



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia sierpnia 2010 r.

Jego Magnificencja
Rektor Politechniki Łódzkiej
Prof. dr hab. inż. Stanisław **BIELECKI**

**LLO-4101-05-04/2010
P/10/071**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, przeprowadziła kontrolę Politechniki Łódzkiej, zwanej dalej „Uczelnią” lub „PŁ”, w zakresie wykorzystania środków publicznych w latach 2008-2010 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 14 lipca 2010 r. – Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Rektorowi niniejsze wystąpienie.

W okresie objętym kontrolą w jednostkach organizacyjnych Politechniki Łódzkiej na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych kształciło się łącznie 59.176 studentów. Realizowany był przepis art. 163 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym², zwanej dalej ustawą psw, albowiem udział studentów studiów stacjonarnych, w ogólnej liczbie studentów, kształtował się w tym okresie od 72,1% do 73,1%. Zachowany był także stosunek liczby nauczycieli, stanowiących minimum kadrowe, do liczby studentów wymagany w § 11 pkt 1, 3, 5, 9 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia³.

¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2005 r., Nr 164, poz. 1365 ze zm.

³ Dz. U. z 2006 r., Nr 144, poz. 1048 ze zm.

W badanym okresie Uczelnia otrzymywała z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) dotacje, z przeznaczeniem na zadania związane z kształceniem studentów na studiach stacjonarnych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty - w łącznej wysokości 545.385,9 tys. zł oraz dotację – na działalność badawczą - w łącznej wysokości 209.293,9 tys. zł. Ponadto PŁ otrzymała z budżetu państwa środki finansowe na pomoc materialną dla studentów i doktorantów - w wysokości 47.650,5 tys. zł oraz na wydatki majątkowe – 27.424,6 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Uczelni w zakresie będącym przedmiotem kontroli, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Formułując pozytywną ocenę, NIK wzięła pod uwagę przede wszystkim: terminowe uchwalanie przez Senat PŁ planów rzeczowo – finansowych oraz przekazywanie ich do MNiSW i do Ministerstwa Finansów, osiągnięty przez PŁ dodatni wynik finansowy, prawidłowe wyodrębnianie z funduszu płac nagród Rektora, wykorzystanie dotacji celowych na wydatki majątkowe zgodnie z przeznaczeniem, prawidłową realizację zadań w zakresie pomocy materialnej dla studentów i doktorantów.

Natomiast stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na: nieprowadzeniu odrębnej ewidencji kosztów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych, ustaleniu przez Rektora opłat za studia niestacjonarne, w wysokości zawyżonej w stosunku do kosztów wynikających z kalkulacji przedstawionych przez dziekanów, zawieranie umów cywilnoprawnych na wykonanie zadań z zakresu działalności statutowej, przekroczeniu kosztów ustalonych w planie rzeczowo–finansowym (po zmianach), braku adnotacji na dokumentach zgłoszeniowych o zajętym przez Rektora stanowisku o dodatkowym zatrudnieniu nauczycieli akademickich PŁ, nieprzestrzeganiu obowiązku uzyskiwania zgody Ministra Skarbu Państwa na rozporządzanie aktywami Uczelni, udzielaniu niektórych zamówień publicznych niezgodnie z przepisami prawa, niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu dotacji na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów – na remonty domów studenckich i stołówek. I tak, w szczególności:

1. W ewidencji księgowo–finansowej Uczelni nie były wyodrębniane koszty kształcenia na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych. W ocenie NIK, nie było zatem możliwe jednoznaczne rozliczenie dotacji dydaktycznej – przeznaczonej zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy psw - tylko na realizację zadań związanych z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, a także określenie jednostkowego kosztu kształcenia studenta na poszczególnych kierunkach i formach kształcenia.

2. Niezgodnie z przepisem art. 99 ust. 2 ustawy psw, w latach akademickich 2008/2009 i 2009/2010, Uczelnia ustalała koszty studiów niestacjonarnych. Kontrola wykazała, że wysokość opłat za studia niestacjonarne, ustalona przez Rektora PŁ, została zawyżona w stosunku do kosztów wynikających z kalkulacji sporządzonych przez kierowników jednostek organizacyjnych dla 15 kierunków studiów niestacjonarnych, przewidzianych na rok akademicki 2008/2009 o 789 zł, a dla 20 kierunków roku 2009/2010 o 3.431 zł. Zdaniem NIK – przedstawione w wyjaśnieniach Rektorów PŁ – przesłanki (m.in. zasada zaokrąglania opłaty semestralnej do 50 zł, ujednolicenie opłaty na poszczególnych kierunkach studiów), jakimi kierowano się zawyżając opłaty w stosunku do ustalonych kosztów, nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia dla nieprzestrzegania regulacji zawartych w ustawie psw.
3. W okresie objętym kontrolą, z tytułu umów cywilno – prawnych, PŁ dokonała wypłat w wysokości 64.493.398 zł dla 8.664 osób. Stwierdzono występowanie przypadków zawierania przez pracowników PŁ z kierownikami macierzystych wydziałów - umów o dzieło na wykonanie zadań w ramach działalności statutowej Uczelni. Łączna kwota wypłat z tytułu tych umów wyniosła 221.344 zł. W omawianych umowach oraz przy ich rozliczeniach nie określano, iż powierzone zadania nie wchodzą w zakres obowiązków służbowych i są wykonywane poza godzinami pracy. W ocenie NIK, zakres zlecanych prac, stosownie do art. 111 ustawy psw, należał do obowiązków nauczycieli akademickich wynikających ze stosunku pracy (np. przygotowanie cykli artykułów, publikacja artykułów z listy filadelfijskiej, opracowanie nowego programu zajęć, opracowanie referatu na konferencję oraz planu działalności statutowej katedry Wydziału Mechanicznego).

Stosownie do art. 130 ust. 5 ustawy psw oraz zapisów w Statucie Politechniki Łódzkiej, czas pracy nauczyciela akademickiego jest określany zakresem jego obowiązków dydaktycznych, naukowych i organizacyjnych, w szczegółowym zakresie i wymiarze ustalonym przez kierownika jednostki organizacyjnej. Kontrolującym nie przedstawiono jednak zakresów obowiązków przekazanych nauczycielom akademickim. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli – argumenty przedstawione przez Rektora PŁ, że obowiązki organizacyjne, naukowe oraz związane z organizacją działalności dydaktycznej są powierzane i egzekwowane w sposób zwyczajowo przyjęty w jednostkach organizacyjnych, a nadzór władz dziekańskich i rektorskich nad ich realizacją przez poszczególnych pracowników następuje

w trakcie okresowej oceny wyników pracy – nie mogą stanowić uzasadnienia do nieprzestrzegania postanowień ustawy oraz wewnętrznych uregulowań prawnych.

4. W sprawozdaniu z wykonania planu rzeczowo – finansowego za 2009 r., przekazanym do MNiSW, wykazane zostało przekroczenie planowanych kosztów w pięciu pozycjach (np. zużycie materiałów i energii, wynagrodzenia, pozostałe koszty rodzajowe). Łączne przekroczenie planowanych kosztów – mimo ich skorygowania w styczniu 2010 r. – wyniosło 1.902 tys. zł. Stanowiło to naruszenie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴ w związku z art. 100 ust. 2 ustawy psw.
5. Kontrola wykazała, iż nie były przestrzegane wymogi wynikające z art. 129 ustawy psw oraz postanowień zarządzenia Rektora, w którym ustalono procedury postępowania przy podejmowaniu przez nauczycieli akademickich dodatkowego zatrudnienia. Ustalono bowiem, że w dokumentacji zgłoszeniowej brak było adnotacji o zajętych przez Rektora stanowiskach (a w wyrażeniu, bądź niewyrażeniu zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia).
Z analizy stosownych zawiadomień wynika również, iż poza zatrudnieniem w Uczelni (podstawowym miejscu pracy), dodatkowo nauczyciele akademicy pracowali na pełny etat w innych uczelniach wyższych i instytutach naukowych, a także w urzędach oraz w przedsiębiorstwach prywatnych.
6. Uczelnia oddawała, do korzystania podmiotom zewnętrznym, obiekty i pomieszczenia stanowiące własność PŁ. Dysponowanie składnikami aktywów trwałych dokonywane było na podstawie umów, których postanowienia w sposób właściwy zabezpieczały interesy Uczelni, m.in. w zakresie warunków płatności, utrzymania przedmiotu najmu, a także odpowiedzialności korzystającego za szkody powstałe w przejętych aktywach. Gospodarkę nieruchomościami PŁ realizowali – ustanowieni przez Rektora Politechniki Łódzkiej – dysponenti (kanclerz i kierownicy jednostek organizacyjnych Uczelni), zobowiązani do wykonywania czynności zwykłego zarządu w stosunku do przydzielonych nieruchomości lub ich części.
7. Podmiotom zewnętrznym oddawano jednak do korzystania, obiekty i pomieszczenia, stanowiące własność PŁ, bez ustalania ich wartości rynkowej i bez uzyskania wymaganej zgody na rozporządzenie aktywami majątku trwałego Uczelni. Stanowiło to naruszenie art. 5a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa⁵.

⁴ Dz. U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 106, poz. 493, ze zm.

Dysponenci nieruchomości Centrum Kształcenia Międzynarodowego i Studium Wychowania Fizycznego, jako przyczynę niewystąpienia o stosowną zgodę do Ministra, wskazali brak znajomości obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego. Dysponent nieruchomości Osiedla Akademickiego, jako główną przyczynę braku wystąpienia do Ministra, wskazał konieczność poniesienia kosztów wykonania operatów szacunkowych. Pozostali dysponenci nieruchomości – niepodejmując działań na rzecz ustalenia wartości rynkowej oddawanych aktywów – uznali, że w ich przypadku nie powstał obowiązek uzyskania zgody Ministra. Stanowisko takie dysponenci zajęli m.in. w odniesieniu do lokali użytkowych oddawanych z przeznaczeniem na świadczenie usług gastronomicznych (np. o powierzchni 330 m² na Wydziale Elektrotechniki, Elektroniki, Informatyki i Automatyki, 126 m², na Wydziale Chemicznym, 142 m² na Wydziale Biotechnologii i Nauk o Żywności).

W ocenie NIK, zawieranie umów w zakresie rozporządzenia majątkiem PŁ (o którym mowa w art. 5a), bez uzyskania zgody Ministra, było wynikiem nieustalenia w Uczelni zasad i procedur, umożliwiających służbom Rektora nadzorowanie realizacji zadań powierzonych dysponentom nieruchomości. Nieprawidłowość ta była również spowodowana nieznajomością przez dysponentów obowiązującego stanu prawnego.

8. Stwierdzono ponadto przypadki nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶, zwanej dalej „ustawą pzp”.

W kontrolowanej dokumentacji zamówień publicznych o wartości netto 3.118 tys. zł, zamówienia o wartości netto 559 tys. zł udzielone zostały z naruszeniem ustawy pzp.

W szczególności:

- wykonawcę zamówienia na dostawę spektrometru FT-Raman dla Wydziału Chemicznego – o wartości brutto 415 tys. zł – wybrano w trybie przetargu nieograniczonego, rozstrzygniętego w styczniu 2009 r.

Z naruszeniem art. 144 ust. 1 ustawy pzp, zawarto z tym wykonawcą umowę, której postanowienia zostały istotnie zmienione w stosunku do oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy. Ogłoszenie o przetargu, a także specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ) nie przewidywały możliwości dokonywania takich zmian. Istotne zmiany treści umowy polegały na ustaleniu w zawartej umowie kar niższych od ustalonych w SIWZ, a także na zmniejszeniu kwoty i zmianie formy zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wyjaśniając

⁶ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759

przyczyny dokonania zmian z naruszeniem postanowień ustawy pzp, Zamawiający – Dziekan Wydziału Chemicznego podał, że zmiana wysokości kar spowodowana była nieuwagą pracownika przygotowującego tekst umowy, natomiast zmiana dotycząca sposobu wniesienia zabezpieczenia – dopuszczona prawem – została uzgodniona między stronami.

NIK zauważa jednak, że wprowadzenie zmian formy zabezpieczenia możliwe jest w trakcie realizacji umowy (art. 149 ust. 1 ustawy pzp), pod warunkiem, że zmiana ta dokonywana jest z zachowaniem ciągłości zabezpieczenia i bez zmniejszenia jego wysokości (art. 149 ust. 3 ustawy pzp).

Stosownie do art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷ - zwanej dalej „ustawą o dyscyplinie finansów publicznych” – zmiana umowy w sprawie udzielenia zamówienia z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

- wykonawcę zamówienia na dostawę czujek oraz centrali p-poż wraz z montażem i uruchomieniem, wybrano w trybie zapytania o cenę. Przedmiotowego zamówienia o wartości brutto 267 tys. zł udzielono w listopadzie 2008 r.

Wyboru wykonawcy dokonano z naruszeniem – wynikających z ustawy pzp – przesłanek stosowania trybu zapytania o cenę. Przedmiotu zamówienia, w ocenie NIK, nie można bowiem w tym przypadku uznać za dostawy i usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych, o których mowa w art. 70 ustawy pzp.

Dla prowadzonego postępowaniu nie została opracowana SIWZ, wymagana przepisem art. 71 ust. 1 ustawy pzp. W zaproszeniu do składania ofert przedmiot zamówienia został określony za pomocą nazw konkretnych elementów systemu. Było to niezgodne z art. 29 ust. 2 i 3, ustawy pzp zabraniającym opisywania przedmiotu w sposób utrudniający uczciwą konkurencję oraz poprzez wskazanie znaków towarowych. Wyjaśniając przyczyny opisanych nieprawidłowości w stosowaniu przepisów, Zamawiający – Dziekan Wydziału Organizacji i Zarządzania podał, że przyczyną zastosowania trybu zapytania o cenę był pośpiech, wynikający z konieczności uruchomienia sygnalizacji p-poż. oraz potrzeba wykorzystania do końca 2008 r. środków przyznanych przez Rektora PŁ. Tłumacząc nieopracowanie SIWZ podano, że zaproszenie do składania ofert

⁷ Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 ze zm.

zawierało niezbędne informacje potrzebne do ich przygotowania i złożenia. Z kolei wyjaśniając określenie przedmiotu zamówienia za pomocą nazw producenta urządzeń podano, że elementy te były wymienione w Projekcie Technicznym Instalacji Sygnalizacji Alarmu Pożarowego – opracowanym w 2001 r., a ponadto elementy te wymienione zostały również w sporządzonym przez firmę SUPON na zlecenia PŁ – wykazie urządzeń niezbędnych do uruchomienia sygnalizacji alarmu p-poż.

W ocenie NIK, przedstawione przez Zamawiającego argumenty nie mogą stanowić uzasadnienia dla zastosowanego trybu udzielenia zamówienia i sposobu określenia przedmiotu zamówienia.

Stosownie do art. 17 ust. 1, pkt 2 lit. a oraz pkt 3 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych, naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania trybu udzielenia zamówienia oraz udzielenie zamówienia, którego przedmiot został określony w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

9. Niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystana została w 2009 r. dotacja z budżetu państwa na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów.

Według ewidencji księgowej, dotacją w wysokości 159 tys. zł sfinansowane zostały prace nie stanowiące remontu w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸. Prace te obejmowały nadzory budowlane i inwestorskie, wykonanie kosztorysów, przeglądów i dozorów technicznych, prace rozbiórkowe oraz wykonanie pochylni dla osób niepełnosprawnych przy domu studenckim. Stosownie do art. 103 ust. 3 ustawy psw z dotacji mogą być bowiem finansowane jedynie koszty remontów domów i stołówek studenckich.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Pana Rektora, że wskazane prace należy zaliczyć do kosztów remontów domów i stołówek studenckich. Jednocześnie NIK uznaje za właściwe dokonanie – w trakcie kontroli – zwrotu kwestionowanych kwot na rachunek funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów.

W myśl przepisu art. 9 ust. 1 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

10. Ewidencja przychodów oraz wydatków dokonywanych ze środków funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów prowadzona była na wydzielonych kontach:

⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

853 – fundusz pomocy materialnej dla studentów oraz 854 – koszty prowadzenia domów i stołówek studenckich. Kontrola wykazała sporządzenie przez Uczelnię sprawozdania F-01/s za rok 2008 niezgodnie z tą ewidencją.

I tak, w sprawozdaniu za rok 2008, sporządzonym przez Kwestora PŁ (w dniu 23 marca 2009 r.), wykazano kwotę stypendiów za wyniki w nauce lub sporcie w wysokości 6.637.151 zł. Według zapisów konta 853 kwota ta dotyczyła wyłącznie stypendiów wypłaconych za wyniki w nauce. W omawianym okresie wypłacone zostały również stypendia za wyniki sportowe w kwocie 213.320 zł.

11. Na podstawie Statutu i zgodnie z art. 104 ustawy psw, utworzony został w 2008 r. Własny Fundusz Stypendialny Politechniki Łódzkiej, przeznaczony na stypendia dla pracowników i studentów oraz doktorantów.

Kontrola wykazała, że wypłat stypendiów naukowych z tego funduszu dokonano w łącznej kwocie 127.000 zł dla 9 osób. Kwota wypłaconych stypendiów stanowiła 6,9% dostępnych środków. Wyjaśniając przyczyny tak niskiego wykorzystania funduszu przewodniczący komisji przydzielającej stypendia w drodze konkursu, wskazał ograniczenia wiekowe oraz wymóg prowadzenia przez beneficjentów badań nad priorytetowym dla Uczelni tematem badawczym.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- ustalenie opłat za studia niestacjonarne do wysokości wynikających z kalkulacji sporządzonych przez kierowników jednostek organizacyjnych PŁ,
- podjęcie działań zmierzających do wyodrębnienia w prowadzonej ewidencji finansowo-księgowej przychodów i kosztów dla poszczególnych form studiów,
- realizację planów rzeczowo – finansowych zgodnie z ustawą o finansach publicznych,
- ustalenie zasad zlecania pracownikom PŁ dodatkowych zadań na podstawie umów cywilnoprawnych,
- każdorazowego przestrzeganie ustalonych zasad i trybu wyrażania zgody pracownikom PŁ na podjęcie przez nich dodatkowego zatrudnienia,
- opracowanie zakresów obowiązków nauczycieli akademickich,
- zobowiązanie dysponentów nieruchomości do uzyskiwania - wymaganej art. 5a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa - zgody na rozporządzenie aktywami majątku trwałego Uczelni.

- podjęcie działań mających na celu skuteczne nadzorowanie postępowań prowadzonych przy rozporządzaniu majątkiem Uczelni i udzielaniu zamówień publicznych,
- wykorzystywanie środków otrzymanych z budżetu państwa na remonty domów i stołówek studenckich zgodnie z celami, na jakie dotacja została przyznana,

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Rektora w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Rektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.