



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

LOL.410.001.01.2018
P/18/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/087 – Realizacja przez uczelnie akademickie i zawodowe obowiązku stworzenia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Waldemar Żarnoch, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/12/2018 z dnia 18 stycznia 2018 r. 2. Adam Ruciński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/13/2018 z dnia 18 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa (dalej: „Ministerstwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Jarosław Gowin, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: „Minister”) od 16 listopada 2015 r., poprzednio stanowisko Ministra zajmowała Pani Lena Kolarska-Bobińska.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą² Ministerstwo zgodnie z obowiązującymi przepisami przyznawało nadzorowanym wyższym uczelniom publicznym i niepublicznym środki dotacji podmiotowej na realizację zadań związanych ze stwarzaniem niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia. Prawidłowo rozdysponowało środki z tej dotacji oraz określało kwoty dla poszczególnych szkół wyższych. Rzetelnie nadzorowało niepubliczne uczelnie wyższe w ww. zakresie oraz właściwie kontrolowało prawidłowość i efektywność wydatkowania środków na tych uczelniach. Ministerstwo prawidłowo rozpatrywało również skargi, wnioski lub inne sygnały dotyczące nierównego traktowania kandydatów na studia lub studentów i doktorantów oraz rzetelnie monitorowało proces zmian legislacyjnych dotyczących zagadnień związanych z zapewnieniem pełnego udziału osób niepełnosprawnych w procesie kształcenia i badaniach naukowych.

Zastrzeżenia NIK budzi jednak brak odpowiedniego nadzoru nad uczelniami publicznymi w zakresie realizacji przez nie zadań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz kontroli prawidłowości i efektywności wydatkowania środków z dotacji przez te uczelnie. W Ministerstwie nie dokonywano oceny sposobu wydatkowania środków przeznaczanych corocznie dla poszczególnych uczelni publicznych oraz nie monitorowano wysokości wydatkowanych środków. W rezultacie brak było możliwości oceny skuteczności działań uczelni na rzecz osób niepełnosprawnych oraz oceny ich wpływu na poprawę warunków kształcenia tych osób. Ponadto, nie prowadzono ewaluacji systemu wspierania kształcenia niepełnosprawnych

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Lata 2015 – 2018 (do zakończenia kontroli).

studentów i doktorantów. NIK zwraca również uwagę na niepodjęcie odpowiednich działań celem wyjaśnienia wydatkowania środków z dotacji podmiotowej na kwotę ogółem 187,6 tys. zł, przeznaczonych na dostosowanie budynków jednej uczelni niepublicznej do potrzeb osób z różnymi niepełnosprawnościami, pomimo iż wydatki te mogły dotyczyć środków trwałych o charakterze inwestycyjnym, niemożliwych do sfinansowania z tej dotacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozdysponowanie środków na zapewnienie warunków kształcenia i udziału w badaniach naukowych niepełnosprawnych studentów i doktorantów

Opis stanu
faktycznego

1.1. Na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym³, Ministerstwo przyznało każdej z nadzorowanych publicznych uczelni wyższych na poszczególne lata objęte kontrolą (tj. 2015, 2016 i 2017 r.)⁴ środki dotacji podmiotowej na realizację zadań związanych ze stwarzaniem niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia. I tak:

- w 2015 r. środki przyznano 95 uczelniom w łącznej kwocie 28.369,7 tys. zł, w tym 59 uczelniom akademickim (25.896,6 tys. zł) oraz 36 państwowym wyższym szkołom zawodowym (2.473,1 tys. zł),
- w 2016 r. - 95 uczelniom w łącznej kwocie 29.170 tys. zł, w tym 59 uczelniom akademickim (26.583,3 tys. zł) oraz 36 państwowym wyższym szkołom zawodowym (2.586,7 tys. zł),
- w 2017 r. - 93 uczelniom w łącznej kwocie 29.795,8 tys. zł, w tym 59 uczelniom akademickim w kwocie (27.235,4 tys. zł) oraz 34 państwowym wyższym szkołom zawodowym (2.560,4 tys. zł)⁵.

(dowód: akta kontroli str. 5-9)

Ministerstwo rozdysponowało również środki dotacji podmiotowej na zadania w tym zakresie pomiędzy nadzorowane uczelnie niepubliczne, w strukturze których kształcili się niepełnosprawni studenci i doktoranci (art. 94 ust. 4a ww. ustawy). Wysokość dotacji kalkulacyjnej⁶ (planu dotacji) na zadania w tym zakresie realizowane przez uczelnie niepubliczne wyniosła:

- w 2015 r. – 12.455,1 tys. zł i została rozdysponowana pomiędzy 255 spośród 270 uczelni, które wykazały dane o liczbie niepełnosprawnych studentów i doktorantów w informacjach przekazanych do Ministerstwa,
- w 2016 r. – 11.830,5 tys. zł dla 237 spośród 255 uczelni,
- w 2017 r. – 11.772,9 tys. zł dla 223 spośród 232 uczelni⁷.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2183, ze zm. (dalej – „ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym”).

⁴ Wg stanu na dzień 5 lutego 2018 r. dotacja na 2018 r. nie została jeszcze określona przez Ministerstwo.

⁵ Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2014-2015 nadzorował 95 uczelni publicznych, z tego 59 uczelni akademickich i 36 uczelni zawodowych. Od 2016 r. Minister sprawował nadzór nad 94 uczelniami publicznymi, z uwagi na fakt, że 31 grudnia 2016 r. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sandomierzu, na mocy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 16 grudnia 2016 r., włączona została do Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Dane w tym zakresie nie uwzględniają środków przekazywanych przez Ministerstwa szkołom wojskowym w zakresie kształcenia studentów cywilnych oraz uczelni niepublicznych prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, finansowanych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów.

⁶ Dotacja kalkulacyjna, której wysokość w myśl art. 106a ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym ustala się dla zadań, o których mowa w art. 94 ust. 4a tej ustawy, tj. biorąc pod uwagę dane o liczbie studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi.

⁷ Uczelnie, w przypadku których dotacja kalkulacyjna wyniosła zero zł, tj. 15 uczelni w 2015 r., 18 w 2016 r. oraz dziewięć w 2017 r. nie kształciły w analizowanym okresie niepełnosprawnych studentów i doktorantów. Liczba nadzorowanych uczelni ogółem wg stanu na koniec grudnia w latach 2015-2017 wyniosła: 311, w tym 33 w stanie likwidacji (2015 r.), 307, w tym 41 w stanie likwidacji (2016 r.) oraz 302, w tym 46 w stanie likwidacji (2017 r.).

Faktycznie przekazane przez Ministerstwo środki dotacji uczelniom niepublicznym były niższe od skalkulowanych, co wynikało głównie z niewykorzystanych i posiadanych przez uczelnie środków na koniec poprzedniego roku budżetowego, przewyższających kwotę dotacji kalkulacyjnej, zgodnie z art. 106a ust. 1 ww. ustawy. Przekazane kwoty dotacji wyniosły:

- w 2015 r. 10.039,4 tys. zł (80,6% dotacji kalkulacyjnej), które przekazano 164 uczelniom,
- w 2016 r. odpowiednio: 10.281,1 tys. zł (86,9%) dla 195 uczelni,
- w 2017 r. 10.612,1 tys. zł (90,1%) dla 182 uczelni⁸.

(dowód: akta kontroli str. 10-63)

Zgodnie z postanowieniami art. 94 ust. 1 pkt 10 ww. ustawy uczelnie publiczne otrzymały również środki na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji (środki dotacji celowych), w tym służących kształceniu niepełnosprawnych studentów i doktorantów. Inwestycje w tym zakresie dotyczyły m.in. przedsięwzięć realizowanych w ramach programów wieloletnich, np. „Budowa kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego” czy „Uniwersytet Warszawski 2016-2025” oraz w ramach projektów współfinansowanych z Unii Europejskiej i polegających głównie na dostosowaniu budynków do wymogów określonych w obowiązujących przepisach pożarowych. I tak:

- w 2015 r. 41 uczelni otrzymało z budżetu państwa środki w łącznej kwocie 234.712 tys. zł na dofinansowanie 59 inwestycji,
- w 2016 r. 43 uczelnie otrzymały łącznie 195.701 tys. zł na dofinansowanie 63 inwestycji,
- w 2017 r. 46 uczelni⁹ – 207.969 tys. zł na dofinansowanie 78 inwestycji.

W 2018 r. łączne środki przeznaczone na inwestycje wynoszą 242.555 tys. zł, które otrzyma 37 uczelni na realizację 56 inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 64-81)

1.2. Przeprowadzona w toku kontroli NIK analiza dotycząca określania przez Ministerstwo w latach 2015-2017 wysokości dotacji dla uczelni publicznych i niepublicznych na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom, będącymi osobami niepełnosprawnymi, warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia wykazała m.in., że stosowany sposób obliczeń był zgodny z zasadami zawartymi w załączniku nr 11 do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych (dalej: „rozporządzenie w sprawie dotacji”)¹⁰.

Badaniem NIK objęto jedną uczelnię publiczną, która w tym okresie otrzymywała trzykrotnie najwyższe dofinansowanie oraz siedem uczelni niepublicznych, którym przekazano najmniejszą ilość środków finansowych (jedna uczelnia otrzymała dwukrotnie najniższe dofinansowanie). W wyniku tej analizy ustalono m.in., że Ministerstwo:

- wyodrębniało kwoty przeznaczone dla grup uczelni (publicznych i niepublicznych)¹¹,

⁸ Pozostałym uczelniom nie przekazało środków dotacji, ponieważ uczelnie te na koniec poprzedniego roku budżetowego posiadały na rachunkach bankowych kwoty przewyższające kwotę dotacji kalkulacyjnej na dofinansowanie zadań na dany rok budżetowy, stosownie do art. 106a ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

⁹ W tym Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 463 ze zm.

¹¹ Zgodnie z punktem 1 załącznika nr 11 rozporządzenia w sprawie dotacji.

- przypisywało w odpowiedni sposób określone wagi¹² grupom studentów i doktorantów niepełnosprawnych, na podstawie danych statystycznych przekazywanych przez uczelnie wyższe¹³,
- sumowało wyniki poszczególnych grup w tzw. „przeliczeniową” liczbę studentów i doktorantów niepełnosprawnych,
- wyliczało ostateczną wysokość dotacji na podstawie udziału poszczególnych uczelni w ogólnej liczbie „przeliczeniowych” osób niepełnosprawnych. W przypadku zaś uczelni niepublicznych¹⁴ proces ten poprzedzało ustaleniem tzw. dotacji kalkulacyjnej, która po uwzględnieniu stanu środków niewykorzystanych w poprzednim roku, stanowiła podstawę do ustalenia faktycznej wysokości dotacji w danym roku.

(dowód: akta kontroli str. 82-116)

Ocena częściowa

W latach 2015-2017 Ministerstwo rzetelnie i prawidłowo rozdysponowało środki na zapewnienie niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia. Kwoty dotacji dla poszczególnych szkół wyższych na realizację zadań w ww. zakresie określone były zgodnie z obowiązującymi przepisami.

2. Nadzór nad uczelniami wyższymi w zakresie przestrzegania praw osób niepełnosprawnych oraz kontrola prawidłowości i efektywności wydatkowania środków

Opis stanu faktycznego

2.1. Prowadzenie spraw związanych z przyznawaniem uczelniom dotacji podmiotowych w obszarze działalności dydaktycznej na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom, będącym osobami niepełnosprawnymi, warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia powierzone zostało w Departamentowi Budżetu i Finansów w Ministerstwie (dalej: „DBF”). Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego tego Departamentu z 8 czerwca 2017 r., realizacja zadań w tym zakresie polegała m.in. na podziale oraz rozliczeniu środków z tych dotacji¹⁵. Prowadzenie zaś spraw wynikających z nadzoru Ministra nad zgodnością działalności uczelni publicznych i niepublicznych, ich organów z przepisami prawa, statutem oraz uzyskanymi uprawnieniami, stosownie do zapisów regulaminu wewnętrznego Departamentu Szkolnictwa Wyższego (dalej: „DSW”) z 2 marca 2017 r., należało do Wydziału Nadzoru i Organizacji Uczelni Publicznych oraz Wydziału Nadzoru Uczelni Niepublicznych.

(dowód: akta kontroli str. 117-145)

W Ministerstwie nie wyodrębniono komórki organizacyjnej oraz nie przypisano konkretnym osobom zadań związanych z nadzorem nad uczelniami w zakresie przestrzegania praw niepełnosprawnych studentów i doktorantów, w tym m.in. monitorowania ich sytuacji i wspierania w rozwiązywaniu problemów.

Dyrektor Generalna na powyższą okoliczność wyjaśniła m.in., że z punktu widzenia nadzoru, w dotychczasowej działalności Ministerstwa nie stwierdzono konieczności wydzielania takiej komórki. Za sprawy związane z przyznawaniem dotacji podmiotowych na stwarzanie studentom i doktorantom, będącymi osobami niepełnosprawnymi warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia odpowiedzialny jest DBF. W praktyce realizacja tego zadania sprowadza się do

¹² Niepełnosprawni niesłyszący lub słabosłyszący (waga 3,6), niewidomi lub słabowidzący oraz z dysfunkcją narządów ruchu (waga 2,9), inne rodzaje niesprawności (waga 1,4).

¹³ Zgodnie z punktem 4 załącznika nr 11 do rozporządzenia w sprawie dotacji.

¹⁴ Zgodnie z punktem 3 załącznika nr 11 do rozporządzenia w sprawie dotacji.

¹⁵ W latach 2015 – 2016 zadania te przypisano jednemu pracownikowi DBF, a od 2017 r. wspomagająco również drugiemu pracownikowi tego Departamentu.

określenia zasad podziału dotacji pomiędzy uczelnie, corocznego podziału dotacji oraz weryfikacji zgodności wydatkowania środków z ich przeznaczeniem, z punktu widzenia zasad finansów publicznych. Za prowadzenie całokształtu spraw studentów i doktorantów (z wyłączeniem spraw związanych z pomocą materialną) odpowiada DSW, w strukturze którego nie wydzielono szczególnego stanowiska do spraw osób z niepełnosprawnościami, gdyż liczba spraw (skarg) kierowanych przez te osoby do Ministra nie jest duża. Powyższe rozwiązanie organizacyjne zostało uznane za optymalne, zważywszy, że przy stale niewystarczających środkach finansowych i zasobach kadrowych urzędu na realizację zadań Ministra, wydzielanie dodatkowej komórki organizacyjnej do spraw nadzoru nad uczelniami w zakresie przestrzegania praw niepełnosprawnych studentów i doktorantów byłoby działaniem nieracjonalnym.

(dowód: akta kontroli str. 146-153)

2.2. Wykaz przykładowych zadań, które mogą być finansowane z dotacji podmiotowej na wsparcie niepełnosprawnych studentów i doktorantów został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa w maju 2013 r.¹⁶ Do zadań tych zaliczono m.in. wynagrodzenia tłumaczy języka migowego, kursy języka migowego dla pracowników uczelni oraz wynagrodzenia uczelnianych asystentów studentów i doktorantów niepełnosprawnych. Jako niedozwolone uznano wydatkowanie środków z dotacji na pokrycie kosztów związanych m.in. z opłatami za studia, które ponoszą niepełnosprawni studenci i doktoranci, kosztów zakwaterowania oraz stypendiów lub innych świadczeń dla tych osób.

Oprócz powyższych wskazówek dla uczelni, Ministerstwo sporządzało i udostępniało corocznie nadzorowanym uczelniom niepublicznym wytyczne dotyczące sposobu i zakresu wydatkowania środków wraz z informacją o wielkości przyznanej na dany rok dotacji, ze wskazaniem w 2016 i 2017 r. przykładowego katalogu zadań możliwych do sfinansowania oraz zadań, których nie mogły pokrywać ze środków dotacji¹⁷.

Dyrektor Generalna wyjaśniła m.in., że Ministerstwo od 2016 r. stosuje praktykę załączania do pism informujących uczelnie niepubliczne o wysokości przyznanej na dany rok dotacji wskazówek na temat możliwości wykorzystania dotacji podmiotowej przeznaczonej na zadania związane ze stwarzaniem niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia. Załączanie tych informacji wynikało m.in. z płynących od pracowników uczelni niepublicznych, zaangażowanych w pomoc osobom niepełnosprawnym, telefonicznych sygnałów o potrzebie wskazania pełniejszej informacji o możliwościach wydatkowania środków z tej dotacji. Ponadto, stosowanie ww. praktyki miało na celu ograniczenie przypadków realizacji przez uczelnie wydatków, które nie kwalifikują się do ponoszenia ze środków ww. dotacji. Wskazała również, że dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Tym samym forma przekazywania ww. dotacji oraz jej przeznaczenie determinuje katalog możliwości jej wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str. 46-63, 149-158)

¹⁶ <http://www.nauka.gov.pl/wsparcie-niepelnosprawnych-studentow-i-doktorantow>

¹⁷ W informacjach tych wskazano m.in., że niedopuszczalne było dokonywanie ze środków dotacji podmiotowej wydatków inwestycyjnych, a także promocji uczelni oraz, że możliwe do sfinansowania z dotacji zakupy środków trwałych, w tym zakupy wyposażenia, sprzętu i urządzeń specjalistycznych dotyczyły wartości do 3,5 tys. zł. Interpretacja ta była zgodna ze stanowiskiem Departamentu Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów, skierowanym 20 maja 2010 r. do kwestorów szkół wyższych resortu nauki i szkolnictwa wyższego, dotyczącym finansowania zakupów środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych w ramach dotacji podmiotowych.

NIK zwraca uwagę, że Ministerstwo nie informowało w jednakowy sposób publicznych i niepublicznych uczelni wyższych o przykładowych zadaniach możliwych do sfinansowania ze środków z dotacji. Ustalono bowiem, że uczelnie niepubliczne były informowane¹⁸ o szerszym katalogu takich zadań niż uczelnie publiczne, dla których wytyczne w tym zakresie zamieszczono jedynie na stronie internetowej Ministerstwa. W pismach skierowanych do szkół niepublicznych rozszerzono ww. katalog m.in. o możliwość sfinansowania środkami z dotacji pokrycia kosztów biurowo-administracyjnych związanych z prowadzeniem biura osób niepełnosprawnych, a także remontów istniejącej infrastruktury, służącej takim osobom oraz kosztu transportu niepełnosprawnych studentów i doktorantów między obiektami dydaktycznymi uczelni oraz z i do uczelni.

Dyrektor Generalna na powyższą okoliczność wyjaśniła m.in., że obie informacje, tj. zarówno ta umieszczona na stronie internetowej, jak również przekazana uczelniom jako załącznik do pisma, mają charakter pogładowy, wspomagający poprawną realizację zadania. Decyzję o poniesieniu wydatku oraz jego celowości podejmują uczelnie, co jest artykułowane w obu informacjach. Brak wskazania na stronie internetowej Ministerstwa, jako możliwych do sfinansowania ze środków przyznanej dotacji niektórych zadań, w tym związanych z pokryciem kosztów biurowo-administracyjnych prowadzenia biura osób niepełnosprawnych oraz remontów istniejącej infrastruktury służącej osobom niepełnosprawnym, a także zorganizowania transportu niepełnosprawnych studentów i doktorantów między obiektami dydaktycznymi uczelni oraz z i do uczelni, wynika z jej podmiotowego charakteru (wydatki bieżące) i nie oznacza, że uczelnie nie mogą tych wydatków realizować.

Zdaniem jednak NIK, zarówno uczelnie publiczne, jak również niepubliczne, które otrzymują środki dotacji dotyczącej zapewnienia warunków do pełnego udziału niepełnosprawnych studentów i doktorantów w procesie kształcenia, powinny być informowane w tożsamy sposób o wydatkach możliwych do sfinansowania ze środków dotacji służących realizacji tych samych zadań. Dodatkowo należy zauważyć, że do Ministerstwa wpłynęły w okresie objętym kontrolą zapytania dotyczące rodzajów wydatków, które mogą sfinansowane środkami z dotacji podmiotowej na uczelni publicznej¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 46-63, 149-158)

Opis stanu
faktycznego

2.3. W latach 2015 - 2018 Ministerstwo zaplanowało przeprowadzenie 73 kontroli w obszarze szkolnictwa wyższego, m.in. w zakresie zgodności działania organów uczelni z przepisami prawa i statutem (37 kontroli), finansowania działalności dydaktycznej i pomocy dla studentów i doktorantów oraz działalności fundacji (27), w tym 12 (16,4%) dotyczyło prawidłowości wykorzystania dotacji podmiotowych na zadania związane ze stwarzaniem niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia.

Spośród powyższych 12 kontroli, dwie kontrole zaplanowano w 2015 r. oraz odpowiednio: pięć w 2016 r., cztery w 2017 r. i jedną w 2018 r. Według stanu na 1 lutego 2018 r. zrealizowano sześć kontroli w przedmiotowym zakresie²⁰. W przypadku kontroli przeprowadzonych na dwóch uczelniach stwierdzono

¹⁸ W pismach dotyczących przyznanych środków dotacji na lata 2016 – 2017.

¹⁹ Pismo z prośbą o wyjaśnienie możliwości pokrycia środkami dotacji kosztu transportu niepełnosprawnych osób zwróciło się zrzeczenie studentów niepełnosprawnych jednej z uczelni publicznych w 2016 r.

²⁰ Kontrolami tymi objęto pięć uczelni niepublicznych w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji dotyczącej wsparcia niepełnosprawnych studentów i doktorantów oraz jedną uczelnię publiczną w zakresie dofinansowania kosztów realizacji inwestycji, w tym służących kształceniu niepełnosprawnych osób. Spośród pozostałych sześciu kontroli w przedmiotowym zakresie, trzy kontrole nie były zakończone, w przypadku dwóch kontroli podjęto decyzję o rezygnacji z ich przeprowadzenia w związku z prowadzonym postępowaniem administracyjnym w sprawie cofnięcia uczelni uprawnień oraz z uwagi na brak możliwości ich przeprowadzenia w siedzibie kontrolowanego. Łącznie wg stanu na 1 lutego 2018 r. w obszarze szkolnictwa wyższego zrealizowano 47 kontroli. Żadna z 18 zaplanowanych ogółem kontroli na 2018 r. do dnia 1 lutego 2018 r. w tym obszarze nie została zrealizowana.

nieprawidłowości dotyczące wydatkowania niezgodnie z przeznaczeniem środków dotacji w kwocie ogółem 69,7 tys. zł, m.in. z uwagi na zakup środków trwałych, których wartość początkowa była wyższa od kwoty 3,5 tys. zł²¹. Dotyczyło to:

- zakupu trzech notebooków, których cena jednostkowa wynosiła 4,8 tys. zł oraz poniesienia kosztów w wysokości 4,6 tys. zł z tytułu wykonania i montażu poręczy dla osób niepełnosprawnych,
- przystosowania po jednej windzie w każdym budynku do przewozu wózków inwalidzkich oraz wykonania trzech podjazdów oraz przystosowania sanitariatów dla osób niepełnosprawnych, których koszt wyniósł łącznie 252,0 tys. zł, z czego 50,7 tys. zł pokryto ze środków dotacji²².

(dowód: akta kontroli str. 159-549)

2.4. W wyniku ww. kontroli środków przyznanych uczelniom w formie dotacji i stwierdzenia przez Ministerstwo wykorzystania ich niezgodnie z przeznaczeniem, uczelnie zobowiązane były do zwrotu tych środków, stosownie do przedstawionych im zaleceń pokontrolnych. W obu przypadkach uczelnie złożyły skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: „WSA”), tj. na: akt z zakresu administracji publicznej – wystąpienie pokontrolne Ministra oraz decyzję w przedmiocie określenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu państwa (z wnioskiem o wstrzymanie wykonania tej decyzji). WSA w sprawach tych odrzucił skargi oraz odmówił wstrzymania wykonania decyzji Ministra, uzasadniając to tym, że m.in.:

- wystąpienie pokontrolne nie stanowi rozstrzygnięcia władczego o prawach i obowiązkach kontrolowanego, nie ma zatem bezpośredniego wpływu na jego sytuację materialnoprawną i nie mieści się w granicach wyznaczonych treścią przepisu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2012 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²³,
- stwierdzenia skarżącej dotyczące spowodowania niepowetowanej szkody oraz zachwiania płynnością finansową uczelni były ogólnikowe i w żaden sposób nie zostały uprawdopodobnione.

W następstwie ww. postanowień sądu, w dniu 23 stycznia 2018 r. Minister zawiadomił stronę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie określenia przypadających do zwrotu do budżetu państwa środków dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Według stanu na 15 lutego 2018 r. postępowanie to było w trakcie realizacji.

W drugim przypadku strona wniosła zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (w zakresie odmowy wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji), które po rozpoznaniu sprawy uwzględniono uchylając zaskarżone postanowienie i wstrzymując wykonanie zaskarżonej decyzji w kontekście przesłanek z art. 61 § 3 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 405-549)

²¹ W pismach do uczelni niepublicznych, którymi określano wysokości przyznanej na dany rok dotacji na zadania związane ze stwarzaniem niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia wskazywano m.in., że środki z dotacji mogły pokrywać koszty nabycia lub wytworzenia we własnym zakresie środków trwałych, niezaliczonych do pierwszego wyposażenia, których wartość początkowa była niższa od kwoty określonej w art. 16f ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 851, ze zm.), tj. 3,5 tys. zł oraz koszt zakupu wartości niematerialnych i prawnych, niezaliczonych do pierwszego wyposażenia, których wartość jest niższa od ww. kwoty.

²² W sprawie tej, przed przeprowadzaniem czynności kontrolnych w siedzibie uczelni (tj. od 14 września 2016 r. do 15 listopada 2016 r.), Minister decyzją z 14 grudnia 2015 r. ustalił podlegającą zwrotowi do budżetu państwa kwotę 50,7 tys. zł przyznanej na lata 2012 - 2014 dotacji wykorzystanej przez uczelnię niezgodnie z przeznaczeniem w wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego, którą utrzymał następnie w mocy decyzją z 25 stycznia 2016 r.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.

2.5. W latach 2015 - 2018 (do 9 marca) do Ministerstwa wpłynęły cztery skargi i dziewięć wniosków oraz innych sygnałów w sprawach osób niepełnosprawnych dotyczących równego traktowania kandydatów na studia lub studentów i doktorantów uczelni publicznych i niepublicznych.

Analiza NIK dotycząca wszystkich ww. spraw wykazała m.in., że Ministerstwo stosowało się do postanowień art. 237 i 244 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁴. We wszystkich tych sprawach udzieliło odpowiedzi wnioskodawcom lub zobowiązało do tego właściwą uczelnię wyższą. W przypadku skarg proces ten poprzedzony był dodatkowo postępowaniem wyjaśniającym²⁵.

Niektóre sygnały od osób niepełnosprawnych o niezapewnieniu im przez uczelnie wyższe odpowiednich warunków do studiowania i prowadzenia badań naukowych²⁶, nie były uwzględniane w procesie analizy ryzyka i typowania szkół wyższych do kontroli. Sygnały te dotyczyły trudności w dostępie do wybranego kierunku studiów oraz przystosowania budynku uczelni do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Dyrektor Generalna wyjaśniła m.in., że w przypadku jednego z powyższych sygnałów przeprowadzono postępowanie wyjaśniające i w opinii Ministerstwa nie było podstaw do stwierdzenia, że działanie uczelni było niezgodne z przepisami prawa, w szczególności, że uczelnia nie wypełniła należycie obowiązku stwarzania niepełnosprawnym studentom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia. W drugiej zaś sprawie poinformowano skarżącą, że Minister nie posiada kompetencji do rozstrzygania podnoszonych przez nią kwestii, gdyż przewidziany w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym nadzór nie obejmuje indywidualnych spraw związanych z tokiem studiów, a kwestie te należą do wyłącznej kompetencji władz uczelni. Wskazała również, że w obydwu przypadkach nie było wystarczających podstaw do zgłoszenia ww. uczelni do analizy ryzyka i ewentualnej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 550-614)

2.6. Ministerstwo posiadało informacje o wydatkowaniu środków z dotacji przez poszczególne uczelnie niepubliczne w każdym z lat objętych kontrolą oraz dane o zrealizowanych zadaniach sfinansowanych środkami dotacji. Ministerstwo żądało od każdej z tych uczelni przekazania danych dotyczących kwoty wydatkowanych środków na zadania związane ze stwarzaniem niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia oraz sposobu ich wydatkowania. Informacje te były niezbędne m.in. do określenia kwoty dotacji na dany rok.

Analiza NIK dotycząca 30 spraw uczelni niepublicznych, które otrzymały w badanym okresie najwyższe kwoty dotacji na te zadania²⁷, wykazała m.in., że uczelnie te wywiązały się z obowiązku, określonego w art. 35 ust. 2a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i przedstawiały sprawozdania z wykorzystania środków przyznanych na podstawie art. 94 ust. 4a tej ustawy (tzw. informacje na temat wykorzystania dotacji podmiotowej). Informacje te zawierały m.in. dane dotyczące niewykorzystanych środków dotacji z lat poprzednich, środków do dalszego wykorzystania, dotacji przyznanej i przekazanej uczelni w roku poprzednim oraz wykorzystanej z przeznaczeniem na poszczególne zadania, a także stan

²⁴ Dz. U z 2017 r., poz. 1257, ze zm.

²⁵ Ministerstwo nie uwzględniło żadnej ze spraw dotyczących skarg, wniosków i innych sygnałów na rzecz osób niepełnosprawnych w planach kontroli działalności uczelni wyższych w latach 2015-2018.

²⁶ Skarga osoby niepełnosprawnej na uniemożliwienie jej kontynuowania studiów oraz sprawa osoby niepełnosprawnej zgłaszającej zastrzeżenia do przystosowania obiektu uczelnianego do potrzeb osób niepełnosprawnych.

²⁷ Po 10 spraw z każdego roku objętego kontrolą, tj. na kwotę: 3.570,8 tys. zł spośród ogółem 10.039,4 tys. zł przekazanych uczelniom środków (35,6%) w 2015 r., 3.468,1 tys. zł spośród ogółem 10.281,1 tys. zł (33,7%) w 2016 r. oraz 4.039,6 tys. zł spośród ogółem 10.612,1 tys. zł (38,1%).

niewykorzystanych środków w dniu 31 grudnia roku poprzedzającego rok przyznania dotacji. Na podstawie tych informacji Ministerstwo zwracało się do władz uczelni o udzielenie wyjaśnień dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków w ramach badania zgodności ich wydatkowania z przeznaczeniem, w tym m.in. w zakresie dostosowania pomieszczeń dydaktycznych do potrzeb osób niepełnosprawnych lub upowszechniania problematyki osób niepełnosprawnych na uczelni.

(dowód: akta kontroli str. 615-880)

Ustalone
nieprawidłowości

Ministerstwo nie podjęło działań w celu wyjaśnienia wydatkowania środków z dotacji na kwotę ogółem 187,6 tys. zł²⁸, przeznaczonych na dostosowanie do potrzeb osób z różnymi niepełnosprawnościami (meble, projektory, blaty do wózków itp.) sal wykładowych, bibliotek oraz biur jednej z 30 analizowanych uczelni, pomimo tego, że wydatki te mogły dotyczyć zakupu środków trwałych o charakterze inwestycyjnym, niemożliwych do sfinansowania środkami dotacji podmiotowej. Zgodnie z art. 131 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹ dotacje te obejmują środki wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej, w tym m.in. wydatków na zakup środków trwałych do kwoty 3,5 tys. zł.

NIK zwraca uwagę, że w podobnej sprawie dotyczącej wydatkowania przez jedną z uczelni kwoty 21 tys. zł na likwidację drobnych barier architektonicznych dokończenie remontu schodów oraz toalety przystosowanej dla osób niepełnosprawnych). Ministerstwo przeprowadziło w tym zakresie postępowanie wyjaśniające, które ustaliło dokładne przeznaczenie środków.

Dyrektor Generalna na powyższą okoliczność wyjaśniła m.in., że w toku analizy przekazanej przez uczelnię informacji na temat wykorzystania dotacji podmiotowej wydatek ten nie wzbudził wątpliwości pracowników DBF. Dyrektor DBF, odnosząc się do kwestii braku prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie wydatkowania ww. kwoty 187,6 tys. zł podał³⁰ również m.in., że z opisu przedstawionej przez uczelnię informacji w tym zakresie nie wynikało, że dokonano modernizacji o charakterze inwestycyjnym. Uczelnia ta jest jedną z uczelni, z którą nie było dotychczas problemów z wydatkowaniem środków z dotacji. Nie było zatem podstaw do podjęcia działań kontrolnych, a prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości było bardzo niskie. Oświadczył też, że pomimo tego Ministerstwo podejmie w tej sprawie czynności wyjaśniające.

(dowód: akta kontroli str. 600-605, 878-898, 1002-1004)

Opis stanu
faktycznego

2.7. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo corocznie dokonywało oceny sposobu wydatkowania środków z dotacji przeznaczonych dla poszczególnych uczelni niepublicznych pod kątem zasadności wydatków na realizację zadań związanych ze stwarzaniem niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia, a także monitorowało wysokość wydatkowanych przez nie środków w tym zakresie i prowadziło stosowne postępowania administracyjne. Odbывало się to poprzez analizę przekazywanych przez te uczelnie ww. informacji na temat wykorzystania dotacji podmiotowej³¹. Łączna kwota

²⁸ W związku z przesłaną do Ministerstwa informacją z dnia 26 stycznia 2016 r. na temat wykorzystania przez uczelnię niepubliczną w Warszawie dotacji podmiotowej otrzymanej w latach 2012 – 2015 na zadania związane ze stwarzaniem niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia.

²⁹ Dz. U. z 2017, poz. 2077.

³⁰ Na naradzie w toku kontroli przeprowadzonej na podstawie art. 52 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524 – dalej ustawy o NIK).

³¹ Informacja była gromadzona w związku z art. 106a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którym w przypadku, gdy w uczelni niepublicznej niewykorzystane środki pochodzące z dotacji na koniec poprzedniego roku budżetowego przewyższają kwotę dotacji kalkulatoryjnej na dofinansowanie danego zadania na dany rok budżetowy: Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego nie przyznaje uczelni dotacji na dofinansowanie danego zadania, uczelnia dokonuje zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanych środków dotacji na dofinansowanie danego zadania w kwocie stanowiącej różnicę między stanem środków na koniec poprzedniego roku budżetowego a wysokością dotacji kalkulatoryjnej.

wydatkowana przez te uczelnie w latach 2015-2016 wyniosła odpowiednio: 11.158,7 tys. zł i 10.313,4 tys. zł.³²

W ww. okresie każda z nadzorowanych uczelni niepublicznych, tj. 270 w 2015 r., 255 w 2016 r. oraz 232 w 2017 r. objęta została badaniami w zakresie wysokości oraz sposobu wydatkowania środków.

Analiza NIK dotycząca 30 spraw uczelni niepublicznych³³, które w badanym okresie zobowiązane zostały do zwrotu najwyższych kwot dotacji wykazała m.in., że w każdym przypadku uczelnia zobowiązana była do zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanych środków dotacji stanowiących różnicę między stanem środków na koniec poprzedniego roku budżetowego, a wysokością dotacji kalkulacyjnej (stosownie do art. 106a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym). W każdym przypadku Ministerstwo zawiadamiało również stronę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sytuacji nieuregulowania należności i wydawało decyzje ustalające kwotę niewykorzystanych środków dotacji podlegających zwrotowi, a także decyzje ustalające podlegającą zwrotowi kwotę dotacji wykorzystanej w sposób niezgodny z przeznaczeniem, tj. wykorzystanej m.in. na inwestycje (np. wykonanie remontu ogrzewania budynku), bądź niedokonania przez uczelnie rozliczenia się z otrzymanej dotacji. Kierowało też do uczelni stosowne upomnienia, a także wnioski do naczelników urzędów skarbowych o wszczęcie egzekucji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 615-641, 753-920)

Ustalone
nieprawidłowości

Ministerstwo nie badało efektywności wydatkowania środków przyznanych uczelniom publicznym w formie dotacji podmiotowych pod względem zapewnienia przez te uczelnie ustawowego obowiązku określonego w art. 13 ust. 1 pkt 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którym jednym z podstawowych zadań uczelni jest stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych. Ustalono bowiem, że w okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie dokonywało oceny sposobu wydatkowania środków dotacji podmiotowych przeznaczanych corocznie dla poszczególnych uczelni publicznych oraz nie monitorowało wysokości wydatkowanych środków. W rezultacie nie dokonywano oceny funkcjonowania systemu wspierania osób niepełnosprawnych, w tym ewaluacji tego systemu. Stosownie do zapisów art. 33 ust. 1 tej ustawy Minister sprawuje nadzór nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa i statutem oraz z treścią udzielonego pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, a także nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych oraz może żądać informacji i wyjaśnień od organów uczelni oraz założyciela uczelni niepublicznej, a także dokonywać kontroli działalności uczelni³⁴.

Należy również zauważyć, że w latach 2015-2017 kontrolą na miejscu w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji na zadania związane ze stwarzaniem niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia Ministerstwo objęło wyłącznie uczelnie niepubliczne. Jedyna kontrola uczelni publicznych dotyczyła zaś prawidłowości realizacji inwestycji objętej dofinansowaniem środkami z dotacji celowej.

³² Wg stanu na 28 lutego 2018 r. uczelnie niepubliczne były w trakcie nadsyłania informacji na temat wykorzystania dotacji podmiotowej przeznaczonej na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom będącym osobami niepełnosprawnymi warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia w 2017 r. (do 31 grudnia).

³³ Po 10 spraw z każdego roku objętego kontrolą w związku z zastosowaniem art. 106a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, tj. obejmujących kwotę zwrotu środków do budżetu państwa wynoszącą: 1.029,9 tys. zł spośród ogółem do zwrotu przez uczelnie 3.445,9 tys. zł (29,9%) w 2015 r., 368,6 tys. zł spośród ogółem do zwrotu 608,2 tys. zł (60,6%) w 2016 r. oraz 426,7 tys. zł spośród ogółem do zwrotu 615,1 tys. zł (69,4%) w 2017 r.

³⁴ Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym Kontrola, o której mowa w art. 33 ust. 1 tej ustawy obejmuje badanie zgodności działania organów uczelni z przepisami prawa, statutem oraz uzyskanymi uprawnieniami, a w przypadku uczelni niepublicznej - również z treścią udzielonego pozwolenia na jej utworzenie, a także prawidłowości wydatkowania środków publicznych. Przedmiotem kontroli może być również badanie warunków realizacji procesu dydaktycznego.

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła m.in., że omawiana dotacja, przekazywana w formie dotacji podmiotowej, zgodnie z art. 131 ustawy o finansach publicznych, obejmuje środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie (w tym przypadku w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym). Jednocześnie, ustawa o finansach publicznych nie nakłada obowiązku dodatkowego rozliczania dotacji podmiotowych. Ma to szczególne znaczenie w kontekście uczelni publicznych, dla których przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nie nałożyły obowiązku przekazywania szczegółowej informacji o wykorzystaniu tych środków. Wskazała również, że niewykorzystane w danym roku środki finansowe pozostają w dyspozycji uczelni na kolejne lata.

NIK przyjmuje ww. wyjaśnienia, że środki z dotacji podmiotowej przekazywane uczelniom obejmują środki na dofinansowanie działalności bieżącej i przepisy ww. ustaw nie nałożyły na uczelnie publiczne obowiązku przekazywania szczegółowej informacji o wykorzystaniu tych środków. Nie podziela jednak stanowiska, że zwalnia to Ministerstwo z obowiązku prowadzenia odpowiednich działań nadzorczych w tych sprawach, w tym poprzez nadzór i kontrolę uczelni w zakresie prawidłowości wydatkowania środków publicznych. O istnieniu takiego obowiązku przesądza bowiem art. 33 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, który dotyczy zarówno uczelni publicznych, jak i niepublicznych. Należy również zauważyć, że nadzór, o którym mowa w ww. artykule nie ogranicza się tylko do wydatkowania środków z dotacji, ale obejmuje również zgodność działań uczelni z przepisami prawa. Dotyczy to zarówno zapewniania realizacji obowiązku wyrażonego w art. 13 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy, tj. stworzenia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych, jak i działań podejmowanych na rzecz likwidacji barier architektonicznych oraz zapewnienia przez uczelnie warunków kształcenia niepełnosprawnych studentów i doktorantów na równi z osobami pełnosprawnymi.

Ponadto, zgodnie z art. 175 ustawy o finansach publicznych Minister jako dysponent części budżetowych (28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo Wyższe oraz 67 – PAN) sprawuje nadzór i kontrolę m.in. wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa oraz realizacji finansowanych zadań. Przedmiotem zaś tego nadzoru i kontroli jest w szczególności prawidłowość wykorzystania udzielonych dotacji, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji, w odniesieniu do stopnia realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją.

(dowód: akta kontroli str. 159-174, 301-404, 600-751)

Opis stanu
faktycznego

2.8. W latach 2015-2018 do Ministerstwa wpłynęło 36 propozycji legislacyjnych³⁵ związanych z zapewnieniem pełnego udziału osób niepełnosprawnych w procesie kształcenia i w badaniach naukowych. Większość z ww. propozycji (30 przypadków) wpłynęła w 2017 r., w związku z pracami nad projektem ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³⁶. W kierowanych do Ministerstwa propozycjach wnioskodawcy zwracali w nich uwagę m.in. na konsekwencje wprowadzenia nowego zapisu dotyczącego stwarzania niepełnosprawnym warunków w procesie kształcenia i badaniach naukowych oraz celowości zmiany dotychczasowego sposobu rozliczania dotacji na uczelniach publicznych. Ministerstwo ostatecznie przyjęło w pełni lub częściowo dziewięć propozycji, 20 nie uwzględniło, a jedną propozycję uznało za wyjaśnioną.³⁷

³⁵ Wg stanu na dzień 15 marca 2018 r.

³⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12303102>

³⁷ Projekt ustawy został przyjęty dnia 20.03.2018 r. przez Radę Ministrów - <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/rzad-przyjal-konstytucje-dla-nauki.html>

Ministerstwo stwierdziło również niezasadność propozycji z 2017 r., odnoszącej się do projektu rozporządzenia Ministra w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów doktoranckich³⁸. Dwie propozycje nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 2016 r.³⁹ uznano natomiast za postulaty mające charakter systemowy, które zostaną poddane dodatkowemu rozpatrzeniu w trakcie prac nad nową, kompleksową regulacją ustawową. Kolejne trzy uwagi z 2016 r.⁴⁰ zostały przez Ministerstwo wyjaśnione w pisemnych odpowiedziach.

(dowód: akta kontroli str. 921-1007)

Ocena częściowa

Ministerstwo rzetelnie i prawidłowo nadzorowało niepubliczne uczelnie wyższe w zakresie realizacji przez nie zadań związanych ze stwarzaniem niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych. Działania te w szczególności dotyczyły oceny sposobu wydatkowania środków z dotacji przeznaczonych corocznie dla poszczególnych uczelni pod kątem zasadności wydatków na realizację zadań w ww. zakresie, a także monitorowania wysokości wydatkowanych przez nie środków. Prowadzono również stosowne postępowania administracyjne, m.in. w przypadku zobowiązania uczelni do zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanych środków dotacji i nieuregulowania należności. Zgodnie z obowiązującymi przepisami odpowiadało też na skargi oraz inne sygnały od osób niepełnosprawnych dotyczące m.in. warunków realizacji procesu dydaktycznego i przestrzegania ich praw oraz właściwie nadzorowano proces legislacyjny, rozpatrując uwagi oraz zgłaszane wnioski i propozycje zmian przepisów.

Należy jednak zaznaczyć, że w Ministerstwie nie zapewniono odpowiedniego nadzoru nad uczelniami publicznymi w zakresie realizacji przez nie zadań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz nie kontrolowano prawidłowości i efektywności wydatkowania środków z dotacji. Nie dokonywano oceny sposobu wydatkowania środków przeznaczanych corocznie dla powyższych uczelni oraz nie monitorowano wysokości wydatkowanych przez nie środków, w rezultacie czego brak było możliwości oceny skuteczności realizacji działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Podkreślenia wymaga, że w Ministerstwie nie prowadzono ewaluacji systemu wspierania kształcenia niepełnosprawnych studentów i doktorantów.

Zastrzeżenia NIK budzi również brak podjęcia odpowiednich działań celem wyjaśnienia wydatkowania środków z dotacji podmiotowej na kwotę ogółem 187,6 tys. zł, przeznaczonych na dostosowanie budynków jednej uczelni niepublicznej do potrzeb osób z różnymi niepełnosprawnościami, pomimo iż wydatki te mogły dotyczyć środków trwałych o charakterze inwestycyjnym, niemożliwych do sfinansowania z tej dotacji.

³⁸ Uwaga dotyczyła m.in. braku zgody na przedłużanie czasu studiów ze względu na samą niepełnosprawność.

³⁹ Propozycja dot. m.in. wprowadzenia stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, które ukończyły studia na tym samym poziomie kształcenia (art. 184 ust. 4) oraz zniesienia ograniczenia świadczenia, o którym mowa w art. 173 ust. 2 dla studentów z orzeczoną znaczną niepełnosprawnością (art. 184 ust.3).

⁴⁰ Dwie odpowiedzi dotyczyły nieprowadzenia prac nad zmianą ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym w zakresie dotacji na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom będącym osobami niepełnosprawnymi warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia, natomiast w kolejnej sprawie Ministerstwo odpowiedziało na postulat zmiany interpretacji przepisów dotyczących ww. dotacji w zakresie finansowania transportu studentów i doktorantów niepełnosprawnych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- Zwiększenie nadzoru nad realizacją przez uczelnie publiczne zadań związanych ze stwarzaniem niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych.

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 Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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 03 kwietnia 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis