



Świadczenie usług edukacyjnych w uczelniach publicznych

Opłaty za studia wyższe

ANDRZEJ ZALESKI-EJGIERD

Kwestia opłat za studia była w ciągu ostatnich kilkunastu lat powodem sporów pomiędzy studentami, a władzami uczelni. W związku z wyrokami sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego w przepisach prawa dokonywano stopniowych zmian, które miały zapewnić dostęp do bezpłatnej nauki w publicznych szkołach wyższych, gwarantowany w art. 70 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że nie są one wystarczające, a obowiązujące regulacje nie zawsze przestrzegane przez władze uczelni. Skutkuje to zawyżaniem opłat związanych z przyjęciem na studia oraz za kształcenie na kierunkach niestacjonarnych.

Wprowadzenie

Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym 8 listopada 2000 r. w sprawie zgodności art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym² z Konstytucją RP³, potwierdził zasadę, że ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez

publiczne szkoły wyższe za odpłatnością, wskazując na kryteria, jakimi należy się kierować w takiej sytuacji. Wyroki sądów administracyjnych⁴ stanowią, że odpłatność za usługi edukacyjne jest wyjątkiem od konstytucyjnej zasady bezpłatności, stąd wykaz usług wymienionych w art. 99 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2005 r. Prawo

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.).

² Dz.U. nr 65 poz. 385, ze zm.

³ SK 18/99; OTK/7/258 (Dz.U. nr 101 poz. 1091). Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wyjątkowy charakter odpłatności za niektóre usługi edukacyjne przejawiać się może w dwóch aspektach: w aspekcie ilościowym – bezpłatne nauczanie, stanowiąc zasadę konstytucyjnie gwarantowaną, musi jako takie pozostawać w publicznej szkole wyższej podstawową formą kształcenia studentów; w aspekcie podmiotowym – wyjątkowość odpłatności za niektóre świadczenia edukacyjne wymaga, aby znajdowała ona zastosowanie jedynie w odniesieniu do niektórych rodzajów kształcenia w szkole wyższej (określonych zajęć lub typów studiów), nie może więc polegać na wprowadzeniu odpłatności w ramach wszystkich istniejących typów studiów w szkole wyższej, choćby kwotowo zminimalizowanej i równo rozłożonej na wszystkie kategorie studentów.

⁴ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7.11.2011 (II SA/Wa 1369/11; LEX nr 1153452); wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7.9.2011 (I OSK 1049/11, LEX nr 965901).

Uczelnia publiczna, na podstawie zmienionej 1 października 2014 r. treści ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym⁵(Psw), może pobierać:

1. Opłaty za świadczone usługi edukacyjne (art. 99 ust. 1 pkt 1-6 ustawy Psw):
 - kształcenie studentów na studiach niestacjonarnych;
 - powtarzanie określonych zajęć na studiach stacjonarnych z powodu niezadowalających wyników w nauce;
 - prowadzenie studiów w języku obcym;
 - prowadzenie zajęć nieobjętych planem studiów, w tym zajęć uzupełniających efekty kształcenia niezbędne do podjęcia studiów II stopnia na określonym kierunku;
 - prowadzenie studiów podyplomowych, kursów dokształcających oraz szkoleń;
 - ponowne potwierdzanie efektów uczenia się.
2. Jednorazowe opłaty:
 - za postępowanie związane z przyjęciem na studia (art. 98 ust. 1 pkt 4 ustawy Psw);
 - za wydanie dyplomu, świadectwa oraz innego dokumentu związanego z tokiem studiów (art. 98 ust. 1 pkt 5 ustawy Psw).

o szkolnictwie wyższym (Psw)⁶ nie może podlegać żadnym rozszerzeniom, ponieważ jest to katalog zamknięty.

Istotne zmiany w kontrolowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli obszarze, obowiązujące od 1 października 2014 r., wprowadzono w ustawie Psw na podstawie rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2014 r. Wyrok ten stanowił,

że dotychczasowy art. 99 ust. 1 pkt 1a i 1b oraz ust. 1b, a także art. 170a ustawy Psw są niezgodne z art. 70 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do kształcenia na poziomie wyższym jest jednym z najważniejszych praw gwarantowanych jednostce przez państwo.

⁵ Ustawa z 11.7.2014 o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 1198, ze zm.).

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1842, ze zm.

⁷ K 35/11; OTK-A2014/6/61 (Dz.U. z 2014 r. poz. 821). Uchylone na tej podstawie przepisy ustawy Psw dotyczyły wprowadzenia opłat za zajęcia na pierwszym kierunku studiów stacjonarnych realizowane poza wyznaczonym limitem punktów ECTS, za kształcenie na drugim kierunku studiów stacjonarnych (z wyjątkiem odnoszącym się do grup studentów, którzy uzyskali wysoką średnią ocen lub posiadali osiągnięcia naukowe, artystyczne bądź wysokie wyniki sportowe) oraz za kształcenie na kolejnych kierunkach studiów stacjonarnych.



Bezpłatna nauka w uczelniach publicznych jest w świetle ustawy zasadniczej zasadą, a egzekwowanie opłat za niektóre usługi edukacyjne – niepodlegającym wykładni rozszerzającej – wyjątkiem. Nieprzekraczalną granicą swobody ustawodawcy w zakresie wprowadzania opłat na podstawie art. 70 ust. 2 Konstytucji są studia stacjonarne, utrzymanie których stanowi lub funkcjonowanie których stanowi podstawową działalność uczelni publicznych, z zastrzeżeniem usług o charakterze ponadstandardowym lub nadzwyczajnym i świadczeń uzupełniających.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę⁸ w pięciu uczelniach publicznych, aby ocenić zgodność z obowiązującymi przepisami prawa ustalonych przez nie warunków odpłatności za studia oraz pobieranych opłat, ze szczególnym uwzględnieniem zmian wprowadzonych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym od 1 października 2014 r.

W skontrolowanych uczelniach w latach 2005–2014⁹ liczba studentów, z wyjątkiem dwóch uczelni politechnicznych, sukcesywnie zmniejszała się

– z 108 919 w 2005 r. do 97 538 osób w 2014 r. (o 11,7%).

W każdej ze szkół wyższych trend ten dotyczył liczby studentów podejmujących studia w formie niestacjonarnej¹⁰. Powyższa sytuacja odpowiadała ogólnej tendencji występującej w szkolnictwie wyższym, wynikającej z niżu demograficznego po 2005 r.

Stosownie do art. 98 ust. 1 pkt 3¹¹ ustawy Psw odpłatności za świadczone usługi edukacyjne zaliczane są do przychodów uczelni publicznej, podobnie jak: opłaty za postępowanie związane z potwierdzeniem efektów uczenia się (art. 98 ust. 1 pkt 3a¹²); opłaty za postępowanie związane z przyjęciem na studia (art. 98 ust. 1 pkt 4) i jednorazowe opłaty za wydanie dyplomu, świadectwa oraz innego dokumentu związanego z tokiem studiów (art. 98 ust. 1 pkt 5).

Przychody skontrolowanych uczelni uzyskane z opłat za świadczone usługi edukacyjne wzrosły w latach 2005–2014 jedynie na uczelniach politechnicznych: na Politechnice Wrocławskiej (PWR) o 43% (z 22 515,4 tys. zł do 32 187,4 tys. zł)

⁸ Artykuł powstał na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Opłaty za studia wyższe w publicznych szkołach wyższych*, nr ewid. 214/D/15/506/KNO, maj 2016 r. Kontrolę przeprowadzono w Akademii Wychowania Fizycznego Józefa Piłsudskiego w Warszawie (AWF), Politechnice Warszawskiej (PW) i Politechnice Wrocławskiej (PWR) oraz na Uniwersytetach Ekonomicznym w Poznaniu (UEP) i Jana Kochanowskiego w Kielcach (UJK). Czynnościami kontrolnymi objęto lata akademickie 2011/2012–2014/2015 oraz – w zakresie przygotowanych przez uczelnie regulacji dotyczących opłat za studia – rok akademicki 2015/2016. Uwzględniono również w kontroli lata 2005–2014 w odniesieniu do danych i informacji związanych z badaną działalnością.

⁹ Dane w kolejnych latach dotyczące liczby studentów według stanu na 30 listopada roku poprzedniego. W roku akademickim 2014/2015 w powyższych uczelniach kształciło się 97 538 studentów w ramach 48 wydziałów i jednego kolegium na 131 kierunkach.

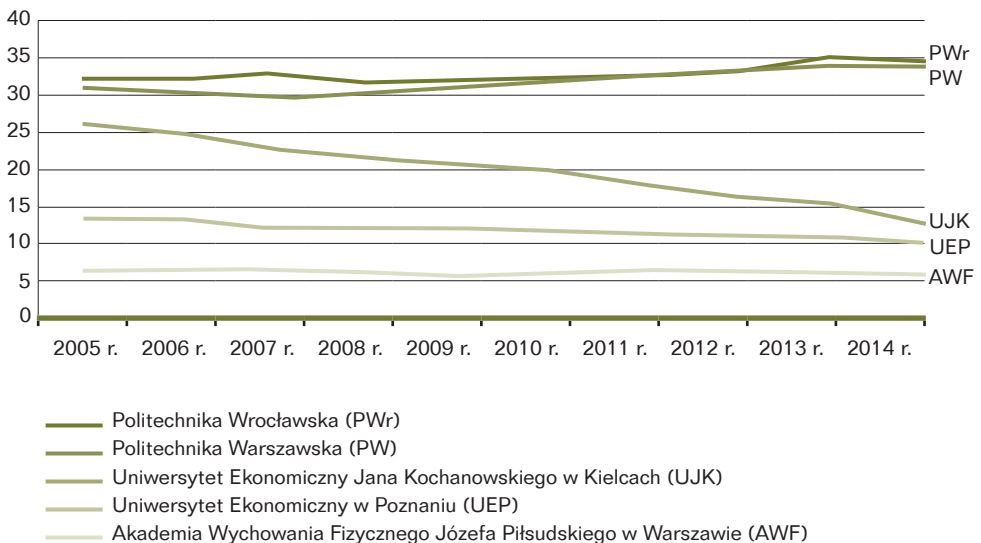
¹⁰ Z wyłączeniem UJK, który odnotował spadek liczby studentów studiów stacjonarnych aż o 27,5% (z 13 771 do 9 981 osób) – na pozostałych uczelniach nastąpił wzrost liczby uczestników tej formy studiów, przy czym największy – o 40,7% na AWF (z 3 459 do 4 867 osób).

¹¹ Art. 98 ust. 1 pkt 3 zmieniony przez art. 1 pkt 77 lit. a ustawy zmieniającej ustawę Psw.

¹² Art. 98 ust. 1 pkt 3a dodany przez art. 1 pkt 77 lit. b ustawy zmieniającej ustawę Psw.

Rysunek 1. Liczba studentów ogółem na skontrolowanych uczelniach w latach 2005–2014

(w tys. zł)



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

i na Politechnice Warszawskiej (PW) o 28,2% (z 46 466,5 tys. zł do 59 575,9 tys. zł). Natomiast na pozostałych uczelniach istotnie zmniejszyły się, w tym w szczególności na Uniwersytecie Jana Kochanowskiego w Kielcach (UJK) o 187,6% (z 33 965,2 tys. zł do 11 811,2 tys. zł). Wpływ na wielkość przychodów za świadczone usługi edukacyjne oraz inne opłaty miała zmniejszająca się liczba studentów studiów niestacjonarnych i na UJK na studiach dziennych.

W strukturze przychodów uczelni za świadczone usługi edukacyjne i inne największy udział miały opłaty za kształcenie studentów na studiach niestacjonarnych.

W latach 2011–2014 tylko w jednej spośród pięciu skontrolowanych uczelni,

Politechnice Wroclawskiej, przychody z tytułu kształcenia studentów studiów niestacjonarnych nieznacznie wzrosły – z 13 970,5 tys. zł do 14 116,7 tys. zł (1%), natomiast w pozostałych publicznych szkołach wyższych zaobserwowano spadek przychodów z tego tytułu, w tym w szczególności na UJK o 44,1% (z 18 541,4 tys. zł do 10 365 tys. zł).

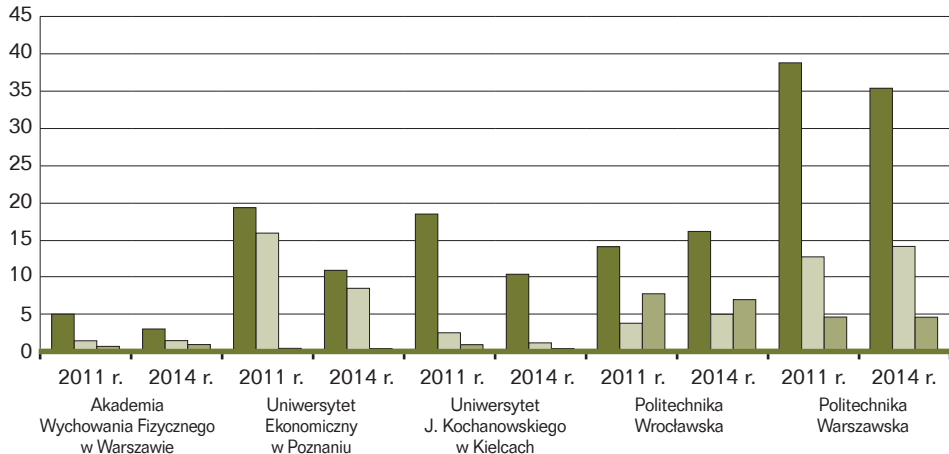
Opłaty za przyjęcie na studia

Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego na podstawie art. 98 ust. 2 ustawy Psw ustala corocznie rozporządzeniem maksymalną wysokość opłaty za postępowanie związane z przyjęciem na studia na rok akademicki, uwzględniając specyfikę kierunków, w tym konieczność



Rysunek 2. Przychody uczelni z wybranych opłat za usługi edukacyjne w 2011 r. i w 2014 r.

(w tys. zł)



■ Kształcenie studentów na studiach niestacjonarnych

■ Prowadzenie studiów podyplomowych, kursów dokształcających oraz szkoleń

■ Powtarzanie określonych zajęć na studiach stacjonarnych z powodu niezadowalających wyników w nauce

Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

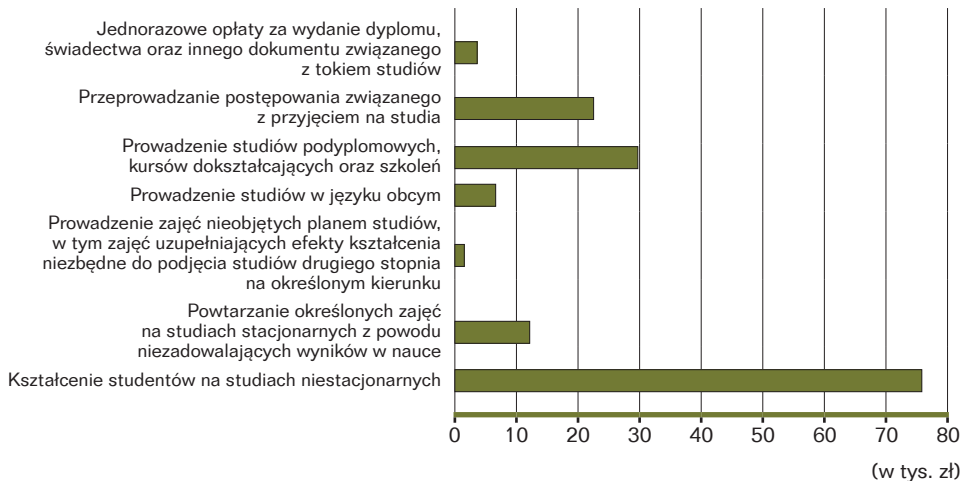
przeprowadzenia testów sprawdzających uzdolnienia artystyczne lub sprawność fizyczną kandydata¹³. Natomiast wysokość powyższej opłaty ustala rektor uczelni na rok akademicki uwzględniając zasadę określoną w art. 98 ust. 2a ustawy Psw, że opłata nie może przekraczać kosztów planowanych do poniesienia w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności związanych z przyjmowaniem na studia

na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia.

Rektorzy uczelni, z wyjątkiem Politechniki Warszawskiej, ustalali w latach akademickich 2014/2015 i 2015/2016 wysokość opłaty za postępowanie związane z przyjęciem na studia, przyjmując każdorazowo, bez sporządzenia odpowiedniej kalkulacji kosztów (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu – UEP i UJK) lub na podstawie

¹³ W kontrolowanym okresie obowiązywało rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 15.5.2014 w sprawie maksymalnej wysokości opłat za postępowanie związane z przyjęciem na studia na rok akademicki 2014/2015 (Dz.U. z 2014 r. poz. 672) oraz rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 12.5.2015 w sprawie maksymalnej wysokości opłat za postępowanie związane z przyjęciem na studia na rok akademicki 2015/2016 (Dz.U. z 2015 r. poz. 712).

Rysunek 3. Struktura przychodów uczelni z opłat za usługi edukacyjne i innych opłat w 2014 r.



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

nierzetelnych kalkulacji (PWr, UEP i AWF – Akademia Wychowania Fizycznego), maksymalną stawkę opłaty, tj. 85 zł, wynikającą z wydawanych corocznie rozporządzeń Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w tej sprawie¹⁴. Przy takiej kalkulacji opłaty jednostkowe zostały zawyżone o 9 zł na UEP; 24 zł na PWr i 15 zł na AWF. Na AWF opłata rekrutacyjna pobrana w latach akademickich 2014/2015 i 2015/2016 na dwóch kierunkach studiów w łącznej kwocie 4,5 tys. zł obejmowała testy sprawności fizycznej, których faktycznie nie przeprowadzono.

W rezultacie powyższe uczelnie osiągnęły nieuprawnione przychody w kwocie 897,2 tys. zł.

W trzech publicznych szkołach wyższych (UEP, PWr i UJK) nieprawidłowo uwzględniano w kalkulacjach kosztów postępowania rekrutacyjnego całoroczne koszty funkcjonowania uczelnianych komórek organizacyjnych (samodzielnych stanowisk) do spraw rekrutacji, promocji bądź marketingu oraz realizowanych przez nie zadań, które nie powinny zostać zakwalifikowane jako te niezbędne w procesie rekrutacji na studia¹⁵. Ponadto uczelnie w kalkulacjach

¹⁴ Dotyczyło to kierunków kształcenia, na które postępowanie kwalifikacyjne nie obejmuje sprawdzianów sprawności fizycznej i uzdolnień artystycznych. Maksymalna opłata rekrutacyjna w wysokości do 85 zł została ustalona przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego na podstawie uśrednienia kosztów postępowania rekrutacyjnego na określone kierunki studiów (w przeliczeniu na jedną osobę), przekazanych przez uczelnie w roku 2006 r. – informacja uzyskana od Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z 23.12.2016 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524, dalej „ustawa o NIK”).

¹⁵ Na PWr w kalkulacjach na rok akademicki 2014/2015 i 2015/2016 zawarto pozycje kosztów za czynności niezwiązane z postępowaniem rekrutacyjnym w kwocie odpowiednio 969 tys. zł i 645 tys. zł, ujmując



kosztów bądź w ich rozliczeniach przyjęły nieuzasadniony wysoki poziom ogólnouczelnianego narzutu kosztów pośrednich (30% w UEP i AWF i 27% na UJK). Zdaniem NIK, nie można uznać w całości za niezbędne uwzględnienie w postępowaniu związanym z przyjęciem na studia całorocznych składowych, takich jak m.in.: koszty administracji, opłaty związane z eksploatacją budynków i z tytułu podatku od nieruchomości, ochrony, koszty usług telekomunikacyjnych, energii elektrycznej i ciepłej. Jeśli już, to ich wysokość powinna być uwzględniona w kalkulacji proporcjonalnie do czasu trwania procesu rekrutacji oraz ograniczać się do niezbędnych kosztów związanych z tym procesem. Należy zaznaczyć, że w związku z zastąpieniem od 2005 r. egzaminu wstępnego na studia maturalnym, uczelnie nie miały już obciążeń finansowych wynikających z przygotowania i przeprowadzania egzaminów wstępnych (oprócz postępowania rekrutacyjnego na kierunki, na które są przewidziane sprawdziany sprawności fizycznej oraz uzdolnień i predyspozycji). Uczelnie automatycznie pobiera z Krajowego Rejestru Matur informacje na temat stopni uzyskanych przez kandydatów na studia, co umożliwi również sprawne wygenerowanie listy osób przyjętych na nie.

Ustalono również, że przychody uzyskane z opłat za postępowanie rekrutacyjne, w kwocie łącznej co najmniej 1 450,6 tys. zł, uczelnie wydawały na zadania, których zdaniem NIK nie można uznać za czynności niezbędne w procesie rekrutacji, m.in. na działania marketingowe, edukacyjne i promocyjne, na całoroczne funkcjonowanie komórek organizacyjnych ds. działu rekrutacji/marketingu¹⁶ czy kursy przygotowawcze dla kandydatów na studia.

Umowy w sprawie pobierania opłat

Zgodnie z art. 160a ust. 1 ustawy Psw¹⁷ warunki pobierania opłat związanych z odbywaniem studiów, o których mowa w art. 98 ust. 1 pkt 5 powyższej ustawy (tj. jednorazowe za wydanie dyplomu, świadectwa oraz innego dokumentu związanego z tokiem studiów) oraz opłat za usługi edukacyjne określone w art. 99 ust. 1 pkt 1-6 ustawy Psw, a także ich wysokość określa umowa między uczelnią a studentem lub osobą przyjętą na studia, zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Senat uczelni publicznej decyduje o zasadach pobierania opłat wiążących rektora przy zawieraniu powyższej umowy (art. 99 ust. 3¹⁸ ustawy Psw). Art. 160a ust. 2-6 ustawy Psw reguluje kwestie związane

w sposób nieuprawniony m.in.: przygotowanie kandydatów (korespondencyjny kurs z matematyki/fizyki z obsługą kursu internetowego), prowadzenie Studium Talent, organizację eliminacji krajowych do Międzynarodowych Mistrzostw w Grach Matematycznych i Logicznych w Paryżu, Targi Edukacyjne, Akcję Szkoła, materiały informacyjne i promocyjne, reklamę wielkoformatową, kampanię na portalach społecznościowych.

¹⁶ Na PWR wydatki pochodzące z nienależnych przychodów z tytułu opłat wnoszonych przez kandydatów na studia, przeznaczone na funkcjonowanie Działu Rekrutacji, wyniosły 502,3 tys. zł w latach akademickich 2014/2015 i 2015/2016.

¹⁷ Art. 160a dodany przez art. 1 pkt 105 ustawy zmieniającej ustawę Psw.

¹⁸ Art. 99 ust. 3 zmieniony przez art. 1 pkt 78 lit. e ustawy zmieniającej ustawę Psw.

z realizacją umowy o odpłatności za studia, do których spełnienia zobligowana jest uczelnia, m.in. umowa jest zawierana: na cały przewidywany okres studiów, a student nie musi uiszczać opłat innych, niż określone w umowie¹⁹.

Ustalono, że uczelnie, oprócz AWF i UEP, przestrzegały przepisów ustawy Psw dotyczących zawierania umów ze studentami w sprawie warunków pobierania opłat związanych z odbywaniem studiów. Senat UEP nie dostosował (we właściwej uchwałie) regulacji dotyczących zasad pobierania opłat za świadczone usługi edukacyjne na rok akademicki 2014/2015 do obowiązujących przepisów prawa, wynikających z wejścia w życie 1 października 2014 r. ustawy zmieniającej Psw. Tym samym wzory umów, jak i umowy zawarte przez UEP ze studentami podejmującymi naukę na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych nie uwzględniały wysokości opłat za świadczone usługi edukacyjne, odsyłając do przepisów powszechnie obowiązujących oraz do regulacji wewnętrznych. Wysokość tych opłat wprowadzono następnie w formie aneksu do umowy UEP uczelni ze studentem. Ponadto, w powyższych wzorach umów obowiązujących na studiach niestacjonarnych podano wymiar czesnego wyłącznie w odniesieniu do jednego roku akademickiego. Dopiero w roku akademickim 2015/2016 wskazano już wysokości opłat w wymiarze trzyletnim. Podobnie

na AWF, niezgodnie z § 1 ust. 7 uchwały nr 78/2012/2013 Senatu AWF z 28 maja 2013 r. w sprawie zasad pobierania opłat za usługi edukacyjne świadczone przez AWF, w umowach podpisywanych ze studentami pierwszego roku studiów niestacjonarnych I i II stopnia w latach akademickich 2013/2014 i 2014/2015 przyjęto, że opłata za studia objęte planem ustalana jest na każdy semestr oddzielnie, zamiast na cały okres studiów.

Ustalanie i pobieranie opłat za studia niestacjonarne

Zgodnie z art. 99 ust. 2²⁰ ustawy Psw wysokość opłat, o których mowa w art. 99 ust. 1 ustawy Psw, ustala rektor uczelni publicznej. Opłaty wymienione w art. 99 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Psw, nie mogą przekraczać kosztów ponoszonych w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia w danej uczelni studiów niestacjonarnych (wzmiankowanych w ust. 1 pkt 1) oraz zajęć, m.in. na studiach stacjonarnych z powodu niezadowolających wyników w nauce (wymienionych w ust. 1 pkt 2), z uwzględnieniem kosztów przygotowania i wdrażania strategii rozwoju uczelni, w szczególności kadr naukowych i infrastruktury dydaktyczno-naukowej, w tym amortyzacji i remontów. Uczelnia publiczna od 1 stycznia 2012 r., w myśl art. 99a²¹ ustawy Psw, nie może pobierać opłat za takie czynności, jak: rejestracja

¹⁹ Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 14.7.2011 uczelnia prowadząca studia niestacjonarne we wzorcu umowy o warunkach odpłatności za studia powinna określić wysokość opłat za powtarzanie zajęć, semestru lub roku z powodu niezadowolających wyników w nauce oraz za zajęcia nieobjęte planem studiów – III SK 6/11, OSNP 2012/17-18/230.

²⁰ Art. 99 ust. 2 zmieniony przez art. 1 pkt 78 lit. c ustawy zmieniającej ustawę Psw.

²¹ Art. 99a dodany przez art. 1 pkt 77 ustawy zmieniającej ustawę Psw.



na kolejny semestr lub rok studiów; egzaminy, w tym poprawkowy; komisyjny; dyplomowy; wydanie dziennika praktyk zawodowych; złożenie i ocena pracy dyplomowej oraz wydanie suplementu do dyplomu.

W skontrolowanych uczelniach, w cyklu kształcenia zakończonym w roku akademickim 2013/2014 r. (studia I i II stopnia), opłaty określone w art. 99 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Psw – związane z kształceniem studentów na studiach niestacjonarnych oraz powtarzaniem określonych zajęć na studiach stacjonarnych z powodu niezadowolających wyników w nauce – nie przekraczały kosztów ich prowadzenia. We wszystkich badanych umowach (dobrych losowo) kwota opłat za zajęcia dydaktyczne była zgodna z opłatą semestralną/roczną określoną dla danego wydziału, kierunku i poziomu studiów ustaloną przez rektorów uczelni. Szkoły wyższe również nie pobierały od studentów opłat za czynności wyszczególnione w art. 99a ustawy Psw. Sprawdzone w trakcie kontroli NIK umowy uczelni ze studentami nie zawierały postanowień o odpłatności za wymienione w powyższym przepisie czynności.

Ustalono, że dwie uczelnie (UEP i UJK) nierzetelnie sporządzały kalkulację kosztów kształcenia na studiach niestacjonarnych, zawyżając je lub niedoszacowując.

Nie określały one w szczególności kosztów kształcenia ponoszonych w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia zajęć na studiach stacjonarnych, do czego zobowiązywał art. 99 ust. 2 ustawy Psw. Tymczasem jest to warunek niezbędny do sprawdzenia, czy wysokość opłat związanych z powtarzaniem zajęć na studiach stacjonarnych z powodu niezadowolających wyników w nauce określonych w art. 99 ust. 1 pkt 2 ustawy Psw nie przekracza powyższych kosztów, o których stanowi art. 99 ust. 2 ustawy Psw.

Stwierdzono, że rektor UEP w latach akademickich 2010/2011–2014/2015 nie określił sposobu ustalania kosztów ponoszonych w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia studiów niestacjonarnych, do czego był zobowiązany postanowieniami kolejnych „Regulaminów opłat” uchwalonych w powyższym okresie przez Senat UEP²². W tej sytuacji nierzetelnie określił w latach 2011/2012–2014/2015 wysokość opłat wnoszonych przez studentów studiów niestacjonarnych wieczorowych²³ I i II stopnia. W szczególności nie ustalił rzeczywistych kosztów utworzenia i prowadzenia tych studiów, do czego zobowiązany był na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 99 ust. 2 ustawy Psw. W kalkulacji uwzględniono m.in. wynagrodzenia osobowe wykładowców

²² Zasady określania kalkulacji kosztów za kształcenie na studiach zostały określone dopiero na rok akademicki 2015/2016 zarządzeniem Rektora nr 15/2015 z 31.3.2015 w sprawie zasad sporządzania kalkulacji kosztów za studia i usługi edukacyjne świadczone przez UEP na studiach I, II i III stopnia.

²³ W obowiązującej od 2005 r. ustawie Psw nie używa się pojęcia studiów wieczorowych i zaocznych. W obowiązujących w latach 2011/2012–2015/2016 *Regulaminach studiów na UEP w Poznaniu*, jak również w innych dokumentach wewnętrznych uczelni nie określono specyfiki studiów na studiach stacjonarnych zaocznych i wieczorowych.

wrazz pochodnymi od wynagrodzeń, podczas gdy uczestnicy tej formy studiów faktycznie uczestniczyli w pełnym wymiarze godzin w zajęciach studiów stacjonarnych finansowanych z budżetu państwa. Co więcej, opłaty za kształcenie na studiach niestacjonarnych wieczorowych były ponaddwukrotnie wyższe od opłat za studia niestacjonarne zaoczne i wynosiły w pierwszym wypadku, w zależności od kierunku (specjalności), od 5,2 tys. zł do 7,5 tys. zł za semestr, natomiast na studiach niestacjonarnych zaocznych od 2,2 tys. zł do 2,8 tys. zł za semestr. Z tytułu pobierania opłat od studentów za niestacjonarne studia wieczorowe w latach akademickich 2011/2012–2014/2015 UEP osiągnął przychody w kwocie ogółem 814,1 tys. zł, w tym 504,8 tys. zł zakwalifikowano w nieuprawniony sposób jako koszty wynagrodzeń osobowych wykładowców, podczas gdy faktycznie sfinansowano je z dotacji podmiotowej pochodzącej z budżetu państwa. Zdaniem NIK, UEP prowadził w latach akademickich 2011/2012–2015/2016 studia niestacjonarne wieczorowe jako instytucję przejściową, o czym świadczy sporządzenie kalkulacji kosztów studiów i wykazywanie wysokości opłat wyłącznie dla pierwszego roku i likwidacja kierunku po pierwszym roku, gdyż studenci korzystali z możliwości przejścia od drugiego roku na nieodpłatne studia stacjonarne.

Należy również podkreślić, że na UEP nie ewidencjonowano od 2013 r. kosztów kształcenia w odniesieniu do formy

studiów stacjonarnych i niestacjonarnych. Ponadto w tej uczelni i na PWr nie ewidencjonowano również kosztów z uwzględnieniem poziomu studiów. Naruszało to treść obowiązującego od 1 stycznia 2013 r. przepisu § 16 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych²⁴, zgodnie z którym koszty działalności dydaktycznej rozlicza się, w tym ewidencjonuje, w podziale co najmniej na: koszty kształcenia w zakresie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy Psw (tj. prowadzenia go na studiach pierwszego stopnia, drugiego stopnia, jednolitych studiach magisterskich i studiach doktoranckich, zgodnie z przysługującymi jej uprawnieniami); w podziale na koszty kształcenia na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych oraz koszty pozostałej działalności dydaktycznej.

Z kolei na UJK w latach akademickich 2014/2015–2015/2016 nierzetelnie sporządzano kalkulacje kosztów kształcenia na studiach niestacjonarnych I i II stopnia, ponieważ nie obejmowano nimi wymaganych art. 99 ust. 2 ustawy Psw kosztów przygotowania i wdrażania strategii uczelni, w szczególności rozwoju kadr naukowych i infrastruktury dydaktyczno-naukowej, w tym amortyzacji i remontów. Koszty kształcenia na tego rodzaju studiach były na UJK wyższe od uzyskanych przychodów o 860,8 tys. zł (10 366,5 tys. zł wobec 11 227,3 tys. zł). Według wyjaśnień rektora rzeczywistą podstawą określania

²⁴ Dz.U. z 2012 r. poz. 1533.



wysokości opłat za studia niestacjonarne na kolejny rok akademicki było faktycznie wykonanie kosztów kształcenia za poprzedni rok obrotowy.

Ustalona przez rektora UJK w zarządzeniu nr 41/2014 z 30 maja 2014 r. wysokość opłaty za zajęcia dydaktyczne na poszczególnych kierunkach (grupie kierunków) studiów niestacjonarnych w roku akademickim 2014/2015²⁵ była również wyższa od kwoty wynikającej z niekompletnych kalkulacji kosztów studiów niestacjonarnych. W roku akademickim 2014/2015 na studiach niestacjonarnych I stopnia (ogółem na dziewięciu kierunkach) nastąpiło zawyżenie ustalonej odpłatności: od 46 zł na kierunku „Bezpieczeństwo narodowe” (3 200 zł wobec skalkulowanych kosztów kształcenia 3 154 zł) do 1 356 zł na kierunku „Filologia angielska” (4 400 zł przy skalkulowanych kosztach kształcenia 3 044 zł).

Trybunał Konstytucyjny we wzmiankowanym wyroku wydanym 8 listopada 2000 r. zauważył, że publiczna szkoła wyższa, wyposażona w majątek publiczny, nie może przekształcić się w instytucję komercyjną, w pełni podporządkowaną prawom rynku i nastawioną na zysk w związku z dydaktyką świadczoną odpłatnie. Czesne pobierane od studentów studiów płatnych nie może przekraczać kosztów ponoszonych przez uczelnię w zakresie niezbędnym do uruchomienia

i prowadzenia tej działalności. W kształtowaniu opłat podstawową rolę musi odgrywać czynnik realnych kosztów kształcenia na określonej uczelni lub kierunku studiów, z uwzględnieniem wykorzystywanych środków publicznych.

Zwalnianie studentów z opłat za kształcenie

Zgodnie z art. 99 ust. 3²⁶ ustawy Psw senat uczelni publicznej określa tryb i warunki zwalniania z nich studentów – w całości lub części, w szczególności osiągających wybitne wyniki w nauce lub uczestniczących w międzynarodowych programach stypendialnych, a także znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

Uczelnie wypełniły ustawowy obowiązek określenia warunków zwalniania studentów z opłat. Jednak w niektórych wypadkach (oprócz PW) przyjęte przez nie zasady w praktyce ograniczały lub utrudniały korzystanie z tych zwolnień. Uchwały senatów uczelni wykluczały (PWr) lub nie uwzględniały możliwości zwalniania z opłat studentów (UEP i UJK), zwłaszcza osiągających wybitne wyniki w nauce, bądź/i uczestniczących w międzynarodowych programach stypendialnych. Również w trzech uczelniach (AWF, UEP i PWr²⁷) ograniczono, poprzez nieprecyzyjne uregulowania, możliwość skorzystania z tego prawa osób, które znajdowały się w trudnej sytuacji materialnej.

²⁵ Oprócz kierunku: *Fizjoterapia i Ratownictwo medyczne* (Wydział Nauk o Zdrowiu) oraz *Pedagogika* (Wydział Nauk Społecznych) na studiach I stopnia.

²⁶ Art. 99 ust. 3 zmieniony przez art. 1 pkt 78 lit. e ustawy zmieniającej ustawę Psw.

²⁷ Od roku akademickiego 2014/2015 przewidziano na PWr jedynie częściowe zwolnienie z opłat (do 50%) na wniosek studenta, który znalazł się w trudnej sytuacji materialnej z powodu nadzwyczajnych zdarzeń losowych, po pozytywnym zaopiniowaniu przez dziekana.

Na przykład na AWF o takie zwolnienie mógł wystąpić ktoś w trudnej sytuacji materialnej z powodów losowych oraz mający jednocześnie wysoką średnią ocen, co najmniej 4,9 za ostatni okres zaliczeniowy. Takie określenie warunku zwolnienia wskazuje, że student osiągający wybitne wyniki w nauce, aby móc ubiegać się o zwolnienie, musi z przyczyn losowych znaleźć się w trudnej sytuacji materialnej. Z kolei na UEP możliwe było jednokrotne zwolnienie z opłaty w trakcie studiów, przy czym zwolnienie z opłaty za pojedyncze zajęcia traktowano jako równorzędne ze zwolnieniem z czesnego za semestr. Powyższa sytuacja spowodowana była m.in. obawami uczelni przed nadużyciem instytucji zwolnienia oraz przesłankami ekonomicznymi, tj. zmniejszeniem jej przychodów.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w sytuacji pełnej swobody organów uczelni w ocenie składanych przez studentów wniosków można przypuszczać, że część przewidzianych w uchwałach rodzajów zwolnień jest pozorna i nie będzie w ogóle stosowana²⁸. Wskazane szkoły wyższe nie posiadały informacji dotyczących liczby i tytułów udzielonych zwolnień z opłat określonych w art. 99 ust. 3 ustawy Psw, z powodu nieprowadzenia ich rejestru (ewidencji).

Upublicznianie wzorów dokumentów i wysokości opłat

Uczelnie zobowiązane są na podstawie art. 160a ust. 6 ustawy Psw do upubliczniania na stronie internetowej wzoru umowy ze studentami, który powinien odpowiadać temu określonemu przez senat uczelni. Ponadto szkoła wyższa zgodnie z art. 99 ust. 6²⁹ ustawy Psw jest zobligowana do zamieszczenia na swojej stronie internetowej informacji o wysokości opłat za usługi edukacyjne, o których mowa w art. 99 ust. 1 wzmiankowanej ustawy oraz o wysokości kosztów ponoszonych w zakresie niezbędnym do ich świadczenia. Przepis ten ma istotne znaczenie, ponieważ wprowadza wymóg przejrzystości oraz umożliwia m.in. dokonywanie porównań przez kandydatów na studia, studentów i doktorantów uczelni.

Politechnika Warszawska w latach 2014/2015 i 2015/2016 wywiązała się w pełni z powyższych obowiązków. Pozostałe uczelnie, z wyjątkiem AWF³⁰, upubliczniły na stronie internetowej wzór umowy ze studentami, jak również zamieściły informacje o wysokości opłat za świadczone usługi. Natomiast cztery uczelnie: PWr, AWF, UEP i UJK nie ujawniły informacji o wysokości ponoszonych kosztów.

²⁸ Na AWF w latach akademickich 2012/2013–2014/2015 nie wpłynęły do dziekanów wydziałów żadne wnioski studentów w sprawie zwolnienia z opłat, pomimo że w międzynarodowych programach stypendialnych uczestniczyło 266 studentów studiów stacjonarnych i 10 studentów studiów niestacjonarnych.

²⁹ Art. 99 ust. 6 dodany przez art. 1 pkt 78 lit. f ustawy zmieniającej ustawę Psw.

³⁰ Na AWF w Warszawie udostępniono na stronie internetowej jedynie wykaz uchwał Senatu i zarządzeń Rektora AWF. Z kolei w Biuletynie Informacji Publicznej AWF zamieszczono informację, że dostęp do treści wewnętrznych aktów prawnych jest dostępny wyłącznie za pośrednictwem sieci wewnętrznej (Intranetu). Nie spełniało to jednak wymogu ustawowego, ponieważ informacje były dostępne tylko dla ograniczonej grupy użytkowników sieci wewnętrznej uczelni.



Dochodzenie należności z tytułu nieuiszczonych opłat

Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹ jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny (wynikający z umów), oraz terminowego podejmowania czynności w stosunku do zobowiązanych, służących uzyskaniu należnych płatności.

Z ustaleń kontroli wynika, że działania uczelni w celu wyegzekwowania nieuiszczonych przez studentów opłat za świadczone usługi edukacyjne były nieskuteczne³². W konsekwencji, w latach 2012–2015 (do zakończenia kontroli w poszczególnych jednostkach) ich część, w łącznej kwocie 1243,7 tys. zł, uległa przedawnieniu w terminie określonym w art. 160a ust. 7 ustawy Psw, który stanowi, że roszczenia wynikające z umowy przedawniają się z upływem trzech lat³³. Kwota należności przedawnionych wyniosła: na UJK – 758,1 tys. zł, na AWF – 328,3 tys. zł, na UEP – 113,6 tys. zł oraz na PWr – 43,7 tys. zł. Powyższa sytuacja wynikała m.in. z nieustanowienia odpowiednich procedur windykacji należności. Ich wprowadzenie na UJK i UEP od roku akademickiego 2013/2014 przyczyniło się do poprawy ściągальności opłat. Na

UEP należności zmniejszyły się z 616 tys. zł do 135,6 tys. zł (o 78%) w latach 2012–2014, natomiast na UJK – z 1193,6 tys. zł do 597,6 tys. zł (o 49,9%) w latach 2011–2014.

Podsumowanie

Ustawa Psw zakłada wysoki stopień autonomii publicznych uczelni co do sposobu ustalania i pobierania opłat za świadczone usługi edukacyjne. Jest to konsekwencją niezależności publicznych szkół wyższych we wszystkich obszarach działania. Wyniki kontroli wskazują jednak, że pomimo sukcesywnych zmian przepisów ustawy Psw, których celem było m.in. wzmocnienie praw studentów do bezpłatnej edukacji, ustalone przez skontrolowane uczelnie publiczne warunki odpłatności za studia i wysokość pobieranych opłat nie były w pełni zgodne z przepisami ustawy Psw. Szkoły zaważyły opłaty związane z przyjęciem na studia oraz opłaty za kształcenie na studiach niestacjonarnych. Ich przyczyną był brak kalkulacji kosztów związanych z procesem rekrutacji oraz kosztów studiów prowadzonych w formie odpłatnej bądź nierzetelne ich szacowanie. Uczelnie publiczne wypełniły ustawowy obowiązek określenia warunków zwalniania z opłat studentów za świadczenie usług edukacyjnych, jednak

³¹ Dz.U. z 2016 poz. 1970, ze zm.

³² W szczególności dotyczyło to opłat: za kształcenie studentów na studiach niestacjonarnych, za powtarzanie określonych zajęć na studiach stacjonarnych z powodu niezadowalających wyników w nauce, za powtarzanie zajęć nieobjętych planem studiów, w tym zajęć uzupełniających efekty kształcenia niezbędne do podjęcia studiów drugiego stopnia na określonym kierunku, za prowadzenie studiów podyplomowych, kursów dokształcających oraz szkoleń.

³³ Przedawnienie należności dotyczy sytuacji, w której upłynął określony ustawowo termin, po którym dłużnik może odmówić spełnienia roszczenia wierzyciela. Przepisami przejściowymi nowelizacji ustawy Psw z 2014 r. (art. 32) określenie przedawnienia roszczeń rozciągnięto także na umowy dotyczące warunków odpłatności za studia zawarte przed 1.10.2014 na podstawie przepisów obowiązujących do tego czasu.

przyjęte zasady w praktyce ograniczały lub utrudniały zainteresowanym korzystanie z tych zwolnień. Uczelnie podejmowały nieskuteczne działania, mające na celu dochodzenie nieuiszczonych opłat za usługi edukacyjne, co spowodowało, że część tych należności uległa przedawnieniu. Podstawową przyczyną powyższych nieprawidłowości była przede wszystkim niesprawnie funkcjonująca kontrola zarządcza. Rektorzy uczelni nie dostrzegali ryzyka związanego z obszarem opłat za studia, stąd też w latach 2011–2015³⁴ w badanych publicznych szkołach wyższych nie przeprowadzono kontroli i ewaluacji z tym związanych.

Uczelnie publiczne we własnym zakresie pozyskują pieniądze na przeprowadzenie postępowania rekrutacyjnego z uwagi na niezapewnienie ich w ramach dotacji podmiotowej, otrzymywanej z budżetu państwa na działalność dydaktyczną. Rektor, ustalając powyższą opłatę, powinien jednak zachować zasadę określoną w art. 98 ust. 2a ustawy Psw, która stanowi, że jej wysokość nie może przekraczać kosztów planowanych do poniesienia w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności związanych z przyjmowaniem na studia na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia. Tymczasem badane szkoły wyższe ujmowały w planowanych kosztach postępowania pozycje nieodnoszące się do procesu rekrutacji (np. zakup sprzętu i wyposażenia, całoroczne funkcjonowanie komórek promocji i marketingu) czy tzw. ogólnouczelniany

narzut, wyliczany na podstawie całorocznych kosztów wynagrodzenia administracji i obsługi oraz zarządzania majątkiem uczelni. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że sporządzenie właściwej kalkulacji kosztów jest utrudnione w związku z nieokreśleniem w przepisach prawa składowych, jakie powinny być brane pod uwagę przez uczelnię przy ich określaniu w odniesieniu do postępowania związanego z przyjęciem na studia.

Istotne nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli obejmowały zawyżanie przez uczelnie opłat za kształcenie na studiach niestacjonarnych. Rektorzy uczelni stosowali różnorodne sposoby sporządzania kalkulacji tych kosztów, m.in. z powodu nieprecyzyjnego uregulowania tej kwestii w przepisach prawa. Nie ujmowały one jednak jasno faktycznie ponoszonych kosztów stanowiących podstawę do określania opłat wnoszonych przez studentów, tak aby można było jednoznacznie stwierdzić, że wysokość opłat nie przekraczała kosztów ponoszonych w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia studiów w danej uczelni (art. 99 ust. 2 ustawy Psw).

Zdaniem NIK uczelnie publiczne powinny wypracować czytelny i jednolity mechanizm określania kosztów studiów na danym kierunku (grupie kierunków z danej dziedziny) oraz ustalania opłat ponoszonych przez studentów studiów niestacjonarnych. Opłaty te nie powinny stanowić bariery ekonomicznej dla osób, które spełniają warunki formalne, przy czym

³⁴ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 4.9.2015.



szkoły muszą uwzględniać jedynie niezbędne koszty studiów, które nie są pokrywane ze środków publicznych. Podobne stanowisko zajmuje Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW), który stwierdził, że kalkulacja kosztów powinna uwzględniać – w ramach formy studiów – jeden kierunek studiów lub grupę jednolitych kierunków kształcenia w wypadku porównywalności kosztów³⁵.

Rzecznik Praw Obywatelskich, bazując na wynikach kontroli NIK oraz na sygnałach o nieprawidłowościach docierających do Biura Rzecznika, zwrócił się do Ministra NiSW z prośbą o przedstawienie informacji o działaniach, jakie ma zamiar podjąć Ministerstwo w celu usunięcia wskazanych przez NIK nieprawidłowości³⁶.

Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze prawidłowość i przejrzystość ustalania przez publiczne szkoły wyższe warunków

odpłatności za studia, wniosła do ministra o rozważenie określenia ramowego wykazu niezbędnych elementów, które należy uwzględniać przy ustalaniu opłaty za postępowanie związane z przyjęciem na studia. Z kolei do rektorów publicznych szkół wyższych NIK wniosła o rzetelne określanie wysokości opłat za postępowanie związane z przyjęciem na studia na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia, a także dostosowanie regulacji wewnętrznych dotyczących zasad, trybu i warunków zwalniania z opłat studentów do postanowień art. 99 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

ANDRZEJ ZALESKI-EJGIERD
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego NIK

³⁵ Minister uznawał za nieprawidłowość, podczas kontroli przeprowadzanych w uczelniach, wprowadzanie przez szkoły wyższe na studiach niestacjonarnych opłat wyższych niż ta ustalona na podstawie kalkulacji kosztów kształcenia oraz niesporządzanie kalkulacji stanowiącej podstawę ustalenia wysokości opłaty za usługi edukacyjne – informacja uzyskana od Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁶ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 10.6.2016 (VII.7030.3.2016.AMB). Należy podkreślić, że Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie zajął, na podstawie art. 64 ust.2 ustawy o NIK, stanowiska do Informacji o wynikach kontroli *Opłaty za studia w publicznych szkołach wyższych*.

Słowa kluczowe: studia wyższe, opłaty, świadczenie usług edukacyjnych, szkolnictwo wyższe, studia stacjonarne i niestacjonarne, uczelnie publiczne

Key words: higher education, higher education system, recruitment procedures, fees, higher education services, full-time studies, extramural studies, state higher schools