



Zapewnienie organizacji i kształcenia studentów

Funkcjonowanie publicznych uczelni muzycznych

ARTUR URBAN, ANGELIKA GAGON

Wszechstronne kształcenie i wspomaganie rozwoju człowieka nie może pomijać obcowania z muzyką, ponieważ w dużej mierze wpływa ona na jego prawidłowy rozwój¹. Pobudza wyobraźnię, rodzi potrzebę kształtowania własnego otoczenia i relacji społecznych. Edukacja muzyczna w Polsce, odbywająca się w ramach szkolnictwa artystycznego, ma strukturę trzystopniową: od podstaw, przez kształcenie zaawansowane w wybranej specjalności, aż do mistrzostwa szkoły wyższej. Obejmuje ono naukę na poziomie szkoły muzycznej stopnia podstawowego (I stopnia), szkoły muzycznej średniego stopnia (II stopnia) oraz uczelni muzycznych². Za najwyższy poziom kształcenia muzycznego w Polsce odpowiada osiem publicznych uczelni muzycznych³, zlokalizowanych w Bydgoszczy, Gdańsku, Łodzi, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu. NIK sprawdziła, jak wygląda ono w praktyce, a zwłaszcza, czy działalność tych podmiotów była właściwie zorganizowana, prowadzona prawidłowo i rzetelnie.

Wprowadzenie

Publiczne uczelnie muzyczne, jako uczelnie artystyczne, są elementem systemu szkolnictwa wyższego w Polsce. Ich początki sięgają XIX w. i były związane z rozwojem ośrodków kultury⁴.

Dopiero po II wojnie światowej pojawiły się państwowe wyższe szkoły muzyczne, które zapewniały najwyższy poziom zawodowego kształcenia muzycznego w ramach tzw. specjalnego szkolnictwa muzycznego⁵. Rosnąca ranga uczelni

¹ H. Danel-Bobrzyk: *Muzyka inspiratorem działań plastycznych dziecka w wieku przedszkolnym*, [w:] *Rozwój dziecka i jego stymulacja w instytucjach wychowania przedszkolnego*, H. Danel-Bobrzyk (red.), A. Winiarska, Katowice 1995, s. 28.

² <<https://www.gov.pl/web/kultura/ksztalcenie-muzyczne2>>, (dostęp 9.5.2025).

³ Dalej także uczelnie muzyczne/uczelnie.

⁴ M.in. <<https://chopin.edu.pl/universytet/o-umfc/historia>>, (dostęp 9.5.2025).

⁵ Wprowadzonego na podstawie rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z 7.12.1945 w sprawie ustroju specjalnego szkolnictwa muzycznego (Dz.U. z 1946 r. nr 1 poz. 2).

muzycznych przyczyniła się do przekształcenia w latach 1979–1982 państwowych wyższych szkół muzycznych w akademie muzyczne. W 2008 r. Akademia Muzyczna w Warszawie – z uwagi na spełnienie wszystkich warunków uprawniających do zmiany nazwy na „uniwersytet”, zawartych w ustawie z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym⁶ – otrzymała nową nazwę, tj. Uniwersytet Muzyczny Fryderyka Chopina w Warszawie. Obecnie w Polsce funkcjonuje osiem takich placówek, działających na podstawie ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁷, która weszła w życie z 1 października 2018 r. Skala ich działalności jest zróżnicowana, natomiast liczba studentów oscyluje w okolicach 6 tys.⁸ Posiadają one również prawo do kształcenia doktorantów. Uczelnie te nie ograniczają się wyłącznie do działalności dydaktyczno-naukowej, ale biorą również udział w promowaniu, rozwijaniu i upowszechnianiu kultury muzycznej przez m.in. zapewnianie studentom możliwości udziału w utworzonych formacjach muzycznych oraz przyznawanie dofinansowania w związku z ich udziałem w konkursach muzycznych. Realizując te zadania, gospodarują powierzonym majątkiem oraz środkami publicznymi, otrzymywanymi głównie w ramach budżetu od ministra właściwego w sprawach

kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, odpowiedzialnego za nadzór nad tymi jednostkami.

Jak dotąd, działalność publicznych uczelni muzycznych nie była całościowo badana przez NIK. Przeprowadzone w ostatnim czasie (tj. w 2020 r. i w 2022 r.) kontrole w grupie państwowych uczelni zawodowych wykazały natomiast istotne nieprawidłowości zarówno w obszarze dotyczącym organizacji tych jednostek, jak i zapewnienia warunków kształcenia oraz gospodarki finansowej uczelni. Zachodziło uzasadnione ryzyko wystąpienia takich samych bądź zbliżonych nieprawidłowości również na uczelniach muzycznych. Wskazywały na to wyniki kontroli doraźnej, przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Poznaniu, obejmującej „Funkcjonowanie Uniwersytetu Artystycznego im. Magdaleny Abakanowicz w Poznaniu, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowo-majątkowej”⁹. Poza tym sprawy dotyczące działalności uczelni muzycznych były podnoszone w interpelacjach poselskich, które odnosiły się do zasad ich finansowania przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹⁰ w zakresie realizacji inwestycji czy udzielenia wsparcia w przenoszeniu aktywności do sfery zdalnej w okresie pandemii COVID-19.

⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 2183, ze zm.

⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1571, dalej u.p.s.w.i.n.

⁸ Dane z sytemu POL-on i sprawozdania S-10 o studiach wyższych, składanego przez uczelnie na potrzeby statystyki publicznej (według stanu na 31 grudnia danego roku).

⁹ Nr ewid. I/22/006/LPO.

¹⁰ Dalej także Minister.



W świetle powyższego za celowe uznano dokonanie kompleksowej oceny organizacji i realizacji kształcenia studentów na publicznych uczelniach muzycznych, z uwzględnieniem działań Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w zakresie finansowania publicznych uczelni muzycznych oraz sprawowania nadzoru nad tymi podmiotami. Do realizacji celów badania wykorzystano wyniki kontroli zleconych przez Najwyższą Izbę Kontroli właściwym miejscowo powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego oraz powiatowym/miejskim komendantom Państwowej Straży Pożarnej (PSP).

Kontrola została przeprowadzona na wszystkich publicznych uczelniach muzycznych w Polsce, tj. w Akademii Muzycznej im. Feliksa Nowowiejskiego w Bydgoszczy, Akademii Muzycznej im. Stanisława Moniuszki w Gdańsku, Akademii Muzycznej im. Karola Szymanowskiego w Katowicach, Akademii Muzycznej im. Krzysztofa Pendereckiego w Krakowie, Akademii Muzycznej im. Grażyny i Kiejstuta Bacewiczów w Łodzi, Akademii Muzycznej im. Ignacego Jana Paderewskiego w Poznaniu, na Uniwersytecie Muzycznym Fryderyka Chopina w Warszawie oraz w Akademii Muzycznej im. Karola Lipińskiego we Wrocławiu. Kontrolą objęto lata 2022–2024 (do 30 sierpnia).

Działalność uczelni a prawo i potrzeby rynku pracy

Wejście w życie z 1 października 2018 r. u.p.s.w.i.n. wymagało od publicznych uczelni, w tym artystycznych, podjęcia szeregu działań dostosowujących do rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które wiązały się z nową ustawą. Skontrolowane

uczelnie muzyczne, co do zasady, wywodziły się z tego obowiązku prawidłowo, aczkolwiek w toku kontroli w działalności tych jednostek stwierdzono stany, co do których NIK zgłosiła zastrzeżenia. Zasadniczo nie miały one jednak charakteru powtarzalnego i wystąpiły w niewielkiej skali. Wśród przykładów można wymienić: brak wymaganych elementów treści statutu (uczelnia z Gdańska), naruszenie zasad funkcjonowania rady uczelni, skutkujące wypłatą nieprzewidzianego w przepisach u.p.s.w.in. świadczenia jej członkowi (na uczelni z Wrocławia), realizację procesu kształcenia bez wymaganego bądź kompletnego programu studiów (na uczelni z Bydgoszczy i z Warszawy) czy brak rzetelnych programów studiów, które nie pozwalały na ustalenie całkowitego nakładu pracy studenta, niezbędnego do osiągnięcia zakładanych efektów kształcenia (w Katowicach i Wrocławiu). Niemniej na publicznych uczelniach muzycznych, proces dydaktyczny został zorganizowany z uwzględnieniem nie tylko przepisów prawa, ale także charakteru kształcenia, ukierunkowanego głównie na rozwój artystyczny studentów. Uczelnie umożliwiały im udział w różnych wydarzeniach o charakterze artystycznym, w tym przez tworzenie warunków dla działalności stałych formacji muzycznych, organizację koncertów, festiwali czy spektakli, jak również wsparcie (także finansowe) ich aktywności w konkursach krajowych/międzynarodowych. Konieczność rozwoju umiejętności muzycznych i estradowych, w tym obycia z publicznością, wynikała także z programów studiów i założonych tam efektów kształcenia,

wymaganych do osiągnięcia na poziomie VI lub VII Polskiej Ramy Kwalifikacji¹¹.

Wszystkie uczelnie kształciły studentów na poziomie studiów I i II stopnia, w ramach profilu ogólnoakademickiego¹², w większości w formie stacjonarnej. Oferta edukacyjna była zbliżona i obejmowała we wszystkich uczelniach kształcenie co najmniej na kierunkach: kompozycja i teoria muzyki, dyrygentura, edukacja artystyczna w zakresie sztuki muzycznej, instrumentalistyka, wokalistyka oraz jazz i muzyka estradowa/improwowana. Modyfikacje proponowanego zakresu występowały w okresie objętym kontrolą i dotyczyły nie tylko kierunków studiów, lecz głównie specjalności w ich ramach. Jak deklarowali przedstawiciele uczelni, oferta edukacyjna była przygotowywana m.in. z uwzględnieniem obserwacji rynku muzycznego oraz potrzeb zgłaszanych przez środowisko zewnętrzne, w tym potencjalnych pracodawców. Proces ten nie był jednak ustandaryzowany, a przeprowadzane rozmowy i konsultacje nie były z reguły dokumentowane.

Jednym z głównych i powszechnie przyjętych celów kształcenia jest jak najlepsze przygotowanie absolwenta do wejścia na rynek pracy. Dlatego prawodawca,

m.in. w § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 27 września 2018 r. w sprawie studiów¹³ przewidział, że w ich programie uwzględnia się wnioski z analizy zgodności efektów uczenia się z potrzebami rynku pracy oraz wnioski z analizy wyników monitoringu prowadzonego przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. Tymczasem na większości skontrolowanych uczelni (sześciu) nie wprowadzono lub nie stosowano przyjętych ustandaryzowanych mechanizmów służących identyfikacji potrzeb rynku pracy. Uczelnie muzyczne pozyskiwały informacje w tym zakresie w drodze nieformalnych kontaktów z przedstawicielami otoczenia społeczno-gospodarczego, absolwentami i od kadry dydaktycznej. Nie wszystkie, jako przydatne źródło informacji, uznawały również dane zamieszczane w ogólnopolskim systemie monitorowania Ekonomicznych Losów Absolwentów szkół wyższych¹⁴. Do przeprowadzenia wskazanych analiz uczelnie z reguły nie wykorzystywały także takich narzędzi, jak własny, cykliczny monitoring losów zawodowych absolwentów (wyjątek stanowiły uczelnie w Gdańsku i w Warszawie) czy prowadzenie systemowych

¹¹ Polska Rama Kwalifikacji (PRK) to układ odniesienia dla kwalifikacji nadawanych w Polsce. W PRK jest osiem poziomów. Każdy jest opisywany za pomocą ogólnej charakterystyki zakresu i stopnia skomplikowania wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych, wymaganych od osób posiadających kwalifikację danego poziomu. W PRK uwzględniono charakterystykę typową dla kwalifikacji nadawanych w kształceniu ogólnym, zawodowym oraz w szkolnictwie wyższym. Na poziomie VI kwalifikacje pełne potwierdza dyplom ukończenia studiów pierwszego stopnia, a na poziomie VII – dyplom ukończenia studiów drugiego stopnia oraz dyplom ukończenia jednolitych studiów magisterskich.

¹² Zgodnie z art. 64 ust. 2 pkt 2 u.p.s.w.i.n., studia są prowadzone na profilu ogólnoakademickim, na którym ponad połowa punktów ECTS jest przypisana zajęciom związanym z prowadzoną na uczelni działalnością naukową.

¹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 2787.

¹⁴ Dalej system ELA.



i udokumentowanych badań opinii pracodawców na temat przygotowania zawodowego zatrudnianych studentów (z wyjątkiem uczelni w Gdańsku). Nie ustanowiono także rozwiązań zapewniających włączenie w proces przygotowywania i doskonalenia oferty edukacyjnej przedstawicieli pracodawców oraz otoczenia zewnętrznego, jak miało to miejsce np. w wypadku uczelni zawodowych¹⁵. Pomimo przewidzianej ustawowo autonomii, w zakresie organizacji systemu zapewniającego adekwatną jakość kształcenia, NIK uznała za zasadne, aby system ten obejmował rozwiązania gwarantujące przegląd treści programowych w sposób regularny i ustandaryzowany, uwzględniający przy tym należyte udokumentowanie wniosków płynących z analizy rynku pracy i monitoringu losów zawodowych absolwentów (prowadzonego przy udziale systemu ELA, jak i opcjonalnie własnego). Jednym z nich mogłoby być włączenie w prace nad doskonaleniem programów studiów, w sposób sformalizowany oraz uporządkowany, pracodawców i instytucji otoczenia (np. w postaci funkcjonujących przy wydziałach ciał doradczych), stanowiących istotne źródło informacji zarówno o potrzebach rynku pracy, jak i przygotowaniu zawodowym absolwentów. Na ten aspekt uwagę zwracała również Polska Komisja Akredytacyjna w ramach prowadzonej ewaluacji jakości kształcenia

na kierunkach oferowanych w szkołach zawodowych przez NIK podmiotach.

Zdaniem Izby, uczelnie muzyczne w większym stopniu powinny także korzystać z możliwości samodzielnego monitorowania karier zawodowych absolwentów, co daje szansę na pozyskanie informacji o określonym, zindywidualizowanym zakresie, użytecznych w dalszym programowaniu i realizacji procesu kształcenia. Ustalenia kontroli wskazują także, że przeprowadzanie cyklicznych badań wśród pracodawców zatrudniających absolwentów może stanowić realną wartość dodaną w programowaniu kształcenia. Wyniki ankiety przeprowadzonej przez NIK wśród pracodawców wskazały bowiem na sferę zagadnień stanowiącą potencjalną przestrzeń do poprawy przygotowania zawodowego absolwentów (np. w zakresie kompetencji i samej oferty kształcenia w świetle oczekiwań pracodawców).

Baza naukowo-dydaktyczna

Publiczne uczelnie muzyczne, z uwagi na specyficzny charakter kształcenia, należą do jednostek, w których naukę pobierają setki, a nie tysiące studentów¹⁶. Nietypowy system prowadzenia dydaktyki, oparty w znacznej mierze na relacji uczeń – mistrz, nie zwalnia jednak uczelni z konieczności zapewnienia odpowiednich warunków, w tym infrastruktury, niezbędnych do realizacji kształcenia (art. 50 ust. 1

¹⁵ Patrz: Informacja o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie państwowych wyższych szkół zawodowych*, nr ewid. P/22/086.

¹⁶ W latach akademickich 2021/2022, 2022/2023 i 2023/2024 liczba studentów kształcących się w publicznych uczelniach muzycznych systematycznie malała i wynosiła odpowiednio – 6042 osoby, 5793 osoby oraz 5754 osoby.

u.p.s.w.i.n.). Ustalenia kontroli wskazują, że publiczne uczelnie muzyczne podejmowały działania mające na celu zapewnienia bazy naukowo-dydaktycznej, uwzględniającej potrzeby kształcenia. Dysponowały w szczególności ponad 955 pomieszczeniami dydaktycznymi oraz 40 salami koncertowymi, jak również własnymi instrumentami oraz sprzętem muzycznym/artystycznym, w razie konieczności udostępnianymi studentom odpłatnie bądź bezpłatnie. Baza ta była uzupełniana i modernizowana – dzięki zrealizowanym inwestycjom i zakupom inwestycyjnym wartość środków trwałych wszystkich publicznych uczelni muzycznych wzrosła w okresie objętym kontrolą: z 768,2 mln zł na koniec 2021 r. do 856,8 mln zł na koniec I kwartału 2024 r., tj. łącznie o 11,5%. W razie konieczności, jeśli nie dysponowano niezbędnym instrumentarium bądź pomieszczeniami, uczelnie wynajmowały je od podmiotów zewnętrznych, zarówno odpłatnie, jak i bezpłatnie. Korzystano m.in. z sal do ćwiczeń choreograficznych, baletowych, studia nagraniowego, pływalni, sal sportowych, jak również instrumentów, takich jak czelesta, pozytyw czy wibrafon. Koszty związane z najmem dodatkowych elementów bazy wyniosły w skontrolowanym okresie łącznie 3,5 mln zł. Proces ten nie zawsze przebiegał właściwie. Na dwóch uczelniach (w Krakowie i we Wrocławiu) NIK stwierdziła stany

nieprawidłowe w rozliczaniu zawartych umów, a na trzech (w Krakowie, Poznaniu oraz Wrocławiu), niezgodnie z regulacjami wewnętrznymi, dokonano wyboru kontrahenta. Wynikało to z niezastosowania mechanizmów zapewniających wydatkowanie środków publicznych na łączną kwotę 0,3 mln zł, w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, do czego zobowiązywał art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷.

W trzech badanych podmiotach (w Bydgoszczy, Krakowie i Wrocławiu) wystąpiły natomiast nieprawidłowości związane z naruszaniem zasad udzielania zamówień publicznych, dotyczących realizacji inwestycji o charakterze dydaktycznym. Odnosiły się one do:

- nieuprawnionego zastosowania przez uczelnię trybu zamówienia z wolnej ręki, mimo nieziszczenia się przesłanki, na którą powołał się zamawiający, określonej w art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁸ (uczelnia z Krakowa);
- dokonania wyboru ofert niezgodnie z wymaganiami zdefiniowanymi w zapytaniach ofertowych oraz naruszenia zasad określonych w u.p.z.p., dotyczących obowiązków informacyjnych

¹⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm, dalej u.f.p.

¹⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320, dalej u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi okoliczność, że dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze, o ile nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia.



zamawiającego, jak również zamieszczenia obligatoryjnej treści w umowie (uczelnia z Bydgoszczy);

- nieudokumentowania w sposób rzetelny szacunkowej wartości zamówienia na dostawę fortepianu, co naruszało wewnętrzne regulacje przyjęte w jednostce (uczelnia z Wrocławia). Ponadto nie każda uczelnia odpowiednio zabezpieczyła się przed poniesieniem szkód w mieniu. Budynki uczelni w Krakowie do kwietnia 2022 r. nie były objęte żadnym ubezpieczeniem, a wybrane instrumenty muzyczne sukcesywnie ubezpieczano dopiero od 2023 r. i 2024 r. Niemniej, jak wskazują ustalenia kontroli NIK, na 30 czerwca 2024 r. 90% egzemplarzy instrumentów i sprzętu artystycznego o wartości jednostkowej przekraczającej 1,0 tys. zł w dalszym ciągu nie było objętych ubezpieczeniem, w tym instrumenty nabyte w latach 2022–2023 na łączną kwotę 0,7 mln zł. W Gdańsku, w sposób nierzetelny zwerifikowano natomiast wartość majątku zgłoszonego do ubezpieczenia, co skutkowało nieobjęciem nim w 2023 r. części składników, w tym nowych wind zainstalowanych w budynkach uczelni o wartości 0,6 mln zł.

Baza naukowo-dydaktyczna wszystkich uczelni podlegała udostępnieniu podmiotom zewnętrznym, z czego skontrolowane jednostki czerpały korzyści finansowe. Dotyczyło to głównie sal koncertowych, rzadziej sal dydaktycznych czy instrumentów. Na podstawie umów wieloletnich uczelnie wynajmowały także powierzchnie i pomieszczenia w obiektach dydaktycznych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie np. gastronomii, telekomunikacji, usług kserografii czy drobnej

sprzedaży. Jedna z uczelni (we Wrocławiu) w całości wynajmowała również budynek niedydaktyczny. Przychody z powyższych tytułów wszystkich publicznych uczelni muzycznych wyniosły w okresie objętym kontrolą co najmniej 4,3 mln zł.

W pięciu skontrolowanych uczelniach NIK stwierdziła jednak stany nieprawidłowe związane z udostępnianiem posiadanej infrastruktury i instrumentów. W szczególności dochodziło tam do zawierania umów z naruszeniem zasad, w tym dotyczących właściwych stawek za najem, określonych w regulacjach wewnętrznych (w Bydgoszczy, Gdańsku i Wrocławiu), niezapewnienia w umowach mechanizmów zabezpieczających interesy uczelni, np. w postaci zapisów dotyczących kar umownych, możliwości kontroli przedmiotu najmu czy wpłaty kaucji bądź jej poręczenia (w Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu), niewprowadzenia w umowach wieloletnich zapisów zapewniających w kolejnych latach co najmniej utrzymanie wartości ekonomicznej czynszu przez zmianę jego pierwotnej wysokości nominalnej, np. w wyniku waloryzacji (w Bydgoszczy, Gdańsku i Krakowie), realizacji bądź rozliczania umów niezgodnie z warunkami określonymi w tych kontraktach (w Gdańsku, Krakowie i Poznaniu). Na wrocławskiej uczelni stwierdzono także, że nadzór nad realizacją umowy wieloletniej dotyczącej najmu budynku niedydaktycznego nie był sprawowany rzetelnie – najemca bez wiedzy uczelni oraz bez zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej dokonał zmiany sposobu użytkowania obiektu, co stało w sprzeczności z art. 71 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo

budowlane¹⁹. Kontrola przeprowadzona przez właściwego miejscowo powiatowego inspektora nadzoru budowlanego na zlecenie NIK, potwierdziła ustalenia Izby i skutkowała wydaniem nakazu wstrzymującego użytkowanie obiektu. Zmiana sposobu użytkowania wymusiła na uczelni także konieczność skorygowania m.in. deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2022–2023. Kosztami (w kwocie 21,5 tys. zł) uczelnia obciążyła najemcę.

Jednym z kluczowych elementów kontroli, odnoszącym się do warunków kształcenia było sprawdzenie, czy zapewniono właściwą ochronę przeciwpożarową oraz czy należycie wywiązywano się z obowiązków wynikających z u.p.b., tj. czy obiekty uczelni utrzymywano w należytym stanie technicznym, poddawano okresowym kontrolom oraz wykorzystywano zgodnie z przeznaczeniem. Kontrole w tych obszarach, na zlecenie NIK, przeprowadziły właściwe miejscowo organy PSP oraz organy nadzoru budowlanego.

Stany nieprawidłowe w kwestii zapewnienia właściwej ochrony przeciwpożarowej stwierdzono w każdej ze skontrolowanych uczelni. Ich charakter był zróżnicowany, a istotność stwierdzonych naruszeń zdeterminowała konieczność wszczęcia przez organy PSP postępowań administracyjnych wobec siedmiu z ośmiu skontrolowanych jednostek. Jeśli chodzi o przestrzeganie obowiązków wynikających z u.p.b. organy nadzoru budowlanego z reguły nie stwierdzały istotnych stanów nieprawidłowych. Zastrzeżenia

w tym obszarze właściwi miejscowo inspektorzy nadzoru budowlanego zgłosili w stosunku do dwóch uczelni – z Warszawy i z Wrocławia. W pierwszej z nich stwierdzono nieprawidłowości zagrażające bezpieczeństwu ludzi i mienia, skutkujące wydaniem decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. W odpowiedzi na wyniki kontroli wskazanych organów uczelnie podejmowały działania ukierunkowane na wyeliminowanie nieprawidłowości jeszcze w toku kontroli NIK.

Izba zbadała również realizację przez rektorów obowiązków wynikających z Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 30 października 2018 r. w sprawie sposobu zapewnienia w uczelni bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia²⁰. W sześciu podmiotach zidentyfikowano stany nieprawidłowe, wskazujące na niepełne bądź nierzetelne wywiązywanie się z tych obowiązków. Polegały one np. na niewłaściwym zabezpieczeniu i oznaczeniu zapadni fortepianu, wyposażeniu apteczek w asortyment, który utracił ważność w 2009 r. i 2010 r. czy nieumieszczeniu w widocznych miejscach instrukcji i planów wymaganych przepisami prawa (w tym planów ewakuacji). Niezależnie od powyższego, na dwóch uczelniach – w Gdańsku i Warszawie kontrola NIK wykazała także inne nieprawidłowości w obszarze związanym z zapewnieniem bezpiecznych warunków kształcenia, które mogły stanowić zagrożenie co najmniej dla zdrowia ludzi. W Gdańsku okazało się konieczne

¹⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 725, ze zm., dalej u.p.b.

²⁰ Dz.U. poz. 2090.



zastosowanie przez kontrolerów art. 51 ust. 1 ustawy o NIK i poinformowanie rektora o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia albo powstania znacznej szkody w mieniu, w następstwie czego niezwłocznie podjęto działania w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Gospodarka finansowa uczelni

Zgodnie z art. 408 ust. 1 u.p.s.w.i.n. uczelnia publiczna prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Na uczelniach rokiem obrotowym (budżetowym) jest rok kalendarzowy. Plany rzeczowo-finansowe winny mieć charakter roczny. Tymczasem ustalenia kontroli wskazują, że wprawdzie w skontrolowanych jednostkach plany rzeczowo-finansowe były przyjmowane na dany rok (kalendarzowy), to jednak uchwalano je z reguły w II kwartale, najczęściej w czerwcu tego roku, którego dotyczyły²¹. Faktyczna ich perspektywa była więc półroczna. Możliwość przyjęcia rzetelnie opracowanego planu rzeczowo-finansowego była uzależniona głównie od terminu przekazania przez Ministra informacji o wysokości subwencji i dotacji podmiotowych przyznanych poszczególnym uczelniom na dany rok, tj. o wysokości podstawowych źródeł przychodów tych jednostek. Te – w okresie objętym kontrolą – pojawiały się z reguły w maju

i czerwcu danego roku. Do czasu przyjęcia właściwego planu uczelnie funkcjonowały, co do zasady, na podstawie projektów (prowizoriów) takich planów, wprowadzanych na podstawie uregulowań wewnętrznych. Taki sposób prowadzenia gospodarki finansowej uczelni nie znajdował podstaw w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Stąd też za zasadną Izba uznała potrzebę jego usankcjonowania w u.p.s.w.i.n.

Plany rzeczowo-finansowe, w związku ze zmianą m.in. wysokości uzyskiwanych przychodów w roku obrotowym, były z reguły na bieżąco aktualizowane, aczkolwiek na trzech uczelniach – w Bydgoszczy, w Łodzi i we Wrocławiu – stwierdzono, że zmian dokonano ze znacznym opóźnieniem (sięgającym nawet sześciu miesięcy) względem momentu uzyskania informacji o przyznanej przez Ministra zwiększeniu. W Krakowie z kolei uczelnia bez zmiany planu poniosła wyższe koszty niż zaplanowała, a przekroczenie wynosiło ostatecznie 0,4 mln zł. Stanowiło to naruszenie art. 52 ust. 3 u.f.p, zgodnie z którym zmiany w zakresie przychodów i kosztów wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym jednostki.

Podstawowym źródłem przychodów publicznych uczelni muzycznych była subwencja, przyznawana na utrzymanie potencjału dydaktycznego i badawczego tych jednostek. Stanowiła ona średnio 85,2% przychodów z podstawowej działalności

²¹ Zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 6.3.2019 w sprawie danych przetwarzanych w Zintegrowanym Systemie Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on (Dz.U. z 2022 r. poz. 700 – akt uchylony 24.9.2024.) plany rzeczowo-finansowe należy wprowadzać do systemu POL-on do 30 czerwca danego roku, którego dotyczyły.

operacyjnej. W okresie objętym kontrolą, w odpowiedzi m.in. na zgłaszane przez rektorów uczelni postulaty o konieczności zwiększenia ich finansowania, Minister podejmował działania ukierunkowane na zwiększenie budżetu, podlegającego podziałowi pomiędzy uczelnie. Ich przejawem było m.in. doprowadzenie do wzrostu wysokości subwencji, w części zasadniczej (podlegającej podziałowi według algorytmu), przyznanej publicznym uczelniom muzycznym w 2023 r. o 18,9% w stosunku do 2022 r. oraz w 2024 r.²² o 23,6% w stosunku do 2023 r., jak również przekazanie dodatkowych środków (w 2022 r. i 2023 r.), na podstawie art. 368 ust. 9 u.p.s.w.i.n., na wydatki bieżące (głównie wynagrodzenia) w łącznej kwocie 15,5 mln zł. W każdym roku objętym kontrolą Minister dokonywał także, na podstawie art. 368 ust. 8 pkt 1 lub 2 u.p.s.w.i.n., na wniosek zainteresowanych uczelni, zwiększeń wysokości subwencji, z tzw. części uzupełniającej²³. W latach 2022–2024 (do 30 czerwca) wystąpiło 27 takich zwiększeń na łączną kwotę 15,6 mln zł. W toku kontroli stwierdzono, że proces rozdysponowywania tych środków w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego²⁴ nie był rzetelny. Brakowało bowiem wewnętrznych regulacji określających zasady przyjmowania i rozpatrywania wniosków, a proces analityczny związany z podejmowaniem

decyzji o zwiększeniu subwencji nie był dokumentowany. Nie był ponadto znany mechanizm przydzielania określonych kwot poszczególnym publicznym uczelniom muzycznym, a wysokość przyznawanych decyzjami Ministra zwiększeń subwencji, w większości wypadków, nie odpowiadała kwotom wnioskowanym przez te podmioty. Wystąpiły sytuacje, w których Minister przyznał kwotę wyższą niż wnioskowana, jak również takie, w których uczelnie otrzymywały dodatkowe wsparcie, choć nie wносиły o zwiększenie zwymiarowanej wielkości. W jednym przypadku Minister odmówił zwiększenia subwencji, uzasadniając to wyczerpaniem znajdującego się w jego dyspozycji budżetu, aby następnie zwiększyć subwencję w części uzupełniającej innym uczelniom. NIK uznała, że tak zorganizowany proces rozdysponowania środków publicznych był nieprzejrzysty i obciążony ryzykiem wystąpienia uznaniowości i dowolności postępowania.

Jednym z istotnych ustaleń kontroli było również stwierdzenie niezgodnego – w świetle przepisów u.p.s.w.i.n. – dopuszczenia przez Ministra do finansowania środkami subwencji kosztów działalności Konferencji Rektorów Uczelni Artystycznych²⁵. Koszty te były ponoszone przede wszystkim przez dwie uczelnie – z Katowic oraz z Wrocławia, z uwagi na piastowanie

²² Do 30 czerwca 2024 r.

²³ Wyodrębniana corocznie ze środków subwencji pula dodatkowych środków finansowych (nieprzekraczająca 2% ogółu środków subwencji), niepodlegająca podziałowi według algorytmu, pozostająca w dyspozycji Ministra i przeznaczona na dokonywane przez niego korekty i zwiększenia subwencji przyznanej uczelniom z części zasadniczej.

²⁴ Dalej Ministerstwo.

²⁵ Dalej KRUA.



przez przedstawicieli tych jednostek określonych funkcji w KRUA²⁶. Na ten cel, w latach 2022–2023, Minister dokonywał zwiększeń wysokości subwencji wyżej wskazanym dwóm uczelniom, na podstawie art. 368 ust. 8 ust. 1 i 2 u.p.s.w.i.n. W ocenie NIK działalność podmiotu takiego jak KRUA, tj. zrzeszenia przedstawicieli uczelni artystycznych, które nie jest ustawową instytucją przedstawicielską środowiska szkolnictwa wyższego i nauki, nie spełniała przesłanki uprawniającej do zwiększenia subwencji przez Ministra, w tym na rzecz uczelni. Nie była to bowiem potrzeba dotycząca prowadzenia kształcenia lub działalności naukowej, do której odwołuje się wyżej wskazany przepis u.p.s.w.i.n. Na finansowanie dodatku zadaniowego rektora uczelni muzycznej z Wrocławia Minister przekazał w latach 2022–2023 – na podstawie osobnych decyzji – po 67,0 tys. zł, a na finansowanie dodatku zadaniowego kanclerz uczelni muzycznej z Katowic przewidział 3,5 tys. zł miesięcznie. Pozostałe koszty, według rozliczenia sporządzonego i przesłanego przez uczelnię z Katowic w toku kontroli NIK do Ministerstwa, wyniosły za lata 2022–2023 łącznie 0,3 mln zł. Minister nie ustanowił w tym zakresie obowiązków sprawozdawczych i do czasu kontroli NIK nie miał faktycznej wiedzy o wysokości kosztów związanych z działalnością KRUA, a środki na ich pokrycie przyznawał wraz z innymi środkami na działalność bieżącą uczelni w Katowicach. Przedstawiciele Ministerstwa tłumaczyli finansowanie KRUA

za pomocą środków z subwencji istotną rolę, jaką Konferencja pełni w środowisku uczelni artystycznych oraz w kontaktach z Ministrem.

Kontrola wykazała ponadto, że w działalności publicznych uczelni muzycznych – w obszarze gospodarki finansowej tych jednostek – wystąpiło wiele innych stanów nieprawidłowych o zróżnicowanym charakterze. Zidentyfikowano między innymi naruszenie zasad rozporządzania środkami dotacji podmiotowych, stanowiącymi Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz Fundusz Stypendialny. W pierwszym wypadku, przeznaczeniem tych środków, zgodnie z art. 365 pkt u.p.s.w.i.n., są zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształcenia na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzenia działalności naukowej. Tymczasem na uczelni z Krakowa, wydatkowano 41,6 tys. zł na usługi, które nie służyły osiągnięciu celów tego Funduszu (np. sfinansowano konserwację windy w sytuacji, gdy dostęp do niej nie był dostosowany do potrzeb osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności). Fundusz Stypendialny stanowiły z kolei środki na wypłatę świadczeń w postaci stypendiów: socjalnego, dla osób niepełnosprawnych oraz rektora, jak również w formie zapomogi. Na pięciu uczelniach (w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie i Wrocławiu) zasady dotyczące przyznawania bądź wypłacania tych świadczeń,

²⁶ Kanclerz uczelni z Katowic piastowała jednocześnie funkcję sekretarza KRUA, a rektor uczelni z Wrocławia – przewodniczącego KRUA.

określone w przepisach u.p.s.w.i.n. lub regulacjach wewnętrznych tych jednostek nie były w pełni przestrzegane. Stwierdzono m.in. nieterminowe rozpatrywanie wniosków studentów i wypłacanie świadczeń, nierzetelną ich weryfikację i nieprzyznawanie stypendiów w drodze decyzji administracyjnej. Przyznano także zapomogi o łącznej kwocie 11,1 tys. zł bez rzetelnie udokumentowanych przesłanek uzasadniających prawo do takiego świadczenia. Na uczelni w Bydgoszczy, Krakowie i Wrocławiu naruszono także art. 92 ust. 1 u.p.s.w.i.n., gdyż przyznane stypendia nie były wypłacane każdorazowo co miesiąc, a to w ocenie Izby miało istotne znaczenie w wypadku stypendium socjalnego, które jest skierowane do studentów znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

Zastrzeżenia NIK budziła także gospodarka finansowana dotycząca należności siedmiu uczelni (w Bydgoszczy, Gdańsku, Łodzi, Katowicach, Krakowie, Warszawie i Wrocławiu). Stwierdzone stany nieprawidłowe – na łączną kwotę co najmniej 1,3 mln zł – odnosiły się do nierzetelnego ustalania, egzekwowania i ujmowania w księgach rachunkowych lub wykazywania w sprawozdaniach należności tych uczelni czy sporządzenia sprawozdań Rb-N²⁷ przez osoby nieuprawnione na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Niezgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi bądź przepisami u.p.s.w.i.n. udzielano ulg w spłacie należności studentów na dwóch uczelniach

doprowadziło z kolei do uszczuplenia przychodów jednej z nich o 14,2 tys. zł.

Nadzór Ministra

Ramy nadzoru Ministra nad publicznymi uczelniami muzycznymi wyznaczał art. 426 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 433 ust. 1 pkt 3 u.p.s.w.i.n., zgodnie z którym Minister sprawuje nadzór nad uczelniami w zakresie zgodności działania z przepisami prawa oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych. W Ministerstwie nie wytworzono szczególnych uregulowań wewnętrznych określających zasady sprawowania tego nadzoru, za wyjątkiem nałożenia na uczelnie artystyczne określonych obowiązków sprawozdawczych (zarówno w obszarze finansowym, jak i merytorycznym). W zakresie realizacji swoich praw i obowiązków nadzorczych Minister działał więc z uwzględnieniem przepisów określonych w szczególności w rozdziale XIII u.p.s.w.i.n. Kontrola wykazała, że nadzór Ministra nie był jednak w pełni rzetelny, bowiem nie wszystkie ustanowione mechanizmy nadzorcze były stosowane lub nie były wystarczające i nie zapewniały skuteczności tego nadzoru. Zastrzeżenia Izby wzbudził m.in. brak regularnych kontroli na publicznych uczelniach muzycznych oraz brak egzekucji obowiązku sprawozdawczego w zakresie skarg i wniosków. Te narzędzia stanowiły istotne źródła pozyskiwania informacji o funkcjonowaniu podmiotów, pozwalające również na ustalenie stanów, które mogły stanowić podstawę podjęcia innych działań

²⁷ Sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.



nadzorczych, przewidzianych w rozdziale XIII u.p.s.w.i.n. Proces rozliczania środków udzielonych uczelniom w formie dotacji celowych także nie przebiegał w Ministerstwie w sposób rzetelny – weryfikacji nie poddawano ani dokumentów źródłowych, w tym nie badano zgodności wystawianych faktur/rachunków z zawartymi umowami, prawidłowości ich opisu czy poprawności ujmowania w ewidencji księgowej, ani efektów rzeczowych, ograniczając się do pozyskania dokumentacji sprawozdawczej, wynikającej z uregulowań wewnętrznych. Minister nie rozpoznał w 2023 r. wniosku jednej z uczelni w zakresie dotyczącym udzielenia wsparcia finansowego na przeprowadzenie koniecznych prac remontowych, wynikających z nakazu inspekcji sanitarnej. Dopiero w trakcie kontroli NIK podjęto działania zmierzające do przyznania tego wsparcia, co finalnie skutkowało podpisaniem umowy o udzielenie uczelni dotacji celowej na kwotę 2,0 mln zł.

Na podstawie wyników kontroli NIK uznała, że nadzór Ministra nad publicznymi uczelniami muzycznymi wymaga wzmocnienia, w tym także w zakresie ustanowionych mechanizmów kontroli zarządczej.

Podsumowanie

Ustalenia NIK, stwierdzone nieprawidłowości oraz podjęte przez kierowników jednostek działania w celu realizacji przekazanych im wniosków pokontrolnych uzasadniały sformułowanie w Informacji o wynikach kontroli, wniosku do ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki o podjęcie działań mających na celu dokonanie zmian w u.p.s.w.i.n. Chodzi o określenie w art. 408 tej ustawy

podstawy prowadzenia gospodarki finansowej publicznych uczelni od 1 stycznia roku budżetowego do dnia przyjęcia planu rzeczowo-finansowego na ten rok.

Do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego skierowano natomiast wniosek o wzmocnienie nadzoru nad działalnością podległych uczelni muzycznych, w szczególności w zakresie dotyczącym prowadzonej gospodarki finansowej i zarządzania mieniem. Do rektorów publicznych uczelni muzycznych wnioskowo o podjęcie działań ukierunkowanych na:

1. Dokonanie przeglądu strategii uczelni i jej uzupełnienie w zakresie dotyczącym ustanowienia mechanizmów służących monitorowaniu założeń strategii, w tym przez doprecyzowanie mierzalnych wskaźników realizacji celów i określenie corocznych obowiązków sprawozdawczych, umożliwiających ocenę wyników, postępów i skuteczności zaplanowanych działań oraz ocenę ryzyka ich nieosiągnięcia;
2. Ustanowienie rozwiązań służących określeniu zasad współpracy uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym i kulturalnym oraz włączenie przedstawicieli tych środowisk do procesu przygotowywania oferty edukacyjnej uczelni, a także oceny i doskonalenia programów studiów w celu zagwarantowania lepszego ich dostosowania do potrzeb rynku pracy, wraz z ustanowieniem metod potwierdzających efekty tej współpracy;
3. Określenie i wprowadzenie zasad dokonywania systematycznej oceny programów studiów oraz mechanizmów zapewniających ich doskonalenie, uwzględniających analizy rynku pracy i wnioski z monitoringu losów zawodowych absolwentów;

4. Wdrożenie systemu badań opinii pracodawców w odniesieniu do poziomu przygotowania zawodowego absolwentów uczelni muzycznych;

5. Wprowadzenie rozwiązań służących efektywnemu pozyskiwaniu informacji od absolwentów uczelni w celu lepszego dostosowania oferty kształcenia do potrzeb pracodawców;

6. Wprowadzenie do regulacji wewnętrznych zasad dokonywania przez

senat uczelni oceny jej funkcjonowania, określonej w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

ARTUR URBAN

wicedyrektor

ANGELIKA GAGON

specjalista kontroli państwowej,
Delegatura NIK we Wrocławiu

Słowa kluczowe: publiczne uczelnie muzyczne, kształcenie muzyczne, nadzór nad uczelniami muzycznymi

ABSTRACT

Functioning of Public Musical Schools – Providing Required Organisation and Education

The activity of public musical schools has not been examined by NIK in a comprehensive manner. The latest audits in the area (conducted in 2020 and in 2022), comprising a group of state professional education institutions, revealed serious irregularities both in their organisation, as well as related to educational conditions and financial management. There was a risk identified that the same or similar irregularities concerned musical universities. Therefore it seemed justified to make a comprehensive assessment of the organisation and education for students of public universities, considering the activities of the Minister of Culture and National Heritage with regard to financing of musical universities and supervision thereof. The audit was conducted in all public musical institutions, i.e. Feliks Nowowiejski Musical Academy in Bydgoszcz, Stanisław Moniuszko Musical Academy in Gdańsk, Karol Szymanowski Musical Academy in Katowice, Krzysztof Penderecki Musical Academy in Kraków, Grażyna and Kiejstut Bacewicz Musical Academy in Łódź, Ignacy Jan Paderewski Musical Academy in Poznań, Fryderyk Chopin Musical University in Warsaw, and Karol Lipiński Musical Academy in Wrocław. The audit comprised the years 2022–2024 (by 30th August).

Artur Urban, deputy-director, **Angelika Gagon**, public audit expert, Regional Branch of NIK in Wrocław

Key words: public musical universities, musical education, supervision of public musical universities