

J. Pakuła, NSA o uchyleniu decyzji komisji stypendialnych przez rektora [w:] Pomoc materialna dla studentów - blog, wpis 17 marca 2025 r.

online: <http://pomocmaterialna.pl/blog/20250317>,

dostęp: 10 kwietnia 2025 r.

NSA o uchyleniu decyzji komisji stypendialnych przez rektora

NSA w wyroku z dnia 11 III 2025 r., sygn. akt III OSK 478/22, pochyla się nad trybem nadzwyczajnym eliminowania decyzji niezgodnych z prawem, jakim jest ten związany z nadzorem rektora nad działalnością komisji stypendialnych.

Jacek Pakuła 17 marca 2025

Zakończył się projekt pt. [Pomoc materialna dla studentów - kompetentnie i na czas! II edycja](#), realizowany przez [Instytut Prawa Szkolnictwa Wyższego i Nauki](#), a współfinansowany przez [Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego](#), jako zadanie publiczne w ramach konkursu „Organizowanie i animowanie działań na rzecz środowiska akademickiego”. Nie oznacza to zamknięcia bloga, który ma swoje zadanie. Wspólnie również łatwiej rozwiązywać problemy, których nie brakuje.

W ostatnim czasie pojawiło się kilka wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, to jednak przyznać należy, że lektura uzasadnień do tych orzeczeń pozostawia więcej niż niedosyt. Nie chodzi tylko o rozstrzygnięcie, ale i o argumenty prawne. Na tym tle wyróżnić należy, opublikowany w CBOSA dosłownie w ostatnich dniach, wyrok [Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2025 r., sygn. III OSK 478/22](#), w przedmiocie uchylenia decyzji przyznającej stypendium socjalne.

Przed wszystkim prezentowane orzeczenie dotyczy ważnego zagadnienia, jakim jest nadzór rektora i możliwość uchylenia decyzji komisji stypendialnej lub odwoławczej komisji stypendialnej niezgodnej z przepisami prawa. Kluczowe jest tutaj uzasadnienie zawarte w wyroku NSA. Ale po kolei...

Zgodnie z art. 86 ust. 4 PSWiN, rektor, w drodze decyzji administracyjnej, uchyla decyzję komisji stypendialnej lub odwoławczej komisji stypendialnej niezgodną z przepisami prawa. Ten nadzwyczajny tryb był omawiany w ramach wpisu pt. [Tryby nadzwyczajne: uchylenie przez rektora decyzji komisji stypendialnej](#). Czytelników oczywiście odsyłam do tego tekstu.

Wracając zaś do wyroku NSA z dnia 11 marca 2025 r., dla porządku trzeba odwołać się do stanu faktycznego. Studentka ubiegała się o stypendium socjalne, które zostało jej przyznane. Następnie rektor z urzędu wszczął postępowanie, o którym mowa w art. 86 ust. 4 PSWiN. Przyczyną wszczęcia postępowania była informacja organu kolegialnego, jakim jest komisja stypendialna (odwoławcza komisja stypendialna) o możliwym błędzie związanym z interpretacją stanu faktycznego przez organ kolegialny. Dlaczego uruchomiono tryb nadzwyczajny, jakim jest nadzór rektora?

Ano, komisja przyznała stypendium socjalne w sytuacji, o której mowa w art. 88 ust. 4 PSWiN, z tym zastrzeżeniem, że studentka wykazała niski dochód i przedłożyła zaświadczenie, że nie korzysta z pomocy społecznej. Lektura uzasadnień obu wyroków WSA i NSA wskazuje, że zaświadczenie o tym, że studentka i jej rodzina nie są objęte pomocą społeczną, wystarczyło, by stypendium przyznać, chociaż niewątpliwie w tej sprawie należało zastosować tzw. regułę trzech pytań, o czym poniżej. Następnie, już po przyznaniu stypendium socjalnego, rektor uznał, że studentka nie powinna otrzymać stypendium i dlatego wszczął postępowanie w trybie art. 88 ust. 4 PSWiN, skoro nie przedstawiła zaświadczenia z ośrodka pomocy społecznej, z którego wynikałaby sytuacja materialna i dochodowa studentki i jej rodziny. Studentka złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, w którym podniosła, że rodzina utrzymuje się z działalności gospodarczej, opodatkowanej zryczałtowanym podatkiem oraz posiada gospodarstwo rolne. Podnosiła przy tym, że fakt korzystania albo niekorzystania z pomocy społecznej nie może determinować przyznania stypendium. Wydana w ramach ponownego rozpatrzenia sprawy decyzja była dla studentki negatywna. Z tego powodu studentka złożyła skargę do WSA wskazując, że organ rozpatrując sprawę, ograniczył się tylko do wąskiego stwierdzenia, że źródła dochodu jej rodziny są niewiarygodne, bez uzasadnienia swojego stanowiska.

WSA w Gorzowie Wielkopolskim uchylił zaskarżoną decyzję rektora stwierdzając, że studentka złożyła zaświadczenie z ośrodka pomocy społecznej, gdyby zaś w ocenie organu zaświadczenie to miało braki, to organ powinien wezwać studenta do złożenia dodatkowych wyjaśnień czy dokumentów. W ocenie Sądu, jeśli organ powziął wątpliwości, że przedłożone przez studentkę dokumenty nie wykazują pełnej informacji o sytuacji dochodowej i majątkowej rodziny strony, to miał wszelkie podstawy do tego, aby wezwać do złożenia wyjaśnień i udokumentowania realnych dochodów rodziny. Sąd podkreślił, że to organ jest gospodarzem postępowania i to organ ma podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, co wynika wprost z art. 7 Kpa. Dopełnieniem stanowiska Sądu było przyjęcie, że analizę sytuacji dochodowej i majątkowej studentki i jej rodziny można było przeprowadzić na podstawie dokumentów przedstawionych przez studentkę. Odnotować należy, że o ile komisja stypendialna nabrała wątpliwości, czy nie przyznano zbyt łatwo wnioskowanego stypendium, to jednak te wątpliwości uzewnętrznilo już po wydaniu decyzji komisji, zawiadamiając rektora, który zdecydował się na zastosowanie trybu, o którym mowa w art. 86 ust. 4 PSWiN.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł rektor. Nie odniosła jednak ona zamierzonego efektu, bowiem NSA oddalił skargę kasacyjną i utrzymał w mocy zaskarżony wyrok. Tym samym więc obie decyzje rektora wydane w trybie art. 86 ust. 4 PSWiN zostały wyeliminowane z obrotu prawnego, a ostała się decyzja komisji stypendialnej, mocą której przyznano stypendium socjalne.

Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku przypomniał, że - zgodnie z obowiązującym wtedy przepisem art. 88 ust. 4 PSWiN, rektor albo komisja stypendialna lub odwoławcza komisja stypendialna odmawia przyznania stypendium socjalnego studentowi, którego miesięczny dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty określonej w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, jeżeli nie dołączy do wniosku o przyznanie stypendium socjalnego zaświadczenia z ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818) - z centrum usług społecznych o sytuacji dochodowej i majątkowej swojej rodziny.

Następnie NSA przyjął, że studentka złożyła zaświadczenie, chociaż wynikało z niego, że nie korzysta ani ona, ani jej rodzina z ośrodka pomocy społecznej. Natomiast z treści art. 88 ust. 4 PSWiN wynikało, że tylko brak zaświadczenia uzasadnia odmowę pozytywnego rozpoznania wniosku. W ocenie NSA, jeśli z treści zaświadczenia nie wynika sytuacja dochodowa i majątkowa studenta i jego rodziny, to wcale nie oznacza, że organ musi wydać decyzję o odmowie przyznania stypendium. NSA przypominał, że celem art. 88 ust. 4 PSWiN było uznanie przez ustawodawcę, że osoby mające niskie dochody mogą korzystać z pomocy ośrodków pomocy społecznej, a tym samym takie ośrodki będą dysponowały wiedzą na temat ich sytuacji majątkowej i dochodowej. Nie oznacza to jednak przymusu korzystania ze wsparcia w postaci świadczeń z ośrodków pomocy społecznej, nawet gdy taka osoba wykazuje niskie dochody. NSA przyjął, że jest to tylko prawo takiej osoby, a nie jej obowiązek, a tym samym nie można uznać za przesłankę negatywną samego faktu, że osoby mające nawet niskie dochody starają się we własnym zakresie uzyskać środki utrzymania i nie korzystają z pomocy ze środków publicznych, m.in. świadczeń z ośrodka pomocy społecznej. W dalszej części swojego uzasadnienia NSA przywołał art. 88 ust. 5 PSWiN, z którego wynika, że organ może przyznać studentowi stypendium socjalne w przypadku, o którym mowa w art. 88 ust. 4 tej ustawy, jeżeli przyczyny niedołączenia do wniosku o przyznanie stypendium socjalnego zaświadczenia z ośrodka pomocy społecznej o sytuacji dochodowej i majątkowej studenta i rodziny studenta były uzasadnione oraz student udokumentował źródła utrzymania rodziny. W ocenie NSA taką uzasadnioną podstawą jest przedłożenie zaświadczenia z ośrodka pomocy społecznej z którego wynika, że dana osoba nie korzystała ze świadczeń z tego ośrodka, a tym samym zaświadczenie to nie zawiera informacji o jej stanie majątkowym lub dochodach. NSA podkreślił również, że złożone przez studentkę zaświadczenie z ośrodka pomocy społecznej, z którego wynikało, że ani ona, ani jej rodzina nie korzysta z pomocy, powinno prowadzić do dalszych czynności wyjaśniających, których celem musi być ustalenie stanu majątkowego i dochodowego studentki i jej rodziny. Oznacza to, że jeżeli organ uznał, że zaświadczenie to nie przedstawia sytuacji dochodowej i majątkowej studentki, to powinien przeprowadzić dodatkowe postępowanie wyjaśniające, a nie w sposób automatyczny wydać decyzję uchylającą wcześniejszą decyzję o przyznaniu stypendium socjalnego.

NSA, wbrew stanowisku rektora, przyjął również, że organ na podstawie złożonej dokumentacji, powinien ocenić, czy pozwala ona ustalić rzeczywisty stan majątkowy i dochodowy studentki i jej rodziny, a jeśli nie - to należy podjąć dalsze czynności, np. zobowiązać studentkę do złożenia określonych dokumentów pozwalających poczynić ustalenia w kierunku sytuacji dochodowej studentki i jej rodziny. Postępowanie w przedmiocie przyznania stypendium socjalnego nie ma charakteru formalistycznego,

zmierza natomiast, zgodnie z art. 7 Kpa, do podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Tym samym nie można uznać, że studentka składając zaświadczenie z ośrodka pomocy społecznej poniesie negatywne skutki tego zaświadczenia tylko dlatego, że z jego treści nie wynika sytuacja majątkowa i dochodowa danej osoby, jeżeli taką sytuację można ustalić na podstawie innych dowodów. Wreszcie NSA wskazał, że dokonana przez rektora ocena materiału dowodowego była niepełna i ponadto wykraczała poza reguły logiki oraz zasady doświadczenia życiowego. Nie można bowiem przyjąć, że jedynym dowodem pozwalającym na ustalenie sytuacji dochodowej i majątkowej studentki starającej się o stypendium socjalne jest zaświadczenie z ośrodka pomocy społecznej, jeżeli studentka ta (i jej rodzina) z takich świadczeń nie korzystają.

Czytelników zachęcić należy przede wszystkim do przeczytania uzasadnienia wyroku NSA z dnia 11 marca 2025 r. Trzeba jednak wskazać na te kwestie, które są szczególnie ważne.

Po pierwsze, nadzór rektora, o którym mowa w art. 86 ust. 4 PSWiN stanowi bardzo istotne narzędzie, by eliminować z obrotu prawnego decyzje stypendialne niezgodne z przepisami prawa. Wszakże chodzi tu o finanse publiczne i nie jest zasadne dosłownie rozdawanie świadczeń studenckich. Postępowanie w przedmiocie przyznania pomocy materialnej, bez względu, czy chodzi o stypendium, czy o zapomogę, łączy się z przesłankami pozytywnymi, które muszą zaistnieć, oraz z przesłankami negatywnymi, które nie mogą wystąpić. Trzeba zresztą pamiętać o Preambule do ustawy PSWiN i nakazie współkształtowania standardów moralnych obowiązującym w życiu publicznym. Tak, chodzi tu również o prawidłowy proces przyznania świadczeń pomocy materialnej. Skutkiem uchylecia przez rektora decyzji komisji stypendialnej jest konieczność rozpatrzenia sprawy jeszcze raz przez komisję stypendialną. W praktyce będzie chodziło o decyzję pozytywną, wyeliminowaną przez rektora i konieczność wydania decyzji negatywnej przez komisję stypendialną. W dalszej kolejności trzeba będzie podjąć próbę zwrotu wypłaconego świadczenia, ale to, jak widać, proces skomplikowany.

Po drugie, nadzór rektora nie jest nieograniczony. Chodzi tu zarówno o to, że eliminować można tylko decyzje komisji stypendialnej lub odwoławczej komisji stypendialnego, ale również o to, że takie postępowanie, wszczęte najczęściej z urzędu, łączy się z obowiązkiem zawiadomienia osoby, która uprzednio otrzymała pomoc. Wreszcie eliminować należy decyzje niezgodne z przepisami prawa. Przyczyną wydania przez rektora decyzji o uchyleniu decyzji komisji stypendialnej nie może być więc jakiegokolwiek uchybienie, ale tylko takie, które prowadziło do wydania rozstrzygnięcia niezgodnego z przepisami prawa. Oznacza to, że rektor musi przeprowadzić wnikliwe postępowanie wyjaśniające, w ramach którego dojdzie do przekonania, w skrócie, że student otrzymał decyzję pozytywną, a powinien otrzymać decyzję negatywną.

Po trzecie, w realiach niniejszej sprawy trzeba zwrócić uwagę, że obowiązujący w tamtym okresie przepis art. 88 ust. 4 PSWiN stanowił, że organy odmawiają przyznania stypendium socjalnego, gdy student nie przedstawi zaświadczenia o sytuacji rodzinnej i majątkowej, czyli w uproszczeniu chodziło o wywiad środowiskowy. NSA przyjął, że formalnie zaświadczenie zostało złożone, co należy jednak rozumieć, że jeśli student składa zaświadczenie, z którego wynika, że nie korzysta on z pomocy społecznej, to organ nie może automatycznie odmawiać przyznania stypendium, ale powinien skorzystać z art. 88 ust. 5 PSWiN i wdrożyć tzw. regułę trzech pytań. Natomiast w mojej ocenie trzeba wyraźnie wskazać, że zaświadczenie musi zawierać pozytywny walor informacyjny. Przecież w tej sprawie, gdy studentka i jej rodzice wykazali dość niewielkie dochody, a ustawodawca powiązał wysokość przedstawionych przez studentkę dochodów z obowiązkiem złożenia zaświadczenia, to mamy domniemanie, że taka rodzina co do zasady jednak korzysta z pomocy społecznej. Organ oczekiwał więc zaświadczenia o tym, że rodzina objęta jest pomocą, a studentka w odpowiedzi przedstawiła dokument, który potęgował tylko wątpliwości - to z czego oni żyją? I tutaj warto przywołać znany Czytelnikom [wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2021 r., sygn. III OSK 363/21](#):

- (...) Zasadnym było więc wezwanie skarżącego do doręczenia zaświadczenia z ośrodka pomocy społecznej o sytuacji dochodowej i majątkowej studenta i rodziny studenta. Nie chodzi tu zatem o przedstawienie jakiegokolwiek zaświadczenia z ośrodka pomocy społecznej wydanego przez taką jednostkę na wniosek ubiegającego się o stypendium studenta, lecz o zaświadczenie opisujące sytuację dochodową i majątkową studenta. W niniejszej sprawie M. O. przedstawił zaświadczenie z OPS Dzielnicy Mokotów z dnia [...] listopada 2016 r., z którego wynika, że nie figuruje on w bazie danych Ośrodka oraz nie jest znana sytuacja dochodowa zainteresowanego. Zatem pomimo formalnego przedstawienia zaświadczenia z OPS Dzielnicy Mokotów z [...] listopada 2016 r., to jednak **nie spełnia ono podstawowego waloru dowodowego tj. nie zawiera informacji o sytuacji majątkowej studenta i rodziny studenta**. Zatem wnioskodawca nie przedstawił żądanego przez Komisję zaświadczenia z ośrodka pomocy społecznej o wymaganej prawem treści.

Po czwarte, decyzja rektora wydana w trybie art. 86 ust. 4 PSWiN nie ostała się, bo była przedwczesna. Z jednej strony organ

dopatrzył się, prawdopodobnie, że stypendium socjalne zostało przyznane zbyt szybko, bez ustalenia faktycznej sytuacji materialnej. Chcąc naprawić swój błąd, polegający na tym, że studentka będzie zobligowana do złożenia dodatkowych wyjaśnień, uznano, że lepiej będzie najpierw uchylić w trybie nadzoru rektora decyzję o przyznaniu stypendium socjalnego, a jeśli studentka udokumentuje źródła utrzymania rodziny, to stypendium otrzyma. Być może z akt sprawy wynika, że sytuacja materialna studentki jest na tyle dobra, że nie powinna otrzymać stypendium, ale tego argumentu rektor nie podnosił. Więc nawet jeśli zbyt szybko przyznano stypendium, to tryb nadzoru rektora nie daje nam tutaj kolejnej szansy. Rektor mógł przeprowadzić postępowanie wyjaśniające na etapie swojego postępowania w trybie art. 88 ust. 4 PSWiN - jeśli uznałby, że studentka nie zasługuje na stypendium socjalne, bo z jej wyjaśnień wyszło, że nie jest w trudnej sytuacji materialnej, to trzeba było to opisać. Tego jednak nie ma.

Po piąte, wracamy więc do tzw. reguły trzech pytań, aktualnej zarówno, gdy organ wydał uchyloną przez rektora decyzję, jak i w aktualnym stanie prawnym. Rację ma NSA, że nie ma obowiązku korzystania z pomocy społecznej i nie może to być przesłanka negatywna. Przecież fakt, że rodzina nie korzysta z tej pomocy może wynikać chociażby z innych kwot przypisanych do hektara przeliczeniowego na użytek świadczeń rodzinnych i stypendium socjalnego, a innych dla świadczeń z pomocy społecznej. Model jest prosty - student przedstawia zaświadczenie, że nie korzysta z pomocy społecznej, to należy uruchomić tryb z art. 88 ust. 5 PSWiN, czyli tzw. regułę trzech pytań:

1) dlaczego nie korzysta z pomocy społecznej? Brak pomocy nie jest przesłanką negatywną, ale jeśli z informacji wynika, że student nie wyraził zgody na wywiad środowiskowy, to może to być ostrzegawczy sygnał;

2) jakie ma wydatki? Chodzi tu o informacje, ile student i jego rodzina wydaje na żywność, odzież, obuwie, opłaty związane z mieszkaniem itd.

3) jakie ma dochody? Zasadniczo nie chodzi tu o dochody, które student już ujawnił ubiegając się o stypendium, tj. te udokumentowane zaświadczeniem z urzędu skarbowego, ale o ujawnienie dochodów, które z mocy prawa nie są dochodami uwzględnianymi na użytek stypendium socjalne. Czasami jednak pojawia się tutaj opiekun faktyczny studenta, co może prowadzić do odmowy przyznania stypendium socjalnego z uwagi na przekroczenie dochodu w rodzinie studenta (tak jest również, gdy student wcześniej zataił dochody).

Dopiero odpowiedź na te trzy pytania pozwoli na ocenę, czy student znajduje się w trudnej sytuacji materialnej. Co szczególnie istotne, trzeba przywołać [wyrok NSA z dnia 10 maja 2018 r., sygn. I OSK 2912/17](#), z którego wynika, że: wyjaśnienia studenta, ubiegającego się o stypendium socjalne, muszą rozwiewać wątpliwości, zamiast być źródłem nowych pytań.

Być może, gdyby zadano ww. trzy pytania podczas postępowania prowadzonego już przez rektora, to i wyrok WSA, a potem NSA - byłyby inne. Zresztą, byłoby lepiej, gdyby te trzy pytania pojawiły się na etapie prowadzonego przez komisję stypendialną.

Wyrok NSA z dnia 11 marca 2025 r. warto zapisać i zapamiętać. Wskazania zawarte w jego uzasadnieniu są drogowskazem dla uczelni, jak rektor winien korzystać z uprawnień nadzorczego w stosunku do decyzji komisji stypendialnych. Cytując klasyka: *festina lente...*

XII Ogólnopolska Konferencja Naukowo-Szkoleniowa pt. Pomoc materialna dla studentów i doktorantów odbędzie się w Toruniu w dniach 16-18 czerwca 2025 r. Rejestracja jest już otwarta. Szczegóły można znaleźć na [stronie Konferencji](#).