

J. Pakuła, Prosto z wokandy: semestr letni 2021/2022 pierwszym z dwunastu? [w:] Pomoc materialna dla studentów - blog, wpis 23 października 2024 r.

online: <http://pomocmaterialna.pl/blog/20241023>,

dostęp: 30 października 2024 r.

Prosto z wokandy: semestr letni 2021/2022 pierwszym z dwunastu?

WSA w Opolu uchylił drzwi w zakresie prawidłowej wykładni ograniczenia zawartego w art. 93 ust. 4 PSWiN (tzw. 12 semestrów). Mogłoby się wydawać, że sprawa jest oczywista...

Jacek Pakuła 23 października 2024

Mogłoby się wydawać, że spór co do prawidłowej wykładni ograniczenia zawartego w art. 93 ust. 4 PSWiN, odnoszący się do tzw. 12 semestrów, wygasa. Jest jednak zupełnie inaczej. Wbrew twierdzeniom zawartych w niektórych wyrokach, przepisy nie są tak jednoznaczne, jak próbuje się je przedstawiać. Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 lipca 2024 r., sygn. akt I SA/Op 513/24, jest o tyle interesujący, że w zasadzie to pierwsze z orzeczeń, które nieco wyraźniej odwołuje się do art. 16 noweli z 17 listopada 2021 r. Tym samym można już dziś mówić przynajmniej o czterech możliwych wariantach wykładni ograniczenia zawartego w art. 93 ust. 4 PSWiN, chociaż kielkuje myśl, że tych opcji może być nawet sześć. Dla porządku wróćmy do dwóch przepisów.

Pierwszy z nich to oczywiście art. 93 ust. 4 PSWiN, tzw. 12 semestrów:

- 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.

Warto przypomnieć, że ww. art. 93 został zmieniony przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021, poz. 2232 - tzw. nowela z 17 listopada 2021 r.) zmieniającej nin. ustawę z dniem 18 grudnia 2021 r.

Drugi to art. 16 ww. noweli z 17 listopada 2021 r.:

- 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.

Trzeba również pamiętać, że dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych odnoszące się do tzw. 12 semestrów pozwala na wyodrębnienie następujących stanowisk:

1. liczy się studiowanie, w tym studia przed 1 X 2019 r. (data ma związek z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w zakresie odnoszącym się do pomocy materialnej przyznawanej w szkole wyższej);
2. liczy się studiowanie, ale semestr letni 2021/2022 jest pierwszym z dwunastu semestrów (ma to związek bezpośrednio ze stosowaniem przepisu art. 93 ust. 4 w brzmieniu odnoszącym się do tzw. 12 semestrów);
3. liczy się pobieranie, a w zasadzie objęcie pomocą materialną na podstawie decyzji w przedmiocie przyznania pomocy materialnej, w tym świadczenia przyznane przed 1 X 2019 r.;
4. liczy się pobieranie, ale należy uwzględnić tylko semestry objęte pomocą od 1 X 2019 r.

Można oczywiście zastanawiać się, czy nie brać pod uwagę pobierania, ale dopiero od semestru letniego 2021/2022, a także odróżniać studiowanie bez uprawnienia do pomocy materialnej (np. żołnierze, czy studenci zagraniczni) od studiowania z

dostępem do tej pomocy (czyli uwzględniać należałoby tylko okresy, gdy student miał możliwość ubiegania się o pomoc materialną, ale nie otrzymał tej pomocy - bo nie ubiegał się, albo nie spełniał np. kryteriów uczelnianych). Pytań jest oczywiście dużo więcej, np. jak rozumieć rozpoczęty semestr.

Natomiast podkreślić należy, że prawidłowa wykładnia art. 93 ust. 4 PSWiN prowadzić powinna do jednego wniosku: liczy się pobieranie, rozumiane jako objęcie pomocą, w tym Świadczenia przyznane przez 1 X 2019 r. Wielokilometrowa podróż dopiero zaczęła się, ale słuszność i po prostu sprawiedliwość wymagają, by takie stanowisko uznać za prawidłowe.

Warto jednak wrócić do tytułowego wyroku WSA w Opolu, bo uzasadnienie otwiera całkiem nową płaszczyznę sporu co do prawidłowej wykładni. Stan faktyczny nie był nadmiernie skomplikowany.

Studentka złożyła 10 grudnia 2023 r. wniosek o przyznanie stypendium socjalnego. Historia studiowania była następująca: studia I stopnia, ukończone w ciągu 6 semestrów, po których rozpoczęła studia II stopnia od 1 X 2017 r. do 3 XII 2018 r. - co oznacza, że w grę wchodzi 3 semestry. Następnie, od 1 X 2019 r., studia jednolite magisterskie na obecnym kierunku. Według wykazu stanowiącego element wniosku o stypendium studentka zaliczyła 9 sem. i rozpoczęła sem. 10. Natomiast komisja odwoławcza przeliczając jeszcze raz semestry, ustaliła, że historia studiowania obejmuje ich aż 14, a tym samym nie spełnia studenta warunków otrzymania świadczeń pomocy materialnej.

W skardze do WSA studentka podniosła, że organy błędnie uznały, że chodzi o 12 semestrów studiowania. W odpowiedzi na skargę organ stypendialny podniósł, że studentka złożyła skargę po terminie, a sama decyzja jest zgodna z art. 93 ust. 4 PSWiN. W toku postępowania sądowego organ złożył do akt sprawy pismo z 1 lipca 2024 r., w którym przyznał, że skarga została wniesiona jednak w terminie. Sądowi więc pozostało zmierzyć się z wykładnią art. 93 ust. 4 PSWiN.

WSA uznał, że skarga zasługiwała na uwzględnienie, lecz z przyczyn innych niż w niej podniesione. Na marginesie należy tylko odnotować, że decyzja organu odwoławczego została doręczona studentce w dniu 9 kwietnia 2024 r., zaś w dniu 9 maja 2024. skarżąca wniosła skargę. Sąd nie podzielił jednak zarzutu studentki, która podnosiła, że dotychczasowe przysługiwanie, wypracowane na kanwie art. 93 ust. 2 PSWiN odnoszącego się do tzw. 6 lat, jest aktualne. W ocenie WSA ograniczenie to uległo zmianie, a tym samym utrwalona linia orzecznicza wypracowana na kanwie tzw. 6 lat przestała być aktualna w stosunku do tzw. 12 semestrów. Dla Sądu kluczowa była zmiana przepisów, w tym art. 93 ust. 4 PSWiN który stanowi, że łączny okres, przez który przysługują świadczenia, wynosi 12 semestrów, bez względu na ich pobieranie przez studenta. Tym samym ustawodawca, w ocenie Sądu, jednoznacznie zmienił wcześniejszą normę przyjmując, że "łączny okres przysługiwania świadczeń wynosi 12 semestrów (z rozróżnieniem na dwa stopnie studiów) albo 14 semestrów na jednolitych studiach magisterskich, bez względu na ich pobieranie przez studenta (...)".

Bezpośrednią przyczyną uchylecia decyzji przez WSA było to, że stan faktyczny nie został ustalony w sposób prawidłowy. Z jednej strony według załączonego wykazu, który przedstawiła studentka, liczba semestrów studiowania wynosiła 9 (studentka rozpoczęła 10. semestr), organ I instancji nie poczynił ustaleń w tym zakresie, natomiast organ odwoławczy wskazał na 14 semestrów. Sąd wskazał, że brak jest m.in. wydruku danych z systemu POLon.

Szczególnie interesujące jest jednak to, że WSA odwołał się również do art. 16 noweli z 17 listopada 2021 r. To ważne, bowiem WSA nie jest związany zarzutami skargi. Tak było i w tej sprawie. Sąd przypomniał, że ustawa nie może wywierać skutków prawnych wstecz od dnia jej wejścia w życie, chyba że wynika to wprost z brzmienia tego przepisu lub celu. Wątpliwość Sądu skoncentrowała się wokół zagadnienia, czy semestry studiów zakończone pod rządami ustawy z 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym, a nawet jeszcze wcześniejsze, mogą być uwzględniane przy obliczaniu liczby semestrów na potrzeby ustalenia prawa do stypendium socjalnego wnioskowanego przy zastosowaniu przepisów nowych.

Zagadnienie to łączy się z arcytrudną problematyką intertemporalnego prawa, z retroaktywnością i retrospektywnością prawa. Dla Sądu akurat w tym wyroku, z uwzględnieniem, że chodzi o dwanaście pierwszych semestrów studiowania, pojawia się wątpliwość, czy semestry "stare" należy uwzględniać do limitu, o którym mowa w art. 93 ust. 4 PSWiN. W ocenie Sądu "organy powinny wydać rozstrzygnięcie w zakresie wniosku o przyznanie stypendium socjalnego z uwzględnieniem generalnego zakazu stosowania normy prawnej w sposób, który powoduje podstawienie do hipotezy nowej normy prawnej zdarzeń, które wystąpiły przed wejściem w życie tej normy". Uchylając zaskarżoną decyzję, Sąd wskazał na następujące naruszenia:

- zasady dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7 KPA),
- zasady kompletności materiału dowodowego (art. 77 § 1 KPA),

- swobodnej oceny dowodów (art. 80 § 1 KPA),
- wymogu sporządzenia należytego uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji (art. 107 § 3 KPA).
- art. 93 § 4 PSWiN, wskutek braku oceny ewentualnej retroaktywności zastosowania nowej regulacji i jej wpływu na sytuację prawną studentki.

Na kanwie powyższego wyroku, po lekturze jego uzasadnienia, trzeba jednak wskazać, że nie jest prawdą, jakoby ustawodawca jednoznacznie zmienił normę z pobierania na studiowanie. Orzecznictwo sądów administracyjnych jest na tyle bogate, że nie sposób przyjmować, że jest to zmiana jednoznaczna. Poza tym wyniki wykładni językowej winny być potwierdzone przez wykładnię systemową i funkcjonalną, w sytuacji gdy ograniczenie się tylko do wykładni gramatycznej prowadziłoby do wypaczenia instytucji regulowanej wykładanym przepisem. A tak jest w przypadku dwunastu pierwszych semestrów. Znany jest przykład studentki, która najpierw korzysta z urlopu dla przyszłych rodziców, a po urodzeniu dziecka sięga po kolejne dwa semestry urlopu. Finalnie więc przypisane jest do niej 6 semestrów, chociaż studiowała tylko przez 2 semestry. Co to oznacza? Prawdopodobnie na ostatnim roku będzie wyłączona z możliwości ubiegania się o jakąkolwiek pomoc materialną. Dla studentki w ciąży byłoby lepiej, zamiast brać urlop, po prostu zrezygnować z nauki. Trudno sobie wyobrazić, kto mógł wymyślić taką koncepcję. Pozostaje więc czekać, gdy Sądowi przyjdzie orzekać w sprawie studentki, która wcześniej korzystała z urlopu, ale nie nadużywała uprawnień do stypendiów i zapomóg.

Co do uzasadnienia wyroku, nie chodzi o czepianie się, ale WSA błędnie przypisał 14 semestrów do studiów jednolitych magisterskich, bo przecież nie chodzi tu o wszystkie takie studia, ale zgodnie z art. 93 ust. 5 PSWiN tylko o te studia jednolite magisterskie, które według planu trwają 11 lub 12 semestrów. Przede wszystkim jednak muszą razić rozważania Sądu nt. dopisku "bez względu na ich pobieranie przez studenta". Przepis bowiem na tym fragmencie nie kończy się, natomiast koncepcja oparta na uprawieniu do pomocy materialnej tylko przez pierwsze dwanaście semestrów oznacza, że w zakresie np. stypendium rektora niepotrzebny jest art. 93 ust. 4 pkt 2 PSWiN. Dobrze byłoby więc odświeżyć podręczniki z zakresu wykładni prawa i doczytać, na czym polega zakaz wykładni *per non est*. Argumentów za liczeniem semestrów, gdy student był objęty pomocą jest dużo, dużo więcej.

Warto jednak pochylić się nad przepisem art. 16 noweli z 17 listopada 2021 r. Trzeba bowiem pamiętać, że czasami pojawiają się wyroki sądów administracyjnych, z których wynika, że liczy się studiowanie, w tym również studia przed 2019 rokiem. Brak jednak większych rozważań. Na tym tle warto przypomnieć [wyrok WSA w Olsztynie z 4 kwietnia 2024 r.](#), w którym Sąd uznaje, że liczy się stare studiowanie, a na poparcie swojego stanowiska odwołuje się do pięciu wyroków NSA. Kłopot w tym, że przywołane wyroki NSA odnoszą się do tzw. 6 lat i pobierania, negując zupełnie studiowanie. Pozostaje więc zapytać, kto nie doczytał... asystent, czy sędzia. Niemniej taki lapsus obciąża sędziego i całą resztę skład orzekający.

Wyrok WSA w Opolu jest w tym zakresie interesujący, bo słusznie czyni go przedmiotem swoich rozważań. Dotychczas w przypadku tych orzeczeń, dla których norma zawarta w art. 93 ust. 4 PSWiN rozumiana była jako studiowanie jest jasna i oczywista, brak było większych rozważań w zakresie intertemporalnego prawa administracyjnego. A tutaj rzeczywiście, gdyby uznać, że chodzi o studiowanie i liczyć stare okresy studiowania, mamy do czynienia z pułapką. Do nowego prawa mają zastosowanie stany faktyczne wytworzone pod rządami zupełnie innego porządku, gdy przepisy o studiowaniu nie miały znaczenia.

Jest więcej niż pewne, że przepis art. 16 noweli z 17 listopada 2021 r. pojawi się na wokandzie Naczelnego Sądu Administracyjnego. To jednak tylko dodatkowy argument, że jednak liczy się pobieranie (objęcie pomocą na podstawie decyzji), chociaż z uwzględnieniem dotychczas przyznanych świadczeń. Gdyby jednak miała ostać się wizja budowana na kanwie wyroku WSA w Opolu to o ile rzeczywiście przyjmujemy studiowanie, to z omawianego orzeczenia jednak wynika, że semestr letni 2021/2022 jest pierwszym z limitu 12 semestrów studiowania. Skutkiem takiej wykładni powinno być więc uznanie, że okres 9 semestrów upłynie we wrześniu 2026 r., okres 7 semestrów - we wrześniu 2025; okres 12 semestrów - z końcem semestru zimowego roku akad. 2027/2028; a okres 14 semestrów - z końcem semestru zimowego roku akad. 2028/2029. De facto więc nie powinno wydawać się żadnej decyzji w przedmiocie odmowy przyznania pomocy w tych okresach, w zależności czy student odbywa studia I stopnia, II stopnia, studia jednolite magisterskie i te, które trwają 11 lub 12 semestrów realizowane jako jednolite studia magisterskie.

Pod adresem: <https://pomocmaterialna.pl/ministerstwo/2024/> dostępna jest aktualna oferta bezpłatnych webinarów. Zapraszamy do udziału!

Blog pt. Pomoc materialna dla studentów jest częścią projektu Instytutu Prawa Szkolnictwa Wyższego i Nauki pt. Pomoc materialna dla studentów - kompetentnie i na czas! - II edycja, który decyzją Ministra Nauki został dofinansowany i jest zrealizowany w 2024 roku jako zadanie publiczne w ramach konkursu pn. „Organizowanie i animowanie działań na rzecz Środowiska akademickiego”.

