



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KNO.410.008.01.2020

Pan
Przemysław Czarnek
Minister Edukacji i Nauki
Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
ul. Wspólna 1/3
00-529 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 9/2021 Kolegium NIK z dnia 24 lutego 2021 r. oraz po uwzględnieniu omyłki pisarskiej

P/20/026 – Finansowanie szkolnictwa wyższego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego ¹ , ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Przemysław Czarnek, Minister Edukacji i Nauki ² , od 19 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: pan Wojciech Murdzek, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, od 16 kwietnia 2020 r. do 18 października 2020 r., pan Jarosław Gowin, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego od 16 listopada 2015 r. do 8 kwietnia 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli Okres objęty kontrolą	Finansowanie przez Ministra działalności dydaktycznej i badawczej uczelni publicznych. Lata 2018-2020 ³ , z wykorzystaniem danych z okresu wcześniejszego w celach porównawczych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler/Kontrolerzy	1. Kamil Tomaszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/38/2020 r. z dnia 9 października 2020 r. 2. Danuta Opalach, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/39/2020 z dnia 9 października 2020 r. 3. Agnieszka Pawlikowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/40/2020 z dnia 9 października 2020 r.

(akta kontroli str.1-3)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2020⁶ Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego⁷ zapewnił środki finansowe na realizację zadań przez uczelnie publiczne, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie. W okresie tym Minister wydatkował 10,3 mld zł na dotację podmiotową na działalność dydaktyczną dla publicznych uczelni akademickich i zawodowych⁸, przyznał subwencję w wysokości 25,2 mld zł⁹ oraz dokonał podziału skarbowych papierów wartościowych (w samym tylko 2020 r. w wysokości 889,5 mln zł). Minister dokonując w 2020 r. podziału części zasadniczej subwencji dla publicznych uczelni akademickich i zawodowych podjął decyzję, aby zapewnić uczelniom środki na minimalnym dopuszczalnym poziomie 98% albo 100% wysokości subwencji z 2019 r.¹⁰ W ocenie NIK spowodowało to zmniejszenie kwot subwencji w przypadku poszczególnych uczelni oraz prowadziło do ograniczenia mechanizmów prokościowych algorytmu podziału. Ponadto w Ministerstwie zbyt późno

¹ Dalej: MNiSW.

² Dalej: Minister.

³ Do 8 grudnia 2020 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Do dnia 8 grudnia 2020 r.

⁷ Od 19 października 2020 r. działem administracji rządowej „szkolnictwo wyższe i nauka” kieruje Minister Edukacji i Nauki (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji i Nauki, Dz. U. poz. 1848).

⁸ W tym uczelniom prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, finansowanych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów.

⁹ Wraz z uzupełnieniem wysokości subwencji, o którym mowa w § 2 ust. 3 pkt. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego.

¹⁰ Poziom 100% odnosił się do uczelni wyróżnionych w ramach Programu Inicjatywa Doskonałości – Uczelnie Badawcze, w przypadku pozostałych uczelni zastosowano poziom 98%.

rozpoczęto prace nad projektem *Polityki Naukowej Państwa*, dokumentem strategicznym określającym priorytety w zakresie funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki. W wyniku tego Rada Ministrów nie przyjęła *Polityki* w ustawowym terminie, tj. do 31 marca 2020 r.

Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia zainicjowanie i wdrożenie przez Ministra programów „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza” oraz „Regionalna inicjatywa doskonałości”, a także przedsięwzięcia „Dydaktyczna inicjatywa doskonałości”.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Minister zapewnił uczelniom możliwość finansowania zadań z zakresu działalności dydaktycznej i badawczej w oparciu o autonomię w zakresie wyboru ścieżki rozwoju uczelni. W 2018-2020 w częściach budżetowych, którymi dysponował Minister¹¹ znajdowało się ponad 60 mld zł przeznaczonych na szkolnictwo wyższe i naukę. W latach 2019-2020 (do 25 listopada) Minister przyznał publicznym uczelniom akademickim i zawodowym¹² subwencję w wysokości 25,2 mld zł¹³. W 2020 r. Minister przyznał ww. uczelniom skarbowe papiery wartościowe w wysokości 889,5 mln zł. Minister przekazał również we wskazanym okresie publicznym uczelniom akademickim i zawodowym, a także uczelniom niepublicznym¹⁴ w ramach podziału bazowego dotacji, o której mowa w art. 365 pkt 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁵ łącznie 2 368,8 mln zł na świadczenia, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1-4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zaś kwotę 51,6 mln zł na te świadczenia w wyniku zwiększeń, o których mowa w art. 368 ust. 8 i 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Minister dokonując w 2020 r. podziału części zasadniczej subwencji dla publicznych uczelni akademickich i zawodowych podjął decyzję o zapewnieniu uczelniom środków w wysokości minimalnej, określonej w § 5 rozporządzenia w sprawie podziału subwencji, tj. na poziomie 98% albo 100% subwencji roku poprzedniego w warunkach porównywalnych. Taka decyzja przy przeznaczeniu przez Ministra do podziału kwoty części zasadniczej subwencji (w wysokości 12 684 782,7 tys. zł, tj. niższej o 162 926,6 tys. niż w 2019 r.) prowadziła w przypadku poszczególnych uczelni do zmniejszenia kwot, które wynikałyby z zastosowania algorytmu określonego w załączniku nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra z 2019 r. w sprawie podziału subwencji. Ponadto prowadziło to do ograniczenia mechanizmów projekcyjnych algorytmu podziału.

Minister z opóźnieniem podjął prace nad projektem nowej polityki naukowej państwa, która jest dokumentem strategicznym wskazującym priorytety w zakresie funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki. W efekcie czego dokument nie został uchwalony przez Radę Ministrów, pomimo upływu terminu określonego w art. 313 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁶.

NIK pozytywnie ocenia zainicjowanie i wdrożenie dwóch programów Ministra oraz jednego przedsięwzięcia. W pierwszym konkursie w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” (IDUB) prawidłowo wyłoniono uczelnie do dofinansowania. Wyboru członków międzynarodowego zespołu ekspertów dokonano ze szczególną starannością w zakresie analizy potencjalnego konfliktu interesów, co NIK ocenia pozytywnie. Wyłaniając uczelnie, które otrzymają dofinansowanie w programie Ministra IDUB określono tryb odwoławczy zapewniający możliwość zgłaszania umotywowanych zastrzeżeń do oceny

¹¹ W 2018 r. były to część 28 budżetu państwa – Nauka oraz część 38 budżetu państwa – Szkolnictwo wyższe, a w 2019 r. i 2020 r. część 28 budżetu państwa – Szkolnictwo wyższe i nauka, z pominięciem części 67 budżetu państwa – Polska Akademia Nauk, z której uczelnie publiczne nie otrzymują środków.

¹² W tym uczelniom prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, finansowanych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów.

¹³ Wraz z uzupełnieniem wysokości subwencji, o którym mowa w § 2 ust. 3 pkt. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego.

¹⁴ Prowadzonym przez kościoły i związki wyznaniowe, finansowane z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów, tj: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Akademia Katolicka w Warszawie, Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu oraz Akademia Ignatianum w Krakowie.

¹⁵ Podział dokonany w oparciu o rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie sposobu podziału dla uczelni środków finansowych na świadczenia dla studentów oraz na 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 (Dz.U. poz. 1850).

¹⁶ Dz.U. poz. 1669.

merytorycznej ekspertów, nie przewidziano natomiast odwołania od decyzji Ministra ustalającej listę wyłonionych uczelni. Prawidłowo wyłoniono uczelnie, które otrzymały dofinansowanie w ramach programu Ministra „Regionalna inicjatywa doskonałości”¹⁷ oraz przedsięwzięcia Ministra „Dydaktyczna inicjatywa doskonałości”.

W wyniku kontroli stwierdzono również nieprawidłowości polegające na:

- dokonaniu podziału skarbowych papierów wartościowych o łącznej wartości 212 676 tys. zł pomiędzy dziesięć uczelni publicznych (spośród 93 nadzorowanych) bez udokumentowanych analiz dotyczących ich potrzeb oraz sytuacji finansowej;
- nierzetelnym dokonaniu zwiększenia subwencji w trybie art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, czterem uczelniom, na łączną kwotę 25 mln zł, którego jedyną podstawą była poprawka wniesiona przez posłów na posiedzeniu Sejmowej Komisji Finansów Publicznych podczas procedowania projektu ustawy budżetowej na rok 2019 oraz dokonaniu zmiany merytorycznej decyzji przyznającej Akademii Pomorskiej w Słupsku 1 mln zł, niezgodnie z przepisami postępowania administracyjnego;
- nierzetelnym przygotowaniu dokumentów (w trzech przypadkach) związanych ze zwiększaniem subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, czym naruszono mechanizmy kontroli zarządczej określone w części C pkt 14 Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁸;
- weryfikacji z opóźnieniem przez Ministra danych w systemie POL-on w zakresie sprawozdań składanych przez uczelnie, z wykorzystania subwencji;
- podjęciu z opóźnieniem w 2018 r. decyzji o zwiększeniu dotacji podmiotowej dla Wydziału Rehabilitacji Akademii Wychowania Fizycznego im. B. Czecha w Krakowie;
- niezapewnieniu pełnej ochrony języka polskiego w przy realizacji konkursu w ramach tego programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Finansowanie przez Ministra działalności dydaktycznej i badawczej uczelni publicznych

Opis stanu faktycznego

Na początku roku akademickiego 2020/2021 w Polsce działało 131 uczelni publicznych, z czego 34 stanowiły uczelnie zawodowe a 97 uczelnie akademickie. Największą liczbę uczelni (93) nadzorował Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (obecnie Minister Edukacji i Nauki). Liczba uczelni publicznych, w porównaniu z rokiem akademickim 2018/2019, zmniejszyła się o jedną, w wyniku połączenia uczelni zawodowej z uczelnią akademicką¹⁹.

(akta kontroli str. 1127)

W 2018 r. uczelnie publiczne były finansowane na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym²⁰ oraz ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki²¹, tj. odpowiednio z części 38 – Szkolnictwo wyższe oraz 28 – Nauka, których dysponentem był Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W 2018 r. wydatki w części 38 wyniosły 12 915 806,6 tys. zł, w tym 12 888 765,2 tys. zł w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe. W części 28 wydatki wyniosły 6 699 346 tys. zł, w tym w dziale 730 – Nauka w kwocie 6 537 475,6 tys. zł.

¹⁷ Program „Regionalna inicjatywa doskonałości” został uruchomiony 30 stycznia 2018 r. przed wejściem w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

¹⁸ Dz. Urz. Ministra Finansów z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

¹⁹ Stosownie do § 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie włączenia Państwowej Medycznej Wyższej Szkoły Zawodowej w Opolu do Uniwersytetu Opolskiego.

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2183 - uchylona z dniem 31 grudnia 2018 r.

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 87 – uchylona z dniem 1 października 2018 r.

W 2019 r. Minister finansował uczelnie w ramach części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka²². Łączne wydatki w tej części wyniosły 20 741 067,4 tys. zł, w tym 20 450 677,7 tys. zł w dziale 730 – Szkolnictwo wyższe i nauka. Wydatki w rozdziale 73014 – Działalność dydaktyczna i badawcza²³ wyniosły 15 915 374 212,5 tys. zł, a w rozdziale 73016 – Pomoc materialna dla studentów i doktorantów wyniosły 1 401 326,6 tys. zł. W 2019 r. dział 730 był szóstym pod względem wysokości wydatków z budżetu państwa działem²⁴. Łączne wydatki części 28 budżetu państwa w 2019 r. były o 1 125 914,8 tys. zł wyższe niż łączne wydatki zrealizowane w 2018 r. w częściach 28 oraz 38 budżetu państwa.

W 2020 r. wydatki części 28 budżetu państwa zaplanowano²⁵ w kwocie 21 937 477 tys. zł, w tym w dziale 730 w kwocie 21 682 941 tys. zł, a w rozdziale 73014 – 16 178 916 tys. zł. Oprócz ww. środków, na podstawie art. 19 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020²⁶, do dyspozycji Ministra przekazano kwotę 1 133 267 tys. zł w ramach przyrostu długu Skarbu Państwa z przeznaczeniem na dokapitalizowanie uczelni skarbowymi papierami wartościowymi. Środki te wraz ze środkami ujętymi w części 28, miały gwarantować spełnienie reguły wynikającej z art. 383 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁷.

(akta kontroli str. 279-280,1107)

Minister poprzeczł przygotowanie przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce konsultacjami ze środowiskiem naukowym, zorganizowanymi, jako przedsięwzięcie pn. „Narodowy Kongres Nauki”. Składały się na nie tematyczne konferencje poświęcone głównym wyzwaniom stojącym przed szkolnictwem wyższym w Polsce. Opracowując projekt ustawy przygotowano również Ocenę Skutków Regulacji oraz uzasadnienia do projektów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz do ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. W Ocenie Skutków Regulacji wskazano, że barierą dla sprawnego zarządzania uczelnią jest ograniczona elastyczność w wydatkowania środków pochodzących z budżetu państwa oraz, że Minister odpowiada za ponad 20 strumieni finansowania w ramach szkolnictwa wyższego i nauki, z odrębnymi zasadami, co do możliwego zakresu wydatkowania środków.

Minister dysponował analizami, które stały się podstawą do zaprojektowania zapisanego w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce systemu ewaluacji działalności naukowej²⁸. Jedną z konferencji odbywających się w ramach „Narodowego Kongresu Nauki” poświęconą była zagadnieniom jakości badań naukowych prowadzonych przez polskie instytucje naukowe i zatrudnionych w nich naukowców²⁹. Konsekwencją wprowadzenia systemu ewaluacji działalności naukowej w przepisach ustawy, jest powiązanie uprawnienia do nadawania stopni naukowych doktora i doktora habilitowanego z wynikami ewaluacji działalności naukowej uczelni w poszczególnych dyscyplinach. W analizie uprawnień uczelni do nadawania stopnia naukowych w kontekście kompleksowej oceny jakości

²² Od 1 stycznia 2019 r. nastąpiło połączenie części 28 – Nauka i części 38 – Szkolnictwo wyższe, w jedną część 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka.

²³ W rozdziale 73014 ujmowana jest subwencja dla uczelni publicznych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, a dla uczelni akademickich również na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego.

²⁴ Takiego uszeregowania wydatków dokonano w opracowanej przez NIK dokumencie „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.” <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22414.pdf>

²⁵ Zgodnie z załącznikiem nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571), zmienionym ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919).

²⁶ Dz. U. poz. 278.

²⁷ Przewiduje ona waloryzację środków na finansowanie szkolnictwa wyższego i nauki, i jednocześnie gwarantuje, że środki finansowe planowane w budżecie państwa na ten cel na dany rok budżetowy nie mogą być niższe niż środki planowane w roku poprzedzającym dany rok budżetowy.

²⁸ Były to m.in. raport I „Narzędzia naukometyczne oraz budowa systemu informatycznego do prowadzenia polityki naukowej opartej na dowodach”, notatka: „Ewaluacja humanistyki w nowym modelu instytucjonalnej oceny nauki”, raport „Nowy model oceny publikacji i patentów na potrzeby instytucjonalnej ewaluacji nauki według dyscyplin OECD”, raport III „Nowy model ewaluacji oraz nowy model ładu instytucjonalnego nauki”, rekomendacje grupy „Doskonałość naukowa” Narodowego Kongresu Nauki dotyczące metod promowania doskonałości w nauce, analiza Departamentu Nauki MNiSW pt. „Uprawnienia do nadawania stopni a wyniki kategoryzacji”, raport z pilotażu procedur oceny wpływu społecznego.

²⁹ Konferencja „Doskonałość naukowa – jak równać do najlepszych”, odbyła się w Uniwersytecie im. A. Mickiewicza w Poznaniu we współpracy z Polską Akademią Nauk w dniach 23-24 lutego 2017 r.

działalności naukowej oraz projektu „Konstytucji dla nauki”³⁰ stwierdzono, że poprzedni system dystrybucji uprawnień do nadawania stopni naukowych prowadził do nieefektywnej alokacji tych uprawnień wewnątrz uczelni, gdyż dopuszczał funkcjonowanie jednostek o najniższych kategoriach naukowych (kategoria C), które posiadały uprawnienia do nadawania stopni naukowych oraz jednostek naukowych, które mimo posiadania kategorii naukowej B, nie miały uprawnień do nadawania stopni naukowych. Wskazano również, że proponowany w „Konstytucji dla nauki” model przyznawania uprawnień do nadawania stopni naukowych, będzie prowadził do poprawy efektywności dystrybucji uprawnień, a ponadto będzie motywował do koncentracji zasobów badawczych, również między uczelniami. Pierwsza ewaluacja jakości działalności naukowej, obejmująca lata 2017-2021, rozpocznie się w dniu 1 stycznia 2022 r.³¹ Inicjatorem wprowadzenia przepisu przesuwającego termin rozpoczęcia ewaluacji działalności naukowej był ówczesny Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego pan Jarosław Gowin, ze względu na zakłócenia w działaniach podmiotów szkolnictwa wyższego, przejawiającymi się w utrudnionym korzystaniu z zasobów uczelni, tj. laboratoria, biblioteki, ograniczone możliwości kontaktu naukowców oraz organizacji konferencji naukowych, spowodowanym pandemią wirusa SARS-CoV-2.

Minister nie określił docelowej struktury szkolnictwa wyższego, jaka wyłoni się po przeprowadzeniu procesu ewaluacji działalności naukowej, ze względu na złożony i wieloaspektowy charakter planowanych zmian. Założeniem nowych uregulowań było, aby dawały one impuls do rozwoju każdego typu uczelni, a rodzaj wsparcia i narzędzia służące rozwojowi były dopasowane do potrzeb różnych uczelni z uwzględnieniem ich autonomii.

(akta kontroli str.1108-1117, 1131-1134)

W 2018 r. z części 38 dla uczelni publicznych³², wydatkowano na dotacje podmiotowe:

- na działalność dydaktyczną dla uczelni publicznych w kwocie 10 292 000,2 tys. zł,
- na pomoc materialną dla studentów i doktorantów dla uczelni publicznych w kwocie 1 399 572,9 tys. zł,
- na zadania projakościowe dla uczelni publicznych w kwocie 223 631,6 tys. zł.

W 2018 r. wydatki w części 28 wyniosły 6 699 36 tys. zł, w tym w dziale 730 – Nauka w kwocie 6 537 475,6 tys. zł. Z części 28 wydatkowano dla 105 uczelni publicznych na dotacje podmiotowe kwotę 1 499 132 tys. zł.

W 2019 r. Minister wypłacił publicznym uczelniom oraz uczelniom prowadzonym przez kościoły i związki wyznaniowe subwencję łącznie w wysokości 13 327 013,3 tys. zł, z tego:

- 12 338 712,3 tys. zł³³, otrzymały publiczne uczelnie akademickie,
- 740 122,5 tys. zł publiczne uczelnie zawodowe,
- 248 178,5 tys. zł dla uczelni prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe.

Uczelnie publiczne otrzymały również dotacje podmiotowe:

- na świadczenia socjalne, tj. stypendium socjalne, dla osób niepełnosprawnych, zapomoga, stypendium rektora (1 040 408 tys. zł),
- na zapewnienie 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 (34 121 tys. zł),

³⁰ Konstytucja dla Nauki to zbiorcza nazwa zmian w systemie szkolnictwa wyższego ujętych w ustawie - Prawo o szkolnictwie wyższym nauki i aktach wykonawczych do niej.

³¹ Zgodnie z art. 324 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zmienionym art. 60 pkt 13 lit. a ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695, ze zm.). Przed tą zmianą, pierwsza ewaluacja jakości działalności naukowej miała obejmować lata 2017-2020 i rozpocząć się w dniu 1 stycznia 2021 r.

³² W tym uczelnie prowadzone przez kościoły i związki wyznaniowe, finansowane z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów, tj: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Akademia Katolicka w Warszawie, Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu oraz Akademia Ignatianum w Krakowie.

³³ W tym 139,6 tys. zł dla Akademii Wychowania Fizycznego im. B. Czecha w Krakowie tytułem dotacji podmiotowej za 2018 r.

- na utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego unikatowego w skali kraju, utrzymanie specjalnej infrastruktury informatycznej (106 099,3 tys. zł),
- na zadania projakościowe (116 224,9 tys. zł).

W 2020 r. Minister przyznał publicznym uczelniom akademickim³⁴ subwencję w części zasadniczej w wysokości 11 971 275,5 tys. zł, w tym uczelniom, z którymi zawarto umowy w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” – subwencję w kwocie 4 701 381 tys. zł. Natomiast publiczne uczelnie zawodowe otrzymały część zasadniczą subwencji w kwocie 713 507,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 361, 1107)

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra z 2019 r. w sprawie sposobu podziału subwencji, wysokość subwencji obliczona według algorytmu określonego w załączniku nr 1 albo 2 do tego rozporządzenia nie może być niższa niż 98% i wyższa niż 106% wysokości tej subwencji z roku poprzedzającego rok przyznania subwencji w warunkach porównywalnych. Stosownie do § 5 ust. 2 tego rozporządzenia, przepisu ust. 1 pkt 1 nie stosuje się w przypadku publicznej uczelni akademickiej nadzorowanej przez ministra, z którą minister zawarł umowę, o której mowa w art. 389 ust. 1 ustawy, w wyniku rozstrzygnięcia konkursu w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”. Wysokość subwencji obliczona według algorytmu określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia dla tej uczelni nie może być niższa niż 100% wysokości tej subwencji z roku poprzedzającego rok przyznania subwencji, w warunkach porównywalnych. Przyjęte w rozporządzeniu procentowe wskaźniki relacji wysokości subwencji, określone w § 5 rozporządzenia z 2019 r. w sprawie sposobu podziału subwencji były wynikiem kompromisu ze środowiskiem akademickim wypracowanego podczas prac Zespołu do spraw analizy rozwiązań w zakresie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz badawczego³⁵. Rozwiązanie wskazane w ww. przepisie w 2019 r. dotyczyło łącznie 34 (tj. 53%)³⁶ spośród 64 publicznych uczelni akademickich oraz 22 (tj. 63%)³⁷ spośród 35 publicznych uczelni zawodowych. W 2020 r. wszystkim uczelniom akademickim (z wyjątkiem uczelni wyróżnionych w konkursie IDUB, które otrzymały 100% subwencji z 2019 r. w warunkach porównywalnych) jak i zawodowym w ramach bazowego podziału subwencji przyznano 98% subwencji z roku 2019, w warunkach porównywalnych.

(akta kontroli str. 336, 717, 795-796)

Minister przyznał publicznym uczelniom akademickim i zawodowym³⁸ zwiększenia subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8³⁹ i ust. 9⁴⁰ ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z części uzupełniającej subwencji w latach 2019-2020 (do 25 listopada 2020 r.) w łącznej kwocie 2 159 253,8 tys. zł. W 2019 r. część uzupełniająca subwencji stanowiła 13% części zasadniczej subwencji, o której mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia

³⁴ W tym uczelniom prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, finansowanych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów

³⁵ Zespół, powołany zarządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw analizy rozwiązań w zakresie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz badawczego (Dz. Urz. Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego poz. 35), funkcjonował do 30 lipca 2020 r.

³⁶ Dla 19 publicznych uczelni akademickich subwencja obliczona według algorytmu określonego w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia była niższa niż 99% subwencji z 2018 r., zaś w przypadku 15 publicznych uczelni akademickich była wyższa niż 106%.

³⁷ Dla dziewięciu publicznych uczelni zawodowych subwencja obliczona według algorytmu określonego w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia była niższa niż 99% subwencji z 2018 r., zaś w przypadku 13 publicznych uczelni zawodowych była wyższa niż 106%.

³⁸ W tym uczelniom niepublicznym finansowym na zasadach uczelni publicznych.

³⁹ Zgodnie z art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Minister, w uzasadnionych przypadkach, może dokonać zwiększenia wysokości subwencji uwzględniając potrzeby związane z kształceniem lub działalnością naukową, w szczególności z: realizacją zadania szczególnie istotnego dla polityki naukowej państwa, wystąpieniem zdarzenia losowego zaskakującego lub uniemożliwiającego prawidłowe prowadzenie kształcenia lub działalności naukowej, wzrostem liczby studentów uprawnionych do świadczeń socjalnych.

⁴⁰ Zgodnie z art. 368 ust. 9 ww. ustawy, Minister może dokonać zwiększenia wysokości subwencji uwzględniając wysokość środków finansowych pozostających z jego dyspozycji oraz rodzaj podmiotu systemu szkolnictwa wyższego lub jakość prowadzonego kształcenia lub działalności naukowej.

w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego, zaś w 2020 r. część uzupełniająca stanowiła 5% części zasadniczej subwencji. W latach 2019-2020 do Ministra wpłynęło, w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, od publicznych uczelni akademickich i publicznych uczelni zawodowych oraz uczelni niepublicznych łącznie 54 wnioski o dokonanie zwiększenia⁴¹, w tym jeden dotyczył wyrównania spadku finansowania subwencji na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego przyznanej w 2020 r. w porównaniu z 2019 r., zaś 23 dotyczyło finansowania bieżących potrzeb uczelni.

W 2019 r. Minister dokonał zwiększeń subwencji na rzecz publicznych uczelni akademickich, na podstawie art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w kwocie 31 338,6 tys. zł, zaś na podstawie art. 368 ust. 9 ww. ustawy w kwocie 1 366 234 tys. zł. Publiczne uczelnie zawodowe otrzymały od Ministra zwiększenia na podstawie art. 368 ust. 9 ww. ustawy w kwocie 77 828,9 tys. zł.

W 2019 r. Minister przyznał siedem zwiększeń subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 ww. ustawy na łączną kwotę 31 338 tys. zł, z czego cztery decyzje na łączną kwotę 25 000 tys. zł wynikały z poprawki zgłoszonej przez grupę posłów w trakcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej na 2019 r. podczas posiedzenia Sejmowej Komisji Finansów Publicznych⁴². Przyznał też zwiększenie subwencji z przeznaczeniem na międzynarodowe programy stypendialne na kwotę 2 750 tys. zł, z przeznaczeniem na konsolidację systemów w wyniku wchłonięcia uczelni zawodowej na kwotę 2 188,6 tys. zł oraz na kwotę 1 000 tys. zł dla Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy w związku z sytuacją kryzysową wynikającą z opinii rzeczoznawcy budowlanego wyłączającej jeden z budynków uczelni z eksploatacji ze względu na jego zły stan zagrażający życiu i zdrowiu.

W 2019 r. Minister dokonał, na podstawie art. 368 ust. 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, dziesięć zwiększeń dla uczelni publicznych, z czego trzy – na łączną kwotę 746 144,4 tys. zł – dotyczyły zwiększenia wynagrodzeń pracowników ze środków rezerwy celowej. Pozostałe zwiększenia przeznaczono:

- na wyrównanie skutków finansowych podwyżek minimalnego wynagrodzenia nauczycieli akademickich – 230 857,2 tys. zł,
- na zapewnienie stabilnego wdrażania najważniejszych rozwiązań wprowadzonych ustawą – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – 4 748,9 tys. zł,
- na zniwelowanie historycznych nierówności pomiędzy uczelniami o zbliżonym potencjale dydaktycznym i zapewnienia zrównoważonego rozwoju wszystkich publicznych uczelni zawodowych – 26 027,6 tys. zł,
- dla publicznych uczelni akademickich prowadzących kierunki lekarskie, znajdujących się w grupie akademii wychowania fizycznego oraz uczelni, które w 2018 r. przekształciły się z akademii w uniwersytet – 24 550 tys. zł,
- dla uczelni będących konsorcjantami w projekcie „Uniwersytety europejskie”⁴³ – 8 728,8 tys. zł,
- dla publicznych uczelni akademickich, które prowadzą szkoły doktorskie – 126 966 tys. zł,
- premiując uczelnie publiczne, które finansują swoją działalność ze źródeł innych niż środki budżetu państwa – 216 041 tys. zł,
- dla uczelni, które w wyniku uchYLENIA decyzji o przyznaniu kategorii naukowej i ponownego rozpatrzenia sprawy, uzyskały w 2019 r. wyższe kategorie naukowe niż przyznane w 2017 r. – 6 950 tys. zł,
- dla uczelni, z którymi Minister zawarł umowy w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnie badawcze” – 53 049 tys. zł.

⁴¹ W 2019 r. wpłynęło 15 wniosków, zaś w 2020 r. (do 18 listopada 2020 r.) 39 wniosków.

⁴² Zgodnie z drukiem nr 3021-A „Dodatkowe sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2019 (druk nr 2864)”, str. 31 (<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/AE03F3B60844D75C125838300670D45/%24File/3021-A.pdf>).

⁴³ „Uniwersytety europejskie” jest to międzynarodowe partnerstwo uczelni. W skład projektu typu „Uniwersytet europejski” muszą wchodzić minimum trzy instytucje szkolnictwa wyższego z co najmniej trzech krajów członkowskich UE lub innych krajów programu.

Spośród dziesięciu zwiększeń dla uczelni wyższych (akademickich i zawodowych), dokonanych przez Ministra na podstawie art. 368 ust. 9 ww. ustawy, cztery z nich dokonano w grudniu 2019 r. (tj. odpowiednio 13, 17, 20 i 23 grudnia 2019 r.).

(akta kontroli str. 362-441, 613-650)

W 2020 r. publiczne uczelnie akademickie otrzymały zwiększenia na podstawie art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w kwocie 31 619,2 tys. zł, zaś na podstawie art. 368 ust. 9 ww. ustawy w kwocie 451 560,5 tys. zł, w tym 97 314,8 tys. zł (22%) otrzymały uczelnie wyłonione w konkursie IDUB. Publiczne uczelnie zawodowe otrzymały zwiększenia na podstawie art. 368 ust. 9 ww. ustawy w kwocie 29 122,8 tys. zł.

W 2020 r. (do 25 listopada) Minister dokonał 24 zwiększeń subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce na łączną kwotę 41 114 tys. zł, w tym 18 zwiększeń na łączną kwotę 27 241,5 tys. zł dotyczyło podejmowanych przez uczelnie działań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Pozostałe zwiększenia dotyczyły: uruchomienia Krajowego Centrum Badań nad Politykami Publicznymi – 7 000 tys. zł, wsparcia młodych naukowców (wypłata obowiązkowych stypendiów) w ramach projektu „HORYZONT 2020”⁴⁴ – 327,7 tys. zł oraz współorganizacji Akademickich Igrzysk Europejskich – European Universities Games 2022 – 1 100 tys. zł, przygotowania i wydania angielskiej wersji Powszechnej encyklopedii filozofii – 1 775 tys. zł, przygotowania publikacji Konkordancji do Biblii Greckiej – 1 689,8 tys. zł, pokrycia kosztów prowadzenia zagranicznej filii Uniwersytetu w Białymstoku w Wilnie – 2 000 tys. zł.

W 2020 r. Minister dokonał, na podstawie art. 368 ust. 9 ww. ustawy, pięciu zwiększeń dla uczelni publicznych, w tym: w celu zapewnienia finansowania z 2019 r. na łączną kwotę 162 926,9 tys. zł⁴⁵, w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom pandemii COVID-19 na łączną kwotę 256 954,6 tys. zł, dla uczelni, o których mowa w art. 390 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dwóch zwiększeń, z czego jedno w wysokości 2% subwencji z 2019 r.⁴⁶ na kwotę 49 116,3 tys. zł oraz jedno na kwotę 7 000 tys. zł, dla uczelni będących konsorcjantami w projekcie „Uniwersytety europejskie” w wysokości 4 685,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 442-586, 651-686)

Badaniem objęto wszystkie wnioski złożone przez uczelnie w 2019 r. oraz dwa wnioski złożone w 2020 r. na łączną kwotę 33 666,3 tys. zł, które zostały rozpatrzone pozytywnie przez Ministra. W wyniku badania ustalono, nieprawidłowości opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 362-586)

W 2020 r. Minister przekazał uczelniom skarbowe papiery wartościowe, w tym: uczelniom wyłonionym w konkursie „Inicjatywa doskonałości – uczelnie badawcze” na łączną kwotę 496 733 tys. zł, Centrum Łukasiewicza o łącznej wartości 143 800 tys. zł, Narodowemu Centrum Nauki na kwotę 100 000 tys. zł, a na kwotę 30 058 tys. zł na Wirtualną Bibliotekę Uniwersytetu Warszawskiego. Skarbowe papiery wartościowe na kwotę 212 676 tys. zł zostały rozdysponowane dla dziesięciu uczelni, z przeznaczeniem na finansowanie przez uczelnie zadań realizujących cele, o których mowa w art. 365 pkt 1 lit. a-c i pkt. 2 lit a-d ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Ponadto Uniwersytet Medyczny w Białymstoku otrzymał skarbowe papiery wartościowe na łączną kwotę 50 000 tys. zł, na realizację części planu przedłożonego w konkursie „Inicjatywa doskonałości – uczelnie badawcze” (uczelnia nie znalazła się w grupie szkół, z którymi Minister podpisał umowę), zaś Akademia Górniczo – Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie 100 000 tys. zł na

⁴⁴ Program „HORYZONT 2020” to program, którego celem jest finansowanie badań naukowych i innowacji w Europie, którego budżet na lata 2014-2020 wynosi 80 mld EUR. Każdy projekt musi wykazać się tzw. europejską wartością dodaną.

⁴⁵ Zwiększenie nie dotyczyło uczelni z którymi zawarto umowy, o których mowa w art. 389 ust. 1 ustawy, w wyniku rozstrzygnięcia konkursu w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnie badawcze”.

⁴⁶ Dotyczy uczelni, które przystąpiły do konkursu w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnie badawcze”, ale z którymi Minister nie zawarł umowy. Otrzymują one przez okres 6 lat, począwszy od roku następującego po roku, w którym została sporządzona lista rankingowa wniosków, środki finansowe stanowiące zwiększenie subwencji przyznanej w roku, w którym został ogłoszony konkurs, w wysokości 2% tej subwencji ustalonej na podstawie algorytmów, o których mowa w art. 368 ust. 2 i 3 ustawy.

realizację inwestycji w obszarze infrastruktury dydaktycznej i naukowo – badawczej, co stanowiło 18% subwencji bazowej w 2020 r. W toku kontroli nie przedłożono kontrolerom dokumentów, w tym analiz, w oparciu o które Minister podjął decyzję o przyznaniu środków w ww. formie poszczególnym uczelniom w konkretnych wysokościach.

(akta kontroli str. 279-330)

Minister finansował również działania uczelni w ramach programów i przedsięwzięć.

Pierwszy konkurs w programie „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” został opublikowany na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej MNiSW 27 marca 2019 r.⁴⁷, tj. zgodnie z terminem wynikającym z art. 305 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Konkurs trwał od 15 maja do 26 czerwca 2019 r. do godz. 12. Zakończenie konkursu zostało przesunięte o dwa dni, w oparciu o komunikat Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 24 czerwca 2019 r. o zmianie terminu zakończenia naboru wniosków w pierwszym konkursie w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”. Komunikat spełniał warunki, o których mowa w art. 376 ust. 3 pkt 3 i 5 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, a także zawierał tryb przeprowadzania naboru do programu. Określono w nim tryb odwoławczy zapewniający możliwość zgłaszania umotywowanych zastrzeżeń do oceny merytorycznej ekspertów, nie przewidziano natomiast odwołania od decyzji Ministra ustalającej listę wyłonionych uczelni.

Ocenę merytoryczną przeprowadził zespół ekspertów powołanych przez Ministra⁴⁸. Wszyscy recenzenci pochodzą z zagranicy, co było zgodne z rekomendacjami Grupy „Dokształć naukowca”⁴⁹. Spośród 15 członków międzynarodowego zespołu ekspertów, sześć osób uwzględnionych było zgłoszonych przez podmioty wymienione w art. 388 ust. 5 ustawy. Łącznie w Ministerstwie rozpatrywano 56 kandydatur na ekspertów w ww. programie, które poddano szczególnej analizie w zakresie potencjalnego konfliktu interesów. Ponadto 15 członków zespołu, przed przystąpieniem do oceny wniosków podpisało oświadczenia, które zapewniały bezstronne rozpatrzenie wniosków. Łączny koszt funkcjonowania zespołu to 468,9 tys. zł, w tym 446 tys. zł stanowiły wynagrodzenia, a 22,9 tys. zł koszty podróży.

Wnioski w pierwszym konkursie w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” składane były w Zintegrowanym Systemie Usług dla Nauki – Obsługa Strumieni Finansowania (OSF). Zaś w części systemu dotyczącej oceny merytorycznej odzwierciedlono zasady oceniania, wynikające z komunikatu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o pierwszym konkursie w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” oraz szczegółowe zasady oceny przeprowadzanej przez zespół, wynikające z przydziału zadań członkom dokonanego przez przewodniczącego zespołu.

Spośród 20 uczelni biorących udział w konkursie 16⁵⁰ wezwano do uzupełnienia braków formalnych, informując jednocześnie, iż nieuzupełnienie braków w terminie siedmiu dni skutkować będzie pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. Ocena merytoryczna, uwzględniała wymogi art. 388 ust. 4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. W dniach 4-5 września 2020 r. Zespół przeprowadził przesłuchania, o których mowa w ust. 20 komunikatu Ministra z dnia 26 marca 2019 r. Zarówno ocena merytoryczna jak

⁴⁷ Komunikatu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 marca 2019 r. o pierwszym konkursie programu Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza (<http://www.bip.nauka.gov.pl/inicjatywa-doskonosci-uczelnia-badawcza/komunikat-ministra-nauki-i-szkolnictwa-wyzszego-o-pierwszym-konkursie-w-ramach-programu-inicjatywa-doskonosci-uczelnia-badawcza.html>).

⁴⁸ Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie powołania międzynarodowego zespołu ekspertów do spraw oceny wniosków złożonych do pierwszego konkursu w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” (Dz. Urz. Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego poz. 47).

⁴⁹ Rekomendacje wypracowane w trakcie „Narodowego Kongresu Nauki” dotyczące metod promowania doskonałości w nauce (Warszawa 9 lipca 2017 r.).

⁵⁰ Uniwersytet Warszawski, Politechnika Gdańska, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Gdański Uniwersytet Medyczny, Politechnika Śląska, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Medyczny w Białymstoku, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Uniwersytet Gdański, Politechnika Wrocławska, Politechnika Łódzka, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie.

i zastrzeżenia od niej, które wpłynęły od 14 uczelni, procedowane były wyłącznie w języku angielskim przez powołany przez Ministra Zespół.

Zespół przedstawił Ministrowi listę rankingową wniosków podpisaną przez przewodniczącego Zespołu. Na podstawie decyzji Ministra z dnia 30 października 2019 r., dziesięć uczelni wyłonionych w konkursie otrzymało zwiększenie kwoty subwencji na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego i dydaktycznego⁵¹, przyznanej w 2019 r. przez okres siedmiu lat (2020-2026)⁵² w łącznej kwocie 3 161 024,6 tys. zł, zaś rocznie 451 574,9 tys. zł. Uczelnie, które nie zostały wyłonione w konkursie, otrzymały zwiększenie subwencji o 2% przez okres sześciu lat (2020-2025), co łącznie stanowi kwotę 294 696,7 tys. zł, zaś rocznie 49 116,1 tys. zł. W dniu 26 lutego 2020 r. Minister zwrócił się do Ministra Finansów o przekazanie w 2020 r. środków w wysokości 496 733 tys. zł w formie skarbowych papierów wartościowych (obligacji). Wartość nominalna tych papierów dla poszczególnych uczelni wyniosła 11% subwencji ustalonej dla uczelni w 2019 r. Również z rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (druk nr 641)⁵³ wynika, iż w 2021 r. uczelnie otrzymają obligacje, na tych samych zasadach, co w 2020 r. W przypadku zaś uczelni, które otrzymały zwiększenie subwencji o 2% w 2020 r.⁵⁴, jej wypłata nastąpiła przelewem w dniach: 23 czerwca 2020 r., 1 lipca 2020 r., 3 sierpnia 2020 r., 1 września 2020 r. oraz 2 listopada 2020 r.

Pośród dziesięciu uczelni, dziewięć złożyło umowy w terminie wynikającym z pkt. 29 komunikatu Ministra z dnia 26 marca 2019 r.⁵⁵. Niespełnienie tego wymogu usankcjonowane było rezygnacją z zawarcia umowy. Minister wezwał do wyjaśnienia Politechnikę Warszawską, która jako przyczynę nieprzedłożenia umowy w terminie wskazała święto uczelni i związane z tym uroczystości⁵⁶. W dniu 18 grudnia 2019 r. w BIP MNiSW ukazał się komunikat Ministra z dnia 17 grudnia 2019 r. o zmianie komunikatu o pierwszym konkursie w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnie badawcze”, który wprowadzał pkt 41a⁵⁷, zgodnie z którym jeżeli uczelnie złożyły umowę po terminie, o którym mowa w pkt. 29, uważa się ją za złożoną w terminie o ile uczelnia złoży wyjaśnienia (do dnia ogłoszenia niniejszego komunikatu tj. 18 grudnia 2019 r.) dotyczące przyczyn niezłożenia umowy w terminie określonym w pkt. 29. Umowa od Politechniki Warszawskiej wpłynęła do Ministerstwa w dniu 19 listopada 2019 r.

W dniu 28 kwietnia 2020 r. zawarto z uczelniami wyłonionymi w konkursie IDUB aneksy do umów, które oprócz zmian wynikających ze sposobu finansowania (zamiast subwencji skarbowe papiery wartościowe), wprowadziły m.in. zmiany dotyczące prowadzenia wyodrębnionej ewidencji kosztów działań. Wprowadzenie tych zmian, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, stwarza ryzyko wykazania w raportach w ewaluacji śródkresowej oraz końcowej nierzetelnych danych w zakresie środków wydawkowanych na poszczególne działania objęte programem, jak również w zakresie faktycznie poniesionych kosztów na realizację programu. W umowach zawartych z uczelniami, nie sformułowano też zapisów dotyczących składania sprawozdań z poszczególnych działań, a także możliwości kontroli. Pan Bartłomiej Banaszak dyrektor Departamentu Nauki MNiSW wyjaśnił w piśmie z dnia

⁵¹ Środki, o których mowa w art. 365 pkt 1 lit. a-c i pkt 2 lit. a-d, tj. subwencji wyliczonej na podstawie algorytmów, bez dodatkowych zwiększeń.

⁵² Na podstawie art. 305 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

⁵³ <http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=641>

⁵⁴ Nr fiszki: DBF.WFSN.6701.30.2020.AR.

⁵⁵ Zgodnie z pkt. 29 Komunikatu IDUB wyłoniona uczelnia, w terminie 14 dni od dnia udostępnienia w systemie informacji, o której mowa w pkt. 28, składa w urzędzie obsługującym ministra 3 egzemplarze umowy podpisanej przez uprawnione osoby. Informacja o wyłonieniu uczelni została udostępniona w systemie OSF w dniu 4 listopada 2019 r. Zatem termin złożenia trzech egzemplarzy umowy, o którym mowa w pkt. 29 Komunikatu IDUB minął z dniem 18 listopada 2019 roku. W terminie tym umowy złożyło dziewięć uczelni: Uniwersytet Warszawski, Politechnika Gdańska, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Gdański Uniwersytet Medyczny, Politechnika Śląska w Gliwicach, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet Wrocławski.

⁵⁶ Pismo Rektora Politechniki Warszawskiej z dnia 25 listopada 2019 r., wpłynęło do Ministerstwa w dniu 27 listopada 2019 r.

⁵⁷ <http://www.bip.nauka.gov.pl/inicjatywa-doskonosci-uczelnia-badawcza/komunikat-ministra-nauki-i-szkolnictwa-wyzszego-z-dnia-17-grudnia-2019-r-o-zmianie-komunikatu-o-pierwszym-konkursie-w-ramach-programu-inicjatywa-doskonosci-uczelnia-badawcza.html>

13 listopada 2020 r., iż „działania zawarte w Planach uczelni wyróżnionych w konkursie służą urzeczywistnieniu tych celów, które mają charakter długoterminowy. Długoterminowy charakter tych celów determinuje instrumenty monitorowania i kontroli realizowanych przez uczelnie działań oraz okresy czasu, w których dokonuje się weryfikacji skuteczności uczelni w realizowaniu Planów: trwałe zmiany jakościowe w zakresie działalności naukowej i dydaktycznej możliwe są do stwierdzenia w perspektywie kilku lat”. Z uwagi na opinię międzynarodowego zespołu ekspertów zawartą w piśmie przewodnim do raportów z oceny⁵⁸, w której zespół „zdecydowanie rekomenduje, aby rozważyć mechanizmy (które mają być doradcze i nieinwazyjne) monitorowania postępów w ciągu następnych sześciu lat”, w dniach 15-16 września br. MNiSW zorganizowało pierwszą tzw. konferencję sprawozdawczą. Podczas konferencji omówiono działania przygotowawcze wdrożone na uczelniach i służące realizacji planów oraz kwestie zarządzania wdrażanymi przez uczelnie projektami, jak również przedstawiono działania podjęte w pierwszych miesiącach realizacji projektów w ramach programu IDUB. Dodatkowo, jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Nauki, planowane jest przeprowadzenie w latach, w których nie jest dokonywana ewaluacja (śródkresowa lub końcowa), konferencji sprawozdawczych.

(akta kontroli str. 279-330, 996-1026)

Powołany do spraw monitorowania wdrażania reformy szkolnictwa wyższego i nauki Zespół⁵⁹ uznał, że ten konkurs w programie IDUB odgrywa bardzo ważną rolę we wdrażaniu reformy⁶⁰. Przewodniczący Zespołu⁶¹ wskazał, „iż ważnym i niezbywalnym elementem tego programu było powołanie zespołu ekspertów zagranicznych, niemających konfliktu interesu oraz mogących porównać sytuację polskiego szkolnictwa wyższego z europejskim”. Ponadto, zdaniem Zespołu, konkurs ten jest jedynym realnym motorem wprowadzonych przez ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce zmian projakościowych, zaś program „Regionalna Inicjatywa Doskonałości” jest komplementarny do programu IDUB.

(akta kontroli str. 1035-1041)

Program Ministra pn. „Regionalna Inicjatywa Doskonałości” (RID) został ustanowiony z dniem 30 stycznia 2018 r.⁶², na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o zasadach finansowania nauki. Następnie włączono go do projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Stosownie do przepisu art. 306 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, pierwszy konkurs w ramach Programu pn. „Regionalna Inicjatywa Doskonałości” zostanie ogłoszony do 30 czerwca 2023 r. Program RID, ustanowiony w styczniu 2018 r., został uznany za pilotażową edycję programu uregulowanego w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Ogłoszony w 2018 r. RID zakładał, że środki finansowe będą przyznawane uczelniom wybranym z 12 zdefiniowanych regionów Polski⁶³ oraz w ramach następujących grup nauk: humanistyczne, społeczne, o sztuce, ścisłe, inżynierskie oraz o życiu. Minister został zobowiązany do wskazania w każdym z 12 określonych regionów, co najmniej jednej wyróżniającej się dyscypliny naukowej lub artystycznych albo dziedziny nauki i sztuki spośród każdej grupy nauk. Założenia Programu zakładały, że w każdej z grup nauk, środki finansowe może otrzymywać nie więcej niż jedna uczelnia posiadająca siedzibę w regionie,

⁵⁸ <http://www.bip.nauka.gov.pl/inicjatywa-doskonosci-uczelnia-badawcza/wyniki-pierwszego-konkursu-w-ramach-programu-inicjatywa-doskonosci-uczelnia-badawcza.html>; plik: Pismo przewodnie międzynarodowego zespołu ekspertów (cover note).pdf

⁵⁹ Zespół powołano zarządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 22 stycznia 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw monitorowania wdrażania reformy szkolnictwa wyższego i nauki (Dz. Urz. Ministra poz. 8, ze zm.) Jego zadaniem jest między innymi: analiza efektywności działań podejmowanych w związku z wdrażaniem reformy przez podmioty systemu szkolnictwa wyższego i nauki; opracowywanie propozycji dobrych praktyk w zakresie wdrażania reformy oraz rekomendowanie ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki rozwiązań lub narzędzi wspierających wdrażanie reformy.

⁶⁰ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

⁶¹ Do 6 listopada 2020 r. Przewodniczącym Zespołu był prof. dr hab. Maciej Żylicz.

⁶² Komunikat Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. o ustanowieniu programu pod nazwą „Regionalna Inicjatywa Doskonałości” (M.P. poz. 120).

⁶³ Tj.: 1) województwo zachodniopomorskie i województwo lubuskie, 2) województwo wielkopolskie, 3) województwo pomorskie, 4) województwo kujawsko-pomorskie, 5) województwo warmińsko-mazurskie i województwo podlaskie, 6) województwo mazowieckie, 7) województwo dolnośląskie i województwo opolskie, 8) województwo śląskie, 9) województwo małopolskie, 10) województwo łódzkie i województwo świętokrzyskie, 11) województwo podkarpackie, 12) województwo lubelskie.

zaś jedna uczelnia może otrzymać finansowanie w ramach nie więcej niż dwóch grup nauk. Przygotowanie takich założeń było spowodowane tym, aby te same uczelnie nie ubiegały się o dofinansowanie w ramach programu RID oraz IDUB.

Zespół interdyscyplinarny ds. projektów zgłoszonych w ramach programu RID⁶⁴, biorąc pod uwagę stopień spełnienia określonych kryteriów⁶⁵, zarekomendował przyznanie dofinansowania 29 uczelniom na złożone przez nie projekty. Pozostałe wnioski (31 spośród 60 złożonych wniosków) były zarekomendowane negatywnie. Minister zdecydował o przyznaniu dodatkowo dofinansowania Akademii Morskiej w Gdyni, która nie uzyskała pozytywnej rekomendacji Zespołu interdyscyplinarnego. Z wyjaśnienia dyrektora Departamentu Nauki pana Bartłomieja Banaszaka, złożonego w dniu 26 listopada 2020 r., wynika, że Akademii Morskiej w Gdyni (obecnie Uniwersytetowi Morskiemu w Gdyni) zostało przyznane dofinansowanie decyzją pana Jarosława Gowina Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W przypadku kilku grup dyscyplin, w niektórych regionach żaden ze złożonych wniosków (stanowiący jednocześnie jedyny wniosek w tej grupie nauk) nie otrzymał rekomendacji do finansowania⁶⁶. Podkreślił, że nieprzyznanie dofinansowania dla Akademii Morskiej w Gdyni oznaczałoby, że w województwie pomorskim nie jest realizowany żaden projekt w ramach programu RID, co byłoby niezgodne z celami programu RID. Pięć uczelni złożyło wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, lecz nie spowodowało to zmiany rozstrzygnięcia Ministra.

Finansowanie w ramach RID miało być przyznane na okres od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2022 r., a jedna uczelnia miała otrzymać środki finansowe w maksymalnej wysokości 3 000 tys. zł rocznie. Łączna kwota rekomendowanych do finansowania projektów w latach 2019-2022 wyniosła 314 207,2 tys. zł. Po uwzględnieniu finansowania Akademii Morskiej w Gdyni, wysokość finansowania ustalono ostatecznie na kwotę 326 077,2 tys. zł. W 2019 r. wydatki na rzecz uczelni w ramach RID wyniosły 76 801,3 tys. zł, a w 2020 r. (według stanu na 30 października) – 84 397,1 tys. zł. Środki finansowe były przekazywane w ratach kwartalnych, tj. zgodnie z podpisywanymi umowami.

Zasady dotyczące kwalifikowalności wydatków w ramach RID określał zapis § 5 umów zawartych z uczelniami na realizację tego programu. Koszty kwalifikowalne projektu zdefiniowane zostały jako koszty spełniające łącznie określone warunki: 1) zostały poniesione w okresie od dnia rozpoczęcia realizacji projektu do dnia zakończenia projektu oraz są związane bezpośrednio z działaniami realizowanymi w ramach projektu, w terminach, określonych w harmonogramie projektu stanowiącym załącznik nr 2 do umowy; 2) są niezbędne do realizacji projektu i osiągnięcia jego rezultatów; 3) są bezpośrednio powiązane z działaniami określonymi w opisie projektu stanowiącym załącznik nr 1 do umowy; 4) spełniają wymogi efektywnego zarządzania finansami, w szczególności osiągania wysokiej jakości towaru lub usługi za daną cenę; 5) spełniają wymogi wynikające z przepisów odrębnych, zwłaszcza prawa podatkowego i ubezpieczeń społecznych; 6) są udokumentowane i wyodrębnione pod względem księgowym w sposób umożliwiający ocenę realizacji projektu pod względem rzeczowym i finansowym.

Ustawa o zasadach finansowania nauki nie obligowała Ministra do przeprowadzania odrębnej ewaluacji RID ponad zakres określony w tej ustawie. W art. 26 ust. 5-7 ww. ustawy

⁶⁴ Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie powołania Zespołu interdyscyplinarnego do spraw projektów zgłoszonych w ramach programu pod nazwą „Regionalna Inicjatywa Doskonałości” (Dz. Urz. Ministra poz.39).

⁶⁵ Zgodność celów projektu, określonych we wniosku z celami określonymi w komunikacie (max. 10 pkt), oczekiwane efekty realizacji projektu, praktyczna użyteczność wyników prac ich znaczenie dla rozwoju innowacyjności i gospodarki (max. 20 pkt.), znaczenie realizacji proponowanego projektu dla rozwoju międzynarodowej współpracy w zakresie nauki i techniki (max. 15 pkt), poprawność wskaźników stopnia realizacji zakładanych celów i możliwość sprawozdawania w raportach rocznych i końcowym (max. 15 pkt), poziom naukowy prac lub zadań i ich znaczenie dla rozwoju nauki (max. 20 pkt), celowość i adekwatność planowanych zadań oraz kosztów ich realizacji, możliwość współfinansowania z innych źródeł (max.20 pkt.).

⁶⁶ Łącznie dotyczyło to czterech wniosków: Akademii Morskiej w Gdyni w grupie nauk ścisłych i inżynierskich – 118 punktów na 200 możliwych; Politechniki Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki w grupie nauk ścisłych i inżynierskich w województwie małopolskim – 104 punkty na 200 możliwych; Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy w grupie nauk ścisłych i inżynierskich w województwie kujawsko-pomorskim – 97 punktów na 200 możliwych; Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku w grupie nauk o życiu – 77 punktów na 200 możliwych.

wskazano, że Minister przeprowadza, nie rzadziej niż co cztery lata, ewaluację ustanowionych programów lub przedsięwzięć wraz z oceną ich wpływu na rozwój nauki i gospodarki oraz osiąganie celów polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. W związku z tym, że przepis ten już nie obowiązuje, planowane jest wprowadzenie tzw. miękkiego monitorowania realizacji projektów w ramach RID, np. poprzez konferencję sprawozdawczą z udziałem wszystkich uczelni uczestniczących w tym programie.

(akta kontroli str. 4-6, 13-39, 47-99)

Przedsięwzięcie Ministra pn. „Dydaktyczna inicjatywa doskonałości” (DID) zostało określone w przepisach art. 400 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Stosownie do art. 400 ust. 1 i 3 tej ustawy, Minister ogłasza corocznie w BIP komunikat w ramach przedsięwzięcia DID, którego celem jest wsparcie nie więcej niż 15 publicznych uczelni zawodowych w doskonaleniu jakości kształcenia.

Minister dokonał wyboru uczelni dofinansowanych zarówno w 2019 r., jak i 2020 r. biorąc pod uwagę najlepsze wyniki, jeśli chodzi o zawodowe losy absolwentów. Środki były wypłacane uczelniom w formie zwiększenia subwencji w celu zapewnienia większej elastyczności w dysponowaniu pieniędzmi. Uczelnie mogły wydać środki na cele, które podnoszą jakość kształcenia (np.: na zakup pomocy dydaktycznych, zatrudnienie praktyków w uczelniach, stypendia dla studentów, kursy i szkolenia podnoszące kompetencje kadry dydaktycznej, modernizację laboratoriów i pracowni). Działania w tym zakresie oceniano biorąc pod uwagę dwa kryteria: co najmniej pozytywną ocenę jakości kształcenia Polskiej Komisji Akredytacyjnej (PKA) z ostatnich sześciu lat oraz wyniki monitoringu Ekonomicznych Losów Absolwentów Szkół Wyższych (ELA). Kryteria powyższe Minister ustalił na bazie doświadczeń z realizowanego w 2018 r. przedsięwzięcia „Wsparcie rozwoju kształcenia na profilu praktycznym w publicznych uczelniach zawodowych”.

W ramach monitoringu ELA, wykorzystywanego do oceny działań podejmowanych przez uczelnie w ramach DID, kluczowe były dwa mierniki – względny wskaźnik bezrobocia absolwentów w pierwszym roku po uzyskaniu dyplomu (WWB), a także względny wskaźnik zarobków absolwentów w pierwszym roku po uzyskaniu dyplomu (WWZ). Mierniki te (stopa bezrobocia, średnie zarobki) w założeniu miały służyć ocenie jak zdobyte wykształcenie wpływa na rzeczywistą sytuację zawodową i materialną absolwenta wyższej szkoły zawodowej.

W grudniu 2018 r. odbyły się dwa spotkania Zespołu przedsięwzięcia DID powołanego zarządzeniem Dyrektora Generalnego⁶⁷, którego zadaniem było przedłożenie Ministrowi propozycji warunków otrzymania środków finansowych przez publiczne uczelnie zawodowe, przeprowadzenie oceny uczelni i przedłożenie Ministrowi listy uczelni spełniających wcześniej zaakceptowane warunki. W 2019 r. na podstawie warunków wybranych przez Ministra (spośród zaproponowanych przez Zespół do spraw przedsięwzięcia DID⁶⁸), Zespół zarekomendował przekazanie środków 15 publicznym uczelniom zawodowym. Na podstawie zawieranych rokrocznie umów, środki były przekazywane w terminie 21 dni od zawarcia umowy. W 2020 r., w wyniku przyjęcia przez Ministra jednego⁶⁹ z wariantów zaproponowanych przez Zespół do spraw przedsięwzięcia DID, siedem uczelni zostało dofinansowanych po raz pierwszy w miejsce siedmiu, z którymi nie podpisano umów na kolejny rok.

⁶⁷ Zarządzenie Nr BDG.WOC.1202.11.2018 z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przedsięwzięcia „Dydaktyczna inicjatywa doskonałości” w 2019 r.

⁶⁸ Brak negatywnej oceny Polskiej Komisji Akredytacyjnej jakości kształcenia na kierunku studiów w stosunku do uczelni, w okresie sześciu lat poprzedzających komunikatu podpisanego przez Ministra w dniu 18 stycznia 2019 r. Wynik monitoringu, o którym mowa w art. 352 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, dotyczącego absolwentów tej uczelni, którzy uzyskali dyplom ukończenia studiów w 2016 r., w pierwszym roku po uzyskaniu dyplomu wskazujący, że: względny wskaźnik bezrobocia absolwentów jest mniejszy lub równy 1,02, względny wskaźnik zarobków absolwentów jest większy lub równy 0,4.

⁶⁹ Brak negatywnych ocen Polskiej Komisji Akredytacyjnej jakości kształcenia na kierunkach studiów prowadzonych w uczelni wydanych przez Polską Komisję Akredytacyjną w latach 2014-2019. Wynik monitoringu, o którym mowa w art. 352 ust. 1 ww. ustawy, dotyczącego absolwentów tej uczelni, którzy uzyskali dyplom ukończenia studiów w 2017 r., w pierwszym roku po uzyskaniu dyplomu wskazujący, że: względny wskaźnik bezrobocia absolwentów studiów I stopnia jest mniejszy lub równy 1,0; względny wskaźnik zarobków absolwentów studiów I stopnia jest większy lub równy 0,55.

W ramach DID uczelnia może uzyskać finansowanie w maksymalnej wysokości jednego miliona złotych. W latach 2019-2020 uczelniom przekazane zostały środki w wysokości po 15 mln złotych w każdym roku, jako zwiększenie subwencji dla tych konkretnych uczelni.

(akta kontroli str. 7-12, 13-16, 40-46)

W latach 2019-2020 Minister przekazał publicznym uczelniom akademickim i zawodowym, a także uczelniom niepublicznym⁷⁰, w ramach podziału bazowego dotacji, o której mowa w art. 365 pkt. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁷¹, łącznie 2 368 785,6 tys. zł na świadczenia, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1-4 ww. ustawy (stypendium socjalne, stypendium dla osób niepełnosprawnych, zapomoga, stypendium rektora), zaś kwotę 13 205,1 tys. zł w wyniku zwiększeń, o których mowa w art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Ponadto w 2020 r. w związku epidemią spowodowaną rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Minister, na podstawie art. 368 ust. 9 ww. ustawy dokonał zwiększenia ww. uczelniom dotacji na świadczenia, o których mowa w art. 86 ust. 1-4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce o kwotę 38 384 tys. zł. Zwiększenia przekazano tym uczelniom, których stan środków funduszu stypendialnego na dzień 30 września 2020 r. był mniejszy niż 30% przyznanej uczelni dotacji na 2020 r. Badaniem objęto wnioski na łączną kwotę 13 253,1 tys. zł. o najwyższych kwotach dofinansowania. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 834-840, 1044-1052)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ministerstwo z opóźnieniem podjęło prace nad opracowaniem projektu polityki naukowej państwa, w efekcie czego dopiero na początku grudnia 2020 r. przekazano go do konsultacji⁷², tj. ponad osiem miesięcy od terminu określonego w art. 313 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. 31 marca 2020 r.

Z art. 313 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym wynika, że Krajowy Program Badań zachowuje moc do dnia określenia polityki naukowej państwa, o której mowa w ust. 2. Natomiast w przepisie ust. 2 tego artykułu wskazano, że Rada Ministrów określi po raz pierwszy politykę naukową państwa w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁷³.

Minister dopiero 10 lutego 2020 r., tj. ponad 16 miesięcy od wejścia w życie ustawy, powołał Zespół do spraw opracowania projektu polityki naukowej państwa⁷⁴. Tymczasem pojęcie zadań szczególnie istotnych dla polityki naukowej, jest m.in. jedną z przesłanek do dokonywania zwiększeń subwencji na podstawie przepisu art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Pan Wojciech Murdzek Sekretarz Stanu w MNiSW z upoważnienia Ministra, w piśmie z dnia 10 grudnia 2020 r. poinformował, że powodami opóźnienia w opracowaniu polityki naukowej państwa były między innymi duża liczba zadań związanych z wprowadzaniem w życie kolejnych elementów reformy, w tym wydawanie aktów wykonawczych do ustawy, wyjaśnianie organom uczelni wątpliwości interpretacyjnych, stałe monitorowanie wdrażania reformy, a dodatkowo sytuację skomplikowała sytuacja związana z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Wskazał ponadto, że o priorytetowo wspieranych obszarach polityki naukowej państwa decyduje Minister, jako członek Rady Ministrów. Dodał również, że sam

⁷⁰ Prowadzonym przez kościoły i związki wyznaniowe, finansowane z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów, tj.: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Akademia Katolicka w Warszawie, Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu oraz Akademia Ignatianum w Krakowie.

⁷¹ Podział dokonany w oparciu o w oparciu o rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie sposobu podziału dla uczelni środków finansowych na świadczenia dla studentów oraz na 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 (Dz.U. poz. 1850, ze zm.).

⁷² <https://www.gov.pl/web/nauka/projekt-polityki-naukowej-panstwa>.

⁷³ Ustawa weszła w życie w dniu 1 października 2018 r.

⁷⁴ Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 10 lutego 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania projektu polityki naukowej państwa (Dz. Urz. Ministra poz. 8, ze zm.).

fakt nieistnienia dokumentu określającego politykę naukową państwa, nie skutkuje i nie może skutkować nieprowadzeniem przez Ministra polityki naukowej, bo prowadzenie takiej polityki jest zadaniem Ministra wynikającym z przepisów o działach administracji rządowej.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje możliwych utrudnień w terminowym opracowaniu projektu polityki naukowej państwa, związanych z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Należy jednak zauważyć, że powołanie Zespołu nastąpiło w lutym 2020 r., czyli dopiero na 49 dni przed terminem określenia przez Radę Ministrów nowej polityki naukowej państwa, a obowiązująca od 1 października 2018 r. ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce zawiera mechanizmy finansowania uczelni, uznane w wielu dokumentach – co podkreślano m.in. w założeniach do ww. ustawy – jako premiujące jakość badań naukowych. Zatem nieopracowanie kluczowego dokumentu, jakim jest projekt polityki naukowej państwa może skutkować niewłaściwym ukierunkowaniem przekazywanych uczelniom przez Ministra środków finansowych.

(akta kontroli str. 992-1026)

2. Minister dokonując w 2020 r. podziału części zasadniczej subwencji dla publicznych uczelni akademickich i zawodowych podjął decyzję o zapewnieniu uczelniom środków w wysokości minimalnej, określonej w § 5 rozporządzenia w sprawie podziału subwencji, tj. na poziomie 98% albo 100% subwencji roku poprzedniego w warunkach porównywalnych⁷⁵. Taka decyzja przy przeznaczeniu przez Ministra do podziału kwoty części zasadniczej subwencji (w wysokości 12 684 782,7 tys. zł, tj. niższej o 162 926,6 tys. niż w 2019 r.) prowadziła w przypadku poszczególnych uczelni do zmniejszenia kwot, które wynikałyby z zastosowania algorytmu określonego w załączniku nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra z 2019 r. w sprawie podziału subwencji.

Pan Wojciech Murdzek Sekretarz Stanu w MNiSW, poinformował w piśmie z dnia 10 grudnia 2020 r., że podejmując decyzję o tym, jaką kwotę z dostępnych środków Minister ma przeznaczyć na subwencję dla poszczególnych grup podmiotów, oprócz samej ich dostępności, Minister bierze również pod uwagę m.in. aktualną sytuację społeczno-gospodarczą w kraju, a także wysokość środków przekazywanych poszczególnym grupom podmiotów w roku poprzedzającym rok przyznania subwencji oraz ilość podmiotów w danej grupie. Ponadto Minister ma pełne prawo zwiększyć finansowanie w danym strumieniu o wartość wyższą niż wynikająca z „kąta wzrostu nakładów” kosztem zmniejszenia finansowania w innym strumieniu. Ponadto, zdaniem Ministra, nie ma żadnych podstaw do uznania, że wzrost ogółu nakładów wynikający z zastosowania reguły waloryzacyjnej ma być proporcjonalnie odzwierciedlony w podziale środków przez Ministra na poszczególne strumienie finansowania.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Minister, na podstawie art. 368 ust. 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, dokonał dwóch zwiększeń⁷⁶ w kwocie 419 881,5 tys. zł do łącznej wysokości subwencji 13 104 664,2 tys. zł, w tym dla: uczelni IDUB – 4 795 408,7 tys. zł, pozostałych 55 uczelni akademickich – 7 566 625,5 tys. zł, 35 uczelni zawodowych – 742 630,0 tys. zł. W efekcie ww. zwiększeń wszystkim uczelniom przyznano subwencje w wysokości 102% subwencji z 2019 r., w warunkach porównywalnych. Niemniej jednak, zdaniem NIK, środki subwencji powinny być dystrybuowane w oparciu o algorytm, który jak stwierdzono w uzasadnieniu od projektu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym

⁷⁵ Poziom 100% odnosił się do uczelni wyłonionych w ramach Programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnie badawcze”, w przypadku pozostałych uczelni zastosowano poziom 98%. Realizując ww. decyzję skorzystano z funkcji programu Microsoft Excel „Szukaj wyniku”, która dokonywała odpowiedniej analizy dla wszystkich uczelni przy jednoczesnym sprawdzaniu warunku -2% +6% (wysokość subwencji powinna mieścić się w przedziale 98%-106% wartości subwencji z poprzedniego roku) oraz sprawdzeniu czy suma subwencji nie przekracza kwoty ustalonej przez Ministra.

⁷⁶ W dniu 20 maja 2020 r. Departament Budżetu i Finansów MNiSW przygotował propozycję zwiększenia subwencji dla 55 uczelni akademickich, nie będących uczelniami IDUB, o kwotę 148 365,5 tys. zł, stanowiącą 2% tej subwencji z roku poprzedzającego rok przyznania subwencji, w warunkach porównywalnych dla tej grupy uczelni, oraz dla publicznych uczelni zawodowych o kwotę 14 561,4 tys. zł, tj. 2% subwencji z roku 2019, w warunkach porównywalnych. Powyższe zwiększenie zapewniało niezmienny poziom finansowania z budżetu państwa uczelni publicznych w porównaniu z 2019 r. W dniu 22 maja 2020 r. ww. Departament przedstawił propozycję podziału kwoty 256 954,6 tys. zł na zwiększenia subwencji, na podstawie art. 368 ust. 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, dla następujących podmiotów: uczelni IDUB w wysokości 2% subwencji z 2019 r. w warunkach porównywalnych, tj. kwoty 94 027,7 tys. zł, pozostałych uczelni akademickich w wysokości 2% subwencji z 2019 r. w warunkach porównywalnych, tj. kwoty 148 365,5 tys. zł, publicznych uczelni zawodowych w wysokości 2% subwencji z 2019 r., w warunkach porównywalnych, tj. kwoty 14 561,4 tys. zł.

i nauce, daje gwarancję obiektywnego ustalania wysokości środków przeznaczonych na bieżącą działalność dydaktyczną i badawczą poszczególnym podmiotom. Ponadto w ocenie NIK spowodowało to ograniczenie mechanizmów projakościowych algorytmu podziału.

(akta kontroli str. 795-883, 841-876, 937-950, 952-975)

3. W 2020 r. dokonano podziału skarbowych papierów wartościowych pomiędzy 10 spośród 93 nadzorowanych przez Ministra uczelni, bez przeprowadzenia udokumentowanych analiz dotyczących potrzeb i sytuacji finansowej uczelni, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym.

Minister wystąpił do Ministra Finansów z pismami, zawierającymi wykaz podmiotów objętych wnioskiem o przyznanie skarbowych papierów wartościowych w dniu 8 lipca 2020 r. na łączną kwotę 212 676 tys. zł⁷⁷. Zostały one rozdysponowane dla 10 spośród 93 publicznych uczelni akademickich i zawodowych nadzorowanych przez Ministra, z przeznaczeniem na finansowanie przez uczelnie zadań, o których mowa w art. 365 pkt 1 lit. a-c i pkt. 2 lit a-d ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, to jest zadań finansowanych subwencją. Pan Jarosław Oliwa, dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów w MNiSW, w dniu 1 grudnia wyjaśnił, że Departament nie został poproszony o przeprowadzenie jakichkolwiek analiz w przedmiotowym zakresie, zaś przedstawione w toku kontroli fiski i podpisane do Ministra Finansów pisma stanowią dokumentację w tej sprawie. Jak wyjaśnił w piśmie z dnia 10 grudnia 2020 r. Pan Wojciech Murdzek Sekretarz Stanu w MNiSW, przyznając skarbowe papiery wartościowe opierano się na analizie danych pozyskiwanych na bieżąco w ramach sprawowanego nadzoru, dotyczących zadań, szczególnych uwarunkowań, potrzeb oraz sytuacji finansowej każdej konkretnej uczelni. Ponadto wskazał, iż nie opierano się na analizie danych o wykorzystaniu subwencji w 2019 r., bowiem w chwili podejmowania decyzji o podziale nie dysponowano takimi danymi, bądź dysponowało danymi niezweryfikowanymi.

Zdaniem NIK podział skarbowych papierów wartościowych powinien być dokonany w oparciu o szczegółowe analizy i skonkretyzowane potrzeby uczelni, tym bardziej że stosownie do przepisu art. 342 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Minister gromadził w systemie POL-on, dane finansowe uczelni np. dotyczące wydatkowania środków subwencji⁷⁸. Środki przyznane przez Ministra w postaci skarbowych papierów wartościowych stanowiły uzupełnienie środków będących w dyspozycji Ministra, co więcej zapewniały zdaniem Ministra spełnienie warunku określonego w art. 383 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, to jest corocznej waloryzacji środków przeznaczonych na szkolnictwo wyższe i naukę. Wysokość przyznanych uczelniom skarbowych papierów wartościowych w przypadku trzech spośród 10 uczelni stanowiła od 21% do 80% subwencji bazowej z 2020 r., dla czterech spośród 10 uczelni do 6% do 12% tej subwencji, a dla czterech uczelni od 1% do 3% subwencji bazowej z 2020 r. Ponadto NIK zwraca uwagę, że pomimo charakteru waloryzacyjnego tych środków przyznano je tylko 10,7% uczelniom nadzorowanym przez Ministra.

(akta kontroli str. (akta kontroli str. 279-330, 996-1026, 1043)

4. Minister w 2019 r. w sposób nierzetelny dokonał zwiększeń subwencji dla czterech uczelni, na łączną kwotę 25 000 tys. zł przyjmując, jako jedyną przesłankę dokonania ww. zwiększeń subwencji, poprawkę wniesioną przez grupę posłów w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej na 2019 r.

⁷⁷ Środki te przyznano Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie – 90 000 tys. zł, co stanowi 80% subwencji bazowej w 2020 r.; Uniwersytetowi Kardynała Stefana Wyszyńskiego – 25 000 tys. zł, co stanowi 23% subwencji bazowej w 2020 r.; Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu – 3 000 tys. zł, tj. 21% subwencji bazowej w 2020 r.; Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim – 3 000 tys. zł, tj. 12 % subwencji bazowej w 2020 r.; Uniwersytetowi Pedagogicznemu im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie – 15 000 tys. zł, tj. 11% subwencji bazowej w 2020 r.; Uniwersytetowi Śląskiemu – 25 000 tys. zł, tj. 7% subwencji bazowej w 2020 r.; Uniwersytetowi Warmińsko – Mazurskiemu w Olsztynie – 18 000 tys. zł, tj. 6% subwencji bazowej w 2020 r.; Uniwersytetowi Zielonogórskiemu – 4 500 tys. zł, tj. 3% subwencji bazowej w 2020 r.; Uniwersytetowi Warszawskiemu – 17 176 tys. zł, tj. 2% subwencji bazowej w 2020 r.; Uniwersytetowi Jagiellońskiemu – 12 000 tys. zł, tj. 1% subwencji bazowej w 2020 r.

⁷⁸ Termin przekazania tych danych do systemu upłynął 30 czerwca 2020 r.

W trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2019, na posiedzeniu Sejmowej Komisji Finansów Publicznych w dniu 15 stycznia 2019 r., zgłoszono poprawkę polegającą na zmniejszeniu wydatków majątkowych w części 38 – Szkolnictwo wyższe przeznaczonych na realizację programu wieloletniego „Uniwersytet Warszawski 2016-2025”⁷⁹ w wysokości 25 mln zł oraz zwiększeniu o tę kwotę środków przeznaczonych na dotacje i subwencje w tej części budżetowej na działalność dydaktyczną, na sfinansowanie bieżących potrzeb czterech uczelni, tj.: Politechniki Świętokrzyskiej w Kielcach – 20 mln zł, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego – 2,5 mln zł, Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy – 1,5 mln zł oraz Akademii Pomorskiej w Słupsku – 1 mln zł⁸⁰. Poprawka ta została przyjęta, jednak w ustawie budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.⁸¹, oraz w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019⁸² nie wskazano, że łączna kwota 25 mln zł jest przeznaczona na zwiększenie subwencji dla ww. uczelni.

W dniu 14 marca 2019 r. pan Sebastian Skuza Podsekretarz Stanu w MNiSW zwrócił się do czterech uczelni z prośbą o przygotowanie wniosków w trybie art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w związku ze zwiększeniem środków będących w dyspozycji Ministra w wyniku prac legislacyjnych. W odpowiedzi uczelnie złożyły wnioski odpowiednio: 25 marca 2019 r. (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy), 2 kwietnia 2019 r. (Politechnika Świętokrzyska) oraz 5 kwietnia 2019 r. (Katolicki Uniwersytet Lubelski) i 26 kwietnia 2019 r. (Akademia Pomorska w Słupsku). Jako uzasadnienie złożonych wniosków ww. trzy uczelnie (oprócz Akademii Pomorskiej) wskazały przeznaczenie tych środków na sfinansowanie bieżących potrzeb, w tym związanych z działaniami prorozwojowymi, polegającymi na tworzeniu nowych interdyscyplinarnych kierunków studiów, nowych specjalności oraz związanych z działaniami na rzecz rozwoju regionu. Dodatkowo Rektor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego wskazał, że wnioskowana kwota przeznaczona będzie również m.in. na profesjonalizację procesu wydawniczego czasopism naukowych, których uczelnia jest właścicielem lub współwłaścicielem. Natomiast Akademia Pomorska w Słupsku argumentowała swój wniosek o zwiększenie subwencji na 2019 r. o kwotę 1 mln zł na sfinansowanie bieżących potrzeb uczelni, faktem, że kwota ta „została postawiona do dyspozycji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego” w trakcie prac legislacyjnych.

Na podstawie wniosków złożonych przez uczelnie, Minister wydał decyzje zwiększające subwencję na 2019 r. dla Politechniki Świętokrzyskiej w Kielcach o kwotę 20 000 tys. zł (decyzja nr 3/WFSN/2019 z dnia 23 maja 2019 r.), Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego o 2 500 tys. zł (decyzja nr 4/WFSN/2019 z dnia 23 maja 2019 r.), Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy o 1 900 tys. zł (decyzja nr 5/WFSN/2019 z dnia 25 czerwca 2019 r. kompensowała dodatkowy wniosek uczelni o zwiększenie subwencji o 400 tys. zł, do łącznej kwoty 1 900 tys. zł) oraz Akademii Pomorskiej w Słupsku o 1 000 tys. zł (decyzja nr 6/WFSN/2019 z dnia 23 maja 2019 r.). Decyzje te nie zawierają uzasadnienia, w związku z uwzględnieniem wniosków w całości.

W piśmie z dnia 25 listopada 2020 r. pan Mariusz Zielonka zastępca dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów MNiSW poinformował, „że decyzje administracyjne nr 3/WFSN/2019, 4/WFSN/2019, 5/WFSN/2019, 6/WFSN/2019 są wynikiem realizacji poprawek do ustawy budżetowej na rok 2019 r. zgłoszonych na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych (druk nr 3021 – A) w dniu 15 stycznia 2019 r. przez Klub Parlamentarny – Prawo i Sprawiedliwość (poprawka 59). Zwiększenia wskazane ww. druku Minister Finansów zawarł w cz. 28 budżetu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W tej sytuacji MNiSW mając podstawy prawne do uruchomienia środków zgodnie z wolą

⁷⁹ Ustanowiony uchwałą nr 209 Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Uniwersytet Warszawski 2016-2025” (M. P. poz. 1124, ze zm.).

⁸⁰ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 410) z dnia 15 stycznia 2019 r., str. 21-24 (orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/D3F9662C7C9D909BC1258391004F6607?%24File/0392108.pdf) oraz „Dodatkowe sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2019 (druk nr 2864)”, druk nr 3021-A, str. 30 (orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/AE03F3B60844D7D5C125838300670D45?%24File/3021-A.pdf).

⁸¹ Dz. U. poz. 198. W ustawie budżetowej na rok 2019 połączono część 28 – Nauka z częścią 38 – Szkolnictwo wyższe, w jedną część 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka.

⁸² Dz. U. poz. 2435, ze zm., dalej: ustawa o budżecie.

ustawodawcy, nie miał podstaw do jej kontestowania w kontekście oceny zasadności i celowości przyznania środków". Fakt, iż powyższe decyzje zostały podjęte na podstawie poprawek Komisji Sejmowej potwierdzają również pisma i wiadomości e-mail: 3 listopada 2020 r., 16 listopada 2020 r., z dnia 25 listopada 2020 r. Powyższe zostało również potwierdzone przez pana Wojciecha Murdzka Sekretarza Stanu w MNiSW, który wskazał, że przyznanie zwiększeń ww. uczelniom „było wynikiem decyzji posłów na Sejm RP i Minister nie miał podstaw do kwestionowania ich słuszności, a był jedynie wykonawcą woli Parlamentu wyrażonej w formie poprawek do ustawy budżetowej na rok 2019 r.”

Zdaniem NIK, podstawą do wydania decyzji o zwiększeniu subwencji nie mogły jedynie być ustalenia Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, bowiem uzasadnienie poprawek poselskich wskazujące konkretne przeznaczenie środków budżetowych nie jest dla dysponenta części budżetowej wiążące. Z żadnych przepisów powszechnie obowiązujących nie wynikał obowiązek zwiększenia subwencji dla czterech ww. uczelni na łączną kwotę 25 mln zł. Dlatego Minister powinien przeprowadzić rzetelną analizę faktycznych potrzeb uczelni, szczególnie w kontekście jej planów finansowych na dany rok oraz możliwości realizowania zadań. Trudno natomiast uznać decyzję Sejmowej Komisji Finansów Publicznych o przeznaczeniu konkretnych środków konkretnym uczelniom, za uzasadniony przypadek, o którym mowa w art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w sytuacji, gdy nie znalazło to odzwierciedlenia w ustawie budżetowej na 2019 r. ani ustawie o kołobudżetowej. Ponadto powyższa sytuacja może stwarzać ryzyko, że w sytuacji, gdy uczelnia nie otrzyma zwiększenia od Ministra na podstawie złożonego przez siebie wniosku, o takim zwiększeniu zadecydują posłowie wchodzący w skład komisji sejmowej.

(akta kontroli str. 363-393, 905-911, 896, 890, 1021)

5. Minister dokonał sprostowania decyzji nr 6/WFSN/2019 z dnia 23 maja 2019 r. przyznającej zwiększenie dofinansowania subwencji Akademii Pomorskiej w Słupsku w 2019 r. na kwotę 1 mln zł, niezgodnie z art. 113 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸³, powodując zmianę merytoryczną rozstrzygnięcia.

Do postępowania w sprawie udzielania zwiększeń subwencji w trybie art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, stosownie do art. 369 ust. 3 ww. ustawy stosuje się przepisy kpa, z wyłączeniem art. 10, art. 35-37, art. 61 § 4, art. 79a, art. 81 oraz art. 96a-96n.

Zgodnie z art. 113 § 1 kpa organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach. W orzecznictwie wskazuje się, że sprostowaniu w trybie określonym w art. 113 § 1 kpa podlegają wyłącznie "błędy pisarskie i rachunkowe" oraz "inne oczywiste omyłki".

W 2019 r. Minister dokonał sprostowania decyzji nr 6/WFSN/2019 poprzez zmianę użytych w podstawie prawnej decyzji wyrazów: „w zakresie prowadzenia działań prorozwojowych, polegających min. na utworzeniu interdyscyplinarnych kierunków studiów, nowych specjalności oraz działań związanych z rozwojem regionu”, na: „w związku z przyznaniem w toku prac legislacyjnych nad ustawą budżetową dodatkowych środków, przeznaczonych dla Akademii Pomorskiej w Słupsku, znajdujących się w dyspozycji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z przeznaczeniem na zwiększenie wysokości subwencji na 2019 rok”.

Pan Mariusz Zielonka, zastępca dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów MNiSW w piśmie z dnia 18 listopada 2020 r. poinformował, że zaistniała sytuacja zmiany sentencji dla Akademii Pomorskiej jest wynikiem błędu ludzkiego. Ponadto wskazał, iż uczelnia otrzymała nie tylko decyzję z błędnym odniesieniem do podstawy prawnej wydania decyzji, ale również z przeznaczeniem środków. Dlatego też podjęto decyzję o skorygowaniu całości sentencji, kwalifikując błąd jako oczywistą omyłkę pisarską.

⁸³ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm., dalej: kpa.

Zdaniem NIK, Minister nie mógł sprostować w trybie oczywistej omyłki pisarskiej ww. decyzji w zakresie zmiany zapisu sentencji tej decyzji. Nie można uznać za omyłkę pisarską zamiany fragmentu „w zakresie prowadzenia działań prorozwojowych, polegających min. na utworzeniu interdyscyplinarnych kierunków studiów, nowych specjalności oraz działań związanych z rozwojem regionu”, na zapis w brzmieniu: „w związku z przyznaniem w toku prac legislacyjnych nad ustawą budżetową dodatkowych środków, przeznaczonych dla Akademii Pomorskiej w Słupsku, znajdujących się w dyspozycji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z przeznaczeniem na zwiększenie wysokości subwencji na 2019 r.” Omyłka jest, bowiem błędem pisarskim, rachunkowym lub innym, dostrzegalnym „na pierwszy rzut oka”, ewidentnym, łatwo zauważalnym i niewymagającym dodatkowych zabiegów myślowych, obliczeń czy ustaleń⁸⁴, co w danej sytuacji nie wystąpiło.

(akta kontroli str. 364-367, 389-390, 345-348)

6. Minister z opóźnieniem w 2018 r. podjął decyzję o zwiększeniu dotacji podmiotowej dla Wydziału Rehabilitacji Akademii Wychowania Fizycznego im. B. Czecha w Krakowie, w efekcie czego informacja o zwiększeniu została podpisana 31 grudnia 2018 r., a środki w kwocie 139,6 tys. zł zostały przekazane w styczniu 2019 r. w ramach subwencji, co było działaniem nierzetelnym.

Minister decyzją nr ODW-124/KAT/2018.2 z dnia 7 listopada 2018 r. zmienił kategorię naukową z B na A dla Wydziału Rehabilitacji Ruchowej Akademii Wychowania Fizycznego im. B. Czecha w Krakowie. Na tej podstawie w dniu 19 listopada 2018 r. została przygotowana tzw. fiszka o nr DBF.WFSN.5111.0.2018.KK w sprawie zwiększenia dotacji dla ww. podmiotu. Fiszka ta została zatwierdzona z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu w MNiSW pana Sebastiana Skuzę w dniu 20 listopada 2018 r., zaś 20 grudnia 2018 r., tj. dopiero miesiąc po ww. akceptacji, decyzją Ministra Nr 20/WKP/2018 dokonano stosownych zmian w planie finansowym części 28 – Nauka, zapewniając środki na realizację decyzji w rozdziale w rozdziale 73005 § 2800. Jednocześnie fiszka zawierała zgodę dla Departamentu Nauki MNiSW do sporządzenia pisemnej informacji o wysokości przyznanej kwoty uczelni.

Informacja o zwiększeniu dotacji podmiotowej na 2018 r. została podpisana przez zastępcę Dyrektora Departamentu Nauki pana Bogdana Szkupa dopiero w dniu 31 grudnia 2018 r., co uniemożliwiało realizację przelewu na rachunek bankowy uczelni jeszcze w 2018 r. Ponadto w ww. informacji wskazano, iż dotacja w kwocie 139,6 tys. zł zostanie wypłacona ze środków subwencji na 2019 r. Powyższe było sprzeczne z fiską z dnia 19 listopada 2018 r. o nr DBF.WFSN.5111.0.2018.KK.

Zastępca Dyrektora Departamentu Nauki pan Bogdan Szkup poinformował, że koniec 2018 r. był okresem intensywnych prac związanych z wdrażaniem nowej ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Z uwagi na powyższe oraz zaburzenia w przepływie informacji między właściwymi wydziałami, przedmiotowe decyzje rozpoczęto przygotowywać dopiero po otrzymaniu informacji o decyzji nr 20/WKP/2018 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 grudnia 2018 r. (czwartek). Biorąc pod uwagę fakt, że w następnych dniach był okres związany ze świętami Bożego Narodzenia oraz obieg dokumentów, decyzja dla uczelni została wydana po okresie świątecznym, czyli w dniu 31 grudnia 2018 r. Ze względu na termin wydania decyzji dla Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie i niemożność przekazania środków finansowych w 2018 r., środki z tytułu zwiększenia kategorii naukowej, jako zobowiązanie należne, należało przekazać w najbliższym możliwie terminie w formie subwencji.

Zdaniem NIK, opisane powyżej opóźnienie powstało przez nierzetelne działanie, którego przejawem było niepodejmowanie działań przez pracowników Departamentu Nauki w terminach umożliwiających przekazanie środków z tytułu zwiększenia dotacji podmiotowej przed końcem 2018 r.

(akta kontroli str. 239-278)

7. W Ministerstwie nierzetelnie przygotowano poniżej wskazane dokumenty związane ze zwiększaniem subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 ustawy Prawo

⁸⁴ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2020 r. (sygn. akt II FSK 770/20), LEX nr 3020499.

o szkolnictwie wyższym i nauce, co świadczy o braku kontroli tych dokumentów, czym naruszono mechanizmy kontroli zarządczej określone w części C pkt. 14 Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸⁵.

W decyzji Nr 4/WFSN/2019 Ministra Nauki Szkolnictwa Wyższego z dnia 23 maja 2019 r. przyznającej zwiększenie subwencji wskazano, iż po zwiększeniu subwencji na rok 2019 r. o kwotę 2 500 tys. zł, Katolicki Uniwersytet Lubelski otrzyma łącznie kwotę 162 867,7 tys. zł subwencji, natomiast z fiszki z dnia 23 maja 2019 r. skierowanej do Ministra wynika, iż uczelnia po zwiększeniu otrzyma łącznie 144 118,8 tys. zł. Dodatkowo w sentencji decyzji nr 6/WFSN/2019 z dnia 23 maja 2019 r., która ma dotyczyć Akademii Pomorskiej w Słupsku, znalazł się zwrot „po rozpatrzeniu wniosku Politechniki Świętokrzyskiej z dnia 2 kwietnia 2019 r.”, a w postanowieniu z dnia 1 lipca 2019 r. o sprostowaniu tej decyzji jest mowa o zwiększeniu subwencji Katolickiemu Uniwersytetowi Lubelskiemu, choć sama decyzja dotyczy Akademii Pomorskiej.

Pan Mariusz Zielonka, zastępca dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów MNiSW, w piśmie z dnia 25 listopada 2020 r. poinformował, że jest to oczywisty błąd ludzki. Ponadto wskazał że fiszka jest jedynie wewnętrznym dokumentem MNiSW. W procesie decyzyjnym kluczowe jest sprawdzenie, czy kwota zwiększenia zgadza się z wnioskiem lub decyzją kierunkową Ministra, gdyż to ona jest kluczowa dla procedowanej sprawy.

(akta kontroli str. 442-586, 905-916)

8. Minister nie przeprowadził analizy ryzyka, pomimo wystąpienia istotnych przesłanek do jej przeprowadzenia, czym naruszył pkt 3 załącznika „Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem” do komunikatu Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem.⁸⁶ Za taką istotną zmianę warunków należy uznać, w szczególności połączenie w 2019 r. dwóch części budżetowych (część 28 – Nauka oraz 38 – Szkolnictwo wyższe) w jedną część (28 – Szkolnictwo wyższe i nauka), zmianę sposobu finansowania działalności bieżącej uczelni (z dotacji podmiotowych na subwencję), sytuację spowodowaną rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 oraz jak zmiany te wpłynęły na system szkolnictwa wyższego. Zgodnie z pkt. 3 ww. wytycznych, nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, zaś w przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka, a takie miały miejsce w latach 2019-2020.

Pan Wojciech Murdzek, Sekretarz Stanu w piśmie z dnia 10 grudnia 2020 r. poinformował, że analiza przeprowadzona przed połączeniem części budżetowych oraz w zakresie zmiany sposobu finansowania uczelni, jest wystarczająca i w związku z tym nie było podstaw do uznania, że działania te powinny znaleźć odzwierciedlenie w analizie ryzyka, przeprowadzanej w ramach kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 996-1026)

9. Minister z opóźnieniem weryfikował zgromadzone w systemie POL-on dane w zakresie sprawozdań składanych przez uczelnie z wykorzystania subwencji, co było działaniem nierzetelnym. W efekcie nie dysponował zweryfikowanymi danymi w ramach monitorowania sytuacji uczelni, które służyły między innymi podejmowaniu decyzji o zwiększeniach subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 i 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Zgodnie z art. 342 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Minister gromadzi i przetwarza dane z systemu POL-on, w celu m.in. wykonywania zadań związanych z ustalaniem i realizacją polityki naukowej państwa, ustalaniem wysokości subwencji i dotacji, nadzorem nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki. Na dzień 30 listopada 2020 r. Minister nie dysponował zweryfikowanymi wszystkimi sprawozdaniem za 2019 r.,

⁸⁵ Dz. Urz. Ministra Finansów z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

⁸⁶ Dz. Urz. Ministra Finansów poz. 56.

pomimo, iż termin ich złożenia upłynął 30 czerwca 2020 r.⁸⁷ W dniu 30 listopada 2020 r. Minister posiadał zweryfikowane dane dotyczące subwencji dla: pięciu spośród dziewięciu uczelni wyłonionych w konkursie IDUB, 30 spośród 55 publicznych uczelni akademickich, 12 spośród 35 publicznych uczelni zawodowych.

Pan Jarosław Oliwa, dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów MNiSW poinformował w piśmie z dnia 4 grudnia 2020 r., że przepisy nie określają terminu weryfikacji sprawozdań, co więcej nie nakładają wprost na Ministra obowiązku ich weryfikowania. Ponadto wskazał, iż w tym roku proces ten został odłożony w czasie z uwagi na spiętrzenie zadań.

Zdaniem NIK, brak wiarygodnych informacji o wykorzystaniu subwencji, utrudniał podejmowanie rzetelnych decyzji o jej zwiększeniach przewidzianych w art. 368 ust. 8 i 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

(akta kontroli str. 930-932, 982-989)

10. W ramach pierwszego konkursu programu Ministra IDUB, nie zapewniono pełnej ochrony języka polskiego, co było, niezgodne z art. 3 ust. 2 i art. 5 ust. 1 ustawy o języku polskim.

Na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy o języku polskim, wszystkie organy władzy publicznej oraz instytucje i organizacje uczestniczące w życiu publicznym są zobowiązane do ochrony języka polskiego, zaś w myśl art. 5 ust. 1 powołanej ustawy, podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

W komunikacie Ministra o pierwszym konkursie w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” w pkt. 10 wskazano, iż wniosek składa się w językach polskim i angielskim. Natomiast zgodnie z pkt. 22 sprawozdawca zespołu oceniającego sporządza w języku angielskim projekt raportu wraz z oceną wniosku i uzasadnieniem, a także przesłuchania, wyjaśnienia i dodatkowe informacje, zgodnie z pkt. 20, przedstawiane są w języku angielskim. Również procedura zastrzeżeń do projektu raportu zespołu oceniającego opisana w pkt. 24 i 25 wskazuje, iż prowadzona ona jest wyłącznie w języku angielskim.

W konsekwencji rozstrzygnięcie, co do przyznania dofinansowania projektów, były podejmowane na podstawie ocen merytorycznej sporządzanej i prowadzonej wyłącznie w języku angielskim, na co wyraźnie wskazuje regulamin konkursu w pkt. 20, 22, 24, 25 komunikatu. Ponadto ankiety, które w 2020 r. służyły monitorowaniu konkursu opublikowane zostały na stronie Ministra wyłącznie w języku angielskim⁸⁸.

W piśmie z dnia 30 października 2020 r. pan Bartłomiej Banaszak dyrektor Departamentu Nauki MNiSW poinformował, iż stosowanie wyłącznie języka angielskiego przewidziane jest tylko na etapie merytorycznej oceny wniosków, co wynika z faktu, iż zespół oceniający jest zespołem międzynarodowym, w skład którego zostali powołani wyłącznie obcokrajowcy, spośród których żaden nie posługuje się językiem polskim, natomiast każdy posługiwał się biegle językiem angielskim. Zdaniem Dyrektora dodatkowe tłumaczenie na język polski raportu oraz zastrzeżeń, a więc dokumentów odnoszących się do merytorycznej oceny wniosków, byłoby niecelowe i nadmierne.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że celem ustawy o języku polskim jest ochrona języka polskiego jako dobra kultury narodowej. Nie kwestionując zasadności pozyskiwania recenzji od ekspertów zagranicznych, należy wskazać, że dokumenty sporządzone wyłącznie w języku angielskim stanowiły podstawę rozstrzygnięcia w postępowaniu dotyczącym przyznania środków w ramach IDUB. Ponadto zdaniem NIK ustawodawca wskazał w art. 388 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, iż postępowanie to powinno się toczyć zarówno w języku angielskim jak i polskim, dlatego nie można uznać argumentu,

⁸⁷ Zgodnie z § 16 rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie danych przetwarzanych w Zintegrowanym Systemie Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on (Dz.U. poz. 496).

⁸⁸ <https://www.gov.pl/web/nauka/i-konferencja-sprawozdawcza-idub>.

że tłumaczenie na język polski dokumentów z etapu oceny merytorycznej byłoby niecelowe i nadmierne.

(akta kontroli str. 108-113, 179-218)

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

- 1) zapewnienie środków do podziału subwencji w części zasadniczej, w wysokości umożliwiającej stosowanie algorytmu, określonego w załącznikach do rozporządzenia Ministra w sprawie sposobu podziału subwencji;
- 2) rzetelne dokonywanie zwiększeń subwencji w trybie przewidzianym w art. 368 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce na podstawie;
- 3) dokonywanie podziału skarbowych papierów wartościowych w oparciu o udokumentowane analizy;
- 4) przeprowadzanie analiz ryzyka, w każdym przypadku istotnej zmiany mającej wpływ na funkcjonowanie podmiotów finansowanych z części budżetowej, której dysponentem jest Minister;
- 5) podejmowanie działań w celu przekazywania środków uczelniom w terminie umożliwiającym wypłatę w danym roku budżetowym;
- 6) weryfikację danych gromadzonych w systemie POL-on, w terminach, zapewniających możliwość skorzystania z nich przy podejmowaniu decyzji o skutkach finansowych;
- 7) przeprowadzanie konkursów w programach Ministra w oparciu o dokumenty sporządzone również w języku polskim.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 30 grudnia 2020 r.

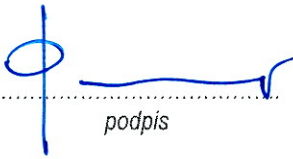
Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

/ - /

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Piotr Prokopczyk, dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego


.....
podpis