

Wyrównywanie szans edukacyjnych

Tworzenie warunków do nauki niepełnosprawnym studentom

TOMASZ MARCINKOWSKI, PIOTR WANIC

Uczelnie publiczne zmieniły podejście do problemu wyrównywania szans edukacyjnych niepełnosprawnych studentów i doktorantów, jednak kontrola¹ Najwyższej Izby Kontroli wykazała, że wciąż istnieją niezrealizowane potrzeby tej grupy. Nie wszystkie szkoły wyższe zapewniają uczącym się pełny udział w procesie kształcenia i w badaniach naukowych. Pomimo podejmowanych działań, w budynkach występują bariery architektoniczne, obiekty te nie są też przyjazne dla osób z niepełnosprawnościami. Często mają one również ograniczony dostęp do pełnej oferty dydaktycznej. Wynika to m.in. z niewykorzystywania przez uczelnie środków z dotacji podmiotowej przeznaczonej na bieżące wsparcie osób z niepełnosprawnościami.

Wprowadzenie

Zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka jest jednym z celów ratyfikowanej przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej w 2012 r. Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych uchwalonej w 2006 r. w Nowym Jorku². W dokumencie tym zapisano, że nie zostaną one wykluczane z powszechnego systemu edukacji ze względu na niepełnosprawność i będą miały dostęp

m.in. do powszechnego szkolnictwa wyższego bez dyskryminacji i na równi z innymi osobami.

Obowiązek podejmowania takich działań przez uczelnie wyższe znalazł odzwierciedlenie w ustawie z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym³, która obowiązywała w kontrolowanym okresie, tj. w latach 2015–2018 (do 29 marca). Zapisano w niej, że zadaniem szkoły wyższej jest stwarzanie niepełnosprawnym

¹ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Realizacja przez uczelnie akademickie i zawodowe obowiązku stworzenia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych*, nr ewid. P/18/087, Delegatura NIK w Olsztynie, listopad 2018 r.

² Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2183, ze zm.



studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych (art. 13 ust. 1 pkt 9). Na realizację tego celu uczelnie otrzymywały środki w formie dotacji z budżetu państwa (art. 94 ust. 1 pkt 10 i 11).

Działania podejmowane przez rząd oraz publiczne i niepubliczne uczelnie wyższe doprowadziły do znacznego zwiększenia w ostatnich latach odsetka studentów z niepełnosprawnościami w społeczności akademickiej. O ile w latach 1998–2000 wskaźnik ten kształtował się na poziomie 0,1–0,2%, to na koniec 2015 r. osiągnął wartość 1,9%.

Działania podejmowane przez szkoły wyższe mające na celu zwiększenie dostępności oferty dydaktycznej dla osób z niepełnosprawnościami nie powinny skupiać się jedynie na usuwaniu barier architektonicznych. Muszą uwzględniać również potrzeby osób z dysfunkcją narządu wzroku oraz niesłyszących lub słabosłyszących. Ponadto, znaczna grupa osób z niepełnosprawnościami ma zaburzenia psychiczne i cierpi na choroby przewlekłe, zatem kierowana do nich pomoc musi często mieć inną, spersonalizowaną formę.

Opinie ekspertów

Przed rozpoczęciem kontroli w centrali NIK zorganizowano panel ekspertów z udziałem przedstawicieli Rzecznika Praw Obywatelskich, Komisji ds. Wyrównywania Szans Edukacyjnych, Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, uczelni oraz samorządów studenckich i stowarzyszeń studentów. W trakcie panelu dyskusji poddano kwestie dotyczące potrzeb niepełnosprawnych studentów i doktorantów oraz zachodzących

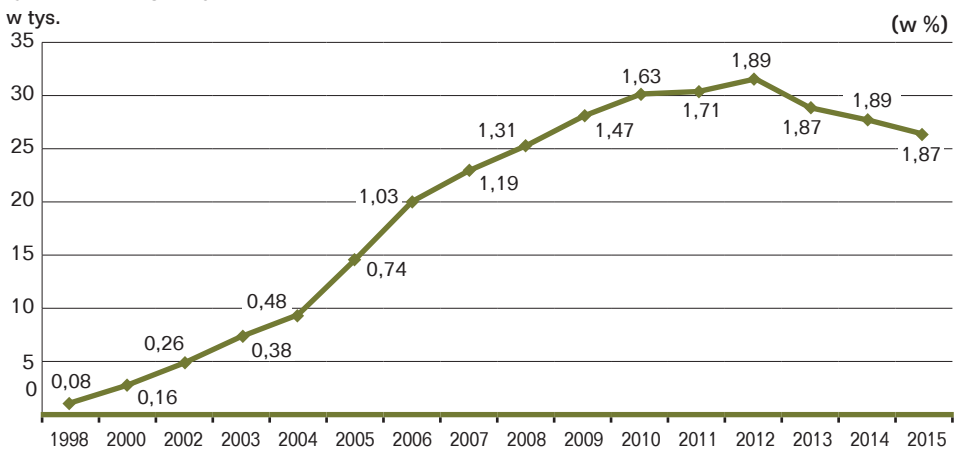
i oczekiwanych zmian w podejściu uczelni do problemów obu tych grup.

Wyniki kontroli

Przeprowadzona przez NIK kontrola „Realizacja przez uczelnie akademickie i zawodowe obowiązku stwarzania niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych” wykazała, że wszystkie uczelnie podejmowały działania na rzecz zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami warunków do kształcenia. Niemniej jednak, wciąż zdarzają się przypadki, że proces kształcenia tych osób nie odbywa się na takich samych zasadach jak u osób sprawnych. Mowa tutaj o barierach architektonicznych, które utrudniają lub uniemożliwiają dostęp do obiektów uczelnianych, nieprzyjaznych budynkach dla osób z niepełnosprawnościami oraz utrudnieniach w dostępie do pełnej oferty dydaktycznej.

W trakcie kontroli ustalono, że obowiązujący system podziału środków dotacji na tworzenie warunków do pełnego udziału niepełnosprawnych studentów i doktorantów w procesie kształcenia nie uzależniał wysokości przyznawanych uczelniom środków od faktycznych potrzeb. Określony przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego algorytm wyliczania dotacji był bowiem zależny głównie od liczby niepełnosprawnych studentów i doktorantów na danej uczelni oraz od rodzaju niepełnosprawności. Warto też zwrócić uwagę na brak obowiązku sprawozdawania oraz rozliczania przez uczelnie publiczne otrzymanej dotacji podmiotowej. Sprzyjało to zjawisku „oszczędzania” środków na bieżące wsparcie dla niepełnosprawnych

Rysunek 1. Liczba niepełnosprawnych studentów w latach 1998–2015 i udział procentowy tych osób w ogólnej liczbie studentów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

studentów i doktorantów oraz umożliwiła ich wydatkowanie w następnych latach na różne cele, nawet niezwiązane ze z osobami niepełnosprawnymi.

Najwyższa Izba Kontroli jako niewystarczający oceniła nadzór Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nad uczelniami publicznymi w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia oraz w badaniach naukowych. Ministerstwo nie posiadało bowiem żadnych informacji o wysokości wydatkowanych środków z dotacji podmiotowej oraz o efektach jej wykorzystania. Uniemożliwiło to ocenę skuteczności podejmowanych przez uczelnie działań w ramach realizacji obowiązku zapewnienia odpowiednich

warunków do kształcenia osób z niepełnosprawnościami.

Działania uczelni

Większość skontrolowanych uczelni (13 z 15) z własnej inicjatywy podejmowała działania zmierzające do ustalenia potrzeb niepełnosprawnych studentów i doktorantów. Dotyczyły one sposobu organizacji działalności dydaktyczno-naukowej oraz identyfikowania barier architektonicznych. Przeprowadzono anonimowe ankiety, a także audyty, przeglądy procedur i inwentaryzacje obiektów pod kątem ich istnienia.

W 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich w opracowaniu „Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami”⁴ wskazywał, że powoływanie

⁴ Artykuł opracowany przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich pt. *Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami*, opublikowany w Biuletynie Rzecznika Praw Obywatelskich nr 16/2015, s. 5-62.



w strukturach uczelni komórek organizacyjnych do spraw wspierania osób z niepełnosprawnościami miało miejsce jedynie w dużych ośrodkach akademickich. Kontrola NIK wykazała natomiast, że prawie we wszystkich skontrolowanych uczelniach takie organizacyjne formy wsparcia zostały już wdrożone. Zadania przypisano pracownikom, tj. pełnomocnikom ds. osób niepełnosprawnych oraz biurom wsparcia dla takich osób. Zakres udzielanej pomocy obejmował m.in. rozpoznawanie ich potrzeb i oczekiwań, działalność informacyjną, czy też udzielanie indywidualnego wsparcia oraz inicjowanie przedsięwzięć na rzecz poprawy warunków kształcenia tej grupy osób.

Badania NIK wykazały, że wszystkie objęte kontrolą szkoły wyższe podejmowały prace mające na celu wsparcie dydaktyczne niepełnosprawnych studentów i doktorantów. Dotyczyło to na przykład zapewnienia indywidualnego toku studiów, ustanowienia opiekunów wydziałowych, czy też odpowiedniego wyposażenia bibliotek. Niektóre szkoły wyższe prowadziły ponadto ciągłe akcje w celu dostosowania materiałów dydaktycznych dla osób niedowidzących i słabowidzących, wprowadzały w salach dydaktycznych i dziekanatach rozwiązania techniczne wzmacniające sygnały odbierane w aparatach słuchowych niedosłyszących studentów lub doktorantów (w postaci pętli indukcyjnych oraz przenośnych systemów FM), a także zapewniały usługi tłumacza migowego. Większość skontrolowanych szkół (9 z 15) zorganizowała również bezpłatną pomoc psychologiczną i psychiatryczną.

Pomimo podejmowanych systematycznie działań, wciąż występują jednak

utrudnienia, takie jak nieprzystosowane i niedostępne dla niepełnosprawnych obiekty na terenie uczelni. Tego rodzaju niedogodności zostały ujawnione w 13 badaniach kontrolnych, a spowodowane były głównie brakiem środków na realizację zadań inwestycyjnych, trudnościami technicznymi w dostosowaniu niektórych obiektów, ale także niedopatrzzeniami przy planowaniu prac remontowych. Do najistotniejszych utrudnień zaliczono:

- występowanie barier architektonicznych wewnątrz budynków, np. schodów bez pochylni i podjazdów, a także zbyt wąskich drzwi, które utrudniały lub uniemożliwiały poruszającym się na wózkach dostęp do pomieszczeń (bibliotek, sal wykładowych, pokojów wykładowców);
- niezapewnienie ciągów komunikacyjnych umożliwiających swobodne poruszanie się osób niepełnosprawnych pomiędzy budynkami (na przykład łączniki między obiektami niedostępne dla osób z niepełnosprawnością ruchową);
- niesprawność platform przyschodowych dla niepełnosprawnych ruchowo, co wymuszało korzystanie z alternatywnych, często bardziej odległych ciągów komunikacyjnych;
- niewyposażenie części dźwigów osobowych w system informacji głosowej lub w dodatkowe oznakowanie dla osób niewidomych;
- niezapewnienie miejsc parkingowych dla pojazdów, z których korzystają niepełnosprawni;
- brak toalet przystosowanych dla osób niepełnosprawnych na dostępnych im poziomach budynków oraz brak niektórych elementów wymaganego wyposażenia takich pomieszczeń;

- montaż łączników oświetlenia na wysokości powyżej 1,3 m, co utrudniało sięgnięcie do nich osobom poruszającym się na wózkach inwalidzkich.

Niektóre uczelnie wdrożyły jednak dobre praktyki, które poprawiły sytuację osób niepełnosprawnych w społeczności akademickiej. Przykładem są działania podjęte przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, który opracował i zamieścił na swoim portalu internetowym interaktywny przewodnik dla niepełnosprawnych, umożliwiający wyznaczenie trasy z ominięciem barier architektonicznych występujących na terenie kampusu. Przewodnik zawierał ponadto informacje o budynkach w i ich dostosowaniu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Na Uniwersytecie Technologiczno-Przyrodniczym w Bydgoszczy postąpiono podobnie, wdrażając autorski system wspomagający orientację przestrzenną i ułatwiający poruszanie się niepełnosprawnym. Obejmował on m.in. sieciową aplikację mobilną, która przy wykorzystaniu smartfonu umożliwiała nawigację na terenie kampusu i wewnątrz budynków z wykorzystaniem m.in. podlegających skanowaniu kodów QR z tabliczek oraz drogowskazów umieszczonych przy salach wykładowych i gabinetach uczelnianych.

Do dobrych praktyk stosowanych przez uczelnie wyższe zaliczono także podejmowanie działań promocyjnych mających na celu zachęcenie niepełnosprawnych uczniów szkół ponadgimnazjalnych do podjęcia studiów. Polegały one na promowaniu sposobu przygotowania uczelni do kształcenia osób z niepełnosprawnościami. Cztery skontrolowane szkoły

wyższe (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Płocku), aby zachęcić niepełnosprawną młodzież do podjęcia studiów, organizowały również spotkania informacyjne z uczniami specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, na których zapoznawano ich z ofertą kształcenia oraz formami wsparcia udzielanego niepełnosprawnym studentom.

Propozycje i uwagi osób niepełnosprawnych

Wiadomo, że najistotniejsze informacje o potrzebach niepełnosprawnych studentów i doktorantów pochodzą właśnie od nich, w związku z tym badaniu ankietowemu w czasie kontroli poddano 597 osób ze społeczności akademickiej z niepełnosprawnościami. W anonimowych ankietach na ogół pozytywnie odnosili się do warunków kształcenia w szkołach wyższych, to jest:

- 88% ankietowanych podało, że uzyskało wnioskowaną pomoc dotyczącą stypendium specjalnego i zapomóg, udostępnienia sprzętu komputerowego, zapewnienia zajęć dodatkowych i rehabilitacyjnych oraz dostosowania formy i czasu egzaminów do rodzaju niepełnosprawności; pozostałe ankietowane osoby podały natomiast, że takiego wsparcia nie otrzymały, przy czym nie wskazały o jaką pomoc się ubiegały; zastrzeżenia dotyczyły głównie wypadków odmowy udostępnienia materiałów dydaktycznych w żądanej formie, czy też nieudzielenia pomocy w załatwianiu spraw studenta;



- 82% niepełnosprawnych studentów i doktorantów podało, że wiedzą do kogo należy zwrócić się na uczelni z prośbą o udzielenie wsparcia oraz jakie są jego możliwe formy;
- 89% ankietowanych w trakcie zajęć edukacyjnych lub badań naukowych nie doświadczyło sytuacji, w których pracownicy naukowci okazywali niechęć lub niezadowolone z powodu niepełnosprawności studentów i doktorantów; 11% studentów doświadczyło natomiast nieprzyjaznych postaw ze strony kadry, które dotyczyły na przykład nieudzielenia wnioskowanej pomocy, braku empatii i zainteresowania problemami wynikającymi z ich niepełnosprawności oraz niereagowania na prośby o dostosowanie materiałów do potrzeb osób niedowidzących;
- blisko 96% ankietowanych studentów w trakcie procesu naboru nie napotkało trudności z powodu niepełnosprawności.

Dotacje na bieżące wsparcie

Realizowane przez publiczne uczelnie wyższe zadania mające na celu zapewnienie niepełnosprawnym studentom i doktorantom pełnych warunków w procesie kształcenia oraz udziału w badaniach naukowych są dotowane z budżetu państwa. Dotychczas na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 11 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, uczelnie otrzymywały dotacje podmiotowe, które były przeznaczone na bieżące wsparcie osób z niepełnosprawnościami.

Wydatkowane przez poszczególne skontrolowane szkoły wyższe środki z dotacji

podmiotowej były związane z realizacją zadania dotyczącego zapewnienia pełnych warunków kształcenia niepełnosprawnych i przeznaczone zostały na bieżące wsparcie dla tych osób. Sfinansowano w szczególności:

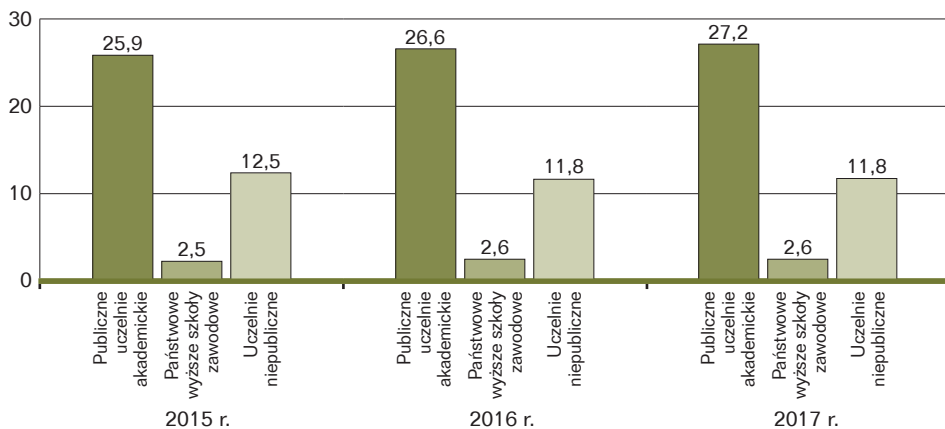
- wynagrodzenia asystentów osób niepełnosprawnych;
- wynagrodzenia pracowników uczelni zajmujących się zagadnieniami dotyczącymi wspierania niepełnosprawnych studentów i doktorantów;
- zakup sprzętu przeznaczonego do kształcenia osób z niepełnosprawnościami;
- zakup sprzętu sportowego i rehabilitacyjnego;
- szkolenia kadry uczelnianej.

W latach 2015–2017 wszystkie nadzorowane przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego uczelnie akademickie i zawodowe otrzymały na realizację powyższego zadania środki dotacji podmiotowej w łącznej kwocie 123,5 mln zł, przedstawia to rysunek 2, s. 148.

Skontrolowanych przez NIK 15 uczelni publicznych otrzymało na ten cel w latach 2015–2017 kwotę 17,5 mln zł, a wydatkowało niespełna 50% (8,5 mln zł). Powodem było to, że środki przyznawano w formie dotacji podmiotowej, której niewykorzystana część w danym roku budżetowym nie podlegała zwrotowi do budżetu państwa i mogła być wydatkowana w kolejnych latach na inne cele. Umożliwiały to obowiązujące wówczas przepisy, tj. art. 101 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów⁵. Najwyższa Izba Kontroli

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 18.12.2012 w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych (Dz.U. poz. 1533).

Rysunek 2. Środki przekazane przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na tworzenie warunków do kształcenia osób z niepełnosprawnościami (w mln)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

zwróciła uwagę, że co do zasady środki te powinny być wykorzystane w roku budżetowym, na który zostały przyznane i służyć bieżącemu wspieraniu osób z niepełnosprawnościami.

Nowe regulacje prawne

Należy zaznaczyć, że już po zakończeniu kontroli NIK weszła w życie ustawa z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁶. Zgodnie z jej art. 11 ust. 1 pkt 6 do podstawowych zadań uczelni zaliczono tworzenie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w przyjmowaniu na uczelnię, kształceniu i prowadzeniu działalności naukowej. Z przepisem tym związane są regulacje dotyczące sposobu finansowania powyższego zadania ze środków przyznawanych

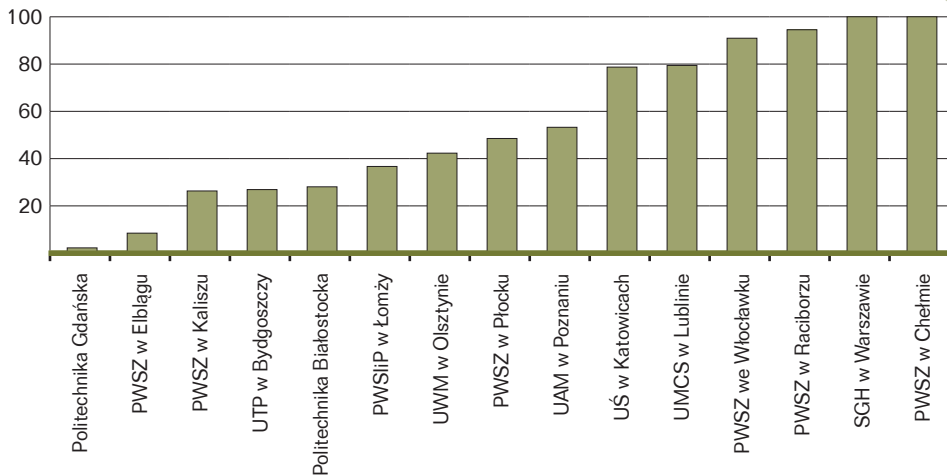
przez ministra właściwego w sprawach szkolnictwa wyższego i nauki w formie dotacji (art. 365-369, 371-372). Istotne jest, że środki związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do odbywania studiów doktoranckich lub prowadzenia działalności naukowej zasilają fundusz wsparcia osób niepełnosprawnych, który powinien być utworzony na każdej uczelni (art. 409 ust. 1 pkt 2, art. 415 ust. 1).

Środki z tego funduszu niewykorzystane w danym roku budżetowym pozostają w nim na rok następny. Jednak, zgodnie z określonym w art. 416 ust. 3 mechanizmem redukcji, w wypadku posiadania na rachunku funduszu środków pochodzących w ponad 30% z dotacji przyznanej w roku poprzednim, będzie powodował

⁶ Dz.U. poz. 1668.



Rysunek 3. Wykorzystanie środków z dotacji podmiotowej w latach 2015–2017 (w %)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

poniejszenie jej na kolejny rok maksymalnie o taką kwotę. Natomiast w razie gdyby pula niewykorzystanej dotacji była równa lub wyższa od kwoty dotacji ustalonej na dany rok, uczelnia dotacji nie otrzyma, a różnica pomiędzy powyższymi sumami podlegać będzie zwrotowi (oczywiście przy uwzględnieniu uwarunkowań wynikających z wyżej omówionych przepisów).

Jako ważne dla nadzoru nad prawidłowością rozliczenia zadań uczelni finansowanych ze środków publicznych, należy wskazać również inne obowiązki spoczywające na uczelniach, tj. konieczność gromadzenia

środków z dotacji na odrębnym rachunku bankowym obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego, a także obowiązek poddania rocznego sprawozdania finansowego publicznej szkoły wyższej badaniu przez firmę audytorską (art. 407 ust. 1, art. 419 ust. 1 i art. 410).

TOMASZ MARCINKOWSKI
doradca prawny,
PIOTR WANIC
p.o. wicedyrektor,
Delegatura NIK w Olsztynie

Słowa kluczowe: niepełnosprawni, kształcenie niepełnosprawnych, studenci, doktoranci, bariery architektoniczne, uczelnie publiczne, kontrola NIK

Key words: disabled people, education of disabled students, students, doctoral students, architectural barriers, public universities, NIK audit