

J. Pakuła, Koń trojański albo węzeł gordyjski, czyli wokół ograniczenia zawartego w art. 93 PSWiN! [w:] Pomoc materialna dla studentów - blog, wpis 16 maja 2024 r.

online: <http://pomocmaterialna.pl/blog/20240516>,

dostęp: 29 października 2024 r.

Koń trojański albo węzeł gordyjski, czyli wokół ograniczenia zawartego w art. 93 PSWiN!

Tylko pozornie może się wydawać, że brzmienie art. 93 PSWiN (tzw. 12 semestrów) jest jednoznaczne. Nie jest też tak, że spór I stopnia, ograniczający się do przyjęcia, że chodzi o studiowanie albo pobieranie, wygaś. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala na sformułowanie nowych płaszczyzn sporu II i III stopnia. Odżywa chociażby dyskusja wokół intertemporalnego charakteru przyjętego ograniczenia. Zyskuje na aktualności również przepis art. 70 ust. 4 Konstytucji RP.

Jacek Pakuła 16 maja 2024

Wykładnia przepisu art. 93 PSWiN zapewne będzie jeszcze przedmiotem wielu wyroków. Być może nawet doczekamy się pierwszej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie pomocy materialnej dla studentów i będzie to, wg mnie, właśnie zagadnienie prawne związane z ograniczeniem zawartym w art. 93. Zostawmy jednak na chwilę przyszłość.

Za nami majówka. Dosłownie przed długim weekendem ukazał się kolejny numer renomowanego czasopisma Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego. Czekam na każdy kolejny numer, bo jest to jedno z ważniejszych czasopism. Z zainteresowaniem przeczytałem tekst Pana dra Macieja Kobaka pt. Sędzia sądu administracyjnego jako przedstawiciel Narodu (ZNSA 2024, nr 2, s. 23-38). Czytelnikom polecam gorąco lekturę! A tymczasem chciałbym wskazać fragment tekstu, który niech stanowi zachętę do refleksji:

„(...) obowiązkiem sędziego jest chronić ius, a nie lex, podporządkować się zasadzie praworządności materialnej, a nie formalnej, stać na straży sprawiedliwości, a nie ustaw. Składając ślubowanie sędziowskie, sędzia przyjmuje na siebie obowiązek aktywizmu, bierze etyczną odpowiedzialność za treść prawa. Moralne zobowiązanie sędziego do troski o dobro wspólne ma zatem dwa źródła: wynika, po pierwsze, z samego faktu, że sędzia jest obywatelem Rzeczypospolitej, a po drugie – z przyjętego przez sędziego na siebie obowiązku wymierzania sprawiedliwości na podstawie przepisów, z których wydobędzie prawo o aksjologicznie właściwej treści. Zadaniem sędziego jest poszukiwanie jak najlepszego rozumienia prawa w kontekście norm i wartości reprezentowanych przez Naród. Jedyne w takim skonfigurowaniu władza sądownicza nabiera realnego znaczenia, przesuwa się bowiem od tekstu prawa do wartości, jakie to prawo powinno reprezentować. Sędzia nie może wyłączać sumienia, ślepo kierować się zasadą dura lex sed lex i nie zauważać, że tekstualne rozumienie obowiązującego przepisu prawa prowadzi do legitymizacji normy sprzecznej z konstytucyjnym systemem wartości. W procesie sądowego stosowania prawa wysiłki sędziów nie mogą ograniczać się wyłącznie do interpretacji prawa, lecz muszą prowadzić do uzupełniającego współkształtowania wszystkich istotnych elementów stosowanej normy prawnej.”

Narzekamy na jakość prawa, co oznacza, że na sędziach spoczywa duża odpowiedzialność. Tak jest i w sprawach z zakresu pomocy materialnej. Niektórzy Czytelnicy wiedzą, że od dłuższego czasu analizuję orzecznictwo NSA i WSA w zakresie ograniczenia w dostępie do pomocy materialnej. Aktualnie obowiązuje tzw. 12 semestrów, poprzednio chodziło o tzw. 6 lat, nieco wcześniej jeszcze o 3 lata po ukończeniu studiów I stopnia, a historia pamięta starsze regulacje.

Ale do rzeczy. Staram się wnikliwie czytać wyroki i mam niedosyt. Chciałbym powiedzieć, że Sąd zna prawo. Dlatego ze zdziwieniem czytam wskazania zawarte w wyrokach, że brzmienie przepisu art. 93 ust. 4 jest „jednoznaczne i konkretne”.

Dla porządku należy podkreślić, że nie jest tak, jak przedstawiają to niektórzy, że przepis jest jasny i chodzi o 12 pierwszych semestrów studiowania. Tytułem przykładu wystarczy wskazać na wyroki, w których przyjęto, że chodzi o objęcie pomocą: wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2022 r., III SA/Łd 414/22 i z dnia 3 listopada 2022 r., III SA/Łd 476/22; wyrok WSA w Bydgoszczy z

dnia 15 marca 2023 r., II SA/Bd 529/22; wyrok WSA w Poznaniu z 6 lipca 2023 r., II SA/Po 136/23 i z 11 stycznia 2024 r., II SA/Po 476/23, wyrok WSA w Gliwicach z 25 lipca 2023 r., III SA/GI 667/22, wyrok WSA w Krakowie z 5 października 2023 r., III SA/Kr 407/23.

Jest oczywiście grupa orzeczeń, z których wynika, że chodzi o pierwsze 12 semestrów studiowania. Słabością tych wyroków jest ich uzasadnienie. Gdyby bowiem w podobny sposób uzasadniano decyzję w przedmiocie odmowy pomocy materialnej, to WSA raczej z lekkością uchylałby takie rozstrzygnięcie, wskazując na naruszenie art. 107 par. 3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Dla przykładu chciałbym sięgnąć po dwa wyroki, oddalające skargi studentów – studiujących długo, chociaż nie nadużywających uprawnień do pomocy materialnej. Nie chodzi o głosę do wyroku, ale należy zwrócić uwagę na pewne „drobiazgi”, które przywołany niedosyt tylko wzmagają.

Pierwszy to wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2024 r., sygn. II SA/Ol 39/24. Sąd oddalił skargę studenta studiów II stopnia, który studiował 16 semestrów. W uzasadnieniu czytamy:

*„Sąd podziela także prezentowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pogląd wyrażony na tle art. 93 ust. 2 pkt 1 u.p.s.w.n., w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 grudnia 2021 r., ale zachowujący nadal swoją aktualność do obecnie obowiązujących przepisów, że **okresy pobierania świadczeń i kształcenia sprzed daty wejścia w życie art. 86-95 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. przed dniem 1 października 2019 r. powinny być wliczane do 6-letniego okresu**, o którym mowa w tym przepisie. Nie można bowiem uznać, że w przypadku, gdy dana osoba mająca status studenta pobierała świadczenie finansowe na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i z chwilą wejścia w życie nowej ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. nadal miałaby status studenta, to należałoby ją traktować jak osobę studiującą, która w ogóle żadnego świadczenia finansowego nie otrzymała, a więc okres 6-letni pobierania świadczenia byłby liczony od nowa na podstawie nowej ustawy. Taka wykładnia pozwalałaby takim studentom na pobieranie świadczeń finansowych przez okres znacząco przekraczający 6 lat (tzn. maksymalnie 6 lat na podstawie nowej ustawy, a dodatkowo wcześniej na podstawie ustawy z 2005 r.) i byłoby to nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości. Zdecydowanie dyskryminowani byłiby studenci, którzy rozpoczęliby studia w okresie obowiązywania ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. wobec tych studentów, których studia rozpoczęły się przed wejściem w życie tej ustawy i którzy już na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. uzyskali świadczenia finansowe (por. m.in. wyroki NSA z dnia 7 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 7051/21, z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3596/21; z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3978/21; z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 4741/21; z dnia 8 lipca 2021 r. sygn. akt III OSK 3913/21, dostępne w CBOSA).”*

Dla laika powyższe wskazania mogą wydawać się istotne, tyle tylko, że przywołane wyroki NSA nie odnoszą się do kształcenia (studiowania), ale do pobierania świadczeń. We wszystkich tych wyrokach NSA, dokonując wykładni art. 93 w zakresie tzw. 6 lat, jednoznacznie wskazał, że chodzi o pobieranie. Co więcej, we wszystkich przywołanych wyrokach NSA wyraźnie stwierdzono, że odwoływanie się do studiowania jest błędne.

WSA w Olsztynie w mojej ocenie w sposób nieuprawniony powołuje się na wyroki NSA, tworząc swoistą iluzję argumentu z orzecznictwa, bo przecież to oczywista oczywistość, że skoro pod rządami tzw. 6 lat chodziło o pobieranie stypendiów na podstawie ustawy z 2005 r. i wliczano „stare” stypendia, to pod rządami tzw. 12 semestrów chodzi o studiowanie przed 1 października 2019 r., gdy weszły w życie przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, a co za tym idzie – również liczyć należy „stare” studiowanie. Takie stanowisko nie jest w żaden sposób uprawnione. Co więcej, WSA w Olsztynie pominął aspekt konstytucyjny pewności prawa, chociaż zasady konstytucyjne, które tu zostały naruszone, jest więcej.

Skoro jednak WSA w Olsztynie przyjął, że chodzi o studiowanie to rysuje nam się spór II stopnia, tj. jak należy rozumieć przepis art. 16 noweli z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw, którego brzmienie warto przytoczyć:

„Do przyznawania świadczeń, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1-4 i art. 359 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w pierwszym semestrze roku akademickiego 2021/2022 stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.”

Być może te 12 semestrów studiowania należy liczyć dopiero od semestru letniego 2021/2022... Czas pokaże, ale jestem przekonany, że nie jest to ostatnie słowo. Na marginesie należy tylko wskazać, że nie wolno mieszać dwóch porządków – albo studiowanie, albo pobieranie. Gdyby WSA w Olsztynie przyjął, że chodzi o semestry objęcia pomocą (pobieranie) to aktualne byłoby stanowisko wyrażone w wyrokach NSA, że należy uwzględnić również „stare” stypendia.

Drugie orzeczenie być może jest jeszcze bardziej interesujące. Chodzi o wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 września 2023 r., sygn. III SA/Lu 257/23. Student rozpoczął studia II stopnia i był to jego 13 semestr studiowania. Sąd przyjął, że:

„Z niekwestionowanych zaś ustaleń organów wynika zaś, że *skarżący z upływem roku akademickiego 2021/2022, poprzedzającym złożenie wniosku (w dniu 11 października 2022 r.) ukończył 12 semestrów na studiach pierwszego stopnia. W związku z tym należało uznać, że organ w pełni zasadnie odmówił skarżącemu przyznania stypendium rektora w roku akademickim 2022/2023 r.*”.

No i zaczyna się. Warto przytoczyć treść rzekomo jasnego przepisu art. 93 ust. 4 PSWiN:

„Łączny okres, przez który przysługują świadczenia, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1-4 i art. 359 ust. 1, wynosi 12 semestrów, bez względu na ich pobieranie przez studenta, z zastrzeżeniem że w ramach tego okresu świadczenia przysługują na studiach:
1) pierwszego stopnia - nie dłużej niż przez 9 semestrów;
2) drugiego stopnia - nie dłużej niż przez 7 semestrów.”.

Gdyby przyjąć, jak chce WSA w Lublinie, że chodzi o pierwsze 12 semestrów studiowania, a nie 12 semestrów objęcia pomocą materialną, to należałoby uznać, że ograniczenie zawarte w art. 93 ust. 4 pkt 2) jest zbędne i nigdy nie będzie mieć zastosowania do stypendium rektora, o które ubiegał się skarżący.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 PSWiN, studia stacjonarne pierwszego stopnia trwają co najmniej 6 semestrów, a jeżeli program studiów obejmuje efekty uczenia się umożliwiające uzyskanie kompetencji inżynierskich - co najmniej 7 semestrów. Skoro więc zawsze studia I stopnia trwają przynajmniej 6 semestrów, to prosty rachunek matematyczny - przy założeniu, że chodziłoby o pierwsze 12 semestrów studiowania - nakazywałby od ogólnego okresu 12 semestrów odejmować 6 semestrów w ramach I stopnia, co prowadziłoby do wskazania, przez ile semestrów na II stopniu pomoc przysługuje. Z powyższego wynika, że odejmując od 12 semestrów minimalny czas trwania studiów I stopnia, tj. 6, zawsze różnica będzie wynosić 6 albo mniej semestrów, np. gdyby studia I stopnia miały trwać 7 semestrów, to na II stopniu pomoc powinna przysługiwać przez 5 semestrów.

Skoro jednak ustawodawca uznał, że na II stopniu pomoc przysługuje przez okres do 7 semestrów to wyraźnie przyjął, że chodzi o objęcie pomocą. Nie ma znaczenia czas trwania studiów na I i II stopniu, liczą się natomiast semestry, w których student korzystał z pomocy materialnej.

Stanowisko, gdy student ubiega się o stypendium rektora, jak to miało miejsce w sprawie zawisłej przez WSA w Lublinie, a wykładnia art. 93 PSWiN ma oznaczać, że chodzi o pierwsze 12 semestrów studiowania, prowadziłabym do przyjęcia, że art. 93 ust. 4 pkt 2 jest zbędny. Byłoby to sprzeczne z zakazem wykładni *per non est*. Jeżeli wiadomo, że na studiach pierwszego stopnia okres przysługiwania świadczenia wynosi maksymalnie 9 semestrów, to wiadomo również, że na studiach drugiego stopnia maksymalny okres będzie wynikiem działania matematycznego, jako różnica między okresem 12 semestrów, a czasem studiowania w ramach I stopnia.

Niezależnie od powyższego, ciekawą lekturą jest instrukcja POLon i scenariusz nr 4 (<https://polon.nauka.gov.pl/pomoc/knowledge-base/zasady-przyznawania-i-reguly-kontrolne-swiadczen/>), gdzie posłużono się przykładem, zgodnie z którym student studiował 10 semestrów, ale do limitu wg tej instrukcji należy zaliczyć tylko 9, zgodnie z art. 93 ust. 4 pkt 1 PSWiN. Tym samym pomoc materialna powinna być przyznana przez pierwsze 3 semestry w ramach studiów II stopnia.

W realiach sprawy lubelskiej oznacza to, że nawet gdyby WSA uznał, że chodzi o studiowanie, to nie powinien zaliczyć wszystkich semestrów studiowania w ramach I stopnia, ale tylko 9. Co powinno prowadzić do przyjęcia, że przez pierwsze trzy semestry w ramach II stopnia student może otrzymać pomoc.

Chcę jednak wyraźnie podkreślić, że w mojej ocenie chodzi o semestry objęte pomocą, a nie dwanaście pierwszych semestrów studiowania. Argumentów jest dużo więcej, a nie ma ani jednego rzetelnego argumentu, który nakazywałby przyjęcie, że chodzi o studiowanie. Wykładnia językowa, chociaż podstawowa, to wcale nie prowadzi do stanowiska, że chodzi o studiowanie. Ustawodawca nadal posługuje się czasownikiem przysługiwać. Korzystając z Wielkiego Słownika Języka Polskiego należy powtórzyć znaczenie tego czasownika: należeć się komuś na mocy prawa. Niby jasne, ale ten sam słownik podpowiada, że należeć się oznacza: ze względu na to, co ktoś wcześniej zrobił, lub na obowiązujące zasady albo zwyczaje powinno się w związku z nim stać to, co zostanie powiedziane.

I teraz trzeba zadać pytanie, czy stypendium przysługuje tylko z samego faktu, że jest się studentem, czy należy spełnić inne warunki i kryteria? Charakter decyzji w przedmiocie przyznania pomocy materialnej to przecież charakter konstytutywny. Nie ma pomocy materialnej bez decyzji.

Każdy, kto twierdzi, że chodzi o studiowanie po prostu źle odczytuje projekt nowelizacji, zupełnie pomija konstrukcję przepisu art. 93 opartą na przysługiwaniu, nie zna problemów, jakie nowela miała rozwiązać. Warto więc jeszcze raz przypomnieć, że przypadku tzw. 6 lat, czasownik „przysługiwać” łączy się z konkretnymi czynnościami, takimi jak:

- 1) złożenie wniosku o stypendium
- 2) spełnienie warunków ustawowych
- 3) spełnienie kryteriów uczelnianych
- 4) otrzymanie decyzji pozytywnej
- 5) wypłata poszczególnych rat miesięcznych stypendium.

It o wynika m.in. z wyroków NSA przywołanych przez WSA w Olsztynie.

Dopisek „bez względu na pobieranie” odnosi się do uznania, że semestr (jeden z dwunastu) został skonsumowany bez względu czy wypłacono wszystkie raty, czy tylko pierwszą z pięciu (stypendium na semestr oznacza przyznanie pięciu miesięcznych rat). Wątpliwości interpretacyjne, które miała rozwiązać nowela z 17 listopada 2021 r., nie dotyczyły bowiem sporu między studiowaniem a pobieraniem, bo to zostało rozstrzygnięte dość jednoznacznie w orzecznictwie, ale tego, jak liczyć okres 6 lat, tj. czy chodziło tu o 72 mies., czy o 60 mies., co w praktyce prowadziło do zrównania liczby miesięcy z wypłaconymi ratami przyznanych stypendiów.

Powyższe uwagi to tylko wycinek. Lista zarzutów jest dłuższa. Koncepcja oparta na studiowaniu wywoła bardzo duże szkody, już dziś widać spadek liczby osób objętych pomocą materialną na ostatnich latach studiów jednolitych magisterskich oraz II stopnia. Być może po kilku latach doczekamy się jednolitego, a przede wszystkim sprawiedliwego stanowiska Sądów, opartego na pobieraniu; może szybciej Ministerstwo podejmie prace nad nowelą ograniczenia zawartego w art. 93. Szkody jednak są już widoczne i pozostaje mieć nadzieję, że Sądy i P.T. Sędziowie będą mieć na uwadze, że wykładnia prawa nie może prowadzić do absurdu.

Jakże aktualne są wskazania Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 21 maja 2014 r., sygn. I OSK 585/13:

„zauważa się w orzecznictwie sądowym, że dopuszczalne, a nawet konieczne jest odstąpienie od wykładni językowej, jeżeli za takim rozwiązaniem przemawiają nader istotne argumenty lub gdy wykładnia językowa przepisu prowadziłaby do wniosków absurdalnych”.

Przypomniał o tym NSA w dwóch innych wyrokach, dotyczących zresztą pomocy materialnej dla studentów, z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. I OSK 1080/15 i I OSK 1081/15, dodając, że:

„Konieczne jest zatem czasem potwierdzenie wykładni gramatycznej przez wykładnię systemową i funkcjonalną, w sytuacji gdy ograniczenie się tylko do wykładni gramatycznej prowadziłoby do wypaczenia instytucji regulowanej wykładanym przepisem.”.

Na koniec prosty przykład: studentka w ciąży korzysta z urlopu, a jednak zgodnie z art. 93 ust. 6, rozpoczęty semestr, również związany z tym urlopem, wlicza się do limitu 12 semestrów studiowania, chociaż ona sama nie korzysta z żadnych świadczeń. Lepiej byłoby, aby zrezygnowała z nauki - by zachować limit semestrów, gdyby kiedyś, w przyszłości chciała wrócić na studia... Umyka cel pomocy materialnej, zawarty w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP... Nie wspominając o konstytucyjnej zasadzie ochrony rodziny i macierzyństwa, wyrażonej w art. 18 Konstytucji RP.

Aktualna oferta szkoleń online dostępna jest na stronie [Instytutu Prawa Szkolnictwa Wyższego i Nauki - w zakładce Webinary](#).

XI Ogólnopolska Konferencja Naukowo-Szkoleniowa pt. Pomoc materialna dla studentów i doktorantów odbędzie się w Toruniu w dniach 27-29 maja 2024 r. Pozostały dosłownie ostatnie miejsca. Dodatkowe informacje można znaleźć na stronie [Instytutu Prawa Szkolnictwa Wyższego i Nauki - w zakładce Konferencje](#).

