

Nr ew. 190/97/P1996016/DEN

CZĘŚĆ OGÓLNA

I. Charakterystyka kontroli

Kontrola P/96/016 pn. „Organizacja i finansowanie działalności dydaktycznej państwowych szkół wyższych” została podjęta przez Najwyższą Izbę Kontroli z własnej inicjatywy i przeprowadzona w ramach kontroli planowanych na 1996r, a realizowanych w IV kwartale 1996 r. i I kwartale 1997 r.

Celem kontroli było dokonanie analizy i oceny zmian w organizacji działalności dydaktycznej uczelni państwowych w latach akademickich 1994/95 - 1996/97, a także analizy i oceny gospodarowania przez szkoły wyższe środkami dotacji przydzielonymi im w latach 1995-1996 z budżetu państwa na tę działalność oraz środkami uzyskanymi z innych źródeł, w tym zwłaszcza z tytułu opłat za zajęcia dydaktyczne - w kontekście postanowień ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym¹, zwanej dalej „ustawą o szkolnictwie wyższym” oraz aktów wykonawczych do tej ustawy.

Tematyka kontroli w uczelniach dotyczyła w szczególności:

- zakresu i organizacji działalności dydaktycznej uczelni w latach 1995-1996;
- stanu zatrudnienia i kwalifikacji nauczycieli akademickich oraz racjonalności ich wykorzystania;
- finansowania działalności dydaktycznej (wielkość i źródła przychodów oraz wielkość i struktura kosztów tej działalności) na tle ogólnych wyników gospodarki finansowej uczelni;
- stanu bazy dydaktycznej (obiektów i wyposażenia) oraz warunków studiowania;
- wypełniania przez organy uczelni ustawowych, statutowych i regulaminowych powinności w zakresie prowadzonej działalności dydaktycznej.

W urzędach ministrów nadzorujących i dotujących działalność państwowych szkół wyższych zebrano niezbędne dane i informacje zbiorcze w zakresie objętym tematem niniejszej kontroli. Ponadto zbadano wypełnianie przez tych ministrów ustawowych powinności związanych z nadzorem nad uczelniami (w zakresie zgodności działania ich organów z przepisami ustawowymi i statutem uczelni) oraz dotowaniem prowadzonej w uczelniach działalności dydaktycznej.

Kontrolą objęto 37 niżej wyszczególnionych jednostek:

- urząd Ministra Edukacji Narodowej (zwany dalej „MEN”) oraz 21 szkół wyższych resortu edukacji narodowej (5 uniwersytetów, 7 uczelni technicznych, 3 uczelnie ekonomiczne, 3 wyższe szkoły pedagogiczne, 2 akademie rolnicze, 1 akademia teologiczna);
- urząd Ministra Kultury i Sztuki (zwany dalej „MKiS”) oraz 3 uczelnie artystyczne;
- urząd Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (zwany dalej „MTiGM”) oraz 2 wyższe szkoły morskie;
- urząd Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (zwany dalej „MZiOS”) oraz 3 akademie medyczne i Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego - nadzorowane i dotowane przez tego ministra;
- Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki (zwany dalej „UKFiT”) oraz 2 akademie wychowania fizycznego - nadzorowane i dotowane przez Prezesa tego urzędu.

¹ Dz.U. Nr 65, poz. 385; zm.: z 1991 r. Nr 104, poz. 450; z 1992 r. Nr 54, poz. 254 i Nr 63, poz. 314; z 1994 r. Nr 1, poz. 3, Nr 43, poz. 163, Nr 105, poz. 509 i Nr 121, poz. 591; z 1996 r. Nr 5, poz. 34 i Nr 24, poz. 110; z 1997 r. Nr 28, poz. 153.

Pełny wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik do niniejszej informacji.

Kontrolę przeprowadziły następujące jednostki organizacyjne Najwyższej Izby Kontroli: Departament Edukacji, Nauki i Kultury; Departament Transportu, Żeglugi i Łączności; Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej oraz Delegatury w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Koszalinie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

Niektóre zagadnienia i problemy uwzględnione w tematyce niniejszej kontroli były badane - wyłącznie w odniesieniu do resortu edukacji narodowej - w ramach przeprowadzonej w 1993 r. kontroli organizacji i funkcjonowania uczelni nadzorowanych przez Ministra Edukacji Narodowej². W wyniku tej kontroli skierowano do Ministra Edukacji Narodowej wnioski postulujące:

- dokonanie oceny funkcjonowania podstawowych aktów prawnych regulujących sferę szkolnictwa wyższego pod względem prawidłowości (efektywności) przyjętych rozwiązań oraz zainicjowanie odpowiednich nowelizacji tych aktów, ze szczególnym uwzględnieniem dostosowania ustawy o szkolnictwie wyższym do ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych³;
- ustalenie kierunków rozwoju szkolnictwa wyższego (biorąc pod uwagę potrzeby gospodarki narodowej, obecny stan tego szkolnictwa, system finansowania, a także potrzebę zmiany modelu kształcenia na poziomie wyższym).

Realizując m.in. wnioski pokontrolne NIK, urząd Ministra Edukacji Narodowej opracował dokument pn. „Szkolnictwo wyższe i nauka. Stan - perspektywy - zamierzenia”⁴, który - jako dokument Rady Ministrów z września 1995 r. - przedłożony został do rozpatrzenia na plenarnym posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

W wyniku przeprowadzonej - w dniu 12 października 1995 r. - debaty Sejm RP przyjął rezolucję w sprawie założeń polityki edukacyjnej państwa oraz finansowania szkolnictwa wyższego i nauki⁵.

W rezolucji tej Sejm RP uznał, że podstawowym warunkiem rozwoju systemu edukacji narodowej jest radykalna zmiana polityki finansowej państwa wobec edukacji i nauki (zwłaszcza w odniesieniu do płac nauczycieli akademickich i pracowników nauki, inwestycji oraz pomocy materialnej dla studentów) i wezwał Rząd RP do sukcesywnego zwiększania w budżecie państwa wydatków na ww. cele, tak aby ich poziom w 1997 r. - mierzony wskaźnikiem PKB wyniósł 2 % dla szkolnictwa wyższego i 1 % dla nauki.

Jednocześnie Rząd RP zobowiązany został do opracowania i przedstawienia Sejmowi RP (do 31 marca 1996 r.) założeń długofalowej polityki edukacyjnej państwa oraz harmonogramu jej realizacji, ze szczególnym uwzględnieniem programu rozwoju kształcenia na poziomie wyższym. Stanowiący wykonanie tego zobowiązania dokument MEN pn. „Założenia długofalowej polityki edukacyjnej państwa ze szczególnym uwzględnieniem programu rozwoju kształcenia na poziomie wyższym” - po przyjęciu przez Radę Ministrów -

² Informacja zbiorcza z czerwca 1993 r. Kontrolą objęto 28 z 54 uczelni państwowych resortu edukacji narodowej, a wnioski skierowane do rektorów dotyczyły m.in.: uporządkowania spraw organizacyjnych (w tym opracowania regulaminów i nowelizacji statutów); racjonalizowania kosztów utrzymania i działalności; ustalania i rozliczania pensum dydaktycznego nauczycieli akademickich..

³ Dz.U. Nr 8, poz. 28; zm. z 1993 r. Nr 52, poz. 240; z 1995 r. Nr 30, poz. 152; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 24, poz. 118.

⁴ Wcześniej problemy te były częściowo uwzględnione w dokumencie pn. „Główne kierunki doskonalenia systemu edukacji w Polsce” z czerwca 1994 r.

⁵ M.P. Nr 54, poz. 586.

przekazany został do Sejmu RP w październiku 1996 r.⁶ i był przedmiotem obrad Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego w dniu 12 lutego 1997 r. Komisja uznała za konieczne uzupełnienie tego dokumentu m.in. o brakujące elementy oszacowań finansowych.

II. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności

1. W latach 1995-1996 sieć państwowych szkół wyższych (cywilnych) tworzyło 89 uczelni różnych typów. Uczelnie te kształciły - łącznie - ok. 91 % ogółu studentów w roku akademickim 1994/95 i ok. 88 % w roku akademickim 1995/96.

Prawie co druga z uczelni państwowych (w tym 23 z 54 szkół wyższych MEN) spełniała wymagania określone w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie wyższym⁷, posiadając z tej racji w zasadzie pełną samodzielność w organizowaniu i prowadzeniu działalności dydaktycznej. (*opis str. 24-26 i 71-76*).

2. W objętym kontrolą okresie uczelnie państwowe, mimo niesprzyjających warunków ekonomicznych, bazowych i kadrowych, zwiększyły rekrutację na studia i rozbudowały działalność dydaktyczną, kształcąc w końcu grudnia 1996 r. już 768,8 tys. studentów (bez obcokrajowców), tj. o 24,5 % więcej niż w 1994 r. Umożliwiło to wzrost wskaźnika skolaryzacji⁸ do ok. 21,5 % (w 1995 r. - ok. 20 %).

Szkoły wyższe resortu edukacji narodowej w badanym okresie zwiększyły stan liczbowy studentów o ok. 27 %, przy tym niektóre od 40 do 80 %, uczelnie MTiGM o ok. 26 %, szkoły wyższe UKFiT o ok. 11 %, wyższe szkoły artystyczne MKiS o ok. 6 %. Tylko akademie medyczne MZiOS obniżyły liczbę studentów o ok. 6 % (*opis str. 26-27 i 32-33*).

Działalność dydaktyczna wielu uczelni państwowych charakteryzowała się jednak zjawiskami negatywnymi, do których zaliczyć należy przede wszystkim nadmierną (w stosunku do posiadanych możliwości kadrowych i lokalowych) rekrutację na odpłatne studia pozastacjonarne, a także - będące tego m. in. konsekwencją - pogorszenie warunków kształcenia oraz przeciążenie obowiązkami dydaktycznymi sporej części nauczycieli akademickich.

3. W końcu 1996 r. na studiach dziennych (określanych przez ustawę o szkolnictwie wyższym jako podstawowy system studiów) w uczelniach państwowych kształciło się 441,5 tys. studentów, tj. o

⁶ W załączeniu do pisma Nr BPR - 778/96 Prezesa Rady Ministrów - W. Cimoszewicza z dnia 18 października 1996 r.

⁷ Dotyczące (odpowiednio) zatrudniania na podstawie mianowania co najmniej sześćdziesięciu nauczycieli akademickich z tytułem naukowym oraz posiadania przez co najmniej połowę podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni uprawnień do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego, a w uczelniach artystycznych - zatrudniania na podstawie mianowania co najmniej dwudziestu nauczycieli akademickich z tytułem naukowym.

12,6 % więcej niż w analogicznym okresie 1994 r., przy czym - w stosunku do ogółu studiujących - stanowili oni 57,4 % (w 1994 r. - 63,5 %). Pozostali studenci w liczbie 327,3 tys. (o 45 % wyższej w porównaniu do stanu z 1994 r.) byli kształceni na płatnych studiach pozastacjonarnych, głównie zaocznych, na których w 1996 r. studiowało ok. 293 tys. osób (w 1994 r. - ok. 208 tys.).

W co trzeciej z kontrolowanych uczelni studenci studiów dziennych stanowili mniej niż 50 % ogółu studiujących w roku akademickim 1996/97. W niektórych uczelniach odsetek studiujących odpłatnie (na studiach zaocznych oraz wieczorowych i eksternistycznych) sięgał od ok. 60 do 76 %.

Zaznaczyć trzeba, że ponad 1/3 spośród szkół wyższych objętych kontrolą (w tym 9 z 21 uczelni resortu edukacji narodowej) przyjęła w roku ubiegłym na studia wieczorowe i zaoczne więcej studentów - czasami nawet dwukrotnie - niż na dzienne, nie uwzględniając stanowiska Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego w tej sprawie, zalecającej zachowanie stosownej (równej) proporcji przyjęć na ww. formy studiów (*opis str. 29-35*).

4. Kandydatom na studia wieczorowe i zaoczne stawiano niższe (z reguły) wymagania rekrutacyjne, zaś na kierunkach najbardziej atrakcyjnych dla kandydatów (np. prawo, administracja, ekonomia) często w ogóle nie limitowano przyjęć, traktując pierwszy rok studiów jako okres faktycznej selekcji. Równocześnie, mimo pobierania znacznych opłat, nie zawsze zapewniało tym studentom warunki kształcenia gwarantujące prawidłowy i racjonalny sposób realizacji programu studiów (organizując np. dla studentów zaocznych tylko zajęcia wykładowe w grupach kilkusetosobowych, bez prowadzenia ćwiczeń z przedmiotów obowiązkowych).

Trzeba dodać, że chociaż programy studiów zaocznych były zbliżone do zakresu przedmiotowego programów studiów dziennych na tych samych kierunkach i rodzajach studiów, to realizowano je w czasie kształcenia często zmniejszonym o połowę i więcej (w skrajnych przypadkach o ok. 65 - 70 %) godzin .

W tej sytuacji krytycznie należy ocenić wydłużanie prac nad minimalnymi wymaganiami programowymi dla poszczególnych kierunków studiów (*opis str.28-31 i 42-45*).

5. Organizacja działalności dydaktycznej w kontrolowanych uczelniach była na ogół zgodna z unormowaniami ustawowymi i statutowymi, a nazwy prowadzonych kierunków studiów - z nazwami określonymi przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego.

Niekiedy jednak samodzielną działalność, polegającą na prowadzeniu studiów, realizowały jednostki organizacyjne o statusie między- i pozawydziałowym, które - w świetle postanowień statutu uczelni - nie posiadały formalnych uprawnień w tym zakresie.

Rozwiązania organizacyjne w ocenie NIK odbiegające w istotny sposób od unormowań ustawowych, choć - jak się wydaje - merytorycznie uzasadnione, przyjęte zostały w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. W Uczelni tej - w następstwie przeprowadzonej reformy organizacji

⁸ Relacja liczby studentów ogółem na studiach dziennych, wieczorowych, zaocznych i eksternistycznych w

studiów - nie występuje w zasadzie nauczanie w ramach kierunków studiów, brak również podstawowych jednostek organizacyjnych w rozumieniu art. 64 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, tj. prowadzących kierunki studiów. Do stycznia 1997 r. nie doprowadzono też do pełnej zgodności stosowanych nazw kierunków studiów z nazwami określonymi przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego.

Nadmienić trzeba, że ustawodawca nie zdefiniował żadnego z pojęć występujących w treści ustawy o szkolnictwie wyższym, w tym m.in. tak złożonego pojęcia jak „kierunek studiów”, dopuszczając tym samym możliwość różnorodnych interpretacji i rozwiązań (*opis str. 35-42*).

6. Pomimo stałego zwiększania zakresu zadań dydaktycznych realizowanych przez uczelnie państwowe, w większości z nich nie odnotowano odpowiednich zmian w zatrudnieniu nauczycieli akademickich.

W końcu 1995 r. w skali ogółu tych uczelni zatrudniano łącznie 65,5 tys. nauczycieli akademickich, tj. zaledwie o 0,8 % więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego, w tym w pełnym wymiarze czasu pracy - 62,4 tys. nauczycieli (o 0,7 % więcej).

W co piątej z kontrolowanych uczelni występowały trudności z zapewnieniem w roku akademickim 1996/97 dla niektórych kierunków studiów obsady kadrowej w pełni odpowiadającej kryteriom określonym przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, a prowadzenie wykładów powierzano niekiedy nawet asystentom.

Wskutek ww. uwarunkowań w uczelniach powszechnie nie były respektowane postanowienia art. 102 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, określające dopuszczalne (dla pracodawcy) normy obciążenia nauczyciela akademickiego prowadzeniem zajęć dydaktycznych w godzinach ponadwymiarowych. W wielu uczelniach znaczna część spośród pracowników naukowo-dydaktycznych i dydaktycznych realizowała w godzinach ponadwymiarowych niemal taką samą ilość zajęć jak w ramach ustalonego dla nich pensum dydaktycznego.

Ponadto nauczyciele akademicy podejmowali niejednokrotnie dodatkowe zatrudnienie u innych pracodawców, o czym nie zawsze powiadamiali rektorów macierzystych uczelni (*opis str.39 i 45-51*).

7. Poniesione w latach 1995-1996 wydatki z budżetu państwa na działalność dydaktyczną państwowych szkół wyższych nie były adekwatne do skali zwiększonych zadań edukacyjnych.

W 1995 r. dotacje budżetowe w łącznej kwocie 1.733,4 mln zł tworzyły średnio 79,2 % przychodów z działalności dydaktycznej uczelni państwowych, wpływy z opłat za zajęcia dydaktyczne - 11,1 %, inne przychody 9,7 %. W 1996 r. w grupie uczelni MEN odpowiednio 76,5 %, 13,8 % i 9,7 %. Przykładowo w akademiach ekonomicznych z opłat za zajęcia dydaktyczne pochodziło w 1996 r. średnio 30,2 % przychodów.

W połowie objętych kontrolą uczelni - w odniesieniu do pobierania opłat za studia - stwierdzono różne uchybienia i nieprawidłowości, polegające w szczególności na nie dość skutecznym egzekwowaniu od studentów terminowego wnoszenia opłat i zwalnianiu z opłat bez należytego uzasadnienia.

Koszty własne działalności dydaktycznej uczelni państwowych w badanym okresie generalnie przewyższały przychody z tej działalności.

W 1995 r. koszty te wyniosły łącznie 2.299,5 mln zł i były średnio o 5 % wyższe od przychodów ogółem z działalności dydaktycznej (2.188,5 mln zł).

W 1996 r. sytuacja ta nie uległa zasadniczej poprawie, np. w grupie uczelni MEN (wg wstępnych danych) przychody uzyskane z działalności dydaktycznej nie pokryły ok. 3 % kosztów tej działalności, przy czym deficyt dotyczył 42 z 54 szkół wyższych (*opis str. 53-64*).

8. Trudności związane ze zrównoważeniem kosztów działalności dydaktycznej przychodami z tej działalności miały istotny wpływ na wyniki finansowe uczelni. Na przykład w 1995 r. ujemnym wynikiem finansowym (stratą) charakteryzowała się działalność ok. 60 % państwowych szkół wyższych, w tym wszystkich akademii medycznych (łącznie ok. 13 mln zł) oraz 30 z 54 uczelni resortu edukacji narodowej.

Niezależnie od uwarunkowań obiektywnych do zasadniczych przyczyn tego stanu - w świetle ustaleń kontroli - zaliczyć należy nie zawsze racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi w samych uczelniach.

Wobec niedoborów finansowych większość uczelni państwowych w latach ubiegłych zaprzestała (całkowicie lub częściowo) odprowadzania na scentralizowane rachunki właściwych ministerstw części odpisów amortyzacyjnych od posiadanego majątku ruchomego. W konsekwencji, zgromadzone na tych rachunkach środki - mające służyć dofinansowywaniu zakupów inwestycyjnych uczelni finansowo słabszych - kierowane były na ogół w całości do tych samych uczelni, które wcześniej środki te odprowadziły (*opis str. 52-53 i 64-68*).

9. W większości skontrolowanych uczelni drastycznemu pogorszeniu uległy warunki studiowania. Braki lokalowe (dotyczące głównie wydziałów prowadzących najbardziej popularne kierunki studiów) zmuszały często do organizowania zajęć w pomieszczeniach wynajmowanych, nie zawsze dostosowanych do potrzeb działalności dydaktycznej. Równie trudna sytuacja - w wielu uczelniach - miała miejsce w odniesieniu do pomieszczeń zaplecza dydaktycznego, w tym m.in. w czytelnich. Wprawdzie w szkołach podejmowane były działania zmierzające do poprawy tego stanu, ale czas realizacji inwestycji bądź adaptacji zakupionych obiektów był stosunkowo długi, z powodu braku środków finansowych.

Z budżetu państwa na inwestycje dydaktyczne w uczelniach państwowych wydatkowano 54,7 mln zł w 1995 r. oraz 92,1 mln zł (o 68,4 % więcej) w 1996 r. Większość tych środków - ok. 85 % w 1995 r. i ok. 77 % w 1996 r. - otrzymały uczelnie MEN, które - w obu tych latach -

wnioskowały jednak o dofinansowanie w wysokości o ok. 65 % wyższej od kwot uzyskanych dotacji (opis str.68-71).

III. Uwagi i wnioski

1. Wyeliminowanie wspomnianych wcześniej negatywnych zjawisk występujących w działalności dydaktycznej uczelni państwowych oraz dalszy rozwój tej działalności w kierunkach nakreślonych w „Założeniach długofalowej polityki edukacyjnej państwa ze szczególnym uwzględnieniem programu rozwoju kształcenia na poziomie wyższym” (m.in. osiągnięcie do 2005 r. współczynnika skolaryzacji 28-30 % w grupie wiekowej dziewiętnastolatków) zależy w pierwszym rzędzie od dalszej i bardziej zdecydowanej - poprawy finansowania budżetowego potrzeb szkolnictwa wyższego oraz od stosownych zmian organizacyjnych.

Wprawdzie w ustawie budżetowej na rok 1997 z dnia 21 lutego 1997 r.⁹ założono utrzymanie tempa wzrostu realnych nakładów w dziale „Szkolnictwo wyższe”, jednak nie zapewniono tak znacznej dynamiki tego wzrostu jak w 1996 r. (8,2 % wobec 15,1 %).

Globalne wydatki budżetu państwa w 1997 r. na szkolnictwo wyższe, wraz ze skutkami finansowania budżetowego planowanej podwyżki wynagrodzeń oraz uzupełnieniem wydatków na stypendia studenckie, określone zostały na poziomie 3.728,3 mln zł. Stanowi to ok. 0,9 % w stosunku do wielkości planowanego PKB i odbiega od poziomu (2 %) postulowanego we wspomnianej wcześniej rezolucji Sejmu RP z dnia 13 października 1995 r. w sprawie założeń polityki edukacyjnej państwa oraz finansowania szkolnictwa wyższego i nauki.

Ponadto w ustawie budżetowej na 1997 r. przyjęto, że podobnie jak w 1996 r., wydatki płacowe uczelni wynikające z limitowanego poziomu wynagrodzeń zostaną sfinansowane z dotacji na działalność dydaktyczną oraz pomoc materialną dla studentów w 96,1 %, co oznacza, iż szkoły powinny w br. na uzupełniające dofinansowanie tych wydatków (łącznie z podwyżką) przeznaczyć ok. 107 mln zł z pozyskiwanych przychodów pozadotacyjnych szacowanych na ok. 706 mln zł (w tym ok. 54 % z opłat za zajęcia dydaktyczne). Z przychodów tych uczelnie mają sfinansować również potrzeby związane ze wzrostem wydatków rzeczowych z tytułu planowanego przyrostu zadań edukacyjnych.

2. Niezależnie od powyższego wskazane jest jak najszybsze wdrożenie, zapowiedzianych w dokumencie „Założenia długofalowej polityki edukacyjnej państwa ...”, a zmierzających do możliwie optymalnego wykorzystania tych środków, udoskonaleń sposobu podziału dotacji budżetowej na działalność dydaktyczną uczelni, takich jak:
 - uzależnienie (w większym stopniu) wysokości dotacji od liczby studentów studiujących zgodnie z rygorami terminowymi ustalonymi przez uczelnie,
 - wprowadzenie relacji między składem kadry związanej z danym kierunkiem studiów w określonej uczelni a liczbą kształconych - jako miary jakości kształcenia (do czasu wdrożenia efektywnego narzędzia kontroli jakości kształcenia),

⁹ Dz.U. Nr 19, poz. 106.

-
- wprowadzenie formy zamówienia edukacyjnego (dla kierunków nauczycielskich - jako fazy przygotowawczej przed upowszechnieniem).

3. Wyniki kontroli wskazują także na potrzebę zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni¹⁰, w celu m.in.:

- uporządkowania kwestii związanych z odpisami amortyzacyjnymi od majątku trwałego uczelni przez odstąpienie od centralizacji części tych odpisów na scentralizowanych rachunkach właściwych ministerstw,
- uaktualnienia przepisów regulujących uzyskiwanie przez uczelnie państwowe wpływów z opłat za zajęcia dydaktyczne przez ew. przyznanie organom uczelni większej swobody w kształtowaniu wysokości opłat (w ramach wyznaczonych ustawą o szkolnictwie wyższym) oraz zasad ich pobierania od studentów.

Wniosek dotyczący przyspieszenia prac związanych z projektowaną nowelizacją ww. rozporządzenia Rady Ministrów został skierowany przez NIK do Ministra Edukacji Narodowej.

4. Ponadto wyniki kontroli upoważniają do stwierdzenia, iż sprawą coraz pilniejszą staje się nowelizacja ustawy o szkolnictwie wyższym.

Zdaniem NIK - w celu uporządkowania i usprawnienia działalności dydaktycznej uczelni - w toku prac nad nowelizacją ustawy o szkolnictwie wyższym należy rozważyć m.in.:

- określenie (zdefiniowanie) podstawowych pojęć charakteryzujących działalność dydaktyczną szkół wyższych w zakresie możliwym do przyjęcia z punktu widzenia autonomii uczelni,
- uściślenie zasad zatrudniania nauczycieli akademickich w dodatkowych miejscach pracy,
- umożliwienie uczelniom państwowym tworzenia jednostek organizacyjnych kształcenia zamiejscowego (w tym punktów konsultacyjnych),
- uściślenie regulacji dotyczących pobierania opłat za zajęcia dydaktyczne od studentów studiów dziennych.

Zdając sobie sprawę ze stopnia złożoności i trudności tych problemów, NIK odnotowuje powołanie przez Ministra Edukacji Narodowej - w dniu 24 stycznia 1997 r. - Zespołu do spraw Nowelizacji Ustawodawstwa dot. Szkolnictwa Wyższego oraz powierzenie mu opracowania projektu założeń niezbędnych zmian legislacyjnych.

¹⁰ Dz.U. Nr 84, poz. 380; zm. z 1991 r. Nr 112, poz. 485.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

IV. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

1. Podstawowym aktem prawnym normującym funkcjonowanie i organizację uczelni państwowych jest ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym.

W myśl art. 2 ust. 1 powołanej ustawy uczelnie są organizowane i działają na zasadzie wolności badań naukowych, wolności twórczości artystycznej i wolności nauczania, a do ich podstawowych zadań (art. 3 ust. 2) należy m.in.:

- kształcenie studentów w zakresie danej gałęzi wiedzy oraz ich przygotowanie do wykonywania określonych zawodów,
- kształcenie w celu uzupełnienia wiedzy ogólnej i specjalistycznej osób, które posiadają tytuły zawodowe i wykonują zawody praktyczne.

Nauczyciele akademicki, studenci i pracownicy uczelni nie będący nauczycielami akademickimi tworzą samorządną społeczność akademicką, która uczestniczy w zarządzaniu uczelnią przez wybieralne organy kolegialne i jednoosobowe (art. 6 ust. 1 i 2 ustawy).

Organy państwowe lub organy samorządu terytorialnego mogą podejmować decyzje dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach (art. 7 ustawy o szkolnictwie wyższym).

Uczelnia ma osobowość prawną (art. 8). Utworzenie, przekształcenie i zniesienie uczelni państwowej oraz połączenie jej z inną uczelnią państwową następuje w drodze ustawy.

Szczegółowy ustrój uczelni oraz inne sprawy dotyczące jej funkcjonowania, nie uregulowane w ustawie, określa statut, uchwalany przez senat większością co najmniej 2/3 głosów swojego statutowego składu po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w uczelni (art. 9 i art. 11 ustawy o szkolnictwie wyższym).

Według postanowień art. 12 ust. 1 i 2 ustawy w uczelni państwowej, która zatrudniała na podstawie mianowania co najmniej sześćdziesięciu (w uczelni artystycznej - co najmniej dwudziestu) nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy i w której co najmniej połowa podstawowych jednostek organizacyjnych miała uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego¹¹, statut wchodził w życie z dniem określonym w uchwale senatu.

Statut uczelni nie spełniającej ww. wymagań wchodził w życie po zatwierdzeniu przez właściwego ministra lub po upływie dwóch miesięcy od daty jego doręczenia właściwemu ministrowi, jeżeli minister w tym terminie nie odmówił zatwierdzenia statutu z powodu jego niezgodności z przepisami ustawowymi (art. 13 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym). Minister Edukacji Narodowej rozporządzeniem z dnia 13 czerwca 1991 r. ustalił zasady, jakim powinien odpowiadać statut takiej uczelni¹².

¹¹ Ten drugi warunek nie dotyczył uczelni artystycznych.

¹² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia jak wyżej w sprawie zasad, jakim powinien odpowiadać statut uczelni państwowej nie spełniającej wymagań określonych w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 57, poz. 243).

Powyższe przepisy miały zastosowanie - odpowiednio - także do zmian statutu uczelni państwowej (art. 14 ustawy).

2. W uczelni (art. 4 ust. 2 ustawy) mogą być prowadzone jednolite studia magisterskie, studia wyższe zawodowe i uzupełniające studia magisterskie, a ponadto: studia podyplomowe, studia doktoranckie oraz studia i kursy specjalne. Uczelnia może także prowadzić studia typu otwartego dla słuchaczy nie będących studentami. Wymienione wyżej studia mogą być prowadzone jako dzienne, wieczorowe, zaoczne i eksternistyczne, przy czym podstawowym systemem studiów są studia dzienne, chyba że statut uczelni stanowi inaczej (art. 4 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym).

Nauczanie w uczelni odbywa się w ramach kierunków studiów (art. 4 ust. 5 ustawy o szkolnictwie wyższym). Nazwy tych kierunków - w ramach posiadanych kompetencji ustawowych - określiła Rada Główna Szkolnictwa Wyższego (zwana dalej „Radą Główną” lub „RGSzW”) uchwałą z dnia 28 listopada 1991 r. w sprawie nazw kierunków studiów - ze zmianami¹³ oraz uchwałą z dnia 23 kwietnia 1992 r. w sprawie unikatowych kierunków studiów¹⁴.

Według postanowień art. 64 ustawy o szkolnictwie wyższym podstawową jednostką organizacyjną uczelni (prowadzącą jeden lub więcej kierunków studiów) jest wydział, chyba że statut danej uczelni stanowi inaczej.

W uczelni mogą być tworzone również inne jednostki organizacyjne (w szczególności ogólnouczelniane, międzywydziałowe i pozawydziałowe). Ponadto uczelnia może tworzyć jednostki międzyuczelniane i jednostki wspólne z innymi podmiotami, w szczególności instytucjami naukowymi, w tym również zagranicznymi.

Rodzaje, warunki i tryb tworzenia, znoszenia i przekształcania jednostek organizacyjnych uczelni określa jej statut (art. 69 ust. 1 ustawy).

3. Do studiowania w uczelni, z wyłączeniem studiów typu otwartego, może być dopuszczona wyłącznie osoba posiadająca świadectwo dojrzałości (art. 140 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym).

W myśl postanowień art. 141 ustawy zasady i tryb przyjmowania oraz zakres egzaminu wstępnego na studia - na wniosek rady wydziału - określa senat uczelni, przy czym:

- do uchwały podjętej przez senat uczelni nie spełniającej wymagań określonych w art. 12 ust. 1 i 2, właściwy minister może zgłosić umotywowane zastrzeżenie w terminie jednego miesiąca od otrzymania uchwały (w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń uchwała jest podawana do publicznej wiadomości po uwzględnieniu zastrzeżeń ministra).

Prawa i obowiązki studenta związane z tokiem studiów określa regulamin studiów (art. 143 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym), uchwalony przez senat uczelni co najmniej na pięć miesięcy przed początkiem roku akademickiego (art. 144 ust. 1)¹⁵.

¹³ Jednolity tekst wykazu nazw tych kierunków stanowi załącznik nr 1 do obwieszczenia Przewodniczącego Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 grudnia 1996 r. opublikowanego w Dz.Urz. MEN Nr 2 z 1997 r., poz. 7.

¹⁴ Dz.Urz. MEN Nr 2, poz. 13; zm. z 1993 r. Nr 6, poz. 23.

¹⁵ Przepis ten, a także omówione dalej przepisy art. 144 ust. 3 stosuje się odpowiednio do zmian regulaminu studiów.

W uczelniach nie spełniających wymagań określonych w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy regulamin studiów wchodził w życie po zatwierdzeniu przez właściwego ministra. Zasady, jakim powinny odpowiadać postanowienia regulaminu studiów tych uczelni unormowane zostały w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 października 1991 r.¹⁶.

4. W celu realizacji swoich zadań uczelnia zatrudnia nauczycieli akademickich i pracowników nie będących nauczycielami akademickimi (art. 75 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym).

Według postanowień art. 75 ust. 2 i art. 76 ustawy nauczycielami akademickimi są:

- 1) pracownicy naukowo-dydaktyczni zatrudniani (w celu prowadzenia badań naukowych i pracy dydaktycznej) na stanowiskach: profesora zwyczajnego, profesora nadzwyczajnego, adiunkta, asystenta;
- 2) pracownicy dydaktyczni zatrudnieni (wyłącznie w celu prowadzenia pracy dydaktycznej) na stanowiskach: starszego wykładowcy, wykładowcy, lektora i instruktora, przy czym senat uczelni może ustalić inne nazwy tych stanowisk;
- 3) pracownicy naukowcy zatrudnieni w uczelni - na stanowiskach jak w pkt 1 - wyłącznie w celu prowadzenia badań naukowych.

Na stanowisku profesora zwyczajnego można zatrudnić osobę, która posiada tytuł naukowy, na stanowisku profesora nadzwyczajnego - osobę, która posiada tytuł naukowy lub stopień naukowy doktora habilitowanego, na stanowisku adiunkta - osobę, która posiada stopień naukowy, na stanowisku asystenta - osobę, która posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny tytuł zawodowy, przy czym statut uczelni może określić dodatkowe wymagania co do kwalifikacji zawodowych osób kandydujących na ww. stanowiska (art. 80 ust. 1-5 ustawy o szkolnictwie wyższym)¹⁷.

W myśl przepisów ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych¹⁸ tytułem naukowym jest tytuł profesora określonej dziedziny nauki albo określonej dziedziny sztuki¹⁹, zaś stopniami naukowymi - stopnie doktora i doktora habilitowanego określonej dziedziny nauki lub dziedziny sztuki w zakresie danej dyscypliny naukowej lub artystycznej²⁰.

Specjalności, w których na stanowisku profesora nadzwyczajnego można zatrudnić osoby nie spełniające warunków, o których mowa w art. 80 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym, ustalone zostały zarządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 października 1995 r.²¹, a tryb postępowania przy

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia jak wyżej w sprawie zasad, jakim powinny odpowiadać postanowienia regulaminu studiów uczelni państwowych nie spełniających wymagań określonych w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 98, poz. 432).

¹⁷ Od warunków tych można odstąpić w przypadku zatrudnienia na stanowisku nauczyciela akademickiego osoby nie będącej obywatelem polskim (art. 84 ust. 1 i 2 ustawy).

¹⁸ Dz.U. Nr 65, poz. 386; z 1997 r. Nr 43, poz. 272.

¹⁹ Tytuł naukowy, który jest dożywotni, nadaje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁰ Stopnie naukowe są nadawane w jednostkach organizacyjnych szkół wyższych oraz w innych placówkach naukowych, które posiadają uprawnienia do ich nadawania. Wykaz tych jednostek stanowi załącznik do obwieszczenia Przewodniczącego Centralnej Komisji do spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych z dnia 26 stycznia 1996 r. (MP Nr 17, poz. 219).

²¹ Zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia jak wyżej w sprawie określenia specjalności, w których na stanowiskach profesora nadzwyczajnego można zatrudnić osobę, nie posiadającą tytułu naukowego lub stopnia naukowego doktora habilitowanego (MP Nr 55, poz. 610).

zatrudnianiu tych osób - zarządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 grudnia 1990 r.²². W 1996 r. Rada Ministrów wyłączyła stosowanie tego m.in. przepisu ustawy w odniesieniu do wyższych szkół morskich²³.

Kwalifikacje zawodowe, jakie powinna posiadać osoba zatrudniana na stanowisku dydaktycznym, określa statut uczelni (art. 83 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym).

Stosunek pracy z nauczycielem akademickim nawiązuje się na podstawie mianowania (art. 85 ust. 1), chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej²⁴.

W myśl art. 101 ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie wyższym czas pracy nauczyciela akademickiego jest określony zakresem jego obowiązków dydaktycznych, naukowych i organizacyjnych, przy tym rodzaje zajęć dydaktycznych rozliczanych w ramach pensum i wymiar pensum - w granicach wyznaczonych w ust. 3 i 4 - ustala senat uczelni.

Nauczyciel akademicki zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy ma obowiązek powiadomić rektora o podjęciu dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy (art. 103 ustawy).

Wynagrodzenie nauczyciela akademickiego składa się z wynagrodzenia zasadniczego²⁵ i innych składników. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego oraz wysokość i zasady przyznawania innych składników wynagrodzenia nauczycieli akademickich, w tym wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe²⁶, określone zostały rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 maja 1994 r.²⁷.

Jeżeli uczelnia posiadała na ten cel środki pochodzące ze źródeł innych niż dotacja z budżetu państwa senat uczelni mógł zwiększyć wysokość wynagrodzeń ponad wysokość ustaloną na podstawie powołanego rozporządzenia (art. 106 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym).

5. Mienie uczelni obejmuje własność i inne prawa majątkowe (art. 22 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym).

W świetle art. 23 ust. 1 i 2 ustawy uczelnia może uzyskiwać środki finansowe z budżetu państwa i budżetów gmin bądź ich związków, a ponadto z: darowizn, zapisów, spadków oraz ofiarności publicznej (także pochodzenia zagranicznego), jak też z innych tytułów, w szczególności zaś z:

²² Zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia jak wyżej w sprawie trybu postępowania przy zatrudnianiu na stanowisku profesora nadzwyczajnego w uczelni osób nie posiadających tytułu naukowego lub stopnia naukowego doktora habilitowanego (MP Nr 49, poz. 378).

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 1996 r. w sprawie wyłączenia w odniesieniu do wyższych szkół morskich stosowania niektórych przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 107, poz. 500). W myśl postanowień § 4 tego rozporządzenia na stanowisku profesora nadzwyczajnego w wyższej szkole morskiej można zatrudnić także osobę posiadającą stopień naukowy doktora oraz najwyższy stopień oficerski.

²⁴ W drodze umowy o pracę następuje nawiązanie stosunku pracy z nauczycielem akademickim, który ma być zatrudniony w uczelni jako dodatkowym miejscem pracy, w niepełnym wymiarze czasu pracy albo też dla wykonania określonych zadań (art. 92 ustawy o szkolnictwie wyższym).

²⁵ W przypadku pracowników naukowo-dydaktycznych wynagrodzenie to składa się z wynagrodzenia za prowadzenie badań naukowych oraz wynagrodzenia za pracę dydaktyczną i organizacyjną (art. 105 ust. 2).

²⁶ Według postanowień art. 102 ust. 1 ustawy nauczyciel akademicki może być zobowiązany do prowadzenia zajęć dydaktycznych w godzinach nadwymiarowych w szczególnych przypadkach, uzasadnionych koniecznością realizacji programu nauczania.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia jak wyżej w sprawie wynagradzania nauczycieli akademickich (Dz.U. Nr 68, poz. 297; zm.: z 1994 r. Nr 125, poz. 610; z 1995 r. Nr 12, poz. 57, Nr 74, poz. 371 i Nr 122, poz. 588; z 1996 r. Nr 79, poz. 372; z 1997 r. Nr 31, poz. 180).

- 1) odpłatnej działalności badawczej, diagnostycznej, leczniczej, rehabilitacyjnej, artystycznej, sportowej i doświadczalnej oraz z opłat licencyjnych,
- 2) opłat za zajęcia dydaktyczne, z wyłączeniem zajęć dydaktycznych na studiach dziennych w uczelniach państwowych, chyba że są powtarzane z powodu niezadowolających wyników w nauce,
- 3) wydzielonej działalności gospodarczej innej niż działalność, o której mowa w pkt. 1, jeżeli statut uczelni przewiduje prowadzenie takiej działalności,
- 4) udziałów w działalności podmiotów gospodarczych.

Nie wykorzystane w danym roku środki finansowe pozostają w dyspozycji uczelni.

Uczelnia państwowa (art. 24 ust. 1 ustawy) otrzymuje z budżetu państwa dotacje m.in. na: działalność dydaktyczną, kształcenie kadr oraz badania niezbędne dla prowadzenia działalności dydaktycznej i kształcenia kadr, jak również na utrzymanie uczelni, a także dotacje na inwestycje budowlane. Dotacje te przyznaje właściwy minister, przy czym uczelnia samodzielnie dokonuje rozdziału dotacji na poszczególne cele (z wyjątkiem inwestycyjnych).

Gospodarka finansowa uczelni jest prowadzona na podstawie planu rzeczowo-finansowego uchwalonego przez senat (art. 29 ust. 1 ustawy). Szczegółowe kwestie dotyczące tej gospodarki oraz zasady i tryb uzyskiwania przez uczelnie państwowe wpływów z opłat za zajęcia dydaktyczne regulują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni²⁸, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie gospodarki finansowej”.

Do spraw nie uregulowanych w ww. rozporządzeniu mają zastosowanie przepisy prawa budżetowego²⁹.

Uczelnia prowadzi rachunkowość zgodnie z zasadami stosowanymi przez podmioty gospodarcze (§ 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej) określonymi ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁰, zwanej dalej „ustawą o rachunkowości”.

6. Organami kolegialnymi uczelni są senat i rady wydziałów, a organami jednoosobowymi - rektor i dziekani³¹.

Do kompetencji senatu, którego przewodniczącym jest rektor uczelni - zgodnie z postanowieniem art. 48 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym - należy m.in.:

- ustalanie ogólnych kierunków działalności uczelni,
- tworzenie i znoszenie, na wnioski rady wydziału, kierunków studiów³²

²⁸ Dz.U. Nr 84, poz. 380, zm. z 1991 r. Nr 112, poz. 485.

²⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (tekst jednolity - Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344; zm.: z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685; z 1995 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640; z 1996 r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 621 i Nr 139, poz. 647; z 1997 r. Nr 54, poz. 348).

³⁰ Dz.U. Nr 121, poz. 591; zm. z 1997 r. Nr 32, poz. 183 i Nr 43, poz. 272. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r.

³¹ Występujące w ustawie pojęcia „dziekan” lub „rada wydziału” oznaczają także odpowiednio „kierownika” lub „radę jednostki organizacyjnej” w rozumieniu art. 64 ust. 1 (art. 46 ust. 4 ustawy o szkolnictwie wyższym).

³² Senat uczelni, która nie spełnia wymagań określonych w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy, przedstawia uchwałę w tych sprawach właściwemu ministrowi. Jeżeli minister w terminie jednego miesiąca od daty otrzymania

-
- wyrażanie zgody na zawieranie przez rektora umów z zagranicznymi instytucjami naukowymi,
 - uchwalanie planu rzeczowo-finansowego uczelni,
 - ustalanie, na zasadach określonych w ustawie i statucie uczelni, pensum dydaktycznego dla poszczególnych stanowisk, warunków jego obniżenia oraz zasad obliczania godzin dydaktycznych,
 - wyrażanie zgody na:
 - a) nabycie lub zbycie przez uczelnię składników mienia o wartości określonej w statucie uczelni,
 - b) przyjęcie darowizny, spadku lub zapisu o wartości określonej w statucie uczelni,
 - c) przystąpienie do spółki, spółdzielni lub innej organizacji gospodarczej oraz na utworzenie fundacji,
 - ocena działalności rektora oraz zatwierdzanie rocznych sprawozdań z działalności uczelni.

Rektor (art. 49 ustawy o szkolnictwie wyższym) kieruje działalnością uczelni i reprezentuje ją na zewnątrz, jest przełożonym pracowników oraz studentów uczelni, podejmuje decyzje dotyczące funkcjonowania uczelni, nie zastrzeżone dla innych jej organów lub dyrektora administracyjnego³³, a w szczególności:

- podejmuje decyzje dotyczące mienia i gospodarki uczelni, przekraczające zakres zwykłego zarządu uczelnią,
- sprawuje nadzór nad administracją i gospodarką uczelni w zakresie zwykłego zarządu,
- wydaje, na wniosek dyrektora administracyjnego, regulamin organizacyjny uczelni,
- dba o przestrzeganie prawa oraz bezpieczeństwo i porządek na terenie uczelni.

Do kompetencji rady wydziału (art. 51 ustawy o szkolnictwie wyższym) należy m.in.:

- ustalanie ogólnych kierunków działania wydziału,
- uchwalanie, po zasięgnięciu opinii wydziałowego organu uchwałodawczego samorządu studenckiego, programów nauczania i planów studiów,
- uchwalanie planu rzeczowo-finansowego wydziału,
- ocena działalności dziekana oraz zatwierdzanie rocznego sprawozdania dziekana z działalności wydziału.

Wydziałem kieruje dziekan (art. 52), który reprezentuje go na zewnątrz, jest przełożonym pracowników i studentów wydziału, podejmuje decyzje dotyczące funkcjonowania wydziału, nie zastrzeżone dla innych organów uczelni lub dyrektora administracyjnego, a ponadto:

- sprawuje nadzór nad działalnością jednostek organizacyjnych wydziału,
- dba o przestrzeganie prawa oraz bezpieczeństwo i porządek na terenie wydziału,

uchwały nie odmówi jej zatwierdzenia, uchwała wchodzi w życie (art. 48 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym).

-
- podejmuje decyzje w innych sprawach określonych w ustawie lub statucie uczelni.

Tryb zwoływania posiedzeń i pracy organów kolegialnych uczelni określa statut uczelni (art. 53 ust. 1 ustawy).

Uchwały senatu, podjęte w sprawach należących do jego kompetencji, są wiążące dla rektora i innych organów uczelni oraz wszystkich członków społeczności akademickiej, a uchwały rady wydziału - dla dziekana i wszystkich członków społeczności wydziału (art. 54 ust. 1 i 2).

7. W myśl postanowień art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie wyższym Minister Edukacji Narodowej sprawuje nadzór nad uczelnią w zakresie zgodności działania jej organów z przepisami ustawowymi i statutem uczelni oraz może żądać od tych organów informacji i wyjaśnień, zaś w przypadku stwierdzenia niezgodności uchwały senatu lub decyzji rektora uczelni z przepisami ustawy lub statutem uczelni - podejmuje w ciągu miesiąca decyzję o ich uchyleniu³⁴. Ww. uprawnienia Ministra Edukacji Narodowej w zakresie nadzoru przysługują odpowiednio innym właściwym ministrom w stosunku do nadzorowanych przez nich uczelni (art. 31 ust. 3).

Przepisy art. 34 ustawy o szkolnictwie wyższym stanowią, że uczelnia przedstawia Ministrowi Edukacji Narodowej oraz właściwemu ministrowi roczne sprawozdania (o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 9 ustawy) wraz z informacją o stanie i strukturze zatrudnienia, a ponadto powiadamia tych ministrów o:

- 1) uchwaleniu lub zmianie statutu,
- 2) uchwaleniu lub zmianie regulaminu studiów, jak również planów studiów na poszczególnych kierunkach studiów,
- 3) zasadach i trybie przyjmowania na poszczególne kierunki studiów,
- 4) uchwałach podjętych w sprawach tworzenia i znoszenia kierunków studiów,
- 5) ogłoszeniu konkursu na stanowisko profesora zwyczajnego lub profesora nadzwyczajnego,
- 6) zatrudnieniu profesora nadzwyczajnego,
- 7) zawarciu i treści umowy z zagraniczną instytucją naukową.

Z Ministrem Edukacji Narodowej i innymi organami państwowymi przy wykonywaniu przez nie zadań w zakresie szkolnictwa wyższego współdziała Rada Główna Szkolnictwa Wyższego, będąca organem przedstawicielskim tego szkolnictwa.

Działając na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, Rada Główna - jak wspomniano wcześniej - określiła nazwy kierunków studiów, a także:

³³ Dyrektor administracyjny kieruje administracją i gospodarką uczelni oraz podejmuje decyzje dotyczące mienia uczelni, w zakresie zwykłego zarządu uczelni, z wyłączeniem spraw zastrzeżonych w ustawie lub statucie dla organów uczelni (art. 70 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym).

³⁴ Przy tak sformułowanym zapisie mogą powstawać wątpliwości od jakiego momentu należy liczyć przysługujący ministrowi miesięczny termin na podjęcie decyzji o uchyleniu uchwały senatu lub decyzji rektora uczelni.

- warunki, jakim powinna odpowiadać uczelnia, aby utworzyć i prowadzić kierunki studiów³⁵,
- minimalne wymagania programowe dla niektórych kierunków studiów³⁶,
- warunki, jakim powinna odpowiadać uczelnia, aby nadawać tytuły zawodowe³⁷.

Uchwałą z dnia 21 marca 1991 r. zmienioną uchwałą nr 142/95 z dnia 27 kwietnia 1995 r. Rada Główna Szkolnictwa Wyższego przekazała niektóre ze swoich uprawnień Radzie Wyższego Szkolnictwa Artystycznego³⁸, zwanej dalej „RWSA”. Rada ta określiła m.in. warunki jakim powinna odpowiadać uczelnia artystyczna, aby utworzyć i prowadzić kierunek studiów oraz minimalne wymagania programowe dla artystycznych kierunków studiów³⁹.

V. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

1. Wstęp

W objętym kontrolą okresie funkcjonowało w kraju 89 cywilnych państwowych szkół wyższych różnych typów⁴⁰, z których większość (54) podlegała nadzorowi Ministra Edukacji Narodowej.

W grupie uczelni resortu edukacji narodowej działało:

- 11 uniwersytetów, czyli uczelni najbardziej interdyscyplinarnych, kształcących głównie w kierunkach humanistycznych, społecznych, matematyczno-przyrodniczych, prawnych i ekonomicznych;
- 18 wyższych szkół technicznych: 17 politechnik⁴¹ i Akademia Górniczo-Hutnicza (AGH) w Krakowie, w których przeważały studia o charakterze technicznym, przy czym uczelnie te kształciły również w innych kierunkach (np. ekonomicznych i matematyczno-przyrodniczych);

³⁵ Uchwała Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 listopada 1991 r. w sprawie określenia warunków jakim powinna odpowiadać uczelnia, aby utworzyć i prowadzić kierunek studiów (tekst jednolity - Dz.Urz. MEN z 1993 r. Nr 6, poz. 25; zm.: Nr 6, poz. 26 i Nr 10, poz. 45).

³⁶ Uchwały Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego w sprawie określenia minimalnych wymagań programowych: z dnia 18 stycznia 1996 r. - dla kierunków rolniczych (Dz.Urz. MEN Nr 2, poz. 5), z dnia 22 lutego 1996 r. - dla kierunków technicznych (Dz.Urz. MEN Nr 3, poz. 11, zm. Nr 7, poz. 38), z dnia 22 lutego 1996 r. - dla kierunku „leśnictwo” (Dz.Urz. MEN Nr 3, poz. 12), z dnia 23 maja 1996 r. - dla kierunków studiów technicznych (Dz.Urz. MEN Nr 5, poz. 22), z dnia 20 czerwca 1996 r. - dla kierunku „pedagogika specjalna”, kierunków studiów ekonomicznych oraz kierunków studiów rolniczych (Dz.Urz. MEN Nr 6, poz. 30, 31 i 32), z dnia 17 października 1996 r. - dla kierunku „technologia drewna” (Dz.Urz. MEN Nr 7, poz. 37).

³⁷ Uchwała Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego z dnia 23 kwietnia 1992 r. w sprawie określenia warunków, jakim powinny odpowiadać uczelnie, aby nadawać tytuły zawodowe (Dz.Urz. MEN Nr 2, poz. 14).

³⁸ Uchwała Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie przekazania Radzie Wyższego Szkolnictwa Artystycznego niektórych uprawnień Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego ze zmianą (Dz.Urz. MEN z 1995 r. Nr 4, poz. 18 i 19).

³⁹ Uchwała Rady Wyższego Szkolnictwa Artystycznego z dnia 13 października 1993 r., zmieniona uchwałą z dnia 11 maja 1994 r. oraz uchwałą nr 343/96 Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 listopada 1996 r., w sprawie określenia warunków jakim powinna odpowiadać uczelnia artystyczna aby utworzyć i prowadzić kierunek studiów, ustalenia nazw kierunków studiów oraz minimalnych wymagań programowych dla tych kierunków (tekst jednolity opublikowany w Dz.Urz. MEN z 1997 r. Nr 2, poz. 7).

⁴⁰ Bez szkół wyższych Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (wg stanu z końca 1994 r. - 14 uczelni grupujących 10,2 tys. studentów, wg stanu z końca 1995 r. - 10 szkół kształcących 9,1 tys. studentów).

- 9 uczelni o charakterze rolniczym: 5 akademii rolniczych, 2 akademie rolniczo-techniczne, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie i Wyższa Szkoła Rolniczo-Pedagogiczna w Siedlcach, w których dominowały kierunki rolnicze, ale kształcące także w innych kierunkach (technicznych, ekonomicznych, pedagogicznych);
- 5 uczelni o profilu ekonomicznym: 4 akademie ekonomiczne i Szkoła Główna Handlowa (SGH) w Warszawie;
- 9 wyższych szkół pedagogicznych, kształcących głównie nauczycieli na różnych kierunkach studiów;
- 2 akademie teologiczne: Akademia Teologii Katolickiej i Chrześcijańska Akademia Teologiczna (ChAT).

Pozostałe uczelnie państwowe w liczbie 35 podlegały innym organom administracji państwowej, z tego:

- 10 akademii medycznych Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej, ponadto Minister ten - z mocy art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o włączeniu Akademii Medycznej im. Mikołaja Kopernika w Krakowie do Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie⁴² - zachował m.in. nadzór nad działalnością dydaktyczną w dziedzinie nauk medycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego (UJ), sprawowany jednak w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej;
- 17 wyższych szkół artystycznych⁴³ Ministrowi Kultury i Sztuki;
- 2 wyższe szkoły morskie Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej;
- 6 akademii wychowania fizycznego Prezesowi Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki.

We wszystkich ww. typach uczelni państwowych kształcono łącznie 617,6 tys. studentów w 1994 r., 691,4 tys. studentów w 1995 r. i 768,8 tys. studentów w 1996 r.⁴⁴ Największy zakres zadań dydaktycznych realizowały uczelnie resortu edukacji narodowej grupujące ok. 91-92 % ogółu studentów państwowych szkół wyższych (por. tabela 1), a ponadto większość słuchaczy studiów podyplomowych i doktoranckich (w końcu 1995 r. - odpowiednio - ok. 55 % i 79 % stanu liczbowego uczestników tych studiów w kraju).

Tabela 1. Studenci uczelni państwowych w latach 1994-1996 według resortów i typów szkół wyższych (w odsetkach). [Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów kontroli]

Wyszczególnienie	1994	1995	1996
------------------	------	------	------

⁴¹ W tym 4 dawne wyższe szkoły inżynierskie (w Koszalinie, Opolu, Radomiu i Zielonej Górze), którym nazwa politechniki nadana została z dniem 1 września 1996 r. na mocy ustawy z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie nazw niektórych wyższych szkół inżynierskich (Dz.U. Nr 100, poz. 463).

⁴² Dz.U. Nr 44, poz. 200.

⁴³ Ustawą z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie nazw niektórych wyższych szkół artystycznych (Dz.U. Nr 100, poz. 462) państwowym wyższym szkołom sztuk plastycznych w: Gdańsku, Łodzi, Poznaniu i Wrocławiu nadano nazwy akademii sztuk pięknych, a Państwowej Wyższej Szkole Teatralnej w Warszawie - nazwa Akademii Teatralnej.

⁴⁴ Studenci studiów dziennych, wieczorowych, zaocznych i eksternistycznych razem (bez obcokrajowców w liczbie ok. 4,7 tys. w 1994 r. i 1995 r. oraz ok. 4,9 tys. w 1996 r.) wg stanu z końca grudnia każdego roku. W odniesieniu do 1996 r. dane wstępne będące w posiadaniu właściwych ministerstw (nie potwierdzone przez GUS).

Dla porównania: w 1994 r. w uczelniach niepaństwowych kształcono 49,1 tys. studentów (łącznie z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim - 11,9 tys. studentów oraz papieskimi wydziałami teologicznymi i filozoficznymi - 5,2 tys. studentów) a w 1995 r. - 88,9 tys. studentów (bez cudzoziemców).

Ogółem państwowe szkoły wyższe (A+B)	100,0	100,0	100,0
A. Uczelnie podległe MEN – razem, z tego:	90,8	91,7	92,4
- uniwersytety	38,6	38,3	38,1
- wyższe szkoły techniczne	23,7	24,6	25,4
- akademie rolnicze	8,5	8,7	8,9
- akademie ekonomiczne	8,0	7,7	7,7
- wyższe szkoły pedagogiczne	11,0	11,4	11,4
- akademie teologiczne	1,0	1,0	0,9
B. Uczelnie podległe innym ministrom - razem,			
z tego:	9,2	8,3	7,6
- akademie medyczne	4,3	3,6	3,2
- wyższe szkoły artystyczne	1,4	1,3	1,2
- wyższe szkoły morskie	0,8	0,8	0,8
- akademie wychowania fizycznego	2,7	2,6	2,4

Trzeba dodać, że prawie co druga z państwowych szkół wyższych (23 uczelnie MEN: 8 uniwersytetów, 8 politechnik, 1 uczelnia ekonomiczna i 6 uczelni rolniczych; 10 uczelni artystycznych do 1995 r. i 14 w końcu 1996 r. oraz 7 akademii medycznych) spełniała wymogi określone w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie wyższym, posiadając z tej racji pełną autonomię funkcjonowania w ramach wyznaczonych przepisami ustawy.

W 1995 r. na działalność szkolnictwa wyższego (dział 81) wydatkowano z budżetu państwa 2.174,7 mln zł, w tym 1.812,5 mln zł (83,3 %) na działalność dydaktyczną⁴⁵.

W ustawie budżetowej na rok 1996 z dnia 1 lutego 1996 r.⁴⁶ na potrzeby szkolnictwa wyższego zaplanowano wydatki w kwocie 2.683,3 mln zł, tj. na poziomie 123,4 % wykonania roku poprzedniego (bez środków rezerwy na podwyżki wynagrodzeń). Na działalność dydaktyczną przewidziano 2.217,6 mln zł, tj. 82,6 % ogółu wydatków. Faktyczne wydatki budżetu państwa na szkolnictwo wyższe w 1996 r. wyniosły 3.002,4 mln zł, w tym 2.530,7 mln zł (84,3 %) na działalność dydaktyczną, co - w porównaniu do wykonania roku poprzedniego - oznaczało wzrost odpowiednio o 38,1% i 39,6%. Zwiększenie to związane było przede wszystkim z przyjętym priorytetem wzrostu przeciętnych średniorocznych wynagrodzeń nauczycieli akademickich o 50% i pracowników związanych z realizacją procesu dydaktycznego i działalności badawczej o 30 %.

Zaznaczyć należy, że w ramach kształtowania corocznych budżetów szkolnictwa wyższego na szczeblu urzędów ministrów nadzorujących uczelnie państwowe stosowano - generalnie rzecz ujmując - dwie zasadnicze metody konstrukcji budżetu⁴⁷, które nie uwzględniały zapotrzebowania dotyczącego wzrostu wydatków,

⁴⁵ Łączne wydatki (bieżące i majątkowe) klasyfikowane w rozdziałach: 8111 - Działalność dydaktyczna, 8112 - Jednostki pomocnicze szkolnictwa wyższego, 8121 - Pomoc materialna dla studentów i 8195 - Pozostała działalność. Wydatki te stanowiły 2,4 % globalnych wydatków budżetu państwa w 1995 r., a ich udział w produkcie krajowym brutto (PKB) wynosił 0,78 (w 1994 r. - odpowiednio - 2,4 % i 0,77).

⁴⁶ Dz.U. Nr 19, poz. 87.

⁴⁷ Pierwsza z nich to metoda tzw. skutków przechodzących, stosowana przy określaniu poziomu limitowanych wydatków płacowych, których bazowe wielkości powiększano o skutki podwyżek wynagrodzeń z roku poprzedniego, rzutujących porównywalnie na rok kolejny przez określoną ilość miesięcy (następnie wydatki płacowe zwiększane były o dalsze podwyżki wynagrodzeń przewidziane w danym roku dla państwowej sfery

zwłaszcza pozapłacowych, z tytułu zwiększania zakresu zadań edukacyjnych realizowanych przez szkoły wyższe. Ponadto - wskutek makroekonomicznych uwarunkowań budżetu państwa - od kilku lat przy kalkulacji budżetu szkolnictwa wyższego przyjęto zasadę niepełnego finansowania dotacją budżetową wydatków uczelni w zakresie limitowanych wynagrodzeń osobowych oraz z zakładowego funduszu nagród wraz z pochodnymi od płac, zakładając, że szkoły powinny sfinansować część (w 1995 r. - 4,8 %, w 1996 r. - 3,9 %) wydatków płacowych z przychodów ze źródeł pozadotacyjnych.

Zasadnicza część wydatków na działalność dydaktyczną szkolnictwa wyższego (77,6 % w 1995 r., 77,4 % w 1996 r.) realizowana była w ramach części 33 budżetu państwa, tj. z budżetu Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Wydatki budżetowe MEN - poza dotacjami dla 54 uczelni państwowych resortu edukacji narodowej - obejmowały także dotacje na działalność dydaktyczną dla jednej uczelni niepaństwowej, tj. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego⁴⁸, w kwocie 14,3 mln zł w 1995 r. i 19,6 mln zł w 1996 r. Nie uwzględniały natomiast dotacji dla Collegium Medicum UJ w Krakowie (26,5 mln zł w 1995 r. i 35,3 mln zł, w 1996 r.), którego działalność dydaktyczną dofinansowywało bezpośrednio Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej.

2. Zakres i organizacja działalności dydaktycznej państwowych szkół wyższych

2.1. Rekrutacja na studia, formy studiów oraz stan liczbowy studentów

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 1995-1996 uczelnie państwowe (poza nielicznymi), korzystając z posiadanej autonomii powiększały rekrutację na pierwszy rok studiów, stosując rozmaite zasady i procedury przyjęć.

Z reguły niższe wymagania stawiane były kandydatom na studia pozastacjonarne (wieczorowe i zaoczne), m.in. w uczelniach resortu edukacji narodowej w latach akademickich 1995/96 i 1996/97 na studia te przyjęto ok. 74 % spośród - odpowiednio - 117,5 tys. i 133,1 tys. kandydatów, podczas gdy na studia dzienne zakwalifikowano w tych latach tylko ok. 44 % i ok. 41 % z grupy kandydatów ubiegających się o przyjęcie (odpowiednio: 223,6 tys. osób i 251,2 tys. osób). W poszczególnych typach uczelni wskaźniki te kształtowały się na różnym poziomie, we wszystkich jednak odsetek kandydatów przyjmowanych na studia wieczorowe i zaoczne był znacznie wyższy niż przyjmowanych na studia dzienne (por. tabela 2).

Tabela 2 - Rekrutacja na I rok studiów w uczelniach resortu

budżetowej). Druga to metoda przyrostowa, uwzględniająca wzrost wydatków pozapłacowych (rzeczowych) na podstawie prognozowanych na dany rok wskaźników inflacyjnych, wyrażonych syntetycznie m.in. w planowanym wzroście cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz cen budownictwa inwestycyjnego, a także wzroście wydatków relacjonowanych do wynagrodzeń. Metody te wynikały ze stosownych zarządzeń Ministra Finansów dotyczących prac nad budżetem państwa (tzw. noty budżetowej) i stanowiły podstawę kalkulacji wielkości dotacji budżetowych dla poszczególnych rodzajów działalności szkół wyższych: dydaktycznej, pomocy materialnej dla studentów, badawczej a także w zakresie działalności inwestycyjnej.

⁴⁸ Uczelnia ta - na mocy ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (Dz.U. Nr 61, poz. 259) - otrzymuje od 1992 r. dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni państwowych, z wyłączeniem dotacji na inwestycje.

edukacji narodowej w latach akademickich 1995/96-1996/97
(liczba przyjętych w stosunku do liczby kandydatów w %).
[Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów kontroli].

Typ uczelni	Studia dzienne		Studia wieczorowe i zaoczne	
	1995/96	1996/97	1995/96	1996/97
Uniwersytety	32,0	29,6	68,9	70,1
Wyższe szkoły techniczne	62,7	60,7	87,8	89,1
Akademie rolnicze	52,6	48,1	67,2	73,7
Akademie ekonomiczne	36,0	34,3	65,8	60,4
Wyższe szkoły pedagogiczne	46,1	44,6	79,8	81,4
Akademie teologiczne	68,3	63,6	88,9	95,1
W uczelniach MEN ogółem	44,2	41,5	73,6	74,5

Łącznie we wszystkich uczelniach państwowych w końcu grudnia 1995 r. na I roku studiów kształcono 202,7 tys. studentów⁴⁹ (w tym 194,3 tys. nowo przyjętych), tj. o 7,7 % więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.

W 1996 r. tylko uczelnie MEN przyjęły 198,7 tys. studentów (o 9 % więcej niż w 1995 r.), z tego: 100,6 tys. (o 4,9 % więcej) na studia dzienne oraz 98,1 tys. (o 13,5 % więcej) na studia wieczorowe i zaoczne.

Ponad 1/3 szkół wyższych objętych kontrolą, w tym 9 z 21 uczelni MEN - dążąc do poprawy własnej sytuacji ekonomicznej - nie uwzględniała stanowiska Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego w sprawie proporcji przyjęć na poszczególne formy studiów⁵⁰ i rozbudowywała głównie kształcenie na odpłatnych studiach pozastacjonarnych (wieczorowych i zaocznych). Na przykład:

- w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu w 1996 r. na studia zaoczne i wieczorowe przyjęto dwa razy więcej studentów niż na dzienne (odpowiednio: 2.661 i 879, wg stanu w dniu 1 października); podobnie m.in. w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Olsztynie (na I rok studiów dziennych przyjęto 833 studentów, a na studia zaoczne 1.542 studentów) oraz w Uniwersytecie Śląskim i w Wyższej Szkole Pedagogicznej (WSP) w Zielonej Górze.

⁴⁹ Bez studentów obcokrajowców (w liczbie ok. 1 tys.).

⁵⁰ Rada Główna Szkolnictwa Wyższego - w stanowisku Nr 33/95 z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie studiów wieczorowych i zaocznych - uznała m.in., że liczba studentów przyjmowanych na studia w trybie wieczorowym i zaocznym w danej uczelni nie powinna przekraczać liczby studentów przyjmowanych na studia dzienne. Jednocześnie RGSzW zwróciła się do władz uczelni o podjęcie działań zmierzających do zahamowania wzrostu kształcenia w trybie wieczorowym i zaocznym oraz o taką poprawę warunków kształcenia, aby zapewnić porównywalność poziomu kształcenia w trybie dziennym, wieczorowym i zaocznym.

Najbardziej dynamicznie wzrastały przyjęcia na studia pozastacjonarne w ramach kierunków o największej atrakcyjności dla kandydatów (np. prawo, administracja, ekonomia), na które często w ogóle nie wprowadzano limitów przyjęć, traktując pierwszy rok studiów jako okres faktycznej selekcji. Równocześnie, mimo pobierania znacznych opłat, nie zapewniano tym studentom niejednokrotnie właściwych warunków kształcenia (organizując m.in. zajęcia w kilkusetosobowych grupach oraz rezygnując z prowadzenia ćwiczeń z przedmiotów obowiązkowych). Na przykład:

- w Uniwersytecie Śląskim, gdzie w roku akademickim 1995/96 dla I roku zaocznych studiów prawniczych (odpłatność 900 zł za semestr) prowadzono wyłącznie wykłady z przedmiotów obowiązkowych w pięciu grupach, na drugi semestr zakwalifikowało się tylko ok. 41 % spośród 2,6 tys. studentów; w roku akademickim 1996/97 na studia te przyjęto ponad 2 tys. osób (płacących 1.100 zł za semestr), dla których zorganizowano wykłady w czterech grupach. Na takich samych zasadach kształcono studentów I roku zaocznych studiów kierunku „prawo” w Uniwersytecie Szczecińskim (spośród ponad 1.160 studentów przyjętych w roku akademickim 1995/96 na II roku pozostało ok. 25 %, w kolejnym roku przyjęto 1.215 studentów, płacących 900 zł za pierwszy i 800 zł za drugi semestr) i w Uniwersytecie im. A.Mickiewicza w Poznaniu. W tej ostatniej Uczelni na I roku zaocznych studiów prawniczych w końcu 1995 r. studiowało ponad 3,7 tys. studentów, a w rok później na II roku - 501 studentów, przy czym zajęcia dla studentów zaocznych kierunków „prawo” i „administracja” (płacących w br. akademickim 900 zł i 750 zł za semestr) odbywały się w sali wynajętej od Zakładów H.Cegielski S.A. w Poznaniu (w grupach 400-osobowych), której stan techniczny spełnił wymagania Państwowego Terenowego Inspektora Sanitarnego dopiero w 1995 r. Dla osiągnięcia tego stanu m.in. zwiększono natężenie oświetlenia oraz zaprzestano stosowania demonstracji na tablicy zbyt odległej od większości słuchaczy.

W połowie skontrolowanych uczelni, w różnym zakresie, umożliwiano zainteresowanym także podjęcie odpłatnych studiów w charakterze tzw. wolnych słuchaczy⁵¹, którzy mogli otrzymać status studentów dopiero po spełnieniu określonych warunków (głównie uzyskanie obowiązujących zaliczeń i zdanie egzaminów). Stosowane w niektórych uczelniach zasady przyjęć wolnych słuchaczy budziły uwagi i zastrzeżenia ze strony kontrolerów m.in. ze względu na skalę tego zjawiska. Na przykład:

- w WSP w Olsztynie wolni słuchacze w liczbie 273 stanowili ok. 1/3 ogółu studentów przyjętych w roku akademickim 1996/97 na I rok studiów dziennych, w tym ok. 94 % na kierunku „Administracja” (88 wolnych słuchaczy wobec 94 studentów), ok. 86 % na kierunku „Filologia” - specjalność „Filologia angielska”, ok. 76 % na kierunku „Pedagogika”;
- w Akademii Wychowania Fizycznego w Gdańsku w obecnym roku akademickim do studiowania na I roku studiów dziennych dopuszczono 119 wolnych słuchaczy (ok. 36 % w porównaniu do stanu liczebnego studentów), a na studia zaoczne - 85 (ok. 27 %), m.in. w ramach kierunku „Wychowanie fizyczne” na studia stacjonarne przyjęto 245 studentów i 81 wolnych słuchaczy (w tym 10 osób, które na egzaminie wstępnym uzyskały 0 pkt i 11 osób, które w ogóle nie przystępowały do egzaminów, a podstawą ich przyjęcia było podanie i zgoda rektora).

⁵¹ Ustawa o szkolnictwie wyższym stanowi (w art. 140 ust. 1), że do studiowania w charakterze wolnego słuchacza może być dopuszczona wyłącznie osoba posiadająca świadectwo dojrzałości.

Według danych MEN w uczelniach (32) tylko resortu edukacji narodowej w początkach roku akademickiego 1995/96 do studiowania w charakterze wolnego słuchacza zakwalifikowano łącznie ponad 4,6 tys. osób (w tym ok. 3,8 tys. osób na studia dzienne) i prawie tyle samo w roku akademickim 1996/97.

Jak już wspomniano stan liczbowy ogółu studentów uczelni państwowych zwiększył się w badanym okresie o 151,2 tys. (24,5 %), z tego o 149,5 tys. (26,8 %) w uczelniach resortu edukacji narodowej i o 1,7 tys. (2,9 %) w uczelniach pozostałych resortów. Wzrost ten dotyczył wszystkich typów szkół wyższych (z wyjątkiem akademii medycznych - por. tabela 3), przy czym najbardziej dynamicznie rosła liczba studentów politechnik (o 33,2 %) oraz akademii rolniczych i wyższych szkół pedagogicznych (o ok. 29 %), a najmniej - wyższych szkół artystycznych (o 6,2 %).

Tabela 3 - Dynamika wzrostu liczby studentów w latach 1995-1996 w poszczególnych typach uczelni państwowych (bez obcokrajowców).
[Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów kontroli].

Typ uczelni	1994 r.		1995 r.	1996 r.
	Liczba studentów (w tys.)	%	%	%
1	2	3	4	5
1. Uniwersytety (UJ - bez Collegium Medicum)	235,9	100,0	11,4	23,1
2. Politechniki	146,4	100,0	16,0	33,2
3. Akademie rolnicze	52,7	100,0	14,0	29,2
4. Akademie ekonomiczne	49,5	100,0	7,8	19,7
5. Wyższe szkoły pedagogiczne	67,8	100,0	16,3	29,5
6. Akademie teologiczne	6,2	100,0	10,0	18,1
7. Akademie medyczne (z Collegium Medicum UJ)	28,9	100,0	- 4,5	-6,3
8. Wyższe szkoły artystyczne	8,8	100,0	0,8	6,2
9. Wyższe szkoły morskie	4,8	100,0	12,7	25,7
10. Akademie wychowania fizycznego	16,6	100,0	6,6	10,6
Razem uczelnie MEN (poz. 1-6)	558,5	100,0	13,1	26,8
Razem pozostałe uczelnie (poz. 7-10)	59,1	100,0	0,8	2,9
Ogółem:	617,6	100,0	11,9	24,5

W grupie uczelni objętych kontrolą największy wzrost liczby studentów odnotowały m.in. Politechnika Koszalińska (6,8 tys. w końcu 1996 r. wobec 3,6 tys. w 1994 r.), Politechnika Radomska (odpowiednio: 10,2 tys. i 6,1 tys. studentów), Politechnika Białostocka (o ok. 40 % w stosunku do 1994 r., w tym na studiach wieczorowych i zaocznych o ok. 93 %), Akademia Rolnicza w Szczecinie (o ok. 36 %, w tym na studiach zaocznych o ok. 63 %) i Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Olsztynie (o 46 %).

Równocześnie w 5 uczelniach - z różnych względów - miało miejsce pewne ograniczenie stanu liczbowego studiujących. Na przykład:

- w SGH w Warszawie w połowie listopada 1996 r. studiowało ok. 3 % studentów mniej niż w końcu 1994 r., w tym na studiach dziennych o ok. 7 %, co było uwarunkowane m.in. faktem finalizowania w tym okresie - zainicjowanych w 1991 r. - zmian w organizacji działalności dydaktycznej tej uczelni;
- w WSP w Słupsku w 1996 r. kształcono ok. 7 % studentów mniej niż w 1994 r. (na studiach zaocznych o ponad 20 % mniej, przy wzroście - o ok. 13 % - liczby studentów studiów dziennych) z uwagi m.in. na utratę uprawnień do prowadzenia niektórych kierunków studiów magisterskich;
- w Akademii Medycznej w Łodzi stan liczbowy studentów w latach 1994-1996 uległ zmniejszeniu o ok. 10 % (w tym na Wydziale Lekarskim o ponad 20 %) a w Akademii Medycznej w Warszawie o ok. 7 %

Zmniejszenie liczby kształconych w akademiach medycznych, w tym zwłaszcza na studiach dziennych (w końcu 1996 r. - bez obcokrajowców - o ok. 10 % mniej studentów niż w 1994 r.) było m.in. skutkiem podjętej przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej - na początku lat dziewięćdziesiątych - decyzji o wprowadzeniu ograniczenia naboru kandydatów na wydziały lekarskie, uzasadnianej utrzymaniem w 2000 r. wskaźnika zatrudnienia lekarzy na poziomie krajów wysoko rozwiniętych, jak również zwiększonego zainteresowania studiami wieczorowymi i zaocznymi, zarówno ze strony uczelni jak i studentów.

W 1994 r. (wg stanu w końcu grudnia) we wszystkich typach uczelni państwowych na studiach dziennych kształcono 391,9 tys. osób, tj. 63,5 % ogółu studentów (bez obcokrajowców). W dwa lata później liczba kształconych na studiach dziennych wzrosła do 441,5 tys. (o 12,6 %), jednak stanowili oni już tylko 57,4 % w stosunku do ogółu studentów. W uczelniach MEN wskaźnik ten obniżył się średnio z 61,6 % do 55,9 % (we wszystkich typach szkół, z wyjątkiem akademii teologicznych), w akademiach medycznych - z 97,6 % do 93,5 %, w uczelniach MKiS - z 87,2 % do 83,6 %, w wyższych szkołach morskich - z 55,3 % do 50,5 %, w akademiach wychowania fizycznego - z 57,1 % do 52,4 % (por. tabela 4).

Tabela 4 Liczba i udział studentów studiów dziennych wśród ogółu studentów uczelni państwowych w latach 1994-1996 (bez obcokrajowców) - z uwzględnieniem typów szkół wyższych.

[Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów kontroli].

W odniesieniu do 1996 r. - dane wstępne

Wyszczególnienie - typy uczelni	1994 r.		1995 r.		1996 r.	
	Studenci studiów dziennych (w tys.)	Stosunek do ogółu studentów (w %)	Studenci studiów dziennych (w tys.)	Stosunek do ogółu studentów (w %)	Studenci studiów dziennych (w tys.)	Stosunek do ogółu studentów (w %)
1	2	3	4	5	6	7

Uniwersytety (UJ - bez Collegium Medicum)	138,7	58,8	144,9	55,1	151,3	52,1
Politechniki	111,9	76,4	123,2	72,5	136,6	70,0
Akademie rolnicze	37,4	70,9	40,9	67,9	44,9	65,9
Akademie ekonomiczne	26,2	53,0	26,7	50,1	27,7	46,6
Wyższe szkoły pedagogiczne	27,1	40,0	29,2	37,1	32,0	36,4
Akademie teologiczne	2,5	40,4	2,9	42,5	3,2	43,9
Uczelnie MEN - razem	343,8	61,6	367,8	58,2	395,7	55,9
Akademie medyczne (z Collegium Medicum UJ)	28,3	97,6	26,7	96,5	25,3	93,5
Wyższe szkoły artystyczne	7,7	87,2	7,6	86,4	7,8	83,6
Wyższe szkoły morskie	2,6	55,3	2,8	50,7	3,1	50,5
Akademie wychowania fizycznego	9,5	57,1	9,5	54,0	9,6	52,4
Uczelnie pozostałych resortów - razem	48,1	81,3	46,6	78,2	45,8	75,3
Uczelnie państwowe - ogółem	391,9	63,5	414,4	59,9	441,5	57,4

Niemal w co trzeciej z uczelni objętych kontrolą w 1996 r. studenci studiów dziennych nie stanowili nawet połowy stanu liczebnego studiujących. Wskazać trzeba, że w statutach tych uczelni nie określono, że podstawowym systemem studiów są studia inne niż dzienne, co - formalnie rzecz biorąc - czyniło istniejący stan sprzecznym z postanowieniami art. 4 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym⁵².

W WSP w Zielonej Górze w końcu 1996 r. studenci studiów dziennych (3.392) stanowili zaledwie ok. 24 % w ogólnej liczbie studentów (w 1995 r. - ok. 20 %), w Uniwersytecie Śląskim - ok. 37 %, w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu - ok. 41 %, w WSP w Olsztynie - ok. 42 %, w Uniwersytecie Szczecińskim - ok. 45 %, w WSP w Słupsku - ok. 46 %, w Politechnice Radomskiej - ok. 48 %, w Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu - ok. 49 %, w Wyższej Szkole Morskiej w Gdyni - ok. 45 %, w Akademii Wychowania Fizycznego w Gdańsku - ok. 42 %.

2.2. Jednostki organizacyjne uczelni prowadzące kierunki studiów

W objętych kontrolą szkołach wyższych funkcjonowały różne struktury organizacyjne działalności dydaktycznej, ukształtowane przez ich senaty po wejściu w życie ustawy o szkolnictwie wyższym i podlegające w latach następnych zmianom ukierunkowanym m.in. na lepsze przystosowanie oferty edukacyjnej uczelni do potrzeb gospodarki rynkowej. Podstawowymi jednostkami tej działalności pozostały najczęściej wydziały (ew. równorzędne im organizacyjnie inaczej nazwane jednostki) w różnej liczbie, uzależnionej m.in. od specyfiki danej uczelni. Niekiedy samodzielną działalność dydaktyczną, polegającą na prowadzeniu kierunków studiów na poziomie zawodowym lub magisterskim, realizowały też jednostki między- i pozawydziałowe, które - w świetle uregulowań ustawowych i statutowych - nie miały formalnych uprawnień w tym zakresie. Na przykład:

- *w Uniwersytecie Warszawskim spośród 10 innych - niż wydziały - jednostek prowadzących działalność dydaktyczną tylko jedna (Centrum Europejskie UW) była jednostką międzywydziałową i w związku z tym mogła - w myśl postanowień statutu UW - prowadzić określony kierunek studiów. Sześć kolejnych jednostek (w tym 4 Nauczycielskie Kolegia Językowe) miało status jednostek pozawydziałowych, które - w świetle postanowień statutu UW - nie posiadały uprawnień do prowadzenia kierunków studiów (Senat UW wszystkim tym jednostkom nadał wprowadzić*

⁵² „Podstawowym systemem studiów są studia dzienne, chyba że statut uczelni stanowi inaczej”.

formalny status jednostki podstawowej, jednak nie dostosowano ich struktur i zadań do przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym). Ponadto w ramach trzech tzw. nowych form kształcenia (m.in. Międzywydziałowe Indywidualne Studia: Matematyczno-Przyrodnicze oraz Humanistyczne), prowadzono działalność dydaktyczną o charakterze eksperymentalnym, przy czym sposób organizacji tych studiów kolidował z zapisem art. 147 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym precyzującym wymóg studiowania na kierunku podstawowym.

Natomiast całkowicie odmienny system organizacji kształcenia wdrożony został w SGH w Warszawie. Rozwiązania przyjęte w tej uczelni odbiegały - zdaniem NIK - w istotny sposób od regulacji ustawowych, chociaż merytorycznie były uzasadnione.

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie (zgodnie ze statutem uchwalonym przez Senat w dniu 25 września 1991 r. ze zm.) jest uczelnią bezwydziałową, nie posiadającą w ogóle jednostek podstawowych w rozumieniu art. 64 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym. Podstawowe funkcje tej uczelni realizują Instytuty i Katedry, będące „źródłem kształtowania kierunków studiów, specjalności oraz miejscem powstawania oferty dydaktycznej dla studentów” (§ 20 statutu SGH). W SGH nie występuje też w zasadzie nauczanie w ramach kierunków studiów, nie prowadzi się bowiem przyjęć (rekrutacji) na określone kierunki, a studenci - aż do momentu kończenia studiów - nie mają obowiązku deklarowania, jaki dyplom chcą uzyskać (jest on wynikiem przyjętej przez nich indywidualnej „ścieżki” studiów).

Studia stacjonarne w SGH rozpoczynają się cyklem zajęć w ramach tzw. Studium Podstawowego obejmującym określone przez Senat podstawowe zagadnienia programowe. Zaliczenie tego cyklu zajęć uprawnia do podjęcia studiów kierunkowych w tzw. Studium Dyplomowym, realizującym program nauczania w zakresie kierunków i specjalności wybieranych przez studenta, przy czym studia te są prowadzone wyłącznie w trybie indywidualnego toku studiów. Na zbliżonych zasadach funkcjonują studia pozastacjonarne prowadzone przez tzw. Studium Zaoczne. W praktyce pojęcie „kierunek studiów” oznacza w SGH wyłącznie zestaw przedmiotów, które należy zaliczyć, aby otrzymać dyplom licencjanta lub magistra danego kierunku studiów. W opisanej sytuacji nie było możliwe m.in. sporządzenie w sposób rzetelny obowiązującego uczelnie sprawozdania statystycznego o symbolu S-10 (w części dotyczącej liczby studentów według roku i kierunków studiów).

Do stycznia 1997 r. nie doprowadzono również w SGH do pełnej zgodności stosowanych nazw kierunków studiów z nazwami określonymi przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, m.in. w roku akademickim 1996/97 studenci SGH mogli uzyskać dyplom magistra lub licencjanta na kierunku „gospodarka publiczna” (nie występującym w uchwale Rady Głównej z dnia 28 listopada 1991 r. w sprawie nazw kierunków studiów), a także na kierunku „metody ilościowe i systemy informacyjne” (dla którego w sprawozdawczości statystycznej stosowano jednak nazwę określoną przez Radę Główną, tj. „informatyka i ekonometria”).

Podkreślenia wymaga fakt, iż mimo nieutworzenia w SGH podstawowych jednostek organizacyjnych (w rozumieniu art. 64 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym), do organów tej Uczelni zaliczano rady naukowe i dziekanów tzw. Kolegiów (stanowiących zrzeszenie jednostek organizacyjnych powołanych do współpracy tylko w zakresie rozwoju kadr i badań naukowych) oraz dziekanów wspomnianych wcześniej studiów: Podstawowego, Dyplomowego i Zaocznego, jakkolwiek zadania tych jednostek polegają jedynie na opiece nad studentami oraz administrowaniu tokiem studiów. Zakresy działania ww. organów nie uwzględniały jednak części zadań, o których mowa w art. 51 (kompetencje rady wydziału) i art. 52 (kompetencje dziekana) ustawy o szkolnictwie wyższym, m.in. kompetencje związane z uchwaleniem programów nauczania i planów studiów przypisane zostały wyłącznie Senatowi SGH, który - stosownie do § 32 statutu tej Uczelni - pełni funkcje określone w ustawie dla rady wydziału, jeżeli przepisy szczególne tegoż statutu nie stanowią inaczej⁵³.

⁵³ W myśl art. 48 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym senat uczelni jednowydziałowej lub bezwydziałowej pełni również funkcje rady wydziału.

Nadmienić trzeba, że ustawodawca nie zdefiniował żadnego z pojęć występujących w treści ustawy o szkolnictwie wyższym, w tym np. tak złożonego pojęcia jak „kierunek studiów”⁵⁴, dopuszczając tym samym możliwość różnych interpretacji i rozwiązań, zwłaszcza w uczelniach w pełni autonomicznych.

Nazwy kierunków studiów prowadzonych w skontrolowanych uczelniach były na ogół zgodne z nazwami określonymi przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego⁵⁵. Jednak znaczące ograniczenie przez Radę Główną listy tych kierunków⁵⁶ spowodowało, że w obrębie jednej uczelni ten sam kierunek studiów - lecz z różnymi specjalnościami - prowadziło niekiedy nawet kilka jednostek organizacyjnych. Zjawiskiem powszechnym było także tworzenie - w ramach kierunku studiów - wielu specjalności (na które często dokonywano odrębnej rekrutacji), w tym odpowiadających innym obowiązującym kierunkom studiów. Na przykład:

- w Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie kierunek studiów „górnictwo i geologia” prowadziło 5 wydziałów a kierunek „metalurgia” - 3 wydziały, przy czym do końca 1996 r. Senat AGH nie zaakceptował - postulowanych od dłuższego czasu przez władze rektorskie - zmian strukturalnych zmierzających do ograniczenia liczby wydziałów (z 13 do 8-10), a także zaprzestania nauczania tych samych kierunków studiów na kilku wydziałach;
- w Uniwersytecie Jagiellońskim w ramach unikatowego kierunku studiów „kulturoznawstwo” (prowadzonego przez 3 wydziały) utworzono cztery różne specjalności, m.in. „cywilizacja śródziemnomorska” (pierwsza rekrutacja w roku akademickim 1996/97) i „dziennikarstwo”; dla realizacji tej ostatniej specjalności utworzono w 1995 r. Międzynarodową Szkołę Dziennikarstwa jako jednostkę pozawydziałową (włączoną następnie do Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej) o zadaniach analogicznych do wydziału, ale bez stałej kadry naukowo-dydaktycznej, korzystając z ogólnikowo sformułowanych postanowień statutu UJ odnośnie zakresów działania i wymogów tworzenia jednostek pozawydziałowych.

Zaznaczyć trzeba, że - w założeniu - zmniejszenie liczby kierunków studiów miało stworzyć warunki m.in. do szerszej orientacji kształcenia ogólnego na danym kierunku przez przesunięcie momentu wyboru specjalności, a tym samym ułatwienia absolwentom szkół wyższych adaptacji do zmieniających się potrzeb na rynku pracy⁵⁷.

Stosunkowo dużą aktywność w tworzeniu nowych kierunków studiów wykazywały niektóre uczelnie resortu edukacji narodowej, zwłaszcza z grupy wyższych szkół pedagogicznych i politechnik, w których coraz częściej podejmowane było kształcenie w kierunkach nietypowych dla profilu danej uczelni, ze względu na zapotrzebowanie środowiska czy regionu. W okresie tylko dwu ostatnich lat 27 z 31 uczelni MEN (nie spełniających wymogów art. 12 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym) przesłało - do zatwierdzenia - łącznie 66

⁵⁴ Na brak zdefiniowania tego pojęcia wskazano m.in. w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne skierowane do SGH.

⁵⁵ Uchwały Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego: z dnia 28 listopada 1991 r. w sprawie nazw kierunków studiów (jednolity tekst wykazu nazw - Dz.Urz. MEN Nr 2 z 1997 r., poz. 7) i z dnia 23 kwietnia 1992 r. w sprawie unikatowych kierunków studiów (Dz.Urz. MEN Nr 2, poz. 13 ze zm.)

⁵⁶ O ponad połowę (z prawie 200 do 97 - łącznie z unikatowymi w porównaniu z okresem wcześniejszym).

⁵⁷ „Główne kierunki doskonalenia systemu edukacji w Polsce” (dokument MEN z czerwca 1994 r.).

uchwał senatów w sprawie utworzenia nowych kierunków studiów⁵⁸, w tym wyższe szkoły pedagogiczne - 35 a politechniki 20 uchwał.

Przykładowo:

- w WSP w Olsztynie utworzono wyższe studia zawodowe o kierunku „administracja”, w WSP w Zielonej Górze - jednolite studia magisterskie w kierunkach „zarządzanie i marketing” oraz „ochrona środowiska”, a w Politechnice Radomskiej - studia o kierunku „wychowanie plastyczne” (jednolite magisterskie i zawodowe).

Ustalenia kontroli pozwalają na stwierdzenie, że uczelnie państwowe w przeważającej mierze przestrzegały określonych przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego (w odniesieniu do kierunków studiów artystycznych - Radę Wyższego Szkolnictwa Artystycznego) kryteriów kadrowych warunkujących tworzenie i prowadzenie kierunków studiów⁵⁹. Było to możliwe m.in. dzięki coraz powszechniejszemu podejmowaniu w uczelniach, nie dysponujących odpowiednią obsadą kadrową dla jednolitych studiów magisterskich, kształcenia w systemie wyższych studiów zawodowych (wobec których nie obowiązuje m.in. wymóg zatrudniania na podstawie mianowania nauczycieli akademickich, stanowiących tzw. minimum kadrowe danego kierunku studiów). Niemniej jednak w co piątą z kontrolowanych uczelni w roku akademickim 1996/97 występowały trudności z zapewnieniem wymaganej obsady kadrowej na niektórych spośród kierunków studiów prowadzonych przez poszczególne jednostki organizacyjne ich działalności dydaktycznej⁶⁰. Na przykład:

- w Politechnice Koszalińskiej dla 3 z 4 profesorów stanowiących obsadę wyższych studiów zawodowych o kierunku „automatyka i robotyka” było to drugie miejsce pracy, podobnie na kierunku „zarządzanie i marketing” (na drugim etacie 2 profesorów i 2 doktorów habilitowanych oraz 3 z 6 doktorów);

⁵⁸ Większość (54) z tych uchwał zostało - do stycznia 1997 r. - zatwierdzonych przez Ministra Edukacji Narodowej.

⁵⁹ W myśl § 1 pkt 1 i 4 uchwały Rady Głównej z dnia 28 listopada 1991 r. warunkiem utworzenia i prowadzenia kierunku studiów magisterskich było zatrudnienie na podstawie mianowania przynajmniej ośmiu pracowników z tytułem naukowym profesora lub ze stopniem naukowym doktora habilitowanego (o specjalnościach wchodzących w zakres programu danego kierunku, w tym co najmniej pięciu odpowiadających profilom dyplomowania danego kierunku studiów), a kierunku wyższych studiów zawodowych - zatrudnienie na pełnych etatach przynajmniej czterech pracowników z tytułem naukowym profesora lub ze stopniem naukowym doktora habilitowanego oraz sześciu pracowników ze stopniem naukowym doktora posiadających udokumentowany dorobek praktyczny (staż poza uczelnią, projekty, patenty, programy komputerowe, etc.) o specjalnościach odpowiadających profilom dyplomowania danego kierunku studiów.

⁶⁰ Z uwzględnieniem w szczególności interpretacji zawartej w stanowisku Nr 25/95 Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 maja 1995 r. (Dz.Urz. MEN z 1996 r. Nr 2, poz. 6). Według tej interpretacji warunkiem uruchomienia i prowadzenia studiów na tym samym kierunku przez więcej niż jedną jednostkę organizacyjną tej samej uczelni, jest spełnienie przez każdą z tych jednostek z osobna wszystkich wymogów przewidzianych w uchwale Rady Głównej z dnia 28 listopada 1991 r. (tekst jednolity D.Urz. MEN z 1993 r. Nr 6, poz. 25) w § 1 ust. 4 (w odniesieniu do studiów magisterskich), względnie w § 1 ust. 4 (w odniesieniu do studiów zawodowych). Oznacza to m.in., że pracownik uczelni może być tylko raz wliczany do minimum kadrowego niezbędnego dla uruchomienia i prowadzenia studiów na tym samym kierunku.

- w Uniwersytecie Szczecińskim wobec braku wymaganej obsady kadrowej zrezygnowano z prowadzenia dwu kierunków studiów („fizyka” i „wychowanie techniczne”) na poziomie magisterskim na rzecz wyższych studiów zawodowych, występowały też poważne trudności w osiągnięciu i utrzymaniu minimum kadrowego dla 4 kolejnych (z 16 prowadzonych) kierunków studiów; podobnie m.in. w WSP w Słupsku i WSM w Gdyni.

W odniesieniu do 6 (z 31 skontrolowanych) uczelni stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów art. 187 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym, stanowiących że po dniu jej wejścia w życie nie tworzy się filii uczelni, wydziałów i oddziałów zamiejscowych oraz punktów konsultacyjnych. Uruchamiając formy nauczania zamiejscowego (z reguły we współpracy z władzami samorządowymi) uczelnie te kierowały się m.in. stanem własnej bazy dydaktycznej oraz dążeniem do obniżenia kosztów kształcenia. Na przykład:

- Akademia Rolnicza w Szczecinie z początkiem roku akademickiego 1994/95 uruchomiła w obiektach Zespołu Szkół Rolniczych w Świdwinie (woj. koszalińskie) kształcenie w systemie zaocznym dla 136 studentów kierunku „ekonomia”, kontynuowane w latach następnych pomimo negatywnego stanowiska w tej sprawie Ministerstwa Edukacji Narodowej popartego opinią Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego (w piśmie z dnia 10 lutego 1995 r.), z tym że w obecnym roku zajęcia dla studentów III roku studiów zostały przeniesione do obiektów Akademii w Szczecinie; w roku akademickim 1996/97 utworzono ponadto w obiektach Zespołu Szkół Mechanizacji Rolnictwa w Strzelcach Krajeńskich (woj. gorzowskie) punkt wykładowy dla studentów kierunku „technika rolnicza i leśna”;
- w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Olsztynie w latach 1993-1996 uruchomiono 5 zamiejscowych punktów konsultacyjnych w: Ostrołęce, Mławie, Iławie, Giżycku i Kętrzynie, w których w końcu grudnia 1996 r. odbywały się zajęcia dla ponad 750 studentów studiów zaocznych (ok. 18 % ogółu studiujących w tym systemie) i dla ponad 150 słuchaczy studiów podyplomowych (ok. 26 %);
- WSP w Słupsku prowadziła punkty konsultacyjne w Pile i Szczecinku, w których w latach 1994-1995 kształcono ok. 20 % ogółu studentów studiów zaocznych, a w 1996 r. ok. 9 % (202 studentów).

Według danych statystycznych w końcu 1995 r. w uczelniach państwowych działało łącznie 10 filii i 37 punktów konsultacyjnych, podczas gdy np. w końcu 1992 r. - 9 filii i 33 punkty konsultacyjne (por. tabela 4).

Tabela 4 - Filie i punkty konsultacyjne w państwowych szkołach wyższych w 1991 i 1995 r. (stan w dniu 31.XII).
[Źródło: wydawnictwa MEN pt. „Szkolnictwo wyższe - Informator” z 1992 i 1996].

Typ uczelni	Liczba filii		Liczba punktów konsultacyjnych	
	1991	1995	1991	1995
1	2	3	4	5
Uczelnie MEN - razem	8	8	32	32
z tego:				

- uniwersytety	3	3	8	5
- wyższe szkoły techniczne	4	4	6	5
- akademie rolnicze	1	1	3	2
- akademie ekonomiczne	-	-	4	10
- wyższe szkoły pedagogiczne	-	-	5	2
- akademie teologiczne	-	-	6	8
Uczelnie podległe innym ministrom - razem	1	2	1	5
z tego:				
- akademie medyczne	-	-	-	-
- wyższe szkoły morskie	-	-	-	2
- wyższe szkoły artystyczne	1	2	1	1
- akademie wychowania fizycznego	-	-	-	2
Ogółem:	9	10	33	37

Trzeba dodać, że wprowadzając zakaz tworzenia nowych filii uczelni, wydziałów i oddziałów zamiejscowych oraz punktów konsultacyjnych przepisy art. 187 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym usankcjonowały równocześnie działanie - w dotychczasowych formach organizacyjnych - tego typu jednostek istniejących w dniu wejścia ustawy w życie (tj. w dniu 27 września 1990 r.), przekazując do kompetencji senatów uczelni ich przekształcanie i znoszenie. W tej sytuacji niektóre uczelnie korzystały z możliwości wznowienia działalności dydaktycznej w miejscowościach, w których jednostki kształcenia zamiejscowego funkcjonowały w latach wcześniejszych. Na przykład:

- *Akademia Ekonomiczna w Poznaniu prowadziła 6 ośrodków studiów zawodowych w: Bydgoszczy, Koninie i Pile (od 1993 r.), Kaliszu i Zielonej Górze (od 1994 r.) oraz Lesznie (od 1996 r.); w miastach tych (z wyjątkiem Kalisza) istniały już poprzednio punkty konsultacyjne, a ich działalność została zwieszona ze względu na brak kandydatów w 1982 r. (Bydgoszcz, Konin, Zielona Góra) lub później (Piła w 1991 r.).*

2.3. Plany i programy studiów

Ustalenia kontroli wskazują, że w minionych latach w uczelniach, zwłaszcza w pełni autonomicznych, dokonano istotnych zmian w planach i programach studiów stanowiących podstawę organizacji procesu dydaktycznego. Jednak plany i programy - uchwalane przez rady wydziałów - nie zawsze spełniały wymogi formalne i merytoryczne wynikające z regulacji wewnętrznych (postanowienia statutu uczelni, zarządzenia rektora), m.in. nie określały jednoznacznie czasu ich obowiązywania. W sposób odmienny konstruowano też plany i programy studiów dziennych i zaocznych na tych samych kierunkach i rodzajach studiów. Wprawdzie programy nauczania studiów zaocznych z reguły były zbliżone do zakresu przedmiotowego programu studiów dziennych, ale realizowano je w czasie kształcenia zmniejszonym o połowę i więcej (w skrajnych przypadkach

o ok. 65-70%) godzin, co nie zawsze miało uzasadnienie w zróżnicowaniu kryteriów doboru kandydatów na te formy studiów⁶¹. Na przykład:

- w Uniwersytecie Jagiellońskim wprowadzono (począwszy od roku akademickiego 1990/91)) dla 12 kierunków studiów dziennych o największej liczbie studentów programy studiów oparte na systemie punktowym, stwarzające studentom warunki do kształtowania ich własnego programu studiów i dające możliwość rozwijania zainteresowań przez swobodny dobór przedmiotów z oferty składanej przez poszczególne wydziały; na studiach zaocznych regułą był jednak sztywny program (bez możliwości wyboru przedmiotów), realizowany np. na kierunku „historia” w ciągu 1205 godz. wobec 2040 godz. na studiach dziennych;
- w Uniwersytecie Śląskim realizowany do roku akademickiego 1995/96 program studiów dziennych kierunku „prawo” uwzględniał 2.762 godz. zajęć w cyklu 5-letnim (w tym 1.245 godz. wykładów i 1.157 godz. ćwiczeń), natomiast program studiów zaocznych - 1.000 godz. zajęć (w tym 485 godz. wykładów i 295 godz. ćwiczeń), przy czym od roku akademickiego 1996/97 wprowadzono plany i programy jeszcze bardziej niekorzystne dla studentów studiów zaocznych (859 godz. zajęć wobec 3.035 godz. zajęć na studiach dziennych);
- w Politechnice Wrocławskiej większość spośród zbadanych w toku kontroli planów i programów dla poszczególnych kierunków i form studiów nie spełniała warunków formalno-prawnych określonych w ustawie o szkolnictwie wyższym i regulaminie studiów (m.in. w odniesieniu do wielu planów i programów występował brak wymaganych uchwał rad wydziałów, przyjmowano programy studiów bez planów studiów albo odwrotnie, nie określano precyzyjnie nazw tych dokumentów, a także nazw kierunków i specjalności oraz typów studiów, których dotyczyły); ponadto stwierdzono znaczące rozbieżności w liczbie zaprogramowanych godzin kursów - między studiami dziennymi a zaocznymi - w odniesieniu do tak podstawowych przedmiotów jak matematyka, fizyka i informatyka, np. średnia liczba godzin przeznaczonych na matematykę na dziennych studiach inżynierskich wynosiła 200 godz., a na zaocznych o 50 % mniej (przy minimum programowym tego przedmiotu określonym przez Senat na poziomie 180 godz.), w żadnym z programów studiów zaocznych nie przewidziano też nauki języka obcego oraz obowiązku odbywania przez studentów praktyki zawodowej, chociaż większość z osób przyjmowanych na I rok tych studiów rekrutowała się spośród maturzystów danego roku (w 1996 r. prawie połowa, a na niektórych kierunkach nawet więcej), w tym także spośród absolwentów liceów ogólnokształcących (w 1996 r. np. na kierunku „budownictwo” ok. 92 % nowo przyjętych); podobnie m.in. w Politechnice Łódzkiej, której Senat w styczniu br. postanowił jednak, że programy studiów zaocznych oraz wieczorowych muszą zawierać taki sam zakres treści jak studiów dziennych, w tym również obowiązkowe praktyki dla osób nie pracujących w zawodzie.

Biorąc pod uwagę powyższe niepokoi fakt wydłużania prac nad minimalnymi wymaganiami programowymi dla poszczególnych kierunków studiów, czyli nad zestawami przedmiotów ogólnych, podstawowych i kierunkowych wraz z treściami programowymi i minimalną liczbą godzin, których realizacja jest obligatoryjna na danym kierunku studiów (wg definicji przyjętej przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, do której kompetencji ustawowych należy określenie tych wymagań).

⁶¹ Na studia zaoczne przyjmowano często takich samych kandydatów jak na dzienne (bezpośrednio po maturze, nie pracujących jeszcze zawodowo). W roku akademickim 1995/96 co drugi spośród 112,6 tys. studentów I roku studiów zaocznych w kraju (w szkołach państwowych i niepaństwowych) był w wieku odpowiadającym wiekowi absolwentów średnich szkół ogólnokształcących i zawodowych, tj. 18-21 lat. Najwięcej osób w tym wieku kształciło się w trybie studiów zaocznych w uczelniach rolniczych (ok. 60 %), politechnikach (ok. 59 %), uniwersytetach (ok. 57 %) i uczelniach ekonomicznych (ok. 52 %), najmniej m.in. w wyższych szkołach pedagogicznych (ok. 28 %) - wg danych w publikacji GUS „Szkoły wyższe w roku szkolnym 1995/96”, Warszawa 1996.

Według ustaleń kontroli Rada Główna - do połowy stycznia 1997 r. - podjęła uchwały w sprawie minimalnych wymagań programowych dla 25 z 71 kierunków studiów (po wyłączeniu 21 kierunków studiów artystycznych), a w końcowym stadium przygotowań były minimalne wymagania programowe dla 19 dalszych kierunków⁶², przy czym wszystkie te wymagania dotyczyły wyłącznie studiów magisterskich (bez względu na formę ich prowadzenia).

Określone dotychczas minimalne wymagania programowe odnosiły się głównie do kierunków studiów technicznych (10, a z będącymi w końcowym stadium przygotowań - 19), rolniczych (8 i - analogicznie - 11) i ekonomicznych (6), zaś największe opóźnienia występowały w pracach nad wymaganiami dla kierunków studiów tzw. uniwersyteckich (m.in. prawo, administracja, psychologia, socjologia, politologia i nauki społeczne).

W następnej dopiero kolejności mają być uchwalane minimalne wymagania programowe dla wyższych studiów zawodowych (inżynierskich i licencjanckich). Propozycje tych wymagań opracowują obecnie - na wniosek Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego - eksperci powołani przez Ministra Edukacji Narodowej, ale prace znajdują się w fazie wstępnej ze względu na zaangażowanie ekspertów reprezentujących niektóre kierunki studiów w dalszych pracach nad minimami dla studiów magisterskich, a także niezależność ekspertów (pracujących m.in. bez narzucania im terminów przez MEN).

Trzeba dodać, że eksperci MEN prace nad projektami minimalnych wymagań programowych dla poszczególnych kierunków studiów podjęli już w 1992 r.⁶³, jednak w początkowym okresie tempo prac było znikome ponieważ obawiano się, że środowisko akademickie uzna fakt określenia minimów programowych za naruszenie uprawnień rad wydziałów do uchwalania programów studiów (zmianę poglądu na tę kwestię wywołało przedstawienie wypracowanej przez Radę Główną definicji minimalnych wymagań programowych).

2.4. Stan zatrudnienia i kwalifikacje nauczycieli akademickich

Pomimo ewidentnego i stałego zwiększania zakresu zadań dydaktycznych realizowanych przez uczelnie państwowe w większości z nich nie odnotowywano odpowiednich zmian w stanie zatrudnienia nauczycieli akademickich. Było to związane przede wszystkim z poziomem finansowania budżetowego działalności szkolnictwa wyższego oraz z brakiem zainteresowania pracą w uczelni (ze względu m.in. na wysokość wynagrodzeń).

⁶² W Dzienniku Urzędowym MEN w okresie od stycznia 1996 r. do lutego 1997 r. opublikowane zostały uchwały Rady Głównej w sprawie minimalnych wymagań dla 25 kierunków studiów (magisterskich). Minimalne wymagania programowe dla kierunków studiów w uczelniach artystycznych określiła ogólnie Rada Wyższego Szkolnictwa Artystycznego uchwałą z dnia 13 października 1993 r. - ze zm. (tekst jednolity w Dz.Urz. MEN z 1997 r. Nr 2, poz. 7 - załącznik nr 2 do obwieszczenia Przewodniczącego RGSzW z dnia 19 grudnia 1996 r.).

⁶³ Projekty dotyczące studiów magisterskich przekazane zostały Radzie Głównej (przez MEN) w lutym 1995 r.; poszczególne zespoły Komisji Ekspertów nie zdecydowały się jednak na wypracowanie wspólnej dla wszystkich kierunków zawartości programów, toteż minima te miały charakter zróżnicowany, tak pod względem formy jak i zawartości programowych.

W końcu 1995 r. w skali ogółu uczelni państwowych zatrudniano łącznie 65,5 tys. nauczycieli akademickich⁶⁴, tj. zaledwie o 0,8 % więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego, w tym w pełnym wymiarze czasu pracy - 62,4 tys. nauczycieli (o 0,7 % więcej).

W grupie uczelni MEN istotniejszy wzrost zatrudnienia nauczycieli akademickich (o ok. 7 % - bez niepełnozatrudnionych) miał miejsce tylko w akademiach teologicznych, a w grupie pozostałych uczelni - w szkołach wyższych MKiS (o ok. 3 %). Dość znacznie (o ok. 2 %) obniżył się natomiast w 1995 r. stan zatrudnienia nauczycieli w wyższych szkołach morskich - por. tabela 5.

Tabela 5 - Stan i struktura zatrudnienia nauczycieli akademickich w państwowych szkołach wyższych w 1995 r. (bez niepełnozatrudnionych).
[Źródło: Informatory MEN pn. „Szkolnictwo wyższe”].

Wyszczególnienie	Liczba nauczycieli akademickich ogółem	Stosunek do roku poprzedniego (w %)	Z liczby ogółem nauczyciele na stanowiskach (w odsetkach))			
			profesorów i docentów	adiunktów	asystentów	pozostali
1	2	3	4	5	6	7
A. Uczelnie MEN						
- razem	49.028	100,8	18,0	36,6	26,4	19,0
z tego:						
- uniwersytety	18.688	99,8	19,7	33,4	25,8	21,1
- politechniki	16.860	100,6	15,7	42,7	24,8	16,8
- akademie rolnicze	6.249	102,6	19,2	39,4	28,5	12,9
- akademie ekonomiczne	2.667	102,2	17,3	28,8	26,6	27,3
- wyższe szkoły pedagogiczne	4.304	102,3	17,4	28,4	31,2	23,0
- akademie teologiczne	260	107,4	35,7	35,5	18,8	10,0
B. Pozostałe uczelnie						
- razem	13.415	100,3	15,5	33,3	33,6	17,6
z tego:						
- akademie medyczne	8.903	99,6	12,5	38,1	37,9	11,5
- wyższe szkoły morskie	465	98,1	14,8	26,3	23,9	35,0
- wyższe szkoły artystyczne	2.523	102,8	28,5	21,5	17,9	32,1
- akademie wychowania fizycznego	1.524	101,2	12,0	26,9	37,2	23,9
Ogółem:	62.443	100,7	17,6	35,9	27,8	18,7

W efekcie w 1995 r. uśredniony stosunek (wskaźnik) liczby studentów do liczby nauczycieli akademickich w uczelniach państwowych kształtował się na poziomie 6,7 wobec 6,4 w końcu 1994 r. w przypadku studiów dziennych oraz - odpowiednio - 10,2 wobec 9,3 w odniesieniu do ogólnej liczby studentów (studiów dziennych, wieczorowych i zaoczných) oraz słuchaczy studiów podyplomowych i doktoranckich⁶⁵. O ile jednak w uczelniach MEN na jednego nauczyciela akademickiego w 1995 r. przypadało średnio ok. 12 studentów, to w uczelniach innych resortów (łącznie) - ok. 4 studentów.

⁶⁴ Na stanowiskach naukowo-dydaktycznych, naukowych oraz dydaktycznych (bez uczelni wojskowych i policyjnych).

Największe obciążenie dydaktyczne dotyczyło nauczycieli akademii ekonomicznych i teologicznych (ok. 19 studentów), wyższych szkół pedagogicznych (ok. 14) i uniwersytetów (ok. 13), najmniejsze - nauczycieli akademii medycznych i wyższych szkół artystycznych (ok. 3 studentów), co warunkowane było specyfiką kształcenia w uczelniach tego typu.

Zaznaczyć trzeba, że spośród 10,3 tys. nauczycieli zatrudnionych w 1995 w uczelniach państwowych na stanowiskach profesorów (zwykłych i nadzwyczajnych) tylko co drugi posiadał tytuł naukowy, a spośród ok. 23 tys. docentów⁶⁵ i adiunktów niespełna 12 % (ok. 2,7 tys.) legitymowało się stopniem naukowym doktora habilitowanego - por. tabela 6.

Tabela 6 - Nauczyciele akademicy państwowych szkół wyższych zatrudnieni na stanowiskach profesorów, docentów i adiunktów w 1995 r. (bez niepełnozatrudnionych i profesorów kontraktowych).
[Źródło: Informator MEN pn. „Szkolnictwo wyższe” z 1996 r.].

Wyszczególnienie	Profesorowie			Docenci i adiunkci	w tym: ze stopniem nauk. dr hab.
	zwykajni	nadzwyczajni	w tym z tytułem naukowym		
1	2	3	4	5	6
A. Uczelnie MEN					
- razem	2.200	6.089	1.908	18.499	2.210
z tego:					
- uniwersytety	1.003	2.451	755	6.441	1.032
- politechniki	609	1.814	571	7.421	662
- akademie rolnicze	322	822	335	2.517	326
- akademie ekonomiczne	119	326	102	784	119
- wyższe szkoły pedagogiczne	120	611	124	1.243	59
- akademie teologiczne	27	65	21	93	12
B. Pozostałe uczelnie	615	1.367	629	4.530	467
- razem					
z tego:					
- akademie medyczne	334	736	342	3.416	332
- wyższe szkoły morskie	19	45	2	126	1
- wyższe szkoły artystyczne	198	472	277	573	125
- akademie wychowania fizycznego	64	114	8	415	9
Ogółem (A+B)	2.815	7.456	2.537	23.029	2.677

W uczelniach MEN w końcu 1995 r. tytuł naukowy posiadało ok. 31 % profesorów nadzwyczajnych (od ok. 20 % w wyższych szkołach pedagogicznych do ok. 41 % w akademiach rolniczych), a stopień naukowy doktora habilitowanego ok. 12 % docentów i adiunktów (od ok. 5 % w wyższych szkołach pedagogicznych do 16 % w uniwersytetach). W grupie pozostałych uczelni państwowych najgorsza sytuacja występowała w akademiach wychowania fizycznego (spośród 114 profesorów nadzwyczajnych ok. 7 % z tytułem naukowym, a spośród 415 docentów i adiunktów ok. 2 % ze stopniem naukowym doktora habilitowanego) i wyższych szkołach morskich (odpowiednio: ok. 4 % i ok. 0,8 %), przy czym w tych ostatnich od roku ubiegłego na stanowisku profesora

⁶⁵ Informatory MEN pn. „Szkolnictwo wyższe” z 1995 r. i 1996 r.

⁶⁶ W końcu 1995 r. w państwowych szkołach wyższych zatrudniano łącznie 582 docentów (w tym 377 ze stopniem naukowym doktora habilitowanego). Większość z nich (517, w tym 327 ze stopniem dr hab.) pracowała w uczelniach MEN.

nadzwyczajnego można zatrudniać także osoby posiadające stopień naukowy doktora oraz najwyższy stopień oficerski⁶⁷.

W tej sytuacji w niektórych uczelniach znaczna część zajęć wykładowych i seminaryjnych powierzana była nauczycielom akademickim nie mającym jeszcze odpowiednich kwalifikacji do ich prowadzenia. Na przykład:

- w Politechnice Lubelskiej nauczyciele akademicy z tytułem naukowym lub stopniem naukowym doktora habilitowanego w semestrze zimowym roku akademickiego 1996/97 zrealizowali tylko ok. 36 % łącznej liczby godzin wykładów na wszystkich latach studiów dziennych prowadzonych w ramach Wydziału Zarządzania i Podstaw Techniki, ok. 33 % godzin wykładów na III roku i ani jednej ze 120 godzin wykładów na V roku studiów magisterskich prowadzonych w ramach Wydziału Mechanicznego;
- w Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie w roku akademickim 1995/96 ok. 45 % ogółu godzin wykładów przeprowadzili asystenci, a w br. akademickim powierzono im ok. 46 % godzinowego wymiaru tych zajęć;
- w WSP w Olsztynie ok. 37 % seminariów magisterskich (na Wydziale Pedagogicznym ok. 80 %) w roku akademickim 1996/97 prowadzili nauczyciele akademicy ze stopniem naukowym doktora, chociaż obowiązujący regulamin studiów tej Uczelni dopuszczał w wyjątkowych tylko wypadkach możliwość powierzenia im tego zadania; nauczyciele ci realizowali także ponad połowę (52 %) wykładów, a część wykładów (ok. 14 %) zlecono asystentom.

Należy dodać, że senaty niektórych uczelni, kierując się różnorodnymi przesłankami (w tym potrzebą zapewnienia odpowiedniej obsady kadrowej dla działalności dydaktycznej) przedłużały określony ustawowo okres zatrudnienia na stanowisku adiunkta osobom nie posiadającym stopnia naukowego doktora habilitowanego⁶⁸, niekiedy aż do 40 lat (np. Politechnika Radomska, Politechnika Łódzka, AGH w Krakowie).

W 1996 r. (wg danych MEN) w uczelniach państwowych 657 osobom nadano stopień doktora habilitowanego a 2.152 osobom stopień doktora⁶⁹.

W 1995 r. we wszystkich szkołach wyższych w kraju było ok. 1,9 tys. otwartych przewodów doktorskich (w studiach doktoranckich uczestniczyło natomiast ok. 9,2 tys. osób, bez obcokrajowców). Dla porównania: na stanowiskach asystentów w uczelniach państwowych zatrudniano w grudniu 1995 r. - bez mianowanych po raz pierwszy - ok. 15,5 tys. osób.

W świetle ustaleń kontroli sądzić można, że jednym z ważniejszych czynników oddziałujących negatywnie na tempo rozwoju naukowego kadry dydaktycznej państwowych szkół wyższych było nadmierne

⁶⁷ Zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 1996 r. w sprawie wyłączenia w odniesieniu do wyższych szkół morskich stosowania niektórych przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym (Dz. U Nr 107, poz. 500).

⁶⁸ W myśl postanowień art. 88 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym okres zatrudnienia na stanowisku adiunkta osoby nie mającej stopnia naukowego doktora habilitowanego nie powinien przekroczyć dziewięciu lat, chyba że statut uczelni określi dłuższy okres.

⁶⁹ W tym w uczelniach MEN - 562 stopnie dr hab. (485 - pracownikom tych uczelni) i 1.446 stopni doktora (998 pracownikom szkół wyższych resortu edukacji narodowej).

obciążenie wielu spośród nauczycieli (zwłaszcza zatrudnionych na stanowiskach pracowników naukowo-dydaktycznych) różnymi obowiązkami - w macierzystej uczelni i poza uczelnią.

Wobec konieczności zapewnienia z jednej strony ciągłości procesu dydaktycznego, a z drugiej - poprawy sytuacji materialnej nauczycieli akademickich w kontrolowanych uczelniach powszechnie nie były respektowane postanowienia art. 102 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, określające dopuszczalne (dla pracodawcy) normy obciążenia nauczyciela akademickiego prowadzeniem zajęć dydaktycznych w godzinach ponadwymiarowych⁷⁰. W wielu uczelniach znaczna część spośród pracowników naukowo-dydaktycznych i dydaktycznych realizowała w godzinach ponadwymiarowych niemal taką samą ilość zajęć jak w ramach ustalonego dla nich pensum dydaktycznego, a niekiedy wyższą (i to nawet kilkakrotnie). Zjawisko nadmiernego obciążania zajęciami dydaktycznymi jednych nauczycieli akademickich występowało dość często równoległe z niepełną realizacją obowiązującego pensum przez innych nauczycieli. Na przykład:

- w Politechnice Koszalińskiej w roku akademickim 1995/96 średnie obciążenie godzinami ponadwymiarowymi jednego nauczyciela akademickiego Instytutu Zarządzania i Marketingu wynosiło ok. 163 godzin a Wydziału Mechanicznego - ok. 288 godzin, stąd też ponad 62 % pracowników naukowo-dydaktycznych tego Wydziału zrealizowało zajęcia dydaktyczne w godzinach ponadwymiarowych w ilości przekraczającej wymiar obowiązującego ich pensum (210 godz.) od 249 godz. do 1.243 godz.;
- w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Słupsku w ramach godzin ponadwymiarowych w roku akademickim 1995/96 zrealizowano 75,8 tys. godzin, co stanowiło ok. 91 % w stosunku do wielkości łącznego pensum nauczycieli tej Szkoły, m.in. w grupie adiunktów (98 - pensum 210 godz.) tylko 3 nie prowadziło zajęć w godzinach ponadwymiarowych, natomiast 18 zrealizowało te godziny w ilości od 416 godz. do 1.704 godz., a z grupy starszych wykładowców (79 - pensum 300 godz.) ok. 15 % - w ilości od 531 godz. do 1.535 godzin;
- w SGH w Warszawie w roku akademickim 1995/96 - przy wykonaniu pensum w skali całej uczelni na poziomie ok. 116 % (w poprzednim roku - ok. 82 %) - niemal połowa nauczycieli nie zrealizowała w pełni obligatoryjnego pensum zajęć, w tym ponad 32 % nawet w połowie wymiaru pensum; według ustaleń kontroli było to uwarunkowane m.in. wprowadzoną w tej Uczelni indywidualizacją toku studiów (pozwalającą studentom na znaczną swobodę w wyborze przedmiotów i wykładowców).

Ustalenia kontroli potwierdzają, że wielu spośród nauczycieli akademickich uczelni państwowych podejmowało także dodatkowe zatrudnienie u innych pracodawców, o czym nie zawsze powiadamiano

⁷⁰ W myśl tego przepisu nauczyciel akademicki może być zobowiązany do prowadzenia zajęć dydaktycznych w godzinach ponadwymiarowych tylko w szczególnych przypadkach, uzasadnionych koniecznością realizacji programu nauczania, przy czym ilość tych godzin nie może przekraczać dla pracowników naukowo-dydaktycznych 1/4, a dla pracowników dydaktycznych 1/2 pensum. Rodzaje zajęć dydaktycznych rozliczanych w ramach tego pensum oraz wymiar pensum ustala senat uczelni - w granicach określonych w art. 101 ust. 3 i 4 ustawy (dla pracowników naukowo-dydaktycznych - od 120 godz. do 210 godz. obliczeniowych rocznie, dla starszych wykładowców i wykładowców - od 240 godz. do 260 godz. rocznie, dla lektorów i instruktorów - od 300 godz. do 540 godzin obliczeniowych rocznie).

rektorów macierzystych uczelni, uchylając się tym samym od wypełnienia obowiązku określonego w art. 103 ustawy o szkolnictwie wyższym⁷¹. Na przykład:

- w Uniwersytecie Śląskim w 1996 r. żaden z pracowników nie powiadomił rektora o podjęciu dodatkowego zatrudnienia, natomiast „w praktyce” fakt posiadania drugiego miejsca pracy dotyczył ponad 60 osób (wg informacji Rektora UŚ przesłanych do Rządowego Centrum Studiów Strategicznych); w toku kontroli - w wyniku sprawdzenia losowo wybranych akt personalnych 81 nauczycieli - stwierdzono 3 przypadki zgłoszenia (w br.) o dodatkowym miejscu pracy;
- w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu w końcu 1996 r. co trzeci z nauczycieli akademickich był zatrudniony w innych szkołach wyższych, instytucjach lub firmach, m.in. niektórzy z kierowników katedr Akademii w innych uczelniach pełnili funkcje: rektorów (2), kierowników katedr (3) i zakładów (1), a dziekani i prodziekani podejmowali zatrudnienie na stanowiskach profesorów (2) i kierowników katedr (1);
- w Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu w okresie od 1994 r. do stycznia 1997 r. dodatkowe zatrudnienie zgłosiło ok. 23 % spośród nauczycieli akademickich (od stanowiska adiunkta do profesora), w tym kilku (7) u dwu lub trzech pracodawców;
- w Politechnice Koszalińskiej do lipca 1996 r. oświadczenia o dodatkowym zatrudnieniu złożyło 16 nauczycieli akademickich, w tym w innych uczelniach m.in. trzech profesorów nadzwyczajnych Instytutu Zarządzania i Marketingu (wszyscy realizujący w roku akademickim 1995/96 godziny nadwymiarowe - w ilości od 124 do 944 ponad obowiązujące ich 210 godz. pensum).

W co czwartej z kontrolowanych uczelni nie w pełni były przestrzegane przepisy art. 104 ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie wyższym, obligujące do dokonywania okresowych ocen pracy⁷² wszystkich nauczycieli akademickich w cyklu czteroletnim. W niektórych uczelniach oceny takie przeprowadzone zostały po raz ostatni przed 6 i więcej laty (np. WSP w Zielonej Górze - w 1990 r., Akademia Muzyczna w Warszawie - w 1986 r.), w innych w ogóle nie obejmowano oceną pracy nauczycieli akademickich najwyższej kwalifikowanych (m.in. na dwu kontrolowanych wydziałach Uniwersytetu Warszawskiego - profesorów tytularnych, w Akademii Muzycznej w Krakowie - nauczycieli zatrudnionych na stanowiskach profesorów i docentów).

3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa uczelni państwowych oraz finansowanie działalności dydaktycznej tych uczelni.

⁷¹ Zgodnie z postanowieniami art. 103 ustawy nauczyciel akademicki zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy, podejmując dodatkowe zatrudnienie w ramach stosunku pracy, ma obowiązek zawiadomić o tym rektora. Ustawodawca nie określił jednak formy tego zawiadomienia oraz nie przewidział żadnych sankcji wobec osób uchylających się od wypełnienia ww. obowiązku, stąd też w niektórych uczelniach występował całkowity brak udokumentowanych informacji w tym zakresie. W ocenie Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego przepis art. 103 ustawy jest przepisem powszechnie łamanym, co prowadzi do głębokich zjawisk patologicznych, w tym zwłaszcza do niespotykanego nigdzie w świecie zatrudniania mianowanych nauczycieli akademickich na wielu nieraz etatach poza macierzystą uczelnią (wg dokumentu pt. „Niektóre problemy szkolnictwa wyższego wymagające rozwiązań na drodze nowelizacji uregulowań prawnych” z października 1996 r.).

⁷² Stosownie do zakresu obowiązków, o których mowa w art. 99 ustawy o szkolnictwie wyższym.

W skali ogółu uczelni państwowych w 1995 r. odnotować należy ujemny wynik finansowy (brutto i netto)⁷³.

Ujemnym wynikiem finansowym (stratą - w kwocie łącznej ok. 13 mln zł wraz z Collegium Medicum UJ) charakteryzowała się przede wszystkim działalność wszystkich akademii medycznych. W nieco lepszej sytuacji były szkoły wyższe MEN, bowiem o ile 30 spośród nich poniosło w 1995 r. straty (łącznie ok. 39 mln zł) to pozostałe 24 osiągnęły dodatnie kwoty wyniku finansowego (zysk - łącznie ok. 33,5 mln zł), w tym m.in. 4 z 11 uniwersytetów, 4 z 5 akademii ekonomicznych i 5 z 9 wyższych szkół pedagogicznych.

Uczelnie pozostałych resortów uzyskały za 1995 r. wprawdzie niewielkie zyski (zbiorczo: ok. 160 tys. zł akademie wychowania fizycznego, ok. 880 tys. zł wyższe szkoły artystyczne, ok. 1,3 mln zł wyższe szkoły morskie), jednak i ich sytuacja ekonomiczna-finansowa nie zawsze była korzystna, np. w grupie 17 uczelni MKiS aż 10 miało ujemne wyniki finansowe.

W świetle ustaleń kontroli do zasadniczych przyczyn tego stanu - obok nie zawsze racjonalnej gospodarki finansowej w samych uczelniach - zaliczyć należy nieodpowiedni poziom zasilania z budżetu państwa realizacji podstawowych zadań i funkcji tych uczelni, w tym zwłaszcza ich działalności dydaktycznej.

W 1995 r. koszty własne działalności dydaktycznej uczelni państwowych (w kwocie 2.299,5 mln zł) były średnio o 5 % wyższe od przychodów z tej działalności, z tego: w akademiach medycznych (łącznie z Collegium Medicum UJ) wyższe o 9,4 %, w uczelniach MEN o 4,5 %, w akademiach wychowania fizycznego o 3,7 %, w wyższych szkołach artystycznych o 1,4 % w szkołach MT i GM o 1,1 %.

Na podstawie ustaleń kontroli sądzić można, że w 1996 r. sytuacja ta nie uległa zasadniczej zmianie, np. w uczelniach MEN (wg wstępnych danych z kwietnia 1997 r.) przychody z działalności dydaktycznej nie pokryły ok. 3 % kosztów tej działalności, a deficyt dotyczył 42 z 54 szkół (w 1995 r. - 44).

Podkreślić należy, że przychody i koszty działalności dydaktycznej miały decydujący wpływ na wyniki gospodarki finansowej wszystkich w zasadzie uczelni, a w wielu szkołach inne rodzaje działalności prowadzone były w ograniczonym tylko zakresie.

Przykładowo: w uczelniach MEN przychody z działalności dydaktycznej tworzyły w 1995 r. ok. 79 % przychodów ogółem (najmniej - ok. 71 % w politechnikach i akademiach rolniczych, najwięcej - od ok. 92 % do ok. 95 % w akademiach ekonomicznych, wyższych szkołach pedagogicznych i akademiach teologicznych), przychody z działalności badawczej - ok. 18 % a przychody z wydzielonej działalności gospodarczej - ok. 1 %.

⁷³ Wynik finansowy uczelni (zysk lub strata) jest to różnica między przychodami a kosztami ich uzyskania, skorygowana o saldo zysków i strat nadzwyczajnych oraz obowiązujące uczelnię podatki (wynik finansowy netto). Dodatni wynik finansowy stanowi zysk netto uczelni do podziału, a ujemny stratę netto, która obciąża fundusz zasadniczy uczelni (odzwierciedlający wartość jej majątku).

3.1. Przychody z działalności dydaktycznej (w tym dotacje z budżetu państwa oraz opłaty za zajęcia dydaktyczne)

W myśl § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelnia pokrywa koszty działalności dydaktycznej⁷⁴ z dotacji budżetowej, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, przyznanej przez właściwego ministra oraz z przychodów z tytułu odpłatności za tę działalność i z innych przychodów⁷⁵.

W 1995 r. uczelnie państwowe - za pośrednictwem właściwych ministrów - otrzymały na działalność dydaktyczną dotacje budżetowe w łącznej kwocie 1.733,4 mln zł, a w 1996 r. (po zmianach) - 2.405,4 mln zł, tj. w wysokości nominalnej o 38,8 % wyższej w porównaniu z rokiem poprzednim.

W odniesieniu do uczelni MEN wielkość tych dotacji była w 1996 r. średnio o 39 % wyższa niż w 1995 r. (od 38,4 % w grupie uniwersytetów do 45,6 % w grupie akademii teologicznych), a w odniesieniu do uczelni innych resortów wyższa o 37,9 % (od 35,7 % w grupie akademii wychowania fizycznego do 44,4 % w grupie wyższych szkół morskich), co szczegółowo obrazuje tabela 7.

Tabela 7 - Wielkość dotacji budżetowych na działalność dydaktyczną uczelni państwowych w latach 1995-1996.
[Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów kontroli].

--	--	--

⁷⁴ Do kosztów działalności dydaktycznej zalicza się - wg § 6 ust. 4 powołanego rozporządzenia - całość kosztów związanych z:

- 1) procesem dydaktycznym;
- 2) kształceniem i rozwojem kadr naukowych
- 3) badaniami niezbędnymi do prowadzenia procesu dydaktycznego oraz kształcenia i rozwoju kadr naukowych;
- 4) utrzymaniem uczelni, łącznie z remontami budynków i budowli nie będących domami, stołówkami i bufetami studenckimi;
- 5) utrzymaniem obiektów akademickiej służby zdrowia;
- 6) prowadzeniem działalności kulturalnej i usługowej realizowanej przez studentów i pracowników.

⁷⁵ Do przychodów tych - zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia - zalicza się w szczególności należności z tytułu:

- 1) opłat za zajęcia dydaktyczne;
- 2) opłat za kształcenie osób nie będących obywatelami polskimi;
- 3) wpływów ze sprzedaży własnych wydawnictw;
- 4) opłat za wynajem pomieszczeń i udostępnienie innych składników majątkowych, służących tej działalności;
- 5) opłat za działalność kulturalną i usługową realizowaną przez studentów i pracowników w ramach zespołów kulturalnych i artystycznych, kół naukowych i innych grup działających przy uczelni;
- 6) opłat za czynności związane z działalnością dydaktyczną;
- 7) opłat za korzystanie z hoteli asystenckich. Do przychodów tej działalności zalicza się również darowizny, zapisy, spadki oraz wpłaty z ofiarności publicznej, także pochodzenia zagranicznego (§ 6 ust. 3).

Wyszczególnienie	Łączna kwota dotacji (w mln zł) w:		%(3:2)
	1995 r.	1996r.	
1	2	3	4
A. Uczelnie MEN - razem	1.344,4	1.868,8	139,0
z tego:			
- uniwersytety	481,2	666,2	138,4
- politechniki	511,8	711,1	138,9
- akademie rolnicze	184,4	255,5	138,5
- akademie ekonomiczne	71,1	99,0	139,2
- wyższe szkoły pedagogiczne	90,2	128,7	142,7
- akademie teologiczne	5,7	8,3	145,6
B. Pozostałe uczelnie - razem	389,0	536,6	137,9
z tego:			
- akademie medyczne	254,0	348,1	137,0
- wyższe szkoły artystyczne	63,4	89,5	141,1
- wyższe szkoły morskie	20,7	29,9	144,4
- akademie wychowania fizycznego	50,9	69,1	135,7
Ogółem (A+B)	1.733,4	2.405,4	138,8

W skontrolowanych ministerstwach stosowano różne kryteria podziału środków planowanych w budżetach na dotacje dydaktyczne dla nadzorowanych uczelni, uwzględniając ustawowy wymóg ich przedkładania do zaopiniowania Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego (w MKiS - Radzie Wyższego Szkolnictwa Artystycznego).

Przykładowo: w MEN dokonywano tego podziału posługując się głównie zobiektywizowaną formułą algorytmu, wiążącą wysokość dotacji dla danej uczelni z efektami działalności (bazującą m.in. na danych o liczbie kształconych - z odpowiednimi współczynnikami wag dla poszczególnych form i kierunków kształcenia) i corocznie modyfikowaną z uwzględnieniem m.in. sugestii Rady Głównej. W MKiS stosowano - takie same od 1992 r. - kryteria uwzględniające szereg różnych elementów (m.in. stan zatrudnienia, koszt kształcenia jednego studenta w danym typie uczelni, liczba studentów studiów dziennych, powierzchnia użytkowa obiektów), przy czym w marcu br. Rada Wyższego Szkolnictwa Artystycznego uznała za pożądane większe - niż do tej pory - zobiektywizowanie sposobów podziału przez ujęcie ww. kryteriów w formułę algorytmu odpowiadającego specyfice uczelni artystycznych. W UKFiT wielkość - przyznanej uczelniom - podstawowej kwoty dotacji miała głównie związek z proporcjami podziału dokonanymi w latach 1990-1993; w sprawie tej krytycznie wypowiedziała się (w 1994 r.) Rada Główna Szkolnictwa Wyższego, sugerując zmniejszenie roli tego czynnika na rzecz zobiektywizowanych kryteriów, co uwzględniono dopiero przy podziale dotacji w 1996 r.

Generalnie jednak wielkość dotacji budżetowych na działalność dydaktyczną uczelni państwowych nie była adekwatna do zakresu realizowanych przez nie zadań, co potwierdza m.in. malejący udział ww. środków w przychodach z tej działalności, zwłaszcza w uczelniach resortu edukacji narodowej.

W 1995 r. dotacje budżetowe tworzyły - w skali ogółu uczelni państwowych - średnio 79,2 % ich przychodów z działalności dydaktycznej (w łącznej kwocie 2.188,5 mln zł).

W uczelniach MEN wskaźnik ten kształtował się na poziomie 76,9 % (w 1994 r. - 80,5 %), a w uczelniach pozostałych resortów - 88,1 % (od 74,2 % w wyższych szkołach morskich do 91,7 % w akademiach medycznych).

W 1996 r. środki dotacji budżetowej stanowiły już tylko 76,5 % przychodów ogółem z działalności dydaktycznej państwowych szkół wyższych MEN (od 60 % w akademiach ekonomicznych do ok. 90 % w akademiach teologicznych). Na zbliżonym do roku poprzedniego poziomie (ok. 86 %) finansowane były w 1996 r. z budżetu wyższe szkoły artystyczne⁷⁶.

Ustalenia kontroli wskazują, że uczelnie państwowe niższy udział - w przychodach z działalności dydaktycznej - dotacji z budżetu państwa „rekompensowały sobie” przede wszystkim zwiększaniem przychodów z opłat za zajęcia dydaktyczne.

W 1995 r. - w skali ogółu uczelni - przychody z opłat za te zajęcia wyniosły 243,7 mln zł, co stanowiło 11,1 % w stosunku do ich łącznych przychodów z działalności dydaktycznej. Najwięcej środków finansowych z tego źródła pozyskały uczelnie MEN (223,4 mln zł, tj. 12,8 %), a najmniej - uczelnie resortu zdrowia i opieki społecznej (2,8 %).

W 1996 r. w szkołach wyższych MEN wpływy z opłat w kwocie 338,5 mln zł wzrosły - w porównaniu z rokiem poprzednim o ponad 51 % i tworzyły już 13,8 % przychodów ogółem z działalności dydaktycznej (od 5,7 % w akademiach rolniczych do 30,2 % w akademiach ekonomicznych).

Nieznaczny tylko wzrost (o ok. 12 %) przychodów z opłat miał miejsce w 1996 r. w uczelniach MKiS, przy czym ich udział w strukturze przychodów ogółem obniżył się do 3 % (w 1995 r. - 3,9 %) - por. tabela 8.

Tabela 8 - Udział środków dotacji budżetowej i wpływów opłat za zajęcia dydaktyczne w przychodach ogółem z działalności dydaktycznej uczelni państwowych w latach 1995-1996 (w odsetkach).
[Źródło : obliczenia własne na podstawie materiałów kontroli].

Wyszczególnienie	1995 r.		1996 r.	
	dotacja z budżetu	opłaty za zaj. dyd.	dotacja z budżetu	opłaty za zaj. dyd.
1	2	3	4	5
Uczelnie MEN - razem	76,9	12,8	76,5	13,8
z tego:				
- uniwersytety	74,2	16,5	73,8	16,6
- politechniki	82,4	6,5	81,7	7,9
- akademie rolnicze	81,8	5,4	83,2	5,7
- akademie ekonomiczne	60,6	27,5	60,0	30,2
- wyższe szkoły pedagogiczne	70,2	24,3	68,2	26,8
- akademie teologiczne	91,4	4,4	89,9	8,9

⁷⁶ W odniesieniu do uczelni pozostałych resortów w okresie kontroli brak było jeszcze danych w tym zakresie.

Uczelnie pozostałe - razem	88,1	4,6	x	x
z tego:				
- akademie medyczne	91,7	2,8	x	x
- wyższe szkoły artystyczne	86,4	3,9	86,3	3,0
- wyższe szkoły morskie	74,2	11,2	x	x
- akademie wychowania fizycznego	80,2	10,6		

W grupie objętych kontrolą uczelni MEN najwyższy udział wpływów z opłat za zajęcia dydaktyczne w przychodach z działalności dydaktycznej w 1996 r. miały: WSP w Zielonej Górze - 47,5 % (dotacja z budżetu - ok. 50 %), SGH w Warszawie - 31 % (dotacja 58 %), AE w Poznaniu - 30,4 % (dotacja 58,3 %) i Uniwersytet Śląski - 26,2 % (dotacja ok. 66 %), a najniższy m.in.: ChAT w Warszawie - 2,4 % (dotacja 95,3 %) i AR w Lublinie - 1,9 % (dotacja ok. 93 %). W grupie uczelni innych resortów wskaźnik ten kształtował się od ok. 13-14 % (AWF w Gdańsku i Katowicach) do ok. 1 % (AM w Łodzi).

Podkreślenia wymaga, iż we wszystkich skontrolowanych jednostkach wyższego szkolnictwa medycznego (4 - łącznie z Collegium Medicum UJ) odnotowano w 1996 r. dość znaczący - w porównaniu z rokiem poprzednim - wzrost przychodów z opłat za zajęcia dydaktyczne w związku z podejmowaniem i przez te również uczelnie w coraz szerszym zakresie kształcenia odpłatnego⁷⁷. Na przykład:

- w Akademii Medycznej w Poznaniu pozyskano w 1996 r. z opłat za zajęcia dydaktyczne 5.881 tys. zł (o 96 % więcej niż w roku poprzednim), tj. ponad 14 % w stosunku do przychodów ogółem z działalności dydaktycznej, w tym 2.172 tys. zł (o 61 % więcej) od studentów studiów zaocznych kierunków „pielęgniarstwo” i „zdrowie publiczne” (526 w końcu 1996 r. wobec 299 w 1994 r.) oraz wolnych słuchaczy kształconych na wszystkich 4 kierunkach studiów (analogicznie: 256 wobec 79) i odbywających zajęcia w sposób zintegrowany ze studentami studiów dziennych - od I do III roku; dodać trzeba, że zgodnie z obowiązującymi w tej Akademii zasadami wolny słuchacz na ostatnim roku studiów zostaje wpisany na listę studentów i zwolniony z wnoszenia opłat (ustalanych w różnej wysokości - w zależności od kierunku i roku studiów, np. na kierunku lekarskim w roku akademickim 1996/97 w wysokości: 11,5 tys. zł na I roku, 10,5 tys. zł na II roku, 11 tys. zł na III roku).

Powszechnie stosowaną praktyką w skontrolowanych uczelniach było pobieranie opłat za studia zaoczne, wieczorowe i eksternistyczne, a w niektórych także od wolnych słuchaczy, za studia podyplomowe i inne formy kształcenia. W większości uczelni - chociaż w różnym zakresie - korzystano też z możliwości pobierania opłat za zajęcia na studiach dziennych, niekiedy także w przypadkach, które - w świetle

⁷⁷ W końcu 1996 r. w akademiach medycznych (9 - łącznie z Collegium Medicum UJ) na studiach wieczorowych kształcono 592 studentów (w 1994 r. - ani jednego) a na studiach zaocznych 1.175 (w 1994 r. - 678).

obowiązujących przepisów⁷⁸ - nie miały żadnego uzasadnienia (np. za studia na drugim kierunku studiów, za przedmioty uznane jako dodatkowe).

Wysokość opłat za zajęcia dydaktyczne na ogół nie była ustalana na podstawie planowanych kosztów tych zajęć⁷⁹, a najwyższe stawki odpłatności określano zazwyczaj na kierunkach studiów cieszących się dużym zainteresowaniem. W uczelniach (zwłaszcza dużych) obowiązywały często odmienne zasady wnoszenia opłat przez studentów poszczególnych wydziałów, a także zwalniania studentów z obowiązku uiszczania opłaty w całości lub w części⁸⁰. W co drugiej z objętych kontrolą uczelni stwierdzono różne uchybienia i nieprawidłowości w tym zakresie, polegające w szczególności na nie dość skutecznym egzekwowaniu od studentów terminowego wnoszenia opłat i zwalnianiu z opłat bez należytego uzasadnienia. Na przykład:

- w Uniwersytecie Warszawskim: w Instytucie Archeologii Wydziału Historycznego i w Nauczycielskim Kolegium Języka Angielskiego wysokość rocznych opłat za studia zaoczne (w br. akademickim - odpowiednio - 2 tys.zł i 3 tys.zł) była niezależna od roku nauki, na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz na Wydziale Zarządzania opłaty za I tok studiów zaocznych (w br. akademickim - odpowiednio - 1,7 tys. zł i 1,4 tys. zł jednorazowe lub 1,6 tys. zł w przypadku rozłożenia na dwie raty) były nieco wyższe niż dla studentów następnych lat studiów (odpowiednio: 1,5 tys.zł i 1,2 tys. zł lub 1,4 tys.zł jak wyżej), na Wydziale Prawa i Administracji stawki opłat za studia wieczorowe ustalano odrębnie dla poszczególnych lat studiów (w br. akademickim od 2,3 tys. zł dla studentów V roku do 3,9 tys.zł dla studentów I roku, w poprzednim - od 1,8 tys.zł do 2,9 tys.zł), z kolei studentom Dyplomowych Studiów Menadżerskich na Wydziale Zarządzania umożliwiono wnoszenie opłat w trzech systemach: jednorazowo (w br. akademickich - 4,2 tys. zł), w dwu ratach (4,4 tys. zł łącznie) lub w sześciu (4,6 tys. zł); w roku akademickim 1995/96 z opłat za studia zwolniono w UW co najmniej 357 studentów na kwotę 493 tys.zł, w tym 301 studentów Wydziału Prawa i Administracji (na Wydziale tym całkowite zwolnienie z obowiązku wniesienia opłat uzyskało ok. 5 % ogółu studiujących wieczorowo a ok. 9 % - częściowe);
- w ChAT w Warszawie do końca grudnia 1996 r. opłaty za studia zaoczne w roku akademickim 1996/97 wniosło tylko ok. 40 % studentów tych studiów (do końca października - ok. 2 %), a opłaty za rok akademicki 1995/96 - ok. 37 % (po wyłączeniu zwolnionych z odpłatności i skreślonych z listy studentów); wysokość tych opłat (300 zł w roku akademickim 1995/96, 350 zł w br. akademickim) ustalana była z uwzględnieniem sytuacji materialnej studentów ChAT i kształtowała się na poziomie ok. 10 % faktycznego kosztu jednostkowego kształcenia w tej uczelni;
- w Politechnice Łódzkiej wysokość opłat za studia (w roku akademickim 1995/96 m.in. na studiach zaocznych i wieczorowych w kwocie 500 zł za semestr, z wyjątkiem Wydziału Organizacji i Zarządzania, gdzie wynosiły od 600 zł do 900 zł w zależności od roku studiów) określano kierując się głównie realną możliwością ich zaakceptowania przez osoby zainteresowane studiami w tej Uczelni; osobom mającym trudności finansowe zezwalano przy tym na odpracowanie w naturze równowartości opłat przez wykonywanie różnych prac na wydziale lub uczelni (np. naprawy sprzętu i wyposażenia, malowanie pomieszczeń) i w dość szerokim zakresie udzielano zwolnień (w

⁷⁸ Zgodnie z § 8 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni opłaty za zajęcia dydaktyczne, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy mogą być pobierane na studiach dziennych tylko w przypadku ich powtarzania spowodowanego niezadowolającymi wynikami w nauce.

⁷⁹ Podstawę ustalania odpłatności stanowi planowany koszt zajęć dydaktycznych, przy czym rodzaje zajęć, za które są pobierane opłaty oraz ich wysokość ustala rektor (§ 9 powołanego rozporządzenia).

⁸⁰ Przepisy § 10 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad gospodarki finansowej stanowią, że opłaty powinni być wniesione przed rozpoczęciem zajęć, a w przypadku zajęć trwających dłużej niż jeden semestr - przed rozpoczęciem każdego semestru. W uzasadnionych przypadkach rektor, na wniosek studenta zaopiniowany przez uczelniany organ samorządu studenckiego, może zwolnić studenta z obowiązku uiszczania opłaty w całości lub w części (§ 11 rozporządzenia).

okresie dwu ostatnich lat akademickich na kwotę 302 tys. zł, co stanowiło ok. 5 % należności ogółem), a mimo to nie wyegzekwowano ok. 563 tys. zł (ok. 9 % jak wyżej).

Dość znaczącą pozycją w strukturze przychodów działalności dydaktycznej uczelni państwowych w 1995 r. były tzw. pozostałe przychody⁸¹ w kwocie 207,4 mln zł (9,5 %), do których - jak to wynika z ustaleń kontroli - zaliczano niekiedy także część wpływów z opłat za zajęcia dydaktyczne (m.in. w Uniwersytecie Warszawskim - ok. 4 mln zł, co było związane z określonym w zarządzeniach rektora wskaźnikiem podziału tych m.in. środków między wydziały prowadzące działalność dydaktyczną i fundusz ogólnouczelniany). Nikły dotychczas udział w finansowaniu działalności dydaktycznej państwowych szkół wyższych miały natomiast środki z budżetów gmin i inne fundusze publiczne. W 1995 r. pozyskano z tego źródła we wszystkich uczelniach 3,8 mln zł (0,2 % przychodów), w tym 2,3 mln zł w uczelniach MEN (w 1996 r. - wg wstępnych danych - 4,1 mln zł).

3.2. Koszty działalności (w tym dydaktycznej) uczelni

Koszty działalności dydaktycznej w skontrolowanych uczelniach, mimo stosunkowo niskiego poziomu płac, w tym także nauczycieli akademickich, kreowane były głównie przez koszty wynagrodzeń oraz świadczeń na rzecz pracowników.

W 1995 r. - w skali ogółu uczelni państwowych - koszty wynagrodzeń stanowiły ok. 45 % kosztów ogółem (w tym koszty wynagrodzeń osobowych ok. 36,5 %) a łącznie z kosztami składek z tytułu ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń na rzecz pracowników ok. 66 %, w tym np. w wyższych szkołach artystycznych ok. 77 % a w akademiach wychowania fizycznego ok. 71 %⁸².

Według danych MEN w 1995 r. przeciętne wynagrodzenie miesięczne w państwowych szkołach wyższych, wynikające z relacji wypłat wynagrodzeń osobowych i zakładowego funduszu nagród do przeciętnego zatrudnienia pracowników pełno- i niepełnozatrudnionych (w przeliczeniu na pełne etaty), kształtowało się na poziomie 724 zł i stanowiło ok. 96 % przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw za ten rok⁸³.

Jak wspomniano wcześniej od kilku już lat przy kalkulacji budżetu szkolnictwa wyższego przyjęto zasadę niepełnego finansowania dotacją budżetową wydatków uczelni w zakresie wynagrodzeń (limitowanych osobowych oraz z zakładowego funduszu nagród) wraz z pochodnymi od płac, co w trudniejszej sytuacji

⁸¹ Według objaśnień do formularza F-01/s (wprowadzonego zarządzeniem Prezesa GUS z dnia 28 lutego 1996 r. w sprawie obowiązków sprawozdawczych szkół wyższych w zakresie statystyki finansów za rok 1995 - Monitor Polski Nr 16, poz. 216), kategoria ta obejmowała w szczególności przychody z wynajmu pomieszczeń, środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej otrzymanych w ramach umów międzyrządowych, dofinansowanie ze środków działalności ogólnotechnicznej, środki otrzymane na rzecz stypendystów nie będących obywatelami polskimi i wpływy ze sprzedaży innych usług.

⁸² W odniesieniu do kosztów rodzajowych ogółem (w większości uczelni nie prowadzono szczegółowej ewidencji kosztów działalności dydaktycznej dokonując jedynie ich szacunkowego określenia wg zasady proporcjonalności).

⁸³ „Informacja MEN o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w 1995 r. w zakresie oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego” z czerwca 1996 r.

stawiało te uczelnie, które nie uzyskiwały znaczących przychodów z innych źródeł i rodzajów działalności, a m.in. wyższe szkoły artystyczne. Na przykład:

- *w Akademii Muzycznej w Warszawie po podwyżce wprowadzonej z dniem 1 lipca 1996 r. stawki miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego w górnym przedziale (powyżej 72-75 %) stawki maksymalnej dla poszczególnych stanowisk otrzymało tylko 9 nauczycieli (ok. 3 % ogółu zatrudnionych), w tym 5 z 41 nauczycieli na stanowiskach profesorów zwyczajnych.*

W polityce płacowej kontrolowanych szkół wyższych - w zależności od ich sytuacji finansowej i kadrowej - stosowane były różne rozwiązania i priorytety. Generalnie w 1996 r. (w większości uczelni) w niewielkim tylko zakresie korzystano z możliwości ustalenia pracownikom naukowo-dydaktycznym i dydaktycznym stawek miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego na najwyższym poziomie określonym przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 czerwca 1996 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wynagradzania nauczycieli akademickich⁸⁴.

Równocześnie w niektórych uczelniach zastosowano podwyższenie górnych stawek przewidzianych dla nauczycieli zatrudnionych na stanowiskach profesorów⁸⁵, zwiększano - ze środków pozyskanych m.in. z opłat za zajęcia dydaktyczne - wysokość dodatków funkcyjnych lub wprowadzano specjalne dodatki dla pewnych grup nauczycieli, korzystając z przepisów art. 106 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym stanowiących, że senat może zwiększyć wysokość wynagrodzeń ponad wysokość ustaloną na podstawie rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej, jeżeli uczelnia posiada na ten cel środki pochodzące z innych źródeł niż dotacja budżetowa na działalność dydaktyczną. Na przykład:

- *w WSP w Słupsku w stosunku do nowo zatrudnionych w latach 1995-1996 na pełnym etacie 7 profesorów zastosowano zwiększenie na okres trzech lat wynagrodzeń o 50 % stawki zasadniczej, a pozostali profesorowie objęci zostali tzw. dodatkiem profesorskim (od 1 lipca 1996 r. dodatek kwotowy w wysokości równej 25 % wynagrodzenia zasadniczego pobieranego na koniec czerwca, poprzednio w wysokości 20-30 % wynagrodzenia zasadniczego).*

W uczelniach dysponujących znacznymi przychodami z tytułu kształcenia odpłatnego dość powszechnie praktykowane było także podnoszenie poziomu wynagradzania nauczycieli akademickich przez zawieranie z nimi umów o dzieło ew. umów zleceń w odniesieniu do - części lub całości - zajęć dydaktycznych realizowanych na studiach pozastacjonarnych⁸⁶. Niekiedy (obok lub zamiast ww. formy zwiększenia wynagrodzeń) stosowano różnego rodzaju nagrody, w tym także dla pracowników nie będących nauczycielami akademickimi. Na przykład:

⁸⁴ Dz.U. Nr 79, poz. 372. Przepisy tego rozporządzenia podwyższyły - z dniem 1 lipca 1996 r. - średnio o 50 % stawki miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli akademickich, np. dla nauczycieli na stanowiskach profesorów zwyczajnych z minimalnej wysokości 780 zł do 1.170 zł (maksymalnej z 1.830 zł do 2.560 zł), a dla asystentów z 390 zł do 620 zł (w wysokości maksymalnej z 770 zł do 1.100 zł).

⁸⁵ W myśl §6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 maja 1994 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli akademickich (Dz.U. Nr 68, poz. 297 ze zm.) nauczycielowi akademickiemu posiadającemu tytuł naukowy lub stopień naukowy doktora habilitowanego rektor uczelni nie spełniającej wymagań określonych w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy może podwyższyć wynagrodzenie zasadnicze do 150 % górnej stawki przewidzianej dla danego stanowiska.

⁸⁶ Przepis art. 106 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym nie zawiera bliższego określenia zasad zwiększenia wynagrodzeń.

- w Instytucie Historii UJ z nauczycielami akademickimi realizującymi zajęcia dydaktyczne na studiach pozastacjonarnych zawierano głównie umowy o dzieło (np. wg stawki 63 zł/godz. dla profesora, 56 zł/godz. dla doktora habilitowanego), nie określając nawet ilości wykładów i roku studiów, którego dotyczyły, natomiast na Wydziale Prawa i Administracji wynagradzano takich nauczycieli wg minimalnych stawek za godziny ponadwymiarowe (np. 9 zł/godz. dla profesora, 8 zł/godz. dla doktora habilitowanego, a jednocześnie wypłacono w 1996 r. z wypracowanych środków nagrody z okazji Święta Uniwersytetu i Dnia Edukacji Narodowej w wysokości 637.029 zł (najwyższa nagroda 14.050 zł, średnia 3.230 zł), traktując je jako nagrody okolicznościowe nie związane bezpośrednio z wynikami pracy, a tym samym zwolnione ze składek na ubezpieczenie społeczne;
- w WSP w Zielonej Górze w 1996 r. wypłacono m.in. 398,9 tys. zł tytułem nagród rektorskich o charakterze szczególnym osobom zaangażowanym w organizację i prowadzenie płatnych studiów wieczorowych i zaocznych (m.in. po 40,2 tys. zł rektorowi i prorektorowi ds. kształcenia), w tym także pracownikom administracji (w kwietniu - 79 osobom w kwotach od 129 zł do 4.647 zł, w sierpniu - 83 osobom w kwotach od 112 zł do 3.030 zł);
- w Politechnice Radomskiej za ok. 20 % spośród godzin ponadwymiarowych zrealizowanych w roku akademickim 1995/96 (łącznie ponad 86 tys.) wypłacono wynagrodzenia z osobowego funduszu płac w kwocie 170 tys. zł (wg stawki np. 14 zł/godz. dla profesora zwyczajnego i nadzwyczajnego), a za pozostałe ok. 80 % - wynagrodzenia z tytułu umowy o dzieło w łącznej kwocie 1.351 tys. zł (wg stawki np. 30 zł/godz. dla nauczyciela z tytułem naukowym i stopniem naukowym i 20 zł/godz. dla pozostałych), w tym ok. 47 % stanowiły wypłaty dla nauczycieli Wydziału Ekonomicznego, gdzie stosowano tylko tę formę dodatkowego zatrudniania i wynagradzania; ponadto w 1996 r. ze środków będących w dyspozycji dziekana ww. Wydziału (z opłat za studia) wypłacono 137,4 tys. zł w formie nagród dla: członków kierownictwa Politechniki i Wydziału (46,3 tys. zł), 12 dojeżdżających nauczycieli akademickich - profesorów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (48 tys. zł - jako zwrot kosztów podróży i pobytu w Radomiu) oraz innych nauczycieli i pracowników (43,1 tys. zł).

Rozwiązania powyższe prowadziły do różnicowania zarobków nauczycieli akademickich w ramach poszczególnych uczelni i między uczelniami.

Znaczącą pozycją w kosztach działalności państwowych szkół wyższych były także koszty usług obcych (w 1995 r. ok. 9 % w skali ogółu uczelni), w tym związane z koniecznością wynajmowania obiektów i pomieszczeń dla potrzeb działalności dydaktycznej.

Koszty działalności uczelni obejmowały również planowane w danym roku (w 1995r. na poziomie ok. 5 % kosztów ogółem w układzie rodzajowym j.w.) odpisy amortyzacyjne od posiadanych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, z których część powinna być odprowadzona w okresach kwartalnych na scentralizowany rachunek odpisów amortyzacyjnych we właściwym ministerstwie lub urzędzie nadzorującym daną szkołę wyższą⁸⁷.

⁸⁷ Zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad gospodarki finansowej środki trwałe uczelni oraz wartości niematerialne i prawne (z wyjątkiem budynków i budowli oraz związanych z nimi wartości niematerialnych i prawnych, zakładowych domów mieszkalnych a także związanych z nimi wartości niematerialnych i prawnych) podlegają amortyzacji i umorzeniu na zasadach określonych w odrębnych przepisach, przy czym centralizacji podlega określona przez właściwego ministra część odpisów amortyzacyjnych (nie przekraczająca 25 % ich wielkości), z wyjątkiem odpisów od środków trwałych zakładowej działalności socjalnej oraz użytkowanych w ramach wydzielanej działalności gospodarczej uczelni. Środki zgromadzone na scentralizowanym rachunku ministerstwa są przeznaczane na dofinansowanie zakupów inwestycyjnych uczelni, których środki własne na ten cel okazały się niewystarczające.

Z ustaleń kontroli wynika, że uczelnie wszystkich w zasadzie resortów, chociaż w różnej mierze - ze względu na trudności finansowe - zaprzestały w latach ubiegłych odprowadzania tych wpłat (mimo obniżania - przez ministrów - stawki procentowej centralizowanych odpisów amortyzacyjnych), a ministerstwa nie dysponują skutecznymi możliwościami wyegzekwowania od podległych im szkół wyższych pełnych i regularnych wpłat. Na przykład:

- *Minister Edukacji Narodowej od lipca 1994 r. obniżył z 20 % do 10 % wysokość centralizowanych odpisów, mimo to w 1994 r. żądanych wpłat na scentralizowany rachunek MEN nie wniosło 12 (z 54) uczelni resortu edukacji narodowej, a w 1995 r. (do września) - 28, w tym 12 uczelni, które również w poprzednim roku nie odprowadziły swojego udziału; podobnie w MZiOS (w 1995 r. żadna z akademii medycznych nie dokonała wpłat na scentralizowany rachunek odpisów amortyzacyjnych a w 1996 r. - przy stawce określonej na poziomie 1 % wielkości odpisów - uczyniły to tylko 3 uczelnie), MKiS (w 1995 r. żadnych wpłat z tego tytułu nie wniosło 7 z 17 resortowych szkół wyższych a w 1996 r. - 8, w tym 5 w obu latach) oraz Urzędzie Kultury Fizycznej i Turystyki, którego Prezes w 1995 r. - w związku z prośbami złożonymi przez wszystkie prawie nadzorowane uczelnie - wyraził zgodę na pozostawienie w akademiach wychowania fizycznego całości środków z odpisów amortyzacyjnych (w 1996 r. - przy 3 % stawce centralizowanych odpisów - wpłat dokonało 5 z 6 uczelni).*

W konsekwencji środki z odpisów amortyzacyjnych gromadzone na scentralizowanych rachunkach ministerstw wracały zazwyczaj z powrotem do tych samych uczelni, które je przekazywały (np. w MEN i MKiS).

Trzeba dodać, że w MEN już w początkach 1996 r. podjęto wstępne prace nad przygotowaniem projektu nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni, jednak do końca lutego 1997 r. nie skonkretyzowano jeszcze ostatecznie kierunków proponowanych zmian.

3.3. Gospodarowanie środkami finansowymi i majątkiem uczelni

Ustalenia kontroli uzasadniały zgłoszenie krytycznych uwag w odniesieniu do aspektów gospodarowania środkami finansowymi i majątkiem ok. 1/3 kontrolowanych uczelni. Stwierdzono w szczególności przypadki wydatkowania środków finansowych z naruszeniem obowiązujących przepisów oraz zasad celowości i gospodarności, będące następstwem m.in. zawłaszczania przez organy jednoosobowe uczelni (rektorów) kompetencji organów kolegialnych (senatów).

Sytuacja taka miała miejsce w WSP w Zielonej Górze, gdzie w 1993 r. - na podstawie umowy zawartej bez zgody Senatu, tj. z naruszeniem postanowień § 24 ust. 2 pkt 7 statutu WSP - przekazano Firmie Polsko-Amerykańskiej „KEDI USA Inc” sp. z o.o. w Poznaniu 150 tys. zł (w formie tzw. „pożyczki”) na realizację wspólnego przedsięwzięcia, polegającego na zakupie w USA po 300 sztuk składanych basenów kąpielowych dla każdej ze stron i ich sprzedaży. Zabezpieczeniem zwrotu tej kwoty miało być - wg umowy - przekazanie WSP 300 sztuk zakupionych basenów, których cenę jednostkową sprzedaży ustalono na 518,20 zł. Faktycznie zaś przekazano najpierw weksel Firmy na sumę 174 tys. zł płatny do lipca 1993 r., a dopiero później - w związku z nie wykupieniem w terminie weksla - 300 sztuk basenów, traktowanych przez WSP jako tzw. „depozyt” (będący w dyspozycji ówczesnego rektora) i przechowywanych bez wymaganych dokumentów o ich przyjęciu na stan magazynu. Do maja 1996 r.,

mimo prób sprzedaży, WSP nie znalazła we własnym zakresie nabywców na ww. baseny (sprzedano zaledwie 1 sztukę). Nie podejmowano też zdecydowanych kroków w celu odzyskania kwoty wierzytelności od Firmy w ramach zabezpieczenia wekslowego, ani innych udokumentowanych działań zmierzających do wyegzekwowania od Firmy wypełnienia powinności określonych w umowie (sprzedaż, prowadzenie marketingu i reklamy basenów). Wprawdzie w lipcu 1996 r. WSP wystąpiła do Sądu o nakazanie Firmie zapłaty odnośnej kwoty, jednak w sierpniu tegoż roku były rektor (tuż przed zakończeniem kadencji, bez porozumienia z rektorem -elektmem) podpisał w imieniu WSP ugodę z Firmą na warunkach niekorzystnych dla WSP, m.in. przyjęto od Firmy nowy weksel na kwotę 174 tys. zł z terminem jej zapłaty do 15 lipca 1997 r., zwalniając Firmę z obowiązku prowadzenia sprzedaży, marketingu i reklamy basenów. Przeprowadzone podczas kontroli pełne rozliczenie przyjętych od Firmy basenów wykazało, że były one wydawane przez WSP różnym nabywcom bez dowodów sprzedaży (faktur). W okresie od czerwca do grudnia 1996 r. siedmiu nabywców zapłaciło WSP za 66 sztuk basenów łączną kwotę 44.910 zł, 2 baseny zostały przekazane Ośrodkowi Wypoczynkowemu WSP, a 15 - wydano w kwietniu 1996 r. firmie „ANPA” ze Zduńskiej Woli bez pokwitowania odbioru (wystawiona po dwu miesiącach faktura za te baseny na kwotę 10.650 zł nie została uregulowana do kwietnia 1997 r.). W odniesieniu do 7 sztuk basenów stwierdzono niedobór (brak było dowodów ich wydania). W wyniku działań wyjaśniających ustalono, że 1 basen wydany został firmie „POOL-TECH MEPROZET” w Ustroniu (także bez potwierdzonej faktury), która dopiero po telefonicznej interwencji przelała na konto WSP należność z tego tytułu w kwocie 710 zł. Należność za pozostałe brakujące baseny (4.020 zł) uregulował b.prorektor odpowiedzialny za rozliczenie się z pobranych od Firmy basenów. Do czasu zakończenia kontroli, mimo podejmowania przez WSP dalszych prób sprzedaży, nie znaleziono nabywców na pozostałe 210 sztuk składanych basenów kąpielowych, przy czym - według wyceny biegłego z dziedziny towaroznawstwa ich aktualna cena rynkowa (z uwzględnieniem stopnia zużycia) obniżyła się do 411,60 zł za sztukę.

W ocenie NIK zawarcie umowy, a następnie ugody z Firmą „KEDI USA Inc”, naraziło WSP w Zielonej Górze na stratę w kwocie ok. 162 tys. zł (stratę tę oszacowano za okres od zawarcia umowy do końca stycznia 1997 r., zakładając sprzedaż pozostałych na stanie Uczelni basenów wg wyceny biegłego i uwzględniając możliwe do uzyskania wpływy z oprocentowania lokaty bankowej od kwoty wydatkowanej na przedmiotowe przedsięwzięcie - za okres od lipca 1993 r. do końca stycznia 1997 r. w wysokości ponad 160 tys. zł).

W tej samej uczelni w latach 1994-1996 wypłacono ze środków własnych 10 osobom honoraria w kwocie ponad 40 tys. zł (m.in. b. rektor - ponad 12 tys. zł) z tytułu organizacji i koordynacji działalności tzw. Międzynarodowego Centrum, powołanego w ramach umowy zawartej przez rektora WSP z Rosyjską Akademią Kształcenia w Moskwie - bez zgody Senatu wymaganej przepisami art. 48 ust. 1 pkt 4 ustawy o szkolnictwie wyższym, a także bez dopełnienia ustawowego obowiązku powiadomienia MEN o zawarciu i treści tej umowy.

Istotne nieprawidłowości - mające lub mogące mieć negatywny wpływ na wyniki gospodarki finansowej szkół - spowodowane nieodpowiednimi działaniami i decyzjami oraz zaniedbaniami ze strony organów i pracowników uczelni miały miejsce także m.in. w Collegium Medicum UJ w Krakowie oraz w Politechnice Białostockiej.

Colegium Medicum UJ - wskutek nieprecyzyjnego ustalenia w umowie z prywatną zagraniczną uczelnią medyczną zasad płatności za egzaminowanie w Krakowie jej studentów - nie uzyskało części należnych z tego tytułu wpływów w wysokości ok. 570 tys. zł. Ponadto otrzymane w latach 1995-1996 z KBN środki budżetowe na finansowanie programów naukowo-badawczych wydatkowano przede wszystkim w formie zaliczek (przedpłat) dla dostawców sprzętu i aparatury naukowej, m.in. w 1995 r. ze środków tych zakupiono we Francji rezonans magnetyczny o wartości 2.100 tys. dolarów USA, który - do kwietnia 1997 r. - nie został dostarczony i zainstalowany wskutek m.in. zasadniczych rozbieżności w kierownictwie Collegium, co do miejsca eksploatacji ww. urządzenia oraz przygotowania pomieszczeń spełniających specjalistyczne wymagania techniczne. Według ustaleń kontroli na powstanie opóźnień wpływ miała zwłaszcza decyzja, w wyniku której przyjęta została koncepcja budowy nowego pawilonu (finansowana ze środków budżetowych otrzymanych z MZiOs). Decyzja ta, jak również późniejsze decyzje o przesunięciu terminu dostarczenia

zakupionego urządzenia przez dostawcę spowodowały - oprócz znacznego opóźnienia terminu włączenia rezonansu magnetycznego do eksploatacji - także straty finansowe w postaci braku odsetek bankowych od zamrożonych tym sposobem środków finansowych (wg szacunkowej oceny na koniec marca 1997 r. - ok. 66 tys. dolarów USA).

Z kolei, w Politechnice Białostockiej w 1994 r. - bez uprzedniej zgody senatu - złożono zamówienie w Przedsiębiorstwie Produkcyjno-Handlowo-Usługowym „ALL-MED” na dostawę sprzętu komputerowego kserograficznego i telekomunikacyjnego, który (jak wyjaśniano) miał być darowizną. Jednak przyjęcie przez uczelnię faktur obciążających oraz złożenie oświadczeń, że kwoty podane w fakturach są bezspornymi i wymagalnymi zobowiązaniami Politechniki doprowadziło do sporu z nabywcą tej wierzytelności, który żądał obecnie zapłaty 1.192 tys. zł wraz z odsetkami liczonymi od 1994 r. (w czasie kontroli trwało postępowanie sądowe w powyższej sprawie).

4. Warunki kształcenia w uczelniach oraz stan bazy dydaktycznej

W większości skontrolowanych uczelni, zwłaszcza MEN - w następstwie przede wszystkim dynamicznego rozwoju kształcenia bez towarzyszącej temu odpowiedniej rozbudowy oraz wyposażenia posiadanej bazy dydaktycznej - drastycznemu nieraz pogorszeniu uległy warunki studiowania. Braki lokalowe, dotyczące głównie wydziałów o największej liczbie studentów (prowadzących najbardziej popularne kierunki studiów), zmuszały często do organizowania zajęć w pomieszczeniach wynajmowanych, nie zawsze dostosowanych do potrzeb działalności dydaktycznej. Równie trudna sytuacja - w wielu uczelniach - miała miejsce w zakresie pomieszczeń zaplecza dydaktycznego, a m.in. w czytelnich.

Wprawdzie w szkołach podejmowane były działania i inicjatywy, mające na celu poprawę tego stanu, ale realizacja inwestycji bądź adaptacji zakupionych obiektów, przeciągała się - niejednokrotnie dość znacznie - w czasie, z powodu braku w szczególności wystarczających środków finansowych. Także terminowość wykonywania bieżących remontów sal i obiektów dydaktycznych - z tych samych najczęściej przyczyn - nie zawsze była odpowiednia. Sygnalizowane służbom administracyjno-gospodarczym uczelni braki i usterki, w tym mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo i zdrowie osób w nich przebywających, usuwano niekiedy z kilkuletnim nawet opóźnieniem. Na przykład:

- *w Politechnice Radomskiej zajęcia dydaktyczne dla studentów I i II roku studiów zaocznych kierunków „ekonomia” i „administracja” w okresie dwu ostatnich lat prowadzone były w wynajętych salach na terenie miasta Radomia, m.in. w sali koncertowej Urzędu Wojewódzkiego, w salach kinowych - kin „Resursa” i „Atlantic”, w sali konferencyjnej Spółki „Odlewnasz”; w 1994 r. na jednego studenta tej uczelni przypadało ok. 2,3 m² powierzchni dydaktycznej, a w 1996 r. już tylko ok. 1,4 m² (na Wydziale Ekonomicznym - odpowiednio - ok. 0,6 m² i ok. 0,3 m²);*
- *w AGH w Krakowie, pomimo pozyskania na cele dydaktyczne nowych i adaptowanych sal o powierzchni ok. 3 tys. m², w roku akademickim 1996/97 na jednego studenta przypadało o 1/5 powierzchni dydaktycznej mniej niż w roku akademickim 1994/95; wg ustaleń kontrolerów dysproporcje w relacjach liczb studiujących osób do wielkości powierzchni dydaktycznej dały znać o sobie szczególnie dotkliwie w odniesieniu do Studium Języków Obcych AGH, informującego wielokrotnie władze uczelni o podstawowych trudnościach w funkcjonowaniu, włącznie z nieodbywaniem (z braku pomieszczeń) nawet kilkuset godzin lektorskich w semestrze,;*
- *UAM w Poznaniu w końcu 1996 r. dysponował na terenie miasta bazą dydaktyczną o powierzchni ok. 92,5 tys. m², tj. średnio ok. 3 m² na jednego studenta (od ok. 1 m² na Wydziale Prawa i*

Administracji do ok. 17 m² na Wydziale Fizyki); w 1996 r. - dla potrzeb m.in. Wydziału Prawa i Administracji - zakupiono od Zakładów H.Cegielskiego SA w Poznaniu dwa budynki oraz część hali o łącznej powierzchni 12,5 tys. m² (przewidywany koszt adaptacji ok. 2,1 mln zł), ale równocześnie Zakłady te wypowiedziały Uniwersytetowi dzierżawę sali na 500 miejsc, w której prowadzono zajęcia dla studentów Wydziału Prawa i Administracji;

- w Politechnice Łódzkiej prowadzono realizację 6 zadań inwestycyjnych, z tego 3 polegających na rozbudowie i adaptacji oraz 3 będących zakupem gotowych budynków (po likwidowanych zakładach) z przeznaczeniem do adaptacji na działalność dydaktyczną, co - po zakończeniu - zwiększy powierzchnię dydaktyczną o ok. 14 %;
- w Politechnice Koszalińskiej w wyniku inwestycji zrealizowanych do końca września 1996 r. (ze środków m.in. Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej oraz własnych) powierzchnia użytkowa obiektów dydaktycznych wzrosła o 3.519 m², nadal jednak na jednego studenta przypadało średnio ok. 1,6 m² (w tym 0,4 m² w salach wykładowych i 0,07 m² w salach ćwiczeniowych);
- w AE we Wrocławiu spośród 46 odrębnych zadań remontowych sformułowanych w 1995 r. (po komisyjnym przeglądzie technicznym) do końca stycznia 1997 r. nie wykonano - w całości lub w części - 37 zadań, nie przeprowadzono m.in. nakazanego przez Straż Pożarną, montażu drzwi ognioodpornych na wszystkich kondygnacjach jednego z budynków;
- w WSP w Zielonej Górze na jedno miejsce w czytelnich przypadło średnio 46 studentów studiów dziennych i 134 zaocznych, przy tym w latach 1994-1995 na zakup podręczników, skryptów i innych książek do zbiorów bibliotecznych wydatkowano ok. 3 zł rocznie na jednego studenta (obowiązywała m.in. zasada zakupu tylko jednego egzemplarza książki w zakresie profilu uczelni), a w 1996 r. - ok. 7 zł.

Na inwestycje dydaktyczne uczelni państwowych skierowano w 1995 r. z budżetu państwa 54,7 mln zł a w 1996 r. - 92,1 mln zł (o 68,4 % więcej).

Większość tych środków (ok. 85 % w 1995 r. i ok. 77 % w 1996 r.) otrzymały szkoły wyższe resortu edukacji narodowej, głównie uniwersytety (por. tabela 9).

Tabela 9 - Wydatki z budżetu państwa na inwestycje dydaktyczne państwowych szkół wyższych w latach 1995-1996.
[Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów kontroli].

Wyszczególnienie	Dotacje na inwestycje (rozdz. 8111 § 73) w mln zł		%
	1995 r.	1996 r.	
1	2	3	4
A. Uczelnie MEN			
- razem	46,7	71,0	152,0
z tego:			
- uniwersytety	20,1	31,8	158,2
- politechniki	8,7	14,0	160,9
- akademie rolnicze	5,7	10,9	191,2
- wyższe szkoły pedagogiczne	7,2	9,1	126,4
- akademie ekonomiczne	3,7	3,7	100,0
- akademie teologiczne	1,3	1,5	115,4
B. Uczelnie pozostałe			
- razem	8,0	21,1	263,7
z tego:			
- akademie medyczne	3,4	10,0	294,1
- wyższe szkoły morskie	0,6	5,6	933,3
- wyższe szkoły artystyczne	2,2	3,6	163,6

- akademie wychowania fizycznego	1,8	1,9	105,5
Ogółem (A+B)	54,7	92,1	168,4

Według ustaleń kontroli uczelnie MEN wnioskowały - w obu tych latach - o dofinansowanie z budżetu inwestycji dydaktycznych w wysokości o ok. 65 % wyższej od kwot uzyskanych dotacji (w 1995 r. na poziomie 135,6 mln zł, w 1996 r. - 204,3 mln zł). W tej sytuacji środki dotacji budżetowej koncentrowane były w zasadniczej części na inwestycjach kontynuowanych (np. w 1996 r. w ok. 90 %), w tym zwłaszcza na zadaniach o stosunkowo najwyższym stopniu zaawansowania.

Przykładowo: uniwersytety w latach 1995-1996 otrzymały dotacje na inwestycje dydaktyczne na poziomie ok. 31 % w stosunku do wielkości zgłoszonych potrzeb, politechniki - ok. 35 %, uczelnie ekonomiczne - ok. 54 %, uczelnie rolnicze - ok. 29 % a wyższe szkoły pedagogiczne - ok. 47 %.

W grupie uczelni MKiS dotacje na inwestycje dydaktyczne w łącznej kwocie 5,8 mln zł w latach jak wyżej (odpowiednio na poziomie ok. 38 % i ok. 46 % zgłoszonych potrzeb) umożliwiły głównie kontynuację zadań inwestycyjnych realizowanych przez: dwie Akademie Muzyczne (w Gdańsku i Poznaniu), trzy Akademie Sztuk Pięknych (w Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu), Akademię Teatralną w Warszawie oraz Państwową Wyższą Szkołę Filmową, Telewizyjną i Teatralną w Łodzi (w tej ostatniej uczelni w 1996 r. wznowiono budowę montażowni dźwięku i filmu). Ponadto część wyższych szkół artystycznych (w 1995 r. - 8, w 1996 r. - 12) otrzymała z budżetu MKiS dofinansowanie na prace konserwatorsko-remontowe w obiektach zabytkowych, będących w ich użytkowaniu - w kwotach 1,5 mln zł w 1995 r. oraz 2,1 mln zł w 1996 r. (odpowiednio: ok. 27 % i ok. 35 % w stosunku do zgłoszonych potrzeb).

W 1996 r. zdecydowanie, bo aż 8-krotnie wyższe (w porównaniu z rokiem poprzednim) środki z budżetu państwa na cele inwestycyjne przekazane zostały w zasadzie tylko uczelniom MTiGM, które uzyskały w tym roku prawo do dotacji na budowę i zakupy statków szkolno-badawczych⁸⁸.

5. Nadzór ministrów nad działalnością dydaktyczną uczelni państwowych

Z ustaleń kontroli wynika, że nadzór ministrów nad działalnością dydaktyczną uczelni państwowych w latach 1995-1996 sprawowany był - ogólnie biorąc - w sposób zgodny z przepisami ustawowymi⁸⁹ i koncentrowany przede wszystkim na szkołach wyższych nie spełniających wymagań określonych w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o szkolnictwie wyższym. Wymagań tych nie spełniało 31 spośród 54 uczelni MEN (3 uniwersytety z 11 ogółem, 10 z 18 politechnik, 4 z 5 uczelni ekonomicznych, 3 z 9 akademii rolniczych oraz wszystkie wyższe szkoły pedagogiczne i akademie teologiczne, tj. - odpowiednio - 9 i 2) oraz 17 - do 1995 r. - i 14 - w

⁸⁸ W szczególnie uzasadnionych przypadkach - na mocy § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 1996 r. w sprawie wyłączenia w odniesieniu do wyższych szkół morskich stosowania niektórych przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym.

⁸⁹ W myśl postanowień art. 31 ustawy o szkolnictwie wyższym ministrowie sprawują nadzór nad podlegającymi im uczelniami w zakresie zgodności działania organów uczelni z przepisami ustawowymi i statutem uczelni, podejmując - w ciągu miesiąca - decyzję o uchyleniu uchwały senatu lub decyzji rektora uczelni w przypadku stwierdzenia ich niezgodności z przepisami ustawowymi lub statutem uczelni.

końcu 1996 r. - spośród 35 uczelni pozostałych resortów (7 i 3 - odpowiednio - wyższe szkoły artystyczne z 17 ogółem, 3 z 10 akademii medycznych oraz wszystkie wyższe szkoły morskie i akademie wychowania fizycznego, tj. 2 i 6).

Przykładowo: Minister Edukacji Narodowej w latach 1995-1996, realizując ustawowe powinności w sferze nadzoru nad organizacją działalności dydaktycznej uczelni resortowych z tej grupy, m.in. zatwierdził (na zasadach określonych w art. 13 ust. 2 ustawy, w tym w okresie do dwóch miesięcy od daty doręczenia, z uwzględnieniem odpowiednich przesunięć w czasie w przypadkach wymagających wyjaśnień, bądź dokonania niezbędnych poprawek) statut nowo utworzonego Uniwersytetu Opolskiego oraz zmiany w treści statutowych zgłoszone przez 15 innych uczelni, a ponadto dokonał - w trybie art. 64 ust. 2 ustawy - zmian podstawowych jednostek organizacyjnych w 6 uczelniach (w tym m.in. WSP w Słupsku, Olsztynie i Bydgoszczy). Zatwierdzał - na podstawie uprawnień wynikających z przepisów art. 144 ust. 3 i 4 ustawy, po uwzględnieniu przez daną uczelnię ew. uwag i zastrzeżeń zgłoszonych przez MEN - zmiany w regulaminach studiów niektórych uczelni (m.in. Uniwersytetu Śląskiego oraz Akademii Ekonomicznych w: Katowicach, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu), a także regulamin studiów Uniwersytetu Opolskiego. Zatwierdził - działając na podstawie art. 48 ust. 2 ustawy - 54 spośród 66 uchwał podjętych przez senaty 27 uczelni w sprawie utworzenia nowych kierunków studiów, a także odmówił zatwierdzenia 9 z tych uchwał, biorąc pod uwagę wymogi określone przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego oraz zasięgając - w sytuacjach wątpliwych, kontrowersyjnych - opinii ekspertów, co niekiedy (m.in. w przypadku 2 z 3 uchwał będących - w połowie stycznia 1997 r. - jeszcze w trakcie analizy) wpływało na wydłużenie terminu załatwienia sprawy, określonego obowiązującymi przepisami na jeden miesiąc od daty otrzymania uchwały. Zgłaszał też - zgodnie z postanowieniami art. 141 ust. 2 ustawy - umotywowane zastrzeżenia do uchwał senatów uczelni w sprawie zasad i trybu przyjmowania oraz zakresu egzaminu wstępnego na studia w latach akademickich 1995/96 i 1996/97.

Z kolei Minister Kultury i Sztuki w badanym okresie - w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością podległych państwowych uczelni artystycznych - zatwierdził (na zasadach określonych w art. 13 ust. 2 ustawy) zmiany w statutach dwu uczelni, w tym w marcu 1995 r. zmianę w statucie Państwowej Wyższej Szkoły Filmowej, Telewizyjnej i Teatralnej w Łodzi, która dopiero od stycznia 1996 r. uzyskuje status uczelni w pełni autonomicznej. Zgłoszono także uzasadnione uwagi do przesłanej w dniu 16 grudnia 1996 r. uchwały Senatu Akademii Teatralnej w Warszawie w sprawie zmian w statucie tej uczelni (w czasie kontroli analizowana była - pod względem legalności - poprawiona wersja znowelizowanego statutu, która wpłynęła do MKiS w dniu 21 marca 1997 r.). Ponadto zatwierdził - na podstawie art. 144 ust. 3 i 4 ustawy o szkolnictwie wyższym - zmiany w regulaminach studiów przesłane do jego akceptacji przez dwie uczelnie, które formalnie w początkach 1995 r. uzyskały już status uczelni w pełni autonomicznych (Państwowe Wyższe Szkoły Sztuk Plastycznych - obecnie Akademii Sztuk Pięknych - we Wrocławiu i Gdańsku, w tym ostatnim przypadku po uwzględnieniu uwag zgłoszonych przez właściwy departament MKiS). W latach 1995-1996 Minister Kultury i Sztuki nie realizował natomiast ustawowych zadań w zakresie tworzenia, przekształcania i znoszenia podstawowych jednostek organizacyjnych oraz tworzenia i znoszenia kierunków studiów w uczelniach nie spełniających wymogów określonych w art. 12 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym - ze względu na brak wniosków organów uczelni artystycznych w tych sprawach. Nie korzystał również z - przewidzianych w art. 141 ust. 2 - uprawnień w odniesieniu do uchwał senatów nadzorowanych uczelni w sprawie zasad i trybu przyjmowania oraz zakresu egzaminu wstępnego na studia. Stan ten uzasadniano brakiem istotnych zmian w zasadach rekrutacji przyjętych w latach wcześniejszych i opiniowanych wówczas przez MKiS, jednak nie dość skutecznie egzekwowano od uczelni coroczne potwierdzenie tego faktu (wg ustaleń kontroli 9 z 17 szkół wyższych resortu kultury i sztuki w okresie ostatnich trzech lat w ogóle nie przesłało do MKiS informacji w ww. sprawie, co częściowo tylko uzupełnione zostało w toku kontroli).

Skontrowani ministrowie - z mocy przepisu art. 86 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym - dokonywali też mianowań nauczycieli akademickich na stanowiska profesora zwyczajnego w nadzorowanych uczelniach (na wniosek rektora, złożony za zgodą właściwej rady wydziału oraz senatu). Na przykład:

- ♦ *Ministrowi Edukacji Narodowej w 1995 r. przedstawiono w tej sprawie 268 wniosków (z 50 uczelni), z których 23 zostały ocenione negatywnie, ze względu m.in. na niewielkie osiągnięcia naukowo-badawcze i dydaktyczno-badawcze nauczycieli w okresie po uzyskaniu tytułu naukowego, brak osiągnięć w zakresie kształcenia młodej kadry naukowej lub uchybienia formalne (sprzeczność z postanowieniami statutu lub ustawy), zaś w 1996 r. - 278 wniosków (z 44 uczelni), z których do lutego 1997 r. oceniono 258 (14 dalszych oczekiwało na uzupełnienie, a 6 na decyzję Ministra), odrzucając 12 wniosków - z powodów jak wyżej; Minister Kultury i Sztuki w latach 1995-1996 mianował 78 nauczycieli akademickich na stanowisko profesora zwyczajnego w nadzorowanych uczelniach artystycznych (akceptując wszystkie wnioski jakie wpłynęły w tym okresie).*

W MEN oraz w MKiS - na podstawie informacji przekazanych przez uczelnie resortowe - przeprowadzono także analizy warunków kształcenia w kontekście wypełniania postanowień uchwał, odpowiednio: Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego - z listopada 1991 r. i Rady Wyższego Szkolnictwa Artystycznego - z października 1993 r., określających kryteria kadrowe tworzenia i prowadzenia kierunków studiów. Należy zaznaczyć, iż Rada Główna - w stanowisku nr 37/96 z dnia 25 kwietnia 1996 r. - uznała, że analizy takie powinny stanowić stały element kontroli wszystkich uczelni.

Podkreślić trzeba, że w ramach nadzoru nad uczelniami ustanowiony został obowiązek przedstawiania ministrom przez uczelnie rocznych sprawozdań z ich działalności wraz z informacją o stanie i strukturze zatrudnienia⁹⁰. Ustalenia kontroli wskazują, że część szkół nie wypełniała tej powinności (przez zaniedbanie lub z przyczyn, o których dalej), a ministrowie nadzorujący akceptowali ten stan rzeczy, kierując się przede wszystkim autonomią uczelni. Z tego samego powodu sprawozdania z działalności uczelni przesyłane ministrom były znacznie zróżnicowane (pod względem zasobu treści, a także okresu sprawozdawczego, bowiem niektóre szkoły odstąpiły od sporządzania rocznych sprawozdań). Wszystko to utrudniało jednak wykorzystywanie ww. sprawozdań jako źródła stałej, bieżącej i pełnej informacji o działalności dydaktycznej i innych sferach funkcjonowania uczelni, a tym samym jako podstawy do działań nadzorczo-kontrolnych ministrów (w rodzaju np. wspomnianych wcześniej analiz obsady kadrowej kierunków studiów). Jedynie Prezes UKFiT podjął próbę (udaną) uzyskania - w sprawozdaniach rocznych z działalności podległych uczelni - w miarę jednorodnych i aktualnych informacji.

Spośród 54 uczelni resortu edukacji narodowej - w okresie trzech ubiegłych lat - 8 nie przekazało do MEN nawet jednego sprawozdania ze swojej działalności, w tym m.in. WSP w Zielonej Górze (wg ustaleń kontroli w uczelni tej w latach 1995-1996 w ogóle nie sporządzano tych sprawozdań). Pozostałe (46) uczelnie przedstawiły w tym czasie łącznie 80 sprawozdań, z tego: 43 sprawozdania obejmujące okres roku akademickiego (jednego lub dwu kolejnych lat), 26 sprawozdań dotyczących roku kalendarzowego (jednego lub dwu kolejnych) oraz 11 sprawozdań obejmujących okres kadencji władz uczelni (9 z działalności w latach 1993-1996, 2 - w latach 1991-1995).

Podobnie w grupie 17 uczelni resortu kultury i sztuki (za lata 1994-1996 łącznie 37 sprawozdań, z tego 18 dotyczyło lat akademickich a 19 - kalendarzowych) i w grupie szkół MTiGM (WSM w Szczecinie - sprawozdanie z działalności w latach 1993-1996, WSM w Gdyni - sprawozdania z działalności w latach akademickich).

⁹⁰ Art. 31 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym. Sprawozdania te zatwierdza Senat uczelni, który ocenia także działalność rektora (art. 48 ust. 1 pkt 9 ustawy).

Akademie medyczne w okresie objętym kontrolą w ogóle nie przekazywały do MZiOS sprawozdań ze swojej działalności (przy tym w ministerstwie uznawano za wystarczające przesyłanie przez uczelnie różnych informacji z poszczególnych dziedzin ich funkcjonowania).

Natomiast wszystkie akademie wychowania fizycznego przedstawiły Prezesowi UKFiT sprawozdania z działalności w latach akademickich 1994/95 i 1995/96 uwzględniające m.in. takie problemy jak: działalność dydaktyczna, działalność naukowo-badawcza, struktura zatrudnienia, doskonalenie struktury organizacyjnej, współpraca zagraniczna, działalność gospodarcza, przebieg remontów i inwestycji.

Nie w pełni i nie zawsze na bieżąco powiadamiani byli ministrowie przez nadzorowane uczelnie także o sprawach określonych w art. 34 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym, w tym m.in. o zmianach dokonywanych w statutach uczelni, regulaminach studiów, zawarciu i treści umowy z zagraniczną instytucją naukową. Fakty te miały niekiedy negatywny wpływ na tok załatwienia spraw (w przypadku uczelni nie spełniających wymogów art. 12 ust. 1 i 2 ustawy), a równocześnie ograniczały możliwości sprawowania przez ministrów skutecznego nadzoru nad uczelnią w zakresie zgodności działania jej organów z przepisami ustawowymi i statutem uczelni, zwłaszcza że przepisy ustawy nie precyzują od jakiego dnia ma być liczony miesięczny termin, w którym minister może skorzystać z prawa do uchylenia uchwały senatu lub decyzji rektora uczelni. Na przykład:

- ♦ *Akademia Muzyczna w Warszawie dopiero w lutym 1997 r. powiadomiła MKiS o zmianach w statucie dokonanych w latach 1992-1996 (w okresie tym Senat Akademii dokonywał kilkakrotnie zmian w treści statutu uchwalonego w dniu 27 czerwca 1991 r., wprowadzając co najmniej 30 poprawek, w tym 25 w latach 1995-1996);*
- ♦ *AWF we Wrocławiu powiadomiła Prezesa UKFiT o zawartych umowach o współpracy zagranicznej jedynie przy okazji złożenia rocznego sprawozdania z działalności, zaś AWF w Gdańsku nie przedłożyła do zatwierdzenia uchwał Senatu dotyczących 5 z 16 zmian dokonanych w latach 1992-1996 w statucie.*

Z ustaleń kontroli wynika, że ministrowie w zasadzie nie korzystali w latach 1995-1996 z uprawnień do uchylenia uchwał lub decyzji podjętych przez organy nadzorowanych uczelni (z wyjątkiem Prezesa UKFiT, który uchylił decyzje rektora AWF w Katowicach w sprawie mianowania dwóch osób na stanowisko profesora nadzwyczajnego, bez zgody Senatu AWF).

W warunkach autonomii uczelni sporadycznie stosowane były bezpośrednie formy nadzoru nad działalnością uczelni.

Przykładowo: w MEN w okresie objętym kontrolą przeprowadzono w 6 uczelniach wizytacje (których przedmiotem były głównie zagadnienia związane z rekrutacją na studia), a w 2 - kontrole o charakterze skargowym (w zakresie zarządzania uczelnią i gospodarowania środkami finansowymi). Jak ustalono w następstwie tych ostatnich kontroli Minister Edukacji Narodowej zaakceptował w końcu marca 1996 r. wstrzymanie nagród z Zakładowego Funduszu Nagród za 1995 r. dla ówczesnych rektorów WSP w Kielcach i Zielonej Górze, co nie zostało jednak wykonane wskutek m.in. braku konsekwencji i rzetelności w działaniu właściwych departamentów Ministerstwa.

VI. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Kontrolę przeprowadzono w okresie od połowy listopada 1996 r. do 28 kwietnia 1997 r. (data podpisania ostatniego protokołu).

Sporadycznie - w razie potrzeby - w związku z prowadzoną kontrolą w uczelni zasięgano informacji w innych jednostkach (2 przypadki), dokonywano przesłuchania świadków (w dwu uczelniach) oraz korzystano z pomocy biegłych i specjalistów (w dwu uczelniach).

W żadnej z kontrolowanych jednostek nie zgłoszono zastrzeżeń do protokołu kontroli. Protokoły ze wszystkich kontroli zostały obustronnie podpisane.

W 18 uczelniach (z 31 objętych kontrolą) zorganizowano narady pokontrolne.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do rektorów wszystkich uczelni (objętych kontrolą) oraz do ministrów nadzorujących i dotujących działalność dydaktyczną państwowych szkół wyższych. Dwu spośród ww. adresatów złożyło zastrzeżenia (do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych), które w części zostały uwzględnione.

Wnioski pokontrolne skierowane do rektorów skontrolowanych uczelni dotyczyły w szczególności: uporządkowania spraw organizacyjnych (opracowanie brakujących regulaminów organizacyjnych, określenie zakresów kompetencji i odpowiedzialności, nowelizacja statutów itp.) oraz usprawnienia funkcjonowania administracji uczelni; racjonalizowania kosztów utrzymania i działalności; dostosowywania (w miarę możliwości) rekrutacji na studia do posiadanych możliwości kadrowych i lokalowych; kontynuowania działań na rzecz zapewnienia prawidłowych warunków (materialnych i kadrowych) kształcenia.

W wystąpieniach pokontrolnych do ministrów wnioskowano o: egzekwowanie od nadzorowanych uczelni powinności określonych w art. 34 ustawy o szkolnictwie wyższym, doskonalenie sposobów podziału środków dotacji budżetowej na działalność dydaktyczną oraz porządkowanie spraw związanych z centralizacją części odpisów amortyzacyjnych (na scentralizowanych rachunkach ministerstw).

Do Ministra Edukacji Narodowej skierowano ponadto wnioski dotyczące: przyśpieszenia prac związanych z projektowaną nowelizacją rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni, a także przygotowania we współdziałaniu z przedstawicielami środowiska akademickiego - projektu kompleksowej nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym oraz wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w tym zakresie.

Dyrektor Departamentu
Edukacji, Nauki i Kultury

Stefan Lubiszewski

Akceptuję:
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Zbigniew Wesółowski
Warszawa, 1997.08.

ZATWIERDZAM:
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz Wojciechowski

Warszawa, 1997.08.08

Załącznik do informacji

WYKAZ SKONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

1. Ministerstwo Edukacji Narodowej
2. Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
3. Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu
4. Uniwersytet Szczeciński
5. Uniwersytet Śląski w Katowicach
6. Uniwersytet Warszawski
7. Politechnika Białostocka
8. Politechnika Lubelska
9. Politechnika Łódzka
10. Politechnika Wrocławska
11. Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie
12. Politechnika Koszalińska
13. Politechnika Radomska
14. Akademia Rolnicza w Lublinie
15. Akademia Rolnicza w Szczecinie
16. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
17. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
18. Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu
19. Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Olsztynie
20. Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Słupsku
21. Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Zielonej Górze
22. Chrześcijańska Akademia Teologiczna w Warszawie
23. Ministerstwo Kultury i Sztuki
24. Akademia Muzyczna w Krakowie
25. Akademia Muzyczna w Warszawie
26. Akademia Sztuk Pięknych w Poznaniu
27. Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej
28. Akademia Medyczna w Łodzi
29. Akademia Medyczna w Poznaniu
30. Akademia Medyczna w Warszawie
31. Collegium Medicum UJ w Krakowie
32. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej
33. Wyższa Szkoła Morska w Gdyni
34. Wyższa Szkoła Morska w Szczecinie
35. Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki
36. Akademia Wychowania Fizycznego w Gdańsku
37. Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach.