina finansów publicznych), nie zaś przez mechanizm zwrotu transferu.

Wzorcem pojęciowym subwencji w polskim porządku prawnym jest subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja (art. 167 ust. 2) przeciwstawia ją dotacjom celowym, a ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przesądza w art. 7 ust. 3, że „o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego". W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym finansów samorządowych konsekwentnie podkreśla się, że swoboda decydowania o przeznaczeniu subwencji jest cechą odróżniającą ją od dotacji i elementem gwarancji samodzielności finansowej beneficjenta. Co szczególnie istotne dla niniejszego stanowiska: poszczególne części subwencji ogólnej (wyrównawcza,

Przewodniczący KRUP
Prof. dr hab. Piotr Stepnowski
Rektor Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Jana Bażyńskiego 8
80-309 Gdańsk
Tel. 58 523 24 07
e-mail: rektor@ug.edu.pl

Biuro KRUP
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 8
61-714 Poznań
tel. 61 829 15 94
e-mail: monikas@amu.edu.pl

www.krup.edu.pl

równoważąca, oświatowa) są wyodrębniane wyłącznie na etapie kalkulacji jej wysokości – kryteria obliczenia transferu nie przekształcają się w prawne związanie jego przeznaczenia. Nawet tzw. część oświatowa subwencji ogólnej nie musi być wydatkowana na oświatę i jej wydatkowanie na inne zadania nie rodzi obowiązku zwrotu. Ta obserwacja ma charakter uniwersalny: powód przyznania subwencji (kalkulacyjny, motywacyjny, kompensacyjny) nie staje się jej prawnym przeznaczeniem. Warto przy tym zauważyć, że ustrojodawca objął samodzielność jednostek samorządu terytorialnego — w tym samodzielność finansową, której wyrazem jest właśnie konstrukcja subwencji ogólnej — wzmocnioną ochroną sądową (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Choć art. 70 ust. 5 Konstytucji RP takiej wyraźnej gwarancji nie zawiera wprost, przyjęcie przez ustawodawcę tożsamej konstrukcji transferu dla uczelni — ukształtowanej świadomie na wzorcu samorządowym — przemawia za analogicznym standardem ochrony samodzielności finansowej uczelni przed ingerencją administracyjną nieopartą na wyraźnej podstawie ustawowej.

Z powyższego wynika wniosek o charakterze konstrukcyjnym: celowość i ogólność są cechami rozłącznymi, właściwymi odpowiednio dotacji i subwencji. Subwencja przyznawana uczelni nie traci swojego ogólnego charakteru tylko dlatego, że ustawodawca wskazuje przesłanki, które Minister może brać pod uwagę przy zwiększaniu jej wysokości. Przesłanki te pełnią funkcję uzasadniającą decyzję alokacyjną organu, nie zaś funkcję normatywnego określenia celu, według którego beneficjent miałby następnie rozliczać środki. W konsekwencji zwiększenie subwencji na podstawie art. 368 ust. 8 lub 9 p.s.w.n. nie tworzy odrębnego, celowego strumienia finansowania i nie uzasadnia stosowania do tych środków reżimu właściwego dotacjom. Przyjęcie odmiennego założenia prowadziłoby do nieuprawnionego zatarcia ustawowej różnicy między obiema formami finansowania.

III. Subwencja dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki

Ustawodawca przesądził powyższą charakterystykę wprost w odniesieniu do subwencji z p.s.w.n. Przepis art. 407 ust. 2 p.s.w.n. stanowi, że o przeznaczeniu środków finansowych przyznanych w formie subwencji decyduje podmiot, który ją otrzymał. Jest to norma kompetencyjna o fundamentalnym znaczeniu: kompetencja do określenia przeznaczenia środków subwencyjnych przysługuje wyłącznie beneficjentowi. Skoro przeznaczenie środków określa – następczo i samodzielnie – sam ich dysponent, to w relacji między podmiotem przyznającym a beneficjentem nie istnieje żaden zewnętrzny, uprzedni wzorzec przeznaczenia, z którym sposób wykorzystania środków mógłby zostać skonfrontowany. Zarzut „wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem" w rozumieniu art. 169 ust. 1 pkt 1 u.f.p. – a więc zarzut oparty na wzorcu pochodzącym od podmiotu przyznającego – jest wobec takich środków niekonstruowalny: nie sposób naruszyć warunku, którego przekazujący środki nigdy nie ustanowił.

Powyższego nie zmienia okoliczność, że uczelnia prowadzi gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego (art. 408 ust. 1 i 2 p.s.w.n.), a więc dokumentu, w którym sama określa sposób wykorzystania posiadanych środków. Plan taki jest wzorcem wewnętrznym – ustanowionym przez beneficjenta i dla beneficjenta, podlegającym zmianie w trybie przewidzianym przez samą uczelnię. Wzorzec

Przewodniczący KRUP
Prof. dr hab. Piotr Stepnowski
Rektor Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Jana Bażyńskiego 8
80-309 Gdańsk
Tel. 58 523 24 07
e-mail: rektor@ug.edu.pl

Biuro KRUP
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 8
61-714 Poznań
tel. 61 829 15 94
e-mail: monikas@amu.edu.pl

www.krup.edu.pl

wewnętrzny może stanowić – i stanowi – punkt odniesienia dla oceny prawidłowości działania osób gospodarujących środkami uczelni w reżimie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (o czym niżej, w części dotyczącej zakresu odpowiedniego stosowania art. 169 ust. 1–6 u.f.p.). Nie przekształca się jednak w przeznaczenie w rozumieniu art. 169 ust. 1 pkt 1 u.f.p., ponieważ przepis ten – jako element regulacji stosunku między przekazującym a beneficjentem – wymaga wzorca pochodzącego od podmiotu przyznającego środki. Rozróżnienie to ma charakter zasadniczy i przewija się przez całość dalszego wywodu: istnienie wewnętrznego wzorca wydatkowania nie kreuje zewnętrznego wzorca rozliczenia, a tylko taki uruchamia obowiązek restytucji transferu.

Trafność tej rekonstrukcji potwierdza wykładnia genetyczna. W uzasadnieniu rządowego projektu p.s.w.n. (druk sejmowy nr 2446, Sejm VIII kadencji, cz. I) wyjaśniono, że subwencje rozumie się – zgodnie z doktryną prawa finansów publicznych – jako „świadczenia publicznoprawne państwa na rzecz innych podmiotów publicznych, o charakterze bezzwrotnym, ogólnym, bezwarunkowym i nieodpłatnym", oraz zapowiedziano wprost: „Projekt ustawy przewiduje, że o wykorzystaniu subwencji decydują organy poszczególnych podmiotów. (...) Przekazana subwencja nie będzie co do zasady podlegać zwrotowi irozliczeniu w rozumieniu celu". Projektodawca świadomie zestawił przy tym nową formę finansowania z jedynymi znanymi dotąd systemowi subwencjami – dla jednostek samorządu terytorialnego i partii politycznych – przejmując ich ogólny charakter. Zastrzeżenia „co do zasady" nie sposób odczytywać jako furtki dla rozliczenia celowego: wyjątkami, które ustawodawca miał na względzie, są unormowane wyraźnie przypadki pobrania subwencji nienależnie lub w nadmiernej wysokości (art. 169 ust. 1 pkt 2 u.f.p.). Znamienna jest wreszcie zapowiedź, że reakcją na wydatkowanie środków „na cel inny niż statutowy" ma być odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – a więc sankcja o charakterze osobistym, nie zaś restytucja transferu (o czym niżej, w części dotyczącej zakresu odpowiedniego stosowania art. 169 ust. 1–6 u.f.p.).

Powyższego wniosku nie podważa art. 365 p.s.w.n., wskazujący, na co „przeznacza się" środki finansowe na szkolnictwo wyższe i naukę. Przepis ten jest adresowany do ministra jako dysponenta części budżetowej i określa kierunki wydatkowania środków budżetowych na poziomie makro – wyznacza granice, w jakich minister może w ogóle uruchamiać strumienie finansowania, oraz porządkuje ich formy (subwencyjną i dotacyjną – art. 366 p.s.w.n.). Nie kreuje on natomiast „przeznaczenia" konkretnej subwencji w rozumieniu art. 169 ust. 1 pkt 1 u.f.p., czyli wiążącego beneficjenta wzorca rozliczenia. Potwierdza to art. 366 ust. 2 p.s.w.n.: środki na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego (art. 365 pkt 1) oraz badawczego (art. 365 pkt 2) przyznawane są publicznej uczelni akademickiej „w ramach jednej subwencji" – strumienie te ulegają zlaniu w jedną, niepodzielną masę majątkową, wewnątrz której ustawa nie nakazuje prowadzenia żadnej alokacji ani jej dokumentowania. Właśnie ta konstrukcja była deklarowanym celem reformy z 2018 r.: zastąpienie wiązki rozliczanych odrębnie dotacji jednym elastycznym transferem, o którego wykorzystaniu decyduje uczelnia w ramach swej autonomii (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP, art. 9 ust. 2 p.s.w.n.).

Przewodniczący KRUP
Prof. dr hab. Piotr Stepnowski
Rektor Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Jana Bażyńskiego 8
80-309 Gdańsk
Tel. 58 523 24 07
e-mail: rektor@ug.edu.pl

Biuro KRUP
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 8
61-714 Poznań
tel. 61 829 15 94
e-mail: monikas@amu.edu.pl

www.krup.edu.pl

Charakter subwencji nie zmienia się także wówczas, gdy minister – korzystając z art. 368 ust. 8 lub 9 p.s.w.n. – dokonuje jej zwiększenia „uwzględniając" określone potrzeby, np. realizację zadania szczególnie istotnego dla polityki naukowej państwa czy skutki zdarzenia losowego. Wskazane w tych przepisach okoliczności są ustawowymi przesłankami (motywami) rozstrzygnięcia o zwiększeniu, a nie prawnym przeznaczeniem przekazanych środków. Zwiększenie następuje „w formie subwencji" i dzieli jej reżim prawny: wchodzi do jednolitej masy środków subwencyjnych, o której przeznaczeniu – zgodnie z art. 407 ust. 2 p.s.w.n. – decyduje beneficjent. Ustawa nie przewiduje ani obowiązku wyodrębnienia księgowego zwiększenia, ani jego rozliczenia według celu wskazanego w uzasadnieniu, ani sankcji zwrotu. Jeżeli minister zamierza sfinansować oznaczone zadanie z zachowaniem kontroli celowej, system prawny oddaje mu do dyspozycji właściwą formę: dotację celową (art. 127 i art. 150 u.f.p.) albo środki przyznawane w trybach konkursowych na podstawie umowy. Wybór formy subwencji jest równoznaczny z rezygnacją z celowego związania środków – *ubi lex voluit, dixit*.

Konkluzji tej nie zmienia sytuacja, w której zwiększenie subwencji następuje na wniosek uczelni wskazujący określone zadanie. Wskazanie zadania we wniosku jest elementem stanu faktycznego, w oparciu o który minister ocenia wystąpienie ustawowej przesłanki zwiększenia; nie stanowi natomiast oświadczenia woli poddającego przekazane środki reżimowi rozliczenia celowego, ponieważ takiego skutku ustawa z wnioskiem nie wiąże. Ewentualne zobowiązanie się uczelni do przeznaczenia środków na wskazane zadanie pozostaje wzorcem wewnętrznym w przedstawionym wyżej rozumieniu – może rzutować na ocenę działania organów uczelni oraz na przyszłe decyzje alokacyjne ministra, nie przekształca jednak subwencji w transfer celowy. Gdyby ustawodawca chciał związać zwiększenie subwencji celem wskazanym we wniosku, musiałby przewidzieć obowiązek jego rozliczenia; przeciwnie – art. 407 ust. 2 p.s.w.n. nie różnicuje w tym zakresie subwencji podstawowej i zwiększenia.

Systemowym potwierdzeniem definitywności i bezcelowego charakteru subwencji jest art. 416 p.s.w.n., który obowiązek zwrotu niewykorzystanych środków statuuje wyłącznie dla dotacji, o których mowa w art. 365 pkt 3 i 6 p.s.w.n., odsyłając do przepisów u.f.p. o zwrocie dotacji niewykorzystanej do końca roku budżetowego. Dla subwencji analogicznej regulacji brak: środki subwencyjne niewykorzystane w danym roku pozostają w dyspozycji uczelni i mogą być wydatkowane w latach następnych. Skoro ustawodawca nie wymaga nawet „wykorzystania" subwencji w oznaczonym horyzoncie czasowym, to tym bardziej nie sposób przyjąć, że poddał ją ukrytemu reżimowi rozliczenia celowego.

IV. Zakres „odpowiedniego" stosowania art. 169 ust. 1–6 u.f.p. do subwencji

Zgodnie z klasycznym, przyjętym w doktrynie i orzecznictwie ujęciem (J. Nowacki, *„Odpowiednie" stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo" 1964, z. 3), odpowiednie stosowanie przepisów prowadzi do trzech możliwych rezultatów: niektóre przepisy odniesienia stosuje się wprost, inne – z modyfikacjami uwzględniającymi odmienność instytucji, do której się je odnosi, jeszcze inne zaś nie dają się zastosować w ogóle, jako bezprzedmiotowe lub sprzeczne z konstrukcją tej instytucji. Odpowiednie stosowanie nie jest

Przewodniczący KRUP
Prof. dr hab. Piotr Stepnowski
Rektor Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Jana Bażyńskiego 8
80-309 Gdańsk
Tel. 58 523 24 07
e-mail: rektor@ug.edu.pl

Biuro KRUP
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 8
61-714 Poznań
tel. 61 829 15 94
e-mail: monikas@amu.edu.pl

www.krup.edu.pl

więc mechanicznym przeniesieniem regulacji; wymaga każdorazowo testu zgodności przepisu odsyłanego z naturą instytucji docelowej. Co więcej, przepisy o charakterze ingerencyjno-sankcyjnym – a takim jest niewątpliwie obowiązek zwrotu środków wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych – nie mogą być w drodze odpowiedniego stosowania rozciągane poza zakres, który da się pogodzić z konstrukcją instytucji odniesienia (*exceptiones non sunt extendendae*).

Przeprowadzenie tego testu dla art. 169 ust. 1–6 u.f.p. daje wynik jednoznaczny. Zastosowanie do subwencji znajdują – z niezbędnymi modyfikacjami terminologicznymi – przepisy dotyczące środków pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości: art. 169 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 3, ust. 4 (w części odnoszącej się do tych dwóch przesłanek), ust. 5 pkt 2 oraz ust. 6 u.f.p. Subwencja „pobrana nienależnie" to subwencja otrzymana bez podstawy prawnej (np. przez podmiot niebędący podmiotem systemu szkolnictwa wyższego i nauki); subwencja „pobrana w nadmiernej wysokości" to subwencja otrzymana w kwocie wyższej niż wynikająca z algorytmu, np. wskutek zawyżonych danych przekazanych do Systemu POL-on albo błędu kalkulacyjnego. Obie przesłanki dotyczą wadliwości aktu przysporzenia (jego podstawy lub wysokości) i dlatego dają się bez przeszkód pomyśleć w odniesieniu do transferu ogólnego. To właśnie te sytuacje stanowią rzeczywiste – i wystarczające – pole zastosowania odesłania z art. 169 ust. 7 u.f.p.; klauzula ta nie jest więc przy proponowanej wykładni pusta.

Natomiast przepisy operujące przesłanką „wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem" – art. 169 ust. 1 pkt 1, ust. 4 *in principio* oraz ust. 5 pkt 1 u.f.p. – nie znajdują do subwencji zastosowania w ogóle. Przesłanka ta dotyczy nie wadliwości przysporzenia, lecz wadliwości spożytkowania środków, ocenianej według **zewnętrznego** wzorca celu. Hipoteza tych norm zakłada istnienie trzech elementów: (a) przeznaczenia konkretnych środków wyznaczonego przez podmiot przyznający, (b) obowiązku ich wykorzystania zgodnie z tym przeznaczeniem oraz (c) mechanizmu rozliczenia umożliwiającego identyfikację „tej części" środków, która została wydatkowana niezgodnie z celem. W przypadku subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki nie występuje żaden z nich: przeznaczenie środków określa sam beneficjent (art. 407 ust. 2 p.s.w.n.), obowiązku rozliczenia według celu ustawa nie przewiduje, a jednolitość masy subwencyjnej (art. 366 ust. 2 p.s.w.n.) wyklucza wyodrębnienie „części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem". Hipoteza normy nie może się ziścić – przepis jest w tym zakresie bezprzedmiotowy. Jest to trzecia kategoria odpowiedniego stosowania: niestosowanie.

Wykładni tej nie można przeciwstawić argumentu, że skoro ustawodawca odesłał do „ust. 1–6", to chciał objąć subwencję wszystkimi przesłankami zwrotu. Odesłanie zbiorcze do jednostki redakcyjnej jest standardową techniką legislacyjną i samo w sobie niczego nie przesądza – to właśnie zastrzeżenie „odpowiedniości" pozostawia organowi stosującemu prawo selekcję przepisów dających się pogodzić z instytucją docelową. Gdyby ustawodawca chciał poddać subwencję rozliczeniu celowemu, musiałby najpierw wyposażyć ją w cel: określić przeznaczenie środków, obowiązek ich wyodrębnienia i zasady rozliczenia. Nie uczynił tego; przeciwnie – w art. 407 ust. 2 p.s.w.n. kompetencję do określenia przeznaczenia oddał beneficjentowi. Przyjęcie, że mimo to subwencję można „wykorzystać niezgodnie z przeznaczeniem"

Przewodniczący KRUP
Prof. dr hab. Piotr Stepnowski
Rektor Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Jana Bażyńskiego 8
80-309 Gdańsk
Tel. 58 523 24 07
e-mail: rektor@ug.edu.pl

Biuro KRUP
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 8
61-714 Poznań
tel. 61 829 15 94
e-mail: monikas@amu.edu.pl

www.krup.edu.pl

w rozumieniu art. 169 ust. 1 pkt 1 u.f.p., oznaczałoby wywiedzenie sankcji z przepisu odsyłającego wbrew materialnej regulacji ustawy szczególnej – a więc wykładnię *contra legem*, naruszającą nadto zasadę zaufania (art. 2 Konstytucji RP) i zasadę autonomii uczelni (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP). Naruszenie to nie miałoby przy tym charakteru marginalnego. Możliwość żądania zwrotu subwencji z powołaniem na przesłankę „niewłaściwego" jej wykorzystania oznaczałaby w istocie przekształcenie transferu bezwarunkowego w transfer warunkowy, poddany merytorycznej ocenie ministra co do sposobu realizacji zadań uczelni — a więc dotykałaby rdzenia (istoty) autonomii finansowej. Zgodnie z ustalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca zwykły — a tym bardziej organ stosujący prawo w drodze wykładni przepisu odsyłającego — nie może, nawet działając w granicach art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, naruszać istoty autonomii szkół wyższych (wyrok TK z 28 kwietnia 2009 r., K 27/07). Wykładnia prowadząca do takiego naruszenia w drodze zwykłej wykładni ustawowej — a więc bez wyraźnego, świadomego rozstrzygnięcia ustawodawcy — jest z tego względu tym bardziej niedopuszczalna.

Spójność tego wyniku potwierdza interpretacja ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 9 i 9a). Ustawa ta typizuje delikty związane z przekazaniem lub udzieleniem subwencji z naruszeniem zasad lub trybu, wydatkowaniem subwencji niezgodnie z przeznaczeniem oraz niedokonaniem w terminie zwrotu subwencji w należnej wysokości, nie zawiera jednak odrębnego deliktu „nierozliczenia" subwencji – w przeciwieństwie do art. 9 pkt 2, który w odniesieniu do dotacji *explicite* penalizuje „nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji". Brak ten nie jest przypadkowy: rozliczeniu podlega wyłącznie transfer celowy.

Rozstrzygające znaczenie ma jednak różnica w redakcji obu przepisów. Artykuł 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych penalizuje wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem **określonym przez udzielającego dotację**; art. 9a pkt 2, dotyczący subwencji, tego dookreślenia nie zawiera. Różnica ta koresponduje wprost z art. 407 ust. 2 p.s.w.n.: skoro o przeznaczeniu środków subwencyjnych decyduje podmiot, który je otrzymał, to wzorcem oceny nie może być przeznaczenie wskazane przez przekazującego, lecz wyłącznie sposób wykorzystania określony przez samą uczelnię w planie rzeczowo-finansowym. Uzasadniony jest zatem pogląd, że dopiero wydatkowanie środków niezgodne z przyjętym przez uczelnię planem może być rozważane jako wydatkowanie niezgodne z przeznaczeniem w rozumieniu art. 9a pkt 2 tej ustawy (por. W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, uw. do art. 9a).

Ustalenie to wzmacnia tezę stanowiska, ujawnia bowiem, że ustawodawca posłużył się dwoma odrębnymi reżimami reakcji, opartymi na dwóch różnych wzorcach i realizującymi dwie różne funkcje:

Reżim restytucyjny (art. 169 u.f.p.) dotyczy relacji między podmiotem przekazującym abeneficjentem; jego wzorcem jest przeznaczenie wyznaczone przez przekazującego, a funkcją – odzyskanie środków przekazanych pod warunkiem, który nie został dochowany. Reżim ten wobec subwencji nie znajduje zastosowania, ponieważ przekazujący żadnego warunku nie ustanawia;

Przewodniczący KRUP
Prof. dr hab. Piotr Stepnowski
Rektor Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Jana Bażyńskiego 8
80-309 Gdańsk
Tel. 58 523 24 07
e-mail: rektor@ug.edu.pl

Biuro KRUP
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 8
61-714 Poznań
tel. 61 829 15 94
e-mail: monikas@amu.edu.pl

www.krup.edu.pl

Reżim dyscyplinarny (art. 9a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) dotyczy relacji wewnętrznej – między jednostką a osobami gospodarującymi jej środkami; jego wzorcem jest upoważnienie wynikające z planu rzeczowo-finansowego przyjętego przez samą jednostkę, a funkcją – osobista odpowiedzialność osoby, która działała bez upoważnienia lub z przekroczeniem jego zakresu (por. art. 11 ust. 1 tej ustawy). Reżim ten wobec subwencji znajduje zastosowanie.

Istnienie wzorca wewnętrznego, uruchamiającego odpowiedzialność osobistą, nie kreuje zatem wzorca zewnętrznego, który byłby konieczny do uruchomienia obowiązku zwrotu transferu. Przeciwnie – posłużenie się przez ustawodawcę wobec subwencji wyłącznie reżimem drugim, przy jednoczesnym pominięciu deliktu nierozliczenia, potwierdza, że sposób wydatkowania subwencji podlega ocenie w płaszczyźnie odpowiedzialności osobistej, nie zaś restytucji.

Granice swobody uczelni wyznaczają w konsekwencji: wymóg działania w ramach ustawowych zadań (art. 11 p.s.w.n.), obowiązek prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie planu rzeczowo-finansowego (art. 408 p.s.w.n.), nadzór ministra (art. 426 i n. p.s.w.n.), audyt i kontrola oraz odpowiedzialność organów uczelni – i to te instrumenty, nie zaś art. 169 ust. 1 pkt 1 u.f.p., służą reakcji na ewentualne nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami subwencyjnymi. Kierunek ten odpowiada przywołanemu wyżej uzasadnieniu projektu p.s.w.n.

Uzupełniająco – już na płaszczyźnie stosowania prawa – wskazać należy na art. 8 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691; dalej: k.p.a.), znajdujący zastosowanie w postępowaniu w przedmiocie zwrotu środków (art. 67 u.f.p.), zgodnie z którym organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Od chwili objęcia podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki finansowaniem subwencyjnym przepisy regulujące tę instytucję nie uległy zmianie, a dotychczasowa praktyka ich stosowania nie znała rozliczania subwencji według wzorca celu ani żądania jej zwrotu z powołaniem na przeznaczenie. Żądanie takie stanowiłoby zatem – niezależnie od pierwotnego braku podstawy materialnoprawnej – odstąpienie od utrwalonej praktyki bez uzasadnionej przyczyny, naruszające art. 8 § 2 k.p.a. oraz zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

V. Horyzont czasowy wykorzystania subwencji

Odrębnego rozważenia wymaga pytanie o czas, w jakim uczelnia obowiązana jest wykorzystać środki subwencyjne. Ani u.f.p., ani p.s.w.n. nie zakreślają żadnego terminu wykorzystania subwencji. Kontrast z reżimem dotacyjnym jest tu wyrazisty: dla dotacji zasadą jest rozliczenie w ramach roku budżetowego, a część niewykorzystana do końca roku podlega zwrotowi (art. 168 ust. 1 u.f.p.); na gruncie p.s.w.n. mechanizm korekty i zwrotu środków niewykorzystanych odnosi się wyłącznie do dotacji, o których mowa w art. 365 pkt 3 i 6 (art. 416 p.s.w.n.). Znamienne, że art. 169 ust. 7 u.f.p. nie odsyła do art. 168 u.f.p., a art. 416 p.s.w.n. pomija subwencję. Ustawodawca zna zatem technikę czasowego ograniczenia dysponowania

Przewodniczący KRUP
Prof. dr hab. Piotr Stepnowski
Rektor Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Jana Bażyńskiego 8
80-309 Gdańsk
Tel. 58 523 24 07
e-mail: rektor@ug.edu.pl

Biuro KRUP
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 8
61-714 Poznań
tel. 61 829 15 94
e-mail: monikas@amu.edu.pl

www.krup.edu.pl

przekazanymi środkami i tam, gdzie zamierza ją zastosować, czyni to wyraźnie; jej brak w odniesieniu do subwencji nie jest luką, lecz świadomym rozstrzygnięciem legislacyjnym (*lege non distinguente*, a przy przepisach ingerencyjnych – zakaz uzupełniania ustawy w drodze analogii na niekorzyść beneficjenta).

Rozstrzygnięcie to ma głębokie uzasadnienie konstrukcyjne. Zasada roczności wiąże gospodarkę budżetu państwa, nie zaś beneficjenta transferu ogólnego. Z chwilą przekazania środki subwencyjne opuszczają budżet państwa i stają się przychodem uczelni (art. 406 p.s.w.n.), wchodząc do masy jej mienia, którym zarządza ona samodzielnie na podstawie planu rzeczowo-finansowego (art. 408 ust. 1 i 2 p.s.w.n.). Rok obrotowy, pokrywający się z rokiem kalendarzowym (art. 408 ust. 4 p.s.w.n.), ma znaczenie wyłącznie rachunkowo-sprawozdawcze, nie zaś rozliczeniowe wobec ministra. Środki niewydatkowane w danym roku nie „wygasają" i nie podlegają zwrotowi: zasilają fundusze uczelni (art. 409 p.s.w.n.) i mogą być wydatkowane w latach następnych – także na zadania inne niż pierwotnie zakładane, skoro o ich przeznaczeniu każdocześnie decyduje sama uczelnia (art. 407 ust. 2 p.s.w.n.). Wniosek: prawo nie zna ani terminu, po którego upływie środki subwencyjne podlegałyby zwrotowi, ani okresu rozliczeniowego, w którym musiałyby zostać spożytkowane.

Art. 368 ust. 8 i 9 p.s.w.n. nie ustanawia mechanizmu odzyskiwania, kompensowania ani ograniczania środków już przekazanych uczelni w ramach subwencji. Przepisy te należy odczytywać jako podstawę do podejmowania przez ministra decyzji o ewentualnym zwiększeniu finansowania, jeżeli przemawiają za tym potrzeby związane z kształceniem lub działalnością naukową. W tym ujęciu przedmiotem oceny nie jest poziom niewykorzystanych środków lecz zasadność dodatkowego wsparcia w świetle zadań realizowanych przez uczelnię, ich znaczenia dla polityki naukowej państwa oraz potrzeb zapewnienia odpowiednich warunków prowadzenia kształcenia i badań naukowych.

VI. Konkluzje

Po pierwsze: subwencja jest transferem ogólnym, bezzwrotnym i definitywnym, którego cechą konstrukcyjną jest brak zewnętrznie wyznaczonego, prawnie wiążącego przeznaczenia. Celowość jest *differentia specifica* dotacji (art. 126 u.f.p.); subwencja nie ma charakteru celowego nigdy – niezależnie od powodu jej przyznania lub zwiększenia, w tym od motywów wskazanych w art. 368 ust. 8 i 9 p.s.w.n., które są przesłankami rozstrzygnięcia, a nie przeznaczeniem środków.

Po drugie: w odniesieniu do subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki przesądza o tym wprost art. 407 ust. 2 p.s.w.n., powierzający decyzję o przeznaczeniu środków wyłącznie beneficjentowi, oraz art. 366 ust. 2 p.s.w.n., konstruujący subwencję jako jednolitą, niepodzieloną masę środków. Artykuł 365 p.s.w.n. określa kierunki wydatkowania środków budżetowych przez ministra, nie zaś wzorzec rozliczenia subwencji u beneficjenta.

Po trzecie: „odpowiednie" stosowanie art. 169 ust. 1–6 u.f.p., nakazane przez art. 169 ust. 7 u.f.p., obejmuje wyłącznie przepisy o zwrocie środków pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości (ust. 1 pkt 2, ust. 2, 3, 4 w odpowiedniej części, ust. 5 pkt 2 i ust. 6). Artykuł 169 ust. 4 u.f.p. w zakresie, w jakim

Przewodniczący KRUP
Prof. dr hab. Piotr Stepnowski
Rektor Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Jana Bażyńskiego 8
80-309 Gdańsk
Tel. 58 523 24 07
e-mail: rektor@ug.edu.pl

Biuro KRUP
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 8
61-714 Poznań
tel. 61 829 15 94
e-mail: monikas@amu.edu.pl

www.krup.edu.pl

mowa w nim o środkach „wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem" – podobnie jak ust. 1 pkt 1 i ust. 5 pkt 1 – do subwencji nie ma zastosowania, jako bezprzedmiotowy wobec instytucji pozbawionej zewnętrznie wyznaczonego przeznaczenia. Decyzja nakazująca zwrot subwencji z powołaniem się na tę przesłankę byłaby pozbawiona podstawy prawnej.

Po czwarte: ocena sposobu wydatkowania środków subwencyjnych następuje w reżimie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 9a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r.), według wzorca ustanowionego przez samą uczelnię w planie rzeczowo-finansowym. Jest to reżim odpowiedzialności osobistej, funkcjonalnie i konstrukcyjnie odrębny od restytucji transferu; jego istnienie nie stanowi podstawy do żądania zwrotu subwencji.

Po piąte: wykorzystanie subwencji nie jest ograniczone żadnym terminem ustawowym – środki niewydatkowane w danym roku pozostają w dyspozycji uczelni i mogą być wykorzystywane w latach następnych, co stanowi kolejne potwierdzenie definitywnego, pozbawionego rozliczenia celowego charakteru tego transferu.

Po szóste: powyższe wnioski znajdują dodatkowe, samodzielne potwierdzenie konstytucyjne. Możliwość żądania zwrotu subwencji z powołaniem na przesłankę wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem naruszałaby nie tylko wynik wykładni językowo-systemowej art. 169 u.f.p., lecz również istotę konstytucyjnie gwarantowanej autonomii finansowej uczelni (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stosowanym odpowiednio do granic ingerencji w gwarancje instytucjonalne) oraz zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). Wykładnia proponowana w niniejszym stanowisku jest zatem jedyną wykładnią pozostającą w zgodzie z Konstytucją RP.

Prof. dr hab. Piotr Stępnowski
Przewodniczący KRUP
Rektor Uniwersytetu Gdańskiego

Przewodniczący KRUP
Prof. dr hab. Piotr Stepnowski
Rektor Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Jana Bażyńskiego 8
80-309 Gdańsk
Tel. 58 523 24 07
e-mail: rektor@ug.edu.pl

Biuro KRUP
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 8
61-714 Poznań
tel. 61 829 15 94
e-mail: monikas@amu.edu.pl

www.krup.edu.pl