



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 11 sierpnia 2010 r.

Tekst ujednolicony

**Pan
Prof. dr hab. Józef Zając
Rektor
Państwowej Wyższej
Szkoły Zawodowej
w Chełmie**

LLU-4101-04-03/2010
P/10/071

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Chełmie, zwanej dalej „PWSZ” lub „Uczelnią”, kontrolę wykorzystania środków publicznych w latach 2008-2010 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 czerwca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Rektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Uczelni w skontrolowanym zakresie.

Podstawą negatywnej oceny były w szczególności:

- niedostosowanie w 2008 r. założeń rozwoju Uczelni do możliwości ich sfinansowania i w konsekwencji prowadzenie działalności ze stratą, w warunkach niestabilnej sytuacji finansowej,
- niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie części dotacji otrzymanej z rezerwy celowej budżetu państwa na 2008 r.,

- niezgodne z przepisami prawa rozliczenie dotacji celowej na finansowanie inwestycji budowlanej,
- niedostosowanie zasad (polityki) rachunkowości do obowiązujących przepisów prawa i niedokonywanie jej aktualizacji,
- nieprawidłowe rozliczanie kosztów poszczególnych rodzajów działalności dydaktycznej, w tym finansowanej dotacją z budżetu państwa oraz środkami z opłat za kształcenie studentów na studiach niestacjonarnych,
- prowadzenie (okresowo) dwóch kierunków studiów bez spełnienia wymogów minimum kadrowego,
- przejściowe wykorzystywanie niezgodnie z przeznaczeniem środków funduszu pomocy materialnej dla studentów i zakładowego funduszu świadczeń socjalnych,
- udostępnianie innym podmiotom do odpłatnego użytkowania składników majątku trwałego o wartości przekraczającej równowartość 50.000 euro bez wymaganej zgody Ministra Skarbu Państwa,
- niewłaściwa organizacja obsługi wniosków studentów o pomoc materialną, skutkująca opóźnieniami w wypłacie stypendiów.

1. W kontrolowanym okresie nastąpił wzrost liczby studentów z 2.430 w 2008 r. do 2.638 w 2009 r. (o 8,6%) oraz wartości majątku trwałego Uczelni odpowiednio: z 35.549 tys. zł do 37.355 tys. zł (o 5,1%).

Głównym źródłem przychodów były dotacje z budżetu państwa, wynoszące: w 2008 r. -15.248 tys. zł (83,6% przychodów ogółem), w 2009r. - 16.819 tys. zł (76,4%) i planowane na 2010 r. w wysokości 17.579 tys. zł (72,1% przychodów ogółem). Dotacje przeznaczone były na działalność dydaktyczną (w 2008 r. – 15.199 tys. zł, w 2009 r. – 16.785 tys. zł) oraz w niewielkim stopniu na działalność wspomagającą badania naukowe (w 2008 r. – 49 tys. zł, w 2009 r. – 34 tys. zł). Dodatkowo Uczelnia otrzymała dotacje na fundusz pomocy materialnej dla studentów (po 2.458,1 tys. zł w 2008 i 2009 r.).

Założenia rozwoju Uczelni nie zostały dostosowane w 2008 r. do realnych możliwości ich sfinansowania, wskutek czego działalność prowadzona była w warunkach niestabilnej sytuacji finansowej. Przejawiało się to m.in. stratą za 2008 r. w kwocie 276 tys. zł i niskimi wskaźnikami płynności finansowej (np. wskaźnik płynności bieżącej, mierzony stosunkiem środków obrotowych do zobowiązań bieżących, wynosił na koniec 2008 r. 0,6 - przy optymalnym 1,2-2,0). Częściowym tego usprawiedliwieniem było zmniejszenie kwoty dotacji

na 2008 r. w stosunku do 2007 r., wynikające z wprowadzenia przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: MNiSW) nowych zasad jej naliczania, mniej korzystnych dla państwowych wyższych szkół zawodowych.

2. Stwierdzono niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie części dotacji otrzymanych z rezerwy celowej budżetu państwa na 2008 r.

Z uzyskanej kwoty 347,5 tys. zł na cele określone w piśmie MNiSW z dnia 18 czerwca 2008 r., tj. na zwiększenie od 1 stycznia 2008r. wynagrodzeń pracowników Uczelni z pochodnymi (ZUS, FP, ZFŚS), przeznaczono jedynie 113,4 tys. zł (32,6%), a pozostałą kwotę 234,1 tys. zł wykorzystano na finansowanie innych kosztów związanych z bieżącym funkcjonowaniem Uczelni.

Stosownie do art. 12 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹ przeznaczenie środków rezerwy budżetowej na inny cel niż określony w decyzji o ich przyznaniu jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

3. Stwierdzono niezgodne z przepisami rozliczenie dotacji celowych otrzymanych w 2008 r. z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) na dofinansowanie zadania inwestycyjnego „Akademickie Centrum Współpracy Transgranicznej w Deputykach Nowych”.

Uczelnia w 2008 r. nie poniosła na to zadanie żadnych nakładów i nie zaciągnęła zobowiązań finansowych, a mimo to nie zwróciła do budżetu państwa 300 tys. zł środków otrzymanych w dniu 24.12.2008 r., lecz wykorzystała je na finansowanie zadania w 2009 r. Łącznie z tą kwotą do końca 2009 r. Uczelnia otrzymała 2.200 tys. zł dotacji celowej. Do tego czasu udokumentowane nakłady finansowe wyniosły 2.217,9 tys. zł, przy czym poniesione i sfinansowane w 2009 r.- 2.144,9 tys. zł. Pozostała kwota 73 tys. zł została wykorzystana na pokrycie kosztów dokumentacji ww. zadania, która opracowana była w 2005 r. i której ważność upłynęła w 2007 r.

W informacji przekazanej 28.01.2009 r. do MNiSW władze Uczelni wykazały nierzetelne dane o przebiegu finansowania zadania podając, że w 2008 r. poniesiono nakłady w wysokości 73 tys. zł, a 227 tys. zł przewidziano do poniesienia w 2009 r., jako „środki inne”. Faktycznie zaś nakłady na kwotę 73 tys. zł zostały sfinansowane przed 2008 r., a „środki inne” stanowiły zatrzymaną przez Uczelnię dotację, która przeznaczona była na finansowanie zadania w 2008 r.

Zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych² (obowiązującej do końca 2009 r.) dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegały zwrotowi do budżetu państwa do 15 lutego następnego roku. Wykorzystanie dotacji powinno nastąpić w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja została udzielona (art. 144 ust. 4 ww. ustawy).

Stosownie do art. 9 pkt 3 ww. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych niedokonanie zwrotu dotacji w należnej wysokości lub nieterminowe dokonanie jej zwrotu stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odpowiedzialność za wykorzystanie i rozliczenie ww. środków publicznych ponoszą Kanclerz i Rektor Uczelni.

4. Do czasu kontroli NIK Uczelnia nie dostosowała zasad rachunkowości do wymogów obowiązującego od 1 stycznia 2007 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych³. Nie wprowadzono m.in. - wymaganej § 14 ust. 2 rozporządzenia - ewidencji kosztów w przekrojach rodzajowym i kalkulacyjnym oraz nie rozliczano kosztów działalności dydaktycznej w szczególowości wymaganej § 14 ust. 4 rozporządzenia. Koszty ewidencjonowano jedynie w układzie rodzajowym, a ich rozliczenia na rodzaje działalności operacyjnej dokonywano poza ewidencją księgową. Rozliczenie za 2008 r. nie wyodrębniało kosztów działalności dydaktycznej finansowanej ze środków budżetu państwa oraz z opłat za kształcenie na studiach niestacjonarnych, a także związanej z: 1) projektami unijnymi; 2) kształceniem personelu lotniczego dla lotnictwa cywilnego; 3) kształceniem studentów niepełnosprawnych, a rozliczenie za 2009 r. – także kosztów związanych z kształceniem personelu lotniczego dla lotnictwa cywilnego.

Odpowiedzialność za ustalenie i aktualizowanie przyjętych w PWSZ zasad rachunkowości, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴, ponosi Rektor oraz Kanclerz – upoważniony do dokonywania tych czynności na podstawie pełnomocnictwa Rektora z dnia 1 października 2001 r.

5. Nieprowadzenie ewidencji kosztów w układzie kalkulacyjnym skutkowało brakiem miarodajnych danych o kosztach kształcenia studentów na poszczególnych kierunkach

¹ Dz. U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.

² Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104, ze zm.

³ Dz. U. nr 246, poz. 1796

⁴ Dz. U. z 2009 r., nr 152, poz. 1223 ze zm.

i specjalnościach studiów stacjonarnych i niestacjonarnych. Uwagi dotyczą też ustalania przez Rektora odpłatności za studia niestacjonarne w oderwaniu od wysokości skalkulowanych kosztów zajęć dydaktycznych na tych studiach, sporządzania kalkulacji raz na dwa lata, mimo corocznego ustalania odpłatności, nieuwzględnienia w kalkulacjach zróżnicowania kosztochłonności zajęć dydaktycznych wynikających ze specyfiki kierunków i specjalności studiów oraz pominięcia w kalkulacji z 8 maja 2008 r. kosztów pośrednich, stanowiących ok. 46% planowanych kosztów kształcenia. W konsekwencji ustalona odpłatność za studia niestacjonarne nie spełniała wymogów art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym⁵ (dalej „Psw”) oraz nie zapewniała ich samofinansowania (183 tys. zł straty za 2008 r. i 181 tys. zł za 2009 r.).

Według rozliczeń sporządzonych w trakcie kontroli na jednych kierunkach odpłatność za studia niestacjonarne ustalona została znacznie (o ok. 33-152%) powyżej skalkulowanego kosztu kształcenia (budownictwo, pedagogika, filologia angielska w 2009 r.), na innych zaś - poniżej (o ok. 6-58%) tego kosztu (mechanika, elektrotechnika, filologia angielska w 2008 r.), a średnio odpowiadała 82,8% kosztów kształcenia na tych studiach w 2008 r. i 84% w 2009r.

6. Na dwóch spośród dziewięciu prowadzonych w badanym okresie kierunków studiów nie spełniono wymogów minimum kadrowego, określonych przepisami 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 kształcenia⁶. Dotyczyło to:

- w 2008 r. - kierunku „pedagogika”, co uzasadniano brakiem w tym czasie pełnego cyklu kształcenia, gdyż kierunek funkcjonował od 2007 r.; wymagania § 5 ust. 5 i § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia spełniono od 2009 r. wraz z pojawieniem się studentów trzeciego roku;
- w 2009 r. - kierunku „historia”, na którym 4 z 9 osób zaliczonych do minimum kadrowego zatrudnionych było w niepełnym wymiarze czasu pracy, tj. niezgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia. Stosownie do art. 11 ust. 5 Psw Rektor zawiadomił MNiSW o zaprzestaniu od 01.10.2009 r. spełniania przez Uczelnię warunków do prowadzenia studiów na tym kierunku.

Relatywnie niewielka liczba osób studiujących na poszczególnych kierunkach studiów (przeciętnie 270 w 2008 r. i 293 w 2009 r.) powodowała, że na wszystkich kierunkach

⁵ Dz. U. nr 164, poz. 1365 ze zm.

⁶ Dz. U. nr 144, poz. 1048, ze zm.

stosunek liczby nauczycieli akademickich zaliczonych do minimum kadrowego do liczby studentów był znacznie większy od minimalnego, określonego w § 11 ww. rozporządzenia. Na kierunku „budownictwo” wynosił np. od 1:48 w 2008 r. do 1:40 w I kwartale 2010 r. i był 1,7-2 razy wyższy od wymaganego (co najmniej 1:80). Na kierunku „historia” kształtował się od 1:14 w 2008 r. do 1:10 w I kwartale 2010 r., tj. był 12,9-15 razy wyższy od wymaganego (nie mniej niż 1:180). W ocenie NIK mogło to z jednej strony sprzyjać poprawie jakości kształcenia, z drugiej zaś niewątpliwie podwyższało koszt jednostkowy kształcenia studentów.

7. Stwierdzono, że dwie z czterech sprawdzonych umów cywilnoprawnych w sprawie udostępnienia innym podmiotom do odpłatnego użytkowania składników majątku trwałego Uczelni o wartości rynkowej przekraczającej równowartość 50.000 euro Kanclerz zawarł bez uzyskania zgody Ministra Skarbu Państwa na wynajem lub dzierżawę środków trwałych, co było niezgodne z art. 90 ust. 4 Psw w związku z art. 5a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa⁷. Dotyczyło to umowy z 18.03.2005 r. z Wojewódzkim Ośrodkiem Medycyny Pracy Centrum Profilaktyczno-Lecznicze O/Chełm na wynajem pomieszczeń o wartości ewidencyjnej 848.015,33 zł, co na dzień zawarcia umowy stanowiło równowartość 208.798,77 euro oraz umowy z 01.03.2008 r. z Rolniczą Spółdzielnią Produkcijną w Zagrodzie na dzierżawę 11,5 ha gruntów obejmujących m.in. działki, których wartość rynkowa ustalona w datach nabycia przez Uczelnię w 2006 i 2004 r. wynosiła 883.810 zł (dla działki nr 333/6 położonej w Żółtańcach – 667.990 zł i dla działek o nr 834/7 i nr 834/4 położonych w Pokrówce – 205.810 zł), co na dzień zawarcia umowy stanowiło równowartość 248.210 euro.

Stosownie do art. 5a ust. 2 ww. ustawy czynność prawna dokonana z naruszeniem powyższego obowiązku jest nieważna.

8. W Uczelni nie dokonywano wypłaty stypendiów co miesiąc, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 184 ust. 3 Psw oraz odpowiednich zapisów w regulaminie przyznawania pomocy materialnej studentom PWSZ. W grudniu 2008 r. i w grudniu 2009 r. wypłacono stypendia skumulowane odpowiednio: za X, XI, XII 2008 r. i za X, XI, XII 2009 r. Przyczyną tego – według wyjaśnień prorektora ds. studiów i nauczania - była wynikająca z ww. regulaminu zasada wypłacania pierwszego stypendium w roku akademickim nie wcześniej niż po miesiącu nauki oraz czasochłonna weryfikacja wniosków o przyznanie pomocy po opublikowaniu pod koniec września każdego roku obwieszczenia Prezesa GUS

w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z 1 ha przeliczeniowego w indywidualnych gospodarstwach rolnych.

9. Naruszeniem art. 103 ust. 3 Psw było przejściowe wykorzystywanie środków funduszu pomocy materialnej dla studentów do poprawy bieżącej płynności finansowej (finansowania innych zadań) Uczelni. W okresie od 30 września 2008 r. do 18 grudnia 2009 r., tj. przez 444 dni średni stan zobowiązań Uczelni wobec funduszu wynosił 195.121,91 zł.

Podobnie stwierdzono dwukrotne okresowe wykorzystywanie do poprawy płynności Uczelni środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (24 tys. zł przez 42 dni, 200 tys. zł przez 17 dni), co było niezgodne z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁸.

Wśród objętych kontrolą obszarów działalności Uczelni NIK pozytywnie ocenia: terminowe przekazywanie właściwym ministrom planów rzeczowo-finansowych oraz sprawozdań z wykonania tych planów, a także ponoszenie kosztów działalności w wysokości nieprzekraczającej kwot określonych w planach (z uwzględnieniem zmian), podejmowanie działań na rzecz aktywizacji zawodowej i zwiększenia szans na zatrudnienie absolwentów PWSZ, prawidłową realizację przez nauczycieli akademickich ustalonego wymiaru zajęć dydaktycznych oraz przestrzeganie przepisów warunkujących podejmowanie dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej, prawidłowe stosowanie do części wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli akademickich 50% stawki kosztów uzyskania przychodów z tytułu korzystania przez nich z praw autorskich w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁹, przestrzeganie przepisów przy udzielaniu zamówień publicznych, zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji na pomoc materialną dla studentów oraz przestrzeganie obowiązujących zasad i kryteriów przyznawania tej pomocy.

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

- 1) podjęcie działań zapewniających poprawę sytuacji finansowej Uczelni oraz zaprzestanie wykorzystywania środków funduszu pomocy materialnej dla studentów oraz zakładowego funduszu świadczeń socjalnych na finansowanie kosztów bieżącej działalności PWSZ,

⁷ Dz. U. nr 106, poz. 493 ze zm.

⁸ Dz. U. z 1996 r. nr 70, poz. 335 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2006r. nr 90, poz. 631 ze zm.

- 2) wykorzystywanie dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa na cele określone w decyzji o ich przyznaniu,
- 3) dokonanie zwrotu na rachunek MNiSW wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem dotacji w kwocie 73 tys. zł (wraz z odsetkami) oraz zapewnienie terminowego i prawidłowego rozliczania dotacji celowych na wydatki majątkowe,
- 4) dokonanie aktualizacji zasad (polityki) rachunkowości w sposób zapewniający prowadzenie ewidencji kosztów w układzie rodzajowym i kalkulacyjnym oraz wyodrębnienie przychodów i kosztów kształcenia na studiach niestacjonarnych,
- 5) ustalanie odpłatności za studia niestacjonarne na podstawie rzetelnie skalkulowanych kosztów kształcenia,
- 6) podejmowanie decyzji o prowadzeniu kierunków studiów wyłącznie po spełnieniu wymogu posiadania minimum kadrowego,
- 7) udostępnianie innym podmiotom środków trwałych o wartości przekraczającej równowartość 50.000 euro wyłącznie po uzyskaniu zgody Ministra Skarbu Państwa oraz wprowadzenie procedur zapewniających przestrzeganie przepisów dotyczących gospodarowania mieniem Uczelni,
- 8) wyeliminowanie przypadków wypłaty stypendiów w sposób odmienny od określonego w art. 184 ust. 3 Psw.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Rektora, w terminie 14 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 prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie 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 którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.